

Propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia basada en la accesibilidad a documentación básica sobre gestión pública local

Proposal for a model to assess the transparency based on accessibility to basic documentation on local public management

Segovia Moreno, Andrés

Universidad de Los Andes. Email: andrulenon@hotmail.com

Recibido: 23/03/20/ Aceptado:03/04/20

Resumen

El presente trabajo expone, como precedente y propuesta, un instrumento de medición estándar como base cuantitativa para evaluar el acceso a documentación básica para evaluar la gestión pública de una alcaldía en Venezuela. La herramienta fue desarrollada en el Trabajo de Grado en comunicación social de la ULA, Reportaje de investigación periodística: Transparencia en el acceso a documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la alcaldía del municipio Valera (Segovia, 2016). De hecho, analizaremos su mapa de variables e ítems para argumentar cómo y por qué proporciona un precedente académico y periodístico nacional mediante el desarrollo estratégico de un instrumento cuantitativo como respaldarlo de una investigación descriptiva sobre accesibilidad para la evaluación de una gestión municipal. Después de todo, es un modelo simplemente adaptable para valorar la transparencia administrativa pública o privada, útil tanto para investigadores académicos como para ciudadanos.

Palabras clave: Acceso a la información, Administración pública, Instrumento, Periodismo de investigación, Transparencia

Abstract

The present work introduces, as a precedent and a proposal, a standard measurement instrument as a quantitative basis for assess access to basic documentation to evaluate the public management of a mayor's office in

Venezuela. The tool was developed to Bachelor's Degree in social communication, Journalistic investigation report: Transparency in access to basic documents for the evaluation of public management in the mayor's office of the Valera municipality (Segovia, 2016). Indeed, we will research its variable map and items to argue how and why it provides a national academic and journalistic precedent strategically developing as quantitative instrument to support it that was a descriptive analysis of accessibility for assess the municipal management. After all, it is a simply adaptable model for evaluating public or private administrative transparency, useful for both academic researchers and citizens.

Keywords: Investigative journalism, Transparency, Access to information, Municipal public management, Standardized instrument

1. Introducción

El periodismo de investigación se presenta en medios impresos (y en cualquier otro) en la figura de diversos géneros narrativos del oficio. Basta con breves indagaciones para notar al reportaje informativo como el predilecto por los profesionales. Éste ha sido el formato de presentación de trabajos de investigación periodística de amplio reconocimiento y valoración para la opinión pública a escala global.

En vista de esta reputación, a continuación, presentaremos un caso en el cual se hizo necesario elaborar un instrumento sencillamente estandarizado para la recolección de datos, respondiendo así a la función característica del periodismo emprendedor (Lee, 2013), que es sacar a colación aquella información que puede estar solapada por parte de instituciones del Estado. Asunto imperioso para la ciudadanía. Mas, sin embargo, en naciones latinoamericanas y en particular Venezuela, la desinversión existente en los medios de comunicación inhiben la posibilidad del florecimiento de este género¹. Las motivaciones pueden ser numerosas y hasta muy particulares (como intereses editoriales), pero resalta la cantidad de tiempo que un periodista debe invertir para develar casos y que muchos editores no desean dar. Esto marca una diferencia con los medios de países desarrollados y a modo de vicio, también soslaya la denuncia y exigencia ciudadana.

Partiendo de esta realidad vigente y de la necesidad de elaborar formas de evaluación y diagnóstico sobre el estado de una gestión, se partió de la siguiente hipótesis: falta de transparencia en el acceso a documentos públicos².

Antes de presentar sus particularidades y especificidades, el caso para el que se creó el instrumento de medida y recolección de información fue titulado: Reportaje de investigación periodística: Transparencia en el acceso a documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la alcaldía del municipio Valera (Segovia, 2016). Este arrojó un precedente del caso venezolano por su originalidad y se basó en el siguiente objetivo general: Plantear en un reportaje periodístico de investigación las situaciones relacionadas al acceso a los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la administración municipal de la alcaldía de Valera en el estado Trujillo.

El método desarrollado consecuentemente abordó las siguientes tres objetivos específicos:

1. Identificar los formatos modos de presentación de los documentos (físicos o digitales) de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública existentes en la administración municipal de la alcaldía.
2. Analizar los formatos de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública, existentes en los canales formales e informales de la administración municipal de la alcaldía.
3. Determinar las limitaciones que se le presentan a un comunicador social y ciudadano durante la recolección de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la administración municipal de la alcaldía.

Concretamente, esta investigación cuyo producto fue un reportaje, se propuso develar si la alcaldía del municipio Valera, del estado Trujillo, con el gobierno que tuvo entre el año 2014 y 2015 cumplía, o no, con su deber legal y administrativo de transparencia, al brindar acceso a los documentos básicos para la evaluación de su gestión pública a medios

y ciudadanos.

Estos se delimitaron en cuatro documentos básicos que deben estar, por las leyes vigentes, al acceso del público: (1) Planes municipales de desarrollo con los lineamientos del programa de gestión presentado a los electores. (2) Planes operativos anuales (POA). (3) Presupuestos anuales de ingresos y gastos. (4) Informes de gestión o “memoria y cuenta”, tanto del alcalde como del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) presidido por él mismo.

Para efectuar solicitudes, se debieron identificar según la estructura organizacional de la alcaldía (organigrama) dos oficinas responsables (o canales formales) de la difusión de los documentos básicos delimitados. Una de ellas era la Dirección para la Comunicación e Información, unidad que se ocupaba de procesar y brindar a la población, por distintos canales de comunicación, acceso a la información sobre la gestión pública municipal. La otra era la Oficina de Gobierno Electrónico, encargada de atender al público y poner a su disposición información sobre la gestión municipal en la web.

Con la mira puesta en el interés público, de la investigación brotaron otras interrogantes sustanciales a ser respondidas: ¿Se enfrentan los ciudadanos y periodistas a problemas para acceder a la información pública? Siendo así ¿qué escollos específicamente? Mientras para mayor interés del periodista surgió ¿qué alternativas existen para conseguir información sobre la administración pública municipal fuera de los canales regulares establecidos por el marco jurídico, sin caer en prácticas ilegales o poco éticas?

Sobre esta última interrogante, en efecto aparece una alternativa de acceso a la información en el ámbito de la informalidad, pero dentro del mismo gobierno municipal. Estas son las dependencias que sin tener dentro de sus funciones la divulgación de información, confieren los documentos solicitados (son canales informales). Aquí se puede apuntar a las oficinas responsables de elaborar y mantener los documentos. Una es la Oficina del Alcalde, unidad ocupada de realizar los informes

de gestión del alcalde y conservar los informes de gestión del consejo local de planificación pública (CLPP) del que estuvo a la cabeza por ley. Otra alternativa era la Dirección para la Planificación Estratégica, aparato articulador de dos dependencias: Oficina de Presupuesto y Departamento "Plan Valera Comunitaria". Esta unidad es la encargada de los planes municipales de desarrollo, planes operativos anuales y presupuestos.

2. Desde el periodismo

El reportaje es el género narrativo por excelencia en el periodismo de investigación, éste da la facultad al autor de equilibrar su búsqueda emprendedora con la ampliación de la información en un estándar flexible de relato. Para fundamentar y describir el estado de la administración pública, el reportaje es el género idóneo, he allí el motivo de su escogencia para un trabajo de grado.

Está claro que emprender una investigación es por esencia algo propio del periodismo, pero son sus géneros informativos los que se adentran a las honduras de los hechos y brindan la posibilidad de producir información de sustento. El comunicador puede profundizar en la información hasta adueñarse de ella, transformándose en un emprendedor de los contenidos y llegando a ser, en muchos casos, descubridor de fuentes o volverse la fuente.

Además, el comunicador está en la obligación de dejar huella en el lector y no ofrecer un simple compendio de datos e informaciones planas. "Necesita que el hecho y, si es afortunado su firma también, permanezca con el aroma de un recuerdo negado a morir", como señala Daniel Centeno (2007: 22) en su libro *Periodismo a ras del boom*, Otra pasión latinoamericana de narrar en donde del mismo modo puntualiza en reflexión anecdótica, que los autores de aquel fenómeno literario fuertemente ligado al oficio periodístico lo que más enseñaron fue a hacer liviano "el material más pesado de la teoría y de las historias para contar y referir" (2007: 25).

En el presente caso paradigmático, el escoger como lugar de investigación a la alcaldía del municipio Valera, representada por las oficinas de las direcciones encargadas de elaborar y difundir los documentos solicitados, se basó en la relevancia político-administrativa del municipio como principal asentamiento urbano del estado. Los resultados logrados en el mes que se le concedió a las oficinas aludidas para ofrecer respuestas sirvió de diagnóstico para presumir que las otras municipalidades del estado (19), con menor población y vocación rural, pueden mostrar inclusive más carencias en el área de la transparencia que probablemente existen a nivel nacional.

Axiológicamente partimos de que el periodismo debe allanar los caminos para la obtención de la información que es un derecho de la ciudadanía. La persona que ocupa un cargo público alejado del conocimiento diáfano, claro, transparente en su actuar; se transforma en un servidor público simulador que “hace de su vida, de su actuar, una farsa, una comedia. Su personalidad psíquica envuelve muchos vicios como la vanidad, la egolatría, la megalomanía, la mentira, el engaño, el fraude, la falsedad, la mediocridad, la corrupción” (Cortés, 2005: 14-15).

3. Sostén legal

El artículo 10 de la Convención Contra la Corrupción de la ONU dispone que los estados firmantes adoptarán las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público (ONU, Asamblea General, 2005).

Aleccionadoramente las normas de la ONU anotan: “entidades públicas tienen obligación de divulgar información y cada miembro del público tiene el correspondiente derecho de recibir información; la ‘información’ incluye todos los registros que estén en manos de alguna entidad pública, independiente a la forma en que estén almacenados” (ONU, Asamblea General, 2005).

La Constitución venezolana en su artículo 141 establece los principios de “transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Asimismo, el artículo 66 ordena a los representantes electos “rendir cuentas, transparentes y periódicas sobre su gestión”. Mientras se le da un papel a la “incorporación de la ciudadanía al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”, en el artículo 168.

Por otra parte, el artículo 51 establece el derecho de petición a cualquier autoridad administrativa, que especifica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 2, cuando señala que el funcionario tiene la obligación de contestar a la solicitud o declarar los motivos que tuviere para no hacerlo.

Para el caso aquí presentado, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) en sus artículos del 84 al 91, destaca los principios aludidos y hace hincapié en la rendición de cuentas. Igualmente deja por sentados los documentos informativos a analizar, como: los planes municipales de desarrollo con los lineamientos del programa de gestión presentado a los electores (especificado en el artículo 88, 9 de la ley), planes operativos anuales (POA), presupuestos anuales de ingresos y gastos (también nombrado en el artículo 88, 19 de la ley) e informes de gestión o “memoria y cuenta”.

La solicitud de documentos también tiene su asidero en leyes orgánicas como la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Ley de Simplificación de Trámites Administrativos y Ley Contra la Corrupción

(LCC) cuando establece en su artículo 10 que “los particulares tienen el derecho de solicitar a los órganos y entes indicados (...) cualquier información sobre la administración y custodia del patrimonio público de dichos órganos y entes. Asimismo, podrán acceder y obtener copia de los documentos y archivos correspondientes para examinar o verificar la información que se les suministre”.

3. Desglose de variables

El presente instrumento se elaboró como cimiento de la investigación con la versátil cualidad de estandarizarse a otros trabajos homólogos. Además, mantenemos que no está de más dar soporte y rigurosidad científica a investigaciones periodísticas en espacios en extremo delicados como la administración pública. A fin de cuentas, los instrumentos conforman la herramienta axial con la cual se obtendrán, clasificarán y decodificarán las partes de la averiguación.

Para esta investigación sobre transparencia y accesibilidad a documentos públicos, se hizo necesario desarrollar un instrumento estandarizado que permitiese cotejar y a su vez dejar un precedente metodológico en el área. Cabe recalcar que cada componente posee su marco jurídico sobre el cual debe estar estructurada toda administración municipal para ofrecer información sobre su gestión a la ciudadanía.

Para exactitud de todo lo buscado se elaboró un mapa de variables que precisó en sus indicadores las mismas interrogantes del cuestionario desarrollado (ver anexos), el cual consiste en una “serie de preguntas escritas y orales que debe responder un entrevistado” (Gómez, 2006: 122), en este caso el mismo ciudadano al culminar su investigación, y que estuvo conformado por siete (7) ítems con preguntas mixtas.

Tabla 1

Objetivo general: Fue plantear en un reportaje periodístico de investigación las situaciones relacionadas al acceso a los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la administración municipal de la Alcaldía de Valera.

Objetivo Específico	Variable	Dimensión	Indicadores	Ítems
Identificar los formatos de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública, existentes en la administración municipal de la alcaldía de Valera	Reportaje periodístico de investigación.	Documentos básicos.	Plan de desarrollo del municipio	1
			Informe de gestión del alcalde 2014	
			Plan operativo anual (POA) el año 2015	
			Plan operativo anual (POA) el año 2016	
			Presupuesto del año 2015	
			Presupuesto (discutido) para el año 2016	
			Informe de gestión del CLPP (2014)	
Analizar los formatos de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública, existentes en los canales formales e informales de la administración municipal de la alcaldía de Valera.		Canales formales	Dirección para la comunicación e información.	2
			Oficina de gobierno electrónico	
		Canales informales	Dirección de Planificación estratégica	3
			Oficina del Alcalde	
Determinar las limitaciones que se presentan durante la recolección de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la administración municipal de la alcaldía de Valera		Limitaciones que se presentan durante la recolección de los documentos	Reticencia en canales formales e informales.	4,5
			Denegación en canales formales e informales	6,7

Fuente: Segovia, 2015.

El objetivo general de la investigación era plantear las situaciones relacionadas al acceso a los documentos básicos para la valuación de la gestión pública en una administración de alcaldía. La operacionalización de las variables describió a su vez el proceso de conceptualizaciones efectuadas en base a planteamientos teóricos relativos a los conceptos tratados.

Nuevamente el periodismo, en este producto, cumple su deber de investigar y procesar al público llano información compleja, así surgió de este trabajo de pregrado un instrumento fácilmente adaptable con base a un mapa de variables integrado por siete (7) ítems enraizados en tres objetivos específicos:

El primero, fue Identificar los formatos de los documentos básicos... que utilizó la dimensión de documentos, aquí delimitados en siete (7) (ya que si bien se categorizaron en cuatro [4], se solicitaron los POA [años 2015 y 2016] y presupuestos [2015 y 2016], así como informes de gestión del alcalde [2014] y el CLPP [2014]).

El segundo objetivo específico fue Analizar los formatos de los documentos existentes en los canales formales e informales de la administración. Se incluyó esta diferenciación al definirlos como vías por donde fluye la información, ya sea unidireccional o dialógica, beneficiando en el último caso al hecho comunicativo y sus implicaciones. Para este trabajo fue beneficioso discriminar los dos tipos de canales con los que un investigador se puede topar:

Canales formales: Corresponden a la información publicada, es decir, hecha pública con todo el consentimiento del emisor; como la que contienen libros y publicaciones, y que suele estar disponible durante largos períodos de tiempo para un amplio público (Russell, 2001). Se caracteriza por ser estable y fiable de acuerdo con unos objetivos, pautas y normas preestablecidos. En este caso las oficinas encargadas en sus enunciados administrativos de brindar la información: Dirección para la comunicación e información y Oficina de gobierno electrónico.

Canales informales: “Tienden a ser más efímeros y están limitados a

ciertos destinatarios. Ejemplos notables de éstos son la comunicación oral y la correspondencia personal” (Russell, 2001). Estos se distinguen de los canales formales en que no suelen estar sustentados por ningún medio institucional por lo que la información se produce y transmite de forma más directa, rápida y participativa. En este caso las oficinas encargadas de elaborar y mantener los documentos fueron: la Dirección de Planificación estratégica y la Oficina del Alcalde.

Como tercera dimensión se ubicaron las consecuentes Limitaciones que se presentan durante la recolección de los documentos, divididas estas, entre dos:

Episodios de reticencia, que dejando a un lado su significado como figura retórica, este término es de particular importancia para el investigador, ya que define un tipo de precaución tomado por individuos, grupos u organizaciones al verse interpelados de algún modo. Para la Real Academia Española es el “Efecto de no decir sino en parte, o de dar a entender claramente, y de ordinario con malicia, que se oculta o se calla algo que debiera o pudiera decirse” (2014). Mientras el otro, es el franco y simple hecho de la denegación de información.

4. Indicadores

Los elementos pertenecientes al mapa de variables poseen fundamentos teóricos que al ser desarrollados, sostienen su relevancia para evaluación de las políticas públicas. Un accionar de la gobernanza no deberían ser -ni ser tomadas como- ingenuas o improvisadas, ya que estas siempre deberán tener fines claros; por ello parte de la teoría sobre gestión pública identifica a las políticas según sus finalidades y resultados. He allí la relevancia de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SME): El primero, el monitoreo, permite efectuar un seguimiento regular del desempeño de las instituciones y programas, principalmente a nivel de procesos y productos, utilizando para ello indicadores. El segundo, la evaluación, busca recoger y analizar información más completa de una determinada área, programa o proyecto público con el objeto de cono-

cer qué efectos directos tuvo en su función, particularmente, en relación a los objetivos que la justifican (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014: 203). El monitoreo como hecho interno está íntimamente ligado al concepto administrativo de control y sustenta, en externo, la rendición de cuentas. Las evaluaciones deben tener datos. En este caso así fue como se le dio sostén a la hipótesis de la falta de transparencia administrativa por menoscabo del acceso a documentación pública.

Para este caso se elaboraron para cada ítem, tablas compiladoras de los datos recogidos con el fin de facilitar su observación y comparación, así como también diferenciar las particularidades de cada variable. A continuación, ejemplos de cada indicador conjugado a la variable Reportaje periodístico de investigación.

4.1. Primer objetivo específico

Con la dimensión Documentos básicos, se busca la identificación de todos y cada uno de los formatos de los documentos básicos para la evaluación.

Tabla 2

Formatos en los cuales los funcionarios ofrecen los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en las dependencias responsables en la alcaldía investigada.

Documentos		Dirección de comunicación e Información		Oficina de Gobierno Electrónico		Dirección de Planificación Estratégica		Oficina del Alcalde	
		Formato		Formato		Formato		Formato	
		Físico	Digital	Físico	Digital	Físico	Digital	Físico	Digital
a	Plan de desarrollo del municipio	0	0	0	0	0	0	0	0
b	Informe de gestión del alcalde 2014	1	1	0	0	1	1	1	1
c	Plan operativo anual (POA) año 2015	0	0	0	0	1	1	1	1
d	Plan operativo anual (POA) año 2016	0	0	0	0	0	0	0	0
e	Presupuesto del año 2015	0	0	0	0	0	1	1	1
f	Presupuesto (discutido) para el año 2016	0	0	0	0	0	0	0	0
g	Informe de gestión del CLPP (2014)	0	0	0	0	0	0	1	0
Total		1	1	0	0	2	3	4	3

Fuente: Segovia, 2015.

La tabla resume las respuestas dadas al cuestionario aplicado basadas en la observación de hechos presenciados en las cuatro (4) dependencias consultadas de la alcaldía de Valera. Para observar los resultados en la tabla 2, los gráficos aparecen para especificar los formatos en los cuales las oficinas hacen su ofrecimiento (que no es lo mismo que disposición o entrega, como veremos más adelante).

La primera revelación de este ejemplo es sustancial. Los siguientes documentos: (a) plan de desarrollo del municipio, (d) plan operativo anual (POA) año 2016, (f) presupuesto (discutido en aquel momento) del 2016 y (g) el informe de gestión del CLPP del 2014, son inexistentes o inacabados. Para el período de tiempo que transcurría, éstas son claras faltas contra las disposiciones administrativas y legales.

Luego, para mayor escrutinio se hicieron gráficos centrados en el formato (o tipo de presentación) de los documentos, es decir, físicos o digitales. Ejemplo:

Gráfico 1a

Formatos en físico de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública. que ofrecen las dependencias responsables en la alcaldía investidaada.



Fuente: Segovia, 2015.

Al apreciar la tabla 2 y gráfico 1a se concluye expeditamente que el formato físico es ofrecido en siete (7) ocasiones, en sólo 3 dependencias. Para la interpretación resalta que los dos mayores oferentes sean unidades de los canales informales de información en la alcaldía.

4. 2. Segundo objetivo específico

Conjuga la variable Reportaje periodístico de investigación, con la dimensión: Canales formales, para: Analizar los formatos de los documentos (...) en los canales formales e informales de la administración municipal de la alcaldía.

Tabla 3

Formatos de los documentos para la evaluación de la gestión pública que se disponen en los canales formales de la alcaldía investigada.

Documentos		Dirección de Comunicación e Información		Oficina de Gobierno Electrónico	
		Formato		Formato	
		Físico	Digital	Físico	Digital
a	Plan de desarrollo del municipio	0	0	0	0
b	Informe de gestión del alcalde 2014	0	0	0	0
c	Plan operativo anual (POA) año 2015	0	0	0	0
d	Plan operativo anual (POA) año 2016	0	0	0	0
e	Presupuesto del año 2015	0	0	0	0
f	Presupuesto (discutido) para el año 2016	0	0	0	0
g	Informe de gestión del CLPP (2014)	0	0	0	0
Total		0	0	0	0

Fuente: Segovia, 2015.

Hay que aclarar que éste ítem establece el concepto de disposición como el uso o capacidad que la dependencia tiene sobre el material, en otras palabras, si lo tiene o puede acceder a él para luego entregarlo al público. Éste ítem, y todos los demás del cuestionario, fueron completados en base a la observación y se diferencia del ítem anterior porque presenta diferencias entre las ofertas de la unidad y lo que conservan. En el ejemplo de la tabla 3, resalta el vacío, la causa es que las dependencias formales a pesar de tener entre sus atribuciones la disfunción de información, ni siquiera ofrecieron los documentos solicitados porque argumentaron que las oficinas elaboradoras no les habían entregado esos escritos para procesarlos.

4. 3. Tercer objetivo específico

Conjuga la variable Reportaje periodístico de investigación con la dimensión: Limitaciones que se presentan durante la recolección de los documentos.

Tabla 4

Dependencias de los canales formales donde se presentó reticencia para la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública.

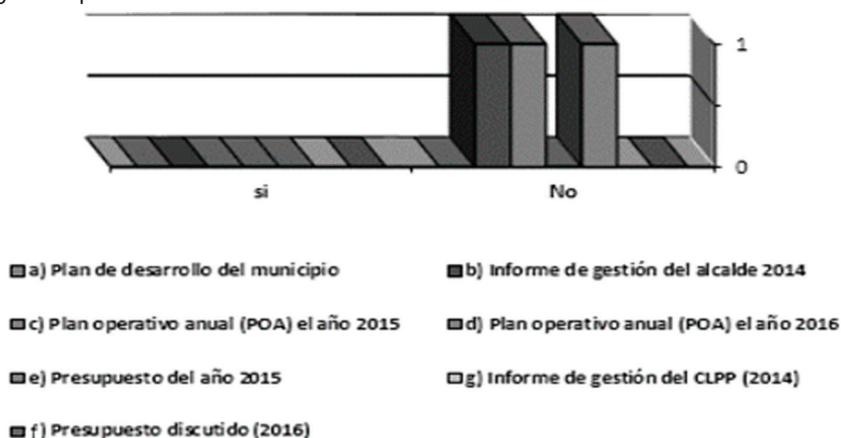
Documentos		Dirección de Comunicación e Información		Oficina de Gobierno Electrónico	
		Reticencia		Reticencia	
		SI	NO	Si	No
a	Plan de desarrollo del municipio				
b	Informe de gestión del alcalde 2014		✓		✓
c	Plan operativo anual (POA) año 2015		✓		✓
d	Plan operativo anual (POA) año 2016				
e	Presupuesto del año 2015		✓		✓
f	Presupuesto (discutido) para el año 2016				
g	Informe de gestión del CLPP (2014)				
Total		0	0	0	0

Fuente: Segovia, 2015.

Vale recalcar, que como siempre, todas las respuestas al cuestionario aplicado estuvieron basadas en la observación de hechos presenciados en dependencias de la alcaldía de Valera. Las tablas y gráficos vienen a ordenar los hechos presenciados por el investigador.

Grafico 2a

Canal formal (Dirección de Comunicación e Información) donde se pudo presentar, o no, reticencia para la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública.



Fuente: Segovia, 2015.

A continuación, la tabla 5 muestra que las dos unidades no presentaron reticencia para dar acceso a tres (3) documentos, el b, c y e, como lo confirman el gráfico 4a. Los demás faltantes son los inexistentes e inacabados (como el "f" presupuesto discutido para el 2016).

La tabla, en este caso, resalta que no se hayan presentado episodios de reticencia para acceder a la información por parte del personal.

Por otra parte, el ítem del cuestionario relacionado a los canales informales de la alcaldía de Valera "¿con cuál(es) se denegó la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública?" se elaboró la siguiente tabla.

Tabla 5

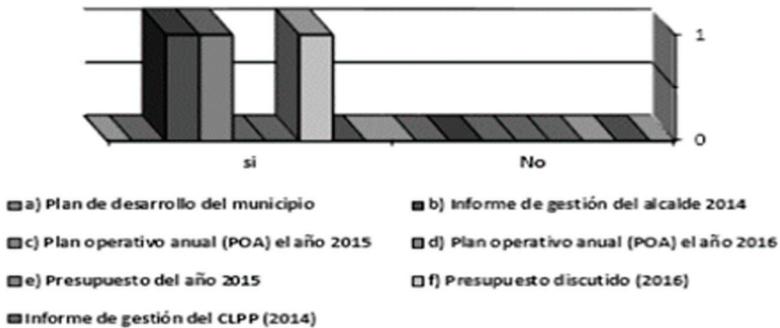
Dependencias de los canales informales donde se presentó denegación de acceso a los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública.

Documentos		Dirección de Comunicación e Información		Oficina de Gobierno Electrónico	
		Denegación		Denegación	
		SI	NO	Si	No
a	Plan de desarrollo del municipio				
b	Informe de gestión del alcalde 2014	✓			
c	Plan operativo anual (POA) año 2015	✓			
d	Plan operativo anual (POA) año 2016				
e	Presupuesto del año 2015		✓		
f	Presupuesto (discutido) para el año 2016	✓			
g	Informe de gestión del CLPP (2014)				
Total		0	0	0	0

Fuente: Segovia, 2015.

Grafico 3a

Canal informal (Dirección de Planificación Estratégica) evaluación sobre si se presentó, o no, denegación de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública. Con el Canal informal (Oficina del Alcalde) también se hizo un gráfico de evaluación. pero no contenía resultado alguno.



Fuente: Segovia, 2015.

La tabla 5 ilustra como la Dirección de Planificación Estratégica dio respuestas, mientras la Oficina del Alcalde no respondió a los pedidos.

Planificación sí denegó expresamente tres (3) documentos: el (b) informe de gestión del alcalde 2014, (c) plan operativo anual (POA) 2015 y (f) presupuesto (discutido) del 2016 (aludiendo que no lo podían mostrar hasta que se aprobara) como específica el gráfico 6a.

Los rechazos se produjeron en una situación en la cual luego de que con presencia de su director se hizo entrega del presupuesto 2015 (único recibido en ésta investigación), en formato digital (ver el único “No” en el gráfico 3a), los mismos empleados de la oficina en días posteriores, sin la presencia de su encargado, se resistieron dar acceso manifestando términos como la “confidencialidad”.

Por otro lado, en la Oficina del Alcalde no hubo respuesta, por tanto, no se puede asumir si se denegó, o no, ni cuál es el motivo. Se puede interpretar que todos los vacíos a lo largo de este análisis son una suerte de denegación fática, ya que no hubo respuesta por ningún medio, ni el personal, y los tiempos de espera sobrepasaron cualquier interpretación lógica del principio de celeridad.

En resumen, si hubo algo menor a las respuestas, fue la entrega de documentos solicitados, uno (1) de siete (7).

5. Interpretación

Este modo de tratar los datos dio a la investigación la posibilidad romper el silencio y ocultamiento administrativo que muchas veces ya es resonante en el próximo ejercicio público de los municipios. Aunque en principio es un modelo que puede funcionar, por entrar en el abordaje de criterios de transparencia, en cualquier administración burocrática.

En base al análisis de resultados de la investigación realizada en la alcaldía de Valera, se llegó a las siguientes deducciones sobre cada objetivo específico, reafirmando así la relevancia de los instrumentos y sus soportes metodológicos y bibliográficos.

Primero se identificaron los formatos de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública, existentes en la administración municipal de la alcaldía. En este particular, se concluyó que no existían dife-

rencias sustanciales entre los de formatos físicos y digitales ofrecidos en las oficinas. A la vez salió a colación la inexistencia de tres documentos solicitados: el plan de desarrollo del municipio, plan operativo anual (POA) del 2016 y el informe de gestión del CLPP del 2014.

En lo referente al deber de las dependencias formales, la Dirección de Comunicación e Información y la Oficina de Gobierno Electrónico, no ofrecieron entregar los documentos, en parte porque no tenían posesión de éstos, a pesar de que tenía la responsabilidad de brindar acceso a la información pública en beneficio de la participación ciudadana y la contraloría social.

En cuanto al segundo objetivo específico, se confirmó que los canales formales de acceso a la información (Dirección para la Comunicación e Información y Oficina de Gobierno Electrónico) tenían nula disposición de los documentos solicitados.

Mientras los canales informales, por el hecho de ser los productores de estos, poseían y daban uso discrecional del material, particularmente del Informe de gestión 2014, POA 2015, presupuesto 2015 y el presupuesto (discutido) 2016.

Y tercero, se lograron comprobar las limitaciones que se presentan durante la recolección de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la administración municipal de la alcaldía. Por ejemplo, cuando los canales formales no presentaron reticencias para brindar información, asegurando poder pedirlos en las oficinas que las elaboran, aunque más adelante no hubo respuestas por ninguna vía, dejando desiertas las tablas de análisis porque no se puede afirmar nada del silencio, aunque podría asumirse que ésta inacción es una denegación fática de los pedidos.

Por otra parte, cada uno de los canales informales mostraron la posibilidad de dar acceso a cuatro documentos, pero la reticencia en la Oficina del Alcalde resultó absoluta, como su mutismo ante los pedidos. Como otro hecho paradigmático, la Dirección de Planificación Estratégica de-

negó el acceso a tres documentos y brindó uno solo en formato digital: la ordenanza de presupuesto 2015 (con muchas incorrecciones). Este fue el único documento conseguido en más de un mes de solicitudes. El modelo desarrollado ha ayudado efectiva y eficientemente a dar soporte técnico y cualitativo a los múltiples y variados problemas de control interno de la alcaldía presentada en el reportaje llamado La travesía de exigir transparencia en la alcaldía de Valera (Segovia, 2016), que exponen una falta de políticas en materia de atención al ciudadano sobre acceso a la información.

6. Conclusiones

Los beneficios al ejercicio cívico son evidentes, de este trabajo se debe resaltar lo diáfano del modelo para reflexionar sobre las variables, con el fin de afianzar la contraloría social y seguimiento de la administración pública por medios primeramente pensados para la apertura ciudadana. Esa recolección, tabulación y procesamiento tiene como finalidad volverse un marco de referencias para investigaciones de área, adelantadas desde ONG, academias, prensa y ciudadanía en general.

La claridad que caracteriza esta propuesta contiene la esencia de la labor periodística y allí radica la importancia del desarrollo de estos modelos necesarios para estudios similares en todo tipo de administración burocrática de cualquier latitud.

Particularmente, la transparencia en Venezuela, legalmente, es la capacidad de recibir información sobre la gestión de cualquier órgano público siempre que no esté clasificada como confidencial o de asunto de seguridad nacional. Siendo así, el poder ejecutivo municipal, el más cercano al ciudadano según la Constitución, debe garantizar proximidad y diafanidad administrativa al hacer del conocimiento público documentos que pueden ser catalogados como elementales para la evaluación de su gestión, y que aquí delimitamos como: el plan municipal de desarrollo, informes de gestión, planes operativos anuales y presupuestos.

Para este caso, la evolución del acceso a estas documentaciones tuvo como objetivo elaborar un trabajo periodístico acerca de la administración pública municipal. El objeto fue efectuar un trabajo con el adecuado respaldo teórico y legal por parte del comunicador para fines de sistematización. Descolló la relevancia del cómo hacer solicitud de la documentación, en carácter de ciudadano o periodista, que es a todas luces algo legítimo según los fundamentos teóricos de la administración pública y el marco legal citado.

La opacidad en la transparencia y rendición de cuentas que puede llegar a demostrar una institución es difícil de justificar con base en la legislación y las facilidades tecnológicas actuales.

...la eficiencia no debe ser incluida mecánicamente como uno de los elementos que constituyen el principio de la buena administración, sino que debe ser entendida como su resultado, como uno de los fines que debe perseguir el gobierno en general y la administración en particular (Ortiz y Ordoñez, 2019: 195).

A modo propositivo, toda investigación sobre las alcaldías busca hacer de estos poderes autónomos con mayor proximidad al ciudadano, genuinamente conscientes de su deber de internalizar los conceptos de gestión pública, transparencia, rendición de cuentas y sus demás implicaciones. Sin este requerimiento los funcionarios de las administraciones pueden pervertir el sentido de las instituciones del Estado y considerar que su dirección es la mera prestación de servicios, o en el peor de los casos, el clientelismo e improvisación.

...la buena administración es un concepto gemelo al del buen gobierno³, aunque este último ha acaparado mayor atención en las discusiones sobre calidad de la gestión del ejecutivo. Para simplificar, el buen gobierno se refiere a la actuación de los gobernantes como dirigentes supremos del poder ejecutivo, mientras que la buena administración se refiere a la actuación de la administración en su conjunto, es decir, incluye la gestión del aparato burocrático y de todos los funcionarios públicos (Ortiz, et al, 2019: 183-184).

En el caso mostrado, el soporte de la investigación se hizo necesario porque la declaración de intenciones oficial de la administración municipal exponía contar, según su organigrama, con el informe de gestión 2014 (revisado en el concejo municipal), con unidades formalmente encargadas de la difusión de información y atención a la ciudadanía (identificadas como canales formales de información). En los canales informales, por otro lado, los resultados fueron omisiones de la Oficina del Alcalde, y reticencia y denegación por parte de la Dirección de Planificación Estratégica.

La comprensión de las terminologías, conceptos, variables y esquemas del periodismo y la administración pública allanaron del camino para la presentación de esta investigación al contar con un objeto de estudio que conjuga los ramajes políticos y administrativos para ser procesados con fines de difusión periodística: “El periodismo de investigación es una llamada de atención a la moral pública” (Ettema y Glaser, 1998: 3-4; citado por Díaz Guell, 2000).

Esta propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia pública local fundamentada en comprobar y detallar la accesibilidad a documentación básica sobre gestión, puede fungir como un sencillo estándar inicial para ordenar y sistematizar las experiencias recogidas por el investigador, sea ciudadano o periodista, tanto en órganos de la administración como otros con bases burocráticas.

7. Referencias

A. Bibliográficas

- Centeno, D. (2007). *Periodismo a ras del boom, otra pasión latinoamericana de narrar*. Mérida (Venezuela): Universidad Autónoma De Nuevo León (México) y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.
- Cortés, R. (2005). *Transparencia en México: razón, origen y consecuencias*. Revista de la Facultad de Derecho de México. Número 244, 11-31.
- Díaz, L. (2003). *Periodismo y periodistas de investigación en España 1975-2000 Contribución al cambio político, jurídico, económico y social (TESIS DOCTORAL)*. Universidad Complutense de Madrid. España. Extraído de:

- <http://biblioteca.ucm.es/tesis/inf/ucm-t27114.pdf>. [30/10/2015].
- Donado, D. A. (2005). De la información a la opinión. Géneros periodísticos. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Gómez, M. (2006). Introducción a la metodología de investigación científica. Editorial brujas. 1era edición. Argentina.
- Jerez, D., Noroña, M. y Puente, E. (2018). Estudio sobre el Acceso y Protección de la Información (GIS) y Documentos Confidenciales. INNOVA Research Journal 2018, Vol 3, No. 11, 1-15. ISSN 2477-9024.
- Marcel, M., Guzmán, M. & Sanginés, M. (2014) Presupuestos para el Desarrollo en América Latina. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ONU. (14 de diciembre de 2005). Asamblea General. Obtenido de Derecho Civil contra la corrupción. Extraído de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf [24/12/2018].
- Ordoñez, S. y Ortíz. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 21, primer semestre/2019, pp. 179-199.
- Real Academia Española. (2014) Reticencia. Diccionario de la Lengua Española. Disponible: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=reticencia> [23/11/2015].
- Russell, J. M. (2001) La comunicación científica a comienzos del siglo XXI. Revista internacional de ciencias sociales. Número 168. Extraído de: <http://oei.es/salactsi/rusell.pdf> [23/11/2015].
- Segovia, A. (2016a). Reportaje de investigación periodística: Transparencia en el acceso a documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la alcaldía del municipio Valera [Trabajo de grado]. Universidad de Los Andes. Venezuela.
- Segovia, A. (2016b). La travesía de exigir transparencia en la Alcaldía de Valera. El Yo Ultroso. Extraído de: <http://andresegovaijournalistcritic.blogspot.com/2017/07/la-travesia-de-exigir-transparencia-en.html> [24/12/2018].

B. Fuentes legales

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

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de reforma de la Ley Contra la Corrupción. Gaceta oficial extraordinaria no. 6.155 de fecha 19 de noviembre de dos mil catorce 2014.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, Gaceta Oficial Extraordinaria: n° 6.149 de fecha 18 de noviembre del 2014.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Gaceta Oficial n° 2.818 extraordinario de 1° de julio de 1981.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana De Venezuela n° 39.575 de fecha 28 de diciembre de 2010.

8. Anexos

Cuestionario

1.- De los siguientes documentos básicos para la evaluación de la gestión pública ¿en qué formatos los ofrecen en las cuatro (4) dependencias consultadas?

Canales formales:

Dirección para la Comunicación e Información	Formato		
	Documento	En físico	Digital
a) Plan de desarrollo del municipio			
b) Informe de gestión del alcalde 2014			
c) Plan operativo anual (POA) el año 2015			
d) Plan operativo anual (POA) el año 2016			
e) Presupuesto del año 2015			
f) Presupuesto (discutido) para el año 2016			
g) Informe de gestión del CLPP (2014)			

Oficina de Gobierno Electrónico	Formato	
Documento	En físico	Digital
a) Plan de desarrollo del municipio		
b) Informe de gestión del alcalde 2014		
c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
e) Presupuesto del año 2015		
f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

Canales informales:

Dirección de Planificación Estratégica	Formato	
Documento	En físico	Digital
a) Plan de desarrollo del municipio		
b) Informe de gestión del alcalde 2014		
c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
e) Presupuesto del año 2015		
f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

Oficina del Alcalde	Formato	
Documento	En físico	Digital
a) Plan de desarrollo del municipio		
b) Informe de gestión del alcalde 2014		
c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
e) Presupuesto del año 2015		
f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

2.- De los siguientes documentos básicos para la evaluación de la gestión pública. ¿En qué formatos se disponen en los canales formales de la Alcaldía de Valera?

Canal formal	Documento Medio	Formato	
		En físico	Digital
Dirección para la Comunicación e Información	a) Plan de desarrollo del municipio		
	b) Informe de gestión del alcalde 2014		
	c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	e) Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		
Oficina de Gobierno Electrónico	Plan de desarrollo del municipio		
	Informe de gestión del alcalde 2014		
	Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

3.- De los siguientes documentos básicos para la evaluación de la gestión pública. ¿En qué formatos se disponen en los canales informales de la Alcaldía de Valera?

Canal formal	Documento Medio	Formato	
		En físico	Digital
Dirección de Planificación Estratégica	a) Plan de desarrollo del municipio		
	b) Informe de gestión del alcalde 2014		
	c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	e) Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		
Oficina del Alcalde	Plan de desarrollo del municipio		
	Informe de gestión del alcalde 2014		
	Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

4.- De los canales formales de la Alcaldía de Valera ¿con cuál(es) se presentaron reticencias para la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública?

Canal formal	Documento Medio	Reticencia	
		Si	No
Dirección para la Comunicación e Información	a) Plan de desarrollo del municipio		
	b) Informe de gestión del alcalde 2014		
	c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	e) Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		
Oficina de Gobierno Electrónico	Plan de desarrollo del municipio		
	Informe de gestión del alcalde 2014		
	Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

5.- De los canales informales de la Alcaldía de Valera ¿con cuál(es) se presentaron reticencias para la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública?

Canal formal	Documento Medio	Formato	
		En físico	Digital
Dirección de Planificación Estratégica	a) Plan de desarrollo del municipio		
	b) Informe de gestión del alcalde 2014		
	c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	e) Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		
Oficina del Alcalde	Plan de desarrollo del municipio		
	Informe de gestión del alcalde 2014		
	Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

6.- De los canales formales de la Alcaldía de Valera ¿con cuál(es) se denegó la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública?

Canal formal	Documento Medio	Formato	
		Si	No
Dirección para la Comunicación e Información	a) Plan de desarrollo del municipio		
	b) Informe de gestión del alcalde 2014		
	c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	e) Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		
Oficina de Gobierno Electrónico	Plan de desarrollo del municipio		
	Informe de gestión del alcalde 2014		
	Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

7.- De los canales informales de la Alcaldía de Valera ¿con cuál(es) se denegó la obtención de los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública?

Canal informal	Documento Medio	Formato	
		Si	No
Dirección de Planificación Estratégica	a) Plan de desarrollo del municipio		
	b) Informe de gestión del alcalde 2014		
	c) Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	d) Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	e) Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		
Oficina del Alcalde	Plan de desarrollo del municipio		
	Informe de gestión del alcalde 2014		
	Plan operativo anual (POA) el año 2015		
	Plan operativo anual (POA) el año 2016		
	Presupuesto del año 2015		
	f) Presupuesto (discutido) para el año 2016		
	g) Informe de gestión del CLPP (2014)		

9 Notas al final

1 Es válido aclarar que el periodismo de investigación entra en el género del periodismo informativo, según Donado Alonso, en su libro De la información a la opinión. Géneros periodísticos.

Este autor clasifica a los, valga la redundancia, géneros periodísticos como informativos y de opinión; los primeros se identifican por la búsqueda de la fidelidad a los hechos reales y el segundo por dar a conocer al lector la

visión personal sobre los hechos (2005: 35).

2 Delimitación de la investigación:

Teórica: El trabajo aplicó planteamientos teóricos que identifican al periodismo de investigación en un reportaje que ahondó en el marco legal y teoría de la administración pública en relación al poder ejecutivo del municipio Valera, sobre la transparencia y rendición de cuentas. La información fue tomada de bibliografías de cada área implicada más las fuentes documentales y personales recogidas in situ. Espacial: Los límites espaciales de este estudio lo constituyen los textos legales relacionados, los documentos administrativos, los estudios sobre gestión pública y el espacio físico de la alcaldía de Valera. Temporal: El trabajo se realizó entre la última semana de noviembre de 2015 y enero de 2016.

3 Conceptos como buena gobernanza están íntimamente relacionadas a las demandas de transparencia: “la Administración no debe ser un aparato cerrado, discrecional y arbitrario, restringido solo por unos requisitos legales generales. A cambio, ha ido emergiendo el principio de la buena administración, que implica que las decisiones administrativas deben ser razonables, motivadas, además de consultadas e informadas a los ciudadanos involucrados” (Ordoñez y Ortiz, 2019: 181).