

Administración de políticas de información al ciudadano: Caso Alcaldía de Maracaibo*

Fernández Colina, Norcka**
Peña Ocando, Dionnys***
Primera Mendoza, Nelly****

Resumen

El objetivo de esta investigación fue explorar la administración de la política de información al ciudadano en la Alcaldía de Maracaibo durante el período 1990-2000, como antecedente a la promulgación de postulados que valorizan la información y sus políticas en la Constitución de 1999. La metodología consistió en la revisión de referentes teóricos, aplicación de un cuestionario semiestructurado a los concejales y personal directivo de la Alcaldía y revisión de documentos de gestión local. Los resultados evidencian que las políticas de información al ciudadano se agrupan en: capacitación, recursos para la gestión de la información, medios de comunicación y mecanismos de participación; el modelo de gestión aplicado fue básicamente burocrático con ciertos visos participativos; en la formulación de las mismas prevaleció la pasividad del ciudadano y en la implementación no se reportaron indicios de seguimiento y control, solo cifras de actividades ejecutadas en las memorias anuales. Se concluye que la administración de políticas de información al ciudadano en el periodo estudiado, no representó una tarea prioritaria sino un complemento del resto de las políticas existentes en otros sectores.

Palabras clave: Administración de políticas de información, modelos gerenciales, políticas de información, gobierno municipal, ciudadano.

Recibido: 04-01-25. Aceptado: 05-02-22

* Esta investigación es un avance del proyecto: "Políticas de información en Alcaldía del Municipio Maracaibo", adscrito al Programa Política y Administración Subnacional del Centro de Estudios de la Empresa (CCE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) de la Universidad del Zulia (LUZ) y financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES).

** Dra. en Ciencias Gerenciales. Profesora Titular de LUZ, Investigadora del CEE de LUZ.
E-mail: norckalibertad@latinmail

*** Mg. en Ciencias de la Comunicación. Prof. Agregado de LUZ. Investigador del CEE.
E-mail: dpena@luz.ve

**** Dra. en Ciencias Gerenciales. Profesora Titular de LUZ, Investigadora del CEE. LUZ.
E-mail: nellyprimeramendoza@yahoo.com

The Administration of Citizen Information Policy: The Case of the Mayors Office in Maracaibo

Abstract

The objective of this research is to explore the administration of citizen information policy in the Mayors Office in Maracaibo over the period 1990-2000, as an antecedent to the promulgation of postulates that give value to information and information policy in the 1999 Constitution. The methodology included theoretical review, the application of a semi-structured questionnaire applied to City Council members and directive personnel in the Mayors Office, and documentary review of local management. The results give evidence to the fact that information policy are grouped in: training, resources for information management, communicational media and mechanisms for participation; the management models applied were basically bureaucratic with certain participatory aspects; in the formulation of the same the passivity of citizens prevailed, and in the implementation there was little control and follow-up, only statistics as to activities undertaken and annual reports. The conclusion is that the administration of citizen information policy in the periods under study did not represent a priority function, but only a complement to the rest of the policies existing in other sectors.

Key words: Administration of information policy, management models, information policy, municipal government, citizen.

1. Introducción

El derecho a la información ha sido reconocido por los gobiernos no solo como un aspecto constitucional sino como una necesidad humana de expresarse y querer saber lo expresado por otros; es decir, es un derecho fundamental del hombre que deberá ser garantizado por el Estado y defendido por la sociedad (Morales, 1999). Conforme a este principio de orden general, se entiende que el ámbito público es el espacio propicio para que las decisiones formales e informales de los gobernantes realmente garanticen a la sociedad civil el acceso a los recursos de información.

La instancia de gobierno a la que más se adecua esta realidad es la municipal, dada su cercanía con la población y

la responsabilidad de conducir apropiadamente políticas para satisfacer necesidades informacionales de los ciudadanos. En este sentido, Lugo (1998:40) señala que el surgimiento del poder local, plantea nuevos escenarios para la política informativa, correspondiéndole a las Alcaldías educar y formar a sus ciudadanos, motivándoles para que participen en las tareas comunitarias y si bien esta política obedece a una matriz nacional, debe ser ejecutada por los órganos locales de poder y tener la capacidad de nutrir y retroalimentar la gestión de los gobernantes. Este planteamiento es ampliado por Morales (1999) al expresar que las políticas de información están presentes en la relación Estado-sociedad, porque ambos interactúan de cara al futuro para tomar en cuenta los nuevos comportamientos,

actitudes y valores de la sociedad globalizada y adviertan el valor estratégico de la información y el conocimiento para el desarrollo y la democratización.

Bajo las referidas condiciones, el reconocimiento del valor de la información es innegable, como recurso capaz de facilitar con su justo tratamiento, el desarrollo de las instituciones democráticas y con ello la necesidad formular e implementar políticas de información (PI) entendidas como "directrices que orientan la gestión en el campo de la información, esto es: la recolección, organización y provisión de información en su más amplio sentido y en su variedad de relaciones multisectoriales, dentro de la perspectiva de su desarrollo futuro" (Instituto Autónomo Biblioteca Nacional / UNESCO, 1997:5). Las PI pueden igualmente definirse en opinión de Lugo (1998) como "lineamientos u objetivos estrictamente argumentativos, transparentes, veraces, claros, precisos y duraderos que posibilitan divulgar los asuntos de la administración para que sean aceptados por la gente y a la vez satisfacer el derecho de los ciudadanos a conocer la labor de los gobernantes.

A partir de estas posiciones, inferimos que las PI comprenden decisiones, acciones, lineamientos y planes que orientan la generación, tratamiento, acceso y uso de la información que soporta la actuación del gobierno (nacional, regional y local) y la participación efectiva de los ciudadanos mediante su capacidad para informarse y poder expresarse. Estas políticas pasan por un proceso administrativo acorde con el modelo de gestión asumido por la entidad de gobierno donde se formulan.

En Venezuela, el Municipio como unidad política primaria de la organización nacional, con autonomía de gestión, puede adoptar el modelo de administración que le permita un mejor desarrollo de sus recursos, entre ellos, los informacionales (tecnologías, documentación, personal especializado, entre otros), atendiendo a lo contemplado en el artículo 27 de la Constitución de la República de Venezuela (Congreso de la República, 1961), y posteriormente en el artículo 169 de la nueva carta magna (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) al expresar: "La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios...En todo caso la organización será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local".

El referido artículo 27, deja abierta las posibilidades de que se instauren diversos estilos de gobierno en los municipios venezolanos, los cuales se convierten en espacios propicios para analizar la administración de políticas informacionales; entendida ésta como el proceso que involucra una secuencia de acciones y decisiones interrelacionadas referidas al ámbito informacional, que atiende a componentes propios del proceso administrativo tradicional como la planificación y control.

Sin embargo, la administración de políticas de información (API) en general no parece ser un proceso formal en el municipio, aun cuando el proceso de modernización de la administración pública venezolana y particularmente en los municipios, demanda modelos organizacionales orientados a la eficiencia de la gestión para sustituir los tradicionales, caracterizados por la arbitrariedad, el espíritu ofici-

neco, falta de imaginación, pasión por la rutina y rigidez reglamentaria (López et al., 2001:293-294). Planteamiento reforzado por Mora (2002:400) cuando señala que “en el entramado cultural del gobierno venezolano está presente una dinámica caracterizada por la despreocupación a la hora poner en marcha y monitorear las políticas públicas, dada la incapacidad para gestionar soluciones”.

Las políticas de información como parte de las políticas públicas, son susceptibles de encontrarse inmersas en la realidad anterior. De hecho, los acercamientos empíricos realizados en la Alcaldía del Municipio Maracaibo revelan la existencia de pocas referencias en cuanto a diseño y conducción de este tipo de políticas (Peña, 2003:97-99) por ello cabe preguntarse: ¿Cuáles fueron las políticas de información orientadas al ciudadano en la Alcaldía de Maracaibo en la década de los 90’s? y ¿Cómo se administró este tipo de políticas?

En virtud de estas interrogantes y ante la preocupación por la carencia de estudios específicos sobre esta temática, surge el interés por explorar la administración de la política de información al ciudadano en la Alcaldía de Maracaibo durante el período 1990–2000, con el propósito de documentar la trayectoria de conducción de dicha política a través del referido período, como un antecedente a la promulgación de postulados que valorizan la información y sus políticas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y de constituir un referente teórico para investigaciones actuales y futuras sobre esta temática.

Para el logro del objetivo propuesto, se realizó una investigación de campo,

de carácter exploratorio retrospectivo. Dadas las características del problema y la disciplina en la que se ubica el estudio, se adoptó un diseño enmarcado dentro del enfoque cualitativo-interpretativo con base en la siguiente metodología: a) revisión teórica en torno a formación de políticas públicas y modelos administrativos; b) aplicación de un cuestionario semiestructurado a los concejales y personal directivo de la Alcaldía de Maracaibo, c) entrevistas dirigidas a dos representantes clave del poder ejecutivo municipal (Alcaldes), en el período de estudio y d) revisión de los documentos de gestión (planes, informes, memoria y cuentas) de los períodos respectivos; lo cual permitió la generación de resultados y conclusiones con relación al objetivo propuesto.

2. Proceso Administrativo aplicado a las Políticas de Información

El tema de las políticas públicas y la manera de cómo éstas se administran ha sido ampliamente estudiado, pero hay pocos enfoques orientados a aclarar como aplica esta dinámica en el área Informativa. En tal sentido, nos proponemos en esta sección a conceptualizar la administración de la política de información (API), de manera que puedan entenderse los alcances de este proceso en los municipios.

Partimos de la premisa que el proceso de cambio y transformación en los gobiernos, los obliga a administrar políticas que impacten los sectores estratégicos (educación, salud, finanzas, información, entre otros) que integran la sociedad con la finalidad de mejorar la actua-

ción e intervención gubernamental y configurar así una dinámica fundamental para alcanzar avances significativos en las estructuras nacionales, regionales y municipales. Esta situación plantea la concepción de un gobierno caracterizado por la modernización de sus estructuras, procesos, programas y resultados, entre otros, donde la formulación de políticas públicas ya no es suficiente para alcanzar cambios sociales significativos, moviéndose para ello hacia el ejercicio de un proceso administrativo que garantice la ejecución y evaluación de las mismas.

La prioridad atribuida a los asuntos sociales en la administración de políticas públicas hace suponer que ésta comprende procesos complejos cuyo éxito es el fruto de muchas interacciones y programas de acción coordinados. En la referida dinámica, la información actúa como elemento de primer orden por encontrarse presente en todos los niveles de gobierno y constituir la base para la conducción y concreción de requerimientos presentes en los diferentes contextos (local, regional o nacional). Así se evidencia en los marcos legales de muchos países donde resalta la presencia de directrices informacionales que apuntan a desarrollos a gran escala pero impulsados desde lo municipal mediante políticas de información; de tal modo que estas se constituyen según Goicoechea (2001:9) en el "conjunto de actividades desarrolladas por la organización municipal y necesarias para cumplir las competencias legalmente atribuidas".

En el caso venezolano los principios normativos nacionales se han orientado fundamentalmente a la ciudadanía como factor de desarrollo y se corresponden con

rubros como el de la generación de servicios, protección, confiabilidad y calidad de la información así como el de la valoración de contenidos culturales expresados en la Carta Magna (Asamblea Nacional Constituyente, 1999); respuestas a solicitudes y requerimientos de información, organización técnica de registros públicos, en la Ley Orgánica de Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001); diseño programas informativos, control de uso de los documentos en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano (Asamblea Nacional, 2001); acceso al patrimonio cultural, medios de conservación documental en la Ley Orgánica de Administración Central (Asamblea Nacional, 1999); establecimiento explotación y promoción de redes informáticas, consultorías sobre telecomunicaciones, distribución y uso de recursos informáticos, convergencia e interconexión de redes y servicios, en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, (Asamblea Nacional, 2000); uso de Internet como medio para mejorar la gestión y servicios públicos, en el Decreto 825 (Asamblea Nacional, 2000).

Considerando las ideas anteriores, asumimos la API como un proceso que involucra una secuencia de acciones y decisiones interrelacionadas, referidas a los diversos aspectos informacionales, atendiendo a componentes propios del proceso administrativo tradicional como la planificación y control. La planificación asume la formulación de la política que comprende la identificación de problemas y necesidades de información, entrada de éstos en agenda pública, la negociación de alternativas de actuación, toma de decisiones y definición de políticas pertinentes bajo los modelos o estilos

administrativos aplicados por los gobiernos locales en la conducción de dichas políticas y el control, comprende lo relacionado con el seguimiento para lograr la implementación de las soluciones previstas en pro del desarrollo del sector informacional y en beneficio de la comunidad.

A nuestro juicio, la administración de este tipo de políticas en el municipio se constituye en instrumento fundamental para el desarrollo local y en eje que moviliza todas las actividades desarrolladas por el gobierno municipal; entonces la API da sentido, organización y viabilidad a las mismas, bajo la influencia de factores organizacionales como: la estructura, jerarquía, concentración de autoridad, estilos administrativos, funciones y actividades.

En líneas generales, la API se convierte en una tarea compleja dentro del municipio que implica una reflexión e investigación permanente basada en el análisis y descripción de necesidades y problemas así como relaciones entre los mismos para proceder a la actualización, diseño y ejecución de decisiones pertinentes en materia informacional, propendiendo al desarrollo y calidad de vida de la población. En este sentido, el proceso administrativo juega un papel fundamental en la medida en que asegure los mecanismos para conducir con éxito las PI, el cual está condicionado por el estilo de gestión instaurado.

2.1. Modelos gestión de pública y sus implicaciones en la administración de las políticas de información

Dirigir u orientar PI sugieren el empleo de diversos tipos de modelos administrativos aplicados al campo gubernamental, los más señalados son: el

racional/burocrático, el colectivo/de consenso y el plural/político. Los enfoques emergentes en el campo de la gerencia pública (Shepherd, 1999; Ormond y Loffler, 1999; Pérez-Salgado, 2000), tienden a integrar las tipologías anteriormente señaladas en dos: el tradicional modelo burocrático/jerárquico y participativo o nueva gerencia pública. De modo que para esta investigación se asumen los elementos que caracterizan estos modelos gerenciales como habilitadores de la administración de políticas públicas de información, los cuales se presentan a continuación.

a. Modelo Burocrático.

Méndez (1999), citando a Weber, señala que el modelo burocrático se caracteriza por un número muy reducido de tomadores de decisiones; una estructura altamente formalizada; concentración de una gran cantidad de recursos (conocimiento, dinero, tiempo); toma de decisiones maximizantes, participación de un gran número de actores operativos con prácticamente nula capacidad para negociar o influir en tales decisiones, que derivan en resultados a corto plazo e implican una alteración significativa de la realidad.

En este modelo, la interacción es asociativa y no comunal, se llevan a cabo de manera continua actividades con propósitos específicos; de manera que la burocracia está caracterizada por tareas operativas altamente rutinarias logradas a través de la especialización, reglas y regulaciones, que son agrupadas en departamentos funcionales, autoridad centralizada, controles estrechos y una toma de decisiones que sigue la línea de mando. Es efectiva y eficiente cuando la tecnología de la organización es rutinaria y es-

tandarizada e igualmente, se adapta a los ambientes estables donde hay muy pocos cambios (Méndez, 1999).

Por su parte, Shepherd (1999:104), plantea que en su forma idealista el modelo burocrático se caracteriza por la organización de las actividades en unidades especializadas en las que fluye información financiera y técnica precisa en todos los sentidos, las ordenes se obedecen y la toma de decisiones se delega en el nivel adecuado; por la contratación de personal calificado sobre la base del mérito y conforme a reglas; por los registros (ingresos y gastos) con pronósticos precisos; y por la codificación de los procedimientos.

Cabe destacar que en este modelo de gestión según el CLAD (1998:15,17) “el control se ejerce paso a paso de las normas y procedimientos” e “intenta vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia”, así también “es llevado a cabo solo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno” y se preocupa por “estimar si todos los procedimientos se cumplen en forma correcta”. Como modelo presenta disfuncionalidades, apreciables a través de la previsibilidad del comportamiento humano, un entorno constante y estático, una ética devocional al trabajo y la disponibilidad del hombre al servicio de la organización, aspectos que se presenta de manera contraria en la realidad informacional.

Medellín (1997), argumenta que las políticas públicas son la consecuencia de las tensiones y conflictos presentes en las estructuras y prácticas de las organizaciones públicas, y que a un mayor nivel de autonomía burocrática le corresponde

un menor nivel de autonomía en la estructuración de las políticas públicas. Esto sugiere que en el modelo burocrático, las tensiones y conflictos en las organizaciones públicas hacen que las luchas por el poder se desarrollen en torno a un conjunto tácito de reglas regidas por una elite burocrática que interna y externamente controla los principales centros de decisión. Del mismo modo, el autor afirma que en la administración de las políticas públicas, la acción de la burocracia está regida por dos mandatos básicos: seguir una línea jerárquica de poder y operar bajo relaciones de intercambio, siendo que el poder burocrático es el que se produce al controlar la información, el manejo de los recursos y los vínculos económicos y sociales de las organizaciones.

Para Luna (1999), el modelo Weberiano supone un estado legal racional en el cual la autoridad de las decisiones se basa en la ley o en el principio de las mayorías políticas donde una decisión se juzga como adecuada si responde a ciertas reglas. Esto significa que el papel de la burocracia en la API se centra en recoger y procesar insumos informacionales de los distintos grupos de interés con los cuales se relaciona directamente, donde las políticas orientadas al ciudadano no se consideran importantes mientras este sector no ejerza la presión correspondiente.

Por otra parte, Ochoa y Gamboa (1999:96) señalan que la rigidez propia del viejo paradigma weberiano, limita “el papel de los directivos públicos a una ejecución programada de políticas bien definidas y no considera los problemas de adaptar políticas y organizaciones a los cambios del entorno”, es decir, obstaculi-

za respuestas adecuadas a los problemas que genera un medio altamente dinámico e incierto.

En síntesis, dentro del modelo burocrático prevalece un enfoque hacia la regulación de actividades operativas y rutinarias, manejo de recursos técnicos y financieros así como una alta concentración de poder en la toma de decisiones bajo un control de la información institucional, lo cual limita el abordaje de situaciones externas altamente intangible, impredecible y poco generalizable. De manera que la consideración de cuestiones informacionales en la agenda de la burocracia se corresponde con intereses políticos o en su defecto por una comunidad conocedora de sus derechos de obtener información que comúnmente es escasa.

b. Modelo Participativo o nueva gestión pública (NGP)

Este modelo tiene sus raíces desde los inicios de la década de los noventa en Norteamérica con Hood, quien consideró la NGP como un cambio de énfasis en los diseños organizacionales, basado en nuevos valores dentro de un clima de opinión para el establecimiento de agendas y para la generación de una filosofía administrativa aceptada Hood (1994). Señala el autor que en este modelo, la informatización facilita un mayor desarrollo de los indicadores de gestión y de los centros de coste a través del control y la evaluación. El CLAD (1998:10), por su parte señala que este modelo "tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática -piramidal de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, au-

mentando la autonomía de decisiones de los gerentes".

Shepherd (1999), aborda la idea de que en la actualidad existe un gran esfuerzo en la mayoría de los países latinoamericanos en adoptar la NGP ante el agotamiento del modelo burocrático y la necesidad de poner en práctica una gama de opciones, experimentos y nuevas ideas con el centro de atención en el mejoramiento de los resultados. Algunas de las más importantes características que sugiere el autor sobre este nuevo enfoque son: la delegación de la toma de decisiones; la orientación hacia los resultados, los clientes y el mercado; todo lo cual redundará en una orientación más estratégica para la formulación de políticas, modificación de las estructuras de los organismos, un sistema de administración financiera con hincapié en los productos y un sistemas de personal con énfasis en el premio al desempeño.

Ochoa y Gamboa (1999:95) afirman que los planteamientos del paradigma de la gerencia pública tienen tres ejes fundamentales: "pretende superar la rigidez propia del paradigma weberiano, por lo cual tiene como direccionalidad la flexibilidad organizativa"; "apunta a transformar la gestión de personal basada en el clientelismo, la antigüedad por la meritocracia y la flexibilidad" de igual modo "se dirige a modificar las relaciones del aparato público con la sociedad civil". Claramente, el enfoque de NGP concuerda con los planteamientos expuestos, de una gerencia más participativa y en transición hacia la modernización de la administración pública, cuyos rasgos emergentes se reflejan en: flexibilidad, adaptabilidad, amplio control, pocos niveles de

jerarquía vertical, comunicaciones fluidas, toma de decisiones descentralizadas y baja formalización.

En Venezuela, la orientación hacia la NGP, pudo originarse a partir de la descentralización del Estado, con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia del Poder Público (Congreso Nacional, 1989), dado que en el país se han ido manifestando nuevos sistemas de negociación político-social en todos los niveles de gobierno con formas hasta ahora poco conocidas de cooperación, diálogo y negociación que dan muestra de la revalorización de la democracia. A juicio de Ochoa (1999:80) "la descentralización es quizás, el eje más importante de la modernización administrativa del estado, en general el discurso le asigna como objetivo, la profundización de la democracia y la búsqueda de la eficiencia" de modo esta plantea una redefinición en las modalidades de relación entre los poderes públicos con la sociedad civil, acentuando en el ámbito municipal el acercamiento del administrador municipal (alcalde) hacia los ciudadanos, mediante una relación más directa ampliando las posibilidades de participación de la sociedad civil organizada en todos los espacios de actuación gubernamental, inclusive en el de gestión de políticas públicas.

Según el CLAD (1998:16) las principales características del modelo están centradas en la profesionalización de la alta burocracia, se orienta por el control de los resultados lo que "obliga a la organización a definir claramente los objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos" y se preocupa más por las ganancias

de eficiencia y efectividad de las políticas. Señala del mismo modo que el control pasa a ser de cuatro tipos: a) control de resultados sobre la base de indicadores de desempeño, b) control contable de costos que busca formas más eficientes de hacer cumplir las políticas, c) control por competencia administrada o por cuasi mercados que busca ofrecer el mejor servicio al usuario y d) control social por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos o participan en la gestión de los mismos.

Rey (2001) con respecto al modelo de nueva gestión, opina que al Estado le toca fomentar espacios públicos de encuentro, estimular iniciativas de personas y grupos, canalizar conflictividades y consensos, catalizar propuestas, coordinar acciones, brindar oportunidades, repartir o delegar poder de decisión, crear instituciones necesarias, aglutinar voluntades, entre otras para dotar de organicidad al país. Nada de ello puede quedar al margen de una administración de políticas de comunicación e información; aspecto sustentado por Correa (2001) cuando afirma que la construcción y gestión de éste tipo de política, incluye el acceso a las fuentes de información, la libertad para la creación y comunicación y el impulso de nuevos medios para la construcción de un clima de confianza y respeto.

De aquí se desprende que la NGP facilita el ambiente para la API, utilizando estrategias propias pero enmarcadas y armonizadas con las directrices nacionales que permitan un mayor nivel de transparencia y accesibilidad a la información, acompañado de un proceso de control para mejorar su calidad y por tanto la confiabilidad de la misma. Asumimos enton-

ces que el modelo de NGP plantea la administración de políticas de información como una actividad donde participan todas las esferas de la sociedad, siendo el Estado el encargado de organizar y ofrecer la información pública útil para beneficio del ciudadano y de su comunidad.

Tal como puede observarse cada modelo asume particularidades propias en la manera de administrar políticas de información. Al respecto Méndez (1999), señala que el modelo de gestión adoptado por la administración, incide en las situaciones de decisiones pero éstas no dependen exclusivamente de la estructura gubernamental sino de factores políticos formales y no formales los cuales interactúan a través de los grupos en la búsqueda de las políticas que satisfagan sus necesidades. Con base en este planteamiento abordaremos la API según las actividades que usualmente se cumplen en las etapas de formulación e implementación, en razón de sistematizar la planificación, seguimiento y control propios del referido proceso.

2.2. Formulación de políticas de información

El proceso de formulación que atraviesa por una cadena secuencial de actividades, se inicia con la definición del problema como una de las situaciones más complejas y decisivas, por los diversos factores que intervienen en él, continua con su incorporación en agenda pública, la negociación de las alternativas de actuación y la toma de decisiones, como elementos integrantes de la planificación.

Todo problema surge como una necesidad o aspiración insatisfecha en la

sociedad, que una vez identificada exige alguna actuación pública en busca de solución y formando parte de una situación localizada, moviliza determinados sectores que reaccionan ante la misma con decisiones de carácter obligatorio hasta poner en marcha la acción de los poderes públicos. Otra manera de seguir los pasos en la formulación de las PI, es mediante el enfoque presentado por Niorche (1997), quien utiliza para ello interrogantes que abarcan todo las actividades antes descritas y trasladadas al campo de la información se traducen en: ¿Cómo surgen los problemas informacionales?, ¿Cuándo entran en agenda? ¿Qué intereses entran en juego?, ¿Qué respuestas son elaboradas?, ¿Quiénes participan en la formulación? y finalmente ¿Cómo se toma la decisión?; aspectos que serán abordados a continuación.

¿Cómo surgen los problemas informacionales en los municipios?

En los municipios los problemas de información puede detectarse mediante acciones tales como: diagnóstico de las comunidades, cabildo abierto, comunicación directa con autoridades o actores con cuota de poder, entrevistas, medios de comunicación (radio, prensa, TV), Internet, acciones de calle, entre otras. Tales problemas se logran precisan cuando provocan la actuación de los medios de comunicación y desencadenan situaciones que afectan la eficiencia de los poderes públicos, de esta manera adquiere la relevancia que lo identifique como problema por solucionar.

¿Cuándo los problemas informacionales entran en agenda?

Un problema de información entra en agenda cuando se ha convertido en crisis, se pretende prevenirlo ante su

posible agravamiento en el futuro o adquiere carácter público; para Vallés (2000), lo que convierte una situación en problema de atención pública y amerita la inclusión en agenda, es la distancia entre lo percibido y lo esperado. El autor considera como elementos que contribuyen para que el problema entre en agenda: una emergencia imprevista, magnitud de la población implicada, aptitud organizativa de los implicados, capacidad de presión de los mismos, vinculación con grupos organizados y partidos políticos como portavoces e integradores de intereses sociales y la intervención de los medios de comunicación con las denuncias mediáticas.

¿Qué intereses entran en juego?

Definido los problemas, es muy posible que muchos de ellos queden fuera de agenda y es allí donde entran en juego una diversidad de intereses que determinan el futuro de estos, tales como la voluntad política; la presión por parte de los afectados y de los medios de comunicación y las prioridades establecidas por los poderes públicos. Con los problemas no tratados sucede que: a) se agudicen, b) esperen un momento oportuno o coyuntural para emerger o, c) se apliquen mecanismos de presión que conlleven a crear crisis.

Con relación a los problemas de información, actuamos bajo el supuesto que están en relación directa con el valor que le asignen las autoridades municipales y los ciudadanos al mismo, con las cualidades exigidas por éstos acorde a sus nece-

sidades. Es la población quien ejercerá presión, llamará la atención y convertirá situaciones de desinformación, contra información, subutilización y saturación de información¹ en limitantes para el desarrollo del municipio, la participación ciudadana, la democratización, el mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano y la eficiencia de la gestión local.

¿Quiénes participan en la formulación?

En los casos donde el problema resulta favorecido para entrar en agenda, se activa la intervención de los actores influyentes, entre ellos: el gobierno, asesores, grupos parlamentarios, grupos organizados representativos de la sociedad civil, partidos políticos, empresarios y creadores de opinión, entre otros; así como los afectados por el problema y por las decisiones tomadas; quienes con su poder, actitud y estrategias actuarán en el marco de las oportunidades y restricciones que el entorno les presente.

Obviamente existen muchas posibilidades para darle solución al problema previamente seleccionado como político y ese abanico de opciones facilita la selección de la más adecuada; en este paso las acciones negociadoras entran en escena, sobre todo cuando las decisiones tomadas perjudican parte importante de la población o cuando el descontento de los afectados se constituye en amenaza.

¿Cómo se toman las decisiones?

Analizadas las posibles alternativas, llega el momento de tomar la deci-

1 Problemas comunes ocurridos en las organizaciones que se refieren a no disponer de información suficiente, recibir información contraria sobre un mismo requerimiento, no aprovechar la información existente y disponer de excesiva información en muchos casos irrelevante.

sión más adecuada, considerando los objetivos, los cursos de acción a seguir y la organización de los servicios gubernamentales. Cabe destacar aquí que ninguna estructura en particular ofrece la situación perfecta, la decisión depende de diversos factores institucionales, políticos y culturales (Méndez, 1999). De acuerdo con este planteamiento consideramos que la interacción de la Administración con los actores políticos formales e informales de la sociedad, influye sobre el comportamiento de los administradores y sus decisiones; en las cuales intervienen los grupos de interés o de presión. En la medida que la Administración se abra a estas influencias será posible el éxito de los grupos en la consecución de las políticas.

2.3. Implementación de las políticas de información

La etapa final de la API comprende el seguimiento y control de las decisiones tomadas e involucra la comparación entre lo formulado y lo ejecutado, con el fin de identificar desviaciones y poder luego aplicar medidas correctivas para llegar a los resultados esperados. Este proceso orienta la acción de la gerencia municipal hacia el monitoreo y evaluación de las decisiones aplicadas, para obtener información acerca de la forma como se van desarrollando las mismas; destacando que cada sistema político adopta el control de acuerdo a los estándares por él establecidos.

Son varios los parámetros posibles para controlar PI, entre los que se destacan; a) la actuación de los afectados con relación a las decisiones tomadas, b) el cumplimiento de las metas establecidas,

c) la adecuada asignación de recursos a la solución del problema y su distribución en cada una de las acciones, d) ejecución de las negociaciones y compromisos establecidos y e) eficacia y eficiencia en el logro de las políticas implementadas.

En tal sentido, Barrera (1997:54) propone diversas metodologías de control de políticas públicas en las que relaciona métodos y técnicas provenientes de enfoques de control aplicables a la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas. Dichas metodologías se basan en aspectos como: a) análisis de costo-beneficio, el cual arroja información sobre la adecuada asignación presupuestaria que pueda tener una determinada propuesta de solución al problema; b) convenios de gestión, su propósito es la búsqueda de eficiencia en el sector público mediante la adquisición de compromisos con el gobierno, regulados por indicadores de desempeño, seguimiento e incentivos y; c) tablero de control, integrado por informes periódicos y de síntesis que a través de gráficos y tablas representan variaciones en indicadores y tendencias, entre otros.

El gobierno municipal, en razón del modelo de gestión adoptado y el tipo de políticas que controle, asume metodologías definidas pero los criterios basados en el costo-beneficio suelen ser comunes para todo tipo de políticas, mientras que aquellos basados en indicadores de desempeño, seguimiento y estudio de tendencias son útiles para el caso de directrices informacionales dada la sistematización de las mismas y los eventos extraordinarios que comprenden.

Otro agente involucrado en el seguimiento y control de las PI, es la socie-

dad civil la cual en opinión de Mora (2000:174), se incorpora desde su propia perspectiva “y su función principal es garantizar la transparencia y legitimidad de la rendición de cuentas hecha por el gobierno, así como presionar por mejoras permanentes en el nivel de desempeño público”. De igual modo Flores (2003:65) expresa que “los ciudadanos están vigilando los resultados de la gestión gubernamental para que se superen los problemas públicos prioritarios y se logre su erradicación. En contraparte, la misma sociedad vigila constantemente al gobierno en lo que haga y deje de hacer, de tal suerte que cumpla la función de controlador del mismo y un evaluador social del quehacer administrativo”.

Asumimos que el control de las PI se ejerce desde dos vertientes: gobierno municipal-ciudadanos; entendiendo que el primero cumple esta función desde el momento en que participa y actúa en la entrada del problema en agenda, las negociaciones, la toma de decisiones hasta la implementación y sus resultados; no obstante, sus responsabilidades en cuanto al control no dan garantía de eficacia y eficiencia. Este aspecto es referido por Mora (2000:176) cuando afirma que “en la responsabilización del tipo memoria anual, el gobierno menciona las políticas, programas, sus buenas intenciones y una lista interminable de aparentes logros pero al hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas y recursos asignados, la posibilidad de encontrar una contrastación de metas y resultados es remota”.

Por su parte la participación del ciudadano, aunque no es una práctica común, se hace notoria en algunos casos

cuando evalúa la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades. Señala Mora (2000:175) que en el análisis y reflexión del trabajo realizado por el gobierno la participación social es limitada o nula; igualmente expresa que la sociedad “no cuenta con mecanismos legales o administrativos para exigirle al gobierno resultados concretos y el cumplimiento de sus promesas, de manera tal que los ciudadanos y las comunidades quedan indefensos y sujetos a la voluntad de los gobiernos”.

En definitiva, tanto los controles ejercidos por el gobierno municipal como el control social son mecanismos para asegurar la implementación exitosa de las PI, de manera que no sólo se limite a dar cuenta de la gestión de los gobernantes sino también a garantizar la satisfacción de las necesidades reales de información de los ciudadanos en el ámbito local; considerando que “el control de la burocracia realizado por los políticos no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado” (CLAD, 1998:17).

3. Aspectos relevantes de la administración de políticas de información en el caso de estudio

El municipio, como unidad que responde a la naturaleza propia del gobierno local, está facultado para identificar, canalizar y resolver en lo posible, el cúmulo de necesidades y demandas de su población y participar en las acciones relativas al bienestar de la colectividad. Bajo esta premisa asumimos el estudio de la admi-

nistración de políticas de información al ciudadano en la Alcaldía de Maracaibo, cuyos resultados atienden a las preguntas formuladas al inicio de este trabajo y que se traducen en dos cuestiones por resolver: la identificación de las políticas orientadas al ciudadano y la manera como éstas fueron administradas en el período 1990-2000.

3.1. Identificación de Políticas Informacionales orientadas al ciudadano en la Alcaldía de Maracaibo

Las políticas de información que se orientaron al ciudadano se identificaron a través de la revisión de documentos de gestión de la Alcaldía (planes, proyectos, informes) y se agruparon en cuatro grandes rubros a saber:

- a) *Capacitación del ciudadano y del funcionario público*, en aspectos que conllevan al uso y manejo eficiente de la información, mediante cursos, talleres y charlas.
- b) *Recursos para la gestión de la información*, los cuales comprenden modernización tecnológica (plataforma tecnológica, equipos), servicios de información y gestión de la información.
- c) *Medios de comunicación*, que facilitan la interacción entre el gobierno local y los ciudadanos
- d) *Apertura de mecanismos de participación*, a través de la elaboración de los Planes de Acción Parroquial, (PAPA), y fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.

Estas políticas evidencian la existencia formal (intenciones y decisiones declaradas) que toman en cuenta en cier-

ta medida el aspecto informacional hacia el ciudadano, en dimensiones como la capacitación, comunicación, y participación; su importancia radica en que las mismas constituyen la base de la actuación de los gobernantes, sin embargo no garantizan la posibilidad ofrecida al ciudadano, de informarse y expresarse ya que durante el período estudiado no se logró ubicar políticas relativas sobre aspectos como: confidencialidad de la información, sistematización del flujo de información, memoria institucional, servicios de información, plataforma tecnológica de uso social, entre otros aspectos contemplados en la normativa legal vigente.

3.2. Proceso aplicado para la administración de las políticas de información en la Alcaldía de Maracaibo

Para determinar la API asumida en la Alcaldía del municipio Maracaibo, se conjugó el resultado de entrevistas a dos alcaldes, un instrumento aplicado a directivos de diferentes dependencias administrativas centrales de la Alcaldía y la revisión de documentos de gestión (planes, informes y memorias).

a. Con relación al modelo de gestión

Los resultados reflejan que las PI se administraron bajo un modelo de gestión burocrático que prevalecía como un rasgo cultural arraigado en la Alcaldía, sin embargo se intentó instaurar ciertos criterios participativos e innovadores con acciones orientadas hacia la modernización de la administración pública, tales como: aplicación la meritocracia, ascenso de técnicos al poder de decisión, capacitación del funcionario público, descentrali-

zación de decisiones, delegación de funciones, trabajo en equipo, logro de metas y determinación de responsabilidades a cada uno de sus gerentes, así como la interacción continua entre los diferentes niveles organizativos (técnicos y administrativos) y participación del sector privado en la prestación de los servicios.

Si asumimos algunos de los elementos del modelo de NGP presentadas por Ochoa y Gamboa (1999), Shepherd (1999) entre otros autores, podemos inferir que las acciones antes señaladas evidencian una gestión donde se intenta introducir cambios en el funcionamiento de la Alcaldía, apoyar y capacitar al funcionario público, incorporar actores del entorno en la gestión y dar paso a la modificación de las relaciones del aparato público con el ciudadano, con la intención de reflejar una nueva imagen de la institución acorde con las exigencias de las reformas del Estado.

Según Chumaceiro (2001), durante el período 1989-96 se preocupó por mantener informados a los ciudadanos acerca de la gestión pública, mediante la asignación de funciones informativas al Instituto Municipal de Capacitación y Ciudadana (IMCEC), elaboración y distribución de materiales informativos sobre su gestión suministrados a las escuelas y demás instituciones públicas y privadas; de igual modo se aplicó el programa de desarrollo urbano que contemplaba la capacitación de miembros de cada comunidad para elaborar su propio Plan de Acción Parroquial (PAPA) con base en sus necesidades, para lo cual se destinó el 40% de los recursos presupuestarios. Además de la información sobre las actuaciones y decisiones tomadas a través

de cabildos abiertos, programas de TV y radio. Esta labor fue seguida por el alcalde Rosales, según informaciones suministradas por Marberg (2002).

Lo señalado se encuentra en sintonía con las directrices sobre políticas de información fundamentadas en la normativa venezolana para el período estudiado, donde se establece entre otras, la necesidad de suministrar información sobre la gestión, atender a la capacitación del ciudadano y permitir la participación de éste en asuntos de su interés. Sin embargo, los resultados del estudio de los documentos de gestión y los datos provenientes de los directivos, reflejaron poca sistematización en el seguimiento y ejecución de esas PI, las mismas obedecen a criterios personales y políticos de los directivos de turno, al cumplimiento de los objetivos de modernización de la institución y al interés de las autoridades de publicitar su gestión; además no se reflejó en las fuentes consultadas, que las comunidades hayan ejercido la presión necesaria para que se les solucionara algún problema de información.

b. Respecto a la formulación de las PI

En el municipio Maracaibo, la captación de necesidades y demandas de información de la población, usualmente formaron parte de un paquete de solicitudes donde hubo prioridad por el sector salud, educación y otros o simplemente aparecían implícitas en las necesidades generales expresadas por los ciudadanos en entrevistas estructuradas (tipo formulario) que la Alcaldía aplicó en algunas comunidades.

En muy pocas ocasiones se recibieron quejas y denuncias relacionadas con información en: juntas vecinales; ofi-

cina de la Alcaldía dispuesta para tal fin; comunicación directa del ciudadano con el Alcalde, concejales y otras autoridades de la institución o visitas de las autoridades municipales a las distintas parroquias del municipio. En algunos casos, la detección de problemas se realizó mediante la revisión de la prensa diaria y noticieros radiales o televisivos que un personal especialmente encargado de esta actividad, identificaba y seleccionaba para elaborar una agenda diaria con los casos presentados.

En esas circunstancias, se puede señalar que existe pasividad del ciudadano ante sus problemas de información y posibles soluciones lo cual difícilmente les permite adquirir el carácter de público, situación que evidencia una percepción muy baja sobre la necesidad de que el ciudadano esté informado y de dar información por parte de las autoridades del municipio. En consecuencia no se le asigna a la información el valor como elemento relacionado con todas las actividades de la vida diaria, atendiendo a lo expuesto por Vallés (2000).

En los casos en que los problemas de información fueron identificados y definidos, el recorrido para su posible entrada en agenda estuvo en manos del Alcalde, asesores y directores de dependencias, a quienes decidían la ruta a seguir, entre: a) ubicación en la dependencia interna encargada de solucionar ese tipo de problema, b) discusión sobre su inclusión como tema de agenda, según su importancia y grado de poder de los actores involucrados o la intervención del sector afectado y, c) archivar para estudio posterior o d) dejarlo pasar sin novedad alguna.

Si el problema resultaba favorecido con la entrada en agenda (situación poco frecuente), se producía la negociación de las alternativas de actuación para la selección de la más adecuada, entre las autoridades municipales. Esta fase presentó limitaciones en las respuestas ofrecidas, sin embargo, en opinión de algunos informantes una vez alcanzado el rango de "asunto por resolver" en el debate legislativo, se procedía por intervención directa de las autoridades a su evaluación (sin considerar la participación de la sociedad organizada) bajo los siguientes indicadores: análisis de costos, disponibilidad presupuestaria, correspondencia con los intereses políticos de las autoridades municipales, si afectaba a parroquias muy necesitadas y su relación directa con otros problemas de la comunidad.

En el desarrollo de esta fase, participaron básicamente actores como: el Alcalde (como la figura con mayor intervención en el proceso), directores de las dependencias centrales de la Alcaldía y concejales. Con respecto a la participación de la comunidad hubo respuestas contradictorias entre los informantes, sin embargo los que respondieron que si participó, estuvieron de acuerdo que ésta fue de poca intensidad. Por su parte, los organismos nacionales que pudieron entrar en las negociaciones, reportaron escasa o nula participación. Ambos alcaldes manifestaron que en su respectiva gestión, se dio la amplitud, delegación, pluralidad de pensamiento y de intervención en la toma de decisiones, a través de reuniones regulares con los directivos de la Alcaldía.

Esta dinámica nos hace suponer la presencia de elementos de una gestión

participativa, por la actuación de diversos actores internos y una mayor eficiencia para acometer la labor operativa de tomar decisiones, las cuales tienen un alto significado en la medida que todos estén informados y puedan aportar ideas de solución a los problemas, según su experiencia e ingenio. Si se compara esta tendencia con las afirmaciones de Shepherd (1999) y Rey (2001), cuando señalan que el Estado tiene que fomentar espacios públicos de encuentros y que la delegación en la toma de decisiones, la flexibilidad en procesos de discusión, devolución de autoridad y mayor fluidez en las comunicaciones; figuran como los rasgos más significativos de la aplicación de un modelo de gestión participativo. No obstante, también se evidenció la presencia de niveles jerárquicos, el control de la información, el manejo de los recursos y sus vínculos económicos; como rasgos propios del modelo burocrático.

Otra de las características de las decisiones tomadas, según los informantes fue la situación de compromisos, ajustes mutuos de intereses, conflictos y alianzas dadas, donde las metas y objetivos del organismo, costo-inversión y poder político, fueron considerados. En cuanto al apego a la normativa vigente de carácter nacional y local reportaron muy bajos porcentajes, es decir, las PI que se formularon no atendieron a la normativa establecida. Asimismo se reflejó un direccionamiento más hacia criterios políticos que a los técnicos, corroborando lo planteado por Méndez (1999) al afirmar que las decisiones dependen de diversos factores, especialmente tipo político formales y no formales.

c. En cuanto a la implementación de las PI

Para el seguimiento y control a las políticas de información, se hizo difícil encontrar la información apropiada que pudiera determinar como se realizó el proceso, los actores participantes, las desviaciones y las medidas aplicadas. Aunque Marberg (2002) manifestó que durante la gestión de Rosales y de él como alcalde encargado, se realizaban reuniones mensuales de directores y en ellas se pedía punto de cuenta e informes a cada uno de ellos, sobre el logro de los objetivos propuestos.

En la revisión de documentos de gestión (planes, informes, memorias y cuentas) correspondientes al período 1990-2000, no se encontraron datos significativos que indiquen un seguimiento efectivo de las políticas de información; dichos documentos solo reflejan en forma generalizada la cantidad de actividades realizadas y las personas atendidas (Cifras estadísticas), sin tomar en cuenta la comparación de lo formulado con lo ejecutado, el logro de objetivos y las demandas satisfechas. Esto concuerda con lo planteado por Mora (2000) que en las memorias anuales la responsabilización del estado llega hasta una lista interminable de aparentes donde la contrastación de metas y resultados es remota.

Al revisar las respuestas de los informantes estos manifestaron que las actividades de seguimiento estuvieron basadas en el monitoreo, evaluación de desempeño, comparación con estándares previstos, remisión a otras instancias y búsqueda de estrategias alternativas para la concreción de las políticas, lo cual

tiene relación con las metodologías propuestas por Barrera (1997), siendo el control social muy poco aplicado en el período estudiado.

Para determinar las políticas informacionales ejecutadas, procedimos a agruparlas en atención a lo establecido en los documentos de gestión de la Alcaldía (planes, decretos, decisiones, informes) y se obtuvo el siguiente resultado:

d. Capacitación del ciudadano y del funcionario público

A raíz de la creación del Instituto de Capacitación Ciudadana (IMCEC) en 1992, se cumplieron las siguientes actividades:

- Capacitación a ciudadanos organizados en juntas parroquiales sobre: elaboración de planes de acción parroquial en 18 parroquias, actuación en programas de acción comunitaria, talleres sobre comunicación asertiva, calidad de los servicios y otros.
- Capacitación en el uso de la tecnología, mediante 212 cursos sobre computación e informática a 156 miembros de la comunidad.
- Programa de formación de voceros comunitarios, mediante convenio entre el IMCEC, Diario La Verdad y emisora Fe y Alegría.
- Alianza con el Tecnológico de Monterrey. México para la programación y ejecución de cursos de capacitación ciudadana.

e. Recursos para la gestión de información

- Instalación de la plataforma tecnológica para la implementación de la justicia de paz en el municipio, dotación de equipos de computación para dife-

rentes entes de la Alcaldía, automatización de los procesos catastrales.

- Adquisición de equipos por parte de las direcciones centrales de la Alcaldía para el procesamiento y automatización de la información interna con el fin de mejorar el flujo informacional y atender los requerimientos de la población de manera más rápida.
- Apoyo a los servicios bibliotecarios mediante la asignación de personal para atención al usuario, adquisición, procesamiento y promoción de los materiales bibliográficos, mantenimientos de la infraestructura física de la biblioteca municipal Dr. Jesús Enrique Losada, inversión que permitió la atención a 85.142 miembros de comunidad en materia de orientación sobre uso y manejo de fuentes de información (libros, periódicos, revistas y otros).
- Creación del Banco del Libro en la biblioteca municipal Dr. Jesús Enrique Losada
- Apoyo al Museo de Arte Gráficas Balduino León Fernández, para brindar información cultural a la comunidad mediante visitas a exposiciones de obras, instructivos, talleres de conservación, entre otras actividades.
- Actualización y organización de información en la Alcaldía, relacionada con: Sistema de Información Catastral, Ordenanzas Municipales, Sistemas de Información, Sistema de Planificación Municipal, diseño de Sistemas Integrales de Información, Sistemas de información automatizados para controles operativos internos, generación y actualización de las bases de datos e inventarios, estudio de

expedientes y verificación de procesos documentales, estímulo a la creación de centros de documentación e información, entre otros.

- La atención a la organización y actualización de la información a lo interno de la alcaldía, se tradujo en: elaboración de un censo catastral de la ciudad de Maracaibo, registro de 517 planes de mensura catastradas, vuelo aerofotogramático de 25 hectáreas de la ciudad, automatización de las nóminas del personal, Planes de Ordenamiento Territorial, plan integral de renovación urbana (PIRU), elaboración del mapa digital del Municipio Maracaibo.
- Cabe destacar las acciones de automatización y actualización de información de sistemas y ordenanzas, que si bien no brindan información directa a los ciudadanos, si favorecen la interacción de éste con la gestión pública. Entre ellos: sistematización y computarización de controles de bienes y servicios, perfeccionamiento de sistemas de planificación municipal en atención a las necesidades de la población y búsqueda de una mayor autonomía para tomar y ejecutar decisiones municipales, automatización del sistema catastral, actualización y organización de ordenanzas municipales, entre otros.
- Atención a 177 solicitudes de información recibidas por las diferentes direcciones de la administración central de la Alcaldía e instalación de 35 puntos en la red de área local correspondiente a la Dirección de Rentas municipales.

f. Medios de comunicación

Para respaldar los mecanismos de comunicación, entendidos como los ór-

ganos que facilitan la interacción entre el gobierno local y los ciudadanos, se implementó lo siguiente:

- Programas de comunicación y medios para canalizar consultas de ciudadanos
- Coordinación de procesos para detectar necesidades de adiestramiento del funcionario público en la Alcaldía.
- Establecimiento de redes de comunicación comunitaria.
- Creación de la Dirección de Medios e Información (Alcaldía de Maracaibo, 1999), mediante la cual se realizaron las siguientes actividades: 206 programas de radio y espacios informativos para el ciudadano, publicación de 172 avisos de prensa con publicidad institucional, 114 ruedas de prensa sobre actividades cumplidas por el alcalde estudio mensual del centimetrage y análisis de opinión sobre la imagen corporativa de la Alcaldía, elaboración de informes diarios de emisión de diarios matutinos y meridianos y de programas de radio que permitían identificar a tiempo los problemas de la ciudad y notificarlo a las autoridades (alcalde y directivos de las dependencias centrales) para su solución, programas informativos dirigidos a la comunidad sobre prevención de enfermedades y 35 programas televisivos con asistencia del alcalde para informar sobre su gestión, entre otros.
- Creación de la Oficina de Opinión Pública (Alcaldía de Maracaibo, 1992), con la finalidad de preparar los actos protocolares del alcalde, las visitas de personalidades a la Alcaldía, actos solemnes, la agenda diaria del alcalde, entre otras.

- Dirección de Relaciones Públicas, Ceremonial y Protocolo (Decreto 069 del 03.02.1999).
- Promoción y difusión de la Ley Orgánica de Protección al Niño y el Adolescente, a través de los medios de comunicación masiva,

g. Mecanismos de participación

Se inició un programa de participación de la población que permitió la elaboración del plan de acción parroquial (PAPA), asesorías a las asociaciones de vecinos sobre el contenido de la participación comunitaria y reuniones de trabajo en diferentes conjuntos residenciales para conocer de cerca los problemas planteados por los vecinos.

En resumen, la gestión (1990-2000) hizo esfuerzos por mantener informado a los ciudadanos en el ámbito local a través de prensa, radio y televisión, e inició un acercamiento a las comunidades mediante la interacción con las mismas aprovechando la realización de eventos e inauguraciones, donde asistía toda la plana directiva de la Alcaldía. Esos esfuerzos se plantearon en proyectos parcelados, obedeciendo a exigencias del entorno como: la modernización de la gestión, avances acelerados de las tecnologías, entre otros.

A nuestro juicio, las acciones de acercamiento con las comunidades y la capacitación ciudadana pudo representar una excelente oportunidad para que los ciudadanos plantearan sus problemas, necesidades y demandas informacionales, sin embargo, éstas acciones no respondieron a una planificación sistemática que motivaran a los ciudadanos a participar en esta materia; aunado a ello, las escasas demandas de información

que pudieron expresarse, quedaban a discreción de los políticos, a quienes les correspondía decidir sobre su entrada como tema de agenda, su postergación u olvido. Esto se configura como un rasgo del modelo burocrático de acuerdo con el planteamiento de Medellín (1997) en cuanto al seguimiento de líneas jerárquicas de poder.

De igual modo, los órganos informativos generados por la Alcaldía, la mayoría de las veces divulgaban las acciones cumplidas por las autoridades municipales como estrategia política sin considerar otras prioridades de los ciudadanos. Se refuerza esta afirmación con el planteamiento de Luna (1999) al señalar que la elaboración de las políticas casi nunca responde ni a reglas, ni a metas u objetivos previamente establecidos según un plan, sino a condiciones económicas y políticas del entorno.

4. Conclusiones

La política de información al ciudadano se presenta como uno de los campos dentro de la gama de políticas públicas administradas desde los ámbitos locales. Estas se asumen como directrices, lineamientos, decisiones y objetivos planteados por el gobierno municipal en la década de los 90, sobre aspectos relativos a la generación, tratamiento, acceso, uso y transmisión de información a la comunidad a fin de cumplir con deberes y derechos inherentes a este recurso.

Para el análisis de los aspectos que intervienen en la administración de tales políticas asumimos, como marco general, las etapas de formulación e implementación que se sucedieron bajo el mo-

delo de gestión aplicado en la Alcaldía de Maracaibo durante el período de estudio, considerando sus equivalencias con las actividades de planificación, seguimiento y control de políticas públicas propias del proceso administrativo tradicional. Ello permitió la generación de las siguientes conclusiones en correspondencia con las interrogantes que orientaron la investigación:

- Las políticas de información se encontraron dispersas en los documentos de gestión (planes, programas, e informes) de la Alcaldía de Maracaibo y para facilitar su estudio se agruparon en atención a los aspectos relacionados con la información al ciudadano en tanto objeto de estudio. Tales rubros se identificaron como: capacitación para el manejo de información, recursos de apoyo para la gestión de la información, medios de comunicación y mecanismos de participación; siendo evidente la poca aparición de políticas relacionadas con otros asuntos de importancia para el ciudadano que se encuentran expresados en el marco legal venezolano, tales como el de los servicios de información, valoración de contenidos culturales, organización técnica, conservación documental, aprovechamiento de recomunicaciones, entre otros.
- Al examinar el modelo bajo el cual se administró la PI al ciudadano se observó que durante la década de los 90s en la Alcaldía de Maracaibo se intentó instaurar un concepto de gestión con rasgos participativos en innovadores evidenciados en aspectos como la descentralización de la toma

de decisiones, aplicación de la meritocracia, trabajo en equipo, interacción continua entre niveles organizativos y apertura al sector privado en la prestación de servicios públicos. No obstante, el modelo burocrático prevaleció como un rasgo cultural que influyó notablemente en la manera de conducir la PI, al punto que los avances registrados en esta materia solo se enfocaron en algunas acciones de capacitación a las comunidades y en medios para la promoción de la gestión del gobierno. Tales iniciativas partieron siempre del interés de las autoridades de turno con poca o nula continuidad en el seguimiento y ejecución; basadas en objetivos de modernización de la institución y con escasa participación del ciudadano.

- En lo que respecta a la formulación de las PI, la actitud pasiva del ciudadano ante los problemas informacionales aparece como una gran limitante tanto en el momento de detección de problemas y necesidades como en las presiones para su entrada en agenda y negociación de alternativas de solución; de manera que los problemas informacionales no figuraron como temas prioritarios para la agenda pública y generalmente su trayectoria las decidía el Alcalde o los directores de las dependencias centrales de la Alcaldía, previa negociación y aplicación de algunos criterios políticos, económicos y técnicos. Tal dinámica no favoreció la toma de decisiones en materia informacional para los ciudadanos del municipio y con ello se restringe su derecho a recibir información de la administración pública para poder participar en asuntos de

interés público y apoyar mejoras en sus condiciones de vida.

- Con relación al seguimiento y control de las PI formuladas, se hizo difícil encontrar indicios acerca de cómo se realizó esta etapa, los actores participantes, las desviaciones y medidas correctivas aplicadas. Pese a que se habla de múltiples mecanismos de control, la revisión de los documentos de gestión, especialmente las memorias e informes de resultados, revelan que las políticas ejecutadas no respondieron al alcance de las formuladas y los datos suministrados en los documentos expresan en forma generalizadas cantidades que resultan irrisorias para un período de 10 años, considerando el número de actividades concretadas en materia informativa y sus beneficiarios, las cifras de solicitudes de información recibidas, entre otros indicadores. De igual manera, las acciones implementadas no logran alcanzar el grado de sistematicidad, alcance y pertinencia deseado para impactar de manera significativa en todo el territorio municipal.

En líneas generales, puede afirmarse que el proceso de administrar PI al ciudadano en la Alcaldía de Maracaibo, no representó una tarea prioritaria durante el período estudiado, ya que los problemas de información generalmente se trataron unidos al resto de las políticas públicas en otros sectores (educación, salud, vialidad, seguridad) a los cuales se les otorgó mayor valor y dedicación por parte de los gobiernos locales. Obviamente, para los ciudadanos y para las autoridades en general, estos problemas no resultaron vitales independientemente de

la magnitud de los mismos en cuanto a la desinformación, contra información, subutilización y saturación de información que potencialmente pudiera estar padeciendo la población. Esta situación pudo tener sus razones en la poca importancia atribuida a la información como elemento fundamental del quehacer diario y para la eficiencia de la gestión, pero también en la reserva de la misma para fines particulares, bajo la amenaza del poder que ella produce a quienes la detentan, los ciudadanos en este caso.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Maracaibo (1992), **Decreto N°021: Creación de la Oficina de Opinión Pública**. Gaceta Oficial del Municipio Maracaibo. Maracaibo-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1999), **Decreto N°070: Creación de la Dirección de Medios e Información**. Gaceta Oficial del Municipio Maracaibo. Maracaibo-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1990-2000), **Memorias y Cuentas del Municipio Maracaibo**. Maracaibo, Venezuela. Correspondientes a la década.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999), **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas.
- Asamblea Nacional (2001), **Ley Orgánica de Administración Pública**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37305, octubre 17, 2001. Caracas.
- Asamblea Nacional (2001), **Ley Orgánica del Poder Ciudadano**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37310, octubre 25, 2001. Caracas.
- Asamblea Nacional (1999), **Ley Orgánica de Administración Central**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Ve-

- nezuela, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36.850, diciembre 14, 1999. Caracas.
- Asamblea Nacional (2000), **Ley Orgánica de Telecomunicaciones**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36970, junio 12, Caracas.
- Asamblea Nacional (2000), **Decreto 825: Declaración de Internet como servicio público**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36955, junio 04, 2000. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (1989), **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público**. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (1961), **Constitución de la República de Venezuela**. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (1978), **Ley de Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de bibliotecas**. Caracas.
- Barrera Restrepo, Efraín (1997), Control y Evaluación de Políticas Públicas En: **Tecnología Administrativa**. Vol. XI N° 23- Medellín, Colombia. Pp. 117-125.
- Consejo Científico del CLAD (1998), Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Caracas. Pp. 6-23.
- Correa, Carlos (2001), Apuntes para la Construcción de una Política Pública de Comunicación. En **Venezuela Política, Estado y Comunicación**. N°116. Centro Gumilla. Caracas. Pp. 19-20.
- Flores Vega, Misael (2003), La Rendición de Cuentas y el Servicio Público en un Contexto Democrático. **Revista Espacios Públicos**. Año 5. N° 12. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. Pp. 65-81.
- Goicoechea, Begoña (2001), **Información y toma de decisiones en la planificación y gestión locales**. Cendes. UCV. Caracas.
- Hood, Christopher (1994), **Racionalismo económico en la gestión pública: De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública**. En Bruguet, Q y Subirat, J. (1996) Lectura de gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín oficial del Estado. Pp. 468-469.
- Instituto Autónomo Biblioteca Nacional/ UNESCO (1997), **Seminario sobre Política Nacional de Información**. Documento A. Caracas.
- López, Mirtha; Montes de Oca, Yorbeth y Añez, Carmen (2001), Cambios en la estructura organizativa de la Alcaldía de Maracaibo. **Revista de Ciencias Sociales**. Vol. 7 No.2. Pp. 287-304. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Lugo, José (1998), **Información de Estado**. Maracaibo, Venezuela: Vennett Editores, S.A.
- Luna, Matilde (1999), Gobierno, autores y transición de demanda. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración. México.
- Medellín Torres, Pedro (1997), Inestabilidad, Incertidumbre y Autonomía Restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, N° 8. Caracas.
- Méndez, José Luis (1999), Estudio Introductorio. En Peter Guy B. **La Política de la Burocracia**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. Pp. 7-58.
- Mora Quiroz, Mario (2000), **Responsabilización por el control de resultados**. En: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Argentina, Centro Latinoamericano

- de Administración para el Desarrollo. Caracas. Pp. 171-222.
- Mora, Elys (2002), Las políticas públicas y la necesidad de una verdadera política social en Venezuela. **Revista de Ciencias Sociales**. FACES-LUZ Vol VII, No.3. Pp. 399-416.
- Morales, Estela (1999), **El derecho a la información y las políticas de información en América Latina** [Documento en línea] Ponencia presentada en la 65th conferencia general de la IFLA, Bangkok, Tailandia. Disponible: <http://www.ifla.org/IV/ifla65/papers/056-1375.htm> [Consulta: 2001, mayo 16]
- Niorche, Jean-Pierre (1997), De la Evaluación y Análisis de Políticas Públicas. En: **Tecnología Administrativa**. Vol XI N° 23-Medellín – Colombia. Pp. 103-136.
- Ochoa, Haydee (1999), Elementos teóricos para el estudio de la modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela. **Revista de Ciencias Sociales**. UNERMB. Cabimas, Venezuela. Vol 3. N° 1. Pp. 69-91.
- Ochoa, Haydee y Gamboa, Teresa (1999), Hacia la Gerencia Pública en Venezuela: el caso de la administración tributaria. **Revista Centroamericana de Administración Pública**. Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP. San José de Costa Rica. No. 37. Pp. 93-116.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999), Nueva Gerencia Pública. Qué tomar y qué dejar. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**. Caracas. No.13. Pp. 143-164.
- Peña, Dionnys (2004), **Políticas de información y su incidencia en la orientación de los sistemas informáticos para el desarrollo local**. Tesis de Postgrado. Maracaibo-Venezuela: Universidad del Zulia.
- Pérez-Salgado, Ignacio (2000), La inversión en recursos humanos de excelencia y la nueva gerencia pública. **Instituto Centroamericano de Administración Pública**. ICAP. San José de Costa Rica. N° 38-39. Enero-Dic. Pp. 84-88.
- Rey, José. (2001), Política Integral e Integradora. En **Venezuela Política, Estado y Comunicación**. Caracas, Centro Gumilla. N°116. Pp. 18-19.
- Shepherd, Goffrey (1999), El desafío de la reforma administrativa en América Latina. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**. Caracas. No. 13. Pp. 103-108.
- Valles, Joseph (2000), **Ciencia Política**. Barcelona- España. Edit. Ariel.

Entrevistas.

- Chumaceiro, Fernando (2001), Entrevista realizada por Fernández, N. y Montes de Oca, Y. Maracaibo, Octubre.
- Malberg, Peter (2002), Entrevista realizada por Fernández, N. y Peña D. Oficina del Metro, Maracaibo. Miércoles 10 de abril.