

Gobierno electrónico y contraloría social en las gobernaciones venezolanas

Haydée Ochoa Henríquez¹

Resumen

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y leyes aprobadas en el marco de ésta, incorporan el derecho ciudadano al control a la gestión pública. Una condición para la contraloría social es tener información, recurso establecido en la constitución como derecho de los ciudadanos y formalmente en función de ello se avanza en el gobierno electrónico. Las gobernaciones, responsables del gobierno estatal, también deben facilitar el control social e insertarse en la estrategia de gobierno electrónico. Este trabajo explora el potencial de los portales electrónicos de las gobernaciones, para la contraloría social. La metodología consistió en el estudio de las políticas nacionales en contraloría social y gobierno electrónico, así como de las páginas web de cinco gobernaciones, considerando: políticas, resultados, procesos y sistemas y el análisis comparativo. Los resultados revelan que sobre sistemas, sólo se identifican las unidades organizativas en todos los portales; el mayor avance en políticas, está en la presentación de rasgos de la orientación presupuestaria del Estado Trujillo; en ningún portal existe información sobre los procesos de gestión y sobre resultados con excepción de Carabobo que presenta resumen de actividades, ayudas y obras de todas las secretarías, los resultados son intrascendentes. Se concluye que el gobierno electrónico de las gobernaciones está lejos de potenciar la contraloría social, a pesar del discurso que la promueve en la mayoría de las gobernaciones.

Palabras clave: contraloría social, gobierno electrónico, gobernaciones

Recibido: 12-04-06 Aceptado: 25-07-06

¹ Dra. en Estudios del Desarrollo. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Universidad del Zulia (Venezuela). Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) Nivel IV del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Información. E-mail: haydeeochoa@gmail.com.

Electronic Government and Social Controls in Venezuelan State Governments

Abstract

Bolivarian Republic of Venezuela's Constitution (1999), and laws approved under this document, incorporate citizen law to the control of public management. One condition for social controls is to have information, a resource established in the constitution as citizens' right and, upon that basis, progress in electronic government can be formally made. State governments, responsible for national governments, also must facilitate social control and be inserted in electronic governments' strategies. This article explores the potential of State Government's electronic portals for social controls. The methodology was made up by a study of national policies in social controls and electronic governments, as well as web pages from five State governments, considering: policies, results, processes, systems and comparative analysis. Results reveal that, regarding the systems, only units organized in every portal are identified; the greater advance in policies, is to be found in the presentation of traits of budget orientation in Trujillo State; in no other portal does information about management processes or results exist, except in Carabobo, which presents an outline of activities, help programs and works from all secretaries, and the results are not important. This article draws as a conclusion that State electronic governments are far from empowering social controls, despite the discourse that is promoted in the majority of State governments.

Key words: social controls, electronic government, state governments.

Introducción

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (ANC, 1999), aprobada en 1999, establece el derecho de los ciudadanos a realizar control a la gestión pública, prescripción que fue tomando fuerza al incorporar este derecho en un conjunto de leyes aprobadas en el marco de la referida constitución, la promoción del control social con el uso de diversas estrategias desde 2004 y con la democratización de la información a través de la política de gobierno electrónico, impulsada por parte del gobierno nacional.

No está clara la inserción de las gobernaciones de los Estados en estos procesos. Se trata de organizaciones en las cuales descansó la descentralización político-territorial desde fines de los ochenta, cuando además se dio inicio a la elección de los gobernadores por votación popular, lo cual puede conducir a que los gobernadores electos sean políticamente adversos al gobierno nacional, como efectivamente ha sucedido, lo que dificulta el avance de políticas promovidas por éste, aún cuando estén previstos legalmente para todo el aparato público.

Se trata de fenómenos recientes que forman parte del proceso de transformación acelerado del aparato público venezolano, iniciado desde fines de los noventa, por ello escasamente han sido investigados. El estudio de los cambios en el aparato público venezolano es una condición necesaria, no sólo para explicar el experimento revolucionario en curso por la vía democrática, sino también como estrategia para avanzar en la propia transformación de la realidad.

El propósito de este trabajo, es explorar el potencial que tiene el gobierno electrónico en las gobernaciones, para el desarrollo de la Contraloría Social en los estados. Partimos del supuesto de que a pesar del discurso promotor de la contraloría social en la mayor parte de las gobernaciones, el potencial de los portales electrónicos es escaso para impulsar ese proceso, explicable por la resistencia de las instituciones a suministrar información bajo cualquier vía.

La metodología consistió en: 1) El estudio de las políticas nacionales sobre: contraloría social, información y gobierno electrónico, expresadas en el marco jurídico y programas de gobierno, 2) El análisis de las páginas web de las gobernaciones de los estados Carabobo, Lara, Mérida, Trujillo y Zulia, las cuatro primeras alineadas con el gobierno nacional y la última de fuerte oposición a este nivel de gobierno, lo cual permite enriquecer la comparación. El análisis se realizó considerando las variables fundamentales de la gestión pública: políticas, resultados, procesos y sistemas y por

último, 3) Realizamos la comparación de los resultados obtenidos en las cinco gobernaciones.

Contraloría Social y Gobierno electrónico: Dos procesos para la transformación

Por control social o contraloría social², utilizamos indistintamente los términos, estamos entendiendo en este trabajo, el proceso de seguimiento por los ciudadanos a la gestión pública, así como el de exigencia de reorientación en función de los intereses de la sociedad, es decir en el sentido inverso a como históricamente lo ha utilizado la criminología desde donde se define como el control realizado por el Estado a los ciudadanos. El control, cualquiera sea el tipo, es un proceso que tiene lugar por razones fundamentalmente políticas, es decir, por la diversidad de intereses de los actores que se encuentran involucrados. Quien ejerce control, lo hace porque tiene intereses que pueden ser lesionados por quien es controlado, lo que amerita por lo tanto vigilancia para garantizar que no se produzcan desviaciones.

La gestión pública la componen en un sentido amplio, los procesos de formulación de política, las políticas propiamente tal, los procesos y sistemas de ejecución y los resultados de la gestión, es decir, las políticas reales. Así definidas las variables de gestión, los procesos de control pasan por lo que se ha llamado evaluación ex ante y evaluación ex post, cuestión que consideramos necesaria a fin de poner en tensión no sólo los procesos de ejecución, sino también el modelo

² Como sinónimos de control social se usan diversos conceptos: contraloría social (México), veedurías (Colombia) y entre otros: Vigilancia Social (Bolivia)

que orienta a ésta, ubicarnos sólo en la ejecución significa aceptar que las reglas del juego responden a las necesidades de la sociedad, cuando históricamente el Estado capitalista ha respondido a los intereses de los sectores dominantes (Ochoa y Fuenmayor, 2006)

El control social es un tipo de participación que se ha puesto de moda desde los inicios de los noventa en el marco de las propuestas de la Nueva Gestión Pública (NGP) como estrategia para la profundización democrática, al menos ese es el discurso, aún cuando surge en el marco de la promoción de la orientación neoliberal en todos los órdenes.

La mayoría de los países han contemplado bajo distintos conceptos el tema en sus legislaciones en la referida década, sin embargo en la práctica no se han creado las condiciones para el ejercicio de este derecho, problemas de capacitación y de acceso a la información, son los más relevantes. En Venezuela es a fines de los noventa al aprobarse la CRBV, cuando se incorpora el derecho de los ciudadanos a ejercer control a la gestión pública. El tema de la participación se incorpora en más de veinte artículos en la CRBV y varios de ellos se detienen en un tipo de participación: el control por los ciudadanos, entre ellos, el artículo 62 en la cual se establece claramente el deber y el derecho de los ciudadanos de realizar control a toda la gestión pública. La CRBV se detiene además, particularmente en el derecho que tienen los ciudadanos a ejercer control social en salud (artículo 84) y en la obligación que tienen los Estados y Municipios de promover el control

“de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción” (Art. 184).

Adicionalmente, el control social ha sido contemplado en la mayoría de las leyes aprobadas en el marco de la nueva constitución, cuatro leyes hace referencia directa al control social (Ver cuadro 1) y dos leyes que sin hacer mención al control social, establecen condiciones que lo favorecen (Ver cuadro 2).

La incorporación del control social en el nuevo marco institucional venezolano, tiene lugar, a diferencia de otros países, como parte de un nuevo proyecto de sociedad, alternativo al neoliberal, expresado en el freno a la privatización y el impulso a grandes inversiones estatales, la promoción de la economía social como parte importante del sistema económico, la vuelta a las políticas sociales universalistas, el otorgamiento de derechos sociales lesionados con el proyecto neoliberal y entre otras cuestiones, el impulso a la democracia directa en sustitución de la democracia representativa.

Más allá de la existencia de un marco legal que promueve la contraloría social, hay un discurso oficial que permanentemente hace referencia a la contraloría social. En un análisis que hicimos a 66 programas ALO PRESIDENTE³, realizados entre 2004, cuando se inició la promoción intensa de este sistema participativo, y 2005, se pudo evidenciar el llamado del Presidente de la República a realizar control social en 47 de estos programas, es decir el 71%, lo cual demuestra que

³ Alocución semanal del Presidente de la República

Cuadro 1 Leyes generales donde se contempla el control social

Leyes	Artículos y Contenido
Ley Orgánica de la Administración Pública	<p>En su artículo 1 define entre sus objetivos: “crear mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos...”.</p> <p>El artículo 134 señala el deber de hacer públicos los compromisos de gestión “a los fines de permitir el control sobre la gestión pública”.</p> <p>En el artículo 138 se establece que “La administración pública nacional, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública. Cualquier particular puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que desee sobre la actividad de éstos de conformidad con la ley”</p>
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal	<p>El artículo 6 establece: “Los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública”.</p> <p>El artículo 14 establece que el Contralor debe “Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control social sobre la gestión pública”.</p> <p>El artículo 75 da potestad al Contralor General de la República para dictar normas, haciendo énfasis en: a) La atención de las denuncias de los ciudadanos y su evaluación, b) El establecimiento de estrategias de promoción del control social y c) La promoción de mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.</p>
Ley Orgánica de Planificación	<p>El artículo 12 prevé el control social como estrategia para la perfectibilidad de la planificación.</p> <p>El artículo 14 define el Control Social como “la participación de los sectores sociales en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas y la proposición de correctivos cuando se estimen necesarios”.</p> <p>El artículo 60 obliga a los órganos y entes de la Administración pública “... a suministrar a los sectores sociales información amplia y oportuna sobre sus planes de desarrollo y demás programas y proyectos”.</p>
Ley de los Consejos Comunales	<p>El artículo 1 le asigna el objeto de “crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”.</p> <p>El artículo 7 previó la creación de una Unidad de Contraloría Social</p> <p>El artículo 11 define que la unidad debe estar integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos en Asamblea de Ciudadanos.</p> <p>El artículo 11 le asigna a la referida unidad el objetivo de “fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal”.</p>

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2
Leyes que crean condiciones para el ejercicio del control social

Leyes	Artículos y Contenido
Ley Ley contra la corrupción	<p>El artículo 8 establece que, toda información sobre el patrimonio público, tiene carácter público.</p> <p>El artículo 9, prevé el deber de las instituciones, de publicar trimestralmente un informe detallado, y ponerlo a disposición de cualquier persona en las oficinas de atención ciudadana.</p> <p>El artículo 10 da el derecho a los ciudadanos de solicitar cualquier información sobre la administración y custodia del patrimonio público.</p>
Ley Ley Orgánica del Poder Ciudadano	<p>El artículo 2 le asigna a la Defensoría del pueblo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos y garantías establecidos en la CRBV y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.</p> <p>El artículo 15 establece como competencia de la Defensoría del Pueblo “Impulsar la participación ciudadana para vigilar los derechos y garantías constitucionales y demás objetivos de la defensoría del pueblo”.</p> <p>El artículo 29 establece que “Cualquier persona puede presentar solicitudes o denuncias, verbales o escritas, ante los órganos del Poder Ciudadano, sin ningún tipo de discriminaciones ni exclusiones por razones de nacionalidad, residencia, sexo, edad, incapacidad legal, internamiento en centro de salud o de reclusión, relación de sujeción o dependencia, o por cualquier otra razón”.</p>

Fuente: Elaboración propia

hay un proceso de estímulo al control social desde el gobierno nacional.

Pudiera resultar extraño que el gobierno convoque a la contraloría social al gobierno, sin embargo es necesario considerar que el alto nivel de gobierno impulsa un proyecto de transformación que tiene entre sus opositores, sectores importantes de la burocracia estatal, nacional y subnacional, lo cual se evidenció en la participación activa del gobernador del Zulia en el golpe de Estado de 2002, el Paro petrolero de fines de 2002 y comienzos de 2003, liderado por la tecnocracia petrolera, proceso en el cual, según Lander (2006: 138), siguiendo a Provea, 18500 trabajadores de la industria petrolera perdieron su cargo por abandono del trabajo en paro presionando para que

se fuera el Presidente de la República. El control social es entonces impulsado por el gobierno como estrategia de defensa de un proyecto formalizado pero con dificultades de implementación. En el ALO PRESIDENTE No. 229 del 17 de julio de 2005, Chávez dice: “La contraloría social es fundamental y es parte del nuevo socialismo: la contraloría social, la participación comunitaria, la denuncia contra la corrupción, contra las desviaciones del proceso, contra los atropellos, contra los abusos, eso es tarea permanente; la crítica, la autocrítica”, es evidente que el gobierno impulsa la contraloría social como estrategia para avanzar hacia el proyecto de transformación.

Ahora bien, no basta aprobar leyes para el ejercicio de la contraloría social, es necesario ade-

más, crear condiciones reales en el aparato público y en la propia sociedad, para que las leyes funcionen, en este sentido O'Donnell (2001:7) señala que el mantenimiento de algunos derechos “requiere más que reglas legales que los promulguen. Requiere también la efectividad de un sistema legal, una red de normas legales y de instituciones legalmente autorizadas que, al menos en términos de los derechos, los aplique consistentemente en el territorio de un estado”.

Una de las condiciones estrictamente necesarias para que los ciudadanos puedan activar la contraloría social es la disponibilidad de información. La información ha sido considerada como un bien público que contribuye a enfrentar las disparidades y a consolidar la gobernabilidad y la transparencia democrática. Según Fuenmayor (2004), en documento de la UNESCO “...el derecho a la información del ciudadano tiene una connotación trascendental cuando el objeto de dicha información son los asuntos públicos del Estado, que en esencia tienen una incidencia inmediata en dichos ciudadanos. En la medida que los asuntos públicos del Estado se resuelven en beneficio de las mayorías, en esa misma medida los gobernantes estarán cumpliendo de manera correcta el mandato popular. En tanto en que ello no es así, los gobernantes o mandatarios colectivos están incumpliendo la misión encomendada. Por ello una de las formas para auditar de manera permanente la gestión pública de los gobernantes, es mediante el libre acceso que deben tener los ciudadanos a la información sobre la gestión pública del Estado. Ello no obliga a admitir, como premisa fundamental, que cada ciudadano es pro-

pietario de una cuota del patrimonio público”. La amplitud de la cita se justifica porque da cuenta de la importancia que la UNESCO le asigna a la información a los ciudadanos.

El proyecto de transformación en Venezuela ha considerado esta importancia de la información y al lado de la creación de condiciones legales para el ejercicio de la contraloría social, el derecho a la información sobre la gestión pública asumió rango constitucional en la CRBV (1999). El artículo 28 establece que “Toda persona tiene el derecho de acceder... a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas”, asimismo el artículo 57 crea condiciones para el suministro de información, al contemplar que “se prohíbe la censura a los funcionarios o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo su responsabilidad”.

En la era de la informática, el tema de la información adquiere importancia como estrategia democrática que cuenta con tecnología para acercarse al ciudadano. Según Levy (1998: 392) “... el desarrollo tecnológico de las comunicaciones permite pensar en alternativas hasta hace poco imposibles. Así, el uso del teléfono, de la TV por cable y de Internet son vistos como medios que posibilitan la ampliación de la democracia directa, permitiendo que las decisiones sean tomadas con la participación de un número mayor de electores”.

Sin embargo, el suministro de información a través de los recursos electrónicos no es mecánicamente una estrategia democrática, si los recursos tecnológicos están disponibles para pequeños

sectores, estos son privilegiados en la disponibilidad de información y la condición democrática del recurso es cuestionable, por ello no basta con suministrar información de la gestión pública a través de los modernos recursos tecnológicos, es decir, no es suficiente insertarse en lo que se ha llamado gobierno electrónico, es necesario además crear condiciones para democratizar el uso.

En el marco de la transformación iniciada en 1999, el gobierno venezolano, promueve la creación del gobierno electrónico en sus instituciones. Por gobierno electrónico entendemos, los procesos realizados por el Estado de forma digital a través de INTERNET, lo cual debe permitir a los ciudadanos obtener información sobre la administración pública, realizar transacciones y contactos con ésta. Se le atribuyen cualidades de eficiencia, transparencia y contribución a la participación ciudadana, especialmente a la contraloría social.

En la promoción del gobierno electrónico, el gobierno nacional se planteó diversas estrategias, entre las cuales se encuentran: 1) Plan Nacional de tecnología de la información donde se planteó: a) El desarrollo y consolidación de una plataforma nacional de tecnología de la información y comunicación, para mejorar la calidad de vida, b) Creación de una adecuada base de recursos humanos en tecnología de información, mediante la formación masiva para la creación de cultura tecnológica en los usuarios y c) Acelerar el uso masivo de las TIC por el Estado para facilitar la comunicación intragubernamental y con la sociedad; 2) Una segunda estrategia la constituye la incorporación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) al desarrollo de este plan, el cual

ha definido entre sus áreas prioritarias las tecnologías de la información y la comunicación; 3) Otra estrategia es la búsqueda de integración de esfuerzos de diversos actores del país que tienen que ver con el tema; 4) Formación de Recursos Humanos; 5) Fortalecimiento del sector académico; 6) Políticas que propicien el uso de las TIC de modo eficiente; 7) Promoción de eventos para identificar necesidades y 8) Incorporación de la sociedad tecnológicamente excluida, para lo cual fueron creados los Infocentros “que son puntos de encuentro comunitario donde se puede acceder en forma sencilla a las tecnologías de información. Son salas equipadas con computadoras personales interconectada para brindar el libre acceso a Internet. Además se dispone de diversos equipos, que permiten el almacenamiento y la impresión de la información que se consulta. Se instalan en diferentes áreas o espacios públicos y privados, como bibliotecas, escuelas, centros comunitarios, centros culturales, en casa de ciencias, museos entre otros” (MCT, 2001).

Existen hasta ahora un total de 330 Infocentros (MCT, 2006a) en todo el país, distribuidos en los distintos estados, cantidad que a nuestro juicio resulta muy insuficiente teniendo en consideración la población potencial para el uso de este recurso, sin embargo como parte de la estrategia de democratización el gobierno ha creado dependiente del Ministerio de Educación y Deporte, los Centros Bolivarianos de Informática y Telemática, que consisten en “infraestructura orientada al uso de las tecnologías en la escuela. Cada uno de éstos posee una sala de computadoras para el trabajo escolar y un área interactiva con equipo multimedia, utilizados como herramientas educativas. En total son

430 que están instalados a lo largo y ancho de todo el país, principalmente en la zona norte-costera venezolana” (MED, 2006). Como estrategia de democratización del uso de las TIC, en el marco de la Misión Ciencia⁴ se ha creado el Plan Nacional de Alfabetización Tecnológica, el cual tiene como propósito “propiciar espacios de encuentro de aprendizaje a las ciudadanas y los ciudadanos, proporcionándoles herramientas que permitan el acceso a la información como mecanismo de apropiación social del conocimiento apoyándolos con las Tecnologías de Información y Comunicación” (MCT, 2006b). Indudablemente que se ha avanzado en la creación de condiciones para democratizar el uso del gobierno electrónico.

¿Por qué estudiar el tema en las gobernaciones?

El tema de la contraloría social y del gobierno electrónico está llamado a ser estudiado en todo el aparato público venezolano, sin embargo en este trabajo nos estamos deteniendo en las gobernaciones, la pregunta necesaria es ¿Porqué las gobernaciones?

Las gobernaciones son aparatos estatales responsables de la dirección de los estados o espacios políticos territoriales en los cuales se divide el país, junto con el Distrito Capital. Son a la vez instancias de gobierno, con ubicación intermedia entre el aparato municipal y el nacional. En total son 23 gobernaciones en las cuales descansó el

proceso de descentralización político-territorial que impulsó el Estado venezolano como parte fundamental de su reforma desde fines de los ochenta, lo cual se produjo, en el marco de un giro hacia políticas neoliberales, aún cuando con un discurso que justificaba el proceso de descentralización por su potencial para profundizar la democracia representativa, altamente cuestionada.

Desde entonces las gobernaciones se han ubicado en casi todos los sectores, han asumido en condición de exclusividad la administración de los servicios vinculados directamente a la economía, tales como puertos, aeropuertos, puentes y vialidad entre otros de relevancia como generadores de recursos (Fuenmayor y Ochoa, 2003). Adicionalmente se han involucrado en actividades de tipo social, más allá de las dádivas otorgadas a los ciudadanos que acudían a solicitar ayuda. Como parte de este papel en lo social, las gobernaciones pasaron a administrar programas sociales focalizados abiertos por el gobierno nacional en los noventa; para compensar los efectos del paquete neoliberal y por iniciativa propia, la mayor parte de las gobernaciones crearon programas sociales distintos de los del gobierno nacional, aunque con igual orientación, es decir focalizados en la población de extrema pobreza.

A pesar de la esperanza en la descentralización como instrumento democrático, los resultados desde este punto de vista han sido a nuestro juicio desalentadores. Las gobernaciones han hecho contribuciones importantes a la eficiencia

⁴ Creada a comienzos del presente año, está dirigida a “modelar una nueva cultura científica y tecnológica” (www.gobiernoenlinea), a través de la dedicación de cuantiosos recursos distribuidos en varios de los programas del Ministerio de Ciencia y Tecnología

de los servicios vinculados a la economía y han hecho aportes a las exigencias de conformación del Estado neoliberal, al asumir criterios privatizados tanto en las llamadas competencias exclusivas como en las funciones sociales, lo cual da la razón a quienes (De Matto, 1989, Curbello, citado por Bossier, 1989) vinculan esta estrategia de reforma del Estado con las necesidades del proceso de acumulación de capital. Pero en lo que tiene que ver con la democratización y el mejoramiento del nivel de vida de la población en el espacio que les toca dirigir, la contribución de las gobernaciones es a nuestro juicio escasa.

Más allá de la elección popular de los gobernadores, prevista en la ley aprobada como parte del proceso de descentralización para sustituir el mecanismo de escogencia directa por el presidente de la república, la participación ciudadana en las gobernaciones a lo largo de los noventa ha sido casi inexistente. “En las instituciones que han asumido las competencias transferidas a las gobernaciones en condiciones de exclusividad, que son estrechamente vinculadas a la economía, la participación ciudadana no tiene cabida: pues son espacios para los sectores económicos y los clientes. La tendencia es hacia la privatización de los servicios, tanto básicos como de apoyo, con lo cual se reduce el aparato público a su mínima expresión. Aquí la participación la tienen los sectores económicos. Los clientes colaboran a través de consultas usando estrategias de marketing. La concepción mercantilista de estos espacios de la administración pública no permite ver al ciudadano más allá de cliente” (Ochoa et al, 2000: 314). En las instituciones vinculadas a funciones

sociales, la tendencia es a solicitar colaboración de los ciudadanos, sin posibilidad de participación en la formación de políticas. “La participación se da fundamentalmente a través de las consultas, no vinculantes, en la ejecución de algunas actividades y proyectos” (Ochoa et al, 2000: 315). Se trata de un esquema de participación que no promueve en ningún momento la posibilidad de control por los ciudadanos a la gestión pública, a pesar de que esta forma de participación estaba sobre el tapete, tanto en la práctica en muchos países latinoamericanos, como en el debate sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, más concretamente, el control social como proceso que permite a los ciudadanos hacer seguimiento a la gestión pública, forma parte de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), o propuesta que surge en el marco de las transformaciones neoliberales, aunque con un discurso que le asigna propósitos democratizadores, al igual que a la descentralización.

En los noventa, la descentralización en Venezuela, fue un proceso de descentralización territorial del poder, donde los grupos que tradicionalmente han tenido la capacidad de decisión, la conservan, de modo que no hay una distribución social del poder.

En el contexto de una crisis en todos los órdenes, Hugo Chávez se presenta en las elecciones de 1998 con un proyecto alternativo al neoliberal, el cual tiene como centro de atención el desarrollo humano. El triunfo de Chávez con amplio margen frente a las fuerzas opositoras representantes del Pacto de Punto Fijo desplazado en este proceso electoral, permite la aprobación de la Constitución

de la República Bolivariana de Venezuela CRBV) en 1999, en la cual se incluyen principios adversos al proyecto neoliberal.

En los procesos electorales para elegir gobernadores, también han sido desplazados los partidos políticos tradicionales que habían venido gobernando desde los inicios de la democracia y también en las elecciones de gobernadores y alcaldes; en su lugar han triunfado candidatos que apoyan el proceso de transformación. Según información del Consejo Nacional Electoral (CNE, 2004), en 1998, de 23 gobernaciones, 6, es decir, el 26% quedaron en poder de partidos y grupos políticos que apoyaron a Chávez; en 2000, ascendieron a 16 las gobernaciones comprometidas con el proyecto bolivariano, aproximadamente el 70%, y en el 2004, en 21 de las 23 gobernaciones triunfaron partidos y grupos políticos que apoyan el gobierno nacional, es decir, un 91,3%.

Un principio previsto en la nueva constitución y leyes aprobadas en el marco de ésta, lo constituye la participación ciudadana en el gobierno subnacional (governaciones y alcaldías), lo cual le da un giro a la descentralización, se pasa de la descentralización territorial del poder, a lo que llamamos descentralización social del poder. La aprobación de la ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (AN, 2002), la de los Consejos Locales de Planificación Pública (AN, 2002) y más recientemente, la Ley de los Consejos Comunales (AN, 2006), constituyen un soporte legal para avanzar en la participación ciudadana en diversos procesos de la gestión pública. Pero más allá de estas leyes, en la mayoría de las leyes aprobadas en el marco

de la nueva constitución se incorpora el derecho de los ciudadanos al ejercicio de la participación ciudadana.

Como parte del sistema de participación ciudadana se encuentra el control social a la gestión pública, como un derecho que tienen los ciudadanos a ejercerlo sobre cualquier instancia del aparato estatal. Se trata de la posibilidad, al menos legalmente, que tienen los ciudadanos de hacer seguimiento a la gestión pública y exigir cumplimiento de las prescripciones.

Otro derecho de los ciudadanos que registra la nueva constitución, es el referido a la información sobre la gestión pública, fue muy sabio el legislador al incorporarlo por cuanto es fundamental para poder ejercer la contraloría social.

Han transcurrido siete años desde que el tema del control social se incorpora en la nueva constitución (1999) y tres años desde que el gobierno nacional promueve esta forma de participación intensamente (2004), cuestión que sucede en el marco de una fuerte oposición al nuevo proyecto de sociedad, iniciada a fines de 2001 a raíz de la promulgación de 49 leyes que permiten avanzar en la creación de un marco institucional acorde con la nueva constitución.

Las gobernaciones alineadas con las políticas del gobierno nacional promueven la contraloría social a través de diversas estrategias, entre ellas la difusión del tema en el discurso, el apoyo a programas de capacitación y la elaboración de material informativo entre otras, aún cuando muchas veces confunden contraloría social con control interno. Pero a pesar de estas estrategias,

poco hacen en la creación de condiciones para ser objeto de control social. Las gobernaciones de oposición, ni siquiera mencionan el término. En el programa televisivo denominado “El Zulia está Primero”, encontramos que el término contraloría social fue usado en uno de 22 programas, además fue usado incorrectamente.

Las gobernaciones son una caja negra sobre las cuales la población muy poco conoce y a pesar de la importancia que han adquirido con el proceso de descentralización, no son objeto de interés en materia de participación ciudadana por parte de la sociedad, ésta centra la atención en el gobierno municipal. El Estado no siempre promueve la participación ciudadana en las gobernaciones, es expresión de esto, el hecho que en los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, la participación ciudadana es mínima, mientras que en los Consejos Locales de Planificación Pública la participación ciudadana tiene carácter decisorio.

El gobierno electrónico en las gobernaciones: Su potencial para el ejercicio de la contraloría social⁵

Como señalamos en páginas anteriores, escogimos cinco gobernaciones, aun cuando inicialmente programamos seis gobernaciones, una de ellas fue descartada porque no tiene portal, esto revela que a pesar de los esfuerzos que el gobierno nacional viene realizando en torno a este tema⁶, aún existen gobiernos subnacionales que no tienen infraestructura para el desarrollo del gobierno electrónico, de alguna manera el vacío se llena a través del portal del gobierno nacional identificado como: www.gobiernoonlinea.gob.ve. Utilizamos la tipología de los Servicios de gobierno electrónico, del Instituto de Evaluación Tecnológica, de la Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria (Citado por el MCT, 2001), con algunos cambios en la identificación de los tipos de servicio, los cuales apuntan a dar mayor claridad al contenido de éstos⁷.

⁵ Participó en la recolección de información empírica para esta sección la Lic. Cira Olivares

⁶ Como parte de estos esfuerzos es necesario referir al Proyecto “Alcaldía Digital”, el cual constituye una iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología enmarcado formalmente “en el proceso de Innovación de la Gestión Pública que, apoyado en las Tecnologías de Información y Comunicación, promueve, facilita, potencia e incorpora el uso del conocimiento como soporte fundamental de la gestión, para lograr condiciones de gobernabilidad basadas en procesos efectivos de: Rendición de cuentas, Gerencia por proyectos, planificación y presupuesto participativo, Transparencia de la gestión” (MCT, 2006c).

⁷ Identifica cuatro tipos de servicios: 1) Servicios de nivel de información: Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente etc., 2) Servicios de Nivel de Comunicación: Debate sobre cuestiones de la vida cotidiana. Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico, Direcciones de servicios públicos, guía de procedimientos administrativos, registros y bases de datos públicos, debates sobre problemas políticos, contacto por correo electrónico con políticos, 3) Servicios de Nivel de Transacción: Reserva de pasajes, matriculación de cursos, presentación electrónica de formularios, referéndum, elecciones, sondeos y 4) Servicios de Nivel Estadísticos: Datos estadísticos con fines educativos, de salud, información ciudadana etc., registros de bases de datos públicos, consolidación de la información proveniente del Estado, transparencia, resultados, bases para el control de la gestión pública. Al servicio nivel de información, lo hemos calificado como Servicio de Información General para distinguirlo del que hemos denominado Servicios de Información sobre la Gestión Pública, denominación que consideramos más clara que Servicio de nivel estadístico, por el contenido que se le asigna.

La información de los portales electrónicos de las cinco gobernaciones (Cuadro 3) revela que la mayor parte de la información pertenece a servicios de información general y servicios de comu-

nicación no electrónica. Es escasa y además pobre cualitativamente la información correspondiente a los servicios de transacción y los de información sobre la gestión pública.

Cuadro 3
Información contenida en los portales de cinco gobernaciones en Venezuela

Servic. Gobernac.	Servicios de Información General	Servicios de Comunicación	Servicios de Transacción	Servicios de Información sobre la gestión pública
Carabobo	Reseña histórica de la Gobernación Municipios, símbolos regionales, arte y cultura Imágenes alusivas al deporte, vivienda y turismo Gobernadores Curriculum del Gobernador Alocuciones del Presidente de la República Información sobre los Programas sociales nacionales (Misiones) Revista de difusión Discursos del gobernador	Contactos con la gobernación Número telefónico de las Fundaciones Enlaces con algunas instancias nacionales Eventos de la gobernación	Realización de denuncias y solicitudes generales	Misión, visión, estructura organizativa central y descentralizada. Estadísticas sobre actividades, ayudas sociales, y obras desarrolladas por cada una de las secretarías
Lara	Reseña Histórica de la Gobernación. Ubicación geográfica del Zulia	Instituciones de emergencia del Zulia. Identificación, dirección y responsable de las unidades de batalla endógena del Estado. Medios de Comunicac. comunitarios de Lara Directores de la Inst.	Realización de Denuncias. Estado de las denuncias. Solicitudes abiertas.	Misión, visión, estructura organizativa central y descentralizada Obras por iniciar, en ejecución y ejecutadas por municipios y parroquias Información sobre Progr. sociales Nacionales que desarrolla la Gobernación

Servic. Gobernac.	Servicios de Información General	Servicios de Comunicación	Servicios de Transacción	Servicios de Información sobre la gestión pública
Mérida	Información sobre Mérida: símbolos patrios, datos geográficos Fotos alusivas al Zulia y al Gobernador	Dirección y teléfono de las dependencias de la gobernación. Turismo en el Estado Días de audiencia Contacto con la G.		Misión, visión, Est.Org. central y Descentralización Información general sobre Programas sociales nacionales que desarrolla la Gob.
Trujillo	Curriculum del Gobernador Sobre el Estado. Trujillo Sobre el programa nacional MERCAL	Enlaces con otras instituciones Servicios de la gobernación y recaudos Directores	Sugerencias Solicitudes de Audiencia Consulta de la solicitud	Misión, visión, unidades centrales y descentralizadas con objetivos Información sobre obras en marcha Rasgos de la Política Presupuestaria
Zulia	Geografía, cultura, Econ. y turismo en el Zulia Curriculum del Gobernador Símbolos y fechas patrias Gobernadores Constitución del Zulia Entretenimiento	Servicio de atención de seguridad y salud Sobre comando antisequestro. Dirección y teléfonos de las alcaldías Dirección y teléfonos de jefaturas civiles.	Recibo de pago a sus Trabajadores Consulta de retención IVA Consulta créditos solicitados a FONFIDES	<u>Identificación de órganos y entes descentralizados</u> <u>Logros del comando anti-sequestro</u> <u>Identificación de Proyectos en curso y su condición.</u>

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los servicios de información sobre la gestión pública, en el Cuadro 4, podemos apreciar su calidad en relación a las variables estudiadas: políticas (incluye programas y proyectos), sistemas, procesos y resultados. En todos los portales se presenta la misión, visión y estructura organizativa, en algunos casos graficada, en otros no, en cuanto a las política, la información de mayor trascendencia es la que presenta Trujillo, en cuanto a rasgos fundamentales de la política presupuestaria indicando fuentes de financiamiento, el resto de la información identifica algunos proyectos y obras con información escasa que muy

poco pueden alimentar evaluaciones; ninguna gobernación presenta información sobre procesos, ni siquiera como estrategia para simplificar procesos y por último, en cuanto a resultados, la información de mayor trascendencia la tiene Carabobo que presenta una especie de resumen de rendición de cuentas de cada Secretaría, con diversidad de criterios en cuanto al contenido y el lapso de la rendición, el resto de la información es de escasa importancia para el ejercicio de la contraloría social, luce como exhibición de obras por parte del gobernante.

Cuadro 4
Información sobre la Gestión Pública contenida en los Portales de cinco gobernaciones en Venezuela

VARIABLES GOBERNACIONES	Políticas, Programas y Proyectos	Sistemas	Procesos	Resultados
Carabobo		Misión, visión, estructura organizativa		Estadísticas sobre actividades, ayudas y Obras desarrolladas por secretaría
Lara	Identificación de Obras por iniciar y en ejecución Programas sociales nacionales que desarrolla	Misión, visión, estructura organizativa		Obras ejecutadas por municipio y parroquias
Mérida	Programas sociales nacionales que desarrolla	Misión, visión, estructura organizativa		
Trujillo	Rasgos de la Política presupuestaria	Misión, visión, estructura organizativa		Obras en marcha
Zulia	Identificación de proyectos en curso y condición en que se encuentran	Misión, visión, estructura organizativa		Logros del comando antise-cuestro

Fuente: Elaboración propia

Las cinco gobernaciones estudiadas presentan limitaciones en la información de su portal para el ejercicio de la contraloría social, es decir, tanto las que comparten el discurso de la contraloría social con el gobierno nacional, como aquéllas que ignoran el tema. De las cinco gobernaciones estudiadas, cuatro están apoyando el proyecto bolivariano que impulsa el gobierno nacional, el cual tiene como estrategia política para la democratización, la contraloría social. Estas gobernaciones repiten el discurso de la contraloría social del gobierno nacional, pero no crean condiciones, al menos en los portales electrónicos, para que los ciudadanos ejerzan contraloría social sobre las gobernaciones. Sin duda el control es un proceso político que implica poder de quien lo ejerce y ello pasa por lo tanto, evasión en la medida en que las condiciones legales se lo permiten, de quien es controlado, esto explica que las gobernaciones que se identifican en el discurso con la contraloría social, no faciliten este proceso cuando el objeto del control son las gobernaciones.

A modo de conclusión

El gobierno electrónico es una estrategia que puede contribuir a activar el control social a la gestión pública y a avanzar en la construcción de la democracia directa, sobretodo si se crean condiciones para democratizar el uso de las TIC que es el caso de Venezuela a raíz de la promulgación de la CRBV y con base en ésta, del impulso de un proceso de transformación del Estado y la Sociedad.

A pesar de que se han creado condiciones jurídicas y políticas para avanzar en el control

social a la gestión pública, entre ellas el derecho a la información y políticas de gobierno electrónico, lejos estamos de poder activar la contraloría social a través de esta estrategia de dirección, la cual en gran medida es usada para exhibir obras buscando aceptación, esto se demuestra en los resultados encontrados en las gobernaciones.

Las gobernaciones son instancias de gobierno subnacional que manejan cuantiosos recursos y responsabilidades en todos los sectores de la vida social a raíz de la descentralización político-territorial desde fines de los ochenta, siempre han sido y siguen siendo una caja negra para los ciudadanos, quienes están más sensibilizados por observar el nivel municipal. La mayoría de las gobernaciones tienen sus portales electrónicos, sin embargo la información que alojan no tiene potencial para contribuir al proceso de profundización democrática, es un problema que se presenta tanto en las gobernaciones opuestas al gobierno nacional que promueve el proceso de transformación, como en las que siguen y reproducen el discurso del proyecto alternativo.

Lo expuesto revela que es necesario avanzar en la creación de condiciones que garanticen que el gobierno electrónico contribuya a profundizar la participación ciudadana en las gobernaciones venezolanas a través de la contraloría social.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas

- Asamblea Nacional (AN) (2002). Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Políticas Públicas. Gaceta Oficial 37509. Caracas
- Asamblea Nacional (AN) (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Caracas.
- Asamblea Nacional (AN) (2006). Ley de los Consejo Comunales. Caracas.
- Consejo Nacional Electoral (CNE) (2004). Cuadro Comparativo. Gobernadores electos por entidad. Elecciones 1989-1992-1995-1998-2000. En: www.cne.gob.ve. Recuperado el 17 de agosto de 2005.
- Bossier, S. (1989). La descentralización: un tema difuso y confuso. Documento. Santiago de Chile.
- De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción. *Nueva Sociedad*. No. 104. Caracas.
- Fuenmayor, A. (2004). El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Oficina de UNESCO para Centroamérica. San José.
- Fuenmayor, J. y Ochoa, H. (2003). Descentralización y Modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9 No. 1. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Gobierno Bolivariano del Estado Carabobo (2006). www.carabobo.gob.ve. Recuperado el 17 de julio de 2006.
- Gobierno Bolivariano del Estado Lara (2006). www.lara.gob.ve. Recuperado el 17 de octubre de 2006.
- Gobierno Bolivariano del Estado Mérida (2006). www.merida.gob.ve. Recuperado el 24 de agosto de 2006.
- Gobierno Bolivariano del Estado Trujillo (2006). www.gbet.gob.ve. Recuperado el 12 de septiembre de 2006.
- Gobierno del Estado Zulia (2006). www.gobernaciondelzulia.gov.ve. Recuperado el 14 de septiembre de 2006.
- Lander, L. (2006). Insurrección de la tecnocracia petrolera en Venezuela. En: *El Poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Edición del Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. Impreso en ASTRODATA. Maracaibo. Venezuela
- Levy, E. (1998). Control social y control de resultados. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD y PAIDOS. Buenos Aires
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) (2001). Estrategias de Gobierno Electrónico en Venezuela. Documento del MCT. Caracas.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) (2006a). INFOCENTRO. En: www.infocentros.gov.ve. Recuperado el 14 de Noviembre de 2006.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) (2006b). Plan de Alfabetización. En: www.misionciencia.gob.ve. Recuperado el 24 de septiembre de 2006.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) (2006c). Alcaldía Digital. En: www.alcaldias.gov.ve. Recuperado el 14 de junio de 2006.
- Ministerio de Educación y Deporte (MED) (2006). Centros Bolivarianos de Informática y Telemática. www.me.gob.ve. Recuperado el 14 de julio de 2006.
- Ochoa, H. Córdova, E. y Leal, G. (2000). Participación y Descentralización en Venezuela. En: CONVERGENCIA. Año 7 No. 21. Facultad de Ciencias

Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México.

Ochoa, H. y Fuenmayor, J. (2006). Reflexiones teóricas sobre Control Social a la Gestión Pública. En: Documento del Centro del Centro de Estudios de la Empresa de LUZ. Maracaibo. Venezuela.

O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. En *Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires.