

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**ADAPTACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DE
GOBIERNO ABIERTO DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES
UNIDAS AL MARCO JURÍDICO MUNICIPAL VENEZOLANO**

Trabajo Especial de Grado presentado como requisito para optar al Título de Magíster
Scientiae en Ciencias Políticas.

Autor: María de los Ángeles Lobo
C.I. 18.257.699
Tutor: Lenin Eduardo Guerra

Mérida, Mayo 2016.

Reconocimiento

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**ADAPTACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GOBIERNO
ABIERTO DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS AL MARCO
JURÍDICO MUNICIPAL VENEZOLANO**

Autor: María de los Ángeles Lobo.
Tutor: Lenin Eduardo Guerra.
Fecha: Enero, 2016.

RESUMEN

Las tecnologías de la información y comunicación vienen transformando no solo la forma de actuar y relacionarnos de manera interpersonal o como sociedad, sino también el modo como interactuamos con el Estado. En la medida en que empleamos estas tecnologías, van surgiendo a la par nuevas posibilidades de relación y de control que permiten fiscalizar la actuación de las organizaciones públicas, devolviendo al ciudadano gran parte del poder, antes cedido a los gobernantes. En consecuencia, el Estado comenzó a entender que debía reconfigurar su rol en esta sociedad cada vez más interesada en los asuntos públicos. Es así como surgen entonces los enfoques de la *Nueva Gobernanza*, como una forma de renovar y adaptar el proceso de gobernación a nuevos y más complejos escenarios, proponiendo una forma de gestión pública que involucra la participación e interacción en red entre actores públicos, asociativos, empresariales y comunitarios. Esta confluencia de múltiples actores en el proceso de gobernación presenta desafíos importantes, entre los cuales podemos destacar retos de gestión, planificación, comando, representación y regulación. Uno de los instrumentos que se han venido diseñando para lograr una mejor gobernanza es el *Gobierno Abierto*. Este busca transformar la caja negra del Estado en una de cristal; impulsando los pilares básicos de la participación, la transparencia y la colaboración. Asimismo, debido a la fuerte necesidad de reducir la opacidad en la administración pública en Venezuela, esta investigación adaptó el sistema de indicadores de gobierno abierto de las Naciones Unidas al marco jurídico municipal venezolano, de forma que se pueda monitorear más eficazmente el desempeño del Gobierno Abierto en el país.

Descriptores: Sociedad de la Información, Gobernanza Municipal, Gobierno abierto, Indicadores, Legislación Venezolana.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**ADAPTATION OF THE UNITED NATIONS OPEN GOVERNMENT
INDICATORS SYSTEM TO VENEZUELAN MUNICIPAL LEGAL
FRAMEWORK**

Author: María de los Ángeles Lobo.
Advisor: Lenin Eduardo Guerra
Date: January, 2016

ABSTRACT

The information and communication technologies are transforming not only how to act and relate interpersonally or as a society, but also the way we interact with the State. As we use these technologies new possibilities of interaction and control will emerge. Allowing to monitor the activities of public agencies and therefore returning to citizens much of the power, which was given before to the rulers. As a result, the state began to understand that it must configure its role in this society increasingly interested in public affairs. This is how the approaches of the *New Governance* now emerge, as a way to renew and adapt the process of governance to the new and more complex scenarios, offering a form of public administration that involves the participation and the interaction through networks between public, associative, commercial and community actors. This confluence of multiple actors in the process of governance presents major challenges between which we highlight the challenges of managing, planning, commanding, representing and regulating. One of the instruments that have been designed to achieve better governance is the *Open Government*. This seeks to transform the black box of the State in one of crystal; promoting the pillars of participation, transparency and collaboration. Furthermore, due to the strong need to reduce the opacity in Venezuelan public administration, this research sought to adapt the United Nations open government indicators system to Venezuelan legal framework, so that it can monitor the status of Open Government in the country municipalities in a more effective way.

Key words: Information Society, Municipal Governance, Open Government, Indicators, Venezuelan legislation.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de manera especial a mi tutor el Profesor Lenin Guerra, por su apoyo incondicional. Sin usted esta tesis no habría sido posible. Gracias por su ayuda desinteresada. Ha sido un mentor y un amigo, procurando a lo largo de estos años abrirme oportunidades valiosísimas dentro del campo universitario. Espero que Dios le retribuya mucho más.

A mis padres por su apoyo en todo este camino, su ejemplo y los valores que sembraron en mí permitieron que pudiera concluir esta etapa.

A mi querida gemela María Angélica, sé que sus oraciones, a pesar de la distancia, fueron el empuje definitivo para lograr terminar esta investigación.

Al Profesor Vladimir Aguilar por su apoyo para convertirme en Plan II y a la incondicional Jacqueline Villafañe, por siempre ser tan servicial y colaboradora durante toda la maestría.

A mis queridos compañeros de Maestría, especialmente a Claudia, Mafer, Daniel, María Andrea, y Noelia, por todas las enseñanzas dejadas y su bella amistad. Son unos profesionales excelentes, pero sobre todo unos seres humanos maravillosos. Los admiro y espero nuestra amistad se siga fortaleciendo en el tiempo.

Por último y más importante a Dios y la virgen de Guadalupe, por darme la luz necesaria para desarrollar de manera satisfactoria esta tesis y así poder obtener mi título de Magister Scientiae en Ciencias Políticas.

INDICE GENERAL

	pp.
LISTA DE FIGURAS Y CUADROS	vi
LISTADO DE SIGLAS	vii
INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
Objetivo general	5
Objetivos específicos.....	5
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
CAPÍTULO I.....	9
1. Los gobiernos locales en la Sociedad de la Información	9
1.1 ¿Qué es la sociedad de la información?	11
1.1.1 Características más importantes de la sociedad de la Información	14
1.1.2 Principales enfoques de la Sociedad de la Información	16
1.2 La gobernanza	22
1.2.1 Gobernanza local y gobernanza urbana	23
1.2.2 Gobernanza policéntrica y análisis institucional	25
1.3 Principales problemas de los gobiernos locales en la sociedad de la información	28
1.3.1 Funciones de la organización pública.....	38
1.3.2 Principales características de una organización gubernamental eficiente	41
1.3.3 Características de la organización pública Venezolana.....	43
CAPITULO II	46
2. Gobierno abierto y bases legales.....	47
2.1 Gobierno abierto.....	47
2.1.1 <i>Open Government Data</i> o Datos de Gobierno Abierto.....	55
2.1.2 Presupuesto participativo.....	59
2.1.3 Presupuesto ciudadano.....	61
2.2 BASES LEGALES	62

2.2.1 Constitución Nacional y Gobierno Abierto	63
2.2.2 Ley Orgánica del Poder Público Municipal.....	63
2.2.3 Consejos Locales de Planificación	65
2.2.4 Ley de InfoGobierno.....	70
CAPÍTULO III	77
3. Indicadores de Gobierno Abierto y su adaptación al marco jurídico municipal venezolano.....	77
3.1 Antecedentes de indicadores urbanos.....	77
3.1.1 Indicadores Urbanos	77
3.2 Propuesta de indicadores de Gobierno Abierto según la legislación venezolana	96
3.2.1 Caracterización del instrumento	97
3.3 Indicadores Diseñados en la Investigación.....	99
CONCLUSIONES	113
ANEXOS.....	127

www.bdigital.ula.ve

Reconocimiento

LISTA DE FIGURAS Y CUADROS

Figuras	pp.
Figura 1. Actores relacionados en el proceso de gestión.....	34
Figura 2. Datos de Gobierno Abierto	57
Figura 3. Principios contemplados en la Ley de Infogobierno.....	74
Figura 4. Esquema del Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe (SISPALC)	84

Cuadros	pp.
Cuadro 1. Principales cambios que deben existir en las instancias de gobierno	38
Cuadro 2. Indicadores del Índice de Gobernabilidad Urbana	81
Cuadro 3. Componente acceso a la información	87
Cuadro 4. Componente Participación y escrutinio ciudadano.....	88
Cuadro 5. Definición de Ficha técnica usada para los indicadores.	98

LISTADO DE SIGLAS

3G	Tercera generación de transmisión de voz y datos a través de telefonía móvil.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	BM Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Base de datos de Estadísticas de América Latina y el Caribe
CLPP	Consejo Local de Planificación Pública
CMSI	Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información
DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IGU	Índice de Gobernabilidad Urbana
ITA	Indicadores de Transparencia de Alcaldías
LOPPM	Ley Orgánica del Poder Público Municipal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGD	Open Government Data
OGDCE	Open Government Data for Citizen Engagement (Data de Gobierno Abierto para el Compromiso Ciudadano)
OMAU	Observatorio de Medio Ambiente Urbano
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas

ONU-Habitat	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (<i>United Nations Human Settlements Programme</i> , UN-Habitat, en inglés)
OUL's	Observatorios Urbanos Locales
OUN's	Observatorios Urbanos Nacionales
OUR's	Observatorios Urbanos Regionales
ROLAC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ONU-Habitat)
PGD	Programas de Gestión Documental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCO	Sociedad Civil Organizada
SISPALC	Sistemas de indicadores para el sector público en América Latina y el Caribe
SITM	Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal
SMS	Short Message Service (Sistema de mensajes cortos)
TIC's	Tecnologías de la Información y Comunicación
UNDD	Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNPAN	United Nations Public Administration Network (Red de Administración Pública-Naciones Unidas)
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

INTRODUCCIÓN

La realidad de las ciudades del mundo, especialmente de Latinoamérica por ser la más urbanizada del planeta (ONU-Hábitat, 2012), genera cada vez mayores problemáticas. Los desafíos van desde el uso de los recursos naturales, el desarrollo económico y tecnológico, hasta el buen gobierno de las urbes. Lamentablemente siguen siendo comunes tanto las fallas de mercado como del Estado, que no permiten el óptimo funcionamiento de nuestras ciudades.

Asimismo, las Tecnologías de la Información y Comunicación –TIC’s–¹ están transformando nuestras maneras de relacionarnos no solo de manera interpersonal sino también en la forma como interactuamos con el Estado. En la medida en que empleamos estas tecnologías van surgiendo a la par nuevas posibilidades de interrelacionarnos y ejercer controles que permitan fiscalizar la actuación de los organismos públicos, devolviendo a los ciudadanos gran parte del poder que antes habían cedido a los gobernantes. A través de ellas podemos acceder y manejar más información, disminuyendo las fronteras del tiempo y espacio. Las TIC’s están abriendo posibilidades antes impensadas que seguirán afectando la gobernanza mundial, nacional y local.

Es necesario establecer cuáles son los rasgos esenciales de un gobierno de calidad en esta sociedad de la información. Para ello se han de identificar cuáles son los valores

¹ Se usará la abreviatura TIC’s o TIC indistintamente para referirnos a las Tecnologías de la Información y Comunicación.

deseables y qué tipo de arreglos institucionales, se han mostrado más efectivos en la práctica para la consecución de esas normas (Alcántara y García, 2009). Así como determinar donde residen los problemas cuando se diagnostica un mal funcionamiento.

Diversas organizaciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –ONU-Hábitat– vienen trabajando ya desde hace varias décadas sobre estos temas. Uno de sus aportes más importantes ha sido la creación de indicadores urbanos, dentro de los cuales ha incluido indicadores de gobernanza urbana. En el tema de gobierno urbano han buscado mostrar si hay las condiciones apropiadas para una buena gobernanza y con ello la posibilidad de implementar políticas públicas más exitosas. En estos indicadores han incluido temas como (Cfr. ONU-Hábitat, 2005): nivel de descentralización, participación ciudadana en las decisiones importantes de planificación, transparencia y responsabilidad, además de ingresos y gastos de los gobiernos locales.

Más recientemente, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas –DESA– (por sus siglas en inglés) entendiendo la transformación que las TIC’s estaban generando en la gestión pública con el llamado gobierno electrónico y los nuevos enfoques de gobierno abierto, ha contribuido con la construcción de los *Open Government Data*, o datos de gobierno abierto.

Sin embargo, consideramos que podemos hacer una contribución ajustándolos a la legislación venezolana respectiva, esto permitirá un mejor conocimiento de los gobiernos locales e incentivará una mayor apertura de los mismos.

Asimismo, se busca mantener un análisis neoinstitucionalista, pues las instituciones importan y cada vez más se comprueba que son fundamentales para el éxito de un gobierno en sus diferentes niveles. No obstante, lograr cambios institucionales presenta dificultades, el principal problema radica en que “las instituciones políticas y económicas no se diseñan por el conjunto de la sociedad, sino por aquellas personas que detentan el poder político en un momento determinado. Estas personas eligen las instituciones, no solo por su capacidad de favorecer el desarrollo de la sociedad, sino también por la distribución de poder político y recursos económicos que se derivan de ellas” (Bandeira, 2009: 13). Esto ha sido una realidad en Venezuela en los últimos años, comenzó con una nueva Constitución y posteriormente derivó en la creación de un sin número de leyes. Aunque la Carta Magna destaca los principios de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, se han desvirtuado por su intrínseca vinculación partidista. No obstante, ha habido un avance importante en la legislación referente al gobierno abierto, como la Ley de Infogobierno, a pesar de que su puesta en práctica sigue presentando retos importantes.

En el caso Venezolano no podemos olvidar “las complejas interacciones que se producen entre las instituciones formales y las informales, y entre unas instituciones y otras. No obstante, no se han de simplificar las soluciones, sino tener en cuenta el grado de legitimidad que cualquier cambio institucional puede suponer en una cultura concreta...” (Bandeira, 2009: 15). En todos los niveles, desde la Constitución Nacional hasta las Ordenanzas Municipales, queda mucho por hacer para respetar y dar cumplimiento a las nuevas normas vigentes dentro de la administración pública venezolana. La adaptación de los indicadores de gobierno abierto busca evidenciar esta situación de modo que se pueda

incentivar un cambio institucional positivo en las organizaciones públicas locales que permitan la modernización del sector público.

Considerando lo antes expuesto, esta investigación tiene las siguientes interrogantes: ¿Qué es la Sociedad de la Información?, ¿Cuáles son los principales problemas de la gobernanza urbana local en la era de la Sociedad de la Información? ¿Cómo es el marco jurídico venezolano en relación al gobierno abierto? Y así con ellos responder ¿Cómo adaptar los indicadores de gobierno abierto de las Naciones Unidas al marco jurídico municipal Venezolano?

En cuanto al tipo de investigación, según su nivel o alcance podemos afirmar que es una investigación **descriptiva** debido a que “Busca especificar propiedades, características, y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población” (Hernández et al. 2010: 80). Asimismo, el diseño de investigación es **documental**. Una investigación documental se entiende como “el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos” (Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2005: 20).

Este estudio se basará en la obtención y análisis de información provenientes de materiales impresos, leyes y teorías existentes en el área de políticas públicas. La misma tiene como propósito ampliar y profundizar en el conocimiento de los Indicadores de gobernanza Urbana y a través de la investigación documental, analizar el desarrollo teórico que han tenido los mismos. Además, de hacer una adaptación a los indicadores de gobierno abierto que permitan obtener un instrumento de diagnóstico sobre el desempeño municipal en el área.

En cuanto al diseño de la investigación, es una investigación **cualitativa**, **no-experimental** pues como lo establece Hernández *et al.* (2010) no hay manipulación directa de variables, y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos. Esta investigación es *cualitativa*, por cuanto “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández *et al.* 2010: 7). Esta investigación buscó a través de la adaptación de unos indicadores ya existentes, lograr obtener información cualitativa que permita mostrar las debilidades existentes en el área de gobierno abierto en las alcaldías venezolanas, mediante los siguientes objetivos:

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

Proponer nuevos indicadores institucionales para la medición de la Gobernanza Urbana en materia de Gobierno Abierto, que se adecuen al marco jurídico venezolano actual.

Objetivos específicos

- Examinar conceptualmente la llamada Sociedad de la Información.
- Analizar los principales problemas de gobernanza urbana local en la era de la Sociedad de la Información.
- Definir el marco jurídico venezolano en relación al Gobierno Abierto.
- Adaptar el sistema de indicadores de gobierno abierto de las Naciones Unidas al marco jurídico municipal venezolano.

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación es pertinente pues se plantea contribuir con la generación de indicadores para lograr una gobernanza urbana abierta y transparente que estimulen gobiernos más eficientes en el uso de sus recursos. Esto permitirá lograr ciudades mejor planificadas, sostenibles en el futuro y donde se pueda tener una buena calidad de vida. Latinoamérica y especialmente Venezuela necesitan impulsar una planificación urbana que mejore la forma en que se están dando los patrones de crecimiento urbano. El éxodo del campo a la ciudad es cada vez más grande “Las ciudades crecen cada vez menos compactas y se expanden físicamente a un ritmo que supera el incremento de su población, un patrón que no es sostenible” (ONU-Hábitat, 2012: 17).

No obstante, en Latinoamérica el problema en la ciudades es un asunto de implementación de políticas públicas, es decir de gobernanza urbana, del gobierno de la ciudad “No existen fórmulas homogéneas para garantizar el buen gobierno, pero, para lograrlo, son determinantes las condiciones legales, administrativas, políticas y financieras, así como el ejercicio del control y participación ciudadanos y el modo de liderazgo aplicado por el propio gobierno en sus varios niveles” (ONU-Hábitat, 2012: 134). Así pues, los indicadores de gobernabilidad desarrollados buscan determinar cómo se están dando estas condiciones en los países. Sin embargo, pensamos que puede ser importante incluir otros indicadores institucionales a los ya existentes que permitan conocer mejor el estado de las instituciones locales en materia de gobierno abierto, que provean la información necesaria, para conocer las fortalezas y debilidades institucionales, las tendencias y comportamientos urbanos, así como los principales retos que presentan las ciudades venezolanas.

Los indicadores nos permiten conocer mejor la situación de las cosas. Son fundamentales para diagnosticar apropiadamente el problema y plantear soluciones más precisas y mejor diseñadas. Estos son datos que simplifican la información relevante y la hacen comprensible y manejable.

Los indicadores son medidas que resumen información sobre temas particulares y apuntan a problemas específicos. Por sobre todo, el propósito de los indicadores es evaluar las condiciones y tendencias con relación a los objetivos y metas trazadas e indicar si los objetivos han sido cumplidos o tienen posibilidad de lograrse. Los buenos indicadores permiten que los responsables de formular políticas se anticipen a las tendencias futuras; otorgan información de advertencia temprana, miden los impactos de políticas, identifican temas y problemas prioritarios, permiten la comparación de lugares y situaciones en un momento determinado y a lo largo del tiempo. (Auclair, 2002: 83)

Por ello la importancia de adaptar los indicadores de gobierno abierto según las propias necesidades del país, para perfeccionarlas y que consigan evaluar la efectividad de políticas en esta materia, ayudar en el monitoreo de resultados, permite la evaluación de la gestión de los líderes elegidos y sus estrategias de gobierno, hacer análisis prospectivos, entre otras muchas funciones.

Aunque existen indicadores, son necesarios **indicadores locales desagregados** que proporcionen información detallada y un diagnóstico certero de la ciudad de acuerdo a la legislación local. Además, los indicadores no solo sirven como insumos locales sino que permiten la producción de informes globales con importantes análisis de las tendencias urbanas e incentivan la realización de estudios comparativos. Auclair (2002) determina que los indicadores existentes, hasta cierto punto si permiten hacer comparaciones entre ciudades. No obstante, no es posible realizar comparaciones intra-ciudad y como

consecuencia es poco factible entregar una visión completa de la situación en diferentes partes de la misma.

Por otro lado, Auclair (2002) expresa el imperativo de **aumentar la adaptación local de indicadores urbanos** para políticas urbanas. Se hace necesario analizar y desarrollar casos de estudio sobre la aplicación de los indicadores tanto nacionales como municipales, para poder intercambiar experiencias. Igualmente, se requiere desarrollar casos de estudio sobre la aplicación de los mismos. Asimismo, “Se necesita incorporar indicadores a los procesos de planificación estratégica y de gestión operacional de ciudades para mejorar la toma de decisiones a nivel local y lograr transparencia” (Auclair, 2002: 91).

Otro factor importante es el desarrollo de **herramientas de monitoreo para los administradores de ciudades** o funcionarios públicos encargados de la gestión local, para lograr administraciones con menor opacidad y con mayor rendición de cuentas. Todo esto muestra la importancia que tiene la adaptación de indicadores de gobierno abierto al marco jurídico municipal venezolano. Estos indicadores buscan ser un instrumento para medir la apertura que puedan tener los gobiernos municipales, y establecer en qué proporción colocan en práctica la legislación venezolana en esta materia. La información a recaudar a través de los indicadores será útil para determinar las debilidades en el área, generar nuevas estrategias por el lado gubernamental y orientar las exigencias por el lado de los ciudadanos. Gobiernos más abiertos, son gobiernos que muestran un interés real en disminuir la corrupción y aumentar el uso eficiente de los recursos.

CAPÍTULO I

“El empobrecimiento (económico y de valores) que nuestra sociedad está padeciendo ocurre porque el problema central no radica en cambiar a alguien, sino en cambiar algo, en el que, además, todos estamos involucrados. Se refiere a la forma como nos organizamos, nos relacionamos, solucionamos nuestros conflictos y participamos en la construcción del país. No importa la persona que se encuentre al mando: si no contamos con un set de reglas que permitan el equilibrio de fuerzas y garanticen los derechos de todos por igual, estaremos condenados al fracaso”

(Luis Vicente León)

En este capítulo profundizaremos en los cambios que están generando las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la sociedad. Conceptualizaremos la llamada *Sociedad de la Información*, sus enfoques y características más importantes. Posteriormente, estudiaremos a la *Gobernanza* como enfoque que busca transformar el modo de gobernar para adaptarse a esta nueva sociedad, analizaremos los principales atributos de una administración pública eficiente y los retos presentes en los gobiernos locales, describiendo finalmente los rasgos más característicos de la administración pública venezolana.

1. Los gobiernos locales en la Sociedad de la Información

Con la llegada de las nuevas tecnologías de la información y comunicación se han presentado una serie de transformaciones sociales, relativas a una época de cambios en la forma en que interactuamos. Muchos autores tratan de identificar esas transformaciones con la acuñación de términos como sociedad de la información, sociedad de la comunicación,

sociedad post-industrial, sociedad red, aldea global, sociedad del conocimiento, era tecnotrónica o digital, entre otros.

Pero ¿qué son las TIC's? Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– se pueden definir como “sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores” (CEPAL, 2003: 3), lo cual permite una comunicación interactiva a través de una red. Es decir, las TIC son producto de la convergencia tecnológica de la fusión de diversos campos científicos, que incluyen las nuevas tecnologías de información y divulgación, las tecnologías de la comunicación y las soluciones informáticas. Asimismo, para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) las tecnologías de la información son el conjunto de "disciplinas científicas, tecnológicas y de ingeniería empleadas en la manipulación y elaboración de información, su aplicación; los ordenadores y su interacción con los hombres y las máquinas, y las cuestiones sociales, económicas y culturales relacionadas" (Bocco, 1998: s/n)

Históricamente en cualquier sociedad, la generación y procesamiento de información, así como la capacidad de comunicar ha sido muy importante. Por eso creamos el lenguaje y la escritura, y posteriormente la revolucionaria imprenta, por dar tan solo algunos ejemplos. Cada avance tecnológico en estas áreas ha trastornado y modificado las sociedades. Las TIC representan un avance tecnológico impresionante, que están cambiando aceleradamente la forma de interrelacionarnos socialmente y con ello están transformando todas las esferas desde la política hasta la económica. Es por ello que se habla de la nueva *sociedad de la información*. Toda nueva tecnología tiene una carga

ideológica, y es el fruto de diversas visiones de mundo que están alterando y modificando nuestros comportamientos como personas y colectivo.

No obstante, el término sociedad de la información es uno de los más usados y se ha consolidado en los últimos años por ser el que han preferido las organizaciones internacionales. De hecho, en 2003 se dio la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, llevada a cabo en Ginebra (Suiza), la cual buscó diseñar planes y acciones para reducir la brecha digital. (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2015)

1.1 ¿Qué es la sociedad de la información?

Sobre el tema se viene discutiendo ampliamente ya desde principios de los años 70 del siglo XX, cuando ni siquiera existía Internet. Incluso antes, en la década del 50, se localizan los autores pioneros como Norbert Wiener, creador de la cibernética, quien fue capaz de divisar el advenimiento de denominada: *sociedad de la información* “cuya base organizativa, imaginaba, era la circulación sin trabas de la información, a la que consideraba como una nueva materia prima. El valor social de la información, señalaba el matemático estadounidense, está vinculado a su transparencia y capacidad de circulación” (citado en Levis, 2004:3).

Otro importante precursor del término es Yoneji Masuda, autor de diversos libros sobre tecnología y sociedad, en 1968 publicó *Una introducción a la Sociedad de la Información*, predecesor de su libro más conocido, *La Sociedad de la Información como sociedad post-industrial* de 1980 y publicado en español en 1984. Masuda, define a la sociedad de la información como aquella que “crece y se desarrolla alrededor de la

información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material” (Masuda, 1984: 197). Es por ello que se hace referencia al término sociedad post-industrial, porque la producción material dejada de ser lo principal.

Por otro lado, Zbigniew Brzezinski es el creador del neologismo *la sociedad tecnocrática*, la cual define como “una sociedad conformada cultural, psicológica, social y económicamente por el impacto de la tecnología y la electrónica, en especial en el área de los computadores y las comunicaciones” (citado en Bell, 1976: 24). Aunque su definición fue acertada, este término no se hizo tan popular.

En 1970 se desarrollaron una serie de avances tecnológicos en el campo de la informática y las telecomunicaciones, que impulsaron la llamada sociedad de la información. Levis (2004) hace alusión sobre algunos de ellos como fueron: en 1966 el primer satélite artificial de comunicación transatlántica llamado Early Bird, el cual permitía que retransmisiones televisivas en directo desde y a cualquier lugar del planeta, así como una mejora impresionante de las telecomunicaciones internacionales (telefonía y transmisión de datos); en 1969, se crea *Arpanet*, antecedente directo de Internet; en 1971, Intel presenta el primer microprocesador; en 1976, se funda la entidad comercial de computadores *Apple Computer* y se crea *Cray-1*, la primera supercomputadora.

Sin embargo, a diferencia de la década anterior, los años 70 estuvieron marcados por la crisis económica. La mayoría de países industrializados comenzaron a desacelerar su crecimiento y ocurre el abandono del Patrón-Oro por parte de los Estados Unidos, además de la crisis petrolera de 1973. Esto aunado a los avances tecnológicos, hacen que algunos

autores comiencen a resaltar “del paso de una economía basada en la producción de bienes a otra basada en los servicios y en el que la información, pronosticaban, será el recurso principal y el motor de un sistema económico cada vez más global” (Levis, 2004: 4). Es por ello infieren sobre la sociedad post-industrial donde la producción de bienes queda en segundo lugar y la producción de información y conocimiento generará un valor mucho mayor en la economía mundial.

Algunas obras pioneras en esta visión fueron: *The production and distribution of knowledge in the United States*, del economista estadounidense Fritz Machlup, publicada en 1962. *La sociedad post-industrial* en 1969, del sociólogo francés Alain Tourraine y *The Coming of Post-Industrial Society: A venture in social forecasting*, en 1973, obra del estadounidense Daniel Bell. Para Bell “la sociedad post-industrial es una sociedad de información, igual que la sociedad industrial es una sociedad productora de bienes” (citado por Levis, 2004: 4).

Asimismo, el informe *Construir la sociedad europea de la información para todos*, redactado por expertos de alto nivel en 1997 a petición de la Comisión Europea, define la sociedad de la información como:

Aquella que actualmente se desarrolla, en la cual las tecnologías poco costosas de almacenaje y de transmisión de información y de datos son accesibles a todos. Esta generalización de la utilización de información y de datos está acompañada de innovaciones organizacionales, comerciales, sociales y jurídicas que cambiarán en profundidad la vida, tanto en el mundo del trabajo como en la sociedad en general (Citado en Levis, 2004: 15).

Igualmente, la UNESCO ha sido uno de los principales impulsores del término de “Sociedad del Conocimiento”, el cual se diferencia de la palabra “Sociedad de la

Información”, pues considera que la noción de este último se basa en los progresos tecnológicos. En cambio, el concepto de Sociedad del Conocimiento comprende dimensiones sociales, éticas y políticas más vastas (UNESCO: 2005: 17). Es un concepto pluralista y amplio que apuntó a una nueva forma de desarrollo.

1.1.2 Características más importantes de la sociedad de la Información

Para Daniel Bell algunas características de la sociedad post-industrial son (Cfr. Bell, 1976):

1. La consolidación de la ciencia y los valores cognoscitivos como necesidad institucional básica de la sociedad.
2. La toma de decisiones cada vez más técnicas involucra a los científicos o economistas más directamente en los procesos políticos.
3. El crecimiento exponencial y la especialización de la ciencia, el surgimiento de una nueva tecnología intelectual, la creación de una investigación sistemática a través de inversiones para la investigación y el desarrollo, y, como meollo de todo lo anterior, la codificación del conocimiento teórico.

Igualmente la sociedad de la información también se caracteriza por lo siguiente (Cfr. Martínez, 2006):

- Predominio de la **informática**. Siendo el factor clave de la economía por encima de los factores de producción tradicionales (tierra, trabajo y capital).
- Surgimiento de una ‘nueva clase social’ basada en su conocimiento informático y en sus habilidades de relaciones personales.

- Los nuevos medios facilitan la **comunicación interpersonal** (celular, e-mail), son más interactivos (e-mail), suministran un volumen inconmesurable de información (especialmente el Internet), son colectivos y participativos (Internet, videoconferencias), son sociables, se usan más para entretenerse que para utilidad o instrumentalidad (videojuegos o aplicaciones como el juego Candy Crush), aunque el Internet cada vez se usa más para el comercio. Son de uso personal y privado.
- Facilitan la **interactividad**, integración y convergencia de relaciones.
- Presenta tendencias **globalizantes**.
- Hay un desplazamiento de los escenarios de **socialización**: nos relacionamos a través del celular, de la televisión y del Internet. Los espacios tradicionales de convivencia social, como la plaza, la familia, el bar, la escuela y los supermercados están siendo sustituidos por estos espacios virtuales.
- Desarrollo de una cultura “**postmoderna**”, marcada por el relativismo, el inmediatismo, la superficialidad, la exacerbación de la imagen y lo estético.

Otras características pueden ser:

- Es flexible, adaptable, deja de lado las formas jerárquicas y se inclina por la mejora de las relaciones horizontales, basadas en una sociedad red, donde esta red carece de centro y está compuesta de nodos interconectados.
- Está marcada por el aumento de la desigualdad social, generando una creciente brecha entre info-ricos e info-pobres, la llamada *brecha digital*.
- Hay mayores posibilidades de control social y vigilancia.

- Las TIC permiten más opciones para las audiencias, obteniendo más posibilidades y diversidad de comunicación, ejemplo de ello el crecimiento exponencial que están teniendo las redes sociales instantáneas como *Whatsapp o Snapchat*.
- El Estado pierde fuerza. Se comienza a dejar de lado la sociedad estatocéntrica, pasando a la llamada *gobernanza* a través de la incorporación de nuevos actores como la sociedad civil y el mercado en los procesos de gobernación.

En vista lo anteriormente expuesto, esta investigación define *Sociedad de la Información* como: una consecuencia de las nuevas posibilidades de interacción presentes en las TIC's, que afecta los espacios de la vida en sociedad y donde la informática se convierte en factor clave de la economía, acompañado de una gran acumulación y procesamiento de datos e información.

1.1.3 Principales enfoques de la Sociedad de la Información

Existen dos enfoques preponderantes sobre la Sociedad de la Información. Están aquellos que la ven con optimismo y como la herramienta que brinda la posibilidad de interconectarnos (aldea global); y los escépticos, quienes evidencian la brecha digital creciente, aduciendo que en los países menos desarrollados se dificulta el acceso a la red. Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden que la digitalización de la sociedad, es un proceso indetenible, en el que estamos inmersos y que seguimos avanzando rápidamente, debido al crecimiento exponencial que está teniendo el desarrollo tecnológico.

Es interesante observar que la postura de Bell, a pesar de ser de mediados de los años 70, se encuentra vigente todavía. Bell sostenía que el paso de la sociedad industrial a la sociedad post-industrial, vuelve la espalda tanto a la naturaleza como a la maquina. “La

sociedad post-industrial vuelve la espalda a ambas. En la experiencia preponderante del trabajo, los hombres viven cada vez más fuera de la naturaleza y cada vez menos con la maquinaria y los objetos; viven con otros hombres y se enfrentan entre sí”. (Bell, 1976: 103). En un primer momento nos dice Bell (1976) la realidad era *la naturaleza*, luego lo fue la *técnica* y en la sociedad posindustrial ahora lo es el *mundo social*.

No obstante, 40 años después, cabe preguntarse hasta qué punto nuestra realidad está determinada por el mundo social. Es cierto que las TIC han permitido una comunicación e interacción social sin precedentes, que han dado paso a los llamados procesos globalizadores. Pero la forma en la que nos comunicamos ha cambiado, produciendo que la interacción directa y real sea en parte sustituida por la virtual a través de los nuevos medios digitales.

Otro enfoque interesante fue dado por Masuda, quien en su visión futurista del momento sostuvo que la computadora nos enfrentaría a dos alternativas opuestas. Una realidad sería la que él denominó *computopía* “en la sociedad global de la información, todos los ciudadanos estarán unidos entre sí por una red global de información y conocimiento, dirigida hacia la formación de una conciencia global, que barrerá las diferencias de culturas, intereses y nacionalidades” (citado en Ruiz-Gallardón, 2014: 55). Imaginó un nuevo orden mundial, donde se logra la incorporación de todos al sistema educativo y se consolidaría la paz.

La segunda alternativa consistía en el uso de computadores solo con fines de automatización, esto permitiría un mayor control social. “Si los ordenadores se utilizaran sólo con fines de automatización, la sociedad controlada sería una realidad y sus

consecuencias serían la alienación del género humano y la decadencia social” (Masuda citado en Levis, 2004: 3). Ninguna de las dos alternativas se ha dado cabalmente. La sociedad de la información actual pareciera más una mezcla de las dos, junto con otros ingredientes no incorporados en ellas.

La *computopía* de Masuda se asemeja a la idea de *Aldea Global* de Marshall McLuhan, de la cual nos referiremos con mayor profundidad más adelante, muy optimista del proceso globalizador y la segunda alternativa de Masuda refleja los miedos de muchos con respecto a la llamada brecha digital. Es cierto, el poder lo tienen los que cuentan con mayor información y acceso a los avances de la tecnología, por eso las discusiones acaloradas en torno a los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo. Los gobiernos están más conscientes de la necesidad de controlar los medios para poder influir en los ciudadanos. Pero al mismo tiempo, estos poderes políticos se hacen vulnerables por la facilidad con la que se puede filtrar información.

Otro miedo presente es el uso que se le pudiera dar a la información. Prácticamente los datos más importantes de los usuarios están siendo guardados en la *web* de una u otra forma. En la actualidad hay un debate importante con respecto a la protección de la información personal. *Facebook*, por ejemplo, está utilizando la información suministrada en nuestros perfiles para determinar que publicidad nos muestra. Esto es solo una evidencia de la utilidad otorgada a los datos que se encuentran en el ciberespacio.

Uno de los principales enfoques vigentes en esta área es el dado por Manuel Castells, quien define la sociedad red como:

Aquella cuya estructura social esta compuesta de redes potenciadas por tecnologías de la información y de la comunicación basada en la

microelectrónica. Entiendo por estructura social aquellos acuerdos organizativos humanos en relación con la producción, el consumo, la reproducción, la experiencia y el poder, expresados mediante una comunicación significativa codificada por la cultura. Una red es un conjunto de nodos interconectados. Un nodo es el punto de intersección de una curva (2004: 27).

Castells (2004) establece una distinción entre “sociedad de la información” y “sociedad informacional”. El primer término resalta el papel de la información en la sociedad. Sin embargo, Castells (2004) explica que la información, desde una visión amplia como comunicación del conocimiento, ha sido fundamental en todas las sociedades. Considera más preciso referirse como sociedad informacional al nuevo modo de desarrollo, constituido por la aparición de un nuevo paradigma tecnológico basado en las TIC.

Castells (2004) coincide con Bell en reconocer que cada proceso de desarrollo presenta un principio de actuación determinado en su estructura, alrededor del cual se organizan los procesos tecnológicos. El industrialismo, o lo que Bell llama “sociedad industrial”, se orienta hacia el crecimiento económico a través de la maximización del producto; mientras que el informacionalismo lo hace hacia el desarrollo tecnológico, a través de la acumulación de conocimiento y grados de complejidad más elevados en el procesamiento de la información. Por supuesto que el conocimiento ha elevado y continúa elevando la productividad, pero la producción tecnológica está cada vez más orientada a la búsqueda de información y conocimiento en el informacionalismo.

Otro enfoque importante ha sido el presentado por McLuhan quien con su concepto de *Aldea Global* persigue resaltar los efectos que conllevó el aumento de la velocidad de transmisión, en su momento con los avances de la televisión satelital, pero actualmente claramente identificado con el internet, (Symes, 1995). Una nueva capacidad de

experimentar en tiempo real los efectos de nuestras acciones a escala global, al igual que podemos hacer, supuestamente, en nuestras situaciones físicas. En consecuencia, McLuhan concluyó que nos vemos obligados a tomar conciencia de la responsabilidad que tenemos a nivel global en lugar de preocuparnos solamente por las comunidades pequeñas. Por tanto, él considera que debido a los avances en las telecomunicaciones “el mundo no es más que un pueblo” (citado en Symes, 1995: s/n).

Con la metáfora de la aldea se pueden distinguir o interpretar dos significados. La aldea simboliza a ese mundo que se ha disminuido a un pequeño espacio donde las personas pueden comunicarse de forma rápida con las nuevas tecnologías. Como dice McLuhan (citado en Symes, 1995: s/n) “el tiempo ha cesado y el espacio se ha desvanecido. Ahora vivimos en una aldea global... un acontecimiento simultáneo”.

Además, la imagen de un ente conectado por un sistema nervioso eléctrico en el que las acciones de una parte afectarán a la totalidad, es algo que cobra vigencia y lo vemos tanto en la interdependencia economía mundial como en el funcionamiento del medio ambiente. No obstante, McLuhan presentó una visión de mundo idealista con una profunda fe en lograr una mayor empatía, integridad y profundidad en la conciencia mundial.

La aparición y popularización del internet a dado relevancia a esta visión de *Aldea Global*, es decir de comunidad global integrada, capaz de romper con la centralización del poder. Es por esto que afirma “la tecnología eléctrica... parecería representar el individualismo obsoleto y... interdependencia corporativa obligatoria” (McLuhan citado en Symes, 1995: s/n)

No obstante, esta visión choca si vemos como el proceso de globalización no se ha dado de forma homogénea. Esto está produciendo una brecha digital que puede ser bastante peligrosa debido a la enorme desigualdad en la cantidad de información que manejan los diferentes estratos sociales y que aumenta en los países de renta media y baja. Es necesario aclarar que:

Cuando la noción de brecha digital se refiere a las diferencias de acceso que existen entre los ciudadanos ya sea por falta de capacitación para manejar los instrumentos de la convergencia o por falta de infraestructura tecnológica), se le ha denominado analfabetismo informático y como tal ha sido tratado en reuniones internacionales de alto nivel. En este caso, la promesa a futuro es alfabetizar a esos ciudadanos. En ambos casos la apuesta es por el futuro (Crovi, 2002: 22).

La brecha digital es un concepto promovido por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional –FMI–, el Banco Mundial –BM– y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– que busca concientizar al mundo sobre esta situación y que de cierta forma reconoce las debilidades presentes en el modelo de desarrollo vigente en el mundo. Existen diversos indicadores para medir la brecha digital, generalmente se clasifican con base a la infraestructura disponible, el conocimiento en el uso de tecnología y de Internet.

Las TIC por si solas no son capaces de producir un mejoramiento en la calidad de vida de las personas. Solo por el hecho de existir no se van a resolver los problemas del mundo. Aunque hay tecnologías para avanzar hacia el aumento de la calidad vida, todo depende del uso que les demos. Por medio del acceso a las tecnologías se han incrementado el poder de quienes dirigen los principales medios de comunicación y de los principales productores de las TIC. Es lo que se conoce como hipótesis de *agenda setting*, donde se

conjugan los intereses de la clase dominante, teniendo la facultad de decidir la agenda de los temas que se deben discutir en lo político, económico y social, insertando su visión de mundo, he influenciando el comportamiento social. Es decir, lo que no entre en la agenda de los medios no existe. No obstante, a la par han surgido la resistencia a estos poderes, por ende, participan en el desarrollo de aplicaciones libres, *freelancers*, noticieros y páginas *web* no convencionales como *blogs* o la llamada Red profunda que consiste en información o base de datos que no se encuentra a través de los motores de búsqueda. Generalmente son colectivos sociales que conservan la confianza en su potencial para contribuir con el desarrollo tanto individual como colectivo.

1.2 La gobernanza

A la par del surgimiento de las TIC's también ha crecido el descontento de la sociedad con las actuaciones del Estado. Este se ha tornado ineficiente para cumplir con la complejidad de demandas de la ciudadanía y en las que se ve sobrecargado en sus funciones. Cada vez más deslegitimado, el Estado comienza a darse cuenta que ha de reconfigurar su rol ante una conglomerado social más involucrado en los asuntos públicos. Es así como surgen entonces los enfoques de la *Nueva Gobernanza*, como una forma de renovar y adaptar el proceso de gobernación a los nuevos actores y escenarios.

Mezclando el concepto de gobernanza de la Real Academia Española (2001) y el propuesto por Blanco y Gomà (2003) podríamos decir que cuando se hace alusión acerca de la gobernanza se está mostrando un nuevo modo de gestión que propone la participación e interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios, el cual busca adaptarse mejor a un nuevo escenario caracterizado por crecientes incertidumbres y

complejidades sociales. Este concepto es tomado en el ámbito urbano para establecer una nueva forma de gestionar las ciudades.

De esta manera dentro de los diversos conceptos de gobernanza, uno que enfatiza la dimensión institucional es el proporcionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– para el cual la gobernanza significa hoy “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (citado en Calabuig, 2008: 81).

1.2.1 Gobernanza local y gobernanza urbana

Es necesario hacer mención de la Gobernanza Local, pues en los últimos años se ha convertido en un factor fundamental dentro de los proyectos de desarrollo local. El concepto de buena gobernanza denota calidad, eficiencia y efectividad en la administración local, en la provisión de servicios públicos y de toma de decisiones, factores que deben caracterizarse por su transparencia, inclusión y rendición de cuentas dentro del ejercicio de poder y autoridad local. Para la Junta Ejecutiva del PNUD y del Fondo de Población de las Naciones Unidas –FPNU–, la gobernanza local incluye:

El conjunto combinado de instituciones, sistemas y procesos, en el plano local, a través de los cuales las autoridades locales interactúan con los ciudadanos, los grupos y las comunidades locales y les prestan servicios, y estos pueden comunicar sus intereses y necesidades, solucionar sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones. Los elementos esenciales de una gobernanza local efectiva y democrática son múltiples: relaciones transparentes y sólidas entre el plano central y el plano local, participación de los ciudadanos, asociaciones entre los principales interesados en el plano local, capacidad de los actores locales, múltiples corrientes de

información, instituciones de rendición de cuentas, y una orientación incluyente y favorable a los pobres. Si bien el desarrollo local es una condición esencial para asegurar la difusión geográfica del desarrollo humano, la gobernanza local efectiva complementa este proceso en apoyo de sociedades incluyentes y respetuosas de los derechos (Junta Ejecutiva del PNUD y FPNU, 2011:1).

También, la gobernanza aplicada al ámbito urbano, la llamada *gobernanza urbana*, es aquella que descende a nivel local e involucra a todos los actores presentes en la ciudad (mercado, sociedad civil, Estado) en la gestión de los asuntos comunes de la misma. Los impactos negativos de experiencias de desarrollo urbano desordenado, están concientizando y despertando tanto a gobiernos nacionales como locales, empresas, y sociedad civil. Todos ellos están reconociendo la necesidad de tomar medidas preventivas que no solo promuevan el crecimiento económico sino que este se produzca de forma sustentable.

El desarrollo óptimo de la gobernanza urbana disminuye la exclusión, incentiva la participación ciudadana, lo que permite una mejor orientación de las políticas públicas a las necesidades de la comunidad. Además se caracteriza por tener organizaciones menos burocráticas, horizontales y con mayor transparencia. Generando mayores ingresos que pueden ser destinados a programas sociales para los más pobres. Una definición interesante de Gobernanza de la ciudad es la plantea por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe –ROLAC– de UN-Habitat que la define como:

La suma de las muchas maneras que los individuos y las instituciones, tanto públicas como privadas, planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo a través del cual se pueden contemplar intereses diversos o conflictivos y se puede emprender una acción conjunta. Este incluye tanto instituciones formales como acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos. (UN-Habitat/ ROLAC, s.f: 7).

1.2.2 Gobernanza policéntrica y análisis institucional

De la misma forma, uno de los cambios más importantes presente en la Gobernanza es su cambio de visión sobre la sociedad. Esta deja de verse como un actor pasivo y, a pesar de los dilemas presentes en el ámbito civil, se ha comprobado que ella presenta cualidades importantes de autogestión. Para ello es oportuno profundizar sobre la gobernanza desde el enfoque de la nueva economía institucional/neo-institucionalismo. Esta área cuenta con investigadores destacados como la politóloga Elinor Ostrom.

Elinor Ostrom, primera mujer Premio Nobel de Economía 2009, se le concedió dicho galardón por su estudio sobre el *gobierno de los comunes*². De ella se puede decir, igualmente, que “la gobernanza policéntrica ha sido un eje de referencia en el pensamiento *ostromiano* a lo largo del tiempo por su reconocimiento explícito de la diversidad de acuerdos institucionales para abordar problemas a diferentes escalas” (Araral, citado en Miguez, et al., 2015:16).

Ella misma describió su trabajo como “una perspectiva conductual a la teoría de la acción colectiva de la elección racional” (Miguez et al., 2015: 32). Así pues, construyó una forma novedosa de abordar el análisis de los problemas de acción colectiva, con numerosos casos de estudio, que le permitió escapar de hacer conclusiones universales y “supera la

²Este hace referencia al estudio de Ostrom para solucionar la *Tragedia de los bienes Comunes*. Parábola que muestra a través del ejemplo del pastoreo de ovejas en terrenos comunes, por qué los recursos comunes se terminan utilizando más de lo deseable. En la actualidad sirven para abordar el tema de la contaminación. Su lección general es “cuando una persona utiliza un recurso común, reduce su uso por parte de otra. Como consecuencia de esta externalidad negativa, los recursos comunes tienden a utilizarse excesivamente. El Estado puede resolver el problema reduciendo su uso por medio de la regulación o de impuestos. A también puede convertir el recurso común en un bien privado” (Mankiw, 1998: 217).

visión dicotómica “Estado-mercado” que asumía la existencia de individuos indefensos e incapaces de autogestionarse” (Lichban citado en Miguez et al., 2015:16) y contempla fórmulas híbridas de gobernanza. Razón por la cual Ostrom ha considerado peligroso establecer modelos excesivamente simplificados y con pretensiones universalistas.

“La 'diversidad institucional' es característica del entorno humano” (Ostrom citado en Miguez, et al., 2015:16) y “las propuestas institucionales deben ir más allá de aquellas 'panaceas' que recomiendan un único sistema de gobernanza para todos los problemas” (Ostrom *et al.* citado en Miguez, et al., 2015: 16). En su perspectiva de la gobernanza, Ostrom reconoce la importancia de las autoridades políticas en apoyar “la capacidad de autogobierno de los grupos y las comunidades que actúan a todos los niveles de agregación” (McGinnis citado en Miguez *et al.* 2015:16) y la necesidad de ayudar a las jurisdicciones locales a resolver sus conflictos de interés. No obstante, piensa que las reglas diseñadas por las comunidades afectadas tienden a ser más efectivas, pues toman en cuenta sus características propias. “Ostrom perfila un enfoque multinivel que defiende un espacio de acción propio para las jurisdicciones locales” (Miguez, et al., 2015:21)

Otro aspecto importante a resaltar de los estudios realizados por Ostrom es su contribución al Capital Social. Este hace referencia “al conjunto de redes de confianza interpersonal en las sociedades humanas, redes que pueden ser impulsadas por normas de reciprocidad y de ayuda mutua y que tienen una fuerte relación con las redes sociales y la participación en las asociaciones de la comunidad” (Miguez, *et al.*, 2015:25).

Elinor Ostrom también advierte del problema que se puede producir cuando ciertas decisiones políticas tomadas por la autoridad llegan a afectar o destruir el capital social

existente (Cfr. Miguez, et al., 2015). Por otro lado, algo interesante a destacar es que recuerda que el capital social no se desgasta con el uso, sino todo lo contrario por el desuso. Este seguirá siendo un instrumento valioso “mientras se sigan utilizando los compromisos acordados, confíen los unos en los otros y exista reciprocidad”. (Ostrom y Ahn citado en Miguez, et al., 2015: 26). Asimismo, las instituciones gubernamentales son decisivas y tienen influencia en el tipo y nivel de capital social que los individuos establecen. Es importante que éstas faciliten espacios para la autoorganización que incentiven el surgimiento del mismo.

Un punto interesante en esta discusión es que tanto Delamaza como Ostrom advierten que las reglas que se hayan establecidos en estos proceso de gobernanza no son estáticas sino que parte de su éxito radica en que puedan ir renegociándose a medida que evoluciona el proceso mismo.

Además, es importante aclarar que cuando se hace referencia a buscar algún grado de institucionalización, no implica necesariamente a una institucionalización formal basada en marcos jurídicos nuevos. Si no más bien la existencia de códigos y normas acordadas entre las partes involucradas y el peso que tengan estos en la práctica.

Delamaza concuerda con Ostrom al reafirmar la importancia de la participación y auto-organización de los ciudadanos. Considera que en los últimos tiempos han surgido numerosas experiencias de participación entre las que podemos contar “diversas reformas legales y administrativas; diseños de políticas y de programas, presupuestos municipales participativos, consejos gestores, mesas de concertación, órganos de contraloría social e instrumentos y normativas de planificación participativa” (Delamaza, 2009: 6).

Generalmente orientados a la mejor distribución de los recursos en los sectores más excluidos.

No obstante, Delamaza (2009) considera que el éxito de la gestión de las políticas públicas no depende solo de la existencia de mecanismos participativos, sino primordialmente de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para exigirlos. Para Delmaza (2009:6) la gobernanza democrática “supone un desplazamiento creciente de las funciones de gobierno hacia instancias más amplias y complejas, donde la coordinación con actores extraestatales es un rasgo permanente”.

Existe cada vez más discusión en los temas de gobernación, participación, y rendición de cuentas y esto debido en parte a la transformación que muchas instituciones han tenido a la hora de abordar los problemas de las ciudades y la presión ejercida por la sociedad organizada. Esto ha inspirado distintas maneras de conceptualización de estas experiencias innovadoras como “Los diseños discursivos de Dryzek, el concepto de “Co-governanza” de Ackerman, los “Interfaces de rendición de cuentas” de Isunza. Los “públicos participativos” de Avritzer y el modelo de “Empowered Participatory Democracy” de Fung y Wright, entre otros” (Monsiváis citado en Delamaza, 2009: 8n).

1.3 Principales problemas de los gobiernos locales en la sociedad de la información

El proceso urbanístico de las ciudades, especialmente latinoamericanas ha sido muy acelerado, desordenado y contaminante. Este fenómeno fue tan rápido que sobrepasó las capacidades gubernamentales, por lo que estos procesos se dieron sin dirección y planificación en la mayoría de ciudades de la región, pues los gobiernos no estaban

preparados, ni contaban con las capacidades institucionales para controlar y dirigir este fenómeno (ONU-Hábitat, 2012).

No obstante, todo ciudadano desea contar con un buen servicio de agua, saneamiento, espacios públicos, seguridad, gestión de los residuos sólidos, transporte público eficiente, buenas vías de acceso y viviendas adecuadas, entre muchos otros. Para lograr que las ciudades cuenten con esto, el mayor peso recae en la gestión del gobierno local y las instituciones formales e informales que lo acompañen. Es por ello, que la gobernanza urbana está estrechamente ligada al marco institucional en el cual se desarrolla. De allí que resulte fundamental comprender cuáles son las debilidades institucionales que presentan los países pobres, que no han permitido su desarrollo, pues cada vez más se reafirma la tesis de North a través de la evidencia empírica, sobre la importancia crucial de las instituciones para lograr el desarrollo económico de los países.

Para North (citado en Bandeira 2009: 5n.) “las instituciones son reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones económicas, políticas y sociales de las personas. Estas reglas pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas civiles con validez jurídica)”. Las instituciones políticas formales son vitales, pues sientan las reglas de juego, crean los incentivos que estructuran el comportamiento de los demás actores, determinan cuales son las elecciones disponibles e influyen la elaboración de políticas públicas. (Alcántara y García, 2009)

En este mismo orden de ideas, para Alcántara y García (2009: 20) no hay instituciones ni buenas ni malas, pues éstas dependen del contexto. Es por ello que el

impacto de las instituciones cambia de acuerdo al contexto sociopolítico en el que se inserta: “A veces los impactos institucionales previstos para democracias avanzadas no se produjeron en los mismos términos en contextos diferentes...el denominado fetichismo de la reforma, la ignorancia de otros aspectos de raigambre histórica y cultural que fueron despreciados sin tener en cuenta su peso latente es un fenómeno recurrente” (2009: 20). Podríamos decir entonces que aunque las instituciones formales incentivan a tomar determinados comportamientos, estas también se ven afectadas por las arraigadas conductas informales y culturales presentes en una sociedad. Un ejemplo en el caso venezolano es la economía rentística, que determina transversalmente las instituciones tanto formales como informales.

En consecuencia, es necesario recordar que las instituciones no vienen de la nada, estas “no se crean sobre una tabla rasa, son instituciones sucesoras” (Alcántara y García, 2009: 20) que más bien se rediseñan sobre las bases de las ya existentes.

No obstante, a veces es difícil distinguir que instituciones son las que efectivamente son “buenas” y debemos copiar y cuáles no lo son. Este trabajo ha buscado profundizar en determinar dichas instituciones, estudiando los avances que existen en el área del gobierno abierto y adaptando los indicadores existentes a nivel mundial al caso venezolano. Al contar con este tipo de indicadores se podrá incentivar la transformación institucional que los gobiernos locales necesitan, pues contarán con metas y objetivos claros que perseguir.

En el informe de ONU-Hábitat titulado: Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013. Se mencionan los principales retos relacionados con las instituciones del

transporte urbana y la gobernanza, que además consideramos se encuentran presentes en general en los gobiernos locales latinoamericanos. Estas se resumen en cuatro categorías:

- **Retos de adaptación.** Pues existe la resistencia al cambio en muchas instituciones, es necesario que estos vayan acompañados de un fuerte liderazgo político.
- **Retos administrativos y de gobernanza.** Los cambios organizativos, sobre todo cuando hay cambio de gobierno normalmente no han sido positivos. Pues solo han servido para traspasar competencias de un lugar a otro y cambiar nombres dentro del organigrama. Uno de los retos más grandes está en lograr una gestión integrada.
- **Retos de la política de movilidad, la planificación, la gestión y la regulación.** Es necesaria la integración multimodal. Un problema común en las instituciones urbanas es la integración de la planificación, gestión y financiamiento. También es básica la colaboración interinstitucional entre organismos. Asimismo, existe una urgente necesidad de incorporar las preocupaciones medioambientales en los marcos institucionales y de gobernanza para la movilidad urbana.
- **Retos para generar recursos y capacidades.** El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación mejoran el rendimiento de los sistemas públicos. Sin embargo, estas herramientas con frecuencia no se saben usar adecuadamente y presentan numerosos problemas tecnológicos y de financiación para muchas instituciones. Además, es necesario generar capacidades a nivel institucional y formar a técnicos y especialistas según los requerimientos institucionales. Esto permitirá mejorar el intercambio de conocimientos utilizando las herramientas de las tecnologías de la información (Cfr. ONU-Hábitat, 2013).

De igual manera, el nuevo concepto de gobernanza ha venido modificando las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, generando un abordaje diferente de los asuntos públicos. No obstante, estas nuevas interacciones que incentivan una mayor participación de la sociedad, necesitan otras formas de coordinación y de concertación. Es decir, a medida que el Estado está incluyendo nuevos actores que colaboren en el proceso de gobernación, estableciendo una relación más horizontal, han surgido otros retos que solucionar, pues la sociedad civil es un espacio muy heterogéneo, con múltiples actores, y diferentes niveles de organización y capacidades.

Dentro de este enfoque de la participación ciudadana, existen varias críticas a la misma entre las cuales se destacan tres (Cfr. Delamaza, 2009: 6):

- Las referidas a las limitaciones propias de los espacios de participación. Se cuestiona la formación de élites participativas, las que hacen predominar finalmente los intereses de los grupos organizados sobre los no organizados, creando situaciones de “captura de los espacios públicos”,
- Las que aluden a que las exigencias de racionalidad de las políticas públicas serían incompatibles frente a la “racionalidad limitada” de la ciudadanía. Se cuestiona la falta de conocimiento técnico de los ciudadanos/as, la dispersión de sus demandas, las dificultades de gestión, y la pérdida de eficiencia y mayor gasto de recursos en la obtención de soluciones, y
- Las críticas que previenen sobre el posible debilitamiento de la democracia representativa al introducir mecanismos de participación. Se cuestiona que la participación ciudadana directa pueda provocar un proceso de informatización de la política, al establecer canales alternos no institucionalizados de mediación, con el consecuente debilitamiento de los partidos políticos y conflictos con las instancias surgidas desde elecciones populares.

Las críticas se producen en parte debido a que estos nuevos modelos políticos y organizacionales que están surgiendo difieren de los preexistentes y rompen con la división

clásica entre el Estado y la Sociedad Civil. Para Delamaza (2009) dichas instancias de participación ciudadana al insertarse al proceso de toma de decisión ayudan entre otras cosas a fortalecer la incorporación de temas que quedaron fuera de la agenda electoral; así como permiten una mayor inclusión social y eficacia en el ciclo de las políticas públicas al tomar en consideración las demandas de los sectores usualmente no representados.

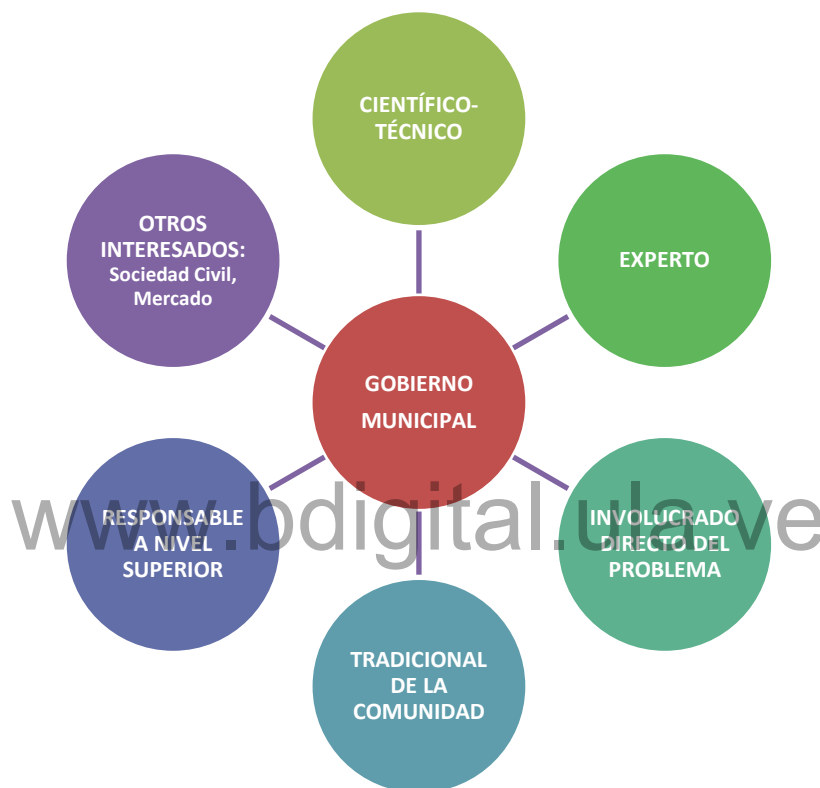
Además, Delamaza (Cfr. 2009) alega que existen al menos cuatro dilemas a destacar, que surgen con este cambio de la función estatal a la hora de coordinarse y vincularse con los actores sociales. Estos **dilemas del Estado** son los relacionados a la representación, al comando, la eficiencia, y el marco legal.

En primer lugar, el dilema de **representación** se refiere a la legitimidad de los participantes. Aquí los funcionarios públicos deben estar conscientes de que es necesario buscar sentarse con los actores sociales, no a explicar sus políticas sino a compartir una decisión, a elaborar una estrategia conjunta, y someterse a su control y fiscalización. No obstante, estos actores sociales como pueden ser las Organizaciones No Gubernamentales – ONG´s– generalmente son portadores de un problema que puede afectar a pocos. Mientras que la autoridad electa representa una mayoría clara del electorado.

En segundo lugar, el dilema del **Comando** se refiere al control de las acciones por parte del responsable político. Para Cravacuore (citado en Delamaza, 2009) la relaciones entre la sociedad civil y el Estado tienden a ser radiales. Pues generalmente es el Estado quien queda en el centro del esquema de relaciones, esto debido a que los distintos actores (Ver figura 1) se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. Por lo

que es en el Estado donde recae una mayor responsabilidad de la articulación, debido a la poca iniciativa que tienen las organizaciones de la sociedad civil para cooperar entre ellas.

Figura 1. Actores relacionados en el proceso de gestión



Fuente: Elaboración propia a partir de lo expuesto por Delamaza (2009).

El tercer dilema es el de la **Eficacia**, pues no está demostrada una mayor eficiencia costo/ beneficio de las acciones participativas y por el contrario si una demanda mayor de recursos humanos. Vemos que en acciones concertadas, el mero proceso de coordinarse insume tiempo.

Y por último el dilema de los **Marcos Legales**, pues generalmente se mantiene una tradición jurídica atrasada, más apropiada a las instituciones verticales y jerárquicas que limita la implementación e invade la práctica de las nuevas relaciones presentes en la Gobernanza.

La sociedad civil también cuenta con sus propios dilemas a la hora de participar en mecanismos institucionales de concertación (Delamazo, 2009). El primero tiene que ver con la **autonomía**, pues es difícil mantener dicha autonomía. Sin embargo, las formas de participación institucionalizada obligan a tener que sentarse en una misma mesa y acordar responsabilidades en común.

Otro de los problemas reside es lo que Delamazo (2009) llama estrategias de **acumulación política** en el espacio de la sociedad civil. Esto debido a que la sociedad civil se integra en sus inicios dentro de la lucha contra el Estado por la democratización y el respeto de los derechos humanos. Posteriormente, se ha dado una mayor cooperación entre el Estado y la sociedad civil, dando paso al surgiendo de la noción de “tercer sector” en la que ya no se plantea la confrontación de intereses sino el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal para buscar soluciones a problemas específicos.

No obstante, esta situación coloca a la sociedad civil en una posición difícil, pues por un lado necesitan procesar sus diferencias con el Estado, pero por otro lado dentro de ellas también actúan tendencias políticas, generalmente minoritarias y poco representadas en el espacio político formal. Es decir “la sociedad civil se vuelve el espacio posible para hacer política, pero ahora en coexistencia con el espacio político institucional” (Delmaza, 2009: 14). Algunas experiencias han mostrado este dilema evidenciando que generalmente

las Organizaciones de la Sociedad Civil – OSC – logran incorporar temáticas a la agenda municipal pero pierdan capacidad para incidir en las decisiones y la implementación.

Por último, está el dilema de la **fragmentación interna**. Pues en la actualidad los escenarios son más heterogéneos, dentro de los cuales existe una marcada pluralidad de actores e intereses que “dificultan la construcción participativa de lo público, tanto para métodos tradicionales de gestión pública como para las emergentes modalidades participativas”. (Delamaza, 2009:15)

Por otro lado, América Latina y especialmente Venezuela cuentan con un desafío adicional que trastoca y altera los procesos de concertación, participación política y consensos horizontales. Esto es el marcado clientelismo, **populismo** y patrimonialismo político. Las cuales representan relaciones de carácter instrumental y que profundizan la dependencia afectando la autonomía de los actores no estatales.

En consecuencia, podríamos preguntarnos ¿cuáles son las desventajas de una mayor participación de los actores sociales en el proceso de gobernación? ¿Conviene siempre concertar? Hay una variable importante a tomar en cuenta y es el factor *tiempo*. En un análisis comparativo de cinco proyectos en la ciudad de Buenos Aires, se concluyó que “en todos ellos, se utilizó más tiempo que si se hubiese realizado sin articulación de actores. Los recursos humanos económicos empleados y los problemas de gestión suscitados por el proyecto, en cambio, tendían a ser iguales o menores en el caso de los proyectos que involucraban concertación de actores (Cravacuore et al. Citado en Delamaza, 2009:21). En consecuencia esto lleva a preguntarse cuándo es bueno concertar, algunos autores señalan que conviene sobre todo si:

El problema a tratar es complejo, sistémico y duradero, cuando los resultados sólo pueden obtenerse en un marco de tiempo extendido, ya que este tipo de alianza resulta más comprensiva y continua para sostener los beneficios iniciales y construir impactos de largo plazo. Finalmente, se considera conveniente cuando el contexto es volátil, pues la diversidad permite compartir los riesgos existentes (levinger y McLeod, citado en Delamaza, 2009:21)

No obstante, también existen beneficios importantes producidos en estas alianzas (Delamaza, 2009) como una mayor **coordinación**, que permite identificar mejor las necesidades, donde están los mayores problemas de cobertura y con ello de asignación de recursos. La **comprensividad**, debido a que una mayor sinergia entre actividades, se obtiene una mayor cantidad de enfoques para problemas complejos. Y la **continuidad**, que permite una mayor eficiencia e impacto a largo plazo. Generando no solo una mejor provisión de bienes y servicios sino que los participantes directos incrementan su aprendizaje organizacional y capital social.

Ahora bien, dentro de este grupo de actores el rol que desempeñan los funcionarios públicos es vital. Por ello el funcionario debe contar con aptitudes y competencias como la proactividad, la capacidad de gestión, transparencia, el conocimiento local y social, su capacidad negociadora. Este debe velar porque en el proceso de concertación estén presentes los actores o *stakeholders* que realmente deben estar.

Los procesos de concertación cuando se institucionalizan exigen cambios en las propias instancias gubernamentales, algunos de ellos son (Ver cuadro 1):

Cuadro 1. Principales cambios que deben existir en las instancias de gobierno

Principales cambios que deben existir en las instancias de gobierno

- Creación de nuevas instancias en la estructura del poder municipal
- Coordinación entre las estructuras existentes.
- Designación de personal y recursos.
- Mejora de las instancias de planificación.
- Perfeccionamiento de la información para monitoreo de las inversiones.
- Producción de información técnica.
- Ejecución de obras decididas.
- Capacidad para alterar rutinas administrativas.
- Modernizar los sectores.
- Formar a los funcionarios en la lógica democrática y participativa.
- Adopción de nuevos instrumentos de gestión y planificación.
- Adquisición de capacidad del ejecutivo de administrar conflictos.
- Establecer negociación entre partes.
- Hacer la articulación entre planificación y presupuesto.
- Nuevos modos de gestión gubernamental en los niveles locales.

Fuente: elaboración propia a partir de lo expuesto en Filgueiras citado en Delamaza, (2009: 23)

www.bdigital.ula.ve

1.3.1 Funciones de la organización pública

Según Zambrano (2013) la organización pública debe cumplir con cinco funciones básicas. La primera es satisfacer las necesidades que le *demande el entorno*, la segunda función es la *de producción*, la tercera función es la de *finanzas públicas y presupuesto* público, la cuarta función es *la organización y el capital humano*, y finalmente la quinta función que se encarga de gerenciar las cuatro anteriores que llamó *gerencia estratégica*. A continuación profundizaremos un poco más en cada una (Cfr. Zambrano, 2013):

• Función de relación con el entorno

Esta tiene correspondencia con la relación gobierno-comunidad y comunidad-gobierno. El destinatario de esta función es la comunidad, que es la receptora de los

productos generados por la institución pública, está conformada por los ciudadanos, pero también por la comunidad organizada, la cual esta agrupada entorno una finalidad específica (ONG, sindicatos, gremio profesional). Otras instancias del gobierno son las demás organizaciones de gobierno (nacional, estatal o municipal) y las empresas privadas.

En esta función de relación con el entorno es importante considerar además a los *stakeholder* que significa dolientes en español. Es decir los dolientes del gobierno, aquellos ciudadanos, consumidores, usuarios o contribuyentes que el gobierno está en la obligación de atender por mandato legal. Por ejemplo la organización pública respectiva está en el deber de contraprestar a los contribuyentes, a través de un servicio, la contribución aportada que se concreta con el pago de un impuesto.

- **Función producción**

Esta función se refleja en la generación de productos públicos. Públicos pues la población que posee derechos debe tener acceso a los mismos. Puede ser de tres tipos: los llamados bienes públicos en primer término, los cuales son productos tangibles (edificaciones como escuelas o carreteras). En segundo término los servicios públicos, que son productos intangibles (educación, salud, transporte público); y en tercer término, los actos de regulación pública (ordenanzas, decretos, resoluciones, normas). No ha de existir una institución pública que no genere productos y la tipología de la producción debe estar plasmada desde su instauración en la normativa legal que la soporta. Se clasifican en productos terminales (producción terminal o final) y productos intermedios (objetivos de transformación para generar el producto terminal).

- **Función de finanzas públicas y presupuesto público**

Esta función está referida a los recursos que necesita adquirir una organización pública para generar los productos que por ley está obligado a producir. Estas finanzas públicas se plasman en un instrumento legal que en el caso venezolano se denomina Ley de Presupuesto Público (gobierno nacional, gobierno estatal) u Ordenanza de Presupuesto Público (gobierno municipal).

Los ingresos y los egresos que realice una institución gubernamental por ley deben estar reflejados en el presupuesto público. Entre los ingresos y los egresos debe existir un equilibrio. De no existir tal equilibrio incurriríamos en un déficit o superávit. Esta última situación se encuentra penalizada por ley en Venezuela.

Por otro lado, el presupuesto ha de responder a unos lineamientos estratégicos conocidos como plan de gestión de gobierno o plan operativo anual. El presupuesto no es más que la expresión financiera del mismo. Asimismo, debe mostrar resultados a los fines de justificar su ejecución. Es decir todo egreso que se ejecute debe implicar la generación de un producto, de unos resultados, y de unos impactos o beneficios sociales.

- **Función de organización y capital humano**

Para que un gobierno pueda cumplir con sus funciones requiere precisamente de una estructura organizacional y de un capital humano. En este sentido la función de la organización y del capital humano ha de estar en concordancia con el tipo y la cantidad de productos generados por la organización, por las demandas o necesidades que se deben satisfacer, y de sus niveles de ingresos y egresos (costos y gastos).

En definitiva, esa estructura organizacional está condicionada, especialmente, por productos que de acuerdo con la ley respectiva se encuentra obligada a generar y por tanto, se basa en el plan de gobierno, en donde se encuentran reflejados la misión, visión, los objetivos y las metas. Por otro lado, esa organización para poder actuar requiere de funcionarios, de personal, de gerentes públicos, quienes deben ser seleccionados, entrenados y adiestrados para cumplir a cabalidad con las funciones, los objetivos y las metas establecidas por la institución.

- **Función de gerencia estratégica**

Esta es una instancia de dirección, de conducción de la institución; es decir, la alta dirección, junta ejecutiva, gerencia general, encargada de dirigir la organización. Esa gerencia estratégica tiene, entre otras funciones, la de diseñar el plan estratégico de gestión de gobierno, para establecer la direccionalidad de la gestión gubernamental. En síntesis, la gran función de la gerencia estratégica es conducir el diseño del plan de gestión y su presupuesto de ejecución, a través del sistema de seguimiento, evaluación y control, y la petición y rendición de cuentas, entre otros sistemas.

1.3.2 Principales características de una organización gubernamental eficiente

Por otro lado Zambrano (2013) presenta cuales son las principales características que una organización gubernamental debe tener para gerenciar eficiente y efectivamente la gestión de gobierno, estas son (Cfr. Zambrano, 2013):

- Su alta y media gerencia deben estar formados en ciencias y técnicas de gobierno.

Para Zambrano (2013) gerenciar una institución pública no es lo mismo que dirigir

una empresa privada. Para poder ahorrar tiempo es necesario, explica Matus (citado en Zambrano, 2013: 308): “poner énfasis en los métodos formales de gobierno y en la formación acelerada de cuadros de liderazgo tecnopolítico, a fin de forzar una práctica que surge naturalmente de la madurez institucional”. Venezuela se encuentra rezagada y necesita preparar a los gerentes y funcionarios en ciencias y técnicas de gobierno. Esto incluye planificación estratégica pública, teoría de la organización y macroorganizaciones, análisis estratégico, políticas públicas, estudio de actores, prospectiva estratégica, monitoreo de la gestión pública, estrategias y técnicas de negociación, presupuesto por programas y proyectos, gerencia de empresas públicas, desarrollo urbano, formulación y evaluación social de proyectos, la oficina de gobernante y finanzas públicas.

- Debe planificarse estratégicamente y prevalecer esta actitud ante la improvisación. No con esto se determina que no se puede improvisar, pero lo que no debería ocurrir es que la falta de planificación domine la gestión de gobierno. Una institución que haya planificado bien conoce, identifica, selecciona y procesa los problemas de mayor impacto y diseña para ellos operaciones, escenarios, planes de contingencia y el cálculo estratégico, para construir viabilidad técnica, económica y política.
- Necesita pedir y rendir cuentas por desempeño de manera sistemática y periódica de su gestión. Para ello debe cumplir previamente tres actividades: planificación estratégica, presupuesto por programas y monitoreo de la gestión.
- La gerencia debe ser innovadora, creativa y no puede dejarse envolver por la rutina.

- Requiere de una organización en constante renovación, tanto para su actualización como por los cambios que exige el entorno.
- Su alta dirección debe exigir cuentas tanto en relación a la eficacia (productos u objetivos) como en su efectividad (beneficios sociales). Asimismo, debe dedicar tiempo a la innovación y analizar si las acciones de la organización son las que deben ser.
- La gerencia media y baja debe ocuparse de la eficiencia (lograr los objetivos y productos al más bajo costo), de la mejora continua de los procedimientos, y de investigar si las acciones que se desarrollan dentro de la organización están haciéndose bien.

1.3.3 Características de la organización pública Venezolana:

Venezuela presenta características propias dentro de su administración pública que perturban de manera particular los resultados de su gestión. Acorde con la opinión de la autora de este estudio, la priorización de los intereses de los partidos por encima de los intereses públicos ha producido una jerarquización inadecuada de los problemas, afectando el destino de los recursos y la planificación de los presupuestos. Para Zambrano las principales características presentes en las organizaciones públicas venezolanas son las siguientes (Cfr. Zambrano, 2013):

- El tamaño de su estructura (cargos, personal, procesos) no presenta correspondencia con las funciones o competencias legales que cumple, con su capacidad para generar ingresos propios y con sus resultados (eficacia y eficiencia de la gestión).

- Su débil y baja capacidad gerencial impacta el uso de los recursos, así como la cantidad de y calidad de los productos generados.
- Presenta varias estructuras organizacionales, las cuales no se encuentran adecuadas a los propósitos del gobierno y a las prácticas de trabajo: Una estructura reflejada en el manual de la organización, otra que se expresa en la ley de presupuesto y una tercera (la real) expresada en las actividades propias de la organización, es decir, sus prácticas de trabajo.
- No poseen un gabinete ejecutivo o este cuando lo tienen funciona muy irregularmente, con bajos niveles de formalidad y orden lo cual refleja deficiencias en los procesos de planificación y coordinación de los diversos órganos y entes de dichas organizaciones en la ejecución de sus actividades internas. Además, también existe problemas de coordinación de la gestión entre las gobernaciones, alcaldías y otros organismos del ámbito nacional y privado.
- En general, no cuentan con sistemas de alta dirección para soportar la gerencia de gobierno.
- Sus procesos administrativos y operativos no se encuentran claramente definidos, y en algunos casos, se caracterizan por ser deficientes, obsoletos e incluso innecesarios.
- La oficina del gobernador o alcalde, generalmente presenta debilidades en su organización, administración y uso del tiempo; así como capacidad técnica, para focalizarse en lo trascendente e importante y delegar las labores de rutina.

También podríamos incluir dentro de sus rasgos más característicos, especialmente dentro de la administración pública municipal, su baja capacidad para generar ingresos propios. Esta dependencia de los municipios al gobierno central es altísima, característica propia de un modelo de producción rentista. Otra característica importante es la falta de meritocracia y los bajos sueldos, que generan desincentivos para la realización de un trabajo eficiente por parte de los funcionarios públicos.

Podemos concluir que este capítulo tuvo como finalidad profundizar en los cambios que las TIC's están produciendo en nuestra sociedad y como consecuencia en las formas de gobierno. El sector público está cambiando porque nuestras sociedades así lo están exigiendo. Tal como la trasmisión de la guerra de Vietnam por televisión produjo una condena generalizada a la guerra por parte de la sociedad norteamericana. Así las TIC y sus grandes flujos de información están abriendo oportunidades de participación de la sociedad en los asuntos públicos antes impensables.

No obstante, los cambios sociales son más rápidos y las instituciones formales siempre presentan rezagos para adaptarse a ellos, característica mucho más evidente en los países de baja renta. Sin embargo, en la medida en que los gobiernos nacionales, estatales o municipales logren procesar más rápido estos cambios en sus estructuras, sus gobiernos presentaran resultados más eficientes, con una mayor respuesta a las demandas ciudadanas, legitimando de nuevo el rol del Estado, claro está un Estado que presenta una nueva configuración.

CAPITULO II

“La simple aprobación de una ley no equivale a crear una institución efectiva” y “las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería” (Elinor Ostrom)

A continuación estudiaremos al gobierno abierto como un componente clave de la gobernanza, en el que se recogen una serie de elementos fundamentales como son la transparencia, la participación ciudadana y la aplicación de las TIC's, y que comienza a proporcionar los instrumentos necesarios para que la gobernanza pueda llegar a ser una realidad patente en los gobiernos latinoamericanos y principalmente en Venezuela. Asimismo, examinaremos dos herramientas que consideramos son propuestas interesantes para implementar el gobierno abierto, como son el presupuesto ciudadano y el presupuesto participativo.

Además, analizaremos la legislación venezolana existente en el área del gobierno abierto, principalmente a nivel municipal. Esto permitirá determinar las exigencias de las leyes venezolanas en la materia, para posteriormente adaptarla a los indicadores de gobierno abierto que presenta Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas³ –UN-DESA–.

³ En inglés *United Nations Department of Economic and Social Affairs* y que en el resto del documento llamaremos: UN-DESA.

2. Gobierno abierto y bases legales

2.1 Gobierno abierto

Los gobiernos generalmente han sido celosos con la información que producen, la creían propia. Asimismo, el ciudadano entendía el funcionamiento del Estado como esa famosa *Caja Negra* de la teoría sistémica, que necesita insumos y genera productos, pero sin poder acceder a su funcionamiento interno. No obstante, con la llegada del gobierno abierto se propone transformar esta caja negra en una de cristal, en la que todos puedan observar lo que sucede adentro. Este nuevo concepto se ha puesto de moda recientemente, siendo cada vez más incorporado en las políticas gubernamentales. Una definición bastante completa es la dada por Tapscott este define el *Gobierno Abierto* como aquel que:

Abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o una jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red” (citado en Álvaro *et al.*, 2012: 42)

Álvaro *et al.* (2012:41) consideran que el gobierno abierto se puede definir en base a ciertas premisas que lo componen:

- i) **mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información** mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico)
- ii) **facilitar la participación de la ciudadanía** en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones)
- iii) **favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores**, particularmente entre las administraciones

públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar/o co-producir valor público.

Sin embargo, Ramírez (2011) considera importante aclarar que el concepto de Gobierno Abierto no se reduce a ser un sinónimo de “*gobierno electrónico*” o “*e-administración*”. Pues es un concepto que va mucho más allá, no solo se refiere a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos, es decir, no es solo una nueva aplicación tecnológica, sino que estamos hablando de alteraciones en los valores, de cambios en los modelos de gestión.

Es importante aclarar las diferencias entre gobierno electrónico ó *e-government* y gobierno abierto. El gobierno electrónico (UN-DESA, 2013) es un instrumento o herramienta importante para mejorar la provisión de servicios públicos y comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos, mientras que el gobierno abierto y los datos abiertos son estrategias para aumentar la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es decir, la apertura de datos genera un cambio cultural en la forma en que operan los gobiernos y como los ciudadanos se involucran. Obviamente las TIC son un instrumento importante del gobierno electrónico que beneficia la apertura gubernamental. Sin embargo, los problemas en el primero requieren una solución técnica, mientras que las iniciativas de un gobierno abierto requieren un compromiso continuo y sostenido.

Una de las principales recomendaciones es que las tecnologías de las TIC usadas por los gobiernos sean de estándares y formatos abiertos. Esto se traduce en la tecnología pueda ser más fácil de compartir y replicar dentro de los gobiernos, que se traduce en ahorro de recursos.

Para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas “Un gobierno abierto es sobre apertura y la apertura comienza con un proceso abierto. Un gobierno abierto consiste en una nueva relación entre los ciudadanos y los gobiernos, donde todos los actores se convierten en socios y trabajan juntos para encontrar nuevas respuestas, para resolver los problemas de la sociedad” (UN-DESA, 2013:11).

Asimismo, el gobierno del presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, es uno de los actores que más ha promovido el *gobierno abierto*, sobre todo a partir de la promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* del 21 de enero de 2009. Allí se exponen los tres pilares básicos que sirven de principios de soporte al concepto de Gobierno Abierto (Cfr. Alvaro *et al.*, 2012:45):

1. **Transparencia.** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;
2. **Participación.** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;
3. **Colaboración.** Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Estos principios son claramente identificables con la gobernanza. La consolidación de estos pilares, buscan lograr como señala: Alvaro *et al.*(2012) a través de la creación de espacios de contacto directo con la gente mediante la Web, y el gobierno 2.0 (redes sociales), elaboración de plataformas de debate, ofrecer datos públicos de primera mano o (*open data*) sin transformarlos ni interpretarlos, para que sea la propia sociedad quien lo haga y los utilice, se promueva la coproducción de valor público, social y económico, mediante la contribución de estos diversos sectores de la sociedad en la propia prestación de servicios, incluso generando nuevas aplicaciones, innovaciones o productos socialmente esperados. En resumen podemos decir que el gobierno abierto presenta dos vertientes principales: uno, la apertura de datos públicos; y dos, la apertura de los medios y redes sociales.

En base a lo expuesto en el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto y las afirmaciones de Álvaro *et al.* (2012) esta investigación define Gobierno abierto como aquel que bajo los pilares de la participación, la transparencia y la colaboración; abre sus puertas a todos. Proporcionando información pública, incentivando la participación ciudadana en el proceso de gobernación y promoviendo la colaboración de los diversos sectores sociales en la coproducción de innovaciones tecnológicas de valor público, social y económico.

Igualmente, dentro de la promoción de una mayor colaboración ciudadana, es importante considerar que el acceso a la información no solo debe proveer datos al ciudadano, sino que la misma sociedad civil puede también suministrar datos a la administración pública, de la cual es una gran consumidora. Un ejemplo de esto según

Ramírez (2011) ha sido el uso de las redes sociales en catástrofes naturales para ayudar logísticamente a las víctimas.

Por otro lado, dentro del gobierno electrónico que es un eje fundamental del gobierno abierto, no podemos dejar de mencionar los problemas de *interoperabilidad* que padecen sobre todo las administraciones públicas latinoamericanas y particularmente la venezolana. La interoperabilidad consiste en el intercambio de datos entre sistemas. No obstante, la información en las administraciones públicas latinoamericanas suelen encontrarse distribuidas en diversos organismos, colocándose solo a disposición de las necesidades propias de cada ente. Asimismo, la interoperabilidad también pasa porque el ciudadano no tenga que dar documentación que ya haya proporcionado al Estado.

La importancia de la interoperabilidad reside en que la misma es fundamental para una gestión pública eficiente. Es por esto que en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) establece en el art. 19 la necesidad de “tomar las medidas necesarias para realizar las adaptaciones de las administraciones públicas al gobierno electrónico y la colaboración entre Administraciones Públicas para conseguir la plena interoperabilidad de los servicios a nivel nacional, y subnacional, así como a nivel internacional” (CLAD, 2007:18) Esto se logra unificando estrategias, elaborando formatos estándar y protocolos comunes, disponibles para que se puedan usar por todas las agencias u órganos públicos, logrando conseguir no solo el *open data* sino el llamado *linked data*.

En consecuencias vemos que el *open data* es mucho más que sencillamente el suministrar información. Para que este se desarrolle completa y eficientemente es necesario que en el mismo se cumpla con ciertos principios que deben sustentar el espíritu y la

práctica de la “apertura de datos” Tauberer establece los siguientes (citado en Ramírez, 2011: 24-25):

- 1) *La información disponible en internet de forma gratuita.*
- 2) *La necesidad de contar con acceso a “datos primarios” o “en bruto”,* que son los que pueden recogerse directamente desde la fuente.
- 3) *Oportunidad y Actualización:* La necesidad de que los datos se pongan a disposición tan pronto como sea posible para preservar su valor.
- 4) *Accesibilidad:* Los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de usuarios y propósitos.
- 5) *Deben ser procesables por máquinas (computadores):* Los datos deben estar razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automatizado (se requieren “datos, no documentos”).
- 6) *No discriminatorio:* Los datos estarán disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro ni limitaciones.
- 7) *Usar formatos no propietarios:* Los datos deben estar disponibles en un formato en el que ninguna entidad tenga el control exclusivo.
- 8) *Sin licencias (Licenciamiento libre):* La difusión de los datos no estará limitada por leyes de propiedad intelectual o términos contractuales u otras restricciones arbitrarias. Hay cierta información confidencial que está restringida por ley, sin embargo deben ser la excepción y no la regla).
- 9) *Permanencia:* Los datos deben estar disponibles en un sitio de Internet estable indefinidamente.

10) *Promover el análisis*: Los datos publicados por el gobierno deben estar en formatos y enfoques que promuevan el análisis y la reutilización de esos datos.

11) *Formatos de archivo seguros*: los órganos encargados de la publicación en línea de datos deben buscar siempre el uso de formatos que no incluyan contenidos ejecutables y que hagan seguro su manejo para los usuarios.

12) *Procedencia y confianza*: El contenido publicado debe ser firmado digitalmente o incluir certificación de la fecha de creación/publicación, autenticidad e integridad.

Del mismo modo, la ONG Transparencia a través de la Coalición ProAcceso delineó *X Principios a favor del Derecho de Acceso a la Información Pública*, fundamentados en el derecho internacional, el marco jurídico venezolano, y la experiencia de otros países (Cfr. Transparencia, 2007)

www.bdigital.ula.ve

I. *Un derecho de todos y todas*. Es un derecho de carácter universal. En consecuencia no está determinado ni por la naturaleza del solicitante, ni por su nacionalidad o profesión, ni se encuentra sujeto a la potestad del otorgante. Además, no se tiene porque justificar las razones por las cuales se pide la información.

II. *Aplicable a todas las instituciones que realicen funciones públicas*. Cualquier institución pública, en todos sus poderes (ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y ciudadano) o de entidades privadas que realicen funciones públicas.

III. *Sujeto a una máxima divulgación*. Toda información es decir, toda la documentación en poder de una entidad pública, independientemente de la forma (papel, cinta, grabación

electrónica o equivalentes), origen (proveniencia) y fecha de elaboración en poder de un organismo público tiene que ser difundida.

IV. *Donde el secreto es la excepción.* Solo puede ser reservada por razones excepcionales como la seguridad nacional y protección de la intimidad, lo cual debe establecerse en una ley y ser facilitada cuando el interés público supere cualquier daño que su apertura o difusión pueda ocasionar.

V. *y las negativas deben ser y estar justificadas.* Toda persona que pida información tiene que recibir respuesta adecuada y oportuna. En consecuencia, toda negativa debe justificarse y explicar las razones sobre las cuales se fundamenta la determinación de no revelar la información. La ausencia de respuesta se considera como negativa de la misma.

VI. *Por cuanto establece mecanismos e instancias de apelación.* Las denegaciones de acceso o la no respuesta de solicitudes (es decir, el silencio administrativo) podrán ser impugnadas a través de los recursos administrativos previstos en la ley o mediante la vía contencioso administrativa.

VII. *Para cuyo ejercicio se facilitan los procedimientos y se garantizan sencillez, rapidez y gratuidad.*

VIII. *Donde la información esencial está al alcance de la ciudadanía.* Todos los organismos públicos colocan a la disposición de las personas un registro de todos los documentos de los cuales dispongan y aseguran acceso fácil y gratuito a esa información. Dicha información debe ser actual y clara y estar escrita en lenguaje sencillo. Los organismos públicos deben publicar los nombres de los funcionarios responsables de información, al igual que sus respectivos números telefónicos y direcciones de correo electrónico.

IX. *En forma explícita, detallada, actualizada y a través de diferentes medios.* Se garantiza, por todos los medios necesarios, para que cualquier persona pueda acceder libremente a la información. Las instituciones públicas tienen la obligación de divulgar, especialmente mediante medios informáticos, la información que tienen en su poder.

X. *Convirtiéndose en un derecho que es velado por una instancia independiente.* Se establece una instancia con la suficiente independencia, competencias y recursos, para garantizar y revisar las negativas del derecho al acceso a la información pública.

Cada uno de estos principios se deben cuidar a la hora de querer establecer un gobierno abierto exitoso, equitativo, democrático, accesible y confiable, lo que incentivará la participación de la sociedad en el proceso, mejorando la contraloría social y con ello la rendición de cuentas y la coproducción de políticas públicas.

2.1.1 *Open Government Data* o Datos de Gobierno Abierto

El término comenzó a ser relevante hace relativamente poco tiempo (2007), después de la publicación de una serie de principios por un grupo de expertos en Sebastopol, California, Estados Unidos de América (UN-DESA, 2013), que se refiere a menudo como "*Ocho Principios de los Datos de Gobierno Abierto* "o" *Principios Sebastopol* ". Estos principios establecen recomendaciones de mejores prácticas sobre cómo los gobiernos deben publicar los datos en Internet.

Los dos elementos principales de los datos de gobierno abierto pueden ser definidos como:

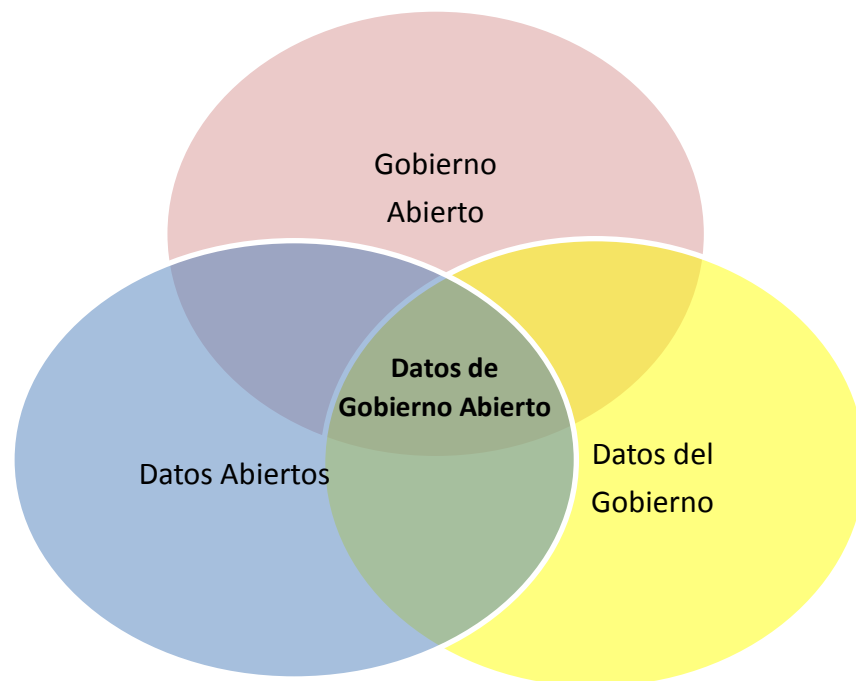
- *Open Data* o Datos abiertos se define como material que cualquiera puede utilizar para cualquier propósito, sin restricciones

- Los datos del gobierno o de la Información del Sector Público, es cualquier dato e información producidos o encargados por Organismos del Sector Público.

Los organismos del sector público, como los parlamentos, ministerios, tribunales y otras autoridades gubernamentales deben producir, mantener y actualizar grandes cantidades de documentos y bases de datos. Entre algunos ejemplos de datos se pueden destacar las estadísticas nacionales, la información presupuestaria, los registros parlamentarios, datos geográficos, las leyes y los datos sobre la educación y el transporte, entre otros.

UN-DESA (2013) aclara que no toda información del sector público se puede considerar datos de gobierno abierto, de hecho es la intercepción entre datos abiertos e información del sector público (ver figura 2). Pues datos abiertos se considera a cualquier dato sin importar fuente, solo si a estos se puede acceder, reutilizar y redistribuido por cualquier persona, para cualquier propósito, incluyendo reutilización comercial, de forma gratuita y sin ningún tipo de restricciones.

Figura 2. Datos de Gobierno Abierto



www.bdigital.ula.ve

Fuente UN-DESA (2013: 15)

Entre los principales retos que presentan la apertura de datos por parte del gobierno tenemos (UN-DESA4, 2013: 39):

- El nivel de la política: la falta de apoyo político de alto nivel, la falta de evaluación del entorno propicio, la falta de integración con la legislación y reglamentación vigente, la mala planificación de los recursos financieros
- El nivel de compromiso: pobre de divulgación y promoción de la iniciativa OGD y sus objetivos, la falta de participación de los

4 La totalidad de las citas provenientes de UN-DESA, han sido traducidas por la autora de su idioma original el inglés.

interesados, poca demanda y la utilización real de los datos, falta o debilidad de los ciclos de retroalimentación, la participación ciudadana débil, y bajo personal calificado en la administración público.

- El nivel técnico: infraestructura inadecuada o legado, la falta de datos digitales o datos en sí, la mala calidad de los datos y la interoperabilidad.

Igualmente, uno de los mayores riesgos en el gobierno abierto recae en la desigualdad en el acceso. Este acceso requiere tener conocimientos y capacidades, que lamentablemente no todo ciudadano tiene o puede pagar. Esto es lo que provoca la llamada brecha digital, generando mayor desigualdad y marginación dentro de los sectores más pobres. Proporcionando mayores ventajas en los estratos ya privilegiados por tener acceso a la tecnología, saber leer o escribir e incluso por la disposición tiempo para poder participar en este proceso; agrandando con ello la brecha digital.

Otros riesgos que menciona UN-DESA (2013) incluyen temores de perder el control sobre la divulgación e interpretación de la información, o el miedo a que los ciudadanos no sean capaces de entender los datos y por lo tanto su publicación sólo conduciría a una mayor confusión y desconfianza. Estas preocupaciones deben ser tomadas en serio y discutido con todos los actores interesados, a pesar de que parecen ser a menudo parte de una resistencia de los organismos del sector público para el cambio cultural que viene con el Gobierno Abierto.

2.1.2 Presupuesto participativo

La participación es un elemento fundamental del gobierno abierto, esta puede presentar distintos niveles de complejidad en la gestión de las políticas locales. “En el nivel más básico se encuentran aquellos procesos orientados principalmente a la asignación de prioridades para la inversión pública. Generalmente se trata más bien de procesos de consulta, de carácter instrumental, donde la agenda está definida por el actor estatal y los resultados se refieren a opciones entre alternativas prefijadas o secuencias temporales” (Delamaza, 2009: 17). Luego están niveles más complejos como los procesos de planificación participativa y aquellos en los que se toman decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas, donde es necesaria la deliberación pública. Delamaza (2009) advierte la necesidad de que estos espacios de participación cuenten con metodologías específicas que permitan obtener los objetivos planteados.

El proceso más avanzado se logra cuando la incorporación de los actores se da en durante la totalidad del ciclo de las políticas públicas. Es decir, aquellos donde se incluyen “aspectos de control sobre la implementación, la evaluación del proceso y la reformulación de nuevas etapas, incluyendo las reglas mismas de la concertación” (Delamaza, 2009:18). En el caso venezolano el Presupuesto Participativo es visto como un proceso mediante el cual los ciudadanos proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual que en el caso local realice el municipio.

En estos procesos la pluralidad de los actores que participen dentro de todo el ciclo es vital. La inserción de organizaciones civiles debe darse de la manera abierta, sin discriminación alguna, para que puedan representarse los distintos intereses y visiones de la sociedad “Esta amplia representación política de la sociedad civil es necesaria para mejorar

la calidad en el diseño de las políticas y las leyes, y para denunciar ante el sistema judicial el posible incumplimiento de las leyes por parte del gobierno” (Bandeira, 2009:13).

No obstante, es importante reconocer que dentro de las organizaciones civiles está presente un sesgo ideológico que frecuentemente lo hace apoyar o mantener la inclinación hacia algún grupo en particular como empresas, etnias, minorías entre otros. Por lo que es necesario que los grupos con menos representación aumenten su presencia en estos escenarios. Asimismo, debido a que la gobernanza presenta esta forma característica de relacionarse entre multiactores, es necesario identificar a los actores clave en el proceso de toma de decisión.

Además, de la sociedad civil hay otro actor fundamental que son las empresas, generalmente en Estados Unidos y en la Unión Europea estas se relacionan con el Estado a través de los famosos *Lobby*. Estos se puede definir como el espacio a través del cual estos actores tienen la capacidad de ser escuchado por medios legítimos, para que los argumentos que representan, sean tenidos en cuenta en procesos regulatorios/legislativos (Lahoz, 2015) Es interesante que para promover la transparencia en Estados Unidos los lobby deban estar registrados y Europa también existe la posibilidad pero es de carácter voluntario.

En el caso venezolano estos son inexistentes, lamentablemente se ha excluido en los últimos años la participación de los sectores empresariales, por concepciones ideológicas de izquierda mal entendidas. No obstante, este actor es fundamental y debe ser tomado en cuenta, de hecho en ocasiones puede ser el actor con más experiencia en algún tema. Claro

5 Esta cita es producto de la reflexión hecha por el Director de Asuntos Públicos Alberto Lahoz en el curso sobre *Consultoría para el Sector Público*, de la XV Escuela de Verano del Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de Madrid, el 7 Julio de 2015.

está al ser un actor de peso económico es necesario regular su participación y cuidar que esté negocié dentro de la ley y sin ningún tipo de ventajismo ilícito.

2.1.3 Presupuesto ciudadano

Una propuesta interesante para los gobiernos que están buscando mejorar su apertura de información, reside en el llamado presupuesto ciudadano. Este se podría definir como “El presupuesto aprobado - la ley u ordenanza de presupuesto- traducida a lenguaje y formato amigable y comprensible por todos los ciudadanos. Debe ser un documento autoexplicativo que exponga las propuestas del presupuesto (ingresos, administración y gasto), características relevantes del gobierno (por ejemplo: número de funcionarios policiales, escuelas) y cuáles son los resultados esperados de las políticas públicas a implementarse” (Transparencia Venezuela, 2014).

Para Transparencia Venezuela (2014), esto incentiva a aumentar la recaudación de tributos municipales, pues los ciudadanos estarán más informados acerca de donde se invertirán los recursos provenientes de su aportación. Permite además informar a los ciudadanos sobre las propuestas, proyectos y metas que la alcaldía tiene fijadas. Por otro lado mejora la comunicación entre la alcaldía y los ciudadanos e incentiva la contraloría social.

De la misma forma, es necesario advertir que el presupuesto ciudadano no debe convertirse en un instrumento de propaganda política. Su mal uso desvirtuaría su razón de ser y le restaría confiabilidad. Este ha de contener los supuestos sobre los cuales se formula el presupuesto como “aumentos de la tasa tributaria, número de inmuebles a gravar, entre otras que afecten directamente el presupuesto de la entidad. La calidad de estas

estimaciones determinará en buena medida la disponibilidad de recursos a lo largo del año; con el objetivo de que el presupuesto estimado y ejecutado sea igual o, en su defecto, presente sólo pequeñas variaciones” (Transparencia Venezuela, 2014: 2).

Además, ha de incluir la cantidad de ingresos de la alcaldía y sus respectivas fuentes de financiamiento de manera que los ciudadanos conozcan de donde salen los recursos públicos y en qué cantidades. Debería incluir los principales proyectos a los que se destinarán los fondos públicos desglosados por áreas (educación, seguridad, etc.), las metas a ser alcanzadas con los proyectos. Incluso se podría aprovechar para suministrar estadísticas clave sobre el municipio a los ciudadanos.

Por último, Transparencia Venezuela (2014: 2) considera es vital “la comparación del presupuesto del año en discusión con años anteriores, para que los ciudadanos puedan tener una referencia de la evolución del presupuesto a lo largo del tiempo. De igual manera, es recomendable que se detallen las nuevas medidas, áreas u objetivos que no existían previamente”.

2.2 BASES LEGALES

En esta sección se analizará el marco jurídico venezolano en materia de gobierno abierto. Examinando para ello la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y tres leyes más:

- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010)
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2015)
- Ley de Infogobierno.(2013)

2.2.1 Constitución Nacional y Gobierno Abierto

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su Art 141 contempla los principios en los cuales se debe cimentar el ejercicio de la función pública. Estos son “los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad”.

Asimismo, la Carta Magna venezolana protege el acceso a la información de las personas en su Art. 28: “Toda persona podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas”. El Art. 51 ratifica el derecho de toda persona a dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público sobre asuntos que sean de competencia de los mismos y obtener una oportuna y adecuada respuesta. Además, se prohíbe “la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades” (Art. 57).

2.2.2 Ley Orgánica del Poder Público Municipal

Las principales características de un gobierno abierto son la transparencia, la participación y la colaboración. En la Ley Orgánica del Poder Público Municipal – LOPPM– (2010) están presentes algunos de estos principios. El Art. 8 establece que:

Las autoridades del Municipio, de sus entes descentralizados y de las entidades locales deben presentar informes sobre su gestión y rendir cuentas públicas, transparentes, periódicas y oportunas ante las comunidades de su jurisdicción.

A tales fines, garantizarán la información y convocatoria oportuna y los mecanismos de evaluación permanentes, acerca de los recursos asignados, y los efectivamente dispuestos, con los resultados obtenidos.

Por otro lado en el Art. 251 se resalta la participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal. Así como, obligación de las autoridades municipales de promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública, facilitando las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna.

En cuanto al acceso a la información el Art. 252 establece que:

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal. Asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable. Igualmente, tienen derecho a formular peticiones y propuestas; y a recibir oportuna y adecuada respuesta; a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público.

Por otro lado, en lo referente al presupuesto participativo, la LOPPM (2010) en el Art.269 lo define como:

El resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública.

De la misma forma, la LOPPM (2010) destaca la importancia del control social, como mecanismo a través del cual todo ciudadano participa en la vigilancia y control de la gestión pública del municipio (Art. 270). La posibilidad que tienen todos los ciudadanos de solicitar al municipio, alcalde, concejales y cuerpo colegiado de las juntas parroquiales que

rindan cuentas de una determinada gestión (Art. 272). Además, establece la necesidad de que las autoridades municipales den la mayor publicidad a los actos de interés general como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes para incentivar el control social, así como la obligación de suministrar cualquier información y documentación que sea de interés a la comunidad (Art. 273).

2.2.3 Consejos Locales de Planificación

Una de las formas más importantes de participación de la sociedad organizada en Venezuela se da a través de los Consejos Locales de Planificación. Según la LOPPM (2010) en su Art. 111, se define como “el órgano encargado de integrar al gobierno municipal y a las comunidades organizadas en el proceso de planificación e instrumentación del desarrollo del Municipio”.

También la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública –LCLPP– (2015) en su Art 2 establece los mismos como:

La instancia de planificación en el municipio, y el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los demás planes nacionales y los planes estatales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública.

Dentro de sus principios rectores están la democracia participativa y protagónica, interés colectivo, honestidad, legalidad, **rendición de cuentas, control social, transparencia**, integralidad, perfectibilidad, eficacia, eficiencia y efectividad; equidad,

justicia, igualdad social y de género, complementariedad, diversidad cultural, **corresponsabilidad, cooperación, responsabilidad**, deber social, sustentabilidad entre otros.

Los municipios, a través de los Consejos Locales de Planificación –CLPP–, se encuentran dentro del llamado Sistema de Planificación. Según el Art. 6 de la LCLPP (2015) está integrado por el alcalde, quien lo preside; los concejales del municipio; un consejero por cada de las juntas parroquiales comunales existentes; un consejero por cada consejo de planificación comunal en la jurisdicción; dos consejeros por cada organización socioproductiva, movimiento u organización social (campesinos, pescadores, deportistas, entre otros); un consejero electo por los pueblos indígenas donde los hubiere. En aquellos municipios donde no existieren parroquias, los consejos comunales elegirán un consejero para integrar el Consejo. Así como un consejo electo por los pueblos indígenas en el caso donde los hubiere.

Entre algunas de los órganos más importantes de los Consejos Locales de Planificación está su Plenaria. En el Art. 13 de la LCLPP (2015) se establecen sus atribuciones:

1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo, así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten en el municipio.
2. Garantizar que el Plan Municipal de Desarrollo esté debidamente articulado con el Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo de las Comunas y los Planes Comunitarios de Desarrollo de los Consejos Comunales.
3. Promover y aprobar los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios desde el municipio hacia

las comunas, los consejos comunales, las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal y a las organizaciones sociales, de acuerdo con lo establecido en la ley respectiva.

4. Crear programas permanentes de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los Poderes Públicos.

5. Formular y promover los proyectos de inversión para el municipio ante el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, el Distrito Motor de Desarrollo y el Consejo Federal de Gobierno.

6. Promover y coordinar con los consejos comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del municipio, en cuanto a inversión se refiere.

7. Garantizar que el proceso de formulación del presupuesto de inversión municipal, se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo.

8. Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.

9. Impulsar la coordinación con otros Consejos Locales de Planificación Pública para coadyuvarse en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, solicitando, en su caso, la intervención de los poderes nacionales, de los estados y gobiernos de las comunas para tales efectos.

10. Elaborar y aprobar los planes y proyectos destinados a la dotación de obras y servicios esenciales en las comunidades de menor desarrollo relativo, a ser, propuestos ante el Consejo Federal de Gobierno.

11. Atender cualquier información atinente a sus competencias que solicite el gobierno nacional, estatal, municipal, comunal y comunitario, sobre la situación socio-económica del municipio.

12. Coordinar con el Consejo Municipal de Derechos de los niños, niñas y adolescentes, en todo lo referente a las políticas de desarrollo.

13. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los recursos reales y potenciales existentes en el municipio.

14. Promover ante los gobiernos comunitarios, comunales, local, estatal y nacional gestiones que permitan la creación de la infraestructura tecnológica, informativa y comunicacional que amerite el establecimiento de gobiernos electrónicos que sirva de medio para el acceso a los servicios del municipio, así como para la toma de decisiones, de los ciudadanos y ciudadanas [Negritas de la tesista]

Cabe destacar que tanto la LCLPP (2015) como la LOPPM (2010) han sufrido reformas para poder incorporar a los consejos comunales y las comunas dentro del proceso de planificación pública municipal. Hecho que es considerado como anticonstitucional al ser los consejos comunales una figura que no está contemplada en la Constitución. Además, de haberse votado en contra de las mismas, pues estaban dentro de los cambios que pretendía hacer el oficialismo a la Carta Magna a través de la reforma de 2007, propuesta que fue rechazada por el pueblo venezolano. No obstante, en la actualidad ya forman parte del entramado jurídico venezolano. Situación que algunos reprueban, pues ven en su figura una usurpación de las facultades municipales.

Sin embargo, buscando una mayor participación tanto ciudadana, como de estas nuevas instancias, la LCLPP en su Art. 33 (2015) establece que el *Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal* anuales “Resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo, los planes de desarrollo de las comunas, por los consejos comunales, y las organizaciones del Poder Popular, a través del proceso de

formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la presente Ley”.

A través de la LCLPP (2015) se busca poner en práctica el *Presupuesto Participativo*, que según el Art. 34 “Es el mecanismo que permite a los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anuales. El presupuesto participativo deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles”.

El proceso de formación del presupuesto participativo consta de tres fases según la LCLPP en sus Artículos 35, 36, 37 y 38 (2015):

1. Diagnóstico participativo: Consiste en el estudio y análisis de la realidad del Municipio que realizan las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente integradas y articuladas a los consejos comunales y de las organizaciones sectoriales, coordinado por el Consejo Local de Planificación Pública, a los fines de la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, así como el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal de cada año. Durante el lapso comprendido entre los meses de abril y agosto

2. Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal: Durante el lapso comprendido entre los meses de septiembre y noviembre de cada año, el Consejo Local de Planificación Pública formulará el Plan y Presupuesto de inversión Municipal, tomando en cuenta las necesidades prioritarias presentadas por los consejos comunales, las comunas y

los movimientos y organizaciones sociales, producto del diagnóstico participativo y las políticas de inversión del Municipio.

3. Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal: El Presupuesto de Inversión del Municipio deberá ser aprobado según lo establecido por la Ley Orgánica de Poder Público Municipal. El Plan de Inversión Municipal será aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. El Alcalde o Alcaldesa remitirá el Plan a la Cámara Municipal para su respectiva aprobación en la ordenanza presupuestaria del Municipio

Finalmente, hay una etapa de control, seguimiento y evaluación por parte de los ciudadanos, los órganos de control de las instancias del poder popular. Sin menoscabo de las facultades contraloras y fiscalizadoras que le corresponden a la Contraloría Municipal y a la Contraloría General de la República.

2.2.4 Ley de InfoGobierno

En su Art. 1, la Ley de Infogobierno (2013) establece que el objeto principal de la misma consiste en “Establecer los principios, bases y lineamientos que rigen el uso de las tecnologías de información en el Poder Público y el Poder Popular, para mejorar la gestión pública y los servicios que se prestan a las personas; impulsando la transparencia del sector público; la participación y el ejercicio pleno del derecho de soberanía”. Además, buscar promover el desarrollo de las tecnologías de información libres en el país para garantizar una independencia tecnológica y generar una plataforma tecnológica del Estado.

En general esta ley permite establecer y fijar los parámetros a seguir en materia de gobierno electrónico y abierto, *Open data*, transparencia y participación ciudadana. Así

como promover el conocimiento, uso e interoperabilidad de las Tecnologías de información, la protección de datos personales, la validez de archivos y documentos digitales; garantizando al mismo tiempo la seguridad y defensa de la nación.

Algunas de las definiciones que contempla la Ley de Infogobierno (2013) en su artículo 5 en materia de gobierno electrónico y abierto son:

- **Actuación electrónica:** Capaz de producir efectos jurídicos.
- **Acceso abierto:** Característica de los documentos públicos que se refiere a su disponibilidad gratuita en la internet pública, que permite a cualquier usuario leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o añadir un enlace al texto completo de esos artículos, rastrearlos para su indización, incorporarlos como datos en un software, o utilizarlos para cualquier otro propósito que sea legal, sin barreras financieras, legales o técnicas, aparte de las que son inseparables del acceso mismo a la internet. La única limitación en cuanto a reproducción y distribución, y el único papel del *copyright* en cuanto a los derechos patrimoniales en este ámbito, debe ser dar a los autores el control sobre la integridad de sus trabajos y el derecho a ser adecuadamente reconocidos y citado.
- **Estándares abiertos:** Especificaciones técnicas, publicadas y controladas por alguna organización que se encarga de su desarrollo, aceptadas por la industria de las tecnologías de información, y que están a disposición de cualquier usuario para ser implementadas.
- **Tecnología de información:** Tecnologías destinadas a la aplicación, análisis, estudio y procesamiento en forma automática de información. Esto incluye

procesos de: obtención, creación, cómputo, almacenamiento, modificación, manejo, movimiento, transmisión, recepción, distribución, intercambio, visualización, control y administración en formato electrónico, magnético, óptico, o cualquier otro medio similar o equivalente que se desarrollen en el futuro, que involucren el uso de dispositivos físicos y lógicos.

- **Tecnologías de información libres:** Son aquellas tecnologías con estándares abiertos que garantizan el acceso a todo el código fuente y la transferencia del conocimiento asociado para su comprensión; libertad de modificación; libertad de uso en cualquier área, aplicación o propósito y libertad de publicación del código fuente y sus modificaciones.
- **Usabilidad:** Se refiere a los atributos que deben tener los sistemas de información para que sean comprendidos, aprendidos y usados con facilidad por sus usuarios o usuarias.

Es importante destacar que en dicho artículo se ven reflejados varios de los principios básicos necesarios para poder avanzar hacia un gobierno abierto, como se esbozados anteriormente cuando definimos en el marco teórico al mismo. De esta manera, dentro de los derechos que la Ley de Infogobierno (2013) brinda a las personas está:

Artículo 8. En las relaciones con el Poder Público y el Poder Popular, las personas tienen derecho a:

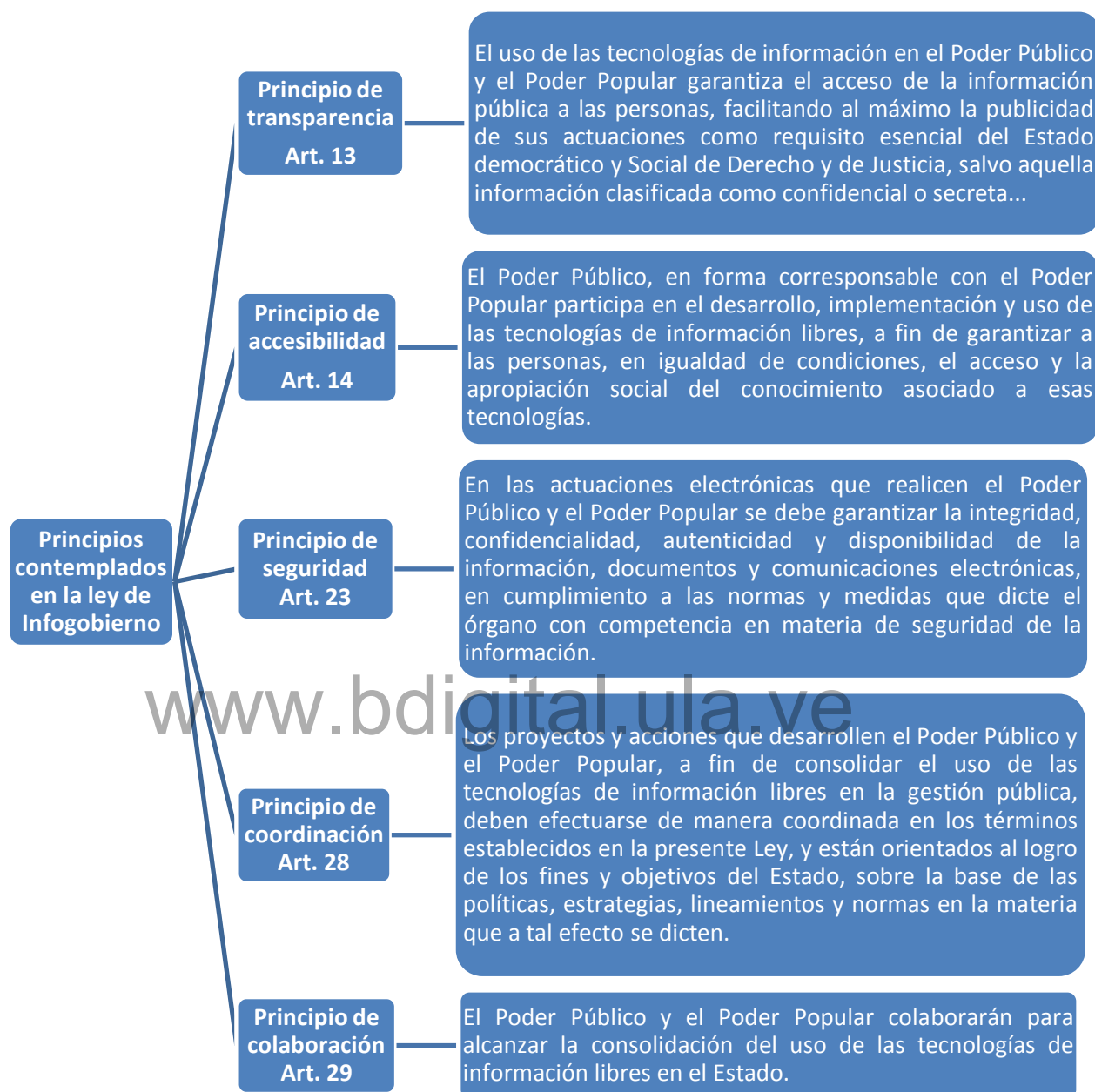
1. Dirigir peticiones de cualquier tipo haciendo uso de las tecnologías de información, quedando el Poder Público y el Poder Popular obligados a responder y resolver las mismas de igual forma que si se hubiesen realizado por los medios tradicionales, en los términos establecidos en la Constitución de la República y la Ley.

2. Realizar pagos, presentar y liquidar impuestos, cumplir con las obligaciones pecuniarias y cualquier otra clase de obligación de esta naturaleza, haciendo uso de las tecnologías de información.
3. Recibir notificaciones por medios electrónicos en los términos y condiciones establecidos en la ley que rige la materia de mensajes de datos y las normas especiales que la regulan.
4. Acceder a la información pública a través de medios electrónicos, con igual grado de confiabilidad y seguridad que la proporcionada por los medios tradicionales.
5. Acceder electrónicamente a los expedientes que se tramiten en el estado en que éstos se encuentren, así como conocer y presentar los documentos electrónicos emanados de los órganos y entes del Poder Público y el Poder Popular, haciendo uso de las tecnologías de información.
6. Utilizar y presentar ante el Poder Público y demás personas naturales y jurídicas, los documentos electrónicos emitidos por éste, en las mismas condiciones que los producidos por cualquier otro medio, de conformidad con la presente Ley y la normativa aplicable.
7. Obtener copias de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los cuales se tenga la condición de interesado o interesada.
8. Disponer de mecanismos que permitan el ejercicio de la contraloría social haciendo uso de las tecnologías de información.
9. Utilizar las tecnologías de información libres como medio de participación y organización del Poder Popular.

Rescatando con ellos el derecho establecido en la Constitución Nacional en el Art. 143 de la Constitución el cual establece el derecho de los ciudadanos a ser informados oportuna y verazmente por la administración pública y siguiendo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su Art. 252.

Esta Ley también contempla una serie de principios en los cuales fundamenta su estrategia (ver figura 3), estos principios son:

Figura 3. Principios contemplados en la Ley de Infogobierno



Fuente: Ley de Infogobierno 2013.

Asimismo, en la Ley de Infogobierno están presentes una serie de mecanismos que permitan garantizar los derechos que se contemplan, entre ellos se encuentran los

Repositorios Digitales (Art. 12) en los cuales se debe almacenar la información y documentos que conformen el expediente electrónico con la finalidad de ser accesibles.

Además, de un Repositorio *Digital de Programas Informáticos* (Art. 13) donde se registren todos los programas informáticos que se usen, con su respectiva licencia, código de fuente y demás documentación requerida.

En cuanto a la formación y capacitación de las en TIC's el Art.17 establece que:

El Poder Público debe proporcionar la formación en materia de tecnologías de información libres de sus respectivos colectivos laborales, para que interactúen con los sistemas y aplicaciones, desempeñando eficientemente sus labores y funciones en la gestión pública. Asimismo debe facilitar la formación de las personas, a fin de garantizar la apropiación social del conocimiento.

Otro requerimiento importante es la obligatoriedad de que los Órganos y Entes del Estado cuenten con un *Portal de Internet* (Art. 18) bajo su control y administración. Cabe destacar que la información contenida en los mismos presenta el mismo carácter oficial que la información impresa que emiten. En él la información contenida y servicios prestados (Art. 19) deben ser “accesibles, sencillos, expeditos, confiables, pertinentes y auditables, y han de contener información completa, actual, oportuna y veraz, de conformidad con la ley y la normativa especial aplicable”.

Esto permitirá que las personas puedan contar con la información y datos necesarios para hacer contraloría social y lograr una gestión pública más transparente. Como lo establece el Art 21. “Los servicios prestados por el Poder Público y el Poder Popular deben contener mecanismos que permitan la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación de las personas y sus organizaciones sociales...”.

Asimismo, esta ley promueve la Interoperabilidad, la cual exige en su Art 30. “Los procesos soportados en las tecnologías de información en el Poder Público y el Poder Popular deben ser interoperables, a fin de apoyar la función y gestión pública que éstos prestan, garantizando la cooperación y colaboración requerida para proporcionar servicios y procesos públicos integrados, complementarios y transparentes, sobre la base del principio de unidad orgánica”. Por otro lado, en cuanto a la necesidad de que la administración pública cuente con las plataformas tecnológicas necesarias la Ley de Infogobierno en su Art. 33. Establece que “El Poder Público debe contar con una plataforma tecnológica integrada, bajo su control y administración, que permita el efectivo uso de las tecnologías de información en sus relaciones internas, con otros órganos y entes, y en sus relaciones con las personas...”.

Con la Ley de InfoGobierno se busca que el derecho de acceso a la información sea facilitado y promovido a través de la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación. No obstante, cabe destacar que las leyes estudiadas en este capítulo en ocasiones no presentan una correcta implementación o sencillamente no son puestas en práctica. Esto debido a la falta de voluntad política o a las dificultades y riesgos que presenta para un gobierno abrir sus puertas al control ciudadano, sobre todo si no presenta un uso apropiado de los recursos públicos. Especialmente la Ley de Infogobierno, cuenta con retos importantes para implementarse en su totalidad. Aunque hay algunos avances, todavía no es una práctica generalizada en las instituciones públicas del país, donde los órganos y entes presentan diversos adelantos en su aplicación.

CAPÍTULO III

En todas partes del mundo, vemos la promesa de la innovación para hacer al gobierno más abierto y responsable. Y ahora, debemos construir sobre ese progreso. Y cuando nos reunamos de nuevo aquí el año que viene, debemos traer compromisos específicos para promover la transparencia, combatir la corrupción, para dinamizar la participación ciudadana, para aprovechar las nuevas tecnologías, para que podamos fortalecer los fundamentos de la libertad en nuestros propios países, mientras estemos a la altura de los ideales que pueden iluminar el mundo.

(Presidente Barack Obama, Discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2010)

3. Indicadores de Gobierno Abierto y su adaptación al marco jurídico municipal venezolano

Finalmente, en este capítulo haremos un repaso de los principales indicadores de gobernanza urbana y gobierno abierto existentes. Con la finalidad de estudiar cómo están contruidos y observar que elementos incorporan en los mismos. Posteriormente, presentaremos nuestra propuesta de adaptación de los indicadores UN-DESA a la legislación municipal venezolana.

3.1 Antecedentes de indicadores urbanos

3.1.1 Indicadores Urbanos

La Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos ha puesto un gran esfuerzo por lograr contar con indicadores urbanos y ha desarrollado los indicadores “basados en la Agenda de Hábitat y en las Resoluciones 15/6 y 17/1 de esta comisión,

logrando desarrollar un sistema de 23 indicadores claves, así como nueve listas de información cualitativa” (ONU-Hábitat, s.f, p.3) que reúne datos básicos para obtener la información mínima sobre el desarrollo urbano y las condiciones de habitabilidad. Esto permite medir el desempeño y las tendencias de múltiples áreas cruciales de la Agenda de Hábitat, lo cual permite tener una mejor comprensión del estado de las ciudades.

Posteriormente con la realización de post-Hábitat II, el Observatorio Urbano Global y el Programa de Indicadores Urbanos han buscado fortalecer el uso de los indicadores en los procesos de toma de decisión. Este ha sido un proceso que viene avanzando en las Conferencias que ONU-Hábitat ha estado desarrollando:

- En 1991, UN-HABITAT inició el Programa de Indicadores de Vivienda.
- En 1993 se convirtió en el Programa de Indicadores Urbanos con un enfoque más amplio en también otros temas urbanos.
- El programa ha producido dos bases de datos principales en 1996 y 2001 (Base de Datos Urbanos Global I y II), que fueron presentados durante las conferencias Hábitat II (1996) y Estambul +5 (2001).

En la Agenda Hábitat (resultado de la Conferencia Hábitat II, 1996) los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los socios de la Agenda Hábitat solicitaron a ONU-HABITAT para continuar el monitoreo de las condiciones urbanas a escala mundial. También se comprometieron para monitorear las condiciones urbanas en sus propios países e informar regularmente sobre las evoluciones.

La siguiente Base de Datos Urbanos Global (III) continuó con el monitoreo de los temas principales de la Agenda Hábitat con un enfoque especial en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente, la meta 11: *“Mejorar sustancialmente, para el año*

2020 las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que habitan en Asentamientos Precarios”. (ONU-Hábitat, 2004:1)

En la actualidad todo el esfuerzo hecho durante años por ONU-Hábitat (2015) ha derivado en la creación a nivel local de un sin número de Observatorios Urbanos nacionales o subnacionales. Dispuestos tanto en municipios como universidades. Busca ser una red de Observatorios Urbanos Locales, que alimente y contribuya con el Observatorio Urbano Nacional.

Los Observatorios Urbanos surgen como un instrumento de UN-HÁBITAT para impulsar el proceso de desarrollo urbano sostenible. Por medio de éstos, se pone en marcha foros permanentes de discusión entre los actores pertinentes para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas, y a partir de este ejercicio participativo, formular sugerencias y posibles correcciones de ruta a las esferas gubernamentales.

Una tarea adicional de estos foros es generar datos e informaciones y estimular un análisis integral para que esta concertación de actores se mueva proactivamente hacia la superación de la pobreza urbana, en estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la implementación progresiva de la Agenda Hábitat y la Agenda 21.

Además, otras organizaciones como CEPAL, y ONG's como Transparencia han realizado esfuerzos interesantes en desarrollar datos de indicadores relacionados con el gobierno electrónico dentro de la administración pública.

Con esta investigación se busca estudiar estos indicadores, que complementen los ya existentes, enfocados sobretudo en las áreas relacionadas con el funcionamiento de los gobiernos locales en el área del gobierno abierto.

- **Indicadores de Gobernanza Urbana**

UN-HABITAT reconoce a los indicadores urbanos como un conjunto de instrumentos de gestión que permiten identificar la realidad urbana, y servir de base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren de forma continuada y sostenible. (UN-HABITAT/ ROLAC, s.f: p.16-17).

- **Índice de gobernabilidad Urbana (IGU)**

Este se desarrolló de manera conjunta entre el Observatorio Urbano Mundial de UN-Hábitat y la Campaña Mundial para la Gobernanza Urbana. El Índice está compuesto por cuatro dimensiones principales relacionadas con la buena gobernanza urbana, establecidas por la ONU a través de una serie de indicadores sobre: eficiencia, equidad, responsabilidad y participación en la gestión pública. Contiene 25 indicadores (Ver cuadro 2) los cuales han sido probados en 24 ciudades (ONU-Hábitat 2005). Cada una de estos indicadores presenta una serie de preguntas que se establecieron a través de una lista de verificación (ver anexo C)

Esta lista contiene las bases necesarias para que las ciudades (gobierno local, organizaciones de la sociedad civil, entre actores clave, etc.) comiencen a diseñar indicadores que complementen los ya elaborados. Este índice a su vez ha sido incorporado a los Indicadores Urbanos del sistema OMAU (Observatorio de Medio Ambiente Urbano). A continuación se presentara la lista de los Indicadores de Índice Gobernabilidad Urbana (Ver cuadro 2) (Cfr. ONU-Hábitat, 2005):

Cuadro 2. Indicadores del Índice de Gobernabilidad Urbana

Efectividad

1. Ingreso per cápita del gobierno local
2. Relación entre el presupuesto recurrente y capital real
3. Transferencias de ingresos del gobierno local:
4. Relación entre la previsión y la recaudación real de impuestos
5. Predecibilidad de transferencias en el presupuesto del gobierno local
6. Estándares de desempeño de suministro publicados
7. Encuesta de Satisfacción del Consumidor
8. Existencia de una declaración de la visión

Equidad

9. Carta de los ciudadanos derecho de acceso a los servicios básicos
10. y 11. Porcentaje de concejales en las autoridades locales
12. Políticas de precio del agua en pro de los pobres
13. Incentivos para negocios informales

Participación

14. Ayuntamiento elegido
15. Elección de Alcalde
16. Número de votantes
17. Foro público
18. Asociaciones cívicas por 10 mil habitantes

Responsabilidad

19. Publicación formal de contratos, pliegos de licitaciones públicas, presupuestos y

Cuentas

20. Control por los niveles más altos de Gobierno

21. Códigos de conducta
22. Servicios para las reclamaciones de los ciudadanos
23. Comisión anticorrupción
24. Declaración de ingresos y activos
25. Auditoría independiente.

Es necesario, que la recopilación de estos datos se obtengan a través de una reunión entre las partes interesadas y donde estén presentes los actores involucrados en ello, pues en eso consiste la buena gobernanza que ha inspirado a los mismos. Estos indicadores presentan dos grupos relacionados con el gobierno abierto como son la participación y la responsabilidad.

- **Sistema integrado de indicadores urbanos-Observatorio de Medio Ambiente Urbano –OMAU–**

Estos indicadores han buscado aglomerar varios indicadores existentes en un solo sistema (OMAU, s.f). Es por ello, que los indicadores del Sistema provienen de varias iniciativas internacionales de indicadores urbanos entre ellos: Índice de Gobernabilidad Urbana (IGU), Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de motorización, Índice de congestión, Índice de Gini. Todos los indicadores están agrupados en cuatro áreas de trabajo (ver anexo B).

- Configuración de la ciudad y el territorio
- Gestión de los recursos naturales
- Cohesión social
- Gobernabilidad de la ciudad:

1. Efectividad
 2. Equidad
 3. Participación
 4. Responsabilidad
- **Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe – SISPALC–**

Este consiste en una base de datos que busca sistematizar un conjunto de indicadores del sector público, así como en ámbitos de influencia de las políticas públicas que sean “comparables, confiables, relevantes, costo-económicos e independientes” (Armijo, 2011: 4). Asimismo, Armijo (2011) destaca que el propósito de esta base de datos es buscar apoyarse en datos confiables para construir un panorama acerca del sector público en América Latina. Sobre todo desde la perspectiva de la gestión y los resultados de las políticas públicas. Los indicadores clave de esta base de datos buscan comprender el funcionamiento de la actividad gubernamental de forma global. SISPALC obtiene los datos a través de la realización de una sistematización y homogenización de importantes fuentes comparables como CEPALSTAT, BM, FMI, OCDE, BID, entre otros. Además de Estudios específicos realizados por el ILPES. (Armijo, 2011).

Los temas sobre los cuales se presentan indicadores son: Finanzas Públicas, Inversión Pública, Gobierno Electrónico, Percepción Gubernamental, Prioridades Gubernamentales y Desarrollo Territorial (ver figura 4).

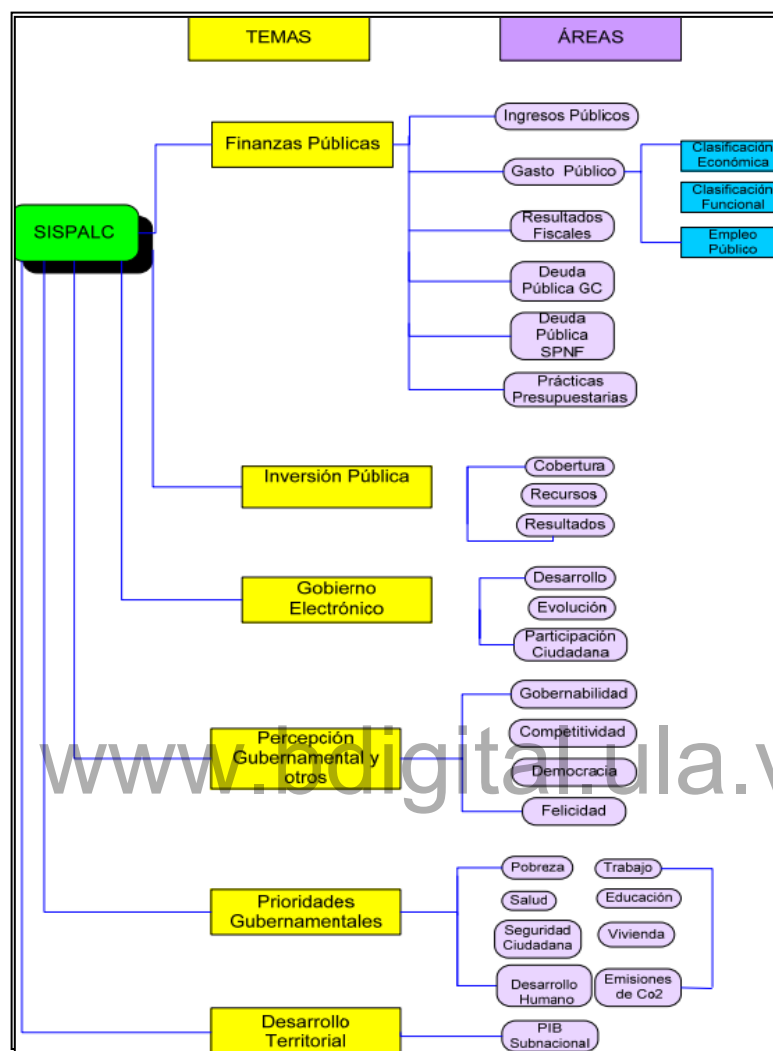


Figura 4. Esquema del Sistema de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe (SISPALC)

Fuente: (Armijo, 2011:8)

- The United Nations E-Government Development Database –UNDD–

En español *Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas* (UNDD), desarrollada por The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), a través de The United Nations Public Administration Network (Naser 2010). Esta base de datos proporciona a los gobiernos y miembros de la sociedad civil el acceso fácil a información sobre e-gobierno. Es una herramienta que ofrece una evaluación comparativa para medir el desarrollo del gobierno electrónico de un país. Obtiene sus datos principalmente de *The United Nations Global E-Readiness Reports and Survey*. Asimismo, abarca temas como “la capacidad y la voluntad del sector público para implementar las TIC, para mejorar el conocimiento y la información al servicio del ciudadano. Capacidad financiera se adhiere, de infraestructura, capital humano, regulaciones, y la capacidad administrativa y sistémica del Estado” (Naser, 2010: 9). Así como la voluntad, por parte de los gobiernos para suministrar información, y su esfuerzo por el empoderamiento ciudadano.

- **Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal –SITM– de Transparencia Venezuela**

Actualmente conocidos como **Indicadores de Transparencia de Alcaldías – ITA**. Este sistema de indicadores representa un esfuerzo importante en la elaboración de una Metodología que tiene como objetivo evaluar la transparencia de la Gestión Municipal en Venezuela. “Con base a la aplicación de criterios orientados a la selección de actividades que, por su importancia en materias de corte presupuestario y financiero, son vitales para la gestión local y por la percepción que de ellas tiene la ciudadanía” (Transparencia Venezuela, 2004: 3). Estos indicadores se pueden considerar precursores a los que esta investigación busca desarrollar, especialmente aquellos vinculados al Gobierno abierto,

pues en ellos están presentes los tres principios básicos del Gobierno Abierto: la transparencia, la participación y la colaboración.

Este sistema se enfocó en establecer indicadores para tres procesos en concreto dentro de la administración pública, pues consideran son los más relevantes dentro de la acción municipal.

- Proceso de Formulación y Ejecución de Presupuesto.
- Proceso de Adquisición de bienes y contratación de obras y servicios.
- Proceso de Permisería (Otorgamiento de Licencia de Industria y Comercio).

Posteriormente se modificó el tercer proceso por: *Tramitación de la Licencia de Actividad Económica*, y se incluyeron dos procesos más:

- Colocaciones Bancarias.
- Tramitación del Permiso de Construcción.

Asimismo, el SITM define la **transparencia municipal** como aquella gestión municipal donde “los procedimientos, las responsabilidades y las reglas con las que operan son claras, compartidas y cumplidas por sus miembros y cuando, además, se establecen, realizan e informan con la participación y el escrutinio ciudadano. A mayor transparencia mayor visibilidad, y por tanto, menor riesgo de corrupción” (Transparencia, Venezuela, 2004: 4), a través de esta definición se desglosaron cuatro componentes operacionales los cuales definen las líneas estratégicas del SITM estos son:

1. Apego a los Procedimientos y Normas: Es el necesario equilibrio entre la autonomía que debe tener un funcionario público para desplegar su creatividad, eficiencia y eficacia en su cargo con la necesaria reglamentación que asegura la transparencia en su actuar. Esto implica la claridad y delimitación institucional en las competencias, procedimientos, normas y criterios en la toma de decisiones y en el desempeño de la función.

2. Acceso a la información de carácter público: Es la generación, sistematización y divulgación de la información como una condición imprescindible para ejercer un buen gobierno, con transparencia y abierto a la participación de la comunidad. A mayor información, mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de los asuntos públicos.

3. Sistemas de control y de rendición de cuentas: Es la obligación que tiene el funcionario público de sujetarse a los mecanismos de control legal y de rendir cuenta ante la ciudadanía por una responsabilidad asumida. Debe formar parte de la práctica habitual de la administración pública en busca de interesar, educar, y ganar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de los asuntos públicos.

4. Participación y escrutinio ciudadano: Es el conjunto de iniciativas e instrumentos (promovidos por los Municipios y desarrollados por la ciudadanía), destinados a contribuir al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y de su incidencia en el área del gobierno local (Transparencia Venezuela, 2004)

Cabe destacar que estos se encuentran sumamente relacionados con la presente, investigación. A continuación se presentarán los atributos con los que deben contar dos de los componentes antes mencionados, por considerarlos los más pertinentes para la investigación (ver cuadro 3 y 4). Estos son el *Componente Acceso a la Información* y el *Componente Participación y escrutinio ciudadano* (Cfr. Transparencia Venezuela, 2004):

Cuadro 3. Componente acceso a la información

<i>Mecanismos de Información Externa:</i>
1 Que exista una ordenanza sobre el acceso a la información de la Alcaldía
2 Contar con mecanismos o medios de información externo que permitan generar y divulgar a la ciudadanía la información relacionada con el proceso a evaluar (medios impresos, electrónicos y/o audiovisuales).
3 Que la información relacionada con el proceso esté disponible para la ciudadanía (establecido en la Ley contra la corrupción).

4 Que exista un registro de los reclamos, sugerencias e inquietudes relacionadas con el proceso, recibidas, procesadas y respondidas en un lapso de tiempo.
5 Que existan registros de los reclamos, sugerencias e inquietudes relacionadas con los procesos y que sean respondidas oportunamente.
6 La Alcaldía debe tener a disposición del ciudadano y accesible a cualquier interesado los documentos que las soportan los procesos. (Basamento Legal: Art. 10 Ley Contra la Corrupción). Marco Legal que soporta los procesos.

Cuadro 4. Componente Participación y escrutinio ciudadano

<i>Mecanismos de participación</i>
1 Los procedimientos establecidos en el proceso deben incluir la participación clara del ciudadano en sus todas sus fases, a través de organizaciones de vecinos o CLPP.
2 Debe existir una ordenanza sobre participación ciudadana.
3 Debe existir evidencia de participación organizada de los CLPP de acuerdo a lo que dicta la Ley.
<i>Mecanismos de consulta</i>
1 Que existan medios o mecanismos de consulta de la comunidad sobre los procesos, tales como:
a) Reuniones periódicas del Alcalde con la comunidad
b) Reuniones de funcionarios de la Alcaldía con la comunidad
c) Buzón de sugerencias

d) Oficinas de atención al ciudadano
e) Encuestas de opinión ciudadana con respecto al servicio
f) Consultas a través de Internet o correo electrónico
2 Debe haber evidencias de que la comunidad ha recibido asesoría de la Alcaldía relacionada con los procesos.
3 Debe haber evidencia de consulta organizada a través de los CLPP
<i>Derecho a escrutinio</i>
Los CLPP deben ejercer su función de control en cada proceso
<i>Organización comunitaria</i>
La Alcaldía debe proporcionar, de manera constante, los recursos para que las comunidades se organicen y colaboren en la generación de opiniones calificadas para mejorar los procesos; para lo que les proporciona recursos técnicos y económicos o, en su defecto, les brinda apoyo de forma eventual cuando es solicitada por las comunidades.
<i>Capacitación comunitaria</i>
La Alcaldía debe llevar cabo planes de adiestramiento para que las comunidades puedan brindar opiniones calificadas en lo concerniente a los procesos.

- **Data de Gobierno Abierto para el Compromiso Ciudadano (Open Government Data for Citizen Engagement, –OGDCE–)**

Los OGDCE proporcionan una guía detallada que permite orientar sobre la forma de evaluar la disposición que tienen los gobiernos en el área de Gobierno Abierto. Buscan establecer políticas con un diseño exitoso; implementar, evaluar y mantener una iniciativa de *Open Government Data* para la participación ciudadana en la gestión del desarrollo (UN-DESA, 2013).

A través de su ***OGD readiness checklist***, se procura establecer indicadores de desempeño de Gobierno Abierto (UN-DESA, 2013), para mejorar las iniciativas de políticas públicas en el área. Presenta una categorización de ocho áreas, cada una de las cuales cuenta con un checklist o cuestionario (Ver anexo D), con el fin de evaluar los avances, problemas o cuellos de botellas y la búsqueda de soluciones oportunas en esta materia.

En la implementación de estos indicadores, se debe tener en cuenta el enfoque tecnocrático, pues las políticas de arriba hacia abajo acerca del seguimiento y evaluación pueden conducir a una ceguera institucional con respecto a las necesidades en el sector. Además, no han de convertirse en un objetivo en sí mismas, sino más bien ayudar a determinar en qué medida se han logrado los objetivos finales. Estos indicadores buscan ser lo más concretos y sencillos que sea posible.

Por tanto, A continuación se presentarán y definirán los indicadores de desempeño que presenta la guía de OGDCE en su ***OGD readiness checklist*** (Cfr. UN-DESA, 2013):

A. El compromiso político y políticas adecuadas

Iniciativas crecientes sobre buena gobernanza o OGD requieren compromiso y la perseverancia de los propios organismos del sector público, líderes políticos, sociedad civil, medios de comunicación, actores del sector privado y de los ciudadanos.

- Conciencia del valor político de intercambio de conocimientos y la participación ciudadana.
- Compromiso con la buena gobernanza y la OGD.
- Buena actitud de los operadores políticos de nivel medio alto y funcionarios del gobierno a la apertura de datos.
- La buena gobernanza y Estado de Derecho.

B. Capacidad de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros reutilizadores de información.

Paralelamente al aumento de la capacidad, el interés y la voluntad de comprometerse con la reutilización de información del sector público en el "lado de la oferta", también a menudo se necesita contar en el "lado de la demanda" de los reutilizadores, ya sean ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas o medios de comunicación.

- Conocimiento y comprensión de los ciudadanos sobre de las TIC y la OGD.
- Participación de los ciudadanos y la sociedad en los asuntos de gobierno.
- Los canales y la cultura comunicacional.

- Información y compartir conocimiento.

C. Legislación y Marco Regulatorio

Intercambios abiertos, seguros y fiables de la información del sector público dependen de los marcos legislativos y regulatorios transparentes, estables y permeables aceptados imparcialmente por todos los actores relevantes. Éstas incluyen:

- Acceso a la Información provisto en la Constitución.
- Legislación sobre acceso a la información.
- Privacidad de datos provista en la Constitución.
- Legislación sobre privacidad de datos.
- Legislación sobre Open Data (Datos Abiertos).
- La legislación sobre derechos de propiedad intelectual en la información del sector público.
- La ratificación de los Tratados Internacionales sobre Acceso a la Información y privacidad de datos.

D. Marco institucional y las condiciones organizativas

Iniciativas OGD a menudo pueden desafiar y ser desafiados por los marcos y las culturas institucionales existentes así como las condiciones organizacionales. Estos pueden incluir, entre otros:

- Las estructuras administrativas y legados.

- Reformas de la administración pública.
- Reforma del servicio civil.
- Coordinación central y soporte de la unidad.
- Coordinación de políticas.
- Relaciones intergubernamentales.
- Los agentes de cambio y la gestión.
- Existencia de un comisionado de Información (Privacidad) y su independencia de ejecutivo.

E. Cultura y Condiciones de los Recursos Humanos

www.bdigital.ula.ve

Iniciar, implementar y sostener iniciativas OGD requerirá el fomento de actitudes de apoyo, manteniendo de la apertura a traer y modificar aquellas actitudes con resistencia activa o pasiva a estas iniciativas. Dada la novedad del concepto y en especial de las tecnologías, a menudo será necesaria la creación de estas capacidades. Aspectos que deben tenerse en cuenta son:

- Cultura, tradiciones y lenguas
- La desigualdad de género
- Los niveles educativos
- Alfabetización informática y número de usuarios
- Instalaciones y programas educativos de TIC's

- Cultura de la información y el intercambio de conocimientos
- Prevaliente cultura organizacional.
- Actitud y adaptabilidad al cambio, sobre todo en la administración pública.
- Habilidades directivas en el sector público.
- Capacidad de análisis de datos y utilización de la información.
- Capacidad para que la información directa fluya en los procesos de toma de decisiones.
- Servicio de Orientación de la administración pública hacia los ciudadanos.

F. Condiciones financieras

Iniciativas OGD no tienen que ser costosas. Siguiendo el concepto de gobierno como una plataforma no es necesario que los propios órganos del sector público desarrollen deslumbrantes sitios *web* para una mejor presentación del servicio. El uso de herramientas de código abierto, los pasos iniciales de la apertura de los datos se pueden hacer con relativa rapidez y un costo eficiente. Sin embargo, para mantener una iniciativa OGD y estimular la participación ciudadana y la reutilización de la OGD hay que hacer un cuidadoso examen de los recursos financieros disponibles y la planificación adecuada de los recursos son esenciales para el diseño e implementación de una iniciativa de la OGD. Las cuestiones clave a considerar incluyen:

- Proceso de asignación de recursos.
- Estructura nacional de la renta.

- El acceso a los mecanismos de financiación alternativos.
- Las asociaciones con el sector privado y otros jugadores de la banca.
- Los recursos financieros disponibles.
- Entorno fiscal positivo para la adquisición de equipos informáticos.

G. Infraestructura Tecnológica

La tecnología es a menudo la clave para el éxito o fracaso de las iniciativas OGD. Esto no tiene que ser un obstáculo para los países "menos desarrollados", ya que a menudo están agobiados por obsoletos "sistemas de legado" de los que introdujeron respectivas tecnologías antes. La infraestructura tecnológica necesita ser orientado a las condiciones de la zona en cuestión, ya sea en el sentido demográfico, económico, social, cultural, climático o geográfico. Los temas incluyen:

- La infraestructura de telecomunicaciones
- Las tasas de penetración de las telecomunicaciones (Internet, móvil)
- Urbano o rural: demográfica sesgo / geográfica
- Software y hardware (sistemas heredados)
- Estándares de las TIC's

H. Datos y sistemas de información

Para abrir la Información del sector público como Open Government Data pueden ser necesarios algunos cambios en los sistemas de TIC's, procesos que actualmente se utilizan para la recolección, procesamiento y publicación de los proveedores de servicios de internet. El objetivo es optimizar estos sistemas y procesos para que el Open Government data pueda dar resultado. Cuestiones que deben ser evaluados:

- Sistemas de gestión de la herencia de las TIC del gobierno y de la información
- Grado de digitalización de la información del sector público
- Procedimientos de recolección y procesamiento de datos
- Los datos y la estandarización de la información.
- Los datos , la información de calidad y seguridad de los datos
- Accesibilidad actual de datos e información

3.2 Propuesta de indicadores de Gobierno Abierto según la legislación venezolana

Estudiando los indicadores ya existentes en esta área se muestra la carencia de indicadores orientados a mostrar el estado del gobierno abierto en el municipio.

Estos indicadores buscan abarcar lo que está en la norma formal (leyes y deber ser) y las reglas de juego informales (lo que se hace). Es decir todas las dimensiones deberán considerar tanto la revisión legal, como su implementación real.

3.2.1 Caracterización del instrumento

Establecimos nuestros indicadores tomando la clasificación o categorías elaboradas por UN-DESA llamada *OGD readiness checklist* en su informe “*Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement*”. En el cual se tradujo su contenido para que pudiera ser usado en la investigación. La clasificación que ellos proponen, es la que tomamos como base para la categorización de los indicadores en esta investigación. Anteriormente, se explicó detalladamente en qué consistía cada una de las categorías que presenta UN-DESA, no obstante volvemos a presentar la clasificación, por ser esta la que usaremos y adaptaremos a la legislación venezolana actual:

- Compromiso Político y Políticas adecuadas
- Capacidad de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros reutilizadores de información.
- Legislación y marco regulatorio
- Marco institucional y las condiciones organizativas
- Cultura y condiciones de los recursos humanos
- Condiciones financieras
- Infraestructura tecnológica
- Datos y sistemas de información

Igualmente, hicimos una revisión de la legislación venezolana en el tema y diseñamos una **serie de preguntas o cuestionario, estructurado con respuestas**

dicotómicas bajo la figura del *check-list* o lista de verificación. Es un cuestionario, pues se realizan un conjunto de preguntas respecto de las variables a medir, de forma cerrada pues como nos dice Hernández (2010) contienen opciones de respuestas que han sido previamente delimitadas, y dicotómicas pues incluye solo dos posibilidades de respuesta, en este caso SI y NO.

El objetivo principal de estos indicadores es determinar y exponer cuales son las áreas que necesitan ser fortalecidas para implementar la legislación ya existente en el país en esta materia, de las condiciones institucionales u organizacionales y de los recursos, para poder establecer buenas políticas de gobierno abierto.

Finalmente, con estas fichas técnicas buscamos explicar y estructurar de una forma sencilla y ordenada la adaptación que hicimos de los indicadores hechos por UN-DESA, especificando su basamento legal. Se espera pueda ser una guía útil para evaluar el estado del gobierno abierto en los municipios Venezolanos (Ver cuadro 5).

Cuadro 5. Definición de Ficha técnica usada para los indicadores.

Dato cualitativo:	<i>En él se especifica el nombre del indicador a usar dentro de la categorización establecida por UN-DESA. Se le ha titulado <u>dato cualitativo</u> debido a que la información que se obtendrá del indicador es netamente cualitativa.</i>
Importancia:	Se expresa la importancia que tiene el indicador en el campo del gobierno abierto.
Base Legal:	En este campo se expone todo el marco jurídico que sustenta a las preguntas elaboradas. Se presentan enumeradas para que coincidan con la numeración de las preguntas diseñadas.
Metodología:	Se refiere al método que se usará para la recolección de datos, que en este caso se realizará a través de una Lista de Verificación o Checklist con preguntas dicotómicas (SI/NO)
Preguntas del Checklist:	Aquí se presentan todas las preguntas diseñadas en base al marco jurídico venezolano.
Vínculo con otros datos	Hay indicadores que pueden presentar vinculación con otros dentro de la clasificación existente. Es importante evidenciar este vínculo

cualitativos	pues las respuestas positivas o negativas de uno también reafirman y fortalecen al indicador asociado.
Nivel de Recolección	Se refiere a la dimensión espacial para el cual fue diseñado el indicador (local, nacional, regional, mundial) en este caso son indicadores de carácter municipal, diseñados para la Ciudad.

3.3 Indicadores Diseñados en la Investigación

Dato cualitativo: <i>A. Compromiso Político y Políticas Adecuadas</i>	
Importancia:	La voluntad política es fundamental para una verdadera implementación de la legislación vigente y su cumplimiento. Su disposición a rendir cuentas es vital.
Justificación legal	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Poder Público Municipal –LOPPM– (2010). Art. 8 establece que: Las autoridades del Municipio, de sus entes descentralizados y de las entidades locales deben presentar informes sobre su gestión y rendir cuentas públicas, transparentes, periódicas y oportunas ante las comunidades de su jurisdicción. A tales fines, garantizarán la información y convocatoria oportuna y los mecanismos de evaluación permanentes, acerca de los recursos asignados, y los efectivamente dispuestos, con los resultados obtenidos. • LOPPM (2010.) Art. 270 El control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos o funcionarias públicas, para prevenir, racionalizar y promover correctivos. Art. 272. Los ciudadanos y ciudadanas podrán solicitar que, a través de alguno de los medios de participación previstos en el Municipio, el alcalde o alcaldesa, los concejales o concejalas y el cuerpo colegiado de las juntas parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato. Art. 273: Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión municipal. A estos fines, las autoridades

	<p>municipales deberán dar la mayor publicidad a los actos de gestión de interés general, tales como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 13 de la LCLPP (2015) en su numeral 8: Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)
Preguntas del checklist::	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las autoridades municipales, sus entes descentralizados y entidades locales presentan informes sobre su gestión con regularidad? • ¿Se ha exigido rendir cuentas a algún alcalde, concejal, o junta parroquial fuera de la memoria y cuenta estipulada por ley? • ¿El CLPP realiza un seguimiento, evaluación y control en la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo? • ¿Cuenta la Alcaldía con un Presupuesto Ciudadano?
Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo B
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

www.bdigital.ula.ve

Dato cualitativo:	<i>B. Capacidad de la Sociedad Civil, medios de comunicación y otros reutilizadores de información</i>
Importancia:	Es vital la participación de la Sociedad Civil, medios de comunicación y otros reutilizadores de información, de nada sirve que el gobierno propicie políticas de gobierno abierto sin los ciudadanos y demás actores no se involucran e interesen en ejercerlos. Es por ello que se debe impulsar su participación.
Justificación Legal	<ul style="list-style-type: none"> • LOPPM (2010) Art. 251: La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal. Así como, obligación de las autoridades municipales de promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública, facilitando las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna. • LOPPM (2010) Art.269 presupuesto ciudadano: El resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública. • LCLPP (2015) Art. 6 : ...integrado por el alcalde, quien lo preside; los concejales del municipio; un consejero por cada de las juntas parroquiales comunales existentes; un consejero por cada consejo de planificación comunal en la jurisdicción; dos consejeros por cada organización socioproductiva, movimiento u organización social (campesinos, pescadores, deportistas, entre otros); un consejero electo por los pueblos indígenas donde los hubiere... • LCLPP Art. 13 (2015), numeral 6:

	Promover y coordinar con los consejos comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del municipio, en cuanto a inversión se refiere.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)
Preguntas del checklist:	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las autoridades locales promueven y facilitan la participación ciudadana en la gestión pública? • ¿Pueden los ciudadanos proponer y deliberar en la formulación, ejecución, control, y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal? • ¿Se incluyen dentro del CLPP a las organizaciones socioproductivas, movimientos y organizaciones sociales del municipio? • El CLPP promueve y coordina junto con los Consejos Comunales, el Diagnóstico Participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del municipio en cuanto a inversión?
Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo A
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

Dato cualitativo: <i>C. Legislación y Marco Regulatorio</i>	
Importancia:	El primer paso para lograr un cambio hacia un gobierno más abierto es la existencia o cambio del marco jurídico nacional y municipal. Así como su cumplimiento.
Justificación legal	<p>Acerca de la existencia de legislación en el área.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pregunta general sobre implementación de la Ley de Infogobierno. • Ley de Infogobierno (2013). Art. 14 Principio de accesibilidad: El Poder Público, en forma corresponsable con el Poder Popular, participa en el desarrollo, implementación y uso de las tecnologías de información libres, a fin de garantizar a las personas, en igualdad de condiciones, el acceso y la apropiación social del conocimiento asociado a esas tecnologías. • LOPPM (2010). Art. 252: Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal. Asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable... • LCLPP (2015) Art. 13, numeral 11: Atender cualquier información atinente a sus competencias que solicite el gobierno nacional, estatal, municipal, comunal y comunitario, sobre la situación socio-económica del municipio.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)
Preguntas del checklist:	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuenta el municipio con alguna ordenanza sobre acceso a la información, gobierno electrónico o gobierno abierto? • ¿Coloca el gobierno municipal en práctica la Ley de Infogobierno? • ¿Son los datos o información del sector público de acceso abierto

Vínculo con otros Datos cualitativos Nivel de Recolección	o libre?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tiene los ciudadanos acceso a información sobre? <ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas 2. Planes 3. Decisiones 4. Actuaciones 5. Presupuestos 6. Proyectos 7. Cualquier otra actividad municipal • ¿El CLPP atiende cualquier información que solicite el gobierno municipal, comunal y comunitario sobre la situación del municipio?
	Dato cualitativo D
	Municipal, Ciudad

www.bdigital.ula.ve

Dato cualitativo: <i>D. Marco Institucional y Condiciones Organizativas</i>	
Importancia:	No es fácil lograr un cambio en los funcionarios públicos dentro de una organización gubernamental, no obstante de ellos depende el éxito en la implementación y respeto de la legislación. Mientras más interconectados estén los organismo públicos menos duplicación de esfuerzos y de información.
Justificación legal	<ul style="list-style-type: none"> • LOPPM (2010) Art. 252 establece que: ...Igualmente, tienen derecho a formular peticiones y propuestas; y a recibir oportuna y adecuada respuesta; a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público • Ley de Infogobierno (2013), Art. 8, numeral 4: Acceder a la información pública a través de medios electrónicos, con igual grado de confiabilidad y seguridad que la proporcionada por los medios tradicionales. • Ley de Infogobierno (2013). Art 30. <i>Interoperabilidad de las tecnologías de información:</i> Los procesos soportados en las tecnologías de información en el Poder Público y el Poder Popular deben ser interoperables, a fin de apoyar la función y gestión pública que éstos prestan, garantizando la cooperación y colaboración requerida para proporcionar servicios y procesos públicos integrados, complementarios y transparentes, sobre la base del principio de unidad orgánica.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)

Preguntas del checklist:	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha recibido una oportuna y adecuada respuesta sobre alguna petición realizada ante una administración pública municipal? • ¿Al solicitar información haciendo uso de TIC's ha recibido una oportuna respuesta? • ¿Cuenta la administración pública municipal con un sistema de intercambio de información entre instituciones públicas fluido que permita la interoperabilidad de las mismas, mejorando con ello la linked data?
Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo C
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

Dato cualitativo: <i>E. Cultura y Condiciones de los Recursos Humanos</i>	
Importancia:	Es necesaria la capacitación de funcionarios y ciudadanos en materia de gobierno electrónico y abierto, así como de la legislación en el área, de modo que entendiendo su importancia se empoderen y procuren su implementación.
Justificación legal	<ul style="list-style-type: none"> • LOPPM (2010) Art. 273. Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión municipal. A estos fines, las autoridades municipales deberán dar la mayor publicidad a los actos de gestión de interés general, tales como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes. Para ejercer este control social, los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones podrán solicitar la información y documentación administrativa que sean de interés para la comunidad; la administración municipal está en la obligación de suministrarlas. • LCLPP (2015), Art. 13 numeral 4: Crear programas permanentes de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los Poderes Públicos. • Para poder implementar la ley de Infogobierno y cumplir los derechos expuestos en ella se hace necesario incentivar la alfabetización y/o mayor capacitación en las TIC's, de modo que todos, ciudadanos y funcionarios puedan contar con las destrezas necesarias para el apropiado uso de las mismas. Ley de Infogobierno. Formación. Art.17: El Poder Público debe proporcionar la formación en materia de

	tecnologías de información libres de sus respectivos colectivos laborales, para que interactúen con los sistemas y aplicaciones, desempeñando eficientemente sus labores y funciones en la gestión pública. Asimismo debe facilitar la formación de las personas, a fin de garantizar la apropiación social del conocimiento.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)
Preguntas del checklist:	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Dan las autoridades municipales la mayor publicidad posible a? <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos 2. Licitaciones 3. Contrataciones 4. Presupuesto • ¿El CLPP promueve la creación de programas permanentes de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de los ciudadanos acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los poderes públicos? • ¿Incentiva y promueve el gobierno municipal la alfabetización y/o mayor capacitación en TIC's de? <ol style="list-style-type: none"> 1. Funcionarios 2. Ciudadanos
Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo C
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

Dato cualitativo: <i>F. Condiciones Financieras</i>	
Importancia:	La Tecnologías de la Información y Comunicación avanzan rápidamente. Abriendo nuevas oportunidades, por lo que al mismo tiempo necesitan una inversión constante que permita mantener las administraciones actualizadas en esta materia.
Justificación Legal	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Infogobierno (2013) Art. 5: Acceso abierto: Característica de los documentos públicos que se refiere a su disponibilidad gratuita en la internet pública, que permite a cualquier usuario leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o añadir un enlace al texto completo de esos artículos, rastrearlos para su indización, incorporarlos como datos en un software, o utilizarlos para cualquier otro propósito que sea legal, sin barreras financieras, legales o técnicas, aparte de las que son inseparables del acceso mismo a la internet. La única limitación en cuanto a reproducción y distribución, y el único papel del <i>copyright</i> en cuanto a los derechos patrimoniales en este ámbito, debe ser dar a los autores el control sobre la integridad de sus trabajos y el derecho a ser adecuadamente reconocidos y citado. Ley Infogobierno (2013) Art 8. Numeral 8: Disponer de mecanismos que permitan el ejercicio de la contraloría social haciendo uso de las tecnologías de información.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)
Preguntas del checklist:	<ul style="list-style-type: none"> ¿Es la Información suministrada a través de medios tradicionales o electrónicos gratuita? ¿Contempla el presupuesto municipal recursos para mejorar la Infraestructura tecnológica de las administraciones públicas municipales, tanto en software como en hardware?

Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo G
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

www.bdigital.ula.ve

Dato cualitativo:	G. Infraestructura Tecnológica
Importancia:	Contar con una infraestructura tecnológica es fundamental para lograr una verdadera interacción electrónica entre la administración pública municipal y los ciudadanos.
Justificación legal	<p>1 y 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 13 de la LCLPP (2015), numeral 14: Promover ante los gobiernos comunitarios, comunales, local, estatal y nacional gestiones que permitan la creación de la infraestructura tecnológica, informativa y comunicacional que amerite el establecimiento de gobiernos electrónicos que sirva de medio para el acceso a los servicios del municipio, así como para la toma de decisiones, de los ciudadanos y ciudadanas. • b. Ley de Infogobierno. (2013) Art 33. El Poder Público debe contar con una plataforma tecnológica integrada, bajo su control y administración, que permita el efectivo uso de las tecnologías de información en sus relaciones internas, con otros órganos y entes, y en sus relaciones con las personas, apoyando la gestión del sector público y la participación del Poder Popular en los asuntos públicos. • Ley de Infogobierno (2013). Art. 18. <i>Portal de Internet:</i> Los órganos y entes del Poder Público y el Poder Popular, en el ejercicio de sus competencias, deben contar con un portal de internet bajo su control y administración. La integridad, veracidad y actualización de la información publicada y los servicios públicos que se presten a través de los portales es responsabilidad del titular del portal. La información contenida en los portales de internet tiene el mismo carácter oficial que la información impresa que emitan. • Principios generales de la Open Data. (Tauberer citado en Ramírez, 2011: 24-25) • Ley de Infogobierno Art. 8, numeral 4: Acceder a la información pública a través de medios electrónicos, con igual grado de confiabilidad y seguridad que la proporcionada por los medios tradicionales.
Metodología:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO)

Preguntas del checklist:	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuentan la administración pública con la plataforma tecnología necesaria para poner en práctica el e-government y el open government? • ¿Han promovido gestiones que permitan la creación de infraestructura tecnológica, informática y comunicacional? <ol style="list-style-type: none"> 1. Alcaldía 2. Consejo Municipal 3. CLPP 4. Contraloría Municipal 5. Institutos Autónomos 6. Consejos Comunales • ¿Cuenta con una página web o portal de internet oficial? • ¿La información suministrada o publicada por medios electrónicos cuenta con buenas características para su uso? <ol style="list-style-type: none"> 1. Formatos libres 2. Con linked Data 3. De fácil descarga o procesamiento 4. Datos primarios o en bruto 5. Abiertos a todos, sin necesidad de registro 6. Permanentes 7. Sencilla de entender y buscar 8. Auditable 9. Veraz 10. Cuenta con información presupuestaria 11. Memoria y cuentas 12. Capacidad de pagar servicios on-line • ¿Se accede a la Información Pública a través de medios electrónicos, con el mismo grado de confiabilidad y seguridad que la que proporcionan los medios tradicionales?
Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo C
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

Dato cualitativo: <i>H. Datos y Sistemas de Información</i>	
Importancia:	Una vez se cuente con la infraestructura tecnología es necesario organizar la información en bases de datos que permitan el acceso y uso de los datos de un forma apropiada según los principios que el gobierno abierto y los datos abiertos establecen.
Bases Legales	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Infogobierno (2013) Art. 12. <i>Repositorio digital de programas informáticos:</i> El Poder Público y el Poder Popular deben registrar ante la autoridad competente los programas informáticos que utilicen o posean; su licenciamiento, código fuente y demás información y documentación que determine la norma instruccional correspondiente. LCLPP Art. 13 numeral 13: Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los recursos reales y potenciales existentes en el municipio.
Metodología: Preguntas del checklist:	Check list o lista de verificación (preguntas dicotómicas SI/NO) <ul style="list-style-type: none"> ¿Cuenta los organismos municipales con un repositorio digital? ¿Cuenta el CLPP con un Banco de proyectos que contenga información acerca de los recursos reales y potenciales existentes en el municipio?
Vínculo con otros Datos cualitativos	Dato cualitativo D
Nivel de Recolección	Municipal, Ciudad

En definitiva, a través del estudio de los principales indicadores de gobernanza urbana hemos podido mostrar los elementos comunes en todos ellos, entre los cuales destacan la participación ciudadana, el control, la responsabilidad y la transparencia. Evidenciando que el gobierno abierto es un componente presente en todos ellos. Por otro lado, UN-DESA presenta una clasificación bastante completa, que nos permitió hacer una adaptación en la que se incorporara ampliamente el marco jurídico municipal venezolano.

CONCLUSIONES

Esta investigación buscó principalmente describir los procesos que han llevado a la transformación de la sociedad y su modo de gobernar, como producto de los avances presentes en las Tecnologías de la Información y Comunicación. En este sentido, justamente aprovechando los aportes de las TICs en la actualidad, se determinó especialmente que el gobierno abierto representa una excelente herramienta para propiciar los cambios gubernamentales que la era de información nos está exigiendo. Las principales conclusiones obtenidas en la investigación son las siguientes:

De las tecnologías de la información y comunicación

Se analizó que la transmisión de información y conocimiento es fundamental para el desarrollo de la sociedad. En la escala evolutiva de la humanidad, los avances de la ciencia y la técnica han marcado la necesidad de transformar el contexto social por medio de la innovación, es por ello que el ser humano ideó el lenguaje y la escritura para poder almacenar información y facilitar el acceso a las relaciones comerciales. Posteriormente, se han ido diseñando nuevas invenciones comunicacionales a lo largo de los siglos: como la imprenta, el telégrafo, el teléfono, la radio y la televisión, hasta llegar a las tecnologías actuales con la llegada de la computación y el internet.

Por consiguiente, las TIC son entonces producto de la convergencia tecnológica, de la fusión de diversos campos científicos, que incluyen las nuevas tecnologías de información y divulgación, las tecnologías de la comunicación y las soluciones informáticas. Teniendo cada una de ellas un impacto fundamental en la evolución social.

Dichos cambios están siendo muy acelerados reflejo del ritmo en que están avanzando las mismas. Por ejemplo, cada quince años se duplica el conocimiento de la humanidad, gracias al desarrollo de la informática. Podemos afirmar que la acumulación de datos es inconmensurable. En esta perspectiva, es imprescindible aprovechar el uso de las tecnologías para mejorar el acceso a la información, la esfera de las políticas públicas no ha de ser ajena a esas posibilidades.

De la Sociedad de la información

Asimismo, se describieron los principales rasgos de la sociedad de la información entre los cuales destacamos: el avance de las TIC's, el predominio de la informática como factor clave de la economía, el surgimientos de nuevos medios de comunicación interpersonal, el acceso a un enorme volumen de información y datos, la aceleración de los procesos globalizadores, la sustitución de los espacios tradicionales por espacios virtuales y la construcción de una cultura posmoderna. Además, del desarrollo de una *sociedad red* más interconectada, pero al mismo tiempo con una marcada desigualdad social, que en materia de acceso a las TIC se ha llamado brecha digital. Igualmente, se hizo énfasis a las nuevas posibilidades de participación, control y vigilancia con las que cuentan los ciudadanos en cuanto a la activación del principio de participación ciudadana, en una sociedad donde el Estado deja de ser el centro y se desarrollan los enfoques de gobernanza.

En vista de ello, esta investigación definió la sociedad de la información como: una consecuencia de las nuevas posibilidades de interacción presentes en las TIC's, que afecta los espacios de la vida en sociedad y donde la informática se convierte en factor clave de la economía, acompañado de una gran acumulación y procesamiento de datos e información.

De la gobernanza

Se mostró que la pérdida de fuerza y legitimidad del Estado, aunado a una sociedad transformada por las TIC, con mayor acceso a la información y a nuevas posibilidades de participación en los asuntos públicos; impulsó un cambio en el modo de gobernar. Se comienza a dejar de lado la sociedad estadocéntrica, pasando a la llamada *gobernanza*, a través de la incorporación de nuevos actores como la sociedad civil y el mercado en los procesos de gobernación, caracterizada por tener organizaciones menos burocráticas y más horizontales. El concepto de buena gobernanza busca ser sinónimo de calidad, eficiencia y efectividad en la administración pública, en la provisión de servicios y de toma de decisión, para ella se incentivan políticas de mayor transparencia, inclusión y rendición de cuentas dentro del ejercicio de poder y la autoridad local.

De los principales retos presentes en los gobiernos locales inmersos en la sociedad de la información.

La gobernanza, al proponer una mayor participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisión, genera una serie de nuevas contradicciones. En la investigación y de la mano de la gobernanza policéntrica de Ostrom se reconocen las cualidades de autogestión presentes en las comunidades, sin dejar de lado la función coordinadora del Estado para poder relacionar e integrar a los diferentes actores involucrados.

Entre los principales dilemas del Estado se encuentran, el de **representación** o legitimidad de los participantes, el dilema del **Comando** que hace referencia al control

de las acciones por parte del responsable político, el de la **Eficacia**, pues no está demostrada una mayor eficiencia costo/ beneficio de las acciones participativas y por el contrario sí una demanda mayor de recursos humanos. Y por último, el dilema de los **Marcos Legales**, pues generalmente se mantiene una tradición jurídica atrasada, más apropiada a las instituciones verticales y jerárquicas.

Por otro lado, se evidenciaron las dificultades que presenta la sociedad civil organizada al asumir su participación en la toma de decisiones públicas, pues generalmente representan tendencias políticas minoritarias. Destacando como una de las mayores desventajas el factor tiempo, que aumenta con la incorporación de múltiples actores en el proceso de gobernación, así como la coordinación de los mismos. Sin embargo, su implementación ha demostrado ser positivo en problemas complejos, sistémicos y duraderos, manteniendo los beneficios en el largo plazo y además permitiendo compartir los riesgos y responsabilidades entre todos.

Del Gobierno abierto

La investigación persiguió reafirmar al gobierno abierto como un instrumento fundamental para la consolidación de la gobernanza en los gobiernos nacionales, regionales o locales. Definiendo el mismo como: Definiendo el mismo como aquel que bajo los pilares de la participación, la transparencia y la colaboración; abre sus puertas a todos. Este busca proporcionar información pública, incentivar la participación ciudadana en el proceso de gobernación y promover la colaboración de los diversos sectores sociales en la coproducción de innovaciones tecnológicas de valor público, social y económico.

De la legislación venezolana en materia de gobierno abierto

Para conocer que tan desarrollado se encontraba el gobierno abierto en el marco jurídico venezolano, además de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se estudiaron tres leyes: La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2015) y La Ley de Infogobierno (2013). Por medio del conocimiento y la debida aplicación de estos instrumentos legales, se garantiza el acceso a la información de manera oportuna, se exige la rendición de cuentas a los funcionarios públicos, se incentiva la participación ciudadana en la toma de decisiones, especialmente en la planificación pública municipal, se promueve la creación de infraestructura tecnológica para garantizar el gobierno electrónico. Todo ello bajo los principios de transparencia, accesibilidad, seguridad, coordinación y colaboración. Asimismo, se estudió con mayor detenimiento a los Consejos Locales de Planificación Pública por considerar que presentan una interesante forma de participación no solo de los ciudadanos sino también de sectores socioproductivos, comunales y de cualquier otra organización social, en la planificación del presupuesto municipal.

No obstante, examinando la legislación vigente, se evidenció que Venezuela cuenta con leyes en el área, acorde con los principios internacionales de acceso a la información pública y que más allá de necesitar mejorar su marco jurídico en la materia, debe comprometerse en velar por un mayor cumplimiento y respeto de las leyes existentes.

De los indicadores de gobernanza urbana

En vista de la importancia de contar con indicadores urbanos, muchas organizaciones internacionales entre las que destaca ONU-Hábitat y su impulso de los Observatorios Urbanos Locales, CEPAL, UN-DESA y ONG's como Transparencia Venezuela, entre muchos otros, vienen desarrollando indicadores de gobernanza urbana.

Una vez desarrollados los principales conceptos y enfoques requeridos en la investigación así como su basamento legal, se revisaron los principales indicadores de gobernanza urbana, sobre todo aquellos más orientados a medir el gobierno abierto.

Los indicadores presentados fueron: los Indicadores de Gobernanza Urbana, el Índice de gobernabilidad Urbana (IGU), el Sistema integrado de indicadores urbanos-OMAU, el Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe (SISPALC), *La E-Government Development Database*, el Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal (SITM-Transparencia Venezuela).

Posteriormente, se observó la Data de Gobierno Abierto para el Compromiso Ciudadano (Open Government Data for Citizen Engagement, OGDCE) de UN-DESA, cuyo objetivo principal es hacer un diagnóstico que permita orientar mejor las políticas públicas en el área de gobierno abierto. De esta última se tomó la clasificación de los ocho indicadores de gobierno abierto que presenta, sirviendo de base para ser adaptados al marco jurídico municipal venezolano.

De la adaptación de los indicadores de UN-DESA al marco jurídico municipal venezolano

Finalmente, se adaptaron los ocho indicadores de UN-DESA al marco jurídico venezolano municipal. Siguiendo el ejemplo de UN-DESA se establecieron una serie de preguntas cerradas, dicotómicas a modo de lista de verificación o *checklist*. A cada uno de los indicadores le fue elaborada una ficha técnica, en la cual se explicó su importancia, se presentaron las preguntas diseñadas, así como la legislación que inspiró el cuestionario del indicador.

Esperamos que esta adaptación pueda contribuir a establecer un diagnóstico del desempeño en materia de gobierno abierto de los municipios, mostrando las fortalezas y debilidades presentes en la gestión municipal venezolana, de modo que los responsables gubernamentales puedan diseñar mejores políticas públicas en el área, reduciendo la opacidad gubernamental.

Por último y a manera de reflexión, se considera importante hacer un llamado a los ciudadanos en general para que, metafóricamente hablando, seamos esas estrellas que procuren iluminar el gran espacio de oscuridad que muchas veces son nuestros gobiernos municipales

REFERENCIAS

- Alcántara, M. y García, F. (2009). **De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia.** Documento de trabajo Serie CECOD (Nº 8 / 2009). Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo y Fundación CODESPA. Madrid: CEU Ediciones.
- Álvaro V.; Ramírez, A. y Dassen N. (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe.* En Dassen y Cruz (Eds.). **Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.** (pp.41-71). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo [Libro en línea]. Disponible: <http://siare.clad.org/fulltext/2231500.pdf> [Consulta: 2015, 20 mayo]
- Armijo, M. (2011). **Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe, SISPALC Proyecto LAC MIC++, Banco Mundial.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). [Documento en línea]. Disponible: http://www.rimais.net/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=39&cf_id=40. [Consulta: 2014, junio 3]
- Auclair, C. (2002). *Estambul+5.* **Boletín del Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, Vol. 17, No. 45, Mayo 2002** (pp.83-91). Universidad de Chile [Documento en línea]. Disponible: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewFile/8799/8606> [Consulta: 2015, junio 3]
- Bandeira, P. (2009). **La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones.** Documento de trabajo Serie CECOD (Nº 4 / 2009). Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo y Fundación CODESPA. Madrid: CEU Ediciones.
- Bell, D. (1976). **El advenimiento de la sociedad post-industrial, un intento de pronosis social.** [Libro en línea] Disponible en:

<http://documents.mx/documents/daniel-bell-el-advenimiento-de-la-sociedad-post-industrial-559dfc544cc.html> [Consulta 2015, enero 13].

- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). *La Crisis del Modelo de Gobierno Tradicional, Reflexiones en Torno a la Governance Participativa y de Proximidad*. **Gestión y Política Pública, Vol XII, No 001, I Semestre de 2003** (pp. 5-42). Centro de investigaciones y Docencia Económicas A. C. [Revista en línea]. 12(1), 5-42. Disponible: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11505.pdf> [Consulta: 2015, septiembre 15]
- Bocco, M. (1998). Sociedad de la información: un flujo de información a lo largo de la historia. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a/41eva.htm> [Consulta 2015, enero 14].
- Calabuig, C. (2008). **Agenda 21 local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: bases para una gestión orientada al proceso**. Universidad Politécnica de Valencia. [Documento en línea] Disponible: <http://riunet.upv.es/handle/10251/2503> [Consulta: 2014, Septiembre 30]
- Castells, M. (2004). **La sociedad red: una visión global**. [Libro en línea] Disponible en: <http://prosc.files.wordpress.com/2008/12/informacionalismo-redes-y-sociedad-red-una-propuesta-teorica-manuel-castells.pdf> [Consulta 2015, enero 15].
- CEPAL (2003). **Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe**. [Libro en línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/11575/dge2195-conf91-3.pdf> [Consulta: 2015, enero 5].
- CLAD (2007). **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**. [Documento en línea]. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>. Disponible: [Consulta: 2015, mayo 20]
- Covi, D. (2002). *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza*. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. XLV, No. 185**, (pp. 13-33). Universidad Nacional Autónoma de México. [Revista en línea]

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118502> [Consulta 2015, enero 12].

- CMSI-UIT. (2015). **Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información**. [Página Web en línea] Disponible en: <http://www.itu.int/net/wsis/index-es.html> [Consulta: 2015, agosto 15]
- Delamaza, G. (2009). **Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo**. Documento de trabajo Serie CECOD (Nº 10 / 2009). Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo y Fundación CODESPA. Madrid: CEU Ediciones.
- Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat DESA-ONU (2013). **Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement** [Documento en línea] Disponible: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf> [Consulta: 2014, septiembre 15]
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, L. (2010). **Metodología de la Investigación**. México D.F: Mc Graw Hill.
- Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (2011). **Respuesta de la administración a la evaluación de la contribución del PNUD al fortalecimiento de la gobernanza local**. [Documento en línea] (DP/2011/11) Disponible: <http://www.undp.org/execbrd/pdf/dp2011-11s.pdf> [Consulta: 2014, septiembre 30]
- Levis, D. (2004). **Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información**. Modelo para armar. [Documento en línea] Disponible en: http://www.diegolevis.com.ar/secciones/Articulos/sociedad_informacion_vf.pdf [Consulta 2015, enero 15].
- León, L.V. (29 de Noviembre de 2015). *¿Qué requiere cambiar Venezuela?*. **El Universal** [Artículo en línea] Disponible en: <http://m.eluniversal.com/opinion/151129/que-requiere-cambiar-venezuela> [Consulta 2015, diciembre 4].

- Mankiw, N. G. (1998). **Principios de Economía**. Mexico D.F: Mac Graw Hill.
- Martínez, J. (2006). **Teoría de la Comunicación**. [Documento en línea] Disponible en: http://www.riial.org/espacios/teoriacom/teoriacom_docbase.pdf [Consulta 2015, enero 10].
- Masuda, Y. (1984) **La sociedad informatizada: como sociedad post-industrial**. Madrid: Tecnos.
- Miguez, G.; Ballesteros, M.; Fernández-González R. (2015). *La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica*. **Revista Española de Ciencia Política**. No. 38, Julio 2015, (pp. 13-40). [Revista en línea]. Disponible: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37661/21178> [Consulta: 2015, septiembre 13]
- Naser, A. (2010). **Indicadores sobre Gobierno Electrónico**. CEPAL- ILPES. [Documento en línea]. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/INFORME_ALEJANDRA_NASER1.pdf [Consulta: 2015, abril 7]
- OMAU (s.f). **Guía de aplicación: sistema integrado de indicadores urbanos** [Documento en línea]. Disponible en: http://www.omaumalaga.com/subidas/archivos/arc_1058.pdf [Consulta: 2015, julio 2]
- ONU-Hábitat (s.f): **Guía: Indicadores Urbanos Estambul+5**. [Página Web en Línea] Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=142&itemid=71 [Consulta: 2015, mayo 8]
- ONU-Hábitat (2004). **Indicadores y estadísticas urbanas. Indicadores Urbanos Según Agenda Hábitat**. [Documento en línea]. Disponible: http://onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=74&Itemid=71 [Consulta: 2015, agosto 4]
- ONU-Hábitat (2005). **Índice de gobernabilidad Urbana .Una herramienta para medir el progreso logrando una buena gobernabilidad urbana**. [Documento en

línea]. Disponible: http://www.oma-malaga.com/subidas/archivos/arc_1092.pdf
[Consulta: 2014, junio 4]

- ONU-Hábitat (2012). **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, rumbo a una nueva transición urbana.** [Libro en línea]. Disponible: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&Itemid=538 [Consulta: 2014, octubre 1]
- ONU-Hábitat (2013). **Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013.** [Documento en línea]. Disponible: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=538 [Consulta: 2015, junio 12]
- ONU-Hábitat (2015). **Presentación Observatorios.** [Página Web en línea]. Disponible: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=32 [Consulta: 2015, septiembre 12]
- Pando, D. (2010). *Gobierno Electrónico en América Latina: El desafío del intercambio de información para mejorar la gestión pública.* En **Revista Venezolana de Gestión Pública No. 3, Enero-diciembre 2010** (pp.63-84). Mérida: GIGEP-ULA
- Ramírez, A. (2011). *Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas.* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/332/> [Consulta: 2015, Mayo 20]
- Ruiz-Gallardón, I. (2014) “*Claves para comprender la sociedad de la información*”. **Comunicación y Hombre. Revista interdisciplinar de Ciencias de la Comunicación y Humanidades. No 10, Noviembre 2014** (pp. 53-69).). [Revista en línea]. Disponible: <http://www.redalyc.org/html/1294/129432541010/index.html> [Consulta: 2015, septiembre 28]
- República Bolivariana de Venezuela, (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453, del 24 de Marzo, 2000: Caracas.

- (2010). Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.015 (Extraordinario), del 28 de Diciembre, 2010: Caracas.
- (2013). Ley de Infogobierno. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 4.0274, del 17 de Octubre, 2013: Caracas.
- (2015). Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.184 (Extraordinario), del 3 de Junio, 2015: Caracas.
- Symes, B. (1995). **Marshall McLuhan's 'Global Village'**. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.aber.ac.uk/media/Students/bas9401.html> [Consulta 2015, enero 10].
- Transparencia Venezuela (2004). **“Sistema de Evaluación de la Transparencia en la Gestión Municipal en Venezuela”**. Metodología del Sistema de Evaluación de la Transparencia en la Gestión Municipal. [Documento en línea] Disponible en: <http://transparencia.org.ve.previewdns.com/wpcontent/uploads/2012/10/Metodolog%C3%ADa-del-SITM.pdf> [Consulta 2015, enero 17].
- Transparencia Venezuela (2007). **Transparencia Venezuela. Informe Anual 2007**. [Documento en línea] Disponible en: <http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2012/08/Informe-Anual-Transparencia-Venezuela-2007-pdf.pdf> [Consulta 2015, marzo 12].
- Transparencia Venezuela (2014). **Manual para elaborar el Presupuesto Ciudadano Municipal**. [Documento en línea] Disponible en: <http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2014/01/Manual-Presupuesto-Ciudadano-1.pdf> [Consulta 2015, marzo 12].
- UN-Hábitat/ ROLAC (s. f). **Guía de aplicación: Sistema Integrado de Indicadores, Urbanos observatorio de medio ambiente urbano**. [Documento en línea].

Disponible: http://www.centrourbal.com/sicat2/documentos/28_20068171442_R6P8-03B-li1-spa.pdf [Consulta: 2015, junio 9]

- UNESCO (2005). **Hacia las sociedades del conocimiento**. [Libro en línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf> [Consulta 2015, enero 12].
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Vicerrectorado de Investigación y Postgrado (2006). **Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales (4ta. ed.)**. FEDEPEL: Caracas.
- W3C España. (2015). **World Wide Web Consortium**. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.w3c.es/> [Consulta 2015, octubre 23].
- Zambrano, A. (2013). **Dirección Estratégica y el Arte de gobernar**. Caracas: UCAB Editorial.

www.bdigital.ula.ve

ANEXOS

www.bdigital.ula.ve

ANEXOS A

INDICADORES URBANOS ESTAMBUL +5



GUIA Y FICHA DE ENCUESTA

Dato cualitativo 6:	Nivel de descentralización
Capítulo de presentación de informes:	GOVERNABILIDAD
Compromiso de la Agenda Hábitat:	Promover la descentralización y fortalecer las autoridades locales.
Importancia:	<p>La descentralización es parte de la meta general de lograr el desarrollo institucional. Los asentamientos humanos sostenibles dependerán cada vez más de la capacidad de todos los niveles de gobierno para reflejar las prioridades de las comunidades, fomentar y guiar el desarrollo local y construir asociaciones. Esta meta se puede lograr a través de la descentralización de responsabilidades efectiva, el manejo de políticas efectivo, una autoridad encargada de la toma de decisiones y recursos suficientes (Agenda Hábitat, párrafo 177). Las preguntas que constan líneas abajo tratan de determinar el nivel de descentralización e independencia de acción de los gobiernos locales. Se considera que es de particular importancia que los gobiernos locales conozcan el nivel de financiamiento que van a recibir de los gobiernos de nivel jerárquico superior, ya sea como una transferencia con arreglo a una fórmula previamente establecida o en calidad de asignaciones a largo plazo. La viabilidad de los gobiernos locales puede verse comprometida seriamente si su presupuesto es alterado a mitad de su período a discreción de los gobiernos de nivel superior.</p>
Definición:	<p>Se debe responder con “Sí” o “No” a las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Pueden los niveles más altos de gobierno (nacional, estatal / provincial):

	<ul style="list-style-type: none"> • Clausurar el gobierno local (v.g., nombrar a un administrador o a un Consejo nuevo, o convocar a nuevas elecciones)? (sí / no) <p>b) ¿Destituir de su cargo a los concejales o consejeros? (todos / algunos / ningunos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Puede el gobierno local, sin premiso de los gobiernos de nivel más alto: <ul style="list-style-type: none"> • Fijar los niveles tributarios locales (impuesto sobre el patrimonio, etc.)? (todos / algunos / ninguno) • Establecer cobro por servicios? (todos / algunos/ ningunos) • Pedir fondos prestados? (todos / algunos / ninguno) • Elegir contratistas para los proyectos? (todos / algunos / ninguno) • ¿Se conoce la cantidad de los fondos transferidos provenientes de instancias más altas de gobierno, con anterioridad al proceso de asignación del presupuesto? (todos / algunos) Si la respuesta incluye “algunos”, ¿cuál es el porcentaje que se conoce? 	
Metodología:	Estas preguntas simples deben ayudar a evaluar si se han descentralizado a nivel local responsabilidades, administración de políticas, autoridades encargadas de la toma de decisiones y recursos importantes.	
Género:	<p>En el proceso de descentralización, se debe garantizar que se brinde, tanto a hombres como mujeres, iguales oportunidades en la participación en responsabilidades, administración de políticas, autoridades encargadas de la toma de decisiones importantes.</p> <p>Tanto hombres como mujeres deben ser involucrados en la determinación de prioridades, consenso, planes de acción e institucionalización. Se puede medir el género en el proceso de toma de decisiones participativo a través de cuatro tomas de decisiones participativas clave desarrolladas por el CNUAH (Hábitat) y propuestos como una herramienta complementaria para la evaluación de Estambul +5.</p>	
Nivel de recolección:	A nivel nacional y de la ciudad	
Vínculos:	Indicador 6 (acceso al agua), indicador 7 (conexiones domiciliarias), indicador 10 (hogares pobres), indicador 16 (aguas residuales tratadas).	

Dato cualitativo 7:	Participación ciudadana en las decisiones importantes sobre planificación
Capítulo de presentación de informes:	GOVERNABILIDAD
Compromiso de la Agenda Hábitat:	Fomentar y apoyar la participación y el compromiso cívico
Importancia:	<p>A fin de estimular y apoyar la participación, el compromiso cívico y el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales, los gobiernos nacionales, las autoridades locales y/o las organizaciones de la sociedad civil deben poner en vigor, en los niveles apropiados, los marcos institucionales y legales que faciliten y permitan la amplia participación de todas las personas en la toma de decisiones y en la implementación y monitoreo de las estrategias, políticas y programas de los asentamientos humanos (Agenda Hábitat, párrafo 182). Los mecanismos participativos deben garantizar que se escuchen todas las voces en la identificación de problemas y prioridades, la fijación de metas y la implementación de programas y proyectos.</p> <p>La participación ciudadana en el gobierno local es una parte importante de la democracia y la autodeterminación, como también una base de apoyo local sólida para que el gobierno esté en mejor capacidad de monitorear las necesidades de la ciudadanía, mantener la vigilancia sobre las operaciones y representar las aspiraciones de los ciudadanos.</p> <p>El compromiso y la participación cívica son menos efectivos si no se cuenta con público bien informado. La educación y el flujo abierto de toda la información son los fundamentos necesarios de una sociedad democrática.</p>
Definición:	<p>Se debe responder “Sí” o “No” a las siguientes preguntas:</p> <p>¿Involucran las ciudades a la sociedad civil en un proceso participativo formal previo a.</p> <ul style="list-style-type: none"> • las propuestas sobre nuevas vías y carreteras importantes? (sí / no) • la alteración en la zonificación? (sí / no) • los proyectos públicos importantes? (sí / no)

Metodología:	Un proceso participativo formal podría involucrar: el anuncio público, la recepción y procesamiento de objeciones, reuniones públicas de consulta, formación de comités de vigilancia que incluyan a organizaciones no gubernamentales y representantes públicos.	
Género:	Se puede medir el género en los procesos participativos a través de cuatro procesos clave de toma de decisiones participativa desarrollados por el CNUAH (Hábitat) y propuestos como una herramienta complementaria para la evaluación de Estambul +5.	
Nivel de recolección:	A nivel de la ciudad	
Vínculos:	Dato cualitativo 8 (transparencia y responsabilidad).	

Dato cualitativo 8:	Transparencia y responsabilidad	
Capítulo de presentación de informes:	GOVERNABILIDAD	
Compromiso de la Agenda Hábitat:	Garantizar la administración transparente, responsable y eficaz de pueblos, ciudades y zonas metropolitanas	
Importancia:	Garantizar gobiernos transparentes y confiables es parte de la meta general que se propone la capacitación y participación. Los gobiernos están comprometidos con la estrategia de capacitar a todos los actores clave de los sectores público, privado y comunitario a fin de que cumplan una función efectiva en los asentamientos humanos y el desarrollo de la vivienda (Agenda Hábitat, párrafo 44). Con miras a lograr lo propuesto, los gobiernos se han comprometido con los objetivos de capacitar a los líderes locales, promover el gobierno democrático, ejercer autoridad pública y aprovechar los recursos públicos para garantizar el gobierno transparente y confiable de los pueblos, ciudades y áreas metropolitanas. La evidencia de que la transparencia y confiabilidad están	

Reconocimiento


	garantizadas se puede demostrar a través de la existencia de auditoría independiente y contabilidad municipal periódicas, la publicación de contratos y licitaciones para servicios municipales, las sanciones contra los actos ilícitos de los servidores públicos, las leyes sobre la divulgación de conflictos de intereses potenciales.
Definiciones:	<p>Se debe contestar “Sí” o “No” a las siguientes preguntas:</p> <p>A nivel de la ciudad, ¿existen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • auditoría independiente periódica de la contabilidad municipal? (sí / no); • contratos y licitaciones para servicios públicos publicados? (sí / no); • sanciones contra los actos ilícitos de los servidores públicos? (sí / no); • leyes sobre la divulgación de conflictos de intereses potenciales? (sí / no).
Metodología:	<p>La auditoría de la contabilidad municipal debe ser periódica (anual o semestral). Las auditorías también deben ser realizadas por auditores independientes.</p> <p>Debe haber mecanismos institucionalizados que garanticen que los contratos y licitaciones para servicios municipales se publiquen siempre a fin de garantizar un proceso competitivo adecuado, transparente y abierto en la contratación.</p> <p>Debe haber mecanismos institucionalizados que garanticen las sanciones sistemáticas contra todos los actos ilícitos de los servidores públicos en todos los niveles.</p> <p>Por último, deben existir leyes sobre la divulgación de posibles conflictos de intereses. Esto implica que las dependencias públicas estén en capacidad de revelar el patrimonio y otras fuentes de ingresos.</p>
Género:	Se debe garantizar que tanto los hombres como las mujeres estén involucrados en los mecanismos y procesos existentes que aseguren la apertura y la responsabilidad a nivel municipal.
Nivel de recolección:	<i>A nivel de la ciudad.</i>
Vínculos:	Dato cualitativo 7 (participación ciudadana en las decisiones importantes sobre planificación).

Indicador 23:	Ingresos y gastos de los gobiernos locales
Capítulo de presentación de informes:	<i>GOBERNABILIDAD</i>
Compromiso de la Agenda Hábitat:	Garantizar la administración transparente, responsable y eficaz de pueblos, ciudades y zonas metropolitanas.
Importancia:	<p>Se pueden lograr asentamientos humanos sostenibles a través de la descentralización efectiva de las responsabilidades, la administración de las políticas, la autoridad encargada de la toma de decisiones y los recursos suficientes (Agenda Hábitat, párrafo 177). El monto de los ingresos del gobierno local es un indicador importante que determina el nivel de efectividad de las autoridades locales. Si bien el ingreso es una pieza de información importante que indica el nivel de ingresos que las municipalidades pueden recaudar de sus residentes, las empresas e industrias y como resultado de los altos niveles de gobierno, la cuantía de los gastos del gobierno local constituye también otra pieza de información importante sobre el grado de la capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades de infraestructura de las industrias, los servicios y los residentes. El nivel de gastos de capital varía dramáticamente entre ciudades y regiones. Los resultados en términos de la calidad de la provisión de servicios son obvios. Un nivel bajo de gastos de capital se correlaciona con un nivel bajo de acceso a los servicios, tratamiento de agua deficiente (indicadores 7 y 16) y recolección de desechos, por ejemplo. Un nivel bajo también puede indicar que muchos servicios locales han sido privatizados. En algunas ciudades, el alto nivel de ingresos e inversiones se debe al hecho de que los gobiernos locales son responsables prácticamente de la gama completa de servicios locales.</p>
Definición:	Total de ingresos anuales del gobierno local proveniente de todas las fuentes en dólares estadounidenses, tanto de capital como recurrentes, dividido para la población (3 años como promedio) y los gastos de capital en dólares estadounidenses por persona divididos para todos los gobiernos locales del área metropolitana, promediados sobre los últimos tres años.

Metodología:	<p>Los ingresos del gobierno local son todas las fuentes de fondos del gobierno local en dólares estadounidenses, anualmente, tanto de capital como de recurrente, para el área metropolitana, divididos para la población (tres años como promedio). Estos usualmente incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos: impuestos y gravámenes municipales, todos los impuestos municipales sobre la transferencia de propiedad y cualquier otra clase de impuestos, como los impuestos sobre espectáculos u hoteles, impuestos sobre automotores, impuestos sobre las actividades económicas, los cuales no reflejan la provisión directa de servicios. • Gravámenes a los usuarios: gravámenes del gobierno local por los servicios provistos, como por ejemplo, agua, recolección de residuos, permisos de construcción, etc. También se incluyen los impuestos sobre la plusvalía. • Otras fuentes propias: intereses y capital principal recibidos, ventas de bienes de capital, pero no las donaciones, contribuciones ni ayudas voluntarias. • Transferencias: pagos con arreglo a una fórmula previamente establecida (como el impuesto sobre la repatriación de ingresos, por ejemplo) u otras donaciones otorgadas por gobiernos nacionales o estatales. • Préstamos: pedidos a todas las fuentes, incluidos los bonos. • Otros: puede incluir las donaciones o ayudas. <p>Los resultados separados por fuentes de ingresos pueden aportar información útil en el transcurso del tiempo.</p> <p>Gastos de capital incluyen tanto el capital fijo como los activos físicos fijos según la cuenta de capital. Debe ser un promedio de tres años porque la inversión en infraestructura puede diversificarse en el transcurso del tiempo en una forma desigual. La cuantía de la inversión se ve afectada por la capacidad de los gobiernos locales para obtener financiamiento mediante préstamos para inversiones de capital y a través de subvenciones otorgadas por niveles de gobierno más altos.</p>
Nivel de recolección	<i>A nivel de la ciudad.</i>
Vínculos:	Indicador 6 (acceso al agua), indicador 7 (conexiones domiciliarias), indicador 21 (producto urbano), dato cualitativo 5 (asociaciones públicas–privadas), dato cualitativo 8 (transparencia y responsabilidad).

ANEXO B

Observatorio de Medio Ambiente Urbano (UN-Hábitat/ROLAC)

Indicador 4.2

RELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO CORRIENTE Y EL CAPITAL REAL ACTUAL

Área: Gobernabilidad-efectividad

Definición: Relación entre el presupuesto corriente y el capital real

ALERTA: Una participación alta del capital real en el presupuesto municipal puede indicar un bajo nivel de descentralización o una alta dependencia de gobiernos de niveles más altos. Un alto presupuesto corriente puede indicar una buena capacidad municipal de autogestión financiera o un buen nivel de descentralización.

Relevancia: Este indicador evalúa la distribución existente de las fuentes del presupuesto municipal que tiene un impacto directo en la sostenibilidad financiera de la gestión municipal.

Metodología:

El **presupuesto corriente total del gobierno local (R)**: los ingresos corrientes incluyen aquellos que se obtienen de forma regular (ej. impuestos y tarifas pagadas por usuarios a nivel local);

El **capital real (C)**: el capital incluye ingresos fijos, que se obtienen después de la asignación de los fondos de fuentes internas o externas (p. ej. organismos donantes, sector privado, gobierno de los niveles más altos).

Cálculo: $\text{Razón entre el presupuesto corriente y el capital real (R/C)} = R/C$

Ejemplo

R (USD)	C (USD)	R/C
245000	345000	0,71

↓

Usted puede calcular los valores para su ciudad poniendo los propios datos en los cuadros arriba. El resultado cambiará automáticamente debido a la fórmula predefinida.

Fuentes metodológicas: UN-HABITAT - Base de datos de Indicadores Urbanos Globales

Vínculo de información: [Observatorio Urbano Global](#)
[Directrices Metodológicas del Índice de Gobernanza Urbana](#)

Referencias internacionales: Campaña Global de Gobernanza Urbana
Vínculo: <http://www.unhabitat.org/governance>

Nivel de recolección: Ciudad

Reconocimiento

Indicador 4.10

NÚMERO DE MUJERES EN CARGOS CLAVES



Área: Gobernabilidad-equidad

Definición: Porcentaje de mujeres en cargos claves

Unidad: %

ALERTA: Un porcentaje bajo de mujeres en los consejos municipales indica una gestión local marcada por la inequidad de género.

Relevancia: Este Indicador trata el tema de equidad de género en la representación de mujeres en el gobierno local.

Información adicional:

¿Con qué frecuencia se celebran elecciones locales? (p. ej. cada 3, 4, ó 5 años)

¿En qué año se celebraron las elecciones locales más recientes (p.ej. 2001)?

		Legislativo	Ejecutivo
Cargos Claves:	1era línea: alcaldesa	0	0
	2a línea: secretaria	2	2
	3a línea: subsecretaria	3	3
Mc = N° de mujeres en cargos claves		5	5
T= N° total de mujeres trabajando en el municipio		35	35
Y = Porcentaje de mujeres en cargos claves		14%	14%
Total de empleados/as públicos en el municipio		200	
% de mujeres trabajando en el municipio		18%	

Vínculo de Información:

Fuentes metodológicas: Banco Mundial - "La representación de las mujeres en cargos municipales como % de la representación total" [Directrices Metodológicas del Índice de Gobernanza Urbana](#)

Referencias Internacionales: Campaña global de gobernanza urbana

Vínculo: <http://www.unhabitat.org/governance>

Nivel de recolección: Ciudad

Reconocimiento



NÚMERO DE VOTANTES

Área: Gobernabilidad-participación

Definición: Número del total de votantes (mujeres y hombres), en porcentaje, en la última elección.

Unidad: %

ALERTA: El número de votantes indica el grado de participación. Las razones para no participar pueden ser varias: forma de protesta, desinterés político, manipulación de la opinión pública, etc.

Relevancia: Este indicador evalúa la involucración de los habitantes (por género) en obtener una democracia representativa. Un ciudadano que deposita su voto durante las elecciones municipales está ejerciendo cierta influencia sobre la manera como se administra su ciudad o su comunidad.

Metodología:

Se debe calcular el número de votantes (mujeres y hombres), en porcentaje:

	H	F	Total
número de personas con derecho a voto (en edad con derecho al voto)			
número de votantes reales en las últimas elecciones			
			% de participación

Información adicional:

¿Con qué frecuencia se celebran elecciones locales? cada años

¿En qué año se celebraron las últimas elecciones locales?

Fuentes metodológicas: UNHABITAT - Base de datos de Indicadores Urbanos Globales

Vínculo de información: [Observatorio Urbano Global](#)

[Directrices Metodológicas del Índice de Gobernanza Urbana](#)

Referencias internacionales: Campaña Global de Gobernanza Urbana

Vínculo: <http://www.unhabitat.org/governance>

Nivel de recolección: Ciudad



PUBLICACIÓN FORMAL DE CONTRATOS PLIEGOS DE LICITACIONES PÚBLICAS, PRESUPUESTOS Y CUENTAS

Área: Gobernabilidad-responsabilidad

Definición: Extensión de una divulgación formal (que sea accesible) producida por el gobierno local que contenga informaciones sobre contratos, pliegos de licitaciones, presupuestos y cuentas.

ALERTA: La ausencia de una divulgación formal de los contratos, pliegos de licitaciones, presupuestos y cuentas impide la transparencia de la gestión pública y el acceso a información y facilita la corrupción.

Relevancia: Este indicador trata los procedimientos a favor de la transparencia de las operaciones del gobierno local. Al mencionar el tema de la corrupción en el gobierno, la mayor parte de la gente piensa inmediatamente en los sobornos que se pagan o reciben a cambio de otorgar un contrato para bienes o servicios; para usar el término técnico, piensan en las adquisiciones gubernamentales. Por eso la publicación de contratos y pliegos de licitaciones públicas es importante. Además, el proceso completo del presupuesto, desde su preparación hasta su informe y auditoría, debe ser conducido de una manera abierta y pública. Una vez que se logra la transparencia es difícil que los funcionarios encubran malas noticias cuando estas se encuentran contenidas en informes financieros. La tendencia a garantizar que las malas noticias jamás sean publicadas ha sido una razón fundamental por la que se ha evitado por mucho tiempo el informe financiero transparente y disciplinado.

Metodología:

Se puede evaluar un proceso de divulgación formal a través de publicaciones de circulación masiva de contratos, pliegos de licitaciones, presupuestos y cuentas regular de las actividades gubernamentales locales. Es necesario plantear las siguientes preguntas:

¿Se dispone de un medio de divulgación formal sobre:

Contratos y pliegos de licitaciones? (Si/No)

¿Presupuestos y cuentas? (Si/No)

¿Por cuáles medios se dan a conocer los estándares?

	SI	NO
Periódico		
Radio		
Internet		
Murales		
Otros		

Fuentes metodológicas: UNHABITAT - Base de datos de Indicadores Urbanos Globales

Vínculo de información: [Observatorio Urbano Global](#)
[Directrices Metodológicas del Índice de Gobernanza Urbana](#)

Referencias Internacionales: Campaña Global de Gobernanza Urbana

Vínculo: <http://www.unhabitat.org/governance>

Nivel de recolección: Ciudad

SERVICIO DE RECLAMACIONES



Área: Gobernabilidad-responsabilidad

Definición: La existencia de un servicio establecido (defensor del pueblo, ombudsman, hotline y otros mecanismos) en el seno de autoridad local para recibir y responder las reclamaciones e informaciones de los ciudadanos y el nivel de receptividad del servicio.

ALERTA: La ausencia de un servicio para las reclamaciones de los ciudadanos puede causar una desconfianza sobre la gestión pública, puede nutrir la corrupción, impedir la transparencia, etc. Que puede hacer el ciudadano común cuando las cosas fallan? Cuando surgen quejas sobre el gobierno y nadie las escucha?

Relevancia: En muchos países una creciente conciencia pública sobre los derechos individuales ha llevado a un mayor número de deseos incumplidos y de exigencias de mejor administración pública y asuntos relacionados con ella. El ciudadano puede acudir al sistema legal, pero aun si dicho sistema esta funcionando de acuerdo con la ley, las cortes tienden a ser lentas, caras, públicas y a tener procedimientos complicados. Por otra parte, las cortes también pueden estar en desorden e incluso ser corruptas ellas mismas; el Cumplimiento de la Ley puede estar tambaleándose o bien desmoronándose por completo. Cuando el sistema legal mismo esta fallando, como se puede proteger a la gente? Muchos acuden a la figura del Ombudsman, conocida como el Defensor del Pueblo, Ombudsman, etc. (El Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional). El indicador mide la existencia de un servicio para las reclamaciones de los ciudadanos que es un recurso útil para que los ciudadanos pudieran enfrentarse a la poderosa maquinaria

Metodología:

Existencia del servicio

1) ¿Hay algún mecanismo o servicio para atender las reclamaciones de los ciudadanos o los agravios que sufren? (SI / No)

2) ¿Hay algún funcionario designado para recibir y responder las reclamaciones contra las autoridades públicas? (SI / No)

Aunque puede existir un servicio para responder a las reclamaciones de las , un bajo grado de receptividad puede indicar la ineficiencia del mismo.

3) Existe la figura del defensor del pueblo?

4) Nivel de receptividad:

$$Prt = (Ta/Tc) \times 100$$

Tt= Número total de reclamaciones registradas (el último año)

Tt = Número total de casos tratados.

Prt= El porcentaje de reclamaciones tratadas

ejemplo

2340
1100
47%

Fuentes metodológicas: Nuevo Indicador (Adaptado de la defensoría del pueblo u oficina del Ombudsman de Transparencia Internacional)

Vínculo de Información: [Directrices Metodológicas del Índice de Gobernanza Urbana](#)

Referencias Internacionales: Campaña Global de Gobernanza Urbana

Vínculo: <http://www.unhabitat.org/governance>

Nivel de recolección: Ciudad

4. GOBERNABILIDAD

Rosario

EFFECTIVIDAD

4.2 Relación entre el presupuesto corriente y el capital actual

109,99

Tendencia actual Tendencia deseada Óptimo

EQUIDAD

4.10 Porcentaje de mujeres en cargos clave

Ejecutivo
37,50 %

Legislativo
33,33 %

Tendencia actual Tendencia deseada Óptimo

PARTICIPACIÓN

4.15 Número de votantes

492.923
72,08 %

Tendencia actual Tendencia deseada Óptimo

RESPONSABILIDAD

4.18 Publicación formal de contratos, pliegos de licitaciones públicas, presupuestos y cuentas

Contratos, pliegos de licitaciones ☒ si
☐ no
Presupuestos y cuentas ☒ si
☐ no

4.21 Servicios para las reclamaciones de los ciudadanos

Mecanismo o servicio para atender las reclamaciones de los ciudadanos o los agravios que sufren?

☒ si
☐ no

Funcionario designado para recibir y responder las reclamaciones contra las autoridades públicas?

☒ si
☐ no

Existe la figura del defensor del pueblo?

☒ si
☐ no

El porcentaje de reclamaciones tratadas %
No se contabiliza

Anexo C
Checklist de los Indicadores del Índice de Gobernabilidad Urbana

Efectividad

1. Ingreso per cápita del gobierno local

Definido como el ingreso total del gobierno local (ingreso anual recaudado, capital y recurrente del área metropolitana, en dólares estadounidense) per cápita (promedio de 3 años)

2. Relación entre el presupuesto recurrente y capital real

Estimación de la distribución de las fuentes presupuestaria del gobierno local, la proporción de ingresos derivados de forma regular (p. ej. impuestos y tarifas pagas por usuarios) y del obtenido de la asignación de fondos de fuentes internas o externas.

3. Transferencias de ingresos del gobierno local:

Porcentaje de ingreso del gobierno local originario de los niveles más altos del gobierno. Incluye los pagos generados automáticamente (como repatriaciones de impuestos a las ganancias), otras donaciones concedidas por niveles más altos de gobierno, incluyendo los gobiernos nacionales o de estados y otros tipos de transferencia.

4. Relación entre la previsión y la recaudación real de impuestos

Relación entre la previsión y la recaudación real de impuestos. La recolección de impuestos es una de las principales fuentes de ingresos del gobierno local.

5. Predecibilidad de transferencias en el presupuesto del gobierno local

¿La autoridad local conoce con antelación (2 ó 3 años) el monto del presupuesto y el

nivel de consistencia o regularidad de recibimiento de transferencia de los altos niveles de gobierno?

6. Estándares de desempeño de suministro publicados

Existencia o inexistencia de una publicación formal a cargo del gobierno local sobre los estándares de desempeño para servicios claves suministrados por la autoridad local.

7. Encuesta de Satisfacción del Consumidor

Existencia y frecuencia de encuestas sobre la satisfacción del consumidor sobre los servicios de las autoridades locales.

8. Existencia de una declaración de la visión

La medida del compromiso de las autoridades locales en la articulación de una visión sobre el progreso de la ciudad. ¿La autoridad local articula una visión para el futuro de la ciudad a través de un proceso participativo?

Equidad

9. Carta de los ciudadanos derecho de acceso a los servicios básicos

Existencia o inexistencia de una declaración (carta) firmada y divulgada por la autoridad local que reconozca el derecho de acceso a los servicios básicos de los ciudadanos.

10. y 11. Porcentaje de concejales en las autoridades locales

10. Porcentaje de concejales sobre el total de concejales en una autoridad local (en las últimas elecciones).

11. Porcentaje de concejales en posiciones claves

12. Políticas de precio del agua en pro de los pobres

Existencia o inexistencia de una política de precio para el agua que tenga en cuenta las necesidades de los hogares pobres y que resulte en tarifas más bajas cuando comparadas con las de otros grupos y a los precios aplicados al consumo industrial o comercial .

13. Incentivos para negocios informales

13a. La existencia de áreas particulares en las zonas centrales de venta al por menor de la ciudad donde no se permite (o está sujeto a restricciones particulares) el trabajo de vendedores ambulantes a pequeña escala (informales).

13b. Además evalúa la existencia de incentivos a los negocios informales, por ejemplo el trabajo de vendedores ambulantes, mercados públicos informales y mercadillos municipales.

Participación

14. Ayuntamiento elegido

El indicador señala si se elige el gobierno municipal local a través de un proceso democrático o no.

15. Elección de Alcalde

El indicador muestra cómo se elige al alcalde, si se lo elige de forma directa o entre los consejales, o si se lo designa.

16. Número de votantes

Número del total de votantes (mujeres y hombres), en porcentaje, en la última elección.

17. Foro público

El foro público podía incluir a consejales, consulta urbana, comités asesores de la comunidad, asambleas públicas o cabildos abiertos, etc.

18. Asociaciones cívicas por 10 mil habitantes

Se mide como el número de asociaciones cívicas (registradas) por 10 mil personas en la

Jurisdicción de la autoridad local.

Responsabilidad

19. Publicación formal de contratos, pliegos de licitaciones públicas, presupuestos y

Cuentas

Existencia de una divulgación formal (que sea accesible) producida por el gobierno local que contenga informaciones sobre contratos, pliegos de licitaciones, presupuestos y cuentas.

20. Control por los niveles más altos de Gobierno

Mide el control de los niveles más altos del gobierno (nacional, de estados o provincias) por cierre del gobierno local y destitución de concejales de sus cargos.

21. Códigos de conducta

Existencia de una declaración pública firmada sobre los estándares de conducta de los funcionarios elegidos y el personal del gobierno local que dé derechos a los ciudadanos.

22. Servicios para las reclamaciones de los ciudadanos

La existencia de un servicio establecido en el seno de autoridad local para responder las reclamaciones y una instalación adecuada para recibir las reclamaciones e

informaciones sobre corrupción.

23. Comisión anticorrupción

La existencia de una agencia local para investigar e informar casos de corrupción.

24. Declaración de ingresos y activos

¿Se les exige a los funcionarios elegidos que declaren públicamente sus ingresos y activos (y los de sus familiares próximos) antes de asumir el cargo?

25. Auditoría independiente

¿Se realizan regularmente auditorías independientes de las cuentas municipales? ¿Se divulgan ampliamente sus resultados?

www.bdigital.ula.ve

Reconocimiento

Anexo D

Lista de verificación o checklist DESA-ONU

A. Compromiso Político y Políticas adecuadas.

- ¿Existe el compromiso político de los tomadores de decisiones de alto nivel para la apertura de datos del gobierno?
- ¿Existe el compromiso político de los tomadores de decisiones de alto nivel por la transparencia, rendición de cuentas y la participación?
- ¿Existe el compromiso político de los tomadores de decisiones de alto nivel para luchar contra la corrupción?

B. Capacidad de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros reutilizadores de información.

- ¿Hay motivadores de agentes de cambio como multiplicadores para promover los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y la participación?
- ¿Son estos agentes de cambio autorizados para participar y actuar por sí mismos?
- ¿Tienen estos agentes de cambio las capacidades necesarias (conocimientos, habilidades) recursos (humanos, financieros) para participar en iniciativas OGD?
- ¿Hay una demanda en la sociedad civil y los medios de comunicación por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación?
- ¿Hay una demanda en la sociedad civil y los medios de comunicación para la libertad de información y la apertura de los datos del gobierno?
- ¿Hay una sociedad civil técnicamente alfabetizados? ¿Hay sociedad civil organizada o 'hackers cívicos'?
- ¿Hay SCO que realmente reutilizando OGD para su defensa, o en proyectos de servicios cívicos?

C. Legislación y Marco Regulatorio

- ¿Existe una disposición en la Constitución sobre el Acceso a la Información?
- ¿Existe legislación sobre acceso a la información?
- ¿El régimen de acceso a la información incluye disposiciones para la divulgación proactiva, así como la divulgación reactiva?
- ¿Existe una disposición en la constitución de privacidad de datos?
- ¿Existe legislación sobre privacidad de datos?
- ¿Existe legislación sobre Open Data?
- ¿Hay una ratificación de los tratados internacionales en materia de privacidad de datos?
- ¿Existe una legislación que regula los derechos de propiedad intelectual en la información del sector público? Estos apoyan la reutilización de proveedores de servicios de internet?

Reconocimiento

D. Marco institucional y las condiciones organizativas

- ¿Existe un comisionado de Información (o de privacidad)?
- ¿Es el Comisionado de Información o su Equivalente, independiente del ejecutivo?
- ¿Existe una agencia gubernamental independiente a nivel nacional o en los niveles subnacionales responsables de los datos de un gobierno abierto?

E. Cultura y Condiciones de los Recursos Humanos

- ¿Son los valores de los derechos humanos y ciudadanos ampliamente aceptados en la sociedad?
- ¿Hay un ambiente de apoyo para el empoderamiento cívico, comunitario y la autodeterminación?
- ¿Hay un ambiente de apoyo para la educación cívica y el intercambio de conocimientos?

F. Condiciones financieras

- ¿Son los costos de apertura de los datos tan altos como para que puedan convertirse en un problema del gobierno?
- ¿Son los beneficios de implementar una iniciativa OGD mayores que los costos?

G. Infraestructura Tecnológica

- ¿Hay una penetración de internet razonable en todo el país? urbano/rural
- ¿Hay una penetración móvil razonable y cómo están las personas accediendo a los servicios de datos móviles (SMS, 3G, etc.)? urbano/ rural

Reconocimiento

H. Datos y sistemas de información

- ¿Hay en el sitio sistemas de manejo de datos e información para soportar la producción y la publicación de información del sector público como PGD (Programas o softwares de gestión documental)?
- ¿El manejo de datos y sistemas de información en el sitio permiten un efectivo intercambio de datos entre los organismos del sector público?
- Apertura técnica de los Datos
 - ¿Son los datos disponibles en la web (cualquier formato), pero con una licencia abierta? Un formato abierto es uno donde las especificaciones del software están disponibles para cualquier persona, de forma gratuita, por lo que cualquiera puede utilizar estas especificaciones en su propio software sin ningún tipo de limitaciones en la reutilización impuestos por derechos de propiedad intelectual.
 - ¿Son los datos disponibles estructurados y legibles por máquina? Legibles por máquina se refiere a hacer cualquier dato utilizado en publicaciones accesible para su uso por parte de un proceso basado en computadora, que no requieren interpretación humana.
 - ¿Todo lo formato anterior, más un formato libre?
 - ¿Todos los datos anteriores más utilizar estándares abiertos del W3C? El World Wide Web Consortium, W3C, es un consorcio internacional que produce recomendaciones y estándares que aseguran el crecimiento de la Web a largo plazo. (Wikipedia, 2015)
 - ¿Todos los datos anteriores, más linked data (datos vinculados)?
- Apertura Legal de la Data
 - ¿Son los datos o compilación de datos del gobierno actualmente protegidos por derechos de autor (Copyright) o cualquier otro régimen de propiedad intelectual?
 - ¿Están los datos sujetos a alguna licencia que restrinja su reutilización?
 - ¿Están las tasas que se cobran por el acceso y la reutilización más allá del costo marginal (por ejemplo, para ayudar a la recuperación de costos)?
 - ¿Son los datos libres para su reutilización en cualquier fin - incluida la reutilización comercial?
 - ¿Existe alguna limitación o excepción para compartir por igual la información?

Reconocimiento