



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES  
DOCTORADO EN CIENCIAS CONTABLES  
Mérida-Venezuela



## **LA GESTIÓN PÚBLICA BAJO TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL**

**Una aproximación desde el pensamiento complejo**

**Tesis presentada para optar al título de Doctor en Ciencias Contables**

**Autor:** Esp. Wilmer Colina Morles

**Tutora:** Dra. Aura Elena Peña

Mérida, junio 2022



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES  
DOCTORADO EN CIENCIAS CONTABLES

**APROBACIÓN DEL AUTOR**

En mi carácter de Tutora del Trabajo de Investigación intitulado: **LA GESTIÓN PÚBLICA BAJO TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL: Una aproximación desde el pensamiento complejo**, presentada por el Esp. **WILMER COLINA MORLES**, titular de la cédula de identidad V-2.821.976, para optar al Grado de Doctor en Ciencias Contables; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación y evaluación por parte del Consejo Técnico del Postgrado.

En Mérida a los 22 días del mes de junio del 2022.

Dra. Aura Elena Peña Gutiérrez  
CIV -8074510

## **AGRADECIMIENTO**

Al personal docente y administrativo del Postgrado en Ciencias Contables de la Universidad de los Andes.

*Wilmer Colina Morles*

## ÍNDICE GENERAL

### Tabla de contenido

.....	ii
<b>APROBACIÓN DEL AUTOR .....</b>	<b>ii</b>
<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>ÍNDICE GENERAL.....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>vi</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>PRIMER MOMENTO .....</b>	<b>7</b>
<b>CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>7</b>
Contexto global .....	7
1. El derecho de acceso a la información .....	8
2. La Rendición de Cuentas .....	15
3. La ética .....	18
Contexto Nacional.....	22
Ejes críticos o problemáticos de la gestión pública bajo transparencia.....	24
Propósitos de la Investigación .....	26
Propósito Ulterior de la Investigación.....	27
Intencionalidades Específicas .....	27
Justificación de la Investigación .....	27
Teórico .....	27
Metodológico .....	28
Práctico.....	28
Aporte de la Investigación.....	28
<b>SEGUNDO MOMENTO .....</b>	<b>30</b>
<b>ACERCAMIENTO TEÓRICO.....</b>	<b>30</b>
Aportes de Otros Investigadores .....	30
Investigaciones Internacionales.....	30
Investigaciones Nacionales .....	36
Referentes Teóricos .....	40
1. La Naturaleza de la Gestión Pública.....	40
2. La Transparencia Organizacional.....	48
3. El Pensamiento Complejo de Edgar Morín.....	60
El Camino de la Gestión Pública a la Complejidad .....	64
<b>TERCER MOMENTO .....</b>	<b>69</b>
<b>ABORDAJE METODOLÓGICO .....</b>	<b>69</b>
Fundamentación Ontoepistemológica .....	69
Enfoque de Investigación .....	70
Método de la Investigación .....	72
Diseño de Investigación.....	73
Escenario del Estudio .....	74

Selección de Informantes .....	74
Técnica e Instrumentos de Recolección de Información .....	75
Guión de Entrevistas .....	75
Criterios de Rigor Científico .....	78
<b>CUARTO MOMENTO .....</b>	<b>81</b>
<b>FUNDAMENTOS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA BAJO</b>	
<b>TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL Y COMPLEJIDAD.....</b>	<b>81</b>
Criterios de la Transparencia como Requerimiento de una Gestión Pública	
Eficiente.....	81
Efectos de la Transparencia en la Gestión Pública.....	96
Dispositivos internos y externos de la transparencia para una gestión pública	
eficiente .....	97
La dinámica de la gestión pública en escenarios de continua transformación	
Dinámica Social, Cultural y Política en las Organizaciones Públicas: su	
Incidencia en los Modelos de Gestión.....	98
Bases para una Gestión Pública Transparente bajo una Perspectiva Compleja	
.....	100
Fundamentos Teórico - Epistemológicos de una Aproximación de Gestión	
Pública Transparente y desde la Complejidad.....	102
Lineamientos Orientadores desde una Visión Compleja para una Gestión	
Pública más Dinámica y Transparente .....	103
<b>REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXO N°1 .....</b>	<b>121</b>
<b>LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXO N°2 .....</b>	<b>127</b>
<b>DINÁMICA SOCIAL, CULTURAL Y POLÍTICA, Y LOS MODELOS</b>	
<b>DE GESTIÓN.....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO N°3 .....</b>	<b>131</b>
<b>EL PENSAMIENTO COMPLEJO EN LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	
<b>TRANSPARENTE.....</b>	<b>131</b>



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES  
DOCTORADO EN CIENCIAS CONTABLES

**LA GESTIÓN PÚBLICA BAJO TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL:  
Una aproximación desde el pensamiento complejo**

**Autor:** Esp. Wilmer Colina Morles

**Tutora:** Dra. Aura Elena Peña

**Año:** 2022

**RESUMEN**

El marcado mecanicismo del sector público impulsa a una saludable demanda de transparencia; exige que el Estado escuche todos los días a su sociedad. Una gestión pública más abierta, democrática y propensa a la renovación de las organizaciones. El propósito de la investigación consiste en generar una aproximación desde el pensamiento complejo de la gestión pública bajo transparencia organizacional. El ámbito de estudio es la Contraloría del Municipio Libertador del estado Mérida, Venezuela. La orientación teórica se fundamenta en la gestión pública, la transparencia organizacional y el pensamiento complejo de Edgar Morín. El plano epistemológico se ubica en el paradigma científico emergente de la complejidad, con un método no clásico que atribuye un rol central al sujeto de conocimiento en la elaboración de su estrategia cognitiva, no es un sujeto reducido a su dimensión epistémica racional; por el contrario, es un sujeto abierto a la complejidad humana. La investigación de carácter cualitativo caracterizada previamente como global, holístico, complejo, cambiante, pero con un diseño flexible y emergente. La credibilidad, transferibilidad, confirmabilidad y consistencia son atendidas al triangular la información recogida mediante entrevistas aquella proveniente de referentes teóricos, de tal manera que, la hermenéusis devela las categorías reflejadas en los filtros epistemológicos utilizados para la interpretación de los hallazgos orientada por la hermenéutica de Gadamer. La gestión pública en tanto transparencia organizacional, ha estado anclada en los principios rectores del mecanicismo, el reduccionismo y el determinismo, por lo que requiere del replanteo epistemológico que formula el pensamiento complejo mediante el fortalecimiento de los valores éticos, educativos y laborales dentro de una realidad donde interactúan las dinámicas social, cultural y política. Por tanto, se exige de un razonamiento moriniano que aplicado a la gestión pública desde la perspectiva de la transparencia, fortalezca en los ciudadanos la práctica del control para que el gobierno actuando de forma interactiva, atienda sus aspiraciones y demandas.

**Palabras Clave:** gestión pública, transparencia organizacional, pensamiento complejo.

## INTRODUCCIÓN

Durante la existencia del ser humano, se ha generado una serie de necesidades individuales cuya satisfacción puede ser alcanzada directamente; sin embargo, su inserción en una vida colectiva le origina otras, que por sus características, cuantía o importancia, son de difícil satisfacción mediante el esfuerzo individual y deben ser atendidas y solucionadas con la participación de otro actor llamado Estado. Estas necesidades se denominan públicas, requieren de una conducción identificada con las mejores prácticas de transparencia en el manejo de los recursos que la sociedad coloca a la disposición del Estado. La existencia de un estado de derecho moderno y democrático debe constituirse en garantía de la creación, regulación y aplicación de un cuerpo normativo de obligatorio cumplimiento por parte de los involucrados en el accionar de la interacción social.

La gestión pública, es tema de interés no solo para los investigadores sociales, sino para la sociedad en general, aun cuando se reconocen avances importantes en materia de legislación, se requieren mayores esfuerzos y aportes para garantizar su veracidad, calidad, oportunidad y la debida comunicación para el logro de la necesaria transparencia, que debe distinguir a un Estado democrático en su rol de propiciador y ejecutor de políticas públicas, destinadas a la satisfacción de necesidades colectivas y de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, el Estado tiene atribuidas otras funciones públicas que le son otorgadas para su ejercicio de manera exclusiva y con carácter indelegable, como son entre otras; el mantenimiento del orden interno, la defensa nacional, la representación diplomática, la emisión de moneda y la suscripción de tratados internacionales. De igual manera, realizar actividades que en sentido estricto no son consideradas como funciones públicas sino como servicios públicos, dirigidos esencialmente a solucionar algunas necesidades de la colectividad sin la connotación de exclusividad, por cuanto las mismas pueden ser ejecutadas por el Estado, pero, además, conjuntamente con particulares o solo por estos últimos con la anuencia del Estado y bajo sus mecanismos

de control.

Ahora bien, para que el Estado pueda realizar las funciones públicas y almismo tiempo emprender la ejecución de los servicios requeridos para satisfacer las necesidades de la población, se hace necesario el uso de los instrumentos legales que lo faculta para la obtención de los ingresos que harán posible su financiamiento. El componente principal de la transparencia lo constituye el acceso a la información y difusión de la información que suministre el gobierno a los ciudadanos y a la sociedad en general, de una manera clara, oportuna, suficiente, adecuada y verdadera.

Sin embargo, el suministro de información en forma oportuna y veraz en ocasiones se presenta insuficiente, y en algunos casos la ausencia de la misma compromete la transparencia con la que los gobiernos deben actuar, ello ha despertado el interés de los ciudadanos por participar en el análisis, seguimiento y control de la gestión, en su condición de legítimos beneficiarios de los recursos públicos.

El Estado juega un papel de primer orden en la participación de la sociedad en su conjunto, para que los intereses individuales y los intereses colectivos se expongan y se coordinen para cumplir sus elevados fines y propósitos de garantizar el bienestar colectivo. La sociedad en general y los ciudadanos en particular, como contribuyentes y pagadores o dispensadores de los recursos que percibe el Estado, y como beneficiarios a quienes va dirigida la acción para lograr el bienestar colectivo, tienen el derecho, que en muchos países se le atribuye rango constitucional, de exigir al gobierno en su condición de representante del Estado, la información que consideren pertinente sobre el origen y destino de los fondos públicos y de recibir respuesta oportuna y veraz.

Así mismo, la participación ciudadana está consagrada como un derecho constitucional en la mayoría de las sociedades democráticas del mundo como parte del discurso que las identifica.

Es importante destacar que, el discurso del Estado sobre la participación ciudadana, se presenta a través de numerosos textos legales y sub legales, instructivos, manuales, directrices, cursos, talleres, seminarios y otros medios, que se refieren a materias o casos específicos de cada área de la participación.

En ese contexto geográfico, donde confluyen e interactúan las personas, la sociedad en general y el marco normativo establecido, que justifican la existencia del Estado, el cual es una institución creada por la sociedad y dotado de poder para obtener recursos y redistribuirlos en beneficio de la misma sociedad y del ámbito geográfico y medio ambiente, se requiere que en esa tarea participen también de manera decidida los ciudadanos y los sectores que conforman la sociedad civil.

De esta manera, es necesario establecer reglas claras de entendimiento en la comunicación que se produce entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad en general, a través del cumplimiento recíproco de las normas y reglas para lograr flujos de información con un lenguaje donde prevalezca la veracidad, a objeto de producir creencias y valores de aceptación sobre la confiabilidad de la información, dando lugar de esta manera a un clima de transparencia en la información.

La transparencia se identifica con el acceso a la información que dispongan los ciudadanos, la opinión pública y la sociedad en general sobre las actuaciones que realizan los entes y órganos del Estado para obtener recursos y su utilización en el logro de mejores condiciones de vida para la sociedad y en la preservación del medio ambiente.

Es importante señalar que, el discurso político sobre la transparencia en la información, se encuentra respaldado y soportado por un marco legal en un buen número de países con gobiernos democráticos cuya aplicación sería garantía de buenos resultados. La falta de coherencia en el manejo de estrategias comunicacionales para incorporar a los ciudadanos y a la sociedad en general de manera más activa en el proceso de interacción con el Estado a través de sus entes y órganos, con el propósito de entenderse, lograr consensos e involucrarse en el control de la gestión pública, pudiera no haber permitido que se logren resultados acordes con los objetivos y la direccionalidad del discurso.

De igual manera, al hacer referencia a la gestión pública bajo transparencia organizacional, es conveniente que a los ciudadanos y la sociedad en general, como legítimos beneficiarios del gasto público, se les involucre no solo en la formulación, sino también en el seguimiento de la ejecución del presupuesto público, por cuanto ese instrumento facilita la información sobre los recursos a obtener y los programas o

actividades donde serán invertidos o gastados en beneficio de la colectividad.

En tal sentido, la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada, se convierte en un factor disuasivo para evitar que la discrecionalidad del gobierno pudiera desviar o alterar los objetivos y metas planteados con base en las necesidades prioritarias de los ciudadanos. El tema de la transparencia en la gestión pública, ocupa el interés de investigadores, políticos, funcionarios públicos y ciudadanos en general a nivel internacional, quienes consideran imprescindible que el flujo de información que producen los entes y organismos públicos, sobre el manejo de los recursos pertenecientes a la sociedad, se haga de manera oportuna, suficiente y veraz, a objeto de garantizar la necesaria pulcritud en la recaudación de los recursos, y en la ejecución del gasto.

La concepción de transparencia organizacional en la investigación apunta a la obligación de garantizar el derecho a la información pública en poder del Estado de los recursos que la sociedad les ha confiado y al desempeño de sus agentes.

Para López (2002), citado por Blanco, (2014), la perspectiva actual de la transparencia, crea un nuevo marco de responsabilidad que vincula las funciones políticas con las administrativas. Básicamente las estrategias a encarar para mejorar y evaluar la gestión pública, parecen enfrentar la racionalidad técnica en que se fundan con la racionalidad política, pero en realidad, lo que procuran es potenciar un sistema de valores. La recomposición de valores tales como el mérito, responsabilidad, capacidad, equidad y la transparencia, afectan un conjunto de intereses de difícil reversión por su grado de arraigo en la cultura político-administrativa de la región.

Las organizaciones públicas instauran su legalidad en la calidad del proceso de producción de los bienes y servicios que ofrecen, y en la efectiva satisfacción de las necesidades de los usuarios, en tiempo y forma. En el ámbito de la actuación pública coexisten espacios transparentes, translúcidos y opacos. La transparencia tiene varios aspectos: validez de la información, amplitud del acceso a ella y utilización de indicadores confiables. Estos atributos contribuyen a una mejor percepción de la realidad.

Naessen (2010) señala que la transparencia está estrechamente unida al

comportamiento ético del servidor público, que es quien la adopta y la pone en práctica.

Es necesario detenerse en el perfil, la formación y la conducta de las personas que se ocupan de la gestión pública, son esenciales para generar valor en el servicio que prestan. En el sector público, se suman y fomentan otras variables: restricciones políticas, presión de los medios, expectativas, a veces contradictorias, de múltiples grupos de interés, lentitud de adaptación del cuerpo normativo, limitaciones presupuestarias, y la problemática sincronización entre el tiempo político y el tiempo organizacional.

Cuando se enfrentan turbulencias sociales, crisis, y complejidades emergentes del contexto o de la propia estructura, surgen dificultades tanto en organizaciones públicas como privadas. Estas dificultades, en general, se asocian con la transformación de culturas, hábitos y tecnologías de producción. Para lograr resultados y transparencia en turbulencias sociales, es fundamental la capacidad de las personas para capturar los signos del cambio, y actuar con responsabilidad, generando valor en distintos escenarios.

La investigación pretende una aproximación de la gestión pública bajo transparencia organizacional, a la luz del pensamiento complejo, que permita mejorar los niveles de transparencia de la información, partiendo de un contexto en el cual abunda el discurso político y el basamento legal, pero el accionar o puesta en marcha de los mecanismos para el logro de la transparencia, presenta con frecuencia retrasos en su aplicación. En este sentido, se plantea una racionalidad post-clásica que habilita e incorpora dificultades desconocidas o vedadas por el pensamiento científico moderno, relativas al desorden, el caos, la no-linealidad, el no-equilibrio, la indecibilidad, la incertidumbre, la contradicción, el azar, la temporalidad, la emergencia, la auto-organización. Para tal propósito, la investigación se presenta en momentos:

*Momento I.* Contextualización del objeto de estudio. Discurso ontológico. Este momento está referido al contexto global, nacional y local del objeto de estudio. Seguidamente, se presenta el propósito ulterior de la investigación con sus intencionalidades, justificación e importancia.

*Momento II.* Abordaje Teórico. Aportes de otros investigadores y los referentes teóricos.

*Momento III.* Abordaje Metodológico. Comprende la fundamentación ontoepistemológica, enfoque de la investigación, método de la investigación, diseño de la investigación, técnicas e instrumentos de recolección de datos y el criterio de rigor científico.

*Momento IV.* Fundamentos de una gestión pública bajo transparencia organizacional y complejidad.

Reflexiones Finales

Referencias Bibliográficas

## **PRIMER MOMENTO**

### **CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

#### **Discurso ontológico**

##### **Contexto global**

La problemática global de la gestión pública en la mayoría de los países democráticos debe enfocarse a partir de la existencia de una estructura normativa que permita a sus ciudadanos realizar peticiones o demandas a sus gobiernos, para que le sean satisfechas algunas de sus necesidades básicas. Esta ha favorecido la aparición de formas de reciprocidad entre los gobiernos y la sociedad.

En efecto, por una parte los gobiernos toman decisiones que tienen que ver con el logro del bienestar para las personas, la sociedad y del medio ambiente natural a través de una gestión pública que le ha sido encomendada, dentro de un escenario de complejidad, a un grupo de personas identificadas como servidores, empleados o funcionarios públicos a los que se les exige dedicación, probidad, comportamiento ético, así como el deber de suministrar información oportuna y veraz sobre sus actuaciones a los legítimos beneficiarios de la gestión del gobierno como lo son los ciudadanos y la sociedad en general.

Por su parte, las personas, la sociedad y los órganos de control del Estado, demandan de las entidades del sector público se les informe y rindan cuenta de sus ejecutorias, con el propósito de evaluar su desempeño y propender así a la necesaria transparencia en la Gestión Pública, entendida la transparencia como un principio que exige de todos los funcionarios públicos, el manejo claro de sus actuaciones y respeto al derecho que tienen las personas y la sociedad de conocer la verdad, sin omisiones y falsedades.

Dentro del contexto general, la gestión pública implica limitaciones políticas, presión de los medios, expectativas, de variados grupos de interés, lentitud de adaptación de la normativa, restricciones presupuestarias, y la problemática de sincronización entre el tiempo político y el tiempo organizacional, para responder a diferentes necesidades de difundir o compartir información.

En tal sentido, se hace necesario ampliar el acceso a los ciudadanos y sociedad en general sobre la información que dispone el sector público, a los fines de su ubicación en el plano normativo, procedimental y de participación para la toma de decisiones y el ejercicio del control de sus actuaciones.

En relación con la gestión pública se evidencian algunas categorías a ser consideradas:

## **1. El derecho de acceso a la información**

Este es amparado por el derecho fundamental a la libertad de expresión, se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y la Carta Democrática Interamericana la cual sostiene que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”.

Comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. De esta manera se identifica con la transparencia, que para los gobiernos es un mecanismo que alerta sobre actos de corrupción y permite a la sociedad conocer la actividad interna de las instituciones, así como del manejo de los fondos que éstas reciben.

El origen del término transparencia se asocia a los pensadores de la Revolución francesa y filósofos del gobierno y la política, como Rousseau y Bentham. Según Giménez (2012), los precursores de la transparencia pueden encontrarse en *la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, de 1788, durante la revolución francesa que estipula en su capítulo 15, lo siguiente: “*La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes, cuentas de su administración*”. Es un concepto de gobierno, pero vinculado a un derecho fundamental de las personas a acceder a información de interés público.

Por su parte, en el pensamiento de Platón (1996), el conocimiento de la verdad era

un privilegio de unos cuantos y constituía también la prerrogativa principal de la clase gobernante, es decir, la información concebida en ese tiempo por Platón como razones y verdades de la política, eran sólo accesibles para la clase gobernante. Para este filósofo la concepción de una sociedad ideal se encontraba en los distintos grados de jerarquización, por lo que el ejercicio de poder sólo era legítimo para aquellos superiormente inteligentes (p. 512-551).

En este orden de ideas, Rodríguez (2004), afirma que en la obra *La política de Aristóteles* se vinculó estos medios con “artificios de las constituciones democráticas para privilegiar el peso político de los pobres, degradar la aristocracia, promover la democracia[a través] de las “sofisterías constitucionales” destinadas a engañar al pueblo y que impiden garantizar la seguridad de las propias constituciones” (p.15). La información, como requisito básico para el sostenimiento de la entonces democracia ateniense, destaca la participación ciudadana como principio democrático real, no como simples electores, sino agentes sociales.

Prosigue Rodríguez (2004) en el sentido que al estudiar la transparencia, es pertinente considerar lo expresado por Tácito(55-120), al denominar como *arcana imperii* a ciertas piezas del saber, relacionadas con los secretos del imperio o del Estado, y a verdades sagradas consideradas como información privilegiada solo a poder de quien administra o gobierna, y con fines relacionados con la seguridad y subsistencia del país.

Sin embargo, puede ocurrir que la transparencia en la gestión pública sea permeada por prácticas indeseables como la opacidad o falta de claridad y pulcritud en la información, la censura direccionada a restringir la libertad de información y de expresión, y el secretismo con propósito de limitar el acceso a la información a las personas.

En el ámbito internacional, el tema de la transparencia ha sido abordado por varios países y acreditados organismos, los cuales han direccionado su aporte al logro de la participación de las personas para el acceso de la información que proviene del sector público, para utilizarla luego como insumo en el ejercicio del control sobre las cuentas y el desempeño de los gestores de la función pública.

Al respecto, Suecia es considerado uno de los países pioneros en leyes de transparencia, debido a la primera ley formal de acceso a la información gubernamental, denominada “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas” en el año de 1766. Este modelo sueco de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información fue considerado ejemplar.

De la misma manera, en la última parte del siglo XIX, Suiza se convierte en el primer país que pone en práctica el acceso a la información y la transparencia, cuando al proporcionar información, se observa que el acceso a la información es un disolvente de actos de corrupción, de discrecionalidad patrimonialista y otras malas prácticas; abriendo en consecuencia, la información de todas las áreas del gobierno y volviéndose parte de una nueva cultura gubernamental. Hoy en día, los funcionarios suizos afirman poder entregar una copia de cualquier documento elaborado hace 200 años en sólo 24 horas.

Vale destacar que, el tema de transparencia cobró fuerza en varios países del mundo en diferentes años, Finlandia (1951), Estados Unidos (1966) y Dinamarca (1970), y en los últimos cinco años del siglo XX, más de 40 países del mundo adoptan esta práctica e instituyen sus propias leyes de acceso a la información, siguiendo el modelo estadounidense como ejemplo en la década de los setenta, después de que EEUU aprobara la Freedom of Information Act (FOIA). Esta Ley le da al público el derecho a solicitar acceso a los registros del gobierno federal, siempre y cuando la información solicitada no afecte a ninguna de las nueve excepciones que impedirían la publicación de la información. En 1974 tras el escándalo de Watergate el gobierno de Estados Unidos se vio obligado a hacer una profunda reforma de dicha Ley.

Es importante acotar que durante el siglo XX, el término transparencia es tomado como una noción abstracta sobre la apertura de normas y comportamientos, aplicada a ciudadanos, gobiernos y organizaciones. En lo que respecta a Europa, fue a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI, cuando entraron en vigor la mayoría de las leyes. España fue hasta 2013 una de las grandes excepciones, mientras que en el ámbito internacional era un tema en el que se venía trabajando mucho tiempo atrás.

El derecho de acceso a la información en el ámbito europeo, pasó de ser un derecho nulo, a estar en textos de alcance constitucional. En la Unión Europea, se ha trabajado en diferentes Tratados con los que se ha ido regulando la transparencia y el acceso a la información.

. Al respecto Guichot (2011) sostiene que,

El Tratado de Maastrich, también conocido por Tratado de la Unión Europea (TUE), fue adoptado el 7 de febrero de 1992 pero no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993. Con este tratado se querían evitar de alguna manera las críticas al mercantilismo, la opacidad que había en la construcción comunitaria y la creación de la ciudadanía europea y del Defensor del Pueblo (p.78).

Por su parte Concha y Naser (2012) afirma que, la transparencia no es un concepto nuevo; numerosos países tienen normativas hace varios años. Se refiere a que un gobierno realmente transparente ofrezca a los ciudadanos suficientes datos de su gestión, para que estos puedan tratar estos datos y así tomar buenas decisiones, para su beneficio, así como la participación y colaboración de las decisiones de los gobiernos. Para tal fin, los datos deben ser relevantes, confiables y útiles en el sentido que permitan a los ciudadanos hacer cosas que ellos consideren de valor, en los que la nueva idea de transparencia, sea apoyada en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

Han sido muchos los gobiernos conscientes de la necesidad de implantar leyes que regulen y garanticen el derecho de acceso a la información para una mayor eficiencia de la gestión pública, debido a que la ciudadanía exigía cada vez más transparencia de las administraciones, es decir, saber en qué se gastan las administraciones el dinero obtenido por los impuestos.

Actualmente, la idea de transparencia ha cobrado un nivel moral valorativo muy alto; se ha llegado a pensar que la transparencia es más una exigencia idealizada que un bien realizable. Algunos autores consideran que, la transparencia significa incluso el asegurarse que los derechos de los ciudadanos sean respetados y que puedan participar en las decisiones que afectan sus vidas y sus intereses e implica un derecho en su forma de acceso a la información de los ciudadanos hacia su gobierno.

Al respecto vale acotar que en el año 2009, con la entrada en el gobierno de EEUU, de Barack Obama, se impulsaron los conceptos de gobierno abierto y transparencia,

dejando claro los tres ejes fundamentales de su administración: transparencia, participación y colaboración.

En este orden de ideas, para Obama (2009),

La transparencia garantiza que los ciudadanos puedan acceder a la información haciendo uso de las nuevas tecnologías, y para ello el ejecutivo y las agencias deben publicarla online, en formatos fáciles de encontrar y usar por cualquiera. Siendo conscientes del conocimiento y experiencia de la ciudadanía, con la participación se quiere animar a los americanos a que den a conocer toda esa información de la que disponen para que la toma de decisiones sea de mejor calidad y, así, mejorar la eficacia del gobierno. Los departamentos ejecutivos y las agencias tendrán que utilizar herramientas, métodos y sistemas diferentes para colaborar entre ellos y con organizaciones sin ánimo de lucro, empresas del sector privado, para fomentar la colaboración [...] (p.4685).

Desde entonces, estos tres principios han sido considerados la base de todo gobierno abierto. Considera Martínez (2005) que hubo otras tres razones que sirvieron de impulso para seguir promoviendo la transparencia:

- 1) Suecia y Finlandia, dos países con una larga trayectoria en transparencia, que con su entrada en la UE en el año 1995 vieron un posible peligro a tener que prescindir de este valor. En la firma del Tratado de Adhesión hicieron una declaración que dejó claro cuál iba a seguir siendo su postura frente a la transparencia, y se consiguió así, la consolidación de los estados pro-transparencia.
- 2) Los países que habían sido siempre más reacios a una cultura de apertura, se dieron cuenta de que esta no era tan perjudicial a la hora de conseguir acuerdos. Entre estos países se encuentran por ejemplo Francia, España y Reino Unido, que al principio quisieron asegurar que la opacidad favorecía a la eficacia a la hora de tomar acuerdos.
- 3) La atención que prestó el Defensor del Pueblo Europeo, J. Söderman, a esta cuestión del acceso a los documentos y mediante una investigación que inició en 1996, consiguió que diferentes instituciones comunitarias adoptaran regulaciones para permitir el acceso. (p. 172-174).

Según Gracia, Nuñez y Valsangia (2017), en América Latina, países como Brasil,

México y Chile, comenzaron a adoptar en las últimas décadas una legislación orientada a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. En la Argentina, el desarrollo fue tardío, se sancionó la Ley de Acceso a la Información Pública en septiembre de 2016. Dado que las empresas públicas se orientan al interés general, juegan un papel importante en el desarrollo económico y social de cada país y utilizan, en mayor o menor medida, fondos públicos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado directrices específicas para los Estados en cuanto al ejercicio de su función de propiedad, para garantizar que operen con eficiencia y transparencia, rindiendo cuentas de su actividad.

Destaca el hecho que los movimientos regulatorios globales y regionales en torno a las políticas de transparencia elaboradas por organismos internacionales para empresas públicas progresan a partir de las experiencias y lecciones aprendidas y marcan lineamientos para que los países establezcan regulaciones adaptadas a sus realidades normativas e institucionales.

Vale destacar, que en la década del 90 la evolución en Colombia, Chile y Perú, muestra que los países que regularon el derecho de acceso a la información no trataron de forma uniforme a las empresas públicas como sujetos obligados. Al respecto, la Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 2008 en sus recomendaciones expresa que,

A los fines de la existencia de un derecho de acceso a la información amplio, también “las empresas privadas, los organismos internacionales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que presten servicios públicos, utilicen fondos públicos o manejen información de interés público deben responder a las solicitudes de información y hacer de los principios de publicidad y transparencia materia corriente en su actuar”. Incluso, considera que “las empresas privadas deben divulgar información en cuanto corresponda al ejercicio o protección de un derecho humano. (p. 6)

El desafío del desarrollo y la implementación de la normativa de acceso a la información, en relación con las empresas públicas en cada país, está dado por la especificidad de éstas respecto de los demás organismos de la Administración Pública. Esta especialidad responde a su régimen normativo y sus fines u objetivos. En este sentido, muchas veces por sus objetivos comerciales, de competencia, de mercado y de

industria, las empresas públicas justifican no ser sometidas a un régimen de transparencia que perjudique su situación de competencia en el mercado que opera.

De esta manera, los lineamientos de acceso a la información y transparencia elaborados por la Organización de Estados Americanos (OEA), en conjunto con las directrices de Gobierno Corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) sobre transparencia, ofrecen una guía y posibles herramientas para elaborar políticas públicas que contribuyan con la mejor y más amplia difusión de la información.

Peters y Savoie (1995, citado por Vergara, 2008) plantean que la transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas. Es importante dejar claro que la pertinencia de la estrategia de transparencia está determinada no sólo por la convicción de que es útil en el tratamiento de cierto tipo de problemas, sino también por la existencia de las condiciones y los insumos que se requieren para producirla. Algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información.

En este sentido, el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública, depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, el interés por parte de la sociedad en consultar la información que las organizaciones gubernamentales publican y el buen uso que se le dé a la información consultada. Todo esfuerzo por lograr la transparencia del gobierno sería inútil si no hay espectadores afuera que se interesen por ver lo que sucede al interior; y viceversa, el interés de la sociedad por vigilar las acciones de su gobierno sería frustrado si no existiera información disponible o si la información disponible no fuera la adecuada.

En el mismo orden de ideas, Delpiazzo (2009) afirma que el ciudadano debe saber lo que está pasando en el interior de las instituciones públicas, y en ese sentido sostiene que,

La transparencia se asocia a lo que es visible y accesible, a lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Igualmente, la transparencia se asocia a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad probada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido. (p.17)

De esta manera, la noción de transparencia encuentra su raigambre en la obligación del estado de publicitar su actuación. Se refiere al hecho de hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión la información que le sea de interés. Es así como en la mayoría de los países democráticos se le ha otorgado gran importancia al tema de la transparencia, en especial, a lo relacionado con el derecho que tienen las personas de ser informadas y tener acceso a la información veraz, adecuada y oportuna.

Al respecto, concluye Uvalle (2016) afirmando que la transparencia es un medio de comunicación entre los ciudadanos y el Estado que habilita a que estos ingresen al mundo de las reglas de juego que se han de definir para destacar los procesos que conllevan a que la información pública gubernamental, entendida como un bien accesible y compartido que tenga como destinatario al centro del quehacer colectivo que son los ciudadanos.

En este caso, la transparencia en la visión del Estado democrático de derecho se enlaza con fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que definen el modo en que las organizaciones administrativas y gubernamentales se han de comportar para hacerla efectiva como una política pública que consagra el derecho de acceso a la información.

## **2. La Rendición de Cuentas**

En el contexto de la gestión pública, la rendición de cuentas establece una interrelación entre un sujeto llamado sector público obligado por ley a rendir cuenta de sus actuaciones y, otro sujeto (llamado persona, sociedad u órgano de control fiscal del Estado) investido de la potestad legal de exigirle al primer sujeto que rinda cuenta dentro de un marco de comportamiento ético y moral, y que demuestre de manera diáfana, veraz y oportuna como fueron utilizados los recursos puestos a su disposición para el logro de las metas programadas en beneficio de las personas, la sociedad y el

medio ambiente.

Dentro de esta secuencia, la Contraloría General de la República de Venezuela (2014) considera la cuenta el “Conjunto de libros, registros, comprobantes, estados financieros y demás documentos que demuestren formal y materialmente los actos administrativos, manejo y custodia de los recursos en un ejercicio económico financiero o período determinado, según corresponda, así como la información sobre la programación de las metas y objetivos a alcanzar y los resultados de su ejecución”, y define, la rendición de cuenta como la “obligación que tiene el responsable de la administración, manejo o custodia de recursos de un órgano o ente de demostrar formal o materialmente, a través de libros, registros, comprobantes, estados financieros y demás documentos, la corrección de la administración, manejo y custodia de los recursos, así como la presentación de los resultados de la planificación, programación y ejecución vinculados con la cuenta”.

Ahora bien, la transparencia en la gestión pública dentro de un sistema de gobierno democrático se identifica con las buenas prácticas, y una de las más importantes la constituye la rendición de cuentas, que permita a las personas y a los órganos de control fiscal del Estado, establecer mecanismos de control, evaluar el desempeño y proponer correctivos.

Sobre el tema en referencia, Velasco (2015) entiende la rendición de cuentas (accountability) como “una relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos” (p.18).

Vale también destacar, que la rendición de cuentas constituye un instrumento que alerta sobre eventuales desviaciones éticas de la administración y a la vez sirve para orientar las acciones al logro de la pulcritud en el manejo de los recursos, la lucha contra la corrupción, así como para la evaluación de la gestión pública realizada en favor de la sociedad en acatamiento de disposiciones legales, que en países democráticos es imperativo que deben estar al servicio de las personas y, fundamentada en principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, justicia social y solidaridad.

Por su importancia, el tema ha sido abordado por un buen número de investigadores e instituciones. En este orden de ideas, la Organización de Estados Americanos (OEA), en el año 1996, suscribió la “Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción”; por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 28 de enero de 1997 aprueba la “Resolución de Medidas contra la Corrupción” y, luego, mediante Resolución 58/4 del 31 de octubre de 2003, la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Posteriormente, en el año 2008, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas produce un documento titulado “Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos”.

El buen desempeño de la gestión pública se identifica con las prácticas exitosas realizadas para la solución de las necesidades colectivas de las personas, del mejoramiento de su calidad de vida y el reconocimiento a su derecho de participar en el diseño de las estrategias para la solución de sus problemas.

De la misma manera, una buena gestión pública debe ser transparente cumpliendo con el deber de informar veraz y oportunamente, respetando el derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos, así como el de poder realizar el examen de las actuaciones de los responsables del manejo de la gestión pública y de exigirles el cumplimiento de la obligación legal que tienen de rendir cuentas de la administración de los recursos públicos puestos a su disposición.

En este sentido, hay una identificación con el argumento de Spano (2016), para quien la rendición de cuentas ha de permitir que las valoraciones de los ciudadanos y de los diversos actores institucionales se puedan establecer con facilidad, e intervenir así con coherencia en los mecanismos y reglas de juego fijados. Prosigue, afirmando que el contenido del principio de transparencia permite la rendición de cuentas, tal y como concluyen casi todos los estudios que relacionan los niveles de bienestar con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Se colige pues, que de la interacción de los responsables de la gestión pública con los ciudadanos y la sociedad, en la que se les garantice a estos últimos el derecho de acceso a la información, su participación en la formulación de los planes y programas de gobierno para la solución de los problemas colectivos, así como el derecho de

exigirles al gobierno rendición de cuentas por su desempeño, se da lugar al concepto de transparencia, al que en los gobiernos democráticos, se le asigna el rango de política pública, la cual involucra acciones de diferentes grados de complejidad.

Al respecto, vale resaltar el argumento de Uvalle (2016), quien sostiene que la transparencia se caracteriza por tener tres dimensiones que sitúan su complejidad, en términos de la acción de gobierno, la cual se desarrolla cada vez más en condiciones de complejidad exponencial que obliga a producir y reproducir mejores capacidades de respuesta:

- 1) *Dimensión técnica*: concierne al mundo complejo de los procesos que la sustentan como operación de gobierno para diseñar y ejecutar las disposiciones que la constitucionalizan y legalizan;
- 2) *Dimensión política*: se refiere al modo en que favorece el diálogo entre los gobernantes y los gobernados con fines de evaluación, y
- 3) *Dimensión institucional*: alude a que es parte de reglas del juego que se definen entre los actores que más influencia tienen, para que sea una política pública.

### **3. La ética**

La ética aplicada a la gestión pública se identifica con el buen desempeño de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus tareas y responsabilidades para el logro del bien colectivo contribuyendo al logro de la transparencia, vista ésta como un valor que permite un mejor funcionamiento del sistema político, la participación ciudadana, la interacción entre el sector gobierno y las personas y la claridad en los procesos, modos y formatos a utilizar en la toma de decisiones.

Una definición de la ética pública la suministra la Ley Orgánica del Poder Ciudadano de Venezuela en su artículo 6, al sostener que se entenderá por ética pública el sometimiento de la actividad que desarrollan los servidores públicos, a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, transparencia y pulcritud; y por moral administrativa, la obligación que tienen los funcionarios, empleados y obreros, de los organismos públicos, de actuar dando preminencia a los intereses de Estado por encima de los

intereses de naturaleza particular o de grupos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas.

De igual manera, la mencionada ley dentro del ámbito sancionatorio establece que se entenderá que atenta contra la ética pública y la moral administrativa, los funcionarios públicos que cometan hechos contrarios a los principios rectores de sus deberes y conductas, como son la honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia.

Naessens (2010, citado en Diego, 2009) afirma que la ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientados al bien común. La ética de la función pública es la práctica del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones.

Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

En tal sentido, se requiere que los funcionarios públicos ajusten su conducta, en el desempeño de sus funciones, a las disposiciones legales que orientan su comportamiento ético, y por otra parte, las máximas autoridades jerárquicas, niveles directivos y jefaturas se conviertan en promotores y difusores de los principios y valores previstos en esos instrumentos normativos de cumplimiento obligatorio para toda persona investida de funciones públicas.

Por su parte, dentro de un contexto general el Código de Ética de la Contraloría Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida (2019) plantea que debe exigirse a los funcionarios públicos, entre otros, el cumplimiento estricto de los siguientes deberes:

- a) Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses del Estado y preservar el patrimonio público.
- b) Actuar en estricto apego a lo previsto en la Constitución de la República, las leyes

y todas las demás normas e instrucciones que deban regir su comportamiento en la realización de todas las tareas que le hayan sido encomendadas.

- c) Dedicar sus esfuerzos al cumplimiento, con la máxima eficiencia y eficacia de la misión encomendada.
- d) Realizar de manera permanente actividades de superación y mejoramiento personal y profesional con la colaboración institucional de Administración Pública.
- e) Rehusarse de manera firme e inequívoca al mantenimiento de relaciones o intereses con personas u organizaciones, que sean incompatibles con sus cargos y con las atribuciones y funciones que le fueron asignadas.
- f) Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos en los que deba intervenir.
- g) Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo, ni para terceros, pagos, prebendas, privilegios u otros beneficios indebidos con ocasión a los servicios que deba prestar.
- h) Ajustar su conducta de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia, en la gestión pública.
- i) Tratar a los ciudadanos y demás servidores públicos con absoluto respeto, prestando sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar en modo alguno de la autoridad y atribuciones que le sean conferidas con ocasión al cargo que desempeñe.

Asimismo, se les prohíbe a los funcionarios públicos realizar actos contrarios a los principios rectores de sus deberes y conductas, como las que, entre otros, se mencionan a continuación:

- a) Intervenir en la toma de decisiones, acto, contrato o resolución de asuntos en los que tenga interés de naturaleza particular, directo o indirecto, del que pueda resultar algún beneficio para el funcionario.
- b) Prestar servicios de asesoramiento o gestionar asuntos relacionados con su cargo, por sí mismo o a través de un tercero, de los que pueda resultar algún beneficio directo para el funcionario.
- c) Utilizar en beneficio propio información reservada o confidencial de la que

hubiere tenido conocimiento con ocasión al ejercicio de sus funciones.

- d) Obtener ventajas, concesiones o privilegios, en razón del cargo o posición ocupada dentro de la administración pública.
- e) Litigar o tramitar asuntos judiciales o administrativos, en representación de terceros, en contra del organismo público del cual es funcionario.
- f) Patrocinar, asesorar, asistir, o representar directa o indirectamente a cualquier persona o entidad en materias o asuntos que estos demanden, en contra de los intereses del órgano en el que se desempeña o haya desempeñado durante los últimos cinco (05) años.
- g) Ofrecer información, asesorías o representar a cualquier persona en asuntos, acciones, procedimientos o reclamos en contra de los intereses del Estado, en los cuales hubiere intervenido mientras prestaba sus servicios como funcionario público.
- h) Utilizar el patrimonio público para financiar actividades destinadas a favorecer o perjudicar los intereses particulares de organizaciones con fines políticos, grupo de electores o candidaturas a cargos de representación popular, o hacer uso de la investidura funcionarial, cargo o función desempeñada para tales fines.
- i) Utilizar recursos del sector público donde presta sus servicios, para identificar bienes, obras, vestimenta de servidores públicos, con su nombre, imagen, símbolos, seudónimo o eslogan con el fin de promocionar su gestión.

El comportamiento ético de los funcionarios públicos se constituye en un instrumento que contribuye a elevar la calidad de los servicios que realiza el gobierno para la colectividad, por otra parte, permite desarrollar y mejorar la cultura organizativa de la gestión pública y aumenta la credibilidad de las personas en la clase gobernante.

Al respecto, Naessens (2010) sostiene que las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. Mediante la ética pública se busca un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad,

lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma.

### **Contexto Nacional**

En Venezuela con la llegada al gobierno nacional del Eleazar López Contreras en 1936, surge un intenso debate sobre la necesidad de modernizar el Estado, se discute el manejo escrupuloso de los recursos públicos y la pertinencia de instrumentar un organismo autónomo de control fiscal. La prensa, la radio y los mítines se encargaron de familiarizar a los venezolanos con dos expresiones hasta ese momento poco menos que desconocidas: democratización y vigilancia en el uso de los fondos públicos.

En 1936, López Contreras presentó un programa de gobierno llamado "programa de Febrero" que prometía un régimen de legalidad bajo el cual la ley sea respetada por ciudadanos y funcionarios; el manejo escrupuloso de los fondos públicos y el perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización; líneas que anticiparon la creación de la Contraloría General de la República. El primer libro de la Real Hacienda de la provincia de Venezuela data del 29 de abril de 1529 y se inicia con un asiento de lo recaudado de Juan de Ampíes y su gente; dos meses después, se llevan a cabo en Coro los registros de las cuentas de la Real Hacienda, a cargo de un tesorero, un contador y un factor y veedor. En cumplimiento del "Programa de Febrero", el gobierno venezolano solicitó la colaboración a la República de Colombia, para crear la Contraloría General de la Nación (hoy Contraloría General de la República), hecho que ocurrió con la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda Nacional el 15 de julio de 1938.

Sin embargo, las actividades se iniciaron el día 17 de octubre de 1938, bajo la conducción del Doctor Gumersindo Torres Millet, primer Contralor General de la Nación. La Ley de Hacienda de 1938 da al nuevo organismo contralor una organización similar a la de la Contaduría General de Hacienda de 1918, al reafirmar la existencia de la Sala de Examen y de la Sala de Centralización y crea la Sala de Control y un Departamento Jurídico, estructura vigente hasta 1975. La Contraloría venezolana adquirió rango constitucional a partir de la promulgación de la nueva Constitución de los Estados Unidos de Venezuela del 5 de julio de 1947, se incluyen

por primera vez en un texto constitucional venezolano, las normas referentes a la Contraloría General de la Nación. Esto fue ratificado en la Constitución Nacional del 23 de enero de 1961, en la que además se instituyó la denominación de Contraloría General de la República, la cual se mantiene en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999. En esta última se fortaleció la autonomía funcional y organizativa de la Contraloría General al pasar a formar parte del Poder Ciudadano, conjuntamente con el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Desde su creación la Contraloría General ha sido regida por tres leyes orgánicas.

En Venezuela para Galindo (2017),

La Contraloría General de la República tiene la competencia y la atribución de recibir, admitir, estudiar, cotejar, ordenar y archivar las declaraciones juradas de patrimonio, con el fin de fortalecer la premisa de que es obligación de los funcionarios, empleados del sector públicos, así como otras personas relacionadas con el patrimonio público a revelar su situación real patrimonial, con miras a que se examine y de ser necesario se determine, a través de los medios pertinentes, cualquier incremento que pudiera resultar ilegalmente habido.(s/p.)

En este sentido, los funcionarios y empleados públicos deben adecuar su conducta a los principios de honestidad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, así como en la administración y custodia del patrimonio público. La congregación de estas normas legales establece un mecanismo eficaz que permite la fiscalización del patrimonio y de los ingresos de los representantes públicos.

La combinación formada entre la declaración jurada de patrimonio (DJP), el ordenamiento jurídico doctrinario venezolano y los avances tecnológicos, incorporan en la carga ideológica de las ciudadanas y ciudadanos la filosofía de mostrar el patrimonio propio, con el fin de que haya claridad en el desarrollo administrativo de las instituciones, siendo el cumplimiento de esta obligación de interés nacional, en virtud de que desde el presidente de la República hasta el trabajador con funciones menos complejas, deberán colaborar con los fines del Estado.

## Ejes críticos o problemáticos de la gestión pública bajo transparencia

El cambio de estructuras funcionales por procesos sociales claramente identificados experimentado por los gobiernos del mundo, apuntan hacia una nueva relación entre sociedad y Estado, transformando el significado de la acción de gobernar. En tal sentido Vergara (2008) advierte que,

[E]l entramado necesario para que la transparencia opere trae más y más beneficios. Por ejemplo, la existencia de una documentación bien ordenada, de archivos debidamente clasificados, de una historia institucional bien respaldada, a pesar de su edificación engorrosa y eminentemente técnica, es toda una condición democrática, pues un gobierno carente de archivos difícilmente podrá rendir cuentas a su sociedad en el presente y en el futuro invita a mirar al acceso a la información, no sólo como un derecho, sino como un problema técnico y organizacional y a mirar en toda su complejidad la apuesta por la transparencia (pp. 6 - 7).

En este orden de ideas, se observa que a partir los años ochenta del siglo XX, se cuestionó el modelo de burocracia weberiana, debido a la profunda reforma en el funcionamiento de los países desarrollados, lo cual dio origen a la Nueva Gerencia Pública. En ese sentido, Vergara (2008) plantea que,

[L]a transparencia es quizá un modesto pero firme y permanente acicate para la reforma del Estado, para establecer un nuevo tipo de gobernanza, más abierta, más alerta y más propensa a la renovación., la transparencia es un problema que vale la pena encarar, porque exige que el Estado escuche todos los días a su sociedad. (p.7).

Ahora bien, la experiencia del investigador en la gestión pública de Venezuela durante más de treinta años, ejerciendo cargos gerenciales y de dirección dentro del poder ejecutivo, como también en órganos de control fiscal del Estado, donde ocupó los cargos de Contralor General del Estado Mérida, Contralor Municipal del Municipio Libertador en dos periodos diferentes, así como el cargo de Titular de la Unidad de Auditoría Interna de la Alcaldía del mencionado municipio; le ha permitido el conocer en torno a la concepción de la transparencia en la información, de manera muy particular por cada uno de los gobiernos de turno. Más aun dentro del ámbito de acción de la Contraloría Municipal que es un órgano del Estado creado para controlar lo

relativo a ingresos, egresos, bienes, así como cumplimiento de normas y metas por parte del gobierno municipal. Su función principal se enmarca en conocer cómo el gobierno municipal y los demás entes del municipio manejan los ingresos otorgados por el estado venezolano para cumplir una programación en beneficio de las personas y la sociedad.

Son reiterados los reclamos que realizan los ciudadanos, los medios de comunicación social y la sociedad civil en general, sobre las trabas y dificultades para acceder a la información que deben suministrar los entes y órganos públicos en materia de finanzas públicas; no obstante, existe en un marco legal que impone al gobierno informar de manera oportuna, completa y veraz sobre la obtención y manejo que hace el Estado de los recursos públicos. Se observa de manera recurrente el desinterés de una cantidad importante de ciudadanos y sectores de la sociedad civil por participar en la fiscalización, evaluación y control de la gestión pública; tal pasividad no colabora en el logro del flujo de la necesaria información que garantice la transparencia. El discurso político sobre la participación ciudadana y la transparencia en la información en un buen número de países con gobiernos democráticos, se encuentra respaldado y soportado por un marco legal cuya aplicación va direccionada al logro del beneficio colectivo.

En este orden de ideas, se observa en algunos casos que la falta de coherencia en el manejo de estrategias comunicacionales para incorporar a los ciudadanos y a la sociedad en general en el proceso de interacción con el Estado a través de sus entes y órganos, no permite lograr entendimientos y consensos para involucrarse en el control de la gestión pública, la cual conduce a que no se logren resultados acordes con los objetivos y la direccionalidad del discurso, incluso esto se torna más dificultoso al considerar a los entes públicos como organizaciones mecánicas.

Al respecto, Waissbluth (2008) considera que,

El pensamiento mecanicista, que concibe a las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidos, está en franco retroceso; aunque el histórico, arraigado y hasta cierto punto comprensible mecanicismo del sector público probablemente haga que este retroceso dure todavía mucho tiempo. (p.5).

La transparencia organizacional en la gestión pública, ha estado anclada sobre los principios rectores del mecanicismo, el reduccionismo y el determinismo. Requiere del replanteo epistemológico que formula el pensamiento complejo, mediante una propuesta ético-política, una nueva organización del conocimiento, una totalidad abierta, histórica y contextualizada conforme a las necesidades, los desafíos sociales, locales, nacionales, regionales y planetaria, para el efectivo ejercicio de la acción pública.

En este sentido, tal como lo plantea Morin (1977) es necesario un pensamiento que capte las relaciones, interacciones e implicaciones mutuas, los fenómenos multidimensionales, las realidades que son a la vez solidarias y conflictivas, un pensamiento organizador que conciba la relación recíproca de todas las partes. Una reforma del pensamiento en la gestión pública capaz de integrar lo local y lo específico, permite reconocer las relaciones en la socialización y las potencialidades de los seres humanos. Una transparencia con nociones de organización, desorganización, auto organización, elementos físicos, biológicos, culturales, sociales, psíquicos, intelectuales y espirituales, inherentes al ser humano.

Ante el escenario descrito es una prioridad responder a las siguientes inquietudes:

¿De qué manera los fundamentos de la transparencia inciden en la gestión pública?

¿Cómo se evidencia la dinámica de la gestión pública en escenarios de continua transformación?

¿Cuáles son los fundamentos teóricos – epistemológicos de una aproximación de la gestión pública bajo transparencia y en complejidad?

### **Propósitos de la Investigación**

Con el ánimo de orientar las labores de indagación y el proceso de reflexión acerca del objeto de estudio: la gestión pública bajo la transparencia desde el pensamiento complejo; se formulan los propósitos del proceso de reflexión científica, con la finalidad de indagar en los fundamentos ontoepistemológicos que abren un nuevo espacio desde la perspectiva de una nueva organización del conocimiento, una totalidad abierta, histórica y contextualizada conformes a las necesidades y desafíos sociales,

locales, nacionales, regionales y planetaria para el efectivo ejercicio de la acción pública. Así entonces, en la presente investigación se aborda la gestión pública bajo la transparencia organizacional pública vista en evolución y cambio, como punto de partida para una aproximación al pensamiento complejo.

### **Propósito Ulterior de la Investigación**

Generar una aproximación de gestión pública bajo transparencia organizacional, desde el pensamiento complejo.

### **Intencionalidades Específicas**

- 1) Explicar de qué manera los fundamentos de la transparencia inciden en la gestión pública.
- 2) Examinar la forma como se evidencia la dinámica de la gestión pública en escenarios de continua transformación.
- 3) Proponer los fundamentos teóricos – epistemológicos de una aproximación de la gestión pública bajo transparencia y desde la complejidad.

### **Justificación de la Investigación**

La presente investigación se justifica desde el punto de vista teórico, metodológico, práctico y desde el aporte al conocimiento en el área de la gestión pública, en los siguientes términos:

#### **Teórico**

Desde el punto de vista teórico, esta investigación permite generar una aproximación del pensamiento complejo de la transparencia organizacional en la gestión pública, a partir de reflexiones profundas del sujeto objeto de estudio bajo el paradigma emergente de una totalidad relativa, no cerrada, sino abierta, histórica y contextualizada. Requiere la garantía de acceso, apertura y visibilidad de la información en la relación organización entes internos y externos. Facilita la comprensión de los elementos

normativos y los mecanismos de participación ciudadana que impulsen la veracidad de la información de acuerdo con la realidad y bajo una visión ampliada y general de los órganos y entes que conforman el sector público.

### **Metodológico**

El pensamiento complejo propone un método no clásico, como la estrategia de conocimiento de un sujeto quien construye y redefine su estrategia de conocimiento conforme se desarrolla el proceso cognoscitivo. La orientación metodológica de la investigación es cualitativa, con un diseño flexible, abierto, y emergente, construyéndose a medida que se avanza en el proceso de investigación, a través del cual se obtienen las diferentes perspectivas de la transparencia organizacional en la gestión pública.

### **Práctico**

Mediante la aproximación propuesta se busca orientar la gestión pública en particular a la Contraloría del Municipio Libertador del estado Mérida y otros entes públicos en detectar las debilidades que presenta la transparencia en la información, las cuales se identifican con situaciones de opacidad, desinformación, ocultamiento, información falsa y censura por parte de los organismos públicos. De igual manera, es necesario el cumplimiento del marco normativo establecido, que justifica la existencia del Estado, para promover la participación de los ciudadanos, de tal modo que actúen junto con los órganos de control fiscal en el examen de la cuenta que, sobre el manejo de las finanzas públicas, deben rendir periódicamente los entes y órganos del Estado, en la cual informan sobre la gestión financiera y económica realizada, con indicación de los recursos percibidos y gastados, y las metas y logros obtenidos.

### **Aporte de la Investigación**

Una vez culminada la investigación constituirá un aporte fundamental al sector público y al funcionamiento de las instituciones que dan sustento y efectividad tanto a la organización como al ejercicio del poder, con miras a la formación y desarrollo de la

conducta de las personas que se ocupan de la gestión pública, esenciales para generar valor en el servicio que prestan. Una organización común al mundo físico, biológico y antro-po-social con el cual busca dar cuenta de la relación complementaria-concurrente y antagonista entre los conceptos de orden-desorden-interacciones señalados en el paradigma Moriniano.

## SEGUNDO MOMENTO

### ACERCAMIENTO TEÓRICO

#### Aportes de Otros Investigadores

Investigadores de la transparencia en la gestión pública, han realizado contribuciones importantes de buenas prácticas y principios que garanticen la pulcritud en el manejo de los recursos a disposición de los gobiernos, a fin de su utilización en la satisfacción de las necesidades colectivas.

#### Investigaciones Internacionales

Spano (2016) en su artículo: *EL Principio de Transparencia de la Gestión Pública en el Marco de la Teoría del Buen Gobierno y la Buena Administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe*, el autor plantea que, los fundamentos de democracia participativa, buen gobierno y buena administración sostienen la importancia del funcionamiento del principio de transparencia en el actuar de las administraciones públicas modernas.

Spano (2016) propone un trabajo de investigación de diseño cualitativo, no experimental, con método hipotético deductivo, de fuerte análisis dogmático bajo técnica documental y de estructura lógico jurídica. Tiene por finalidad establecer relaciones entre los conceptos de buen gobierno, buena administración, democracia y transparencia para luego definir el principio de transparencia en virtud de su contenido, conformado por un plexo de derechos amplios entre los que se incluye: el derecho de acceso a la información pública, libertad de expresión y derecho de participación ciudadana en sus diversas formas. Sobre esta base se sostiene que la estrecha vinculación entre el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas implica beneficios para los estados en términos de legitimación democrática. Esto con el objeto de enfatizar en la importancia que las políticas públicas de transparencia tienen en el campo de acciones de lucha contra la corrupción y de transformación de la

administración pública, para la efectiva tutela de los derechos fundamentales.

Por su parte Arredondo, De la Garza y Vázquez (2015) en artículo intitulado *Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones, basado en un Modelo Estructural*, se propone como objetivo analizar, mediante un modelo estructural, las relaciones directas e indirectas que afectan a la transparencia y rendición de cuentas en el contexto organizacional. Los datos analizados, en un grupo de empresas, arrojaron una estructura de variables latentes que influyen en la transparencia y rendición de cuentas en la vida organizacional. En la investigación el modelo concluye que el ethos organizacional y la capacidad dialógica muestran una causalidad que afecta a la transparencia y rendición de cuentas, lo cual corresponde a lo planteado en el marco teórico.

Un primer aspecto interesante que se presenta el modelo, es ver cómo las variables latentes: la no corrupción interna, la normatividad, la equidad, la confidencialidad, la integridad, la lealtad y la capacidad dialógica forma constructos a partir de las variables observables y muestran relaciones significativas en uno y otro sentido entre la mayoría de ellas.

De las anteriores hipótesis, llama la atención que la normatividad y la confidencialidad, influyan sobre la transparencia y la rendición de cuentas, pero solo de forma indirecta, a través de la capacidad dialógica de la organización. El respeto a las normas, políticas, estándares y códigos de la organización y el mantener la información confidencial de clientes, proveedores y colaboradores no tiene que ver directamente con la transparencia y la rendición, pero sí de forma indirecta cuando se tienen que discutir mediante el diálogo las diferencias en la vida organizacional.

Otro hallazgo interesante del modelo es que la equidad es el único constructo que sí influye en el diálogo de forma directa y también influyen en la transparencia y la rendición de cuentas. Al parecer la equidad es un tema que se dialoga en la vida organizacional pero también se presenta como parte de los hábitos transparentes y sobre los que se rinden cuentas en el entorno organizacional. En el modelo es interesante apreciar que la integridad no tiene que ver directamente con la capacidad dialógica de la organización ni con la transparencia y rendición de cuentas, ya que su influencia es

indirecta, y se da a través de la no corrupción interna. En otras palabras, aparentemente el tema de la integridad es un constructo que tiene que ver con la conciencia propia del colaborador, es algo que no se dialoga ni se rinde cuentas en primera instancia, es una posición personal, y se refleja en ser una persona congruente en lo que piensa y actúa.

Finalmente, el modelo aporta que sólo la equidad, la no corrupción interna, la lealtad y el diálogo tienen un efecto directo sobre la variable explicada transparencia y rendición de cuentas. Es decir, aquellas empresas que se interesen en ser más transparentes y favorecer una actitud hacia la rendición de cuentas deben hacer especial énfasis en dichas variables causales. A través de un modelo estructural se muestra cómo los diferentes constructos tienen una incidencia significativa en la transparencia y rendición de cuentas, ya sea de forma directa o indirecta. Por último, uno de los aspectos más interesantes del modelo es que sitúa al diálogo, la lealtad, la equidad y la no corrupción interna como vías directas para favorecer la transparencia y rendición de cuentas.

Aquellas empresas que se interesen en integrar estos últimos conceptos a la vida organizacional, además de afianzar las diversas variables que dan forma a la ética de la empresa, deberán abrir espacios para fomentar la capacidad dialógica de la empresa y resolver las diferencias que de forma habitual surgen en la vida organizacional. Como conclusión general, trabajar en un ethos organizacional formado por la no corrupción interna, la normatividad, la equidad, la confidencialidad, la integridad y la lealtad y tener apertura al diálogo favorecerá la transparencia y la rendición de cuentas en la vida organizacional y se puede identificar un camino por recorrer para llegar a ese fin.

Es necesario ampliar esta investigación para incluir más empresas de diversas categorías a el modelo propuesto, si bien mejorable, particularmente en su parsimonia, puede funcionar como un punto de partida para nuevas investigaciones; los resultados de esta investigación son una aproximación para modelar cómo los conceptos de la transparencia y la rendición de cuentas pueden ser desplegadas en la vida organizacional. Estos resultados pueden ser de interés tanto para empresas públicas y privadas que estén valorando la conveniencia de implementar programas orientados a un ethos organizacional y comprender sus interrelaciones en la vida organizacional.

Otra investigación en materias de transparencia la ofrece Uvalle (2016) la cual se titula *Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea*. El objetivo de este texto es analizar la relevancia de la transparencia en el ámbito de la sociedad contemporánea. El autor puntualiza que, su reconocimiento como política pública ha implicado que se vincule a formas de poder, con apertura y publicidad restringidos hasta estructurarse con los valores y prácticas de la democracia moderna, como medio que hace posible la vigencia del derecho de acceso a la información, combinando oportunidades y restricciones de carácter institucional. La hipótesis del trabajo es que la transparencia controla al poder del Estado y, sin embargo, no se explica por sí misma, sino en relación con el secreto y desde que la publicidad coadyuva a que los ciudadanos accedan, conozcan y evalúen la información que las oficinas gubernamentales producen, entendida desde una perspectiva conceptual de políticas públicas. El trabajo utiliza los métodos de interpretación y exposición para generar conocimiento teórico normativo. Las conclusiones se relacionan con la utilidad de la transparencia para institucionalizar un poder abierto, accesible, público y responsable.

Por su parte, Blanco (2014) en artículo científico *Transparencia y Gestión Pública* analiza la transparencia de la gestión pública, tomando en cuenta el cambio constante del entorno. Se enfoca especialmente en los requerimientos del sistema de información, la confiabilidad de los indicadores y el sustento normativo de la rendición de cuentas. Según Blanco, la transparencia en el ámbito público está estrechamente unida a la calidad democrática. La gestión pública transparente asume el deber de responder a las legítimas demandas sociales, con el compromiso de rendir cuentas. Para verificar el cumplimiento de esta misión, es necesario contar con instrumentos que revelen la efectiva comprensión y satisfacción de las necesidades de la población, la calidad de los bienes y servicios brindados, y la medida del efectivo ejercicio de la acción pública.

El objetivo de este trabajo fue analizar los mecanismos que permiten valorar la transparencia de las acciones y decisiones de los poderes públicos y la aptitud de la gestión para generar valor en escenarios complejos de continua transformación. En este sentido, como ejes principales del estudio se consideran los siguientes:

- 1) Satisfacción de los requerimientos de información.
- 2) Indicadores destinados a generar un sistema confiable de medición.

### 3) Soporte normativo de la rendición de cuentas.

La democracia y la transparencia tienen una estrecha vinculación, ya que el acceso a la información eleva la exigencia sobre la acción pública y a la vez, hace que los ciudadanos tomen decisiones mejor fundamentadas en el curso de los procesos democráticos. La evaluación de los servicios y las políticas, constituye una herramienta de control, y también de aprendizaje y mejora continua. Ambas acciones, como así también su seguimiento, se basan en el acceso a una información de calidad. Este análisis no puede prescindir de la comprensión de los efectos de la transparencia resultante de tal proceso, una cuestión de naturaleza política, vinculada al balance de poder e intereses de los actores. La transparencia tiene varios aspectos: validez de la información, amplitud del acceso a ella y utilización de indicadores confiables. Estos atributos contribuyen a una mejor percepción de la realidad.

En una democracia, la transparencia de la gestión pública se sustenta principalmente en información, indicadores y rendición de cuentas. Estos elementos deben articularse entre sí, incorporando el cambio social, para poder medir la verdadera generación de valor, pero requieren la liberación de la energía del conocimiento para lograr su fin, comprender la incidencia del cambio, interpretarlo y contribuir así al aseguramiento de los bienes públicos de la sociedad de nuestro tiempo.

Dentro de esta secuencia, Gómez y Montesinos (2013) desarrolló una tesis doctoral en contabilidad titulada *La Reforma de la Gestión Pública en Latinoamérica: su impacto en la Transparencia y la Divulgación de la Información Financiera*. Su objetivo general fue caracterizar, comparar y evaluar los procesos de reforma de la gestión financiera pública en Latinoamérica, con especial atención a las experiencias de Colombia y Perú, aportando evidencias empíricas sobre sus impactos en el nivel de divulgación y transparencia de la información financiera y presupuestaria de la administración pública territorial por medio de internet. Así mismo, la tesis buscó identificar las variables que influían en tales niveles de divulgación y transparencia.

Se resalta en el estudio de Gómez y Montesino que el Estado en presente crisis europea, se plantea que la prestación de servicios públicos, basados en la lógica del bienestar colectivo y la solidaridad, es “insostenible” con su actual estructura y diseño

institucional. Así, la austeridad se posiciona como el argumento para enfrentar la crisis, reclamando nuevas y necesarias reformas de la administración pública. En regiones del mundo con menores impactos negativos, fruto de las actuales crisis financieras, económica y social, como es el caso de Latinoamérica, también se avizora la necesidad de una modernización del Estado. Allí, se plantea que es prioritario conseguir un sector público que incentive y haga sostenible los éxitos económicos alcanzados en la última década.

La investigación concluye que los procesos de reforma desarrollados en Colombia y Perú son innovaciones en contabilidad gubernamental. Se caracterizan las variables de estructura, de comportamiento e instrumentales que participan en cada uno de los procesos y se identifica el estado actual de las reformas en cada país. Esto permite mostrar que las diferencias contextuales determinan significativamente los procesos de reforma y que, aun cuando existen similitudes, las reformas están lejos de poder ser estandarizadas.

Núñez (2013), en investigación realizada en la tesis doctoral, titulada *Análisis Dinámico de la Rendición de Cuentas de las Comunidades Autónomas y los Organismos de Control Externo, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II (Contabilidad)*, plantea que la situación en el contexto legal y de control económico-financiero de la rendición de cuentas en las administraciones públicas en general, ha evolucionado en función de la descentralización y la delegación de competencias. Esta realidad se refleja en las tendencias, actuaciones y contenido de los informes de fiscalización de los entes de control externo y se fundamenta en un estudio transversal de los aspectos informativos de los informes anuales de fiscalización de la administración autonómica de España, contrastado con datos empíricos de la opinión de expertos en fiscalización.

La metodología utilizada es cuantitativa y el ámbito de alcance de la investigación es exploratorio, analítico, comparativo y prospectivo conformado por componentes empíricos, descriptivos y explicativos. En tal sentido, se busca relacionar las actuaciones, componentes de los informes y comentarios técnicos de las entidades y cualquier fenómeno relacionado para someterlo a análisis. El diseño de la investigación

se basa fundamentalmente en la revisión de las fuentes de información de la contabilidad pública, relacionadas con el control externo y la rendición de cuentas de las administraciones de las comunidades autónomas españolas. Se ha desarrollado en cuatro etapas de análisis: perspectivas y tendencias generales, enfoque dinámico de la transparencia en los informes de fiscalización, visión transversal de variables explicativas de control externo y propuesta de buenas prácticas. En cada etapa de la investigación se han establecido supuestos indicativos a objeto de verificación.

La tendencia de un control externo fiable y de calidad se deben basar en los componentes principales basado en las auditorías de nuevos objetivos y novedades como la información no financiera complementaria o voluntaria, estos son muy importantes para revelar a los usuarios los resultados de la gestión pública, además de corresponderse con la actualidad incorporada por el plan general de contabilidad pública (PGCP), indiscutiblemente sustentada en un control integral y persiguiendo la aplicación del criterio del devengo en el contexto de la gestión de los recursos escasos, de gran importancia para la actualidad.

La investigación propone una estandarización de la rendición de cuentas en el ejercicio del control económico financiero externo: donde las ventajas de la rendición de cuentas y el seguimiento de los informes anuales de fiscalización para el colectivo se constituya en referente de buenas prácticas en diversas organizaciones del sector público.

Sin duda, que la investigación de Núñez suministra aportes importantes para el desarrollo del presente trabajo, en especial lo relacionado con la rendición de cuentas.

### **Investigaciones Nacionales**

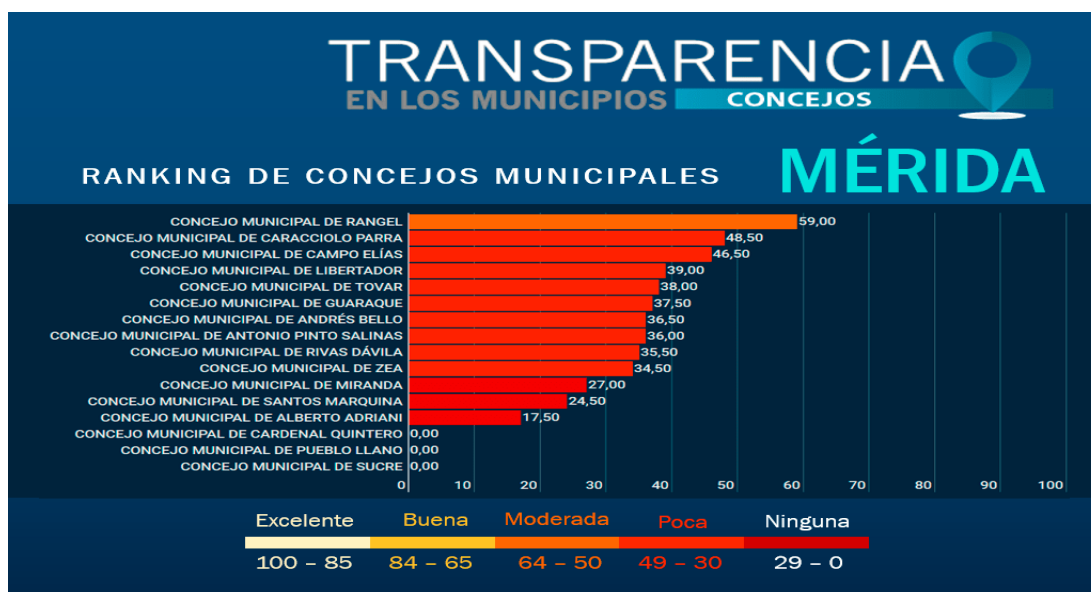
En el contexto nacional, Caballero (2018) informa sobre el estudio desarrollado por la Coordinación Regional de Transparencia Venezuela en Mérida cuyo hallazgo principal se centró en que existe alto riesgo de corrupción en alcaldías y concejos municipales de Mérida. En el estudio se dejó sentado que de los 16 municipios evaluados en el estado Mérida a través del Índice de Transparencia Municipal (ITM), la mayoría presentó registro por debajo de 24 de puntos sobre 100, incluso dos una puntuación de 0.00, lo que evidencia el alto riesgo de corrupción que se corre en la gestión de esos

gobiernos locales. En esta investigación se precisó que los municipios evaluados presentaron un promedio de 19,71 puntos sobre 100 y se destacó que municipios Libertador, Rangel y Campo Elías estuvieron entre los 10 municipios con mejores puntuaciones a nivel nacional, obteniendo 53.80, 52.01 y 41,27 puntos respectivamente.

Sin embargo, se manifiesta que “no son calificaciones ideales” tomando en consideración que el máximo puntaje posible es de 100 puntos, y apenas se acercan o superan por poco los 50 puntos. En este sentido, manifestaron que la opacidad continúa siendo un rasgo importante en la gestión de estos municipios. En cuanto al resto de los municipios, se evidencia la existencia de un alto riesgo de corrupción, pues presentaron calificaciones por debajo de 24 puntos, incluso dos municipios (Sucre y Cardenal Quintero) obtuvieron 0.00 puntos.

El Índice de Transparencia Municipal (ITM) constituye un conjunto de instrumentos y procedimientos que permiten medir la transparencia de los procesos de gestión en los gobiernos locales, a través de índices numéricos, con el objetivo de identificar las zonas de riesgo de corrupción y los aspectos a mejorar. Es importante aclarar que no mide el grado de corrupción ni la eficiencia de gestión de las organizaciones evaluadas. La edición 2017 del ITM evaluó la transparencia en 150 municipios de 20 estados y, por primera vez, además de las alcaldías, incluyó a los concejos municipales.

En el Estado Mérida, se visitaron 16 municipios: Libertador, Campo Elías, Sucre, Alberto Adriani, Andrés Bello, Caracciolo Parra y Olmedo, Santos Marquina, Rangel, Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Miranda, Antonio Pinto Salinas, Tovar, Zea, Guaraque y Rivas Dávila. El rendimiento de los 150 municipios evaluados a nivel nacional fue poco satisfactorio, pues solo siete alcaldías obtuvieron puntuaciones superiores a 50 puntos. El promedio obtenido fue de 15,77 puntos sobre 100. Solo la alcaldía de Chacao obtuvo una buena calificación de 66.40 puntos, liderando el ranking. En cuanto a los Concejos Municipales la puntuación media fue de 30 puntos, encabezados por el municipio Rangel, que obtuvo 59 puntos sobre 100.



Fuente: Coordinación Regional Transparencia Venezuela. Mérida.

Entre los aspectos más importantes de las evaluaciones, se destaca que 97% de las alcaldías no rinde cuentas de su gestión de manera permanente. Además, se evidenció que 80% no tiene normados sus procedimientos, existe poco acceso a la información y muy pocas alcaldías poseen canales para denuncias de corrupción. En cuanto a los Concejos Municipales, se evidenció que 49% no presenta informes de rendición de cuentas, la participación del ciudadano está poco regulada. Además, cerca del 90% no ofrece canales de denuncias de corrupción y el acceso a la información es muy deficiente en la mayoría de los procesos evaluados para este índice. Los resultados tanto para alcaldías, como para concejos municipales, dan cuenta de la gran opacidad que impera en nuestras instituciones públicas y que hay mucho por mejorar en materia de lucha contra la corrupción en nuestros gobiernos locales.

De otro lado, Renaud (2017) ofrece una propuesta para abordar la gestión compleja. En dicha investigación desarrolla una manera de abordar la gestión compleja, con el propósito de contribuir a la democracia, la ciudadanía planetaria y el cultivo de la humanidad. El argumento central se sintetiza en la idea de que, en contextos de creciente complejidad, conflicto e incertidumbre como los actuales, es indispensable que las disciplinas como la gerencia irruman sus límites teóricos, metodológicos y prácticos,

transitando hacia visiones más complejas. Se propone adoptar modos de pensamiento múltiples: ontológico, inter y transdisciplinario, sistémico, complejo y estratégico, siguiendo principios; desarrollar competencias; capacidades asociadas; introducir prácticas organizacionales generadoras de aprendizaje de carácter reflexivo. Se considera la gestión compleja como una manera de pensar, conversar y actuar centrada en las decisiones, acciones y sus consecuencias para la organización; los sujetos que participan en ella; la sociedad y el planeta.

La complejidad para Prigogine (1993), Ugas (2005, 2012) citados por Renaud (2017) es una nueva racionalidad científica abierta que desafía el método de la ciencia clásica imperante durante casi tres siglos y abre un camino hacia la conjunción y la creatividad. Agrega Renaud (ob.cit.) citando a Rodríguez (2011) que la transmodernidad es una síntesis dialéctica entre la modernidad y la postmodernidad, que permite situarnos en una ética de ciudadanía planetaria, del bien común y de la dignidad compartida. Desde este marco referencial, se abordan diferentes tipos de pensamiento: ontológico, transdisciplinario, complejo, sistémico y estratégico para integrarlos en un modo de gestión compleja que atiende a principios, más que a métodos o procedimientos estructurados.

La tesis o argumento central se sintetiza en la idea de que, en contextos de creciente complejidad, conflicto e incertidumbre como los actuales, es indispensable que las disciplinas como la gerencia irruman sus límites teóricos, metodológicos y prácticos y se abran hacia visiones complejas.

Una manera de abordar la gestión compleja desde la transdisciplina es cultivar múltiples modos de pensar; adoptar maneras de pensar por principios; asociar el desarrollo de competencias y capacidades que resulten pertinentes a los modos de pensar seleccionados; introducir cambios en las prácticas organizacionales para fortalecer capacidades, provocar aprendizaje transformacional, creando el contexto y las prácticas propicias para ello; y fortalecer las competencias asociadas, utilizando situaciones de aprendizaje de carácter reflexivo.

Las investigaciones anteriores, aportan un avance en materia de la gestión pública bajo transparencia organizacional que, además permiten observar la relación

gnoseológica y epistemológica en la construcción de nuevos conocimientos. Así mismo, se hacen aportes a la gestión desde la complejidad, el pensamiento complejo pone énfasis, de manera básica, en la urgencia de un cambio de visión en el proceso actual de la transparencia, hace una aportación significativa para una comprensión realista (significa comprender la incertidumbre) de los alcances de la política pública, mediante el cual pueden construirse nuevos espacios cognitivos producto de una nueva dinámica de percepción y relación entre el sujeto pensador y el objeto pensado.

### **Referentes Teóricos**

La investigación estará orientada en los siguientes temas:

- 1) La naturaleza de la gestión pública
- 2) La transparencia organizacional
- 3) El pensamiento complejo de Edgar Morín.

#### **1. La Naturaleza de la Gestión Pública**

En un sentido general el significado de la palabra gestión (Lat.gestio, onis), se vincula con la acción de ejecutar una determinada actividad, de administrar, de gestionar, entendido este último concepto como la realización de diligencias para la consecución de un fin, de una meta o de algo en particular. De igual manera, gestionar se refiere a la acción de administrar una empresa o ente, bien sea de naturaleza pública o privada.

En este orden de ideas, la gestión pública se identifica con la acción de administrar o gerenciar los asuntos del Estado, con criterio de calidad y eficiencia para el logro de la máxima satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la mayor protección y conservación de los recursos renovables. En un buen número de países se ha considerado a la gestión pública como sinónimo de administración pública o de gerencia pública, fundamentada siempre en los valores de la solidaridad, justicia social y respeto al ciudadano.

En este sentido, el ciudadano se convierte en el principal destinatario de la acción de la gestión pública, a tal efecto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su artículo 141 señala: “La Administración Pública está al

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

Como una forma de consolidar la democracia social, la gestión pública trabaja para los ciudadanos, procurando establecer con ellos la mayor interacción con el objeto de dar respuestas oportunas y eficaces a los requerimientos de las comunidades y la sociedad en general. Para tal fin, el Estado se apoya, por una parte, en una estructura organizacional compuesta por un importante número de personas llamadas funcionarios o trabajadores públicos, a los que se les exige que asuman posturas y actitudes que se identifican con valores, entre otros, como la disciplina, la solidaridad, el respeto, la proactividad, la empatía, la disposición y la diligencia, debiendo además tener un comportamiento ético; otra parte, se soporta en un cuerpo normativo de obligatorio cumplimiento y en un conjunto de planes y políticas públicas que en la mayoría de los casos van alineadas con la orientación política de los equipos gobernantes.

La concepción política y funcional de la gestión pública ha venido experimentando cambios cualitativos a través del tiempo, con un interés direccionado como prioridad en mejorar la eficiencia administrativa. Es así, como se ha visto pasar del modelo tayloriano, rígido y mecanicista que prevaleció desde finales del siglo XIX, caracterizado como un estilo de administración que otorga preeminencia al organigrama de cargos, funciones y deberes, en la que las ordenes y directrices se transmiten a través de una férrea autoridad vertical descendente que no permite mayores innovaciones o propuestas de abajo hacia arriba y para pasar luego a finales del siglo XX, con el auge de la informática y la globalización, a una concepción holística, humanista e integradora de todos los saberes y aptitudes de las personas que dan vida a la gestión pública, en la que se privilegie la comunicación entre sus actores y se fomente el sentido de identidad y pertenencia institucional.

En esta realidad de cambios y reformas que se vienen operando en la gestión pública, se conjugan el esfuerzo y responsabilidad de varios actores, que actuando cada uno de ellos dentro de su ámbito de competencia, garantizan por una parte, la

pertinencia legal que por vía legislativa le da el conjunto de leyes y normas, y por otra parte, la acción del cuerpo directivo y gerencial de la gestión pública para la implementación y el logro los objetivos y metas de los cambios propuestos. Fue necesario dejar a un lado obsoletos esquemas administrativos que retrasaban los procesos de cambio; en tal sentido, Basil y Cook (1999, citado por Sequera, 2011) afirma que, “la reforma es difícil donde los vestigios del poder y metas, ancladas en el pasado, obstaculizan las estructuras cambiantes, la integración inteligente de sus recursos humanos, la estratégica definición de sus prioridades y la científica asignación de responsabilidades (p. 77).

Por su parte, Sequera (2011) sostiene que se trata de una herencia, que al estar arraigada en el talento humano de los funcionarios públicos, se convierte en un mapa mental rígido, resistente a cualquier iniciativa de cambio, por lo que cualquier instrumentalización de políticas de Estado para el logro de la calidad y eficiencia en la gestión pública, se sustenta en la formación y desarrollo de un talento humano capaz de formular directrices, administrar, diseñar planes de acción y hacer cumplir los planes estratégicos y operativos de las unidades organizacionales comprometidas con la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Dentro de esa tendencia hacia el cambio de la gestión pública, Sequera (2011) le otorga importancia de primer orden a la necesidad de crear un entorno ético a través del ejercicio de la transparencia, la eficiencia y la honestidad fundamentados en las siguientes manifestaciones:

- Clara e inequívoca rendición de cuentas a la sociedad por las mejoras en la prestación de servicios o en la generación de productos.
- Consolidación de un modelo de gestión que ponga énfasis en la responsabilidad del trabajador del sector público.
- Acercamiento del Estado al ciudadano.
- Reconocimiento explícito de los derechos de los ciudadanos.
- Compromiso claro de la institución para prestar sus servicios con altos niveles de calidad.
- Procesamiento oportuno de las quejas y reclamos, con respuestas o soluciones

pertinentes.

- Definición de estándares de calidad para el producto o servicio suministrado al ciudadano, y planes de mejora de corto plazo.
- Aplicación de programas de mejoramiento continuo.
- Protección del derecho ciudadano a recibir información veraz, oportuna y de fácil comprensión.
- Formalización del compromiso de las organizaciones públicas para mejorar los niveles de calidad de los servicios que brindan a los ciudadanos.
- Neutralidad: quienes ocupan cargos públicos deben tomar las decisiones basadas en el interés público, no por posibles beneficios materiales o financieros, ni según el bienestar de sus familiares, amigos y conocidos.
- Integridad: el trabajador del sector público no puede ni debe aceptar ningún tipo de prestación financiera o de cualquier índole que comprometa sus responsabilidades, sea que provenga de organizaciones o personas.
- Objetividad: los funcionarios públicos deberán realizar sus tareas de acuerdo con las normas que las regulan. Estos deberá aplicarse en toda actividad desarrollada, tal como un nombramiento o la adjudicación de un contrato.

En este orden de ideas, la necesidad de producir cambios en los esquemas organizativos de la gestión pública que acusaban el desgaste y en algunos casos la inoperancia, dio origen a finales del siglo XX y principios del XXI a nuevas tendencias en la manera de conducir la gerencia pública. En este sentido, el Instituto Nacional de Transporte, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) citado por Vergara (2008) señala que,

Desde los años ochenta los países desarrollados pasaron por una profunda reforma de su funcionamiento, se cuestionó el modelo de burocracia weberiana [...] y ese cuestionamiento dio origen a lo que se conoce como Nueva Gerencia Pública [...] Ese rediseño de la actividad gubernamental vuelve a las dependencias públicas más sensibles a las opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos que reciben y opinan sobre los servicios públicos. (p.7)

Por su parte, Waissbluth (2003) sostiene que existe una diferencia importante entre

lo que es la política pública y gestión pública. La política pública está referida al qué hacer, mientras la gestión pública se dedica a responder cómo hacerlo. En Venezuela ha existido y existe la tendencia a confundir los conceptos de política pública (qué hacer) y de gestión pública (cómo hacerlo); implicando consecuencias muy serias para los resultados de la gestión.

El éxito de la gestión pública tiene que ver con la organización y los procesos:

- a) La capacidad personal de gobierno: capital intelectual y la formación en ciencias y técnicas de gobierno.
- b) La capacidad institucional de gobierno: capital organizacional para realizar la gestión.

Para Aguilar (2004), el éxito del término de Nueva Gestión Pública (NGP) se debe tal vez, a entender que las reformas tenían un carácter y alcance estrictamente administrativo, que no implicaba cambios en las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernativa. El primer acuñamiento del término tuvo lugar en el medio angloamericano, cuya tradición sea en formato Westminster o en formato de sistema presidencialista distingue conceptualmente y separa institucionalmente la acción política y la acción administrativa. En cambio, en otros países, que vienen de la tradición política y administrativa de la Europa continental y que han emprendido reformas (inconclusas) de sus instituciones políticas, el término Nueva Gestión Pública, incorpora también componentes institucionales y políticos de la acción de gobierno, algo que no sólo es correcto y relevante, sino que representa el aporte conceptual y práctico peculiar a las reformas.

Una apropiada definición genérica de la Nueva Gestión Pública (NGP) es la propuesta por CH. Pollit y G. Bouckaert (2000, citado por Aguilar, 2004): “la reforma de la gestión pública, consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor” (p.8).

Lo nuevo y el cambio se ubican en la estructura y los procesos de las organizaciones públicas, principalmente en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación.

En este orden de ideas, Aguilar (2004) entiende por reforma administrativa o reforma de gestión pública a:

El cambio de las estructuras organizacionales (normas incluidas) y de los patrones directivos y de operación del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas postburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la acción pública. (pp. 50-51).

Se trata de la introducción de formas de gestión financiera, estratégica y de calidad (con todas sus implicaciones de gestión de recursos humanos, económicos, materiales, tecnológicos, intangibles y el control de gestión que implican), que por su propósito o por sus resultados desarrollan formas postburocráticas de organización, dirección y operación, que alteran la distribución tradicional del poder y los recursos, rehacen la división del trabajo, cambian los incentivos de los actores y producen otra visión y valoración de la administración pública. En términos sustantivos, las definiciones de la Nueva Gestión Pública (NGP) son variadas y cambiantes, pero no obstante resultan pertinentes las siguientes:

La ofrecida por D. F. Ketti (2000, citado por Aguilar, 2004), la cual destaca seis características centrales:

- 1) Productividad (eficientización)
- 2) Uso del mercado
- 3) Orientación al servicio y al usuario
- 4) Descentralización
- 5) Distinción entre política y provisión del servicio
- 6) La responsabilidad / rendición de cuentas.

También la propuesta por Aucoin (1995, citado por Aguilar, 2004) quien señala que la NGP representa pasar del análisis de política pública a la gestión pública, de la agregación directiva a la desagregación (descentralización), de la planeación a la conciencia de costos, de los procedimientos a los resultados, de la producción a la provisión, del welferismo a la responsabilización de los trabajadores.

La definición paradigmática de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

(OCDE) (1997, citada por Aguilar, 2004) cuando afirma programáticamente que,

En muchos países se ha buscado transitar de una administración centralizada, jerárquica, dirigida por reglas, a una que se caracteriza por la devolución de las actividades de gestión a sus agentes, por su orientación de mercado y por el interés por los resultados más que por el mero acatamiento de los procedimientos (p.17).

Estas definiciones y muchas otras comparten elementos que son correctamente los que se consideran distintos de la Nueva Gestión Pública NGP, a saber:

- a) El énfasis en la observancia de la economía, eficacia y eficiencia en las operaciones administrativas, que implica reformas del presupuesto y del control interno de gestión, con el apoyo de tecnologías de información.
- b) El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de staff innecesarias o ineficientes, en busca de una administración ligera, sustantiva.
- c) La descentralización de las decisiones y el correspondiente empoderamiento y responsabilización de los mandos subalternos; en conexión.
- d) La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas e independientes, con configuraciones no burocráticas.
- e) La distinción entre la política (decisión de la) y la implementación (administración de la política), que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección d gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales sean contratados para realizar las operaciones de producción de insumos y prestación de servicios de manera independiente o en asociación con el gobierno.
- f) El uso de mecanismos e incentivos de mercado (establecer contratos de desempeño e introducir la competencia) dentro de la administración pública y fuera de ella (favorecer la libre elección de los usuarios de los servicios educativos o de salud...).
- g) La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad y que

puede dar origen a organizaciones públicas estructuradas por procesos más que por funciones.

- h) El énfasis en el desempeño más que en la observancia de procedimientos, lo cual implica revisar leyes, reglamentos y procedimientos, para identificar y asegurar su pertinencia operativa y su coherencia; en conexión.
- i) La existencia de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades y resultados) de la administración pública que implican definir de manera precisa las materias sujetas a evaluación y la creación de estándares e indicadores apropiados, con empleo de tecnologías de información.

No obstante, estos puntos comunes, los análisis de las reformas administrativas particulares de los diversos gobiernos mostrarán muy probablemente prioridades selectivas, desarticulaciones o intercambios de valor entre estos elementos básicos o mostrarán cuestionables maneras de entenderlos y llevarlos a la práctica, debido en gran parte a explicables desacuerdos sobre el orden en que se deben jerarquizar los valores administrativos y políticos de un régimen o gobierno, particularmente cuando se trata de democracias nacientes, y los criterios de decisión de los gobernantes reformadores.

Se puede inferir; que las reformas administrativas realizadas en muchos países han surgido del cuestionamiento hecho a los gobiernos sobre la manera de realizar algunas de las actividades que le son propias, en las que se le señalan deficiencias en cuanto a productividad y competitividad en relación con el sector privado, así como elevados costos operativos derivados por deficiencias burocráticas en la coordinación y aplicación de las políticas públicas.

En este sentido, las tendencias reformadoras de la administración pública tomaron como referente positivo los logros alcanzados por el mercado y la gerencia del sector privado. De ahí la recomendación de ir hacia procesos de privatización de empresas públicas y control del gasto público y la aplicación en el sector público de los modelos y herramientas tecnológicas utilizados en el sector privado, como mecanismo para optimizar la gestión pública sin que ello signifique un traslado de modelo, sino

propender a dar respuesta tan creativas y oportunas como las que se logran en el sector privado, y dentro del contexto de los problemas propios del sector público.

## **2. La Transparencia Organizacional**

Weiss (2003) señala que la transparencia organizacional también es ejercida en las relaciones de la empresa con sus grupos de interés, es decir, con las entidades con las que se vincula. Una empresa poco transparente afecta el interior de la organización, al impedir el logro de la eficiencia, así como el exterior, porque frena la eficiencia del mercado. Ejemplo de transparencia externa se da en las relaciones entre clientes, proveedores, gobierno, entre otros, surge cuando la empresa oculta problemas de calidad en los productos que ofrece al cliente, la manipulación de ventas, evasión de leyes, entre otras.

Así las cosas, desde la perspectiva organizacional la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones; sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Según Powell y DiMaggio (1991, citado por Vergara, 2008) existen multitud de variables que intervienen en el proceso de cambio en una organización compleja: los símbolos y "formas aceptadas de hacer las cosas" en esa organización, sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la misma en todos sus niveles. Todos estos elementos interactúan para producir un resultado: un estado del mundo diferente. La complejidad del proceso hace que sea imposible apresurarlo y controlarlo en detalle. Los cambios organizacionales son encauzados u orientados, pero no controlados en sentido estricto.

En este sentido, el cambio organizacional presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. La primera, que podemos llamar racional o técnica, se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación. En esta dimensión, como en toda experiencia de diseño organizacional, los costos estarán asociados con la calidad técnica de la intervención. Una modificación adecuada de normas y procedimientos puede ser puesta en práctica con relativa facilidad y bajos costos, mientras que una modificación confusa, o muy complicada

puede convertirse en una verdadera pesadilla durante su implementación.

Dentro de un marco general,, el nuevo diseño organizacional será más sencillo de llevar a la práctica en la medida que los cambios propuestos sean claros, simples y pertinentes a los objetivos. Teniendo en cuenta que modificaciones innecesarias o demasiado complejas pueden ser el origen de muchos problemas posteriores.

Por su parte Uvalle (2008) señala que existe una relación muy importante entre la transparencia y otras áreas de desarrollo; se destacan tres áreas principales: gobernanza, desarrollo institucional y gobernabilidad. Hace énfasis en una condición para que la transparencia sea valorada como producto democrático:que los ciudadanos vigilen y controlen el ejercicio del poder de manera continua.

De esta manera, la transparencia implica más allá de la rendición de cuentas y la presentación de informes públicos, la garantía de acceso y apertura a la información donde la entidad evalúa, comunica logros, fallas y planes de avance.

Al respecto, Manfredi (2017) señala como imprescindible para la transparencia la forma de presentación de las herramientas de comunicación necesarias para su aplicación, y resalta que la publicación de los datos requiere ser de modo reutilizable y focalizados en crear conocimiento. Se considera opacidad encubierta si al momento de interpretar la información los datos son confusos e incorpora dos escenarios relevantes:

- 1) La existencia de una «confusión conceptual entre secreto, confidencial y transparencia». Se hace necesario excluir la información que entra en conflicto con normas sobre protección de datos o con prácticas en las que la publicación puede ser perjudicial, como es en el caso de las negociaciones mientras el proceso se encuentra abierto.
- 2) La confianza en las instituciones públicas: La existencia de este elemento puede contribuir al saneamiento de la democracia y a realizar una evaluación adecuada de las políticas públicas. Otra característica necesaria para la comprensión de este concepto es el trato que se le debe dar como publicidad en sí misma.

Dentro de esta secuencia, Guichot (2011) vincula la transparencia con la comunicación la cual se basa en la adecuación del formato y del mensaje, en tal sentido

sostiene que,

Las leyes más modernas han ido acogiendo el principio general de publicidad activa de la información más relevante para posibilitar la participación y el control de la gestión pública, acompañado amenudo de listas detalladas, referidas a las decisiones que interpretan el derecho, datos sobre la organización, los empleados públicos, o sobre la existencia y modo de ejercitar el propio derecho al acceso (p. 52).

La comunicación de la transparencia, por tanto, es necesaria para el cumplimiento de la misma. Se hace necesario publicar todo el contenido sujeto a ella y la difusión fuera de los canales propios y habituales de las administraciones. La transparencia como derecho fundamental debe ir aplicado a los funcionarios públicos y al poder ejecutivo, a la vez que se hace necesario expandirla por todas las áreas de la administración pública e, incluso, a aquellos que puedan influir en su gestión. Los primeros países que incluyeron leyes relacionadas con el libre acceso a la información pública resultan coincidir con altos índices democráticos o un nivel alto de desarrollo.

En este sentido, Guerrero (2006) se refiere a unas funciones básicas de los medios de comunicación, entre las cuales destaca la difusión de información a los ciudadanos para que puedan elegir de forma coherente y fundamentada a sus representantes, generar un debate público en el que todos los postulados políticos sean conocidos por los electores y vigilar en nombre de aquellos individuos que viven dentro de un Estado.

Desde la perspectiva organizacional, la transparencia para Powell y DiMaggio (1991, citado por Vergara, 2008) es positiva para el desempeño de las organizaciones; sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Existen multitud de variables que intervienen en el proceso de cambio en una organización compleja: los símbolos y "formas aceptadas de hacer las cosas" en esa organización, sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles.

La nueva gerencia pública sugiere crear gerentes facultados para atender y administrar un asunto público con mayor velocidad y eficiencia de lo que podría hacerlo una instancia burocrática tradicional. Para lograrlo, propone dotar a los gerentes públicos de un nivel de autonomía para decidir y operar mucho mayor del que

normalmente goza un burócrata de corte tradicional. También sugiere crear dependencias más especializadas, algunas veces dedicadas a un solo tema o problema de gobierno. Un resultado común en varios países ha sido la aparición de multitud de organismos y comisiones de carácter técnico, semi-autónomos del gobierno central, encargados de asuntos y problemas específicos, los cuales se ponen bajo la responsabilidad de un gerente.

El desempeño del gerente debe medirse de acuerdo a los resultados que ofrezca en su gestión: la eficiencia (cantidad de recursos invertida por unidad de producto obtenida) en la operación y el nivel de satisfacción de los destinatarios de los servicios, es el principal criterio de evaluación de resultados.

Es importante señalar que lo anterior implica un cambio radical en los criterios para juzgar lo que es una decisión y comportamiento correcto en la administración de los asuntos públicos: la concepción del sector público como un espacio administrativo-organizacional dominado por la observancia de la norma y el procedimiento para justificar decisiones y comportamientos, es desplazada por la concepción del aparato administrativo del Estado como un proveedor de servicios públicos en el cual los resultados (calidad, eficiencia y satisfacción del usuario) son los criterios fundamentales para justificar decisiones y comportamientos.

La consecuencia organizacional es el paso de estructuras burocráticas responsables de desempeñar funciones generales por dependencias a procesos de gobierno que producen resultados concretos que son consumidos por ciudadanos o grupos sociales usuarios. Este rediseño de la actividad gubernamental vuelve a las dependencias públicas más sensibles a las opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos que reciben y opinan sobre los servicios públicos.

En este orden de ideas, según Schauer (2014) la transparencia está pensada para servir a cuatro valores: Transparencia como Regulación, Transparencia como Democracia, Transparencia como Eficiencia y Transparencia como Epistemología.

1) *Transparencia como regulación*: uno de los aspectos de la transparencia es la constatación de que cuando una persona o institución tiene información respecto de otra,

ello refleja que la primera tiene poder sobre la segunda. Cómo se ejerce exactamente ese poder variará considerablemente dependiendo del contexto. Consideremos, por ejemplo, la extorsión, puede ser socialmente indeseable, pero brinda un buen ejemplo sobre la forma en la que la posesión de información sobre otro típicamente facilita el poder o control sobre éste. Más importante para el tópico general de la transparencia es el amplio rango de contextos en los que ella se comporta como una forma en que dicha institución puede ser controlada o regulada por otra. Una vez que se considere que la transparencia puede ser una forma de control y, por tanto, una forma de regulación, se observa que, en muchas de las discusiones sobre transparencia, no es un error preguntarse si es bueno que quienes son obligados o se esperan que sean transparentes, deban o no estar sujetos a dicho control.

2) *Transparencia como democracia:* es la que ejerce el pueblo o sus representados elegidos (o autonómados) sobre el gobierno. Se puede llamar al control público de gobernantes y gobierno como "democracia". En la medida que la transparencia de los procesos de gobierno hacia el pueblo es promovida como una forma de facilitar el control público sobre el gobierno y sus decisiones, se puede entender este principio como uno de Transparencia como Democracia. Sin embargo, la transparencia como facilitadora de la democracia y como vehículo para que los gobernados controlen a los gobernantes tiene dos importantes dimensiones distintivas. Primero, la transparencia puede, reducir la corrupción, los sobornos, la captura regulatoria y otras formas de conductas gubernamentales indebidas. La segunda dimensión de la transparencia como democracia hace referencia al control público, y ello no por razones de facilitar mejores decisiones, sino que, en cambio, como la encarnación del control público como un fin en sí mismo. La democracia, después de todo, no hace referencia a que las personas estén en lo correcto, sino que al derecho del pueblo a equivocarse. Desde esta perspectiva, las leyes sobre reuniones públicas, las de acceso a información pública y muchos de los otros dispositivos de transparencia difícilmente son, una garantía fiable de toma de decisiones sabias.

3) *Transparencia como eficiencia y transparencia como epistemología:* La visión de aquellos que afirman que la transparencia favorece procesos y resultados sub óptimos es discutible y debe contextualizarse. Aquellos que reconocen que la información abierta es clave para los mercados eficientes, esto es, aquellos que postulan la *transparencia como eficiencia*, están argumentando que la libre disponibilidad de

información es lo que precisamente permite la operación eficiente de los mercados, podría llamarse transparencia como epistemología. Esta última comprendería la afirmación de que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de lo verdadero (y falso) y, consecuentemente, produce más conocimiento y mayor progreso. La libre disponibilidad de información se sostiene hacia el conocimiento, aunque no lo garantiza y, por ello, la transparencia es un camino altamente deseable y necesario en la ruta hacia la verdad.

4) *Transparencia internacional*: Es una organización dedicada particularmente a prevenir la corrupción y, en su concepto, procedimientos gubernamentales abiertos - reuniones abiertas, leyes de acceso a la información, libertad de prensa, publicidad del estado financiero de autoridades públicas y otros agentes, harían que la corrupción, los sobornos y otros ejemplos similares fuesen de más difícil ocurrencia.

Según Naser y Ramírez (2013) los estándares de Transparencia de la Open Government Standards, son los siguientes:

- 1) **Derecho a saber**: Que los gobiernos reconozcan el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y que faciliten información en respuesta a las solicitudes y de manera proactiva.
- 2) **Toda la información, de todos los organismos públicos**: Que el derecho de acceso a la información sea aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan con fondos públicos (esto incluye a los poderes legislativo y judicial, y las empresas privatizadas que ejercen funciones públicas así como las entidades privadas que posean información relacionada con o que sea necesaria para la protección de los derechos humanos).
- 3) **El acceso es la regla - El secreto es la excepción**: La información puede ser retenida sólo si su divulgación podría causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el derecho internacional, y sólo después de considerar el interés público en la dicha divulgación. Estos intereses deben ser protegidos de manera

clara y específicamente definidos en la legislación nacional, y debe aplicarse sobre una base de caso por caso. Las mismas excepciones para mantener la información divulgada en respuesta a las solicitudes de acceso a la información y que se describe de forma proactiva, incluso bajo las políticas de datos abiertos.

- 4) **Publicación proactiva:** Que las entidades públicas deban publicar de manera proactiva información de interés público, haciendo los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información.
- 5) **De carácter gratuito y libre para su reutilización:** Que la información se haga pública sin cargo (el estándar internacional prevaleciente es que las solicitudes de información son gratuitas y los únicos cargos que se pueden aplicar son aquellos costes por copiar o costes asociados con la entrega de información) y sin límites en reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias u otras restricciones; el derecho a la reutilización de la información pública está en consonancia con el acceso a la información y es parte del derecho fundamental a la libertad de expresión.
- 6) **Formatos abiertos:** La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto. La información publicada proactivamente siempre debe estar disponible en formatos abiertos a todo evento.
- 7) **Recopilación de información:** que los organismos públicos y las entidades privadas que entran en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información deban recopilar la información necesaria para la participación pública y la rendición de cuentas. Deben asegurarse de que esta información se cumpla de una manera oportuna, actualizada periódicamente, y que es clara, completa y comprensible.
- 8) **Mecanismo/entidad de supervisión independiente:** Que el derecho de acceso a la información sea supervisado por un organismo independiente que revise su cumplimiento, y que pueda llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos, que esté facultado para ordenar medidas

apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones correspondientes si correspondiesen.

En el caso venezolano, se cuenta con la asociación civil “Transparencia Venezuela” fundada en 2004 como el capítulo venezolano de Transparencia Internacional; la misma se dedicada a promover condiciones, procedimientos y factores para prevenir y disminuir la corrupción. Es parte de una red mundial de lucha anticorrupción, presente en más de 100 países alrededor del globo, con la cual se intercambian metodologías, herramientas y buenas prácticas para avanzar hacia una Venezuela libre de corrupción. Así como las condiciones, procedimientos y factores para prevenir y disminuir la corrupción, las cuales se direccionan a través de una misión, visión, objetivos y valores.  
*Misión:* Trabajar para crear los cambios necesarios para alcanzar una Venezuela libre de corrupción.

*Visión:* Crear las condiciones en Venezuela para que la corrupción deje de ser la norma.

*Objetivos:* Orientar, Informar, Formar para construir con actores y herramientas de posicionamiento— espacios de confianza no conflictiva, focalizada, buscando la creación de una masa crítica orientada a la lucha contra la corrupción.

*Valores:*

- a) Libertad: Privilegio de elegir, observar, actuar y decidir en ambiente de armonía.
- b) Transparencia: Rendición de cuentas, claridad y accesibilidad.
- c) Justicia: Aplicación impersonal, (sin privilegio a familia, amigo, clanes), de normas y principios.
- d) Integridad: Confluencia entre lo que decimos y lo que hacemos.
- e) Valentía: Actuar sobreponiéndose al miedo, corriendo los riesgos necesarios en el cumplimiento de los objetivos.
- f) Responsabilidad: Cumplir los compromisos y asumir las consecuencias de nuestras acciones permitiendo ser evaluados.
- g) Tolerancia: Respetar y tomar en cuenta las opiniones de los demás.
- h) Credibilidad: Reconocimiento mutuo de la verdad en cualquier información que produzcamos. Seguridad de que cualquier declaración veraz y auténtica.

Las actividades de “Transparencia Venezuela” se promueven en el territorio nacional, con énfasis en los estados con presencia de equipos de trabajo de la organización, sirven de enlace entre las diferentes regiones; se promueven alianzas institucionales entre organismos públicos y se generan espacios de articulación con grupos de interés vinculados a la misión de Transparencia Venezuela.

En este mismo orden de ideas, el año de 2006 se crea el Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública; que tiene por objeto garantizar el derecho a la información pública para que cualquier ciudadano de Venezuela pueda exigir información en poder del Estado. Esta ley responde al cumplimiento de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 y acogidos por Venezuela, que incorporaron en el objetivo 16 numeral 10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales».

Este derecho constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de las democracias, lo cual permite indagar, cuestionar, opinar y controlar la función pública. Tal es el sentido de la contraloría social y del derecho a la participación en asuntos públicos, establecido en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

La precitada ley es la herramienta jurídica que formaliza las garantías consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales vigentes ratificados por Venezuela en la materia. Asimismo, facilita y promueve el control ciudadano de la gestión pública, mediante la publicación, transparencia, rendición de cuentas, haciendo posible la efectiva fiscalización de la Administración Pública y de los recursos públicos

por parte de los órganos y entes del Estado, autoridades, funcionarios y trabajadores públicos que ejerzan el poder público, y demás personas establecidas en la ley.

Esta Ley contiene nueve títulos, los cuales desarrollan disposiciones generales; los sujetos obligados; definiciones de tipos de información; excepciones al acceso a la información pública; atribuciones del Consejo para la Transparencia; procedimientos administrativos para solicitar información; clasificación de la información; procedimiento ante el Consejo para la Transparencia; sanciones a quienes obstaculicen el ejercicio del derecho y las obligaciones de publicación proactiva de las instituciones públicas.

Tiene su fundamento en los artículos 57 y 58 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), los cuales establecen el derecho a la libertad de expresión e información, así como en los artículos 51 y 143, los cuales establecen el derecho de petición y el derecho de los ciudadanos a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública.

El Estado está en la obligación a promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. Toda persona deberá tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción al acceso a la información ante un órgano garante del cumplimiento de esta ley, el cual se crea con el nombre de Consejo para la Transparencia, garantizando los plazos de mayor celeridad y efectividad.

De esta forma, los Indicadores de Transparencia Municipal (ITM) constituyen un sistema que permite mostrar rápida y gráficamente la situación de la transparencia municipal en Venezuela, a través de la medición de nueve (9) procesos de gestión seleccionados y desde la perspectiva de cuatro (4) componentes operacionales de la transparencia.

El Índice de Transparencia Municipal (ITM) mide el grado de cumplimiento del sistema de transparencia mínimo de protección contra la corrupción, al que están obligadas, por ley, las alcaldías y los concejos municipales del país. El sistema mide

qué tan bien cumple el gobierno municipal con la obligación legal de presentar, clara, completa y actualizada la información, procesos, normas y mecanismos que son operados en determinada gestión, con el fin de disminuir los riesgos de corrupción. Sin embargo, no mide cuánta corrupción hay en los municipios, ni la eficiencia de la gestión.

Es necesario medir la transparencia, como una forma de disminuir la corrupción en los municipios. En este sentido, según Transparencia Internacional (2002, en Transparencia Venezuela, 2005) se plantea que,

Es en realidad en los municipios donde los ciudadanos pueden sentir el impacto devastador de una administración corrupta, y donde las coaliciones de actores involucrados pueden agruparse en torno a metas comunes para crear condiciones de vida más humanas y sostenibles. Actualmente es muy popular la idea de que una buena administración urbana sólo puede operar eficazmente con mayor transparencia en sus procesos de toma de decisiones, y con una participación más amplia de la sociedad civil (p.27).

El Índice de Transparencia Municipal (ITM) permite en los Municipios identificar zonas de riesgo de corrupción, establecer posiciones de transparencia; propicia la participación ciudadana, genera visibilidad en la gestión municipal: “Efecto Pecera”. El Estado está en la obligación a promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. Resulta imprescindible que el proceso para solicitar información esté regido por reglas justas y no discriminatorias, que establezcan plazos claros y razonables, que provean asistencia para aquel que solicite la información, que aseguren el acceso gratuito o a un costo que no exceda el de reproducción de los documentos y que impongan a los órganos públicos la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa.

Es por ello que toda persona deberá tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción al acceso a la información ante un órgano garante del cumplimiento de esta ley, el cual se crea con el nombre de Consejo para la Transparencia, garantizando los plazos de mayor celeridad y efectividad.

Por su parte Arredondo, De la Garza y Vázquez (2014), en su trabajo, y desde la perspectiva de los colaboradores (Arellano; Ferrer y Clemenza; Sandoval; Ballvé y Debeljuh; Buitrago y Valencia), plantean los siguientes factores basado en ideas de los diversos estudiosos en transparencia:

1) *Diálogo*: en los procesos de transparencia según Arellano (2007) implica explicar los marcos específicos que permitan a los actores organizacionales relacionarse, compartiendo el sentido de sus decisiones y actos, así como los objetivos y metas futuros de la organización.

2) *La normativa*: Para Arellano (2007), la normativa puede ser exigida por organismos públicos a la empresa o institución o por parte de la propia empresa como parte de sus controles organizacionales internos.

3) *La equidad*: se refiere a distribuir todo tipo de beneficios, propiedad, derechos y obligaciones de la misma manera entre todos los miembros de la organización. Un óptimo proceso de transparencia, debe hacer notoria la equidad dentro de las relaciones tanto internas como externas de la organización.

4) *La no corrupción interna*: denota que toda organización debe contar con mecanismos de lucha anticorrupción, como parte de la sostenibilidad organizacional.

5) *La confidencialidad*: esto es que, la confidencialidad no debe transgredir los vínculos, la primacía debe ser garantizada y protegida, pero sobre todo reglamentada.

6) *La integridad organizacional*: puede implicar la dimensión organizacional, es decir que, se opere de manera recta e incorruptible o a nivel individual, que se refiera a las conductas de las personas específicas.

7) *La lealtad*: ésta es fundamentalmente un vínculo y una relación emocional entre los actores que intervienen con la organización, pues la empresa y sus gerentes buscan lealtad tantos de sus clientes, como de sus empleados.

### 3. El Pensamiento Complejo de Edgar Morín

Morín (1994) expresa que,

Estamos a sistemas extremadamente complejos en los que la parte está en el todo y el todo está en la parte. Esto es válido para la empresa que tiene sus reglas de funcionamiento y, en cuyo interior, juegan las leyes de la sociedad en su totalidad. (p.67).

Desde la perspectiva del pensamiento complejo, Morin propone comprender la complejidad en términos de organizaciones. Se plantea pasar de una noción de objeto esencial/sustancial a una noción de objeto relacional. Adicionalmente, la organización se relaciona con el mundo físico, biológico y antro-po-social y sugiere pensar la idea de organización desde el marco-concepto llamado bucle tetralógico, con el cual se persigue explicar la relación complementaria-concurrente y antagonista entre los conceptos de orden-desorden- interacciones (encuentros)-organización.

Al respecto, Morin (1977) refiere “para que haya organización es preciso que haya interacciones: para que haya interacciones es preciso que haya encuentros, para que haya encuentros, es preciso que haya desorden (agitación, turbulencia)” (p.69).

Por otra parte, la existencia de fenómenos organizados permite suponer la existencia de un principio opuesto a la dispersión; es decir, hay organización cuando hay algo que resiste a la dispersión, a la disgregación, a la disolución.

Por consiguiente, pensar en el surgimiento y mantenimiento de fenómenos organizados, implica pensar en un principio organizador que permita unir y mantener las partes o elementos de una totalidad organizada. La relación entre complejidad y organización puede plantearse desde dos perspectivas distintas:

- 1) A partir del pensamiento complejo, como se comentó anteriormente, se propone comprender la complejidad en términos de organizaciones; y se trata de pasar de una noción de objeto esencial/sustancial a una noción de objeto relacional; en otras palabras, de totalidades organizadas compuestas por elementos heterogéneos en interacción. La idea de organización remite así la idea de una totalidad relativa, no cerrada, sino abierta, histórica y contextualizada.

- 2) Por otro lado, la complejidad general, cristalizada en la propuesta del pensamiento complejo puede ser definida como una epistemología transdisciplinaria una filosofía ético-política de la complejidad.
- 3) Un marco epistémico y una cosmovisión orientada hacia la constitución de un paradigma de complejidad y una civilización planetaria asentada sobre un desarrollo ético del ser humano, la naturaleza y la biósfera terrestre.

Para Morin (1990),

[E]l pensamiento complejo busca elaborar un marco epistemológico ampliado en donde el conocimiento científico pueda ser articulado y puesto en relación con otras formas de conocimiento no científico, la filosofía, y los saberes humanísticos: la literatura, el cine, la poesía, el arte. En el terreno científico, la vocación religadora del pensamiento complejo busca establecer los puentes comunicantes entre las ciencias físicas, las ciencias de la vida y las ciencias antro-po-sociales; una búsqueda de tipo transdisciplinaria que permitiría conducir a una nueva organización de los saberes por medio de la reelaboración de los principios rectores del pensamiento. Así, el pensamiento complejo “está animado por una tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado, no dividido, no reduccionista, y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto (p.23).

Se trata de una estrategia meta-cognitiva que tiene por finalidad reformar los principios matriciales del pensamiento simplificador (disyunción y reducción) que llevaron a la instauración de las dicotomías fundantes de la matriz de pensamiento occidental: sujeto / objeto; mente / cuerpo; cultura / naturaleza; filosofía / ciencia; valor/ hecho; afectividad / razón. En consecuencia, el pensamiento complejo exige la constitución de un saber pertinente, ecologizado, histórico, contextual. El replanteo epistemológico que formula el pensamiento complejo se extiende, al mismo tiempo, más allá de la dimensión epistémica de la ciencia y desemboca en una propuesta ético-política: el desarrollo de una política planetaria de civilización, la constitución de una ética planetaria y el pleno empleo de las potencialidades humanas para civilizar nuestras ideas.

Así entonces, se muestra una propuesta en un método cuyo propósito es ayudar a pensar por uno mismo, basado en principios, más que en metodologías o procedimientos rígidos. Estos son:

- 1) *El principio dialógico*, representa el nacimiento de una nueva filosofía en la que todo ser es una organización, en la que orden y desorden se entremezclan de manera complicada, se relacionan en jerarquías generando nuevas formas de ser, tal filosofía facilita la aproximación de las ciencias de la naturaleza a las ciencias del hombre y de la sociedad. El orden y el desorden pueden ser concebidos en términos dialógicos, producen la organización y la complejidad, los contrarios coexisten sin dejar de ser antagónicos. El principio dialógico asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas, permite mantener la dualidad en el seno de la unidad.
- 2) *El principio de la recursividad organizacional*, proceso en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que les produce. El efecto se vuelve causa, la causa se vuelve efecto. La sociedad es producida por las interacciones entre individuos, pero la sociedad una vez producida retro actúa sobre los individuos y los produce; los productos son productores, el individuo hace cultura y la cultura hace a los individuos.
- 3) *El principio hologramático*, según el cual no se reduce el todo a las partes, ni las partes al todo, concibe todas estas nociones, de forma a la vez complementaria y antagonista. Este principio supera el paradigma científico formulado por Descartes, regido por los principios de disyunción, reducción y abstracción y que separó el sujeto pensante y la cosa extensa, separando así la filosofía de la ciencia. La idea entonces del holograma, trasciende al reduccionismo que no ve más que las partes y al holismo que no ve más que el todo. Por tanto, no solo es preciso ver el entrelazado; también es un requerimiento observar las dinámicas reconfigurantes del contexto con sus emergencias, eventos, acontecimientos, etc. y su retroacción sobre la observación, con la finalidad de hacer frente no solo a la dificultad del aprendizaje y la comprensión, sino también, a la entropía del sentido y así favorecer la comprensión de la necesidad de su permanente recreación.

Se agrega que, el conocimiento humano no debe estar aislado, fragmentado en parte, que imposibilite las múltiples soluciones que pueden buscársele a los problemas desde diferentes ciencias, es necesario un proceso que establezca vínculos en la explicación y solución de los problemas medioambientales que ponen en riesgo la vida del universo,

provocados por la excesiva especialización de las ciencias modernas, donde la naturaleza no es centro de interés.

La transparencia desde el pensamiento complejo está basada en la ética. Para Morin (2005), el primer fundamento de la ética está sustentado en la experiencia existencial común que es compleja. Esta experiencia es propia del individuo, pero proviene tanto de una fuente interior –el espíritu humano–, como de una fuente exterior –la cultura en la que se nace y se vive–, y de una fuente anterior –la herencia recibida genéticamente, estas tres fuentes están ligadas entre sí y conforman el dinamismo ético humano. De esta exigencia moral, que nace de las tres fuentes ya descritas, emergen todos los valores y elementos constitutivos más elaborados y complejos que se podrían considerar propiamente humanos, incluyendo por supuesto los valores profesionales.

Todos estos elementos constitutivos de la estructura moral humana están arraigados en este imperativo moral fundamental, que es el fruto de la organización biológica básica de los sujetos humanos, es decir, que depende de la estructura físico-química y orgánica que constituye a los seres humanos en tanto organismos vivientes. Desde el punto de vista ético, hay una ética individual del individuo por sí mismo y para los otros individuos, que es muy fundamental porque la conciencia ética es el encuentro de dos individuos. Pero, hay una parte de la ética que es la relación con la sociedad. Si hay derechos, como derechos democráticos, hay deberes también, y hoy día, en esta situación planetaria hay una ética más general de los humanos para salvaguardar la especie humana en esta crisis presente.

La moral significa lo que debes hacer como un deber; la ética también, pero con una reflexión sobre los deberes, sobre lo que se va a hacer. La ética tiene una parte de evaluación y de reflexión, se hace la conexión ética en ciencia, pero se necesita la intervención política del ciudadano y también de los partidos. Hace falta encaminarse hacia esa conciencia y entender que es necesaria la integración de la ética en la ciencia, en la economía, en la técnica, y una cosa fundamental es ampliar el concepto mismo de política.

Adicional a lo anterior, el autor afirma que la consciencia moral no puede deducirse de la consciencia intelectual, pero que necesita de ella; las buenas intenciones siempre

corren el riesgo de determinar malas acciones, la voluntad moral puede, en ocasiones, determinar consecuencias inmorales. Para tratar de restaurar los principios de la moral en la vida, en la sociedad y en el ser humano (del quien dice ser a la vez individuo/sociedad/especie), destaca la complejidad de la ética por su naturaleza dialógica (ambigüedad y contradicción), señala la premura de fusionar la ética y la política en una “*antropolítica*” que identifique al hombre, como parte de una visión planetaria, fundamentado en la comprensión humana y ética.

Para Morin (2005), el primer fundamento de la ética está sustentado en la experiencia existencial común que es compleja. Existe en todo ser humano una exigencia moral interior sentida, que constituye un imperativo del espíritu del individuo-sujeto, que se mueve internamente como una obligación moral. Esta experiencia es propia del individuo, pero proviene tanto de una fuente interior (el espíritu humano), como de una fuente exterior (la cultura en la que se nace y se vive), y de una fuente anterior (la herencia recibida genéticamente).

Esta forma de constituirse a sí mismo distribuidor de valores-, define a todo sujeto viviente y aporta la base biológica para pensar la ética humana.

### **El Camino de la Gestión Pública a la Complejidad**

Las variadas y cambiantes estructuras organizacionales que dan vida a la gestión pública condicionan su desempeño en lo económico, estratégico, tecnológico, operativo y en su relación con el recurso humano. La gestión pública es realizada por las personas y para las personas y su entorno; en este sentido, las personas se convierten en el actor principal de una compleja trama donde convergen sus emociones, saberes, sentimientos, relaciones sociales y de poder, motivaciones, ansiedades, necesidades y expectativas; por una parte, con un entorno donde coexisten la incertidumbre y, por otra parte, el orden, el desorden y los desajustes.

En este sentido Morin (2005, citado por Renaud, 2017) afirma que “a primera vista la complejidad es un tejido (complexus: lo que está tejido en conjunto) de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados: presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple. Al mirar con más atención, la complejidad es, efectivamente, el

tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico”. La afirmación de Morin se ajusta a una realidad existente y palpable de lo que es la gestión pública.

Dentro de esta secuencia, Renaud (2017), señala que Morin atribuye al pensamiento complejo las siguientes características: reconoce la multi-dimensionalidad de los fenómenos; abandona los análisis parciales reduccionistas disciplinares (disyunción, separación); estructura la realidad sobre la base de relaciones donde coexisten de manera simultánea y antagónicas, entre otros, los conceptos de orden y desorden, estabilidad, inestabilidad, certeza e incertidumbre; incorpora lo inesperado en la emergencia sistémica y en la ecología de la acción.

No cabe duda, que frente a la complejidad de los problemas de las personas y de la sociedad en general, la gestión pública, es una gestión compleja, que Renaud (2017) define “como una manera de pensar, conversar y actuar centrada en las decisiones, acciones y sus consecuencias para la organización; los sujetos que participan en ella; la sociedad y el planeta” (p.68); que adopta una visión ontológica del ser humano como una unidad biológica, psíquica, espiritual y cultural, constituido por cuerpo, emocionalidad y lenguaje, este último, como un fenómeno complejo, de carácter generativo, impredecible, que le da sentido a las interacciones humanas y al cambio organizacional y social.

En lo epistemológico, prosigue Renaud (2017), la gestión compleja asume la transdisciplina, irrumpiendo los límites de las disciplinas y las integra en una racionalidad científica emergente, abierta creativa. Interpreta la creciente complejidad de los fenómenos como constitutiva de la realidad y propone al pensamiento complejo como una nueva manera de observar al mundo en su tejido complejo y multidimensional. Incorpora otros saberes de conocimiento científico y modos de pensamiento: ontológico, transdisciplinario, sistémico, complejo y estratégico, y adopta maneras de pensar por principios. Reconoce la presencia simultánea de orden y desorden, estabilidad, inestabilidad, certeza, incertidumbre, propósitos contrapuestos, objetivos móviles y soluciones de múltiples posibilidades.

De igual manera, la gestión compleja interpreta a la gestión pública como un fenómeno de poder y gestiona el conflicto de manera positiva y creativa hacia el

cambio; es transmoderna, resulta de una síntesis dialéctica entre la modernidad y la postmodernidad, se orienta por valores como la sostenibilidad y la ciudadanía planetaria, y es ecológica en la apreciación sistémica de las decisiones y sus consecuencias sobre las personas, la organización, la sociedad y el planeta.

En este orden de ideas, y desde una perspectiva pedagógica, Renaud (2017) parafrasea a Morin en los siguientes términos: “la Democracia y la ciudadanía planetaria, son en esencia, las dos grandes finalidades ético-políticas de la humanidad en el presente milenio para ello debemos formar ciudadanos capaces de afrontar los problemas de su tiempo” (p.45.)

Las variadas interacciones que se producen dentro de la gestión pública, signadas por la multiplicidad de intereses, puntos de vista, argumentaciones de tipo político, técnico, económico, práctico, de participación ciudadana, de presión de las personas y la sociedad en general, explican la razón de su carácter de gestión compleja, por lo que su desempeño dentro de la complejidad se identifica con la integración de saberes y voluntades, tanto a lo interno como a lo externo, de las personas que forman parte de la gestión pública y de la comunidad, con el propósito de lograr mediante la puesta en marcha de proyectos, programas y prácticas organizacionales su actualización, mejoramiento y el logro de sus objetivos.

Por tal fin se requiere actuar dentro de una dinámica de amplitud y comprensión al abordar cada uno de los temas; considerando y tomando en cuenta los factores objetivos propios del contexto y el momento, entre ellos, la disponibilidad de recursos financieros y las demandas de las personas por la solución de sus problemas; así como también los factores subjetivos propios de la diversidad y diferencias entre las personas en cuanto a valores, creencias, ideas, usos y costumbres que conduzcan a la toma de decisiones sin temor a producir los cambios que sean necesarios.

Al respecto, González (2009, citado por Del Canto, 2017) atribuye al pensamiento moriniano el hecho de que “la complejidad intenta abordar las relaciones entre lo empírico, lo lógico y lo racional oponiéndose al esquema clásico de las ciencias, separadas en especializaciones, y proponiendo a su vez una visión integradora y multidimensional que a través de un trabajo transdisciplinario da cuenta de la complejidad de lo real” (p 64.).

Así las cosas, de la interacción de las personas entre sí y con la gestión pública, en la cual se establezcan los factores objetivos y subjetivos, se produce una interacción compleja, que según Sequera (2011) esos factores son influidos por tres variables específicas: las personalidades, el juego de percepciones y las actitudes. Sin embargo, es pertinente considerar otras variables que entran en juego, como son los cambios en la gestión pública, los procesos externos y los cambios ambientales.

De esta manera, se observa que de esa interacción compleja que se produce en la gestión pública, vista ésta como una organización, donde una de sus características más resaltantes es su carácter cambiante, siempre prevalecen desajustes que a juicio de Sequera (2011); entre muchas razones, por las siguientes:

- Los roles de la organización están a cargo de personas, no de máquinas o instrumentos.
- Las personas varían en fuerza e inteligencia y, desde luego, esas variaciones quedan reflejadas en la ejecución de sus respectivos roles.
- Pese a las exigencias de la norma, la organización no domina la vida del individuo quien tiene relaciones múltiples y simultáneas con un entorno muy rico: su familia, sus amigos, sus aficiones y otros compromisos distintos a los de su rol laboral.
- Las personas en su entidad, no son una reunión de fragmentos y, en cualquier momento, su conducta tenderá a ser producto de sus compromisos – pasados y presentes - , no el puro resultado del insumo venido del lugar actual o de la función que esté cumpliendo.
- La ejecución del papel estará afectada por fuerzas extra organización, por factores de su personalidad o experiencias adquiridas en otro sitio.
- Las organizaciones no son sistemas perfectos; todas presentan fricciones.
- Todos los componentes de una organización envejecen y pierden capacidad; por lo tanto deberán reemplazarse.
- Así como los recursos materiales se consumen, todo en la organización está en proceso de uso y desgaste, excepto la pauta abstracta que la estructura.
- Debido a la variedad básica de los seres humanos, su reemplazo no sólo

significa que el nuevo empleado deba ajustarse, sino que habrán de hacerlo todos quienes interactúan con él.

- Las organizaciones funcionan en ambientes cambiantes.
- Todo cambio ambiental obliga a introducir modificaciones en el sistema organizacional.
- La necesidad de una conducta adecuada y previsible queda reiterada con cada proceso de cambio.
- Los procesos externos y las oleadas de conmociones ambientales influyen de forma tal que las organizaciones se encuentran en una constante redefinición.
- Lejos de parecerse a una máquina de movimiento continuo, la organización está sometida a un proceso infinito de adaptación, reemplazo e intentos de fijar su desempeño en el papel, garantizar su producción y justificar su existencia.

Es así como dentro de una realidad compleja, que es en esencia la gestión pública, el diálogo y la negociación son instrumentos básicos para el logro de la estabilidad en el cumplimiento de su elevada misión de procurar el bienestar para las personas y la sociedad.

## TERCER MOMENTO

### ABORDAJE METODOLÓGICO

El investigador presenta de forma precisa, el proceso metodológico que conduce la investigación de manera adecuada, coherente, lógica; de acuerdo al objeto de estudio. La metodología es holística, abierta, flexible y emergente, construyéndose a medida que avanza el proceso investigativo. En el nivel metodológico, el pensamiento complejo se presenta como un método no clásico desde una crítica a las metodologías tradicionales como guías a priori de la investigación, apuesta a constituirse como la estrategia de conocimiento de un sujeto quien construye y redefine su estrategia de conocimiento conforme se desarrolla el proceso cognoscitivo.

#### Fundamentación Ontoepistemológica

Las premisas a considerar siguiendo la metodología moriniana son:

En lo *ontológico*, la gestión pública bajo transparencia organizacional corresponde a un fenómeno social complejo, multidimensional y dinámico, condicionado socio-históricamente, en cuanto al derecho de acceso a la información de lo que acontece al interior y exterior de los Estados y el funcionamiento de las instituciones que dan soporte y efectividad a la organización y al ejercicio del poder. En la visión del Estado democrático de derecho, la transparencia se vincula con fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que definen el comportamiento de las organizaciones administrativas y gubernamentales que consagra el derecho de acceso a la información. Se hace visible en el universo físico, en el universo biológico y permite concebir la organización de la percepción y del pensamiento.

En lo *epistemológico* esta investigación se ubica en el pensamiento complejo, para tal fin se parte del concepto de complejidad que Morin (2005) define como el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones y azares que constituyen el mundo fenoménico.

En este sentido, considera Renaud (2017) que si la complejidad constituye un atributo del mundo, entonces, el pensamiento complejo es la capacidad de observar e

interpretar las interacciones de lo real. A la vez, es una cualidad reflexiva que irrumpe para integrar las disciplinas, y los distintos saberes en una epistemología que reconoce tanto el error como lo inacabado del conocimiento. Por su parte, Balza (2010) conceptualiza la epistemología de la complejidad:

Como un modo de pensar la multidimensionalidad de la existencia humana, que define el mundo de la vida en su conjunto, donde se propugna la concurrencia de múltiples niveles de realidades: nouméricas, fenoméricas y noosféricas, para el diálogo entre las distintas lógicas del pensamiento: la lógica formal, configuracional y reconfiguracional, se concibe que el conocimiento sobre el desarrollo humano ha de generarse en procesos interpretativo - comprensivos desde la construcción de significados tanto por parte de los actores como por el investigador, al integrar visiones particulares en común en relación con las realidades, para comprender de manera adecuada las experiencias que se tienen sobre el mundo, sus hechos, y significados, en una compleja interrelación de tres dimensiones: las creencias, los conocimientos y las prácticas.(p.33)

El pensamiento complejo se crea y se recrea en el caminar, confrontado a la simplificación postula la dialógica y la recursividad como sus principios más pertinentes y donde se reconoce la incertidumbre, como uno de los legados de la ciencia contemporánea. La propuesta del pensamiento complejo desarrollada por Morin consiste en un replanteo epistemológico que lleva a una nueva organización del conocimiento, tanto a nivel personal como social e institucional. Este aspecto comprende una visión que integra de manera complementaria, múltiples dimensiones de la gestión pública bajo la transparencia organizacional, como fenómenos sociales en construcciones siempre inacabadas, en el marco de la intersubjetividad, e interobjetividad para fortalecer en la sociedad civil la práctica de que el Estado atienda de manera más abierta e interactiva los deseos y las peticiones de los ciudadanos.

Desde un punto de vista epistemológico, el pensamiento complejo es un “paradigma emergente”, puede brindar el campo reflexivo necesario para desarrollar un marco epistémico inclusivo de valores éticos y políticos conformes a las necesidad y desafíos de las comunidades sociales, locales, nacionales, regionales y planetaria.

### **Enfoque de Investigación**

La investigación se orienta según las estrategias de un enfoque cualitativo, estudia la

realidad en su contexto natural, interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas. Respecto a las características del enfoque cualitativo, constituyen un referente clásico los aspectos destacados por Taylor y Bogdan (1986):

- (a) La investigación cualitativa es inductiva; se desarrollan conceptos y comprensiones a partir de los datos; los investigadores recogen datos no para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidas, sino que los utilizan para construir teoría.
- (b) Los escenarios y las personas son vistas desde una perspectiva holística, considerándolos como un todo; las personas son estudiadas en el contexto de su pasado y de las situaciones en las que se hallan.
- (c) Los investigadores cualitativos son sensibles a posibles efectos causados por ellos sobre los partícipes en un estudio, por tanto, interactúan con las personas en sus contextos naturales.
- (d) Se busca comprender a las personas dentro de su propio marco de referencia.
- (e) Los investigadores cualitativos suspenden sus propias creencias, perspectivas o predisposiciones.
- (f) La investigación cualitativa valora todas las perspectivas, en busca comprender la realidad a partir de variadas visiones.
- (g) Los métodos cualitativos son humanistas; consideran la condición humana de los informantes, sus creencias, opiniones, experiencias, visiones, valores, para interactuar con ellos en busca de conocer la realidad estudiada.
- (h) Para el investigador cualitativo todos los escenarios y personas son dignos de estudio.

En este sentido, el estudio se apoya para la interpretación de la información suministrada por los informantes, en la hermenéutica de Gadamer (1995) bajo la que se intenta demostrar cómo la hermenéutica indica no sólo el procedimiento de algunas ciencias, o el problema de una recta interpretación de lo comprendido, sino que se refiere al ideal de un conocimiento exacto y objetivo, siendo la comprensión el carácter ontológico originario de la vida humana que deja su impresión en todas las relaciones del hombre con el mundo, pues el comprender no es una de las posibles actitudes del sujeto, sino el modo de ser de la existencia como tal. Una acción responsable del

ejercicio interpretativo se vincula con el trabajo ético del compromiso solidario por la vida plena de toda la humanidad, en consecuencia, se tiene que aspirar a relaciones dialógicas de comunicación en términos de construcción de nuevos espacios del pensamiento cuya condición sea el ejercicio de la racionalidad. La interpretación parte de conceptos previos que se irán sustituyendo en el mismo transcurrir de la interpretación por otros conceptos que se adecuen mejor.

### **Método de la Investigación**

El método Moriniano se articula a la teoría de la complejidad, que es un medio-fin en un círculo virtuoso de recursividad permanente. La teoría se funde con el método y juntos son los dos componentes imprescindibles del conocimiento. Morin (1980) lo expresa en los siguientes términos:

El método es la actividad pensante del sujeto. De este modo, el método se vuelve central y vital: - cuando necesaria, activamente, hay reconocimiento y presencia de un sujeto que busca, que conoce, que piensa; - cuando la experiencia no es una fuente clara, no equívoca, del conocimiento; - cuando se sabe que el conocimiento no es la acumulación de datos o de información, sino su organización; cuando la lógica pierde su valor perfecto y absoluto; cuando la sociedad y la cultura permiten dudar de la ciencia en lugar de fundar el tabú de la creencia; - cuando se sabe que la teoría siempre está abierta e inacabada; - cuando se sabe que la teoría necesita la crítica de la teoría y la teoría de la crítica; - cuando hay incertidumbre y tensión en el conocimiento; - cuando el conocimiento revela y hace renacer ignorancias e interrogantes (p.366).

Morin (1992) inició su camino del método desde Descartes y Hegel, retomó aportes de las ciencias contemporáneas, y propuso un nuevo método de la complejidad que articula conceptos y reformula el pensamiento:

El método se opone aquí a la concepción llamada “metodológica” en que es reducido a recetas técnicas. Como el método cartesiano, debe inspirarse en un principio fundamental o paradigma. Pero la diferencia aquí es precisamente el paradigma, no se trata ya de obedecer a un principio de orden (excluyendo el desorden), de claridad (excluyendo lo oscuro), de distinción (excluyendo las participaciones), de disyunción (excluyendo la antinomia), es decir, un principio que una la ciencia a la simplificación

lógica. Se trata por el contrario de unir lo que estaba disjunto (p.37)

### **Diseño de Investigación**

El diseño, es abierto, flexible y emergente, construyéndose a medida que se avanza en el proceso de investigación, a través del cual se obtendrán las diferentes perspectivas acerca de la gestión pública bajo transparencia organizacional. Se considera que la realidad no es estática, única e invariable. Existe un concepto de la realidad como algo múltiple, variable y en continuo cambio en cuanto a personas, episodios, situaciones, tiempo y circunstancias; de aquí que toda investigación está muy ligada a una realidad concreta, y sus resultados no serán fácilmente considerados válidos en otra, si no se constata su similitud estructural, concepción dinámica de la generación del conocimiento desde la multirreferencialidad en la complementariedad, tanto de la experiencia y visión de los actores como del referencial teórico con las interpretaciones del investigador. Así entonces, este estudio comprende un proceso no lineal, se requiere configurar y reconfigurar diferentes momentos y fases.

Al respecto, es necesario aclarar que el proceso si bien atiende a elementos de diseños cualitativos presentes en la literatura sobre investigación, no se ajusta a reglas preestablecidas. El diseño de la metodología cualitativa es emergente. El investigador constructivista se mueve hacia una situación sin fórmulas preconcebidas.

Exige el derecho de incluir y usar conocimientos tácitos, los cuales vienen representados por todo lo que el investigador constructivista puede conocer, hacer o representar sin que exista algún elemento que le induzca a manipular ese conocimiento, para ello hace uso de la hermenéutica y la dialéctica moriniana, procesos que le permiten:

- a) Seleccionar los informantes para describir el proceso de investigación
- b) Leer un primer documento, que revele la información que aparece, sobre la investigación o evaluación de lo investigado o evaluado.
- c) Impedir la divulgación de la conclusión de las construcciones a los encuestados.
- d) Dirigir las observaciones a la entidad emergente de la cual ellos forman parte, para otorgarle significado, sentido y explicación.

## **Escenario del Estudio**

La investigación estará centrada en la Contraloría Municipal Libertador del estado Mérida - Venezuela, ampliando la indagación sobre los agentes de cambio que guardan relación con el proceso de formación gerencial, en su extensión e investigación, sin dejar de vincular la investigación con el gremio profesional y los usuarios miembros de la comunidad. En el desarrollo del trabajo investigativo, se cuenta con un número representativo de expertos en el área, dispuestos a suministrar información valiosa de sus vivencias referidas a la realidad en estudio, así como de sujetos representantes de la gestión pública laboral.

## **Selección de Informantes**

En el enfoque de investigación cualitativa los informantes son seleccionados de manera intencional de acuerdo con criterios establecidos por el investigador. En este sentido, la búsqueda por obtener información detallada y extensa, característica de los estudios cualitativos, deriva en que, como indican Bonilla y Rodríguez, (2005), “[...] las dos consideraciones claves que guían los métodos de muestreo cualitativo son: adecuación y suficiencia” (p.135). El primero de estos aspectos, refiere a seleccionar los informantes tomando en cuenta la capacidad de suministrar la mayor cantidad de información posible respecto a la realidad estudiada, y el segundo está asociado con “[...] un muestreo exhaustivo de todas las posibles fuentes de información (personas, lugares, eventos, tipos de datos, tiempos, etc.) para responder a la pregunta de investigación y obtener una descripción comprensiva del fenómeno estudiado” (p. 135).

La selección de informantes es una tarea continua, dinámica, en el que se utilizan distintas estrategias, conducentes a seleccionar las personas o grupos, para aportar la información más relevante en la investigación. Los informantes seleccionados por el autor, poseen amplia experiencia en el objeto de estudio, los cuales se identifican en el Cuadro 1. Con esta selección, se trata de garantizar suficiente heterogeneidad discursiva, acerca del proceso de transparencia.

**Cuadro 1**

<b>Informantes clave</b>			
<b>Experto</b>	<b>Profesión</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
Informante 1	Abogado	Contraloría Municipal Libertador	Venezuela
Informante 2	Abogado	Contraloría Municipal Libertador	Venezuela
Informante 3	Abogado	Gobernación del Estado Mérida	Venezuela
Informante 4	Abogado Periodista	Contraloría Municipal Libertador	Venezuela
Informante 5	Economista	Universidad de Los Andes (ULA) TRANSPARENCIA VENEZUELA	Venezuela

Fuente: Elaboración propia.

### **Técnica e Instrumentos de Recolección de Información**

En esta investigación las técnicas de recolección a utilizar son: la observación y la entrevista. Pérez (2000) afirma que la observación: “es un proceso que requiere atención voluntaria e inteligencia, orientado por un objetivo terminal, organizado y dirigido hacia un objeto con el fin de obtener información” (p. 23). En efecto, favorece el acercamiento entre el investigador y las vivencias de los actores e instituciones.

La entrevista, según, Rodríguez, Gil y García (1996), es “una técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información de otra o de un grupo (entrevistados, informantes), para obtener datos sobre un problema determinado. Presupone, pues, la existencia al menos de dos personas y la posibilidad de interacción verbal”. (p. 223). Los instrumentos son: la guía de observación y el guion de entrevista identificados desde el referencial teórico.

Dentro de la secuencia de propósitos, se elaboró un guión de entrevista en los siguientes términos:

#### **Guión de Entrevistas**

Dirigido a: Investigadores y expertos en el tema de la transparencia en la gestión pública.

Propósito en la entrevista: Recabar información para atender la inquietud de la investigación: *La Gestión Pública bajo Transparencia Organizacional: Una Aproximación desde el Pensamiento Complejo*, la cual tiene como intencionalidades específicas las siguientes:

- 1) Explicar de qué manera los fundamentos de la transparencia inciden en la gestión pública
- 2) Examinar la forma como se evidencia la dinámica de la gestión pública en escenarios de continua transformación
- 3) Proponer los fundamentos teóricos – epistemológicos de una aproximación de la gestión pública bajo transparencia y desde la complejidad.

I. Datos del entrevistado:

- Organización del Sector Público o Asociación en la que se ha desempeñado:
- Tipo de cargo:
- Años de experiencia:

II. La Transparencia en la Gestión Pública

*Disparador/Afirmación:*

La gestión pública constituye un tema de interés para la sociedad en general, en este sentido, se requiere el aporte que realicen los ciudadanos e instituciones a través de sus iniciativas y esfuerzos para coadyuvar al logro de la buena calidad de gerencia pública; de la misma manera, es importante mantener una recíproca y productiva comunicación, que permita el logro de la necesaria transparencia que debe distinguir a un Estado democrático en su rol de propiciador de políticas públicas destinadas a la satisfacción de necesidades colectivas y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Dentro de este orden de ideas, se le agradece a usted, su amable respuesta a las siguientes preguntas:

- 1) Cuáles criterios considera usted relevantes en cuanto a la transparencia como requerimiento para una gestión pública eficiente

- 2) Cómo la transparencia incide en la gestión pública
- 3) Bajo cuales dispositivos internos o externos se garantiza la transparencia como requerimiento para una gestión pública eficiente

### III. La dinámica de la Gestión Pública en escenarios de transformación

#### *Disparador/Afirmación:*

La gestión pública se desarrolla en el tiempo bajo escenarios de continua transformación, los cuales en la mayoría de los casos son de naturaleza económica, política, social, cultural, tecnológica y ambiental que inducen a realizar ajustes o cambios en las formas de ver y hacer las cosas, y donde se sigue con frecuencia la dirección de tendencias globalizantes. En este orden de ideas, es importante su respuesta a las siguientes preguntas:

- 4) ¿Cómo la dinámica social, cultural y política en las organizaciones públicas incide en los modelos de gestión?
- 5) Bajo una visión compleja de incertidumbre, volatilidad y ambigüedad cuales serían las bases para una gestión pública transparente?

### IV. La Gestión Pública bajo Complejidad

#### *Disparador/Afirmación:*

Si consideramos el hecho que la realidad no es estática, única e invariable, sino que es algo múltiple, variable y en continuo cambio en cuanto a personas, episodios, situaciones, tiempo y circunstancias, y partiendo del concepto de complejidad de Edgar Morin que la define como el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones y azares que constituyen nuestro mundo fenoménico, se infiere que el pensamiento complejo permite observar e interpretar las interacciones de lo real, permitiendo integrar disciplinas y saberes en una metodología que reconoce el error y el conocimiento incompleto, postula el diálogo y la recursividad como sus principios más importantes y, reconoce la incertidumbre como uno de los legados de la ciencia contemporánea, para luego formular un replanteo metodológico que lleva a una nueva organización del conocimiento, tanto a nivel personal como social e institucional. Considerando lo anterior y su

reconocida experiencia, le agradezco responder la siguiente pregunta:

- 6) ¿Cómo el pensamiento complejo orientaría una gestión pública más dinámica y transparente?

### **Criterios de Rigor Científico**

Con base en orientaciones presentes en la literatura consultada, la rigurosidad científica del estudio estará asegurada mediante triangulación de informantes, que permite disponer diversidad complementaria de experiencias y visiones sobre la gestión pública bajo transparencia organizacional. Así mismo, durante el procesamiento de información será incorporada la triangulación interpretativa, al vincular representaciones y comprensiones de la realidad construidas por los actores, planteamientos teóricos y las interpretaciones del investigador sobre el objeto de estudio.

Dentro de este orden de ideas, para Rojas (2010) la triangulación consiste en contrastar datos provenientes de diversas fuentes, técnicas, métodos, investigadores e interpretarlos desde distintos enfoques teóricos. Se pretende a través de la triangulación establecer un criterio de validez científica aplicable para la investigación cualitativa en la cual la información suministrada por los entrevistados es considerada como la verdad de cada una de ellos y, por tanto, se le reviste de un valor de credibilidad.

Así mismo, vale destacar que para el análisis de la información suministrada por los informantes y la tomada de textos y documentos, se procedió previamente a la aplicación de la técnica del análisis de contenido, tomando en consideración la pertinencia de los elementos objetivos y subjetivos presentes en la gestión pública, así como la interacción que se da entre las personas y el medio social, dentro de una realidad que es dinámica, cambiante e imperfecta.

En este sentido, Valariano, Yáber y Cemborain (2011) sostienen que cuando el investigador intenta dar estructura a los datos, va creando unidades, categorías, temas o patrones; los interpreta y evalúa; describe hechos y fenómeno, percepciones, sentimientos; reconstituye historias; establece comparaciones; clasifica e interpreta. De

esa forma va armando esa estructura, dándole sentido o significado.

La tarea de interpretación cuyo propósito es desentrañar los hechos, realidades, mensajes, situaciones y la existencia misma, permite darle sentido y significación a las cosas.

El que interpreta la realidad en función de los objetos observados, recoge la información y analiza los hechos para comprender su significación tomando en cuenta el contexto histórico – social.

La interpretación requiere se tomen en cuenta tres aspectos fundamentales: el primero es simple conocimiento y comprensión, que se refiere a entender o comprender lo que se trata de interpretar; el segundo, se refiere a la llamada función de reproductiva o representativa de la interpretación; y el tercero, es la interpretación normativa, que trata de darle a la interpretación una función de criterios para la toma de decisiones.

Sostiene Larrinaga (1999) que la investigación interpretativa trata de comprender los fenómenos de interacción entre personas en situaciones sociales y su fundamento filosófico es que el comportamiento humano es completamente ajeno a los fenómenos físicos, y concluye diciendo que la realidad social es una construcción humana y por ello, solo se puede comprender un hecho social acudiendo e interpretando a sus actores.

Una importante regla en la interpretación de los textos o de los hechos es tener muy en cuenta el objeto de la interpretación, es decir, el tema o los hechos de que es lo que se interpreta. Por ejemplo, en el campo normativo, no solo se interpretan las leyes, sino también pueden ser objeto de interpretación hechos, situaciones o circunstancias como las conductas, pruebas, testamentos, testigos, escritos y otros.

El objeto interpretado exige reglas diferentes en cada caso, atendiendo a sus características propias. En la interpretación de textos, hechos o situaciones se pueden generar diferentes opciones de solución o enfoques, y la elección de una de ellas como propuesta de solución o enfoque implica darle a esa interpretación un carácter de norma o modo de actuar para resolver el caso; así mismo, de la interpretación de los hechos o de un texto puedan surgir varias respuestas y maneras de su comprensión y a la vez tener diferentes sentidos o apreciaciones, en cuyo caso cada sentido o apreciación genera una norma o un modo de actuar diferente. En este sentido, la norma o modo de

actuar no se interpreta sino que es el resultado del trabajo de interpretación; es importante destacar que si los hechos o un texto permite varias interpretaciones, también permite establecer varias normas o modos de actuar para la solución del problema.

El trabajo interpretativo no se circunscribe solo al análisis literal o gramatical del texto, esto es el punto de partida de cualquier interpretación. Debe considerarse también otros elementos como el elemento lógico o racional, así como determinar cómo los hechos o el texto se inserta en una realidad, en sus orígenes y evolución que permita atribuirle sentido y esto se logra del estudio del elemento histórico para concluir con la comprensión integral de los hechos o del texto.

En el Cuarto Momento, luego del análisis practicado a las respuestas presentadas por los informantes, y realizado el procedimiento de triangulación sobre los argumentos y posiciones de cada uno de ellos, así como lo expuesto en textos y documentos, se presentan los resultados de la investigación.

## CUARTO MOMENTO

### FUNDAMENTOS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA BAJO TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL Y COMPLEJIDAD

El punto de partida para analizar la incidencia de la transparencia en la gestión pública es la realidad social misma, producida en un contexto de tiempo y espacio donde los actores con sus ideas, iniciativas y actuaciones, le dan vida, pertinencia y significación a un conjunto de situaciones de carácter objetivo y subjetivo, que se desarrollan en un ambiente complejo donde el Estado debe accionar. En función de esto, primero, se exige abordar los criterios asociados a la transparencia como requerimiento de una gestión pública eficiente.

#### **Criterios de la Transparencia como Requerimiento de una Gestión Pública Eficiente**

Al interpretar lo expresado por los sujetos clave de información, en relación con la transparencia en la gestión pública (Anexo 1), se denota que es mayoritaria la apreciación sobre la *necesidad de la existencia de niveles óptimos de transparencia en la gestión pública*, referida a garantizar el acceso de la información pública a los ciudadanos como un medio para el logro de una gestión pública eficiente.

De la misma manera, es coincidente la postura en cuanto a los requerimientos de *una mayor participación de los ciudadanos en la vigilancia y control de los recursos públicos; la utilización de los avances tecnológicos en informática, la exigencia a los servidores públicos de un comportamiento ético en el desempeño de sus funciones y una oportuna rendición de cuentas*.

A fin de sustentar lo anterior, se considera acertado partir de las precisiones teóricas siguientes:

Santiago (2007) ofrece la acepción etimológica del término “transparencia”; éste se deriva de la palabra compuesta latina *trans-parere*”, que significa algo que se puede ver de un lado a otro, pero no simplemente algo que se puede observar directamente, sino que también se puede ver incluso a través de un objeto interpuesto como puede ser una pared.

Por su parte, Valverde (2004) concibe a la transparencia como la “apertura del flujo de información social, política y económica de las organizaciones burocráticas al escrutinio ciudadano, volviéndola accesible, certera y confiable”. (p.235).

Para Ugalde (2002), la transparencia significa: Abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

Ahora bien, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información al público en general para que los interesados puedan revisarla, analizarla y de ser el caso, usarla como mecanismo para sancionar cuando haya anomalías en su interior.

En sentido similar, Vergara (2006) expone que, “la transparencia es el conjunto de acciones que establece una organización gubernamental para dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (p.17).

Pero, al hablar de transparencia y de acceso a la información gubernamental, es necesario incorporar el tema de la democracia, porque solo en los gobiernos democráticos es factible pensar en la rendición de cuentas y que los ciudadanos se acerquen a la toma de decisiones.

En armonía con lo anterior, Trinidad (2006) señala que la teoría liberal dice que se necesita transparencia para que el poder no se vaya por separado y haga destrozos. La teoría democrática prescribe que sean los ciudadanos quienes en última instancia deben controlar el poder. La insensibilidad de la administración, la arbitrariedad, la sensación de desprotección del ciudadano, deben ser suplantados por un modelo del sistema democrático, el cual incluye entre otros aspectos, la transparencia total de la administración.

De allí, es un requerimiento instaurar una cultura de transparencia; esto, por cuanto si se logra establecer dentro de un sistema democrático, se podrá conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Así entonces, siguiendo el criterio de Gómez (2006), la transparencia debe convertirse en un mecanismo eficaz para la consolidación de la democracia y para la formación de buenos gobiernos; gracias a ésta, será posible que todos los niveles de gobierno trabajen mejor en pro del

pleno desarrollo y bienestar de un país.

La libertad de expresión y el derecho a la información, con garantía de transparencia, son fundamentales en un estado democrático, cuya esencia a inspiración de la revolución francesa, llegó a América de la mano de Thomas Jefferson. Al respecto, la primera enmienda a la Constitución en 1791 ordenó que “el Congreso no hará ley alguna por la que [...] se limite la libertad de palabra, o la de prensa [...]” (<https://www.whitehouse.gov>). De esta manera, la información es un requisito e impulso para que el hombre considerado individualmente, adopte decisiones políticas que adquieren así un valor comunitario.

Lo anterior se relaciona con que la transparencia se identifica con una política de apertura, accesible a las aportaciones de los ciudadanos. Y, por este camino, se alcanza otro de los fines que indirectamente se predicán: La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Debbasch, 1990).

Y, retomando el aspecto de la “democracia”, es importante resaltar el argumento de Naessens (2010), para el cual ésta requiere que lo gubernamental sea transparente, con lo que se quiere decir que, la información de la que deben disponer los ciudadanos, es aquella que posibilita la evaluación del desempeño real del gobierno y sus representantes, a los cuales se debe exigir la rendición de cuentas en procura de evaluar positiva o negativamente sus acciones.

En este sentido; existe una vinculación de primer orden entre la transparencia y los ciudadanos, a través del flujo de información que éstos deben recibir para el ejercicio de la evaluación del desempeño gubernamental. Es así como la ciudadanía debe asumir el reto de incorporarse con su participación al control de la gestión pública, a través del constante monitoreo, seguimiento, control y evaluación de sus actuaciones, en su condición de legítimos beneficiarios de su gestión.

Así, la participación ciudadana en la gestión pública se torna imprescindible y, en algunos casos, comienza a ser exigida por la misma ciudadanía como complemento de la democracia representativa y en cumplimiento de los postulados constitucionales y legales que la ampara.

Esto exige un llamado a los ciudadanos para que participen activamente en los

asuntos públicos del Estado; de hecho, existen reseñas de diversas experiencias de participación en materia educativa, equipamiento humano y servicios, salud, protección ambiental y algunos otros sectores como grupos sociales vulnerables. En tal sentido, han surgido diversas posiciones de análisis, las cuales en su mayor parte, se orientan en dos vertientes: la primera, referida al aporte de la participación en el aumento de la eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad de las acciones emprendidas y; la segunda, en ponderar la trascendencia de la participación ciudadana en la redistribución de poder.

En particular, el ordenamiento jurídico venezolano a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, ha planteado desarrollar un tipo de sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural, tal como lo señala el preámbulo de dicha Constitución.

La participación de la ciudadanía representa un factor prioritario en el control fiscal de la gestión pública, debido a que mediante este mecanismo la sociedad contribuye con el seguimiento, vigilancia, control y evaluación del comportamiento de quienes dirigen las entidades públicas en el cumplimiento de las metas y objetivos de su competencia.

Ante tal realidad, una parte importante de la normativa del ordenamiento jurídico venezolano se ha ocupado de darle fortaleza a la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública, incorporando dentro de su articulado el deber y el derecho de participar.

Esas normas legales procuran alcanzar una verdadera democracia participativa en la cual los ciudadanos sean los protagonistas de su propio bienestar y de la mejora continua de la calidad de vida que todos anhelan.

En este sentido, los Municipios son espacios originarios para la participación ciudadana, por constituir la unidad política primaria de la organización nacional, tal como lo establece la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 168 y el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005).

Para garantizar a la sociedad su participación es ese espacio primario llamado

Municipio, la Constitución en el mencionado artículo 168 indica que el Municipio incorporará la participación ciudadana 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.

De igual manera, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el artículo 2, ratifica la obligatoriedad que tienen los Municipios de incorporar en sus actuaciones a la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de los resultados. Ciertamente, el Municipio es el espacio de la gestión pública donde los administrados están más cerca de sus administradores y generalmente estos últimos son elegidos por los primeros.

Por tanto, el Municipio es el escenario más propicio para que los ciudadanos puedan ejercer la “soberanía” otorgada en el artículo 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante la participación activa en la definición, ejecución, control y evaluación de la gestión pública y sus resultados.

La normativa anteriormente expuesta, se fortalece en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el cual reza que:

El Municipio y las demás entidades locales conforman espacios primarios para la participación ciudadana en la planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Los órganos del Municipio y demás entes locales, deberán crear los mecanismos para garantizar la participación de las comunidades y grupos sociales organizados en su jurisdicción.

También la participación ciudadana en el control fiscal, se fortalece en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), cuando señala en su artículo 6 que los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública.

A este tenor, el artículo 24 de la misma ley, numeral 4, entre otros, indica, que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública son integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal, cuyo

objetivo de acuerdo al artículo 23 de referida ley es:

[...] fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades públicas sujetas a su control.

En relación con la participación de los ciudadanos en el control fiscal de la gestión pública municipal, el artículo 251 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2010, establece:

La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del Municipio. Las autoridades Municipales deberán **promover y garantizar la participación** de los ciudadanos y ciudadanas **en la gestión pública** y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna.

Lo expresado en el artículo 251 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal es expresión de lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece:

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

Lo expuesto en el artículo 62 de la Constitución otorga un derecho inaplazable e intransferible a todos los ciudadanos para que se incorporen en el control fiscal de los asuntos públicos, a la vez que establece la obligación del Estado y el deber de la misma sociedad para que se establezca las condiciones que favorezcan la práctica del control ciudadano de la gestión pública. Esa incorporación de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública, cobra mayor importancia en el ámbito municipal, pues el Municipio es la unidad política primaria de la organización nacional donde administradores y administrados interactúan más de cerca.

Más allá del auge que bajo esta nueva dinámica se aspira obren los gobiernos municipales, hay autores quienes observan con reservas las posibilidades de fortalecimiento de los gobiernos locales, no sólo en Venezuela sino en toda la América Latina. Al respecto, Nickson (1997) señala que entre los desafíos más importantes que deben afrontar las autoridades municipales en su afán de mejorar sus gestiones en términos de eficacia y eficiencia, están: el mejorar la gestión de sus recursos humanos; el rendir cuentas al gobierno central, y el promover una relación más estrecha con la ciudadanía. Se entiende, que en condiciones óptimas de participación ciudadana, administradores y administrados comparten la responsabilidad social en la optimización del uso de los recursos asignados y gestionados, así como en la calidad de vida que se alcance en su jurisdicción municipal.

En este escenario es donde precisamente se encuentra una de las razones para realizar la presente investigación, ya que si el fin primero de un Estado democrático es traducir las necesidades sociales en políticas públicas tangibles, nada es más importante que indagar sobre las posibles inconsistencias entre lo que el marco legal venezolano plantea y la aplicación de lo normado en las distintas instancias de poder, más aún si se trata de las unidades políticas sobre las que se erige el sistema de organización nacional.

Dentro de este panorama, no sólo los políticos y gerentes sociales, sino también los ciudadanos están llamados a jugar un papel protagónico en el estudio y formulación de los mecanismos que más se adecuen a las realidades de cada localidad, por cuanto los presupuestos y financiamientos deben ejecutarse de manera transparente y real, en términos de racionalidad para asegurar la realización efectiva de la planificación y control de la gestión municipal.

De igual manera, con esta investigación se desea aportar las bases que le permitan evaluar, corregir, fortalecer y construir la estructura de una masiva y productiva participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública municipal, en especial del Municipio Libertador del Estado Mérida.

Ante la propuesta descrita, es oportuno resaltar que la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública municipal interesa a todos los sectores que hacen vida local, es decir: la propia organización municipal, sociedad civil, entidades públicas, organizaciones y empresas privadas, gremios profesionales, sindicatos, grupos

deportivos, culturales, educativos, de salud y comunidad organizadas en general, como productores y receptores de bienes y servicios de la administración pública municipal.

Finalmente, es esencial resaltar que la gestión pública municipal en el desarrollo de sus competencias será honesta, transparente, confiable, eficaz, eficiente y responsable a la luz de la ciudadanía, en la medida que la participación ciudadana se incorpore efectivamente en su control fiscal.

Unido a lo anterior, el control de la gestión del gobierno municipal requiere de la implementación de un conjunto de estrategias, que soportadas en las innovaciones tecnológicas sobre información y comunicación permitan dinamizar al municipio a través del fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos y democratización al acceso de la tecnología, en procura de los deseados niveles de eficacia y eficiencia en el manejo de recursos públicos.

Dentro de la oleada postmodernista de la aplicación de los adelantos tecnológicos en materia de información y comunicación surge el llamado gobierno electrónico, el cual ha permitido dentro del actual momento de digitalización de la economía mundial, mejorar el desempeño de los funcionarios y elevar la productividad en los objetivos y metas.

Los municipios por su cercanía con los ciudadanos constituyen el escenario por excelencia para que estos ejerzan el derecho de participar en el control y evaluación de la gestión de sus gobernantes locales.

Los cambios tecnológicos logrados en materia de información y comunicación, han facilitado la realización de tareas, reducir costos y aumentar la productividad. La administración pública y la privada en forma progresiva se han venido adaptando al nuevo paradigma tecnológico, con la inclusión de cambios sustanciales en sus procedimientos y en sus normativas legales y organizativas. Al respecto, Brunet, Belzunegui y Pastor (2011) sostienen en torno a la información y al conocimiento que éstos “son factores decisivos hoy para la actividad de las organizaciones. La eficacia y la eficiencia se fundamentan hoy más que nunca en la acumulación de competencias distintivas que tienen que ver con la trasmisión de información y con la generación de conocimientos (p.346).

Para Brunet (et al.), el cambio tecnológico es fundamentalmente un proceso social en el que se da una interrelación entre el cambio técnico, el económico y el social. En el mismo, las tecnologías de la información y la comunicación, si bien es cierto tienen una gran participación, no tienen la exclusividad en la ocurrencia de factores de tipo institucional, de estrategias y decisiones de los actores sociales, que unidos todos dan lugar al proceso de innovación y creación de nuevas tecnologías.

En Venezuela, la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha sido progresiva. En este sentido, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) destaca el carácter obligatorio de su uso en los siguientes términos: Artículo 11: Los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informativos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas. Cada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en internet, que contendrá entre otras, la información que se produce que se considere relevante [...]

Sin embargo, es importante destacar la necesidad de implementar y poner en práctica programas de capacitación del recurso humano en el manejo informático; de esta manera, las ventajas de internet llegan a todos los sectores de la sociedad. En este sentido, la tendencia se orienta hacia una sociedad identificada con el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, lo que Castells (2006) llama informacionalismo, definiéndolo como “un paradigma tecnológico basado en el aumento de la capacidad de procesamiento de la información y la comunicación humana, hecho posible por la revolución de la microelectrónica, el software y la ingeniería genética” (p.34).

Al respecto, el estado venezolano ha creado un cuerpo de leyes y normas con el objeto de desarrollar los principios orientadores en materia de tecnologías de la información y comunicación, que posibilitan estar en sintonía con la realidad de una sociedad mundial digitalizada y en red, la cual cubra un extenso universo de información dirigida a una diversidad de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales sobre los cuales ejerce una influencia importante.

El informacionalismo de Castells tiene su expresión en Venezuela en la Ley Orgánica

de la Administración Financiera del Sector Público (2005), que en sus artículos 124, 125 y 127 numeral 14, refieren la pertinencia de soportar a través de medios informativos el Sistema de Contabilidad Pública Venezolano. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), en su artículo 77 establece que, la administración pública municipal desarrollará progresivamente la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimientos y control de la gestión.

De esta manera, los referidos instrumentos legales recogen los principios expresados en el artículo 110 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), según el cual el Estado reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional.

Del contenido en el referido artículo del texto constitucional, surgen otras iniciativas del Estado venezolano para crear un cuerpo de normas con el objeto de desarrollar los principios orientadores en materia de ciencia, tecnología e innovación y sus aplicaciones. A tal fin se aprobó la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (2010) y, en materia de comunicaciones, se creó la normativa para garantizar el derecho humano de las personas a la comunicación y para la realización de actividades económicas, relacionada con las telecomunicaciones, contentiva en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000).

También, a través del Decreto 825 de mayo 2000, se declara el uso de internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político del país y se ordena a la Administración Pública Nacional incluir en sus planes sectoriales y en desarrollo de sus actividades, metas seleccionadas con el uso de internet que faciliten la tramitación de sus asuntos y competencias.

De igual manera, se insta a todos los organismos públicos a utilizar internet para el intercambio de información con los particulares, tales como bolsas de trabajo, buzón de denuncias, trámites comunitarios y trámites de diversa índole que ofrezcan facilidades y soluciones a las necesidades de la población.

Por otra parte, el Decreto 3390 de diciembre 2004 establece que la Administración Pública Nacional empleará prioritariamente Software Libre, desarrollado con

Estándares Abiertos en sus sistemas, proyectos y servicios informativos, a objeto de garantizar al usuario el acceso al código fuente del programa y, lo autoriza a ejecutarlo con cualquier propósito, en las mismas condiciones de licenciamiento acordes al programa original, sin tener que pagar regalías a los desarrolladores previos.

Por otra parte, el hombre en su afán del logro de mejores condiciones de vida, trata siempre de explorar nuevas formas de organización social, las cuales se adaptan al contexto de tiempo y espacio que le rodea. El proceso globalizador postmoderno dio origen a una forma de organización llamada la sociedad en red, la cual según Castells (2006), no constituye un resultado de la revolución tecnológica, sino “de la afortunada coincidencia, en determinado momento y lugar, de factores económicos, sociales, políticos y culturales que permitieron la emergencia de nuevas formas de organización social, que prevalecieron y se extendieron aprovechando la oportunidad histórica ofrecida por el informacionalismo” (p. 39).

No es menos cierto que, la sociedad en red digitalizada, como una expresión de la globalización, tiene alcance mundial y cubre un extenso universo de información dirigida a una diversidad de gustos y preferencias, que logra influir inclusive de algún modo, en personas que no están integradas en la red.

La importancia de la red fue considerada por el gobierno venezolano, y en este sentido, con el objeto de integrar las redes de información y telecomunicaciones del estado que faciliten la comunicación entre los órganos de la Administración Pública, el 27 de junio de 2003 mediante Decreto N°2.479 se crea la Comisión Presidencial para la conformación de la Red del Estado, la cual se ocuparía entre otras funciones, de la formación de un centro para el registro, almacenamiento y procesamiento de información del Estado, utilizando tecnologías de información y telecomunicaciones como herramientas de apoyo para los servicios del Estado y para la participación ciudadana y comunitaria.

Con la plataforma normativa disponible compuesta de leyes, decretos, ordenanzas y directrices, las instituciones del Estado dan inicio a planes de acción encaminados a la implementación y uso de las nuevas “Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). En este orden, destaca la propuesta del Viceministerio de Tecnologías de Información”, adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología, en su informe sobre

“Estrategias de Gobierno Electrónico en Venezuela” (MTC, 2001), en la cual se fundamenta el plan nacional de Tecnología de Información en los siguientes términos:

- A. Desarrollar y consolidar una Plataforma Nacional de Tecnologías de Información y Comunicaciones que permita fortalecer las capacidades humanas y mejorar la calidad de vida.
- B. Crear una adecuada base de recursos humanos en tecnologías de información, mediante la formación masiva para la apropiación de una cultura tecnológica por parte de los usuarios de las TIC.
- C. Acelerar la modernización del Estado mediante el uso masivo de las TIC, con la finalidad de facilitar las comunicaciones intra e intergubernamental y con la sociedad en general, e incrementar la calidad en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, instituciones y organizaciones.
- D. Promover las Tecnologías de Información y Comunicación en el sector productivo, público y privado, a fin de elevar su productividad y competitividad, en el marco de la economía digital mundial.

Las mencionadas iniciativas realizadas por el poder nacional, tanto en lo legislativo como en su implementación, han sido extensivas al ámbito municipal y se observa que un importante número de municipios del país decidieron acogerse a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el propósito de favorecer las relaciones entre los ciudadanos y el municipio y crear un nuevo modelo de gestión que favorezca el control social de los ciudadanos sobre la administración municipal.

La aplicación de las tecnologías de información y comunicación por parte de los municipios ha contribuido de manera determinante en la simplificación, celeridad y transparencia de los trámites administrativos, pero al mismo tiempo ha permitido acercar al ciudadano con el municipio a través de la automatización de algunos procesos como la presentación de portales por internet para difundir información de programas municipales y temas de interés colectivo. Por otra parte, en algunos municipios, los ciudadanos pueden acceder a información institucional y hasta realizar trámites y transacciones por medio de portales como: declaración y pago de impuestos, información catastral, programa de obras y servicios públicos.

En este sentido, los adelantos tecnológicos logrados, en materia de información y comunicación, le ha permitido a la gestión pública mejorar su desempeño al acercar a los ciudadanos con el gobierno e interactuar al mismo tiempo con organizaciones del sector privado, a través de los portales de internet y de las llamadas redes de información que actúan de enlace con las personas en la generación de información.

Sin embargo, los adelantos tecnológicos de la información y comunicación no siempre garantizan la deseada transparencia en el manejo de las finanzas públicas, por lo que se hace necesario profundizar en el estudio del comportamiento ético de las personas y la dinámica sobre el control del poder.

Al respecto, Naessens (2010) sostiene que, cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público, se denomina *Ética Pública*, también llamada *ética para la política y la administración pública*. Esta ética señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública.

La ética está íntimamente vinculada con los principios rectores que deben orientar las actuaciones de los servidores públicos, como son la honestidad objetividad, responsabilidad, imparcialidad, accesibilidad, equilibrio, transparencia y eficiencia, entre otros, y además con el compromiso de cumplir cabalmente con lo dispuesto en las leyes, directrices y manuales que regulan su desempeño como funcionarios y como ciudadanos.

En este sentido, Spano (2016) denota que la dimensión ética incorpora un componente esencial al buen gobierno y la buena administración: el objetivo que toda persona deber perseguir es el bien; principio en cuya virtud, tanto el personal al servicio de la administración pública como los ciudadanos, han de actuar con honestidad, rectitud y lealtad. La razón debe buscarse en el grado de compromiso real de los gobernantes y administradores con la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. El servicio objetivo al interés general implica entender preferentemente las necesidades colectivas de las personas.

En todo momento es necesario reforzar los valores éticos de los funcionarios públicos y la ciudadanía en general a fin de evitar prácticas indeseadas que afectan al buen funcionamiento de la gestión pública y en algunos casos el patrimonio público.

Siguiendo la posición de Naessens (2010), las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. De esta manera, mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma.

Así entonces, el comportamiento ético y transparente de los funcionarios públicos se constituye en una garantía para el logro de una buena gestión pública, a la vez que fortalece su legitimidad y coadyuva al fortalecimiento de la democracia; lo ético se vincula con los valores de la responsabilidad del gobierno y sus deberes para con la sociedad a quien debe rendir cuenta de sus actividades. Esto en forma desagregada, se traduce en una rendición de cuentas; bien, hacia lo interno, cuando la rendición se hace ante los entes y órganos que dan soporte al Estado, y a lo externo, cuando se hace a los ciudadanos. En este sentido, la rendición de cuentas va a permitir la valoración de la eficiencia del desempeño del gobierno.

En Venezuela, la rendición de cuentas tiene rango constitucional tal como lo expresa el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en los siguientes términos:

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

Así mismo, el mandato constitucional de la rendición de cuentas está incluido en las leyes orgánicas de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y la del Poder Público Municipal, respectivamente, para que surtan efectos en los ámbitos de sus competencias.

En resumen, la rendición de cuentas se refiere a la obligación que tienen los funcionarios de la gestión pública de dar toda la información y explicaciones sobre sus actuaciones incluyendo las respectivas justificaciones a su modo de proceder, a fin de que los ciudadanos puedan evaluar su desempeño. Atendiendo a la postura de Claros

(2009), la rendición de cuentas constituye un proceso integral el cual comprende la información de los logros y las limitaciones que se presentan en toda gestión; dicho de otro modo: ¿qué se hizo y cómo?, ¿qué no se hizo y por qué? o, si pudo hacerse mejor, por qué no se hizo?, durante un periodo determinado.

En la misma XIX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), reunida en Asunción-Paraguay, se consideró la rendición de cuentas como un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida ésta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual, los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones. Se compone de mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.

En este sentido, se valora la rendición de cuentas para la evaluación de la gestión pública, más cuando se vincula muy estrechamente con la transparencia en la información. De hecho, la rendición de cuentas se constituye en el cuarto principio adaptado por la OLACEFS en Asunción en los siguientes términos:

*Transparencia de la Información:* La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promoviéndose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados.

En consecuencia, los órganos de control deberán impulsar que, la información presentada por las instituciones y funcionarios públicos cuente con las mencionadas características. Además, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) promoverán un uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación, no sólo para lograr el acceso a la información sino también para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente. Así mismo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) promoverán el desarrollo e implementación de normativa, sistemas y, metodologías e indicadores, que permitan realizar mediciones y

evaluaciones permanentes de la gestión pública y de la rendición de cuentas.

De tal modo que, la transparencia se identifica con la información pertinente, oportuna y veraz que debe bajar desde los operadores de la gestión pública hacia los ciudadanos. En este sentido, adquiere un rol protagónico la participación ciudadana, por ser precisamente los ciudadanos los destinatarios de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos que propugna el Estado. Es inherente a vivir en democracia el ejercer sin distinción de raza, sexo o condición, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a opinar, el derecho a estar informado a participar en plebiscitos, referendos y consultas populares, constituir partidos y movimientos políticos, a ejercer control sobre la administración de los recursos que maneja el estado, la posibilidad de revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto, entre otros.

### **Efectos de la Transparencia en la Gestión Pública**

Para que la transparencia sea posible se requiere poner en práctica los instrumentos legales o normativas que le permitan al ciudadano establecer un diálogo eficaz con la administración pública y con todos los actores que buscan ejercer su libertad y el respeto por sus derechos fundamentales, así como el cumplimiento de sus deberes.

La democracia participativa está consagrada en la mayoría de los textos constitucionales de los países democráticos y para hacerla efectiva requiere de la implementación de los mecanismos normativos y consensuales, que garantizan la verdadera participación ciudadana. En esos países, se ha consolidado el derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información y el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, para permitir a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas.

En resumen, se considera la participación ciudadana como un instrumento que favorece la optimización de la gestión pública en procura de su eficiencia.

De la interpretación de las respuestas de los informantes clave sobre la pregunta N°2 del guión de entrevista: ¿Cómo la transparencia incide en la gestión pública? contenida en Anexo N°1, se revelan coincidencias sobre los efectos en términos de beneficio que

produce la transparencia en la gestión pública, destacándose las siguientes:

1. La transparencia favorece la interacción; a través del flujo de información, entre el sector público y los ciudadanos
2. Robustece la calidad e imagen de la gestión pública
3. En un contexto de transparencia los servidores públicos se sienten motivados, y en tal sentido ofrecen una mejor atención a los ciudadanos
4. Permite mejorar la calidad de los servicios
5. Se incentiva y facilita la participación ciudadana
6. Se logran mejores instrumentos legales y procedimentales
7. Con la transparencia se disminuyen los actos de corrupción
8. Se establece mejores relaciones entre el gobierno y los ciudadanos
9. Permite el control y fiscalización de los asuntos públicos
10. Permite preservar y ejercitar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales
11. La transparencia es el instrumento más eficaz contra la desinformación y manipulación de los ciudadanos

En este orden de ideas, Spano (2016), afirma que la transparencia ha ido incrementando su importancia en los últimos veinte años, conforme la sociedad civil ha ido cobrando conciencia y exigiendo que el derecho a la información pase de ser una aspiración más o menos atendida por los gobiernos, a ser una obligación legal, lo cual garantiza no solo rendición de cuentas a posteriori, sino la participación de la sociedad en el diseño a priori de las políticas públicas y, eventualmente, en la toma de decisiones de todo tipo.

Dispositivos internos y externos de la transparencia para una gestión pública eficiente

La transparencia en la gestión pública se vincula con la difusión de información que hace el gobierno a los ciudadanos, quienes como mandantes, por una parte, y beneficiarios también de los resultados de su desempeño, tienen el derecho de participar activamente en la formulación de políticas públicas y ejercer control sobre los actos de la administración gubernamental.

En este sentido, para el logro de tal propósito es necesario que los ciudadanos dispongan de instrumentos y dispositivos legales y reglamentos que les permita examinar y calificar el desempeño del ente público; es así como en la mayoría de los países democráticos, se han aprobado dispositivos legales sobre transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, comportamiento ético de los servidores públicos, uso de medios tecnológicos para la difusión de la información, publicidad oficial, reuniones y asambleas públicas. El objetivo primordial es lograr una gestión pública eficiente, afianzar el sistema democrático y lograr el mayor bienestar para las personas, el medio ambiente y el país en general.

De la interpretación a las respuestas de los informantes clave de la investigación a la pregunta N°3 (Anexo N°1), se observa claridad y acierto en las apreciaciones y concuerdan con lo expuesto por Castelazo (2003), citado por Spano (2016), en los siguientes términos: “la eficacia como fin, basada en normas claras y aceptada, buena organización, aptitud y honradez en el desempeño y una actitud abierta e incluyente, son elementos insustituibles para la construcción de cualquier sistema político transparente” (p.245).

#### La dinámica de la gestión pública en escenarios de continua transformación

En el contexto de la gestión pública se observa una estructura burocrática compleja donde el recurso humano con sus valores y antivalores como la corrupción, el clientelismo, la apatía, la falta de formación para desempeñar cargos entre otros, se entrecruzan generando situaciones que vulneran o desmejoran la eficiencia del modelo de gestión existente en el momento. Se requiere entonces, su replanteo a través del fortalecimiento de los valores éticos, educativos y laborales dentro de una realidad donde interactúan las dinámicas social, cultural y política.

#### **Dinámica Social, Cultural y Política en las Organizaciones Públicas: su Incidencia en los Modelos de Gestión**

El buen desempeño de la gestión pública se identifica con la aplicación de criterios democráticos y participativos, donde exista la *sindéresis* necesaria para la solución de

las divergencias dentro de un contexto complejo donde se mueven grupos o personas con aspiraciones, intereses, objetivos y compromisos diferentes, dentro de un ambiente propenso a continuos cambios, que induce a los actores políticos y sociales a realizar los ajustes que de manera inmediata o programada sean necesarios realizar al modelo de gestión.

En este sentido, Uvalle (2016) sostiene que la nueva acción política es producto de contextos abiertos, plurales y diversos que tienen energía organizada para impulsar cambios en la vida de los Estados. La nueva interacción de las autoridades con los ciudadanos no es un dato más sino el reflejo de un modo de gobernar ahora más complejo, en donde concurren grupos y organizaciones que demandan el derecho a participar no solo en la discusión de los asuntos públicos, sino en la forma de organizarlos en las agendas de gobierno.

Vale destacar, que los cambios y nuevas orientaciones de la gestión pública no siempre se mueven dentro de la lógica del logro de la eficiencia, debido, por una parte, a que los grupos o factores del acontecer político, social y cultural tienen su propia agenda y direccionalidad. En este sentido, los factores políticos presionan hacia el logro del control político dentro de la gestión pública, los factores culturales y sociales al logro de espacios inherentes a su actividad, y por otra parte, los protagonistas de la gestión pública en razón del conocimiento y experiencia que de ella tienen analizan la situación y las propuestas que se presentan y, a través del diálogo y acuerdos, se negocia la implementación y puesta en marcha de los cambios que se deben realizar.

En este contexto donde la interacción produce un modo particular de convivencia entre los factores políticos, sociales y culturales, el sector público debe darle sus espacios de participación para el logro del interés colectivo. Sobre este aspecto, Renaud (2017) argumenta que las interacciones con el entorno son múltiples y de naturaleza divergente; reciben demandas que pueden ser contradictorias o de variados propósitos según los actores involucrados y afectados por ellas; información de múltiples sentidos; responden a necesidades cambiantes de diversos grupos; necesitan insumos de distintos tipos para legitimarse socialmente agregando valor a sus clientes y usuarios.

Dentro de las organizaciones públicas se da una dinámica social en términos de una interacción entre las personas que forma parte de la misma y, a lo externo, con personas

que no pertenecen a la organización pero que son usufructuarios o destinatarios de la acción de su gestión, son los ciudadanos. Al mismo tiempo dentro de esas organizaciones públicas, se produce una dinámica cultural referida, entre otras, a las ideas, conocimientos, creencias, saberes, modos, costumbres, educación y experiencias de las personas que forman parte de ellas, y a través de la interacción consuetudinaria se generan un proceso enriquecedor en cuanto a usos y comportamientos que al ser internalizados por las personas le imprimen forma y estilo a la institución pública.

En relación al aspecto cultural, Morin (2001) afirma que la cultura, que resulta ser propia de la sociedad humana está organizada/es organizadora, mediante el vehículo cognitivo que es el lenguaje, a partir del capital cognitivo de los conocimientos adquiridos, de los saber/hacer aprendidos, de las experiencias vividas, de la memoria histórica, de las creencias míticas de una sociedad”.

Mediante la respectiva interpretación de las respuestas de los informantes clave sobre la pregunta N°4 (Anexo N°2), se desprende un criterio unánime sobre la existencia de una propensión al cambio en los modelos de gestión producto de la dinámica social, cultural y política; en especial, en lo social y cultural destaca el impacto favorable que producen las tecnologías digitales sobre las formas de comunicación. Ello, se refleja por una parte, en aumentos de las posibilidades de comunicarse y en la reducción de los costos para su realización, y por la otra, se refleja en el logro de mayor eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos y metas. La fluidez de la información por medios digitales permite también mejorar la participación ciudadana, el incremento de la transparencia y la confianza de la sociedad de la gestión pública.

### **Bases para una Gestión Pública Transparente bajo una Perspectiva Compleja**

Bajo una perspectiva compleja, la gestión pública como organización se ubica dentro de la definición del conjunto de acciones y decisiones tomadas por sus actores como resultado del desarrollo de ideas, principios, fundamentos legales, diálogos y acuerdos que se dan dentro de un contexto donde coexisten las divergencias de criterios, la incertidumbre sobre lo planificado, sobre lo objetivo y lo subjetivo; y donde los cambios se producen con una frecuencia inesperada, producto de una realidad que es múltiple y variable en cuanto a situaciones y circunstancias que ocurren en el transcurrir del

tiempo.

En armonía con lo anterior, Morin (1994) sostiene que,

A primera vista la complejidad es un tejido (complexus: lo que está tejido en conjunto) de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados; presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple. Al mirar con más atención, la complejidad es, efectivamente, el tejido de eventos, acciones, interacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico (pp.48-49).

Por su parte, Renaud (2017) con fundamento a la definición que aporta Morin, atribuye al pensamiento complejo las siguientes características: reconoce la multi dimensionalidad de los fenómenos, abandona los análisis parciales reduccionistas disciplinares (disyunción, separación); estructura la realidad sobre la base de relaciones donde coexisten de manera simultánea y antagónica, entre otros, los conceptos de orden y desorden, estabilidad, inestabilidad, certeza e incertidumbre; incorpora lo inesperado en la emergencia sistémica y en la ecología de la acción.

Se considera una gestión pública transparente aquella que le reconoce a los ciudadanos el derecho y acceso a la información pública, así como el de su participación en la planificación y elaboración de políticas públicas y luego le garantiza un rol protagónico en el ejercicio del control sobre la ejecución de los planes, respetándole también el derecho que les asiste de exigirle al sector público el cumplimiento de sus deberes y compromisos.

Ahora bien, bajo una perspectiva compleja donde interviene una variedad de situaciones, criterios e intereses; la gestión pública puede disponer del mecanismo del diálogo con los ciudadanos y la sociedad en general para el logro de acuerdos y la conciliación de las posiciones contrapuestas que se dan en un ambiente influenciado por factores de inestabilidad, incertidumbre, ambigüedad y volatilidad.

Ello representa un medio eficaz para el logro de los equilibrios necesarios, el afianzamiento de la transparencia de la gestión pública y el fortalecimiento del sistema democrático de gobierno.

La gestión pública en su interacción con los ciudadanos y la sociedad planifica y produce acuerdos orientados a la satisfacción de aspiraciones y necesidades, que proyectados hacia el futuro dentro del corto, mediano y largo plazo pueden verse

afectados por situaciones no previstas y no contables por las partes, es decir, por la gestión pública y los ciudadanos, pudiéndose alterar el propósito, razón y el cumplimiento de lo planificado o convenido. Tales eventos impredecibles le dan carácter de complejidad a la gestión pública al tener que enfrentar situaciones de incertidumbre sobre el logro de los resultados esperados o convenidos.

De la misma manera, dentro de la complejidad, la gestión pública se enfrenta a momentos de volatilidad presentes en los frecuentes cambios o ajustes que se producen en los modelos, formas de gestión y en el accionar cotidiano, junto con situaciones confusas o ambiguas las cuales pueden dar lugar a indefiniciones en cuanto a su sentido y propósito. Son múltiples los factores complejos presentes en la gestión pública, en muchos casos antagónicos o contrapuestos, que requieren ser analizados, discutidos y mediante el consenso realizan los ajustes necesarios para el logro de los objetivos y metas.

En este sentido, se resalta el aporte de Uvalle (2016), en tanto que la nueva interacción de las autoridades con los ciudadanos no se configura en un dato más; más bien es el reflejo de un modelo de gobernar ahora más complejo, en el que concurren grupos y organizaciones que demandan el derecho a participar no solo en la discusión de los asuntos públicos, sino en la forma de organizarlos en las agendas de gobierno. (p.214).

### **Fundamentos Teórico - Epistemológicos de una Aproximación de Gestión Pública Transparente y desde la Complejidad**

El pensamiento complejo propone un replanteo epistemológico a través de una nueva organización del conocimiento, alineado con una propuesta ético – política que funcione en el contexto de una realidad abierta, tomando en cuenta las necesidades, aspiraciones y retos sociales, para permitirle a la gestión pública el ejercicio transparente de sus fines, habida cuenta, que hasta el pasado reciente y aún en algunos casos hasta el presente, la gestión pública ha estado aferrada a principios de gestión ya superados.

En este sentido, Morin (1977) afirma que una reforma del pensamiento en la gestión pública capaz de integrar lo local y lo específico, permite reconocer las relaciones en la socialización y las potencialidades de los seres humanos. Desde esta perspectiva, se concibe una transparencia con nociones de organización, desorganización, auto

organización, elementos físicos, biológicos, culturales y sociales, psíquicos, intelectuales y espirituales, inherentes al ser humano. El razonamiento de Morin aplicado a la gestión pública desde la perspectiva de la transparencia, va a fortalecer en los ciudadanos la práctica del control para que el gobierno actuando de manera interactiva, atienda sus aspiraciones y demandas.

### **Lineamientos Orientadores desde una Visión Compleja para una Gestión Pública más Dinámica y Transparente**

La gestión pública bajo transparencia se identifica como un fenómeno social complejo, multidimensional y dinámico; por tanto, para su estudio se llama a utilizar el pensamiento complejo como una herramienta que permite observar, analizar e interpretar las relaciones y conexiones que se dan entre los elementos que conforman el mundo de lo real; partiendo de la base de que el conocimiento es un elemento al que no se le conoce límites y, en el que siempre está presente la posibilidad de la ocurrencia del error, dentro de un contexto donde el sujeto observador y procesador del conocimiento es al mismo tiempo objeto del conocimiento. En referencia al método aplicable al pensamiento complejo, Morin (2006) afirma que “el fin del método es ayudar a pensar por uno mismo para responder al desafío de la complejidad de los problemas” (p.36).

Por su parte, Renaud (2017) atribuye al pensamiento complejo las siguientes características: reconoce la multi dimensionalidad de los fenómenos; abandona los análisis parciales reduccionistas disciplinares (disyunción, separación); estructura la realidad sobre la base de relaciones donde coexisten de manera simultánea y antagónica, entre otros, los conceptos de orden y desorden; estabilidad, inestabilidad, certeza e incertidumbre; incorpora lo inesperado en la emergencia sistémica y en la ecología de la acción.

Ahora bien, cuando la gestión pública como gestión compleja se enfrenta a escenarios de alta complejidad y dentro de un panorama incierto y conflictivo, en lo epistemológico la gestión compleja prosigue Renaud (2017), acepta la transdisciplina, irrumpiendo los límites de las disciplinas y las integra en una racionalidad científica emergente, abierta y creativa. Se interpreta la creciente complejidad de los fenómenos como constitutiva de la realidad y se propone al pensamiento complejo como una nueva

manera se observar al mundo en su tejido complejo y multidimensional. Y, además, agrega otros saberes del conocimiento científico, como el arte y la literatura.

Así mismo, incorpora modos de pensamiento: antológico, transdisciplinario, sistémico, complejo y estratégico, y adopta maneras de pensar por principios. La capacidad de observar, interpretar, optar, decidir y actuar en contextos de complejidad crecientes, inciertos y conflictivos, demanda un tipo de saber acumulado, un conocimiento subyacente, multidimensional, subjetivo, contingente, emergente que se cultiva como maneras de pensar.

Reconoce la presencia simultánea de orden y desorden, estabilidad, inestabilidad, certeza, incertidumbre, propósitos contrapuestos y objetivos móviles y soluciones de múltiples posibilidades. Asume el holismo y la interconectividad del pensamiento sistémico e interpreta a las organizaciones como sistemas vivos y autopoiéticos.

De igual manera, acepta la incertidumbre y la impredecibilidad en el largo plazo; genera información inteligente para la toma de decisiones y moviliza los recursos para el cambio en secuencias viables de corto plazo. Propone visiones prospectivas para el largo plazo y a la planificación como un proceso de aprendizaje; genera las condiciones de viabilidad de los asuntos clave tanto internos como externos; interpreta a las organizaciones como fenómenos de poder y gestiona el conflicto de manera positiva, como fuente de tensión creativa hacia el cambio.

En este orden de ideas, se concluye que, del pensamiento complejo se pueden obtener importantes aportes que permiten orientar el desarrollo de una gestión pública más dinámica y transparente; siguiendo a Morin se trata de unir, de ver a la persona y sus manifestaciones sociales (organizaciones, instituciones, cultura) en su multidimensionalidad e interrelacionalidad, de integrar distintas perspectivas.

Con respecto al resultado de la triangulación en torno a la pregunta N° 6 del guión de entrevista (Anexo N°3): ¿Cómo el pensamiento complejo orientaría una gestión pública más dinámica y transparente?, se denota uniformidad en tanto los criterios en las respuestas de los informantes clave, en relación con la interrelacionalidad, en el sentido que todos refieren la necesidad de la interacción gestión pública – ciudadanos, para lograr a través del dialogo y acuerdos, el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. En este mismo sentido, la interrelacionalidad permite enseñar la condición

humana, que Morin (1999) propone como el primer saber esencial a la educación; la interrelacionalidad se hace presente también en la gestión pública cuando esta se desenvuelve en contextos económicos políticos, sociales, culturales, geográficos, ambientales y otros.

Por otra parte, se puede observar a la persona en la multidimensionalidad cuando se considera su condición humana formada por componentes relacionados con su dimensión física, psíquica, espiritual y cultural, cada una de ellas con su manifestación y expresión propia, para formar un todo como unidad biológica.

Dentro de la misma secuencia, vale mencionar otros aportes del pensamiento complejo para el logro de una gestión pública más dinámica y transparente:

1. La propuesta de Morin (2006) de un método cuyo propósito es ayudar a pensar por uno mismo para responder al desafío de la complejidad de los problemas.
2. La propuesta de fomentar el diálogo entre la gestión pública y las personas o instancias involucradas, orientado al logro del buen funcionamiento de la organización (gestión pública) y de resultados deseados.
3. El pensamiento complejo permite a la gestión pública desarrollar habilidades para conocer, diferenciar, distinguir y decidir sobre situaciones de complejidad que ocurren con alguna frecuencia, en especial aquellos que se presentan en contextos políticos impredecibles o desconocidos.

## REFLEXIONES FINALES

La transparencia en la gestión pública es un componente que contribuye a la legitimación del sistema democrático de gobierno, y para su materialización debe superar trabas políticas, administrativas, usos, costumbres y conductas que se contraponen y coexisten en un contexto complejo donde ocurren simultáneamente situaciones de orden y desorden; certeza e incertidumbre; estabilidad e inestabilidad, y dentro de una dinámica de cambios frecuentes que ocurren producto de la interacción de personas y grupos, con afinidades y diferencias en cuanto a ideas e intereses.

Vale destacar, que en la dinámica de cambios que se da en la gestión pública, como producto del desgaste u obsolescencia en los modelos de gestión, se le adicionan también los cambios que ocurren periódicamente en la estructura burocrática por cambios en los periodos de gobierno de acuerdo al mandato constitucional del país; en este caso, los cambios pueden introducir nuevas orientaciones y formas de hacer y actuar de acuerdo a la orientación política de los nuevos funcionarios.

La transparencia está consubstanciada con el flujo de información útil y necesaria que debe proporcionar el gobierno a los ciudadanos; quienes deben asumir el reto de participar activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión pública; en este sentido, la comunicación, producto de la interacción ciudadanos – gestión pública, es la base para llegar a los entendimientos, acuerdos y logros que se dan dentro de esa red de relaciones complejas inmensas en el ámbito social.

Por otra parte, la transparencia se identifica también con los valores éticos de los servidores públicos que exige de ellos realizar su trabajo con dignidad y decoro; eficiencia y calidad; voluntad de servicio y excelente atención al ciudadano; acatamiento a las leyes y normas que regulan su actividad; y probidad para solucionar los problemas de su competencia. En este sentido, es oportuno mencionar el aporte del pensamiento complejo a la gestión pública y, al respecto, Renaud (2017, parafraseando a Morin expresa que, “la democracia y la ciudadanía planetaria, son en esencia, las dos grandes finalidades ético – políticas de la humanidad en el presente milenio para ello debemos formar ciudadanos capaces de afrontar los problemas de su tiempo” (p.45).

En este orden de ideas, se concluye que siendo la gestión pública realizada por una

comunidad de personas, heterogéneas en cuanto a intereses, valores, cultura, formación académica, principios éticos y políticos, entre otros, que interactúan entre sí, y a lo externo con los ciudadanos, grupos y organizaciones de variada índole dentro de la sociedad, en un contexto signado por la complejidad, se requiere entonces que el recíproco flujo de información constituya un valor insustituible que garantice la necesaria transparencia que debe distinguir a una gestión honesta y democrática.

Ahora bien, tomando en consideración en esta investigación, por una parte, lo expuesto por los autores consultados, y por la otra, los puntos de vista expresados por los informantes clave, así como por los elementos de valor encontrados en la triangulación realizada con sus respuestas, se concluye luego, que la gestión pública desde perspectiva de la transparencia organizacional y vista desde el pensamiento complejo, justifica su pertinencia y afianza su tendencia hacia el equilibrio en su relación con los ciudadanos y la sociedad, cuando:

1. Incorpora la participación ciudadana en la planificación de las obras y servicios requeridos, así como en el seguimiento y control de la gestión pública.
2. Garantiza el flujo de información desde la gestión pública hacia los ciudadanos, y el acceso a los ciudadanos para obtenerla.
3. Cumple con la obligación de rendir cuenta de la gestión realizada durante cada ejercicio fiscal.
4. Actúa con probidad y apego a los principios éticos.
5. Otorga un trato respetuoso, orientador y portador de soluciones hacia los ciudadanos y público en general.
6. Sus actuaciones están soportadas en el respeto al ordenamiento jurídico.
7. Es receptiva a los ajustes y/o cambios que sean necesarios dentro de la estructura organizacional y administrativa.
8. Es proclive al diálogo y a la implementación de mecanismos de equilibrio en su relación con los ciudadanos.
9. Propicia la convivencia aún consiente de la diversidad, ambigüedad, indefinición y divergencia de criterios presente en todo el colectivo humano.

10. Es abierta a la adaptación y uso de las nuevas tecnologías en materia de información y comunicación.
11. Predica la conveniencia del trabajo con calidad y eficiencia.
12. Se constituye en abanderada de la transparencia como garantía de una gestión pública honesta y eficiente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2004) *Nueva Gestión Pública*. Versión en borrador del capítulo 2do del libro sobre Políticas Públicas que publicará la Editorial Porrúa de México en el curso del 2004. [En línea]. Recuperado de: <https://sociologiadeluniversidad.files.wordpress.com/2011/09/villanuevae.pdf>.
- Arellano, D. (s/a) *La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones*. UNAM. [En línea]. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx › www › bju › libros › 9.pdf>.
- Arredondo F. De la Garza, J. y Vázquez, J. (2015). *Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones, basado en un Modelo Estructural*. XX Congreso Internacional de Contaduría e Informática. Ciudad Universitaria, México, D.F.
- Arredondo F, De la Garza y Vázquez. (2014) Transparencia en las organizaciones, una aproximación desde la perspectiva de los colaboradores. *Estudios Gerenciales*; (30), 408-418. [En línea]. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/212/21232399009.pdf>.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2001). *Ley Orgánica del Poder Ciudadano*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.310, octubre 25, 2001. [En línea]. Recuperado de: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ven\\_anexo\\_39\\_sp.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_39_sp.pdf).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1997). *Medidas Contra la Corrupción*. Resolución 51/59, enero 28, 1997. [En línea]. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2003). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Resolución 58/4, octubre 31, 2003. [En línea]. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf).
- Balza L., A.M. (2010). *Complejidad, Transdisciplinariedad y Transcomplejidad. Los Caminos de la Nueva Ciencia*. San Juan de los Morros, Venezuela: Fondo

Editorial Gremial. Asociación de Profesores Universidad Nacional Experimental “Simón Rodríguez” (APUNESR).

- Blanco, I. (2014) Transparencia y gestión pública. *Transparency and public management Sociedad, Estado y Territorio*, 3 (2), pp. 31-50. [En línea]. Recuperado de: <http://www.coltam.edu.mx/wp-content/uploads/2018/03/23.-Transparencia-y-gestio%CC%81n-pu%CC%81blica.pdf>
- Brunet, L., Belzunegui, A. y Pastor, I (2001). *Sociología de la Organizaciones*. (1<sup>ra</sup>. ed.) Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Bonilla, E. & Rodríguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos*. Colombia: Editorial Nomos S.A.
- Caballero, M. (2018) *Existe alto riesgo de corrupción en alcaldías y concejos municipales de Mérida*. *Estado Mérida*, Noticias, Slider Home. Febrero 22.
- Castells, M. (2006). La Sociedad Red: Una Visión Global. *Revista de Administración Pública* N°107, Alianza Editorial Transparencia INAP, México. [En línea]. Recuperado de: [http://www.inap.mx/portal/imagenes/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_107\\_2003.pdf](http://www.inap.mx/portal/imagenes/REVISTA_A_P/rap_107_2003.pdf)
- Castelazo, José R. 2003. La Gestión Pública de la Transparencia. *Revista de Administración Pública* N°107, INAP, México. . [En línea]. Recuperado de: [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_107\\_2003.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_107_2003.pdf).
- Concha y Naser (2012). *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*. Published on Oct.30, CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, marzo de 2012.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria N°36.860, diciembre 30, 1999.
- Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (2014). *Normas para la Formación Participación, Rendición, Examen y Calificación de las Cuentas del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados*. Gaceta Oficial N°40.492, septiembre 8, 2014. Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. [En línea]. Recuperado de: [www.cgr.gob.ve>site news](http://www.cgr.gob.ve/site/news).

- Contraloría Municipal del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Venezuela (2019). *Código de Ética de los Funcionarios, Empleados, Obreros y Personal al Servicio de la Contraloría Municipal del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida*. Gaceta Oficial Municipal Ordinaria N°03 Año II 2019, octubre 04, 2019.
- Claros, R. (2009) *Transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión municipal*. Universidad ESAN. Lima Perú: ESAN Ediciones.
- Decreto 825 (2000). Internet como prioridad. (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°36.955, mayo 22, 2000.
- Decreto 2.479 (2003). Creación de la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado, junio 27, 2003.
- Decreto 3390 (2004). Software Libre (2004). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°38.095, diciembre 28, 2004.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario, julio 31, 2008.
- Decreto 2470. (2003). Conformación de la Red del Estado. (2003). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.733, julio 16, 2003.
- Del Canto E. (2016). *Gestión de la Complejidad en las Organizaciones: Una Reflexión Teórica*. [En línea]. Recuperado de: <http://servicio.bc.uc.edu.ve>.
- Delpiazzo, C. (2009). *A la Búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso en Protección de datos personales y Acceso a la Información Pública*. Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, F.C.U/AGESIC. Montevideo.
- Debbasch, C. (1990). *La Transparencia administrativa en Europa*. Actas de la conferencia Tenua Aix en octubre 1989 París, Ediciones del Centro Nacional de la Investigación científica.
- Desantes, J. (1974). *La Información como derecho*. Madrid: Editorial Nacional.
- Diego, O. (2009) Necesidad de la ética pública. *Serie Cuadernos de la Ética Pública* N°1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México. [En línea].

Recuperado de:  
[https://www.researchgate.net/publication/40536899\\_Necesidad\\_de\\_la\\_etica\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/40536899_Necesidad_de_la_etica_publica).

- Gadamer, H. (1995). *El Inicio de la Filosofía Occidental*. España. Barcelona: Paidós.
- Galindo, M. (2017) *Declaración Jurada de Patrimonio. Demostración de una sociedad competente*. Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela. Publicado en Correo del Orinoco el 1 de agosto de 2017. [En línea]. Recuperado de: [www.cgr.gob.ve/site\\_news](http://www.cgr.gob.ve/site_news).
- Gómez, I. (2006). *Transparencia legal de la fiscalización superior, Análisis de la Ley Federal y de las leyes de los estados*. [Tesis de maestría inédita]. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Maestría en Gestión Pública, México.
- Gómez, M., y Montesinos, V.(2013). *La reforma de la gestión pública en Latinoamérica: su impacto en la transparencia y la divulgación de la información financiera*. [En línea]. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10550/31691>
- Guerrero, E. (2003). *La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México. Ensayos Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública. Reflexiones y testimonios. Desafíos para una sociedad democrática: tolerancia y lucha contra la discriminación*. México, Instituto Federal Electoral, 1 (1), pp. 11-26.
- Guerrero, M. (2006) Medios de comunicación y la función de transparencia. *Revista Cuadernos de Transparencia*, 11 (1). [En línea]. Recuperado de: [http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2017/puerto\\_vallarta/anexos/presentaciones/1a11\\_-\\_medios\\_de\\_comunicacion.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2017/puerto_vallarta/anexos/presentaciones/1a11_-_medios_de_comunicacion.pdf).
- Guichot, E. (2011). Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 1(170). [En línea]. Recuperado de: [https://www.antifrau.cat/resources/12\\_transparencia\\_y\\_acceso\\_a\\_info\\_publica.pdf](https://www.antifrau.cat/resources/12_transparencia_y_acceso_a_info_publica.pdf).

- Giménez, V. (2012). Accesos de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la Gestión Pública. *Revista El Profesional de la Información*, 21(5), pp. 504-508. [En línea]. Recuperado de: <http://eprints.rclis.org/17847/1/Transparencia-EPI.pdf>.
- Gracia, M.; Nuñez, P. y Valsangia, A. (2017) *Transparencia en las empresas públicas: de lo deseable a lo posible*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Documento Programa de Gestión Pública. Área de estado y gobierno. Argentina.
- Larrinaga, C. (1999). Perspectivas Alternativas de Investigación en Contabilidad: una revisión. *Revista de Contabilidad*, Vol. 2, pp. 1-34. [En línea]. Recuperado de: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/6385#preview>.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2010). Gaceta Oficial N°6.013 Extraordinaria, diciembre 23, 2010.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°6.015, diciembre 28, 2010.
- Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°39.575, diciembre 16, 2010.
- Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.920, marzo 28, 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°38.198, mayo 31, 2005.
- López, A. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Martínez C. (2005). La transparencia en la Unión Europea. *Cuadernos de Derecho Público*, N° 26, pp.169-193.
- Manfredi, J. (2017). Horizontes de la información pública. *Revista El Profesional dela Información*, 26 (3), pp.353–360.

- Ministerio de Ciencia y Tecnología, Viceministerio de Tecnologías de Información.  
(2001). *Estrategia de Gobierno Electrónico en Venezuela*. [En línea].  
Recuperado de:  
portal.cenit.gov.ve/cenitcms/imgnoticias/gobiernoelectronico.pdf.
- Morin, E. (1977). *El Método I. La naturaleza de la naturaleza*. 1º ed. Madrid: Cátedra.
- Morin, E. (1980). *El Método II. La vida de la vida*. 5º ed. Madrid: Cátedra.
- Morin, E. (1990). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Madrid, España. Editorial Gedisa.
- Morin, E. (1992). *El método*. Madrid: Editorial Cátedra.
- Morin, E. (1994). *El empeño multidimensional*. México: Anthropos Editorial.
- Morín, E. (1997). *El Método II. La vida de la vida*. Madrid: Cátedra. Morín, E.
- Morin, E. (1999). Los siete saberes necesarios a la educación del futuro, Unesco.
- Morin, E. (2001). *El Método IV. Las ideas*. España: Editorial Cátedra (Grupo Anaya, S.A.)
- Morin, E. (2005). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Morin, E. (2006). *El Método III, El Conocimiento del Conocimiento*, (6<sup>ta</sup>. ed.), Madrid: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.)
- Naessens, H. (2010). *Ética pública y transparencia*. Congreso Internacional 18102010: 200 años de Iberoamérica, Santiago de Compostela.
- Naser, A. y Ramírez A. (2013). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. *Serie Manuales* N° 81, Santiago, CEPAL. (LC/L.3802 - LC/IP/L.333). [En línea]. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>.
- Nickson, A. (1997). *El gobierno local: una responsabilidad compartida, en la Ciudad en el Siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Núñez, D. (2013), *Análisis Dinámico de la Rendición de Cuentas de las Comunidades Autónomas y los Organismos de Control Externo*. (Tesis doctoral inédita). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y

Empresariales, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II (Contabilidad). [En línea]. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/19722749.pdf>

Obama, B. (2009). Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. *Federal Register*, 74(15), pp.4685–4686. [En línea]. Recuperado de: [https://www.academia.edu/51063863/The\\_Transparency\\_President\\_The\\_Obama\\_Administration\\_and\\_Open\\_Government](https://www.academia.edu/51063863/The_Transparency_President_The_Obama_Administration_and_Open_Government).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2008). *Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos*. Ginebra. [En línea]. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GoodGovernance\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GoodGovernance_sp.pdf).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (1997): *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). (2009). *Declaración de Asunción Principios sobre Rendición de Cuentas*. Asunción, Paraguay. [En línea]. Recuperado de: [https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/06/DOC\\_22102009\\_Asuncion.pdf](https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/06/DOC_22102009_Asuncion.pdf).

Organización de los Estado Americanos (2008). *Recomendaciones sobre acceso a la información (AG/ RES (XXXVII-O/07): Puntos resolutivos 8 a. y 13 a.)*, OEA. [En línea]. Recuperado de: [http://www.oas.org/dil/esp/ag-res\\_2288\\_xxxvii-o-07\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/ag-res_2288_xxxvii-o-07_esp.pdf).

Organización de Estados Americanos (1996). Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. [En línea]. Recuperado de: [https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf)

Pérez, G. (2000). *Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y*

*Animación Sociocultural. Aplicaciones Prácticas* (Coord.). Madrid: Narcea.

Platón (1996). *Diálogos*. México: Editorial Porrúa.

Powell, W. y DiMaggio, P. (1991), *The New Institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago. [En línea]. Recuperado de: <http://www.patriciabromley.com/wp-content/uploads/2018/06/PowellBromleyEncyclopedia.pdf>.

Ramírez, Á. (2010) Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*. N° 9 semestral julio-diciembre, ISSN-1870-4271. [En línea]. Recuperado de: [https://www.academia.edu/823883/Innovaci%C3%B3n\\_en\\_la\\_Gesti%C3%B3n\\_P%C3%ABblica\\_y\\_Open\\_Government\\_Gobierno\\_Abierto\\_Una\\_vieja\\_nueva\\_idea\\_Innovation\\_in\\_Public\\_Management\\_and\\_Open\\_Government\\_An\\_old\\_idea](https://www.academia.edu/823883/Innovaci%C3%B3n_en_la_Gesti%C3%B3n_P%C3%ABblica_y_Open_Government_Gobierno_Abierto_Una_vieja_nueva_idea_Innovation_in_Public_Management_and_Open_Government_An_old_idea)

Renaud, C. (2017). *Una propuesta para abordar la gestión compleja*. [Trabajo de Ascenso para optar a la Categoría de Profesora Titular en el Escalafón Universitario]. Centros de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela.

Rodríguez, Gil y García (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Granada, España: Ediciones Aljibe.

Rodríguez, J. (2004). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de Transparencia* No. 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [En línea]. Recuperado de: [https://www.academia.edu/42180165/Jes%C3%BAs\\_Rodr%C3%ADguez\\_Zepeda\\_Estado\\_y\\_transparencia\\_un\\_paseo\\_por\\_la\\_filosof%C3%ADa\\_pol%C3%A9tica\\_M%C3%A9xico\\_Instituto\\_Federal\\_de\\_Transparencia\\_y\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informaci%C3%B3n\\_P%C3%ABblica\\_2004](https://www.academia.edu/42180165/Jes%C3%BAs_Rodr%C3%ADguez_Zepeda_Estado_y_transparencia_un_paseo_por_la_filosof%C3%ADa_pol%C3%A9tica_M%C3%A9xico_Instituto_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informaci%C3%B3n_P%C3%ABblica_2004).

Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Métodos de investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.

Rojas de E, B. (2010) *Investigación Cualitativa fundamentos y praxis*. Venezuela: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Libertador (FEDUPEL).

- Santiago, R. (2007). *Lealtades compartidas. Hacia una ciudadanía multilateral*. [Tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid, España.
- Schauer, F. (2014) Transparencia en tres dimensiones. Transparency in three dimensions. *Revista de derecho* (Valdivia). Versión On-line ISSN 0718-0950 vol.27. N°1 Valdivia jul. [En línea]. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100004>.
- Sequera, C. (2011) Para el nuevo gerente de Estado, ¿Sirve la doctrina tradicional? *Revista Eficaz Auditoria y Gerencia de Estado*. N°3 y 4 Edición especial año 2011. Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado (COFAE). Caracas.
- Spano, P. (2016) El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe. *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, Santa Fe, N° 1, pp. 225-268. [En línea]. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/311480757\\_EL\\_PRINCIPIO\\_DE\\_TRANSPARENCIA\\_DE\\_LA\\_GESTION\\_PUBLICA\\_EN\\_EL\\_MARCO\\_DE\\_LA\\_TEORIA\\_DEL\\_BUENO\\_GOBIERNO\\_Y\\_LA\\_BUENA\\_ADMINISTRACION](https://www.researchgate.net/publication/311480757_EL_PRINCIPIO_DE_TRANSPARENCIA_DE_LA_GESTION_PUBLICA_EN_EL_MARCO_DE_LA_TEORIA_DEL_BUENO_GOBIERNO_Y_LA_BUENA_ADMINISTRACION)
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- Transparencia Venezuela (2004) *Historia ¿Quiénes somos?* Transparencia Venezuela. [transparencia.org.ve](http://transparencia.org.ve)
- Transparencia Venezuela (2005). *Sistema de indicadores de transparencia municipal: Por estados*. [En línea]. Recuperado de: <https://docplayer.es/227571428-Sistema-de-indicadores-transparencia-municipal-por-estados.html>.
- Trinidad, A. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. Coeditores: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, y Miguel Ángel Porrúa. México.

- Ugalde, L. (2002). Red de cuentas y Democracia: El caso de México, IFAL. [En línea]. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>.
- Uvalle, R. (2016) Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Fundamentals of Transparency in the Contemporary. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI (226), pp. 199-220. [En línea]. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42144001008.pdf>.
- Uvalle, R. (2008) Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203), [En línea]. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42120305>.
- Valariano, E.; Yáber, G. y Cemborian, S. (2011). *Metodología de la Investigación Paso a Paso*. México: Editorial Trillao.
- Valverde, M. (2004). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México. *Revista Artículos*, pp. 235-250. [En línea]. Recuperado de: [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04\\_Docentes\\_UdeO ubicar\\_el\\_de\\_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5\\_cont\\_1\\_Valverde\\_Loya.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf).
- Vergara, R. (2006). *La Transparencia como problema*. Cuadernillo IFAL.85, (2<sup>da</sup>. ed.). México.
- Vergara, R. (2008) *La Transparencia como Problema*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. [En línea]. Recuperado de: <http://www.inai.org.mx>. Libro completo en: <https://goo.gl/9qU8Wg>.
- Velasco, E. (20105) Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados? *Cuaderno sobre Rendición de Cuentas 3. Vivir Mejor*. Gobierno Federal SFP. México.
- Waissbluth, M. (2003). *La Reforma del Estado en América Latina*. INVERTEC. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública. Documento de trabajo N° 99. *Serie Gestión*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Weiss, A. (2003). Responsabilidad social de las empresas en una sociedad de "afectados" (stakeholder society). (U. N. Colombia, Ed.) *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* (22), 43-54. [En línea]. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-50512003000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512003000200004).

## **ANEXOS**

**ANEXO N°1**  
**LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

<b>Pregunta N° 1</b>	
<b>1.¿Cuales criterios considera usted relevantes en cuanto a la transparencia como requerimiento para una gestión eficiente?</b>	
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°1</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°2</b>
<p>R. Básicamente los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Acatamiento a los procedimientos y mecanismos establecidos para la toma de decisiones.</li> <li>*Otomar preeminencia a los principios éticos como un valor cultural, organizacional y de probidad de una buena gestión pública.</li> <li>*Estricto cumplimiento a la Constitución, leyes de la república y demás instrumentos legales y sub legales relacionados con el desempeño de la gestión pública.</li> <li>*Vigilancia y evaluación de la calidad, eficiencia y oportunidad de los servicios públicos que se realizan para la satisfacción de las necesidades de las personas.</li> </ul>	<p>R. Entre otros los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Garantizar la participación de los ciudadanos en la vigilancia y control de los recursos públicos, fundamentado en los principios rectores de honestidad, eficiencia, eficacia y respeto a las leyes.</li> <li>2.Aplicar una política de freno a la impunidad, exigiendo a los tribunales de justicia la aplicación de sanciones a los infractores causantes de daño al patrimonio público.</li> <li>3.Exigir a los funcionarios públicos un comportamiento ético en el manejo de los recursos y bienes que le han sido confiados.</li> <li>4.Garantizar a los ciudadanos el acceso de la información en poder del gobierno, como medio para realizar el control de gestión.</li> <li>5.Respetar las reglas que posibilitan la participación de las personas en la planificación y ejecución de los presupuestos públicos.</li> </ol>

**Fuente: Colina 2022**

**Continuación de Anexo N°1 LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

**Pregunta N°1. ¿Cuales criterios considera usted relevantes en cuanto a la transparencia como requerimiento para una gestión eficiente?**

RESPUESTA INFORMANTE N°3	RESPUESTA INFORMANTE N°4	RESPUESTA INFORMANTE N°5
<p>R. El punto de partida debe ser el acatamiento al principio constitucional que establece que la administración pública (gestión pública) esta al servicio de los ciudadanos. En este sentido, se le debe dar a los ciudadanos la debida atención e información que requieran, como mecanismo indispensable para el logro de la transparencia en la gestión pública.</p> <p>Así mismo, el gobierno debe impartir cursos y talleres para la formación de los funcionarios públicos como una vía para que desempeñen con eficiencia y sentido de pertenencia su labor hacia la comunidad y el país.</p> <p>De igual manera, debe reforzar los valores éticos de los servidores públicos y los ciudadanos bajo un esquema de reciprocidad, donde el gobierno dé el ejemplo y resalte su comportamiento ético.</p> <p>Por otra parte, para que el gobierno y la sociedad en general le exijan a los funcionarios públicos un comportamiento honesto y eficiente, se debe atender adecuadamente su condición social a través de una buena remuneración y servicios de atención social oportunos y suficientes.</p>	<p>R. La promoción de valores éticos en los servidores públicos para que en el ejercicio de sus funciones sean respetuosos del derecho que asiste a toda persona de obtener información veraz y oportuna sobre las actuaciones del sector público. Para ello se requiere:</p> <p>* Inculcar en los responsables de la gestión pública el deber y obligación de rendir cuentas de sus actividades.</p> <p>* Exigir la observancia y cumplimiento de la normativa legal por parte de los servidores públicos y sancionar a los infractores.</p> <p>* Fomentar en los servidores públicos el trato respetuoso comunicativo, orientador y portador de soluciones hacia el público en general.</p>	<p>R. El término transparencia lo concibo como el principio que orienta la gestión al cumplimiento de dos obligaciones:</p> <p>1) garantizar el acceso a la información pública de forma completa , veraz, oportuna, verificable y en formato de datos abiertos (que permitan su uso y reutilización) a través de dos vías: la transparencia activa y la transparencia pasiva . Transparencia activa es poner a disposición de todos los ciudadanos, en portales web, blogs y redes, los contenidos mínimos sobre la gestión que establece la Ley Modelo de Transparencia 2.0 de la OEA, sin que medie una petición de información. Transparencia pasiva es cumplir con la obligación de dar oportuna y adecuada respuesta a las solicitudes de información que realicen los ciudadanos.</p> <p>2) garantizar la rendición de cuentas de la gestión concebida como un proceso permanente mediante el cual los responsables de la función pública presentan los resultados de su gestión, desde el proceso de formulación de políticas públicas, hasta la ejecución y control de los recursos. Transparencia Venezuela propone que la rendición se realice "...en función del <u>cumplimiento de los supuestos previstos a los cuales se habían comprometido</u> y supone la presentación de indicadores, productos y resultados con pruebas suficientes y claras y con posibilidades de ser verificadas." La rendición debe realizarse ante los órganos formales de control como la Contraloría General de la República, Unidades de Auditoría Interna y poderes legislativos y también debe realizarse ante los ciudadanos.</p>

## Continuación Anexo N°1

### La transparencia en la gestión pública

<b>Pregunta N°2 ¿Cómo la Transparencia incide en la Gestión Pública?</b>	
<b>Respuesta Informante N°1</b>	<b>Respuesta Informante N°2</b>
<p>R. El flujo de información oportuna y veraz desde los operadores de la gestión pública hacia los ciudadanos y viceversa genera un escenario de transparencia que incide favorablemente en el éxito de la gestión pública en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* La incorporación de la participación ciudadana en la planificación de las obras y servicios públicos requeridos.</li><li>* La optimización de los recursos públicos para la satisfacción de las necesidades de las personas.</li><li>* La motivación de los ciudadanos en el control de la gestión pública.</li><li>* Fortalecimiento del sistema democrático.</li></ul>	<p>R. * La calidad y buena imagen de la gestión pública se robustece cuando la transparencia se ve y se siente en las organizaciones públicas. Por otra parte se observa que los servidores públicos se sienten motivados y con sentido de pertenencia por lo que ofrecen una atención y servicios de calidad.</p> <p>Así mismo, destaca el hecho que el flujo de información que se da entre los gestores públicos y los ciudadanos permite el logro de buenos instrumentos legales, así como también mejores normas y manuales de procedimiento.</p>

**Fuente: Colina 2022**

## Continuación Anexo N°1

<b>Pregunta N°2 ¿Cómo la Transparencia incide en la Gestión Pública?</b>		
<b>Respuesta Informante N°3</b>	<b>Respuesta Informante N°4</b>	<b>Respuesta Informante N°5</b>
<p>R. * El desempeño transparente permite mejorar la calidad de la gestión pública, en este sentido se observa que se incentiva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos , se disminuyen los actos de corrupción y se logra mayor calidad en los servicios públicos que ofrece el gobierno.</p>	<p>R. * La transparencia permite establecer una mejor relación entre la gestión pública y los ciudadanos, que a la vez incide para el logro de un buen desempeño del gobierno y en la calidad del sistema democrático. De igual manera, permite la participación ciudadana de la vigilancia y control de la gestión pública.</p>	<p>R. * Al cumplirse con el acceso a la información y la rendición de cuentas , es fácil identificar a los responsables directos de cada actuación pública y sus resultados, lo que permite el efectivo control y fiscalización de los asuntos públicos ; posibilita la participación ciudadana informada en las distintas facetas del ciclo de políticas públicas y permite preservar y ejercitar derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; es una herramienta vital en la lucha contra la corrupción, ya que habrá menos espacio para abusos de poder y si ocurren serán rápidamente identificados para evitar la impunidad; la transparencia evita la desinformación y la manipulación de los corruptos.</p>

Fuente: Colina 2022

**Continuación Anexo N° 1**

<b>Pregunta N°3 ¿Bajo cuáles dispositivos internos o externos se garantiza la transparencia como requisito para una gestión pública eficiente?</b>	
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°1</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°2</b>
<p>R. * En primer lugar vale mencionar los dispositivos externos, referidos a los instrumentos legales, mecanismos y protocolos creados por el estado para garantizarle a los ciudadanos el acceso a la información optima y veraz que maneja y dispone el gobierno.</p> <p>Los instrumentos legales le otorgan al ciudadano el poder necesario para exigirle al gobierno la rendición de cuenta de su gestión y del manejo de los recursos puestos a su disposición, así como requerirle un comportamiento ético en el manejo de los asuntos públicos.</p> <p>De igual manera; a lo interno la gestión pública está en la obligación de actuar con probidad, fundamentandose en los principios de honestidad y eficiencia con sometimiento total a la ley.</p> <p>Dentro de este orden de ideas, la transparencia como elemento propiciador de una gestión pública eficiente que fortalece la democracia, debe exigir y sustentarse sobre los principios de la rendición de cuentas , la garantía de acceso a la información a los ciudadanos, y el cumplimiento a la ley y la medición a través de indicadores del desempeño del gobierno en todas sus actividades.</p>	<p>R. Internamente la gestión pública debe estar apuntalada por la existencia de actualizados manuales de procedimiento que le indiquen a los funcionarios su ubicación y deberes dentro dentro de la institución y con el público.</p> <p>La existencia de un código de ética permite que los funcionarios realicen su trabajo bajo los principios de la honestidad y el decoro.</p> <p>A lo externo, los mecanismos de intercambio de ideas, de información, de planes con los ciudadanos y la sociedad en general es garantía de transparencia y de eficiencia en la gestión pública.</p>

**Fuente: Colina 2022**

## Continuación Anexo N°1

<b>Pregunta N°3 ¿Bajo cuáles dispositivos internos o externos se garantiza la transparencia como requisito para una gestión pública eficiente?</b>		
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°3</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°4</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°5</b>
<p>R. La existencia de medios de información internos (carteleras, boletines de prensa, circulares y contacto directo) y medios externos como la publicación en las redes sociales y portales web de información relacionada con el desarrollo de la gestión pública, así como de rendiciones de cuenta sobre lo ejecutado permite facilitar la comunicación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos en general, se constituye en un mecanismo para el logro de la transparencia y la eficiencia en la gestión pública.</p>	<p>R. Para garantizar la transparencia como requisito coadyuvante al logro de una gestión pública eficiente se requiere complementar las disposiciones legales existentes, que son abundantes para el caso de Venezuela, con una decidida participación ciudadana y de los órganos jurisdiccionales de justicia que obliguen a los responsables de la gestión pública a suministrar cierto tipo de información que es necesaria para el desempeño de la actividad económica, la cual en los últimos años no es publicada o aparece de manera insuficiente como es el caso de los boletines o anuarios estadísticos sobre producción, comercio y finanzas los cuales constituyen información de interés para toda la sociedad.</p> <p>Por otra parte, se requiere que los responsables de la gestión pública publiquen a través de los medios de comunicación impresos, visuales o digitales información veraz y de interés para los ciudadanos.</p>	<p>R. Para poder cumplir con la transparencia, es preciso que los funcionarios estén capacitados sobre sus obligaciones para garantizarla y sobre los derechos de acceso a la información de la ciudadanía, que incluyen asesorar sobre las peticiones y facilitar respuestas completas, oportunas, verificables y en datos abiertos. Deben llevar registros sistemáticos de planes operativos, informes de ejecución financiera y física y cómo medir el impacto de las actuaciones en formatos que permitan la reutilización por cualquiera que este interesado. Todo órgano o ente debe tener una oficina de atención al ciudadano para canalizar peticiones de información sobre la gestión y para rendir cuentas o brindar información a quien la solicite. Todo órgano o ente debería tener un blog o portal web con la información básica disponible, actualizada con la periodicidad que requiere la dinámica de la gestión, con datos históricos, según la ley Modelo de Transparencia de la OEA 2.0, que envía como archivo complementario a esta respuesta a la entrevista. Además del portal, los órganos y entes pueden aprovechar las redes sociales, encuentros ciudadanos, mesas de consulta (sobre todo en los gobiernos regionales y municipales) para presentar resultados de sus acciones o garantizar la participación en la formulación de alguna política.</p>
<p><b>Fuente: Colina 2022</b></p>		

**ANEXO N°2**  
**DINÁMICA SOCIAL, CULTURAL Y POLÍTICA, Y LOS MODELOS DE GESTIÓN**

<b>Pregunta N°4 ¿Cómo la dinámica social cultural y política en las organizaciones públicas incide en los modelos de gestión?</b>	
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°1</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°2</b>
<p>R. Las organizaciones públicas a través del tiempo constituyen uno de los temas de mayor interés por parte de diversos sectores de la sociedad en general, que ven en ella el instrumento para resolver muchos de los problemas que afrontan los ciudadanos. Es por ello, que con frecuencia los sectores sociales, culturales, políticos y otros, formulan propuestas de cambio en los modelos de gestión pública, muchos de los cuales, acusan el desgaste por obsolescencia, por innovaciones tecnológicas o por la aparición de modelos que hacen más eficiente el funcionamiento de la gestión pública.</p> <p>De la misma manera a lo interno de las organizaciones públicas también surgen propuestas de cambio para sustituir modelos tradicionales agotados en favor de modelos de gestión más dinámicos que garanticen mayor calidad y eficiencia en los procesos, y faciliten a los ciudadanos el acceso a la información sobre los asuntos del gobierno, y permitan eliminar trabas que impiden la fluidez de los procesos administrativos.</p>	<p>R. El accionar de los agentes sociales, culturales y políticos permite que la sociedad y las organizaciones públicas revicen sus ideas y esfuerzos para lograr modelos de gestión eficientes y transparentes, que sin desaprovechar los logros y bondades de anteriores modelos, incorporen nuevos procesos que conduzcan a obtener metas medibles en el tiempo utilizando indicadores conocidos y verificables.</p>

**Fuente: Colina 2022**

<b>CONTINUACIÓN ANEXO N°2 Pregunta N°4 ¿Cómo la dinámica social cultural y política en las organizaciones públicas incide en los modelos de gestión?</b>		
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°3</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°4</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°5</b>
<p>R. La dinámica social, cultural y política que se da en las organizaciones públicas a favorecido la aparición de nuevos enfoques de gestión dirigidos a mejorar los niveles de eficacia, eficiencia, economía, calidad, transparencia y responsabilidad que deben prevalecer en toda la gestión pública. Los nuevos modelos de gestión pública se proponen establecer, por una parte, una relación de interacción entre el sector público y los ciudadanos como un medio para que participen activamente en la formulación de planes y proyectos dirigidos a la satisfacción de demandas colectivas, y por otra parte, direccionar los esfuerzos para el logro de los objetivos y metas propuestas.</p>	<p>R. Desde finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI han surgido corrientes de cambio en los modelos de gestión con el propósito principal de dirigir las actuaciones de las organizaciones públicas hacia el logro de los objetivos y metas sobre la base de una provechosa relación entre los ciudadanos y el gobierno que permita la satisfacción de las necesidades del público con acatamiento a los principios básicos de optima atención al ciudadano: celeridad, responsabilidad, y calidad en la prestación de los servicios, así como de transparencia en el flujo de la información y apego irrestricto al ordenamiento legal y a los valores éticos.</p> <p>Los cambios ocurridos en los modelos de gestión han sido acompañados por cambio en las estructuras burocráticas, legales, administrativas, tecnológicas y ambientales cuyo éxito se garantiza con la utilización de equipos de calidad, así como de recursos humanos capacitados y con sentido de pertenencia con la organización.</p>	<p>R. En cuanto a lo social y cultural, es preciso hacer mención al impacto de las tecnologías digitales que han cambiado definitivamente la forma de comunicarnos, ha aumentado las posibilidades de comunicación y a la vez ha traído altísimos riesgos de difusión de información falsa, manipulada intencionalmente o sin intención, pero que genera daños para la gestión y la vida en sociedad. Entonces, por un lado hay unas inmensas ventajas para disminuir los costos de garantizar la información y la rendición de cuentas con el uso de tecnologías, así como también para mejorar la prestación de servicios transnacionales (como los tramites), así como para mejorar la focalización de programas sociales, incorporar a más ciudadanos en la consulta de presupuestos o de proyectos normativos. Por otro lado, debe mejorar la transparencia para evitar los riesgos de desinformación que conllevan a conflictos o engaños de quienes tienen intereses corruptos. En relación a la dinámica política, hay grandes retos porque en estos momentos hay poca confianza de los ciudadanos en los hacedores de políticas públicas. Esa falta de confianza tiene que ver con gestiones que aunque tienen legitimidad de origen, no tienen legitimidad en el ejercicio, porque las promesas de la gestión no se cumplen. Entonces urge incorporar el paradigma emergente del gobierno abierto o el Estado Abierto, para recuperar la confianza.</p> <p>El Gobierno Abierto es un concepto que se encuentra en permanente evolución por lo que existen diferentes criterios para definirlo. Sin embargo, hay cierto consenso en lo siguiente:</p> <p>*Implica un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad.</p> <p>*El ciudadano esta en el centro de la gestión.</p> <p>*Se caracteriza por ser transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas.</p> <p>*A partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales.</p>

Fuente: Colina 2022

Continuación Anexo N° 2

Pregunta N°5 ¿Bajo una visión compleja de incertidumbre, volatilidad y ambigüedad cuales serían las bases para una gestión pública transparente?	
RESPUESTA INFORMANTE N°1	RESPUESTA INFORMANTE N°2
<p>R. En un escenario complejo se requiere realizar los ajustes y cambios que sean necesarios para que la gestión pública funcione de manera adecuada, para ello es necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ubicar e integrar de manera armónica el talento humano calificado dentro de la organización pública.</li> <li>*Planificar y establecer prioridades.</li> <li>*Cuantificar los recursos financieros, técnicos e informáticos necesarios.</li> <li>*Establecer el flujo y categorías de responsabilidades del recurso humano.</li> <li>*Fomentar la participación ciudadana en los procesos de ajustes y cambio.</li> </ul>	<p>R. La gestión pública se desenvuelve dentro de un ámbito complejo donde sus protagonistas son personas diferentes entre si, y por lo tanto con disímiles percepciones de la realidad y el entorno, así como diferencias en su formación académica , inteligencia, destrezas, habilidad para comunicarse y transmitir sus vivencias y conocimientos, liderazgo, poder de conocimiento, emociones y motivaciones personales; por lo que las situaciones de incertidumbre, volatilidad y ambigüedad siempre estarán presentes una actividad humana tan importante como lo es el desempeño de la gestión pública.</p> <p>En este sentido, la consecución de una gestión pública <b>transparente</b> debe fundamentarse en la implementación de mecanismos de equilibrio, que sobre las bases de una sana y recíproca relación entre los protagonistas y con la participación de los ciudadanos en su condición de beneficiarios directos de la gestión pública se logren acuerdos y se realicen en forma oportuna los cambios que sean necesarios para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas.</p>

Fuente: Colina 2022

## Continuación Anexo N° 2

Pregunta N°5 ¿Bajo una visión compleja de incertidumbre, volatilidad y ambigüedad cuales serían las bases para una gestión pública transparente?		
RESPUESTA INFORMANTE N°3	RESPUESTA INFORMANTE N°4	RESPUESTA INFORMANTE N°5
<p>R. La relación que se da entre los ciudadanos y la gestión pública es con frecuencia compleja debido a los factores de inestabilidad y desajustes que se originan por la diferencia de criterios en las personas y por la imperfección que presentan los sistemas de las organizaciones públicas. En este sentido, para aproximarse a una gestión pública transparente y tomando como punto de partida el hecho de que en situaciones de complejidad no es posible esperar resultados definitivos sino que todo es propenso a cambios que se mueven bajo la influencia de acciones y reacciones propias del desarrollo humano, <b>es necesario entonces conciliar posiciones y llegar a acuerdos</b> aún cuando sean transitorios. Por otra parte se debe considerar que la parte más importante son los ciudadanos por lo que su inclusión en los diálogos es insustituible.</p>	<p>R. Tenemos lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir claramente los roles de la organización pública.</li> <li>2. Identificar las funciones que deben realizar los funcionarios públicos.</li> <li>3. <b>Establecer canales de comunicación</b> e información con los ciudadanos.</li> <li>4. Exigir un comportamiento ético de los funcionarios públicos.</li> <li>5. Internalizar en los responsables de la gestión pública la obligatoriedad de rendir cuenta de sus actuaciones.</li> </ol>	<p>R. Se requiere que los políticos y que los funcionarios estén convencidos de las ventajas de transparencia y de la gestión pública abierta, tanto para ellos porque aumentará la confianza y la legitimidad, como para la sociedad, que contribuirá con aportar valor a la gestión pública bajo este paradigma. Si hay convencimiento y formación de políticos y funcionarios, así como de los ciudadanos, entonces habrá voluntad política para una buena implementación. Se asume además de que se está en un modelo político en el que hay efectiva separación de poderes y estado de Derecho.</p>

**Fuente: Colina 2022**

**ANEXO N°3**  
**EL PENSAMIENTO COMPLEJO EN LA GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE**

<b>Pregunta N° 6 ¿Cómo el pensamiento complejo orientaría una gestión pública más dinámica y transparente?</b>	
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°1</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°2</b>
<p>R. Dentro del marco de las múltiples interacciones que se dan en una gestión pública, en el cual abundan las diferencias de opiniones y posturas personales y políticas de sus integrantes; así como el modo recurrente en los cambios y ajustes de la organización pública, en la normativa legal y sublegal, y en la periódica rotación de los cuadros burocráticos que la conforman, se llega a deducir que la gestión pública obedece a una realidad cambiante y compleja.</p> <p>En este sentido, cuando el entendimiento entre las partes no funciona en forma adecuada el pensamiento complejo recomienda el diálogo y el acuerdo para lograr el orden y la claridad en las ideas.</p>	<p>R. En las organizaciones públicas el pensamiento complejo reconoce la existencia de las situaciones de orden, desorden, discrepancias e imprevistos que se dan dentro de una realidad cambiante en el tiempo; en este sentido, el logro de una gestión pública dinámica y transparente se identifica con la solución de las situaciones imprevistas y muchas veces no controlables que se presentan producto de la diversidad de criterios, y posiciones adoptadas por el recurso humano que la conforma, tanto en sus relaciones internas como en su accionar a lo extremo con los ciudadanos. Es precisamente la presencia de lo imprevisto y los aspectos no controlables lo que le da el carácter de complejidad a la gestión pública y para lograr los objetivos y metas deseados es necesario la implementación de mecanismos de información y diálogo entre las partes que permitan el logro de acuerdos que garanticen un adecuado nivel de funcionamiento.</p>

**Fuente: Colina 2022**

### Continuación Anexo N° 3

<b>Pregunta N° 6 ¿Cómo el pensamiento complejo orientaría una gestión pública más dinámica y transparente?</b>		
<b>RESPUESTA INFORMANTE N°3</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°4</b>	<b>RESPUESTA INFORMANTE N°5</b>
<p>R. La interacción social vincula el accionar de las personas con las realidades económicas, políticas y sociales; cada una de ellas dentro de un contexto que le respeta su espacio y pertinencia y dentro de una trama de relaciones complejas y situaciones objetivas, que por una parte, enfrentan las personas con sus necesidades, aspiraciones y expectativas, por otra parte, el sector público con sus estructuras y normas.</p> <p>De igual manera, destaca el modo subjetivo de como las personas ven las cosas dentro de esa trama de interacciones complejas que las llevan a hacer uso de su creatividad en procura de crear su realidad a través del manejo de la información, el diálogo y de esta manera afianzar una cultura organizacional direccionada al logro de una gestión pública más dinámica y transparente.</p>	<p>R. La gestión pública se desenvuelve dentro de una dinámica donde convergen factores económicos, políticos, sociales, culturales, geográficos, ambientales y otros, donde el manejo de la información y la toma de decisiones oportunas y necesarias dentro de una realidad compleja y cambiante le permite hacer frente a la frecuencia y velocidad de los cambios evitando quedar rezagada o desactualizada en un escenario donde es común la multiplicidad de ideas, posturas, objetivos e intereses.</p> <p>La lógica del pensamiento complejo se inclina hacia la convivencia o coexistencia dentro de la diversidad, ambigüedad, indefinición y divergencia de criterios para avanzar y retroceder, según el caso, hacia el logro de los objetivos y metas propuestos.</p>	<p>R. El contexto cambiante, el avance de las distintas disciplinas y de reglas que rigen las interacciones entre agentes en el sector público y en el sector privado, obliga a repensar constantemente la forma en que se realiza la gestión. Cuando hay transparencia: acceso a la información y rendición de cuentas, hay un ambiente habilitante para la efectiva comunicación entre los distintos agentes y para llegar a acuerdos sobre principios fundamentales de la gestión, así mismo es posible una mejor comprensión de la realidad y puntos de vista diversos, que permitan la adecuación de políticas públicas a estas dinámicas cambiantes, a la focalización de programas en grupos tradicionalmente marginados para procurar la cohesión social y mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos escasos.</p>

Fuente: Colina 2022