PROVINCIA
Revista venezolana de estudios territoriales
Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales
y Locales-CIEPROL. Universidad de los Andes
Número 39, Especial, 2018-2019.

Presentación

Artículos/Papers

Villegas Moreno, José Luis
Las ciudades iberoamericanas : perfiles de sostenibilidad y resiliencia. Una mirada en perspectiva
The iberoamerican cities: sustainability and resilience profiles. A perspective look.

Quintero Bosetti, Mariaelisa
Regeneración urbana. ¿Estrategia para conseguir un país emergente?
Urban regeneration. Strategy to get an emerging country?

Buttaci Boscán, María Grazia
Derecho de acceso a la información pública en Venezuela. Normativa vigente y herramientas previstas en el ordenamiento jurídico venezolano para su garantía y ejercicio
The right of access to public information in Venezuela. Current normative and tools provided in the venezuelan legal system for it guarantee and exercise

Crespo P., Freddy A.
Las cifras que no se ven: Victimización, percepción de seguridad y miedo al delito en tres municipios del estado Mérida
The figures that are not seen: Victimization, perception of security and fear of crime in three municipalities of the state Mérida

Segovia Moreno, Andrés
Propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia basada en la accesibilidad a documentación básica sobre gestión pública
Proposal for a model to assess the transparency based on accessibility to basic documentation on local public management

DOCUMENTOs /Documents

Rachadell, Manuel
Clases sobre las primeras universidades
Class on the first universitie

González Cruz, Fortunato José
Proyecto de Reforma del Régimen de los Estados Federales en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión
Project to Reform of the Federal States Regime in the Venezuelan Constitution. Project under study and discussion

González Cruz, Fortunato José
Proyecto de Reforma del Régimen Municipal en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión
Project to Reform the Municipal Regime in the Venezuelan Constitution. Project under study and discussion

ISSN 1317953-5
9 771317 953006

2018-2019
PROVINCIA
39

ISSN: 1317-9535

PROVINCIA

Revista venezolana de estudios territoriales

Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales-CIEPROL.
Universidad de Los Andes
Número 39, especial,2018-2019.



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

CIEPROL
CENTRO IBEROAMERICANO
DE ESTUDIOS PROVINCIALES Y LOCALES

PROVINCIA

Revista venezolana de estudios territoriales

Número 39, Especial, 2018-2019

UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
VENEZUELA

CENTRO IBEROAMERICANO
DE ESTUDIOS PROVINCIALES Y LOCALES

PROVINCIA
Revista venezolana de estudios territoriales
Número 39, Especial, 2018-2019

SUMARIO

7-19 **Presentación**

ARTÍCULOS/*Papers*

11-56 **Villegas Moreno, José Luis**
Las ciudades iberoamericanas : perfiles de sostenibilidad y resiliencia. Una mirada en perspectiva
The iberoamerican cities: sustainability and resilience profiles. A perspective look.

57-70 **Quintero Bosetti, Mariaelisa**
Regeneración urbana. ¿Estrategia para conseguir un país emergente?
Urban regeneration. Strategy to get an emerging country?

71-93 **Buttaci Boscán, María Grazia**
Derecho de acceso a la información pública en Venezuela. Normativa vigente y herramientas previstas en el ordenamiento jurídico venezolano para su garantía y ejercicio
The right of access to public information in Venezuela. Current normative and tools provided in the venezuelan legal system for it guarantee and exercise

95-136 **Crespo P., Freddy A.**
Las cifras que no se ven: Victimización, percepción de seguridad y miedo al delito en tres municipios del estado Mérida
The figures that are not seen: Victimization, perception of security and fear of crime in three municipalities of the state Mérida

Segovia Moreno, Andrés
137-169 Propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia basada en la accesibilidad a documentación básica sobre gestión pública
Proposal for a model to assess the transparency based on accessibility to basic documentation on local public management

171 **DOCUMENTOS /*Documents***

173-203 **Rachadell, Manuel**
Clases sobre las primeras universidades
Class on the first universitie

205-221 **González Cruz, Fortunato José**
Proyecto de Reforma del Régimen de los Estados Federales en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión
Project to Reform of the Federal States Regime in the Venezuelan Constitution. Project under study and discussion

223-237 **González Cruz, Fortunato José**
Proyecto de Reforma del Régimen Municipal en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión
Project to Reform the Municipal Regime in the Venezuelan Constitution. Project under study and discussion

PRESENTACIÓN

Nos complace presentar a nuestros colaboradores y lectores este Número Especial de la Revista emblema de nuestro Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL, en el vigésimo quinto aniversario de su fundación. Recoge en una primera parte una breve crónica de lo acontecido en el CIEPROL desde que se dieron los primeros pasos para su creación, y más adelante como síntesis de lo realizado, dos propuestas de lo que a nuestro juicio deben ser el régimen de los Estados y el régimen de los Municipios en Venezuela. Ambos trabajos fueron solicitados por la Asamblea Nacional de Venezuela y se trata de unas conclusiones fruto del estudio sistemático de las instituciones política provinciales y locales en los 25 años de existencia del CIEPROL, una contribución de nuestro equipo a la reconstitución y modernización del Estado Federal, Democrático y Republicano, con el objeto de fortalecer los gobiernos provincial y de la ciudad, de acuerdo con las nuevas tendencias recomendadas por las experiencias mundiales.

Contiene los resultados de las investigaciones realizadas por expertos. José Luis Villegas Moreno es Doctor en Derecho, miembro del Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), miembro fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal y Profesor Titular emérito de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Católica del Táchira, Venezuela, y actualmente profesor colaborador de investigación en la Cátedra de América Latina- UP Comillas. Su trabajo es el resultado del estudio de los procesos de se refiere a los impactos de los Objetivos del Desarrollo 2030 en ciudades latinoamericanas, cómo avanzan en el camino de ser inteligentes, resilientes y sostenibles, y también cuál es su comportamiento frente al problema ambiental más importante de este siglo como es el cambio climático, en el marco de los documentos e informes técnicos de los organismos regionales e internacionales para América Latina, y especialmente en el informe "LA RABIDA" sobre "Cambio climático y desarrollo sostenible en Iberoamérica".

Mariaelisa Quintero Bosetti es arquitecto de la Universidad de Los Andes con estudios de posgrado en urbanismo, experta en urbanismo, y su trabajo lo titula: "Regeneración urbana. ¿Estrategia para conseguir un país emergente? Su trabajo se orienta al estudio de los modelos de crecimiento de las ciudades que están sometidos a los cambios tanto de paradigmas como por la propia dinámica de los tiempos globales. Destaca que Venezuela plantea un grave problema de desinstitucionalización y propone una revisión de lo que se ha hecho y en qué grado el marco institucional puede prever un diseño y una atención específica por las formas urbanas y su crecimiento, con énfasis en el ejercicio de ciudadanía, como consecuencia directa de la relevancia del diseño urbano participativo, en determinadas prácticas de regeneración. El caso de las ciudades venezolanas es diferente al de otros países en el continente debido a las condiciones políticas, sociales y económicas. María Grazia Buttaci es abogado egresada de la Universidad de Los Andes, con un Especialidad de Derecho Administrativo y experiencia en el trabajo de CIEPROL, ahora en la Universidad de Boloña, Italia. Si trajo lo titula "Derecho de acceso a la información pública en Venezuela", con el subtítulo "Normativa vigente y herramientas previstas para su garantía y ejercicio". En el resumen nos dice lo siguiente:

El derecho de acceso a la información pública se refiere a la libertad de los ciudadanos de buscar, solicitar, acceder, recibir, utilizar, reutilizar y difundir la información que maneja el Estado como producto de su actividad, siempre y cuando ésta no se encuentre explícitamente tipificada en excepciones y sin interferencia de las autoridades públicas. En Venezuela a pesar de que no existe un instrumento normativo que regule específicamente el acceso a la información pública, haciendo un adecuado uso de las herramientas que nos ofrece la legislación vigente, pueden dirigirse peticiones de información ante todos los entes de la administración pública y estos están obligados, de conformidad con la Constitución y las leyes, a dar oportuna y adecuada respuesta, incurriendo en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en caso de negar información y obstruir el ejercicio de este derecho humano fundamental ampliamente reconocido por distintos tratados y acuerdos internacionales.

Por su parte el profesor Freddy Crespo, quien es criminólogo y abogado egresado de la Universidad de Los Andes, con una Maestría en Ciencias Políticas y doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Sus trabajos sobre delincuencia son de consulta obligatoria y nos ofrece uno particularmente interesante. "Las cifras que no se ven: Victimización, percepción de seguridad y miedo al delito en tres municipios del estado Mérida." Los resultados los ofrece en dos vertientes, como lo señala en el resumen: la primera, la construcción subjetiva, tanto en sensación de seguridad como de miedo al delito, las cuales se encontraron negativas en la muestra, constatándose diferenciada en los tres municipios en estudio, pero distinguiéndose en el más rural de los tres, en el que la sensación de seguridad fue mejor que en los otros dos, pero el miedo al delito mayor que en éstos. La segunda vertiente, la construcción objetiva mostró una cifra de victimización considerablemente alta si se compara con otras naciones y estudios previos en el mismo contexto, refiriendo que las victimizaciones consistieron en robos, ocurrieron de día, siendo ejecutadas con violencia y arma de fuego, por hombres jóvenes; las cuales, además, no fueron denunciadas por una importante proporción de las víctimas, destacando que no hubo variables que correlacionaran con la victimización. La principal conclusión apunta a considerar que la construcción subjetiva de la seguridad es construida por los individuos dependiendo más del contexto interactivo con los espacios en los que desarrolla su dinámica social cotidiana, que por las características distintivas de lo urbano y rural de la zona en la que vive. El licenciado en Comunicación Social de la ULA Andrés Segovia Moreno, nos ofrece un interesante trabajo de periodismo de investigación titulado: "Propuesta de modelo para la evaluación de la transparencia basada en la accesibilidad a documentación básica sobre gestión pública local", un instrumento de medición evaluar la gestión pública de una alcaldía en Venezuela.

Por último, nos pareció pertinente incluir un interesante y curioso trabajo del Dr. Manuel Rachadell que titula. "Clases sobre las primeras universidades." Es un tributo a este insigne profesor universitario, experto en Derecho Administrativo y consecuente profesor invitado del CIEPROL, como también a la Universidad Venezolana hoy en una pro-

funda crisis víctima de las políticas de la "revolución bolivariana."
Como se observa, este número especial de PROVINCIA, ofrece estudios, crónica y propuestas que pueden ser asumidas para una reforma de la Constitución en Venezuela orientada a profundizar el federalismo, vieja ilusión venezolana, y mejorar el Municipio, con lo cual creemos se colocan dos bases más sólidas al Estado Federal, Descentralizado y Municipal en este país que requiere una institucionalidad moderna conforme a los tiempos en que las ciudades asumen cada vez más el quehacer político.

CIEPROL en sus 25 años. Una breve crónica

A mediados del año 1994, conversábamos Marcos Avilio Trejo, Elías Méndez Vergara, Francisco González Cruz y yo sobre temas diversos, entre ellos la inexistencia en Venezuela de un centro de estudios sobre gobierno local. Decidimos que podíamos aprovechar nuestros conocimientos y experiencias para satisfacer esa carencia. Entonces había culminado mi mandato como Primer Alcalde de Mérida que se inició el 2 de enero de 1990 y culminó el 3 de enero de 1993, de modo que contaba con la experiencia en el ejercicio del gobierno local, ya como Administrador Municipal y luego como Alcalde, y los conocimientos y relaciones logrados como Primer Vicepresidente de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal AVECI y de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal OICI, en la que continué como miembro de su Comité Científico. Los contertulios habíamos profundizado en los estudios de la planificación regional con novedosos aportes y experiencias en CORPOANDES, en la COPRE, en el Ministerio del Ambiente y en los gobiernos municipales. Contamos con el apoyo del Dr. Allan Brewer Carías y del Dr. Manuel Rachadell, ambos profesores de la Universidad Central de Venezuela UCV y otros expertos, así como el Director Ejecutivo de la OICI, Dr. Enrique Orduña Rebollo. Pusimos manos a la obra.

Los primeros pasos.

Decidimos proponerle a la Universidad de Los Andes una unidad académica que se ocupara de la formación, capacitación, investigación y extensión en materia de política, administración y gestión de los gobiernos provinciales y municipales. Hicimos el proyecto de creación del Instituto Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales IEPROL. Lo de Iberoamericano porque contamos con el apoyo institucional y el reconocimiento de la OICI en su Congreso efectuado en Rio de La Plata en octubre de 1994. Lo presentamos al Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, profesor Gelasio Cermeño, quien puso poco interés, lo retuvo cerca de un año y nos sugirió que nos integráramos al Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina CEPSAL, cuyos objetivos nada tenían que ver con nuestra propuesta. Por esos días visitó el Decanato de Derecho el padre s.j José del Rey Fajardo, entonces Rector de la Universidad Católica del Táchira y en presencia del Decano Cermeño le hablé de nuestra propuesta y si la acogía en la UCAT. Fue entonces cuando el Decano presentó nuestro proyecto del Consejo de la Facultad que lo aprobó de inmediato y subió al Consejo Universitario. Las instancias jurídicas y académicas de la Universidad de Los Andes estudiaron el proyecto de creación del Instituto y una vez evaluado le dio su aprobación mediante la Resolución del 15 de marzo de 1995, no como instituto sino como Centro, por aplicación de la normativa universitaria.

El CIEPROL se fijó como misión el desarrollo de los principios del Nuevo Federalismo que se expresan en el fortalecimiento de los Estados y Municipios, la profundización del proceso de descentralización, la ampliación del espacio público no estadal, el principio de la subsidiaridad y la participación. En el contexto de la realidad donde se asienta, el CIEPROL se propuso realizar su misión en Mérida, la región Andina y Venezuela, con la posibilidad de actuar en Iberoamérica. Asumió el compromiso de trabajar activamente en el fortalecimiento de la política de descentralización territorial del poder público y de desconcentración de la administración del Estado en sus ámbitos provincial y local. Entonces se fijaron los siguientes objetivos institucionales: a) La

investigación básica y aplicada en el campo de la administración y gerencia de la gestión pública en los ámbitos provinciales y locales; b) la capacitación mediante cursos intensivos de actualización profesional y cursos cortos de entrenamiento y capacitación para personal no profesional; c) la formación de especialistas en Derecho Administrativo, en Planificación y Gestión de Entidades Públicas Estadales y Municipales. La especialidad había que diseñarla, proponerla y obtener su aprobación, y luego organizarla una vez creada por las instancias correspondientes; d) la extensión mediante programas de asesoría, asistencia técnica y servicios a la comunidad, a los órganos del poder público provincial y local, y a instituciones públicas y privadas; e) la realización de asesorías y consultorías mediante contratos o convenios interinstitucionales; f) la divulgación de los resultados de las investigaciones y de las contribuciones de expertos en los eventos que organiza el CIEPROL en una revista. Poco después de creo PROVINCIA.

Desarrollo del CIEPROL.

La estructura organizativa del CIEPROL se ajustó a una concepción flexible, sistémica y estratégica que le facilitara el desarrollo de sus programas dentro de las áreas de su interés, cuyo hilo conductor la define su misión y objetivos institucionales. Estos programas comprenden la capacitación y la formación, la investigación básica y aplicada, la extensión mediante asesorías a instituciones públicas, y la divulgación.

Para realizar su trabajo y alcanzar sus objetivos, el CIEPROL estableció alianzas con diversas instituciones, en particular universidades, organizaciones municipales y entidades de apoyo. El CIEPROL comenzó su trabajo de capacitación e investigación en el ámbito del Estado Mérida, pero muy pronto emprendió actividades en todo el país. En Venezuela ha estado el CIEPROL en toda la geografía nacional, desde el Estado Táchira hasta el Estado Sucre, de Falcón a Amazonas, las regiones llaneras y zulianas, en las islas de Margarita y en el archipiélago de Los Roques, siempre en alianzas con los gobiernos municipales, las gobernaciones de Estados o entes nacionales. En eventos internacionales han sido auspiciados por la OICI o por relaciones propias. Las actividades se

han concentrado en Venezuela, y luego realizado en España, Portugal, México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Cuba, Colombia, Perú y Argentina.

Entre quienes apoyaron la iniciativa de la fundación del CIEPROL, han colaborado y participado en sus actividades desde sus inicios se encuentran los siguientes expertos: Allan Brewer Carías, José Román Duque Corredor, Manuel Rachadell y Ricardo Combellas de la UCV; Francisco González Cruz de la UVM, Enrique Orduña Rebollo de la OICI, Luciano Parejo Alonso de la Universidad Carlos III, Haydee Castillo de López Acosta del Congreso de la República; María Elena Asprino, Jaime Grimaldo, Elías Méndez, Marcos Avilio Trejo de la ULA, Gustavo Briceño Vivas del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Carlos Ayala Corao de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, Rutilio Mendoza y José Luís Villegas de la UCAT, Sandra Morelli de la Universidad Externado de Bogotá, Jorge Sánchez Melean de la LUZ y URU, y muchos más. La Junta Directiva inicialmente la integraron los Dres. Fortunato González Cruz de la ULA como Director y el Dr. Allan Brewer Carías de la UCV, Francisco González Cruz de la UVM, Marcos Avilio Trejo y Elías Méndez Vergara de la ULA y Luis Enrique Largo de la UCAT. Nuestro personal de apoyo ha sido esencial en el proceso de crecimiento institucional. Destacan Marcela Corena, Carolina González, Ana Rangel, Andreina González, Ana Montalti, Gabriel Briceño, Ana Lía Silva, Yanixa Rivera, Fiorella Paracaima, Rafael Bandes, Jaime Grimaldo, Edward Ceballos, Evelyn Rondón y otros.

Podemos destacar nuestro crecimiento tanto en producción como en lazos de apoyo y amistad con diversas organizaciones entre las que destacan la Federación Española de Municipios y Provincias FEMP, la Organización Iberoamericana de Municipios y Provincias OICI, la Fundación Konrad Adenauer de Alemania KAS, el DAI-USAID de Estados Unidos de América, el CENDES de la UCV, la Universidad Católica del Táchira y su Centro Empresarial Loyola, la Universidad Valle del Momboy y su Centro de Desarrollo Empresarial, el Centro de Estudios de Política Comparada y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la ULA, entre otras. Formamos parte del

Grupo NODO de asesoría y gestión de proyectos. Colaboramos en la fundación en Venezuela de Transparencia Internacional.

Programa de Capacitación

El Programa de Capacitación se estructuró con varios cursos intensivos modulares en los cuales los participantes pueden optar a certificados de asistencia o aprobación avalados por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Se diseñaron como actividades de extensión no conducentes a título, es decir, sólo capacitación, de modo que los cursos pudieran ser aprovechados por personas no profesionales, habida cuenta que, por ejemplo, para ser concejales no se requiere título académico y su capacitación es importante. Los cursos que forman parte del Programa de Formación y Capacitación del CIEPROL se impartieron en todo el país, en las áreas temáticas que se consideraron básicas, con participación de profesores de planta o contratados del personal de las distintas facultades de la Universidad de Los Andes, de otras universidades venezolanas o de los países con los cuales la Universidad de Los Andes tiene vínculos académicos, o de municipios, empresas e instituciones diversas con experticia en gobierno y administración local.

Líneas de Investigación

El Centro fijó desde un principio las siguientes líneas de investigación: Régimen del Municipio en Venezuela. Políticas públicas locales. Ambiente urbano. Servicios públicos. Ordenación del Territorio. Urbanismo. Desarrollo sostenible. Gobierno local. La ciudad. Finanzas locales. Todas se han ejecutado tanto por la actividad propia de profesores e investigadores, como en el aprovechamiento de los trabajos especiales de grado de la Especialidad en Derecho Administrativo, cuya realización ha sido orientada al conocimiento de necesidades y demandas específicas de interés del CIEPROL y de los cursantes. De esta manera se ha acumulado una importante cantidad de trabajos de calidad que constituye un valioso patrimonio intelectual. Algunos de esos trabajos han sido publicados en la revista PROVINCIA, y en otras

publicaciones especializadas. La Institución en el Área de la investigación ha sido reconocida con la ubicación de sus colaboradores en el Programa de Estímulo al Investigador (PEI) y PPI de apoyo a grupos, y recibido reconocimientos de diversas instituciones. Se han desarrollado varios proyectos independientes y otros aprobados por el CDCHT, que han conducido a la publicación de 5 libros y diversos informes en revistas especializadas. En materia de proyectos, hemos participado en varios proyectos de ley como: la ley de la función pública, la ley de la contraloría del Estado Mérida, ley de turismo del Estado Anzoátegui, ley de patrimonio cultural del Estado Mérida, las constituciones de los estados Mérida, Trujillo y Portuguesa y algunos proyectos de ordenanza, algunos de los cuales han sido aprobados por los cuerpos legislativos respectivos. También participamos en el proyecto de Modernización de Gobernaciones de Estado (BID-PNUD), Revisión de la Descentralización en materia de Salud (RESVEN-DAI-USAID), y sobre sociedad civil (CENDES). Evaluación del sistema de residuos sólidos del Parque Nacional Los Roques. Colaboramos en la discusión de la Constitución en Venezuela de 1999 y en los proyectos de los estados andinos. Suscribimos el convenio que realizó la ULA con la Fundación Transparencia Internacional, Transparencia Venezuela.

Programa de Extensión. Las Jornadas Internacionales sobre Federalismo, Descentralización y Municipio.

Desde el primer día nos lanzamos a los pueblos y ciudades a asesorar y dictar cursos en toda la geografía nacional y en el exterior. Entre nuestras actividades de extensión destacamos la organización de las Jornadas Internacionales sobre Federalismo Descentralización y Municipio, con el apoyo de Konrad Adenauer, realizamos en Mérida el 7º Simposio Iberoamericano sobre Medio Ambiente y Municipio en 1997 que lidera la OICI, y el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en 1999 que organiza la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, que entonces ejercía la presidencia Fortunato González Cruz, director del CIEPROL. Ambos de carácter internacional, y las Jornadas sobre "La Salud en el Estado Mérida" en el marco del Proyecto RESVEN, o las Jornadas sobre la Pobreza y muchas más. Con el objetivo de abrir

un espacio de diálogo y discusión sobre el gobierno local, se definió la realización de un evento anual que reuniera a expertos e interesados en estos temas. Las Primeras Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio se realizaron entre el 3 y el 5 de mayo de 1.995. Intervinieron los siguientes ponentes: Dr. Enrique Orduña Rebollo, Secretario General de la OICI; Dr. Agustín de Asís Roig, profesor de la Universidad Carlos III de Madrid; Dr. Allan Brewer Carías, Director del Instituto de Derecho Público de la UCV y ex presidente de la COPRE; Geo. Francisco González Cruz, Director de COPRE-Trujillo; Dr. Jorge Sánchez Melean, Director COPRE-Zulia; Dr. José Guillermo Andueza, Ministro de Estado para la Descentralización; Dr. Rodrigo Rivera, Presidente de la Corporación Venezolana del Sureste Andino; Senadora Haydee Castillo de López Acosta; Diputados Orlando Contreras Pulido y Eucluides Fouguett; y los profesores de la ULA Elías Méndez Vergara, Marcos Avilio Trejo y Fortunato González Cruz.

Se han realizado 20 Jornadas hasta el año 2.015. Los tiempos han cambiado. Las Jornadas Internacionales sobre Federalismo Descentralización y Municipio se realizaron durante 19 años, sin interrupción, hasta que en el año 2015 las condiciones del país lo permitieron. Al avanzar y agravarse la crisis, se cerró a vuelos comerciales el aeropuerto "Alberto Carnevali" de Mérida y se destinó exclusivamente a vuelos privados, se redujeron los vuelos al aeropuerto "Juan Pablo Pérez Alfonso de El Vigía a uno diario, se debilitó hasta casi anularse el apoyo institucional y de las organizaciones, y una parte importante de los profesores y funcionarios del CIEPROL emigraron. Por otra parte, se ha producido una destrucción acelerada del Municipio, cuya autonomía ha sido anulada por la acción del gobierno socialista.

Especialidad en Derecho Administrativo

La creación de la Especialidad en Derecho Administrativo siguió el proceso establecido en la normativa vigente. El proyecto fue elaborado por los profesores Fortunato González Cruz y Christi Rangel Guerrero en el año 2002. La creación del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL le permitió a la Facultad de

Ciencias Jurídicas y Políticas entrar desde la perspectiva de lo local y constatar así la necesidad de satisfacer las necesidades de investigación y formación en el campo del Derecho Administrativo. La creación de la Especialización en Derecho Administrativo Provincial y Local se produjo el 4 de octubre de 2005 mediante Resolución del Consejo Universitario y más tarde fue acreditado por la OPSU y el Consejo Nacional de Universidades. Ya la Especialidad cuenta con más de un centenar de egresados

Revista PROVINCIA y otras publicaciones

La revista PROVINCIA salió a la luz en el mes de diciembre de 1995, a tan solo 9 meses de la creación del Centro. Fue bautizada en una Sesión Solemne de la Academia de Mérida el 6 de diciembre de ese año. Se han publicado 38 números y mantenido su calidad, el carácter de revista semestral arbitrada y formando parte de los índices científicos a que puede acceder la Universidad de Los Andes. Al no estar en condiciones de editarse impresa, sigue su trayectoria en versión digital en el prestigioso repositorio de la ULA. La Revista PROVINCIA hace canje con otras publicaciones que trabajan en líneas semejantes y recibe miles de visitas de todo el mundo. Aparte de la revista, el CIEPROL ha publicado en físico y en digital varios libros y folletos, entre ellos: "Un nuevo municipio para Venezuela", "Cómo hacer buenas ordenanzas", " Apuntes de Derecho Constitucional", "El Gobierno de la Ciudad", "Ciudad Política", "Principios y Valores de la Constitución de Venezuela de 1999".

Cátedra Libre de Tauromaquia "Germán Briceño Ferrigni"

El 12 de abril del año 2007, el Director del CIEPROL, solicitó la creación de la Cátedra Libre de Tauromaquia Dr. Germán Briceño Ferrigni, con adscripción al Centro. El Consejo de la Facultad aprobó la propuesta y la sometió al conocimiento del Consejo Universitario, máximo organismo de gobierno de la Universidad de Los Andes, que le dio su aprobación mediante Resolución Nº CU 1.444 del 25 de junio de 2007. La Cátedra fue instalada con las formalidades que impone la Academia el 10 de octubre de 2007 en el sobrio y solemne recinto del Paraninfo

Universitario. La semblanza del Dr. Germán Briceño Ferrigni la leyó el ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, Dr. Román José Duque Corredor. La lección inaugural la dictó el Dr. Hernán López Añez, ex Vicerrector Académico de la ULA y distinguido miembro de la Comisión Taurina Municipal. El camino se había iniciado 14 años atrás cuando comenzaron los Coloquios de Tauromaquia realizados con rigurosidad y puntualidad como actividad previa a los festejos taurinos de Mérida, con dos Cursos de Periodismo Taurino dictados por el Doctor en Periodismo Taurino de la Universidad Complutense de Madrid Miguel Ángel Moncholi y periodista de la Cadena SER y de TeleMadrid. Luego una actividad constante en la que destacan la participación de la Dra. Beatriz Badorrey Martín, Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la UNED en el Departamento de Historia del Derecho; del médico veterinario de la plaza de Toros de Las Ventas Javier Morales, del periodista Javier Hurtado del programa 6 toros 6 de la Televisión Española TVE, de varios toreros entre ellos Alejandro Silvetti, David Lugillano y Enrique Ponce, don Juan Lamarca líder del Círculo de Amigos de la Dinastía Bienvenida y profesionales taurinos de Venezuela. Es un valioso aporte a los estudios taurinos el anuario "Manual del Aficionado Taurino" con 37 números anuales, editado por la Comisión Taurina Municipal de Mérida, de la que siempre han formado parte destacados catedráticos de la Universidad de Los Andes.

En la exposición de motivos se dijo lo siguiente: ¿Por qué la Universidad de Los Andes, en particular, y muchas otras universidades dedican parte de sus preocupaciones científicas al estudio, la investigación y la enseñanza de la tauromaquia? ¿Por qué las Academias otorgan medallas o hacen miembros suyos a toreros? Porque es parte de la historia de muchos pueblos, porque es un fenómeno social propio de algunas culturas, porque en torno a la fiesta brava existen personas que se interrelacionan y establecen vínculos de diversa naturaleza, porque existen procesos especializados que requieren del conocimiento y las habilidades de expertos, porque suscita emociones en las personas, y porque es un arte, un arte que se realiza en un efímero ritual e inspira la creación en otros ámbitos artísticos. Las corridas de toros existen desde hace miles de

años y ya como hecho del pasado demanda el análisis de por lo menos historiadores y antropólogos. En América es un fenómeno que tiene casi 500 años. Es importante para el CIEPROL señalar que las corridas de toros son en los países donde se realizan, una competencia municipal. En Mérida, las corridas de toros han formado parte de los festejos de grandes ocasiones, entre ellas la creación de la Diócesis de Mérida, la fundación del Seminario y su transformación en Universidad, como consta en las crónicas. La Plaza Monumental de Mérida "Román Eduardo Sandia se construye en terrenos académicos, y la ULA es accionista se la empresa propietaria. La Cátedra de Tauromaquia ha realizado su trabajo en coordinación con la Comisión Taurina Municipal de Mérida y con las autoridades de la plaza de toros de Mérida. Cuenta con una excelente biblioteca especializada en tauromaquia y es aliada del Museo Taurino de Mérida.

Al arribar a los 25 años de existencia, el CIEPROL tiene en su haber más de 3000 egresados muchos de los cuales han sido o son alcaldes, concejales, síndicos, contralores, secretarios, directores y otros funcionarios municipales, estadales o nacionales, que sienten que el CIEPROL es su casa. Son muchos los especialistas que se han formado en nuestro posgrado e infinidad las actividades realizadas en todas las materias del ámbito municipal. Sus profesores han estado en todo el territorio nacional cumpliendo su tarea formativa, desde la capital Caracas hasta territorios indígenas como la Isla de Ratón, en Autana, en el Alto Orinoco. En Puerto Ayacucho, San Juan de Manapiare, La Pedrera, Aguasay, El Cantón, Puerto La Cruz, Maracaibo, en todas las ciudades y pueblos andinos, en Santa Bárbara de Barinas y, en fin, en casi toda la geografía nacional. También en casi todos los países de Iberoamérica entre ellos México, Guatemala, Honduras, Panamá, Cuba, Colombia, Ecuador Perú, Argentina, Portugal y España.

El CIEPROL ha sido un equipo coherente y profesional que trabaja con pasión por Venezuela y con mucho más empeño ahora cuando los tiempos demandan mayor claridad y compromiso.

Fortunato González Cruz - Director

ARTÍCULOS

Papers

Las ciudades iberoamericanas : perfiles de sostenibilidad y resiliencia. Una mirada en perspectiva[1]

The iberoamerican cities: sustainability and resilience profiles. A perspective look.

Villegas Moreno, José Luis

Doctor en Derecho. Profesor Colaborador de investigación Cátedra de América Latina- UPComillas.
E-mail: jlvmdbel@gmail.com

Recibido: 10/12/19/ Aceptado:23/01/20

> " Hace falta cuidar los lugares comunes, los hitos urbanos que acrecientan nuestro sentido de pertenencia, nuestra sensación de arraigo, nuestro sentimiento de estar en casa dentro de la ciudad que nos contiene y nos une."
>
> (Laudato sí)

Resumen

La presente reflexión está referida a los desafíos de las ciudades iberoamericanas en el contexto de la globalización, desarrollo sostenible y Agenda 2030. Se aborda el tema partiendo de la importancia de la ciudad para las sociedades Iberoamericanas, cómo avanzan en el camino de ser inteligentes, resilientes y sostenibles, y también cuál es su comportamiento frente al problema ambiental más importante de este siglo como es el cambio climático. Al final se presenta una proyección sobre los escenarios futuros para 2030 de estas ciudades. Toda esta reflexión está enmarcada en los documentos e informes técnicos de los organismos regionales e internacionales para América Latina, y especialmente en el informe "LA RABIDA" sobre "Cambio climático y desarrollo sostenible en iberoamérica", primer resultado del Observatorio de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático de La Rábida.

PALABRAS CLAVE: sostenibilidad -resiliencia-ciudades -iberoamérica -desafíos

Abstract

The present reflection refers to the challenges of Ibero-American cities in the context of globalization, sustainable development and the 2030 Agenda. The issue is approached based on the importance of the city for Ibero-American societies, how they advance on the path of being intelligent, resilient and sustainable, and also what is their behavior in the face of the most important environmental problem of this century, such as climate change. In the end, a projection on the future scenarios for 2030 of these cities is presented. All this reflection is framed in the documents and technical reports of the regional and international organizations for Latin America, and especially in the report "LA RABIDA" on "Climate change and sustainable development in Latin America", the first result of the Observatory of Sustainable Development and Change Climate of La Rabida.

KEYWORDS: sustainability -resilience-cities -iberoamerica -defíos

SUMARIO: PRELIMINAR. I.-RELEVANCIA DE LA CIUDAD II.-MIRADA IBEROAMERICANA: 1.Ciudad como estructura social-.2.-Ciudades inteligentes. 3.- Cambio climático y ciudad. 4.-Ciudades y transición energética. 5.-Ciudades y movilidad. 6.-Ciudades y agua. 7.-Ciudades y migración. III.- Escenarios futuros.

I. Preliminar

Según el objetivo 11 de los ODS[2] las ciudades son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente. Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura[3]

Los problemas que enfrentan las ciudades se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo

aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza. El futuro que queremos incluye a ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos.[4] Es en las ciudades donde se ganará —o se perderá— la batalla por el desarrollo sostenible[5].

El Banco Mundial advierte que para velar por que las ciudades del mañana proporcionen oportunidades y mejores condiciones de vida para todos es fundamental comprender que el concepto de ciudades inclusivas implica una red compleja de múltiples factores espaciales, sociales y económicos[6]:

- Inclusión espacial: la inclusión urbana demanda proporcionar servicios asequibles, como vivienda, agua y saneamiento. La falta de acceso a infraestructura y servicios esenciales es una dificultad cotidiana que deben enfrentar muchos hogares desfavorecidos;

- Inclusión social: una ciudad inclusiva debe garantizar igualdad de derechos y participación para todos, incluidas las personas más marginalizadas. Recientemente, la falta de oportunidades de los pobres de las zonas urbanas y la mayor demanda de participación de aquellos socialmente excluidos han empeorado los disturbios sociales en las ciudades;

- Inclusión económica: generar empleos y darles a los residentes urbanos la oportunidad de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico es un componente crucial de la inclusión urbana en general.

Las dimensiones espaciales, sociales y económicas de la inclusión urbana están estrechamente vinculadas y tienden a reforzarse entre sí. Cuando estos factores interactúan de una manera negativa, atrapan a las personas en la pobreza y la marginalidad. Por el contrario, si la interrelación es positiva, pueden mejorar la vida de las personas y disminuir la exclusión[7].

El contexto de las ciudades en Iberoamérica lo hemos desarrollado con

fundamento en los documentos e informes elaborados recientemente entre 2014-2019 por los organismos del desarrollo para esta región: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, CEPAL, ONU, y el primer informe del OBSERVATORIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO DE LA RÁBIDA, y otras organizaciones que promueven el municipalismo y su desarrollo como UCCI, FLACMA, UIM, OICI.

La Declaración de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Declaración de Guatemala), acordó encomendar a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en colaboración con los gobiernos locales, centros de investigación, academia, sector privado y organismos internacionales el impulso de una plataforma iberoamericana de implementación de la Agenda 2030 desde las ciudades que promueva y fomente las alianzas multiactor, fomente las redes de ciudades sostenibles y construya proyectos inclusivos capaces de movilizar recursos y generar respuestas innovadoras para la consecución de los ODS[8].

II. Relevancia de la ciudad

Según el Informe de 2019 sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe[9], en 2015, aproximadamente el 80% de la población de América Latina vivía en las ciudades, siendo esta región una de las más urbanizadas del mundo. Las ciudades han atraído a una inmensa mayoría de ciudadanos en busca de mejores perspectivas de trabajo, de una reserva de empleos más diversos y mejor pagados (de alta y baja calidad) y de un mayor acceso a los servicios públicos. Pese a que América Latina es una región de renta media, su nivel de urbanización es similar al de las economías avanzadas y casi dos veces mayor que el de los países del Sudeste Asiático (47%) .La urbanización fue propiciada por la emigración del campo a la ciudad registrada entre 1950 y 2000. Durante este período, emigró a las ciudades un promedio del 40% de la población[10]

Según los informes consultados del Banco de Desarrollo de América

Latina (CAF)[11] las ciudades de América Latina son el núcleo del desarrollo económico y social de la región. Concentran más del 80% de la población y generan más del 65% de PIB. Las ciudades son testigos de la identidad, costumbres e historia de iberoamérica. Sin embargo, las altas tasas de urbanización en América Latina, generadas mediante procesos desorganizados y sin planificación en décadas pasadas, han derivado en una significativa concentración de exclusión social a nivel urbano. A su vez, existen problemas de contaminación; congestión vehicular; segregación del espacio público; falta de empleos de calidad; inseguridad ciudadana; servicios públicos (agua, saneamiento, educación, salud, transporte) no siempre asequibles y eficientes; entre otros. En la actualidad, entre 20% y 30% de los ciudadanos vive en zonas marginales con limitado acceso a bienes y servicios públicos; a oportunidades laborales de calidad y a la vivienda digna. El principal doliente de esta realidad es el ciudadano, quien en muchas ocasiones ha sido olvidado por las políticas públicas de desarrollo urbano. Por estos motivos, atender la exclusión social en estas ciudades es uno de los grandes desafíos de la agenda de desarrollo de la región[12].

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) patrocinó el evento Conferencia CAF: Ciudades con futuro, celebrado en Lima el 2-3 noviembre del año 2017[13]. Autoridades de gobiernos locales y nacionales, miembros de la academia, medios de comunicación, representantes de organismos internacionales y del sector privado se dieron cita en Lima para abordar la temática del desarrollo integral de las ciudades latinoamericanas. Luego de la aprobación de la Nueva Agenda Urbana, en el marco de Hábitat III, era necesario orientar los esfuerzos para apoyar y acompañar a las autoridades locales y a los gobiernos centrales hacia la implementación de dicha agenda y seguir avanzando en el entendimiento de los diferentes enfoques que contribuyen a promover un desarrollo urbano sostenible en América Latina.Entendiendo este nuevo contexto, la Conferencia CAF: Ciudades con Futuro, se planteó desafiar los paradigmas actuales en torno a las intervenciones en ciudades, identificando las acciones más efectivas para cumplir con los nuevos lineamientos de la Nueva Agenda Urbana. Los temas abordados en esta Conferencia fueron : inclusión, resiliencia, productividad, financia-

miento, infraestructura y conectividad[14].

Otro evento a destacar en estos últimos años en el escenario iberoamericano local, es el XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas , realizado por la UIM[15]. En efecto, la Ciudad colombiana de Manizales, en el Departamento de Caldas , fue sede del mismo bajo el lema: "Una agenda territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible" . Representantes de 20 países de Iberoamérica compartieron conocimientos, experiencias, desafíos y compromisos para fortalecer la gobernanza local renovando el compromiso de las ciudades y territorios con el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030 desde la mirada local. Como resultado de los espacios de encuentro y articulación generados en el Congreso, se constituyó la Red iberoamericana de municipios y territorios por los objetivos de desarrollo sostenible[16].

De la Declaración de Caldas[17] destacamos los siguientes pronunciamientos:

1. Todos los objetivos de desarrollo sostenible son locales.
2. La territorialización de la Agenda 2030 demanda una gobernanza local democrática, competente y transparente.
3. La consecución de los ODS exige una mejor articulación de la gobernanza multinivel
4. El desarrollo, para que sea efectivamente sostenible, implica un enfoque inclusivo, equitativo y basado en el enfoque de derechos e igualdad de género.
5. La ordenación territorial y urbana debe incorporar los ODS como elementos transversales de su ejercicio.
6. El cambio climático obliga a los gobiernos locales a que apuesten por la resiliencia de sus territorios y comunidades.
7. Existen desafíos claves y emergentes para la acción desde lo local.
8. Extender el conocimiento sobre los ODS a los actores locales resulta estratégico para la ampliación de los compromisos.
9. Es insoslayable desarrollar indicadores locales para el seguimiento a la consecución e impacto de la Agenda 2030.
10. Promover el trabajo en redes de municipios y territorios como instru-

mento para el fortalecimiento de las agendas locales hacia los ODS.

Recientemente (19-20 noviembre de 2019) se ha celebrado en Guadalajara, México, el XXXI Congreso Iberoamericano de Municipios organizado por la OICI, bajo el lema: "Por una sociedad incluyente y participativa".[18]

En este escenario de la ciudad en Iberoamérica y su desarrollo, cabe destacar la importante labor de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)[19] ,la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipales (FLACMA)[20] , la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)[21] y la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI)[22] .

1.- La ciudad como estructura social

El 20 de octubre de 2016 la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible[23] -Hábitat III- adoptó en Quito la "Nueva Agenda Urbana", un documento con visión de futuro y orientado a la acción, que establece objetivos globales para el desarrollo urbano sostenible, reconsiderando la manera de construir, gestionar y vivir las ciudades, con la colaboración de todos los agentes interesados, partes implicadas y actores urbanos, tanto a nivel gubernamental como del sector privado.

La Declaración de Quito[24] contempla una Nueva Agenda Urbana reafirmando el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes. La implementación de la Nueva Agenda Urbana contribuye a la aplicación y la ubicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integrada, y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas −entre otros el Objetivo 11− de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Esta nueva Agenda urbana[25] en el contexto de las ciudades persigue como ideal :

- Una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. (el derecho a la ciudad")
- Lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional.

En este escenario destacamos El Foro Urbano Mundial que es un foro internacional que organiza la ONU cada dos años; en particular, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU–Hábitat), y trata temas de urbanismo, especialmente al impacto de los asentamientos humanos y su rápido crecimiento en diversos ámbitos, como son la economía, la política, y el medio ambiente. La IX edición del Foro Urbano Mundial se celebró en febrero de 2018 en Kuala Lumpur bajo el lema "La ciudad como motor de desarrollo inclusivo[26] .

2.- Ciudades inteligentes

Construir ciudades sostenibles requiere un uso más inteligente del espacio y de los recursos limitados, y más servicios eficientes. El advenimiento y la expansión de las TIC, la inteligencia artificial, el desarrollo del IdC y la revolución de la big data han cambiado radicalmente la manera de relacionarse de los individuos, sobre todo los jóvenes, en una economía mundial globalizada[27]. Varias ciudades del mundo están usando la tecnología y los big data de manera innovadora para cons-

truir una infraestructura más inteligente (edificios inteligentes), mejorar el suministro de energía (redes eléctricas inteligentes) y adoptar prácticas sostenibles y respetuosas del medio ambiente (sistemas de transporte inteligentes). Las ciudades inteligentes exitosas[28] proliferan en Europa, Japón y Corea del Sur. Estocolmo, por ejemplo, cubre el 80% de su demanda de calor mediante la combustión y la gestión de desechos. Hamburgo ha instalado 200. 000 bombillas de bajo consumo en 400 edificios públicos, que permiten ahorrar 3.4 millones de euros al año. Seúl construyó sistemas fotovoltaicos sobre los edificios para reducir las emisiones de GEI y su fuerte dependencia de la energía nuclear . Destacamos el caso de Songdo[29] como la primera Smart City total. En efecto, se comenzó a construir en 2003 con el objetivo de convertirse en un ejemplo de desarrollo urbanístico futurista. Y en parte ese objetivo se cumplió. La ciudad, que se encuentra a unos 65 kilómetros al sudoeste de Seúl, está completamente interconectada. Los dispositivos están en red, todo se encuentra digitalizado, medido y automatizado. Hasta el manejo de la basura, que es absorbida por unos tubos, directamente desde las casas y se traslada de manera subterránea a una planta de reciclado. Las ciudades latinoamericanas[30] ocupan posiciones bajas en términos de sostenibilidad, eficiencia y desarrollo urbano.

Pese a que las métricas de datos todavía están en su fase inicial y son escasas con respecto a las ciudades inteligentes, cabe destacar tres sistemas[31] :

- El Índice de Prosperidad Urbana: es un indicador compuesto que analiza varios aspectos de las ciudades y constituye un marco de seguimiento para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala urbana.
- El Índice de Ciudades en Red de Ericsson: evalúa la madurez de las TIC y el desempeño económico, social y medioambiental de 40 ciudades del mundo.
- El Índice Cities in Motion (Ciudades en Movimiento): utiliza un enfoque multidimensional para construir un medidor sintético que captura 50 indicadores sobre 10 dimensiones distintas en 135 ciudades del mundo.

> En todos estos sistemas, las ciudades de América Latina ocupan los últimos puestos en una dimensión estática, pero varias de ellas están clasificadas como muy prometedoras en un entorno dinámico. Algunas ciudades latinoamericanas y caribeñas han experimentado un rápido avance en sus clasificaciones como ciudades inteligentes, pero todavía son vulnerables; este rápido cambio subraya la necesidad de un desarrollo todavía mayor en el futuro próximo[32] .

Por otro lado, en postura más optimista, las ciudades en América Latina son un foco de innovaciones inteligentes que entrañan oportunidades de emprendimiento para los jóvenes, pero todavía necesitan mayor acompañamiento. Ciudades como Río de Janeiro son modelos pioneros de recolección de datos para una mayor eficiencia en el uso de los recursos municipales; el Centro de Operações recopila 30 tipos distintos de datos de varias fuentes distritales. Las ciudades vecinas están imitando el modelo de Río como una forma de colaboración entre ciudades que debería constituir un ejemplo de mejor práctica para la región. Por su parte, Santiago está llevando a cabo un proyecto piloto en el Parque de Negocios Ciudad Empresarial que promueve los vehículos eléctricos para el transporte público. Bogotá también es pionera en materia de soluciones de transporte con su sistema de Buses de Tránsito Rápido. Las ciudades más pequeñas también están innovando, pero necesitan más apoyo por parte de los gobiernos centrales o federales [33].

El más amplio desarrollo de las ciudades inteligentes en las economías latinoamericanas está limitado por los déficits de infraestructura y por la expansión no planificada e improvisada de los centros urbanos. La brecha de infraestructura asciende a más del 6% del PIB regional anual entre 2012-20. Los múltiples asentamientos urbanos informales que han proliferado en las ciudades de la región carecen de muchos servicios básicos, incluidas las instalaciones de saneamiento. Para hacer frente a centros urbanos densamente poblados y contaminados, las administraciones públicas deben volverse más eficientes y efectivas. Según el informe de la CEPAL 2018 entre las áreas clave, figuran: participación inclusiva, mejor gobernanza, instalaciones sostenibles y respetuosas del medio ambiente, movilidad y transporte, seguridad pública efectiva y

gestión de las catástrofes[34].

Destacamos la importante iniciativa de la OCDE para un crecimiento inclusivo dentro de las ciudades[35]. El enfoque de la OCDE para el crecimiento inclusivo es multidimensional y trasciende el enfoque tradicional basado en ingresos para analizar otros ámbitos de la vida como el trabajo y la salud. "Alcaldes Campeones para el Crecimiento Inclusivo" es una coalición mundial de líderes locales comprometidos con la promoción de una forma más inclusiva de crecimiento económico en las ciudades .Esta iniciativa, lanzada en marzo de 2016, articula políticas encaminadas a lograr un desarrollo económico inclusivo, vivienda inclusiva, transportes y entornos urbanos sostenibles, y colaboraciones y nuevas fuentes de financiamiento para un crecimiento inclusivo en las ciudades. En América Latina, participan las ciudades de Medellín (Colombia), Curridabat (Costa Rica), Quillota y Santiago (Chile), Kingston (Jamaica), Mérida, Ciudad de México y Tijuana (México), Cuzco y Lima (Perú)[36].

Según el reporte Índice Cities in Motion 2019[37] (Ciudades en Movimiento 2019) del IESE Cities in Motion Strategies (Estrategias Ciudades en Movimiento) -una plataforma de investigación lanzada conjuntamente por el Centro para la Globalización y la Estrategia y el Departamento de Estrategia del IESE Business School-, Buenos Aires encabeza el listado de las ciudades latinoamericanas más inteligentes. El estudio analiza 174 ciudades en 80 países, con base en 79 indicadores que cubren 10 dimensiones de la vida urbana. Los datos se obtienen de organismos y dependencias como la Unesco, el Banco Mundial y Euromonitor. Buenos Aires destaca, a nivel regional, en las dimensiones de gobernanza y proyección internacional, según el índice. También es la ciudad más visitada de América del Sur y la segunda con mayor cantidad de rascacielos de la región. La mayoría de las ciudades latinoamericanas se sitúan en posiciones superiores al puesto 100, excepto las cinco principales: Buenos Aires , Posición global: 77 Santiago de Chile ,Posición global: 86. Ciudad de México, Posición global: 87. Medellín , Posición global: 96. Montevideo , Posición global: 99. Y este es el top 10 a nivel global:1. Nueva York 2. Londres 3. París 4. Boston 5. San Francisco 6.

Washington 7. Seúl 8. Tokio 9. Berlín 10. Ámsterdam[38]

En España se analizan los avances y contradicciones de las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales . Así, Ciudades en movimiento estudia los casos de las ciudades de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, A Coruña, Málaga, Vitoria[39].

Repensar la ciudad inteligente[40] " es un desafío presente, donde se abordan los interrogantes que emergen en la materialización de la ciudad inteligente, específicamente en las relaciones entre las Administraciones municipales y la ciudadanía organizada que esté empleando la tecnología digital.

3.- Ciudades y cambio climático

Para ser sostenibles, las ciudades deben estar preparadas para enfrentar el cambio climático como sostiene el informe del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), al tratar el índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en América Latina[41]. El impacto del cambio climático, tanto local como global, es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las ciudades de América Latina.

Según el informe referido el impacto de cambio climático en las ciudades de América Latina variará en función de sus características, ubicación (ciudades costeras o interiores) y capacidad para adaptarse. Las ciudades costeras podrían ser más susceptibles a los impactos negativos, dado el grave riesgo que supondrían el aumento del nivel del mar y las grandes catástrofes naturales. Asimismo, a las ciudades expuestas a las sequías les podría resultar difícil mantener un abastecimiento hídrico. Por otra parte, las ciudades podrían ser más vulnerables a niveles de precipitación más elevados, que ocasionarían fuertes inundaciones o incrementarían el riesgo de propagación de enfermedades como la zika o el dengue. Algunas ciudades se exponen a múltiples riesgos. En 2010, por ejemplo, la ciudad brasileña de Rondônia conoció la mayor sequía jamás registrada en la Amazonia; cuatro años después, sufrió la mayor

inundación desde hacía 106 años. Ambos eventos tuvieron consecuencias desastrosas para la economía, el entorno y la sociedad.

El informe que seguimos determina que se precisa una planificación urbana y más inversiones para mermar el impacto de las ciudades en el medio ambiente y reducir los riesgos a la salud, y al mismo tiempo crear más bienestar mediante el uso de sistemas de transporte limpios e inteligentes. La falta de planificación urbana (entre otros factores), por ejemplo, generó una expansión urbana ineficiente, un crecimiento de la población y políticas que favorecían el uso de vehículos privados. En consecuencia, la actual red de transportes en América Latina consiste en su mayor parte en vehículos privados que funcionan con combustibles fósiles, provocan atascos constantes y generan emisiones de GEI. De hecho, el transporte es la segunda causa, después de la generación de energía, de las emisiones de GEI .Para generar beneficios sanitarios y medioambientales en la región, es necesario un vuelco hacia el transporte público en las ciudades, así como la adopción de tecnologías de automoción de mayor eficiencia energética y más limpias para vehículos públicos y privados. Con el fin de explorar más a fondo las perspectivas de los distintos tipos de políticas de movilidad interna en la región, el ITF (Foro Internacional de Transporte) compara varios escenarios de urbanización centrados en el transporte público y privado bajo perspectivas de infraestructura vial alta y baja. En el escenario de base para América Latina, la flota de automóviles en los centros urbanos con más de 500 000 habitantes se multiplica por 5, mientras que la flota de vehículos de dos ruedas se multiplica por 21. Esto supone una tasa promedio de crecimiento anual del 4% y del 8% respectivamente. Por consiguiente, escenarios de movilidad en ambientes urbanos en los que se fomenta el transporte privado generan emisiones muy intensas de CO2. Por el contrario, los escenarios de políticas que se centran en el la promoción del transporte público permiten a las ciudades reducir las emisiones de CO2 hasta un 17% con respecto a los niveles del escenario de base, generando un menor costo marginal de movilidad. El desarrollo y el uso de energías[42] limpias son cruciales para reducir las emisiones de GEI y garantizar una vía sostenible para las ciudades de América Latina. Como ocurre con el transporte, la energía utilizada por

las industrias y los hogares (electricidad, sistemas de calefacción y refrigeración) procede de combustibles fósiles que generan elevados niveles de emisiones de GEI, contaminación atmosférica y problemas de salud. Para reducir tanto la dependencia de los combustibles fósiles como las emisiones de GEI, las economías latinoamericanas podrían sacar un mayor provecho de otras fuentes energéticas, y complementarlas con fuentes locales (como techos solares) y una gestión de la redes eléctricas inteligente que optimicen la eficiencia energética.

Las inversiones en energías limpias generan beneficios para la economía, el medio ambiente y la salud. Las energías solar o eólica son económicamente competitivas y constituyen una alternativa viable a los combustibles fósiles. En este aspecto, Brasil ha invertido en un exitoso mix energético de bajas emisiones de carbono. En 2012, el uso de fuentes de energía renovables aumentó de forma constante hasta alcanzar el 41% del suministro de energía primaria total (más de cuatro veces la media de la OCDE). Las renovables representan el 83% de la generación de electricidad, una tasa muy superior al promedio del 21% registrado por la OCDE. Del mismo modo, Costa Rica cubre más del 99% de las demandas de electricidad mediante energía limpia.

Del mismo modo, será necesario invertir en una mejor gestión y gobernanza del agua[43] para abordar las crecientes demandas de urbanización, el cambio climático y la escasez hídrica. En los países de América Latina es común la ausencia de infraestructura o la existencia de una infraestructura anticuada, lo cual conduce a la ineficiencia sobre todo en lo relativo al agua. Además, la mayor densidad de población podría acarrear una contaminación adicional del agua u otro tipo de presiones sobre la infraestructura y los recursos hídricos, y el cambio climático amenazaría probablemente la disponibilidad de este recurso para distintos usos. Una mejor gobernanza mejoraría el nivel de prestación de servicios y seguridad del agua, creando un equilibrio muy necesario entre los suministros de agua rural y urbano en las futuras ciudades. Hacer frente a los desafíos relativos al agua presentes y futuros solo será posible mediante unas políticas coherentes, la implicación de las partes interesadas, unos marcos regulatorios bien diseñados, una información adecuada y accesible, y una

capacidad, integridad y transparencia suficientes.

Los países deben aportar los incentivos adecuados para encauzar a las ciudades por la senda ecológica de un transporte, un uso de la energía y un tratamiento del agua respetuosos con el medio ambiente. Entre los instrumentos disponibles, los impuestos sobre la energía juegan un papel preponderante. Dichos impuestos podrían inducir a los hogares a modificar su consumo, lo cual se traducirá en una reducción de las emisiones de GEI y en un transporte y consumo energético más ecológicos. Los países de América Latina siempre han aplicado impuestos al uso de energía a tasas inferiores a las de los países de la OCDE; por ejemplo, la media de los tipos impositivos efectivos sobre el CO2 derivado del consumo energético en Argentina, Brasil, Chile y México es del 12% frente al 52% en los países de la OCDE .Los ingresos fiscales recaudados también pueden ayudar a las economías latinoamericanas y caribeñas a financiar la inversión pública necesaria para lograr ciudades más sostenibles.

La historia climática de la región está directamente relacionada con las ciudades[44] . La ciudad verde se ha vuelto sinónimo de ciudad creativa, inventiva, habitable y próspera. Siguiendo precedentes establecidos hace décadas en lugares como Curitiba y Bogotá, algunas ciudades han adoptado soluciones bajas en carbono para enfrentarse a sus retos en ámbitos tan diversos como el transporte público, las normas de construcción, la infraestructura verde y otras innovaciones demasiado numerosas para nombrarlas todas. En su conjunto, estas innovaciones mejoraron la salud y la calidad de vida de los habitantes a la vez que redujeron su huella de carbono. Unas cuantas ciudades como Montevideo, Medellín y Quito se han convertido en líderes internacionales en el cambio hacia opciones de transporte y vivienda bajas en carbono. Sin embargo, para las megaciudades de la región, este cambio ha sido sólo parcial, dado que el costo de cambiar a alternativas más verdes ha sido difícil. Los responsables de las ciudades tienen los medios y la información para importar mejores prácticas de cualquier lugar del mundo, y los ciudadanos a menudo exigen esas prácticas. Sin embargo, los costos para implementar las soluciones más grandes a escala siguen siendo un verdadero obstáculo. La pregunta es si estos instrumentos pueden

utilizarse de la forma más rápida y efectiva posible[45].

Por otro lado, el cambio climático y los mayores niveles de urbanización en el futuro podrían comprometer la capacidad de algunas ciudades para suministrar servicios públicos (como el agua, la gestión de residuos, el transporte, la atención de salud, la energía). El aumento de la demanda de agua, por ejemplo, podría conducir a una subida de precios y acelerar el agotamiento de las reservas de agua disponibles para la agricultura o los ecosistemas. Igualmente, podría registrarse un aumento de los problemas de salud debido a la contaminación atmosférica provocada por la producción de energía y el transporte. Las ciudades más grandes también producirían niveles más elevados de residuos sólidos y líquidos, que, de no ser correctamente tratados, acarrearían problemas de salud y medioambientales. Todo esto requerirá una mayor coordinación a todos los niveles del gobierno, sobre todo de los gobiernos locales, y una mayor eficiencia para garantizar la sostenibilidad. Estos desafíos se abordarán únicamente invirtiendo en nuevas tecnologías e innovación, las cuales permitirán a las ciudades de la región impulsar la productividad y el crecimiento económico. Del mismo modo, una inversión adicional en capital humano generaría las capacidades necesarias para posicionar a las ciudades como centros de creatividad e innovación con el fin de mitigar los choques del cambio climático y garantizar una planificación a largo plazo con una perspectiva sostenible [46].

4.- Ciudades y transición energética

Para la transición energética de las ciudades, las medidas de gestión de la demanda son clave. El informe " CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN IBEROAMÉRICA"[47] destaca algunos programas de cuatro ciudades iberoamericanas:

- Buenos Aires, Argentina : Eficiencia contra los cortes de Suministro. El sector con mayor preponderancia en el inventario de gases de la ciudad corresponde a la energía que consumen los hogares (elec-

tricidad y gas), que representan el 30% de las emisiones totales de Buenos Aires. Además, la demanda de energía, especialmente de estos sectores, se duplicó en los últimos10 años. Este incremento del consumo de energía, unido a problemas de la infraestructura de la red, generó cortes de suministro que deterioraron la calidad de vida de los habitantes y significativas pérdidas económicas para la ciudad. Reducir el consumo de energía tenía un particular sentido en este contexto. Así pues, el gobierno municipal ha hecho énfasis en las medidas de eficiencia en los edificios públicos, la utilización de iluminación LED e incluso un novedoso plan para rehabilitar una villa con apoyo del Banco Mundial (la Villa 31). El proyecto tratará de combinar la rehabilitación de las viviendas con una integración social y urbana duradera del resto de la ciudad.

- Zaragoza, España : Eficiencia contra pobreza energética. La ciudad está desarrollando dos proyectos llamados New4old y Buildheat, realizados por Zaragoza Vivienda con financiación europea y que tienen en común la rehabilitación de inmuebles de vivienda social como forma de combatir la pobreza energética. En uno de ellos mediante el uso de tecnologías innovadoras y en el otro a través de energías renovables y medidas de eficiencia energética.

- León, México : Trabajo desde todos los ángulos de una energía Sustentable. El Municipio de León cuenta con un Sistema Municipal de Manejo Ambiental y Eficiencia Energética (SMAyEE), el cual permite a sus servidores públicos poner en marcha iniciativas de ahorro y uso sostenible de la energía y los combustibles. El municipio ha implementado el diagnóstico Tool For Rapid Assessment of City Energy (TRACE), una herramienta para la evaluación rápida del desempeño energético del municipio. Otras iniciativas tienen que ver con la generación: las oficinas de la Dirección de Gestión Ambiental de León se benefician de un sistema de energía fotovoltaica que redujo alrededor del 80% del consumo de energía eléctrica del edificio y se va a instalar un parque solar para suministrar la electricidad del alumbrado público. Por otro lado, la ciudad aprovecha el biogás generado en el sistema de agua potable y saneamiento municipal y

el vertedero de la ciudad para producir electricidad .

- Belo Horizonte : El Brasil solar. Esta ciudad es líder en energía solar en el país. En ella se encuentra una planta solar compuesta de un millón de paneles solares. El Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BH-TEC), asociación civil brasileña sin fines de lucro dedicada a actividades científicas, tecnológicas, educativas y culturales, así como el estadio de fútbol de la ciudad también se alimentan de energía solar.

5. Ciudades y movilidad

En las ciudades de América Latina en concreto, dada la alta y creciente tasa de motorización y urbanización, las emisiones del transporte representan de media el 42% de las emisiones. En las ciudades europeas, el incremento del número de kilómetros de ciclovías y el uso aplicaciones de coches compartidos, están provocando una disrupción en el mercado. El transporte sostenible mejora la calidad de vida de las personas mejorando su salud, aumenta las opciones de transporte y promueve la cohesión social, además de ser respetuoso con el medio ambiente. La adopción de medidas realmente ambiciosas en este campo podría llevar a una reducción del 40% de las emisiones del transporte de pasajeros en las ciudades de cara a 2050 con los consecuentes co-beneficios para la salud de sus ciudadanos. Asimismo, un transporte sostenible puede permitir aumentar la inclusión social y la prosperidad económica, como se puede ver más adelante. Parecería que a día de hoy, más que los gobiernos nacionales son las ciudades las que están liderando las políticas de sostenibilidad para el sector transporte. Ejemplo de esto son la Red de Vehículos Bajos en Emisiones o la Declaración de Autobuses Limpios de C40, que ponen su foco en el nivel municipal y a las que pertenecen las principales ciudades del espacio iberoamericano.[48]

A fin de entender cómo las ciudades iberoamericanas están avanzando hacia una movilidad urbana sostenible, el informe " CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN IBEROAMÉRICA"[49] presenta estos ejemplos.

- Curitiba, Brasil: Se destaca el plan para un transporte rápido, integrado y accesible. La red de autobuses públicos de la ciudad de Curitiba figura entre las más importantes del mundo. Su servicio de transporte público masivo de autobuses(BRT, por sus siglas en inglés) es la estrella del sistema, con autobuses que circulan por una red de carriles exclusivos que se extienden 72 km a lo largo de la ciudad, operando de una forma parecida al metro, con más de 350 estaciones especialmente diseñadas para reducir los tiempos de entrada y salida. Curitiba ha desarrollado una planeación urbana inteligente que ha permitido integrar este sistema de tránsito rápido con el resto de la red de transporte de la ciudad, con rutas troncales y alimentadoras, que permite movilizar a más personas en un menor tiempo. Un gran ejemplo de cómo el transporte colectivo puede ser una mejor alternativa al transporte particular.

- Bogotá y Medellín, Colombia – Transformación social a través de la transformación del transporte. Bogotá y Medellín se han encontrado con el desafío de adecuar sus sistemas de transporte masivo a un proceso de urbanización consolidado. En la capital colombiana, el proyecto BRT Trans Milenio se ha c onvertido en un referente de buenas prácticas en el transporte masivo en países en desarrollo orientado a la accesibilidad. Con un total de 11 líneas que suman 87 km y la intención de llegar a los 300 km para el año 2020, el Trans Milenio ha contribuido a una mayor equidad de transporte en Bogotá al aumentar significativamente la capacidad de moverse de ciudadanos sin automóviles, conectando varios de los barrios más pobres de la ciudad con el centro. Asimismo, inversiones en infraestructuras vinculadas al Trans Milenio han permitido aumentar la seguridad de los peatones. En Medellín, la transformación y modernización del transporte público con un enfoque de "urbanismo social" también ha permitido la inclusión y dignificación de ciudadanos viviendo en amplias zonas marginadas periféricas, donde la calidad de vida y el índice de desarrollo humano eran menores y donde se ha reducido la violencia y ha aumentado la prosperidad económica. La transformación del sistema de transporte ha permitido conectar la ciudad de

una forma más eficiente al tiempo que integrar zonas históricamente marginadas. La transformación del transporte en estas ciudades constituye un ejemplo del potencial del transporte para avanzar en inclusividad y equidad social y mejorar la prosperidad económica.

- Ciudad de México, México – Reduciendo la congestión y contaminación. Uno de los principales problemas de la Ciudad de México es el número de vehículos, cerca de cinco millones diarios de los que el 80% son privados. Esto supone grandes problemas de congestión y contaminación. Por ello, la ciudad se ha enfocado en reducir el número de vehículos privados, aumentar el número y eficiencia del transporte público, e incrementar la eficiencia de la flota vehicular. A través de medidas como el programa "Hoy No Circula" (restricciones al uso de vehículos privados), el establecimiento de un sistema de transporte escolar obligatorio para los niños, un impuesto sobre las emisiones de CO2 de vehículos de uso particular, o programas de chatarrización de vehículos de carga y transporte de pasajeros diésel antiguos y altamente contaminantes, la Ciudad de México presenta un buen ejemplo de cómo a través de políticas complementarias pueden contribuir la reducción del número de vehículos particulares y su sustitución por vehículos más eficientes.

Ahora bien, un gran reto que enfrentan las ciudades iberoamericanas, y especialmente las megaciudades (Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago y Belo Horizonte), es la capacidad de financiación para un transporte urbano sostenible. A este respecto, cabe destacar que CAF – Banco de Desarrollo de América Latina ha logrado financiar proyectos de desarrollo urbano y sistemas de transporte público sostenible. Como parte de su Programa ciudades sostenibles y desarrollo urbano para la protección del clima y el medio ambiente y Huella de ciudades[50], la CAF otorgará líneas de crédito para ayudar a financiar principalmente proyectos de transporte urbano (metros, tranvías, teleféricos, buses de transporte rápido, movilidad eléctrica y otros sistemas integrales de movilidad) que incentiven el desarrollo sostenible, reduzcan las emisiones de GEI y mitiguen los impactos del cambio climático en las urbes de la región. 14 ciudades latinoamericanas participan en la iniciativa, que apoya a los gobiernos locales a identifi-

car acciones, diseñar e implementar estrategias y planes de desarrollo basados en la mitigación y adaptación al cambio climático. La iniciativa tiene un componente de aprendizaje Sur-Sur, en el cual las ciudades comparten sus mejores prácticas y crean pautas técnicas y políticas para que otras ciudades implementen iniciativas similares[51] .

6. Las ciudades y agua

Estamos ante el reto hídrico de las ciudades. Si ya de por sí el cambio climático presenta una seria amenaza para garantizar la seguridad hídrica en los países de la comunidad iberoamericana, a esto hay que sumarle el cada vez mayor aumento de la demanda de agua en las ciudades de los países Iberoamericanos, especialmente de Latinoamérica, donde la población ha aumentado y sigue aumentando alarmantemente. Hoy el 80% de la población en América Latina vive en áreas urbanas, convirtiéndose así en la región con una tasa de urbanización más alta del mundo. Este rápido y fuerte proceso de urbanización está causando un grave estrés sobre las fuentes que abastecen las ciudades, que empiezan a ser insuficientes y están requiriendo nuevas y costosas inversiones en infraestructuras de bombeo y transvases hídricos[52].

Por otro lado, cerca de un cuarto de los habitantes de las ciudades viven en suburbios con poco y mal acceso a agua potable y saneamiento. A esto hay que sumar que los impactos climáticos como las precipitaciones extremas afectan negativamente a los sistemas de saneamiento y tratamiento de aguas, cuya capacidad es limitada en las ciudades más antiguas, siendo inexistente en las zonas de asentamientos informales. No obstante, frente a estos retos, distintas iniciativas innovadoras están aflorando en las ciudades iberoamericanas. Así, por ejemplo, el reciclaje del agua residual para su re-uso en agricultura urbana se está dando en varias ciudades, incluidas Lima y Ciudad de México, lo que está permitiendo reducir problemas de salud asociados al agua residual no tratada. Otra opción emergente es también el reciclaje de estas aguas para su uso en hogares como aguas grises para el lavado de utensilios, ropa, baño, o re-uso en el inodoro, permitiendo así ahorrar agua potable. Por otro lado, las ciudades empiezan a reconocer el papel de la infraestruc-

tura natural de su entorno en la regulación y purificación de sus fuentes de aguas, y por ello ciudades como Bogotá, Lima y Quito han establecido fondos de agua para compensar a los agricultores localizados aguas arriba de las fuentes hídricas de las ciudades para que presten servicios de protección de las cuencas.

En materia de acceso a agua, cabe mencionar la ciudad de Porto Alegre en Brasil, que estableció un programa para ayudar a la gente viviendo en asentamientos informales a acceder al agua de forma legal, reduciéndose así las pérdidas en el sistema de agua resultado de conexiones ilegales además de las pérdidas de ingresos públicos vía tarifa. Desde 2005, la ciudad da la oportunidad a estos residentes de conectarse legalmente al sistema de agua pagando una tarifa social de 5 dólares al mes por hasta 10.000 litros de agua, lo cual supone una reducción del 40% de la tarifa normal. Además de esto, la factura del agua ofrece a estos residentes una prueba de residencia y por tanto les ayuda a integrarse en la economía de la ciudad y acceder a empleos. De forma adicional, el programa educa a los habitantes a usar el agua responsablemente. Así, en tan sólo tres años de operación el programa ayudó a 15.000 familias, logrando que el índice de impago de la factura del agua en los asentamientos informales pasara de un 64% a un 27%, y a que el impago total de la ciudad cayera del 14% al 9% . En lo que respecta a acciones para reducir la huella hídrica y de carbono destacan las ciudades andinas. Los gobiernos municipales de La Paz, Lima y Quito han evaluado sus huellas de carbono e hídrica usando metodologías internacionales, lo que les permitió identificar a los principales sectores y fuentes contribuyendo a la huella de carbono e hídrica del municipio y por tanto qué medidas se podrían adoptar. En Lima, por ejemplo, se identificó que la sección administrativa representaba más del 70% de la huella de carbono del gobierno municipal debido a la compra de materiales, lo que derivaría en una política de compras sostenible.

Por su parte, en La Paz, el zoo fue identificado como una fuente importante de contaminación de las aguas y de carbono, problemas que se han propuesto abordar conjuntamente a través de una iniciativa integrada de producción de energía y re-uso de agua residuales que use

los excrementos de los animales y las aguas residuales para generar energía térmica y fertilizante líquido, utilizándose este fertilizante para la producción de vegetales orgánicos que ahora se usan para alimentar a los animales y que son cocinados usando la energía térmica producida, creándose así un círculo virtuoso que reduce la huella de carbono e hídrica del zoo. Asimismo, en Quito se está implementando un mecanismo de compensación por la reducción de la huella hídrica para el sector industrial de la ciudad[53].

En España, Vitoria-Gasteiz destaca por ser un referente en sostenibilidad urbana, siendo una ciudad pionera en Europa en materia de gestión de agua, con iniciativas como huertos urbanos que buscan reducir el consumo de agua de la ciudad en un 5%[54].

7. Ciudades y gestión de los residuos sólidos

La gestión de residuos sólidos es probablemente uno de los servicios más importantes que los gobiernos locales han de proporcionar a sus ciudadanos por sus implicaciones para la salud, el medio ambiente y la calidad de vida. Y este servicio cobra una mayor relevancia si se considera que las ciudades son la principal fuente generadora de residuos en el mundo. Afortunadamente, en muchas ciudades en todo el mundo líderes locales, recicladores informales e innovadores están demostrando que un aprovechamiento sostenible de los residuos sólidos a través de alternativas a la disposición final o la incineración como el compostaje y el reciclaje no sólo es posible, sino que además permiten crear medios de vida, ahorrar fondos públicos y proteger el medio ambiente y la salud pública[55]. A continuación, se presentan algunos ejemplos de éxito en materia de proyectos locales de gestión de residuos sostenible en este ámbito de las ciudades iberoamericanas[56].

- Santo Domingo, República Dominicana – Creando oportunidades sociales y económicas para poblaciones desfavorecidas.

En Los Platanitos, un asentamiento informal en Santo Domingo Norte, la carencia de servicio público de recolección de residuos y por tan-

to el cada vez mayor problema de qué hacer con esos residuos fue lo que movilizó a sus vecinos a desarrollar un programa de aprovechamiento de los residuos usando lombricultura. Este proyecto ha permitido reducir los residuos orgánicos que terminaban en los canales de agua de la comunidad, mejorando así la salud pública, disminuyendo la contaminación ambiental, y generando una fuente de ingresos para los involucrados en el proyecto. Un proyecto innovador con enfoque de género, promovido y liderado por las mujeres de la comunidad, basado en la sostenibilidad económica, y que usa tecnologías culturalmente apropiadas a nivel local. Esta humilde localidad es la prueba de cómo una gestión sostenible de los residuos puede ofrecer beneficios socioeconómicos y ambientales, al tiempo que fortalecer la capacidad de organización y autogestión de la comunidad en general, y de las mujeres en particular, así como incrementar el capital social y liderazgo comunitario local para la toma de decisiones que afectan la vida diaria de los residentes.

- Puebla, México – Transformando la basura en dinero.

En la ciudad de Puebla, una iniciativa emprendedora privada llamada "Green Wallet" (Monedero Ecológico) ha creado un programa para promover el reciclaje a través de incentivos económicos. Los miembros que se unen a Green Wallet reciben una tarjeta de débito y por cada kilogramo de residuos que entregan en los almacenes de la iniciativa localizados en diferentes puntos de la ciudad ganan un crédito electrónico ("peco"). De hecho, si los residuos son electrónicos, reciben una cantidad mayor de créditos. Muchos comerciantes de la ciudad patrocinan la iniciativa y aceptan "pecos" como medio de pago en sus comercios. Algunos de ellos inclusos ofrecen descuentos simplemente por tener la tarjeta Green Wallet. Desde sus inicios en 2010, Green Wallet ha reciclado 450 toneladas de residuos sólidos y electrónicos y están buscando expandirse por todo México, un logro para una pequeña iniciativa emprendedora que permite demostrar cómo el reciclaje puede ofrecer una oportunidad de negocio que da dinero para pequeños emprendedores, no sólo grande empresas

- Buenos Aires, Argentina – Incluyendo a todos para un máximo aprovechamiento de los residuos
  La ciudad de Buenos Aires es hogar del tercer vertedero más grande del mundo, el cual recibe unas 17.000 toneladas de residuos al día. Precisamente por esto, la ciudad identificó la necesidad de reducir la cantidad de residuos que acaban en el vertedero, y en particular los residuos orgánicos, en tanto principales responsables de las emisiones del vertedero. A tal fin, promovió un proyecto de compostaje que para maximizar todo el potencial de aprovechamiento de orgánicos en la ciudad involucró a todos los principales generadores de estos residuos (supermercados y hoteles). Entre otras iniciativas destacan los programas de capacitación para los empleados de estas organizaciones para asegurar la adecuada separación de orgánicos del resto de residuos así como el establecimiento de rutas de recolección separadas específicas para los residuos orgánicos de estas organizaciones. El caso de Buenos Aires ilustra la importancia de incluir a todas las partes interesadas para empoderar a la gente y generar sentimiento de pertenencia y propiedad del proceso, y por tanto fomentar el cambio de paradigma social necesario y garantizar el mejor resultado posible.

7. Ciudades y migración

La Declaración Política de Durban 2019 de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ha declarado luchar contra la discriminación y fomentar la solidaridad humana, proteger la dignidad de todos, independientemente de su estatus legal. En este sentido, el movimiento apoya un enfoque de la migración basado en los derechos más allá de la gestión de las fronteras, proporcionando acceso a servicios básicos y oportunidades para la transformación social a través de diálogos entre culturas[57].

Aprender a vivir de manera sostenible en las ciudades es uno de los principales retos en desarrollo urbano. Si bien las urbes proveen oportunidades únicas como centros de actividad económica y social, también son entornos altamente desiguales y competitivos, que luchan por

dar cabida a un crecimiento poblacional nunca visto. La División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), trabaja con los países de América Latina y el Caribe para el desarrollo de ciudades y asentamientos sostenibles, productivos e inclusivos, donde todos los residentes tengan acceso a la ciudad[58]. Esta meta se encuentra alineada con la meta 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Durante los últimos 15 años, los migrantes internacionales (aquellas personas que viven en un país distinto al país en el que nacieron) representan una proporción cada vez más grande de la población mundial. A pesar de que la mayoría cruzan las fronteras voluntariamente, los flujos de personas desplazadas por motivos de fuerza mayor han despertado el fenómeno de grandes olas migratorias en períodos muy cortos de tiempo. De acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el 2017 el número de personas desplazadas por fuerza mayor alcanzó un nivel récord de 44 mil promedio día a nivel mundial. Para finales del 2017, 66,5 millones de individuos habían sido desplazados a nivel mundial a causa de persecución, conflicto o violencia generalizada . También la estadía promedio de las poblaciones desplazadas en su lugar de destino se ha incrementado de nueve años en la década de los ochenta a veinte años a mediados de los 2000 . Mientras más tiempo pasen fuera de sus países de origen, más difícil resulta para los migrantes retornar a sus hogares. Las estadísticas muestran que, una vez que los migrantes llegan a sus países de destino, tienden a mantenerse en aquellas ciudades con más posibilidades de acceso a comunidades que hablan su mismo idioma y a servicios y oportunidades de empleo. El 92% de los inmigrantes en los Estados Unidos reside en zonas urbanas, así como el 95% en el Reino Unido y Canadá, y el 99% en Australia Sin embargo, las ciudades también presentan riesgos para los migrantes, quienes por su situación de vulnerabilidad se encuentran más expuestos a situaciones de explotación, violencia y discriminación[59].

La migración interna ha sido históricamente importante para las ciudades de América Latina y el Caribe. Ha acarreado efectos significativos sobre el crecimiento de su población, la expansión y densificación de su territorio, y su perfil sociodemográfico, esto último como un complejo

resultado de las interacciones entre las características de quienes llegan, de quienes se van y de quienes permanecen en las ciudades[60].

Sin pretender obviar la emergencia migratoria en centro-américa, en el momento de escribir este trabajo destaca en nuestra américa el éxodo venezolano[61], esa masa humana que se debate entre el exilio y la inmigración, como fenómeno sin precedentes en la historia de la región. Esta migración ha cambiado el rostro de América Latina. Esta diáspora se concentra en las grandes ciudades: Bogotá, Lima, Quito, Santiago de Chile, Buenos Aires, y otras ciudades más pequeñas de estos países. El impacto de este flujo migratorio sobre las ciudades de recibo ha sido notorio. La masiva y rápida migración desde Venezuela presenta hoy un desafío humanitario y de desarrollo sin precedentes para la región[62]. Las ciudades, los gobiernos locales tienen un gran desafío en este asunto. La migración de venezolanos, ha puesto en jaque a los Gobiernos de América Latina, que ven cómo la llegada masiva de ciudadanos a sus países puede desbordar los sistemas locales y comienza a generar brotes xenófobos. Los refugiados venezolanos inundan las ciudades latinoamericanas[63]. Los países de la región tratan de lograr una respuesta coordinada a la crisis, que, dan por hecho, se acentuará[64].

A pesar de estos retos, en realidad las ciudades están bien situadas para ayudar a los refugiados. Los funcionarios municipales operan en la práctica: recolectan basura, proporcionan agua potable, administran la atención de salud pública, crean viviendas y construyen calles – exactamente los servicios que se necesitan los migrantes. Pero las ciudades más pobres de América del Sur necesitarán apoyo económico nacional e internacional para satisfacer las necesidades de estos nuevos residentes. Las ciudades no pueden cambiar las leyes nacionales de migración para darles la bienvenida a los refugiados. Pero con un poco de ayuda – y mucho menos obstaculización – son capaces de ofrecer a los migrantes la protección básica que necesitan.

La Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región fue firmada en la capital ecuatoriana el 4 de septiembre de 2018 por los representantes de Argentina, Brasil, Chile,

Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La cita buscaba intercambiar información y lograr una respuesta coordinada al masivo flujo migratorio de ciudadanos venezolanos. En el encuentro los países reiteraron su preocupación por el deterioro de la situación interna que provoca la migración masiva, por lo que llaman a aceptar la apertura de asistencia humanitaria en la que se convenga la cooperación de gobiernos y organismos internacionales para descomprimir lo que consideran una crítica situación. Esta cita forma parte de la denominada Reunión Técnica Internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas , en el contexto general del denominado "Proceso de Quito"[65].

8. Escenarios futuros

¡En este punto dejamos una pincelada sobre el futuro de América Latina y sus ciudades según un interesante estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo[66]. Así se estima que para el año 2050, casi nueve de cada diez latinoamericanos vivirán en las ciudades. La mayor parte del éxodo rural tuvo lugar durante las cinco últimas décadas y hacia el 2050, se prevé que solo el 6.4% de la población emigre a las ciudades. A la vista de estos altos niveles de urbanización, la mayor parte del crecimiento demográfico se registrará en las ciudades. En 2015, más de 500 millones de latinoamericanos vivían en las ciudades; para 2050, se espera que esta cifra se eleve a 673 millones (un aumento del 34%); en otras palabras, el 86% de los latinoamericanos vivirá en ciudades. América Latina registra ya uno de los más altos niveles de concentración en metrópolis densamente pobladas, y este crecerá con el tiempo. En 2015, más del 14% de la población urbana vivía en metrópolis densamente pobladas. Para 2030, la densidad de población en las grandes ciudades aumentará hasta más del 17% en detrimento de las ciudades más pequeñas. En 2015, la región registró, asimismo, niveles de densidad considerablemente superiores a los de las economías de renta alta (11.7% de la población urbana) y del Sudeste Asiático (7.7% de la población urbana) .Se espera que estas diferencias aumenten considerablemente con respecto a los países de renta alta y disminuyan

con respecto a las economías del Sudeste Asiático. Tanto las ciudades como los asentamientos de distintos tamaños afrontarán los desafíos de la urbanización; pero a este respecto habrá diferencias notables entre las ciudades grandes y las más pequeñas. Las metrópolis densamente pobladas (esto es, con más de 10 millones de habitantes) son más susceptibles de afrontar problemas como la falta de capacidad para satisfacer la demanda de servicios básicos y la capacidad para adaptar y ajustar la expansión urbana y el crecimiento demográfico adicional. Los desafíos para las ciudades más pequeñas podrían centrarse más bien en la conectividad (fuera de las ciudades) y la competitividad. Un desafío común para las ciudades tanto grandes como pequeñas consistirá en abordar las desigualdades y la exclusión social que pudieran derivarse de los elevados niveles de concentración demográfica.

Los mayores niveles de urbanización y el crecimiento de la población pueden exacerbar desafíos hoy presentes en las ciudades, aun cuando surjan otros nuevos. Por un lado, las ciudades deben responder a problemas actuales como la expansión urbana, la contaminación, la pobreza, el desempleo y la economía informal. La clave para lograr centros urbanos sostenibles radicará en el uso de las nuevas tecnologías, las fuentes de energía limpias, la innovación y una estrategia de desarrollo urbano más amplia que incluya una mejora de la infraestructura de transportes, del uso del suelo y del alojamiento. Este enfoque reducirá el impacto medioambiental e incrementará la productividad y la habitabilidad.

9. Notas al final

1 Trabajo preparado para los 25 años de la Revista Provincia.

2 www.onu.ods

3 PAREJO ALFONSO, Luciano: Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible, Revista Vasca de Administración Pública, Nº 99-100, 2014.

4 www.onu.ods

5 www.onu.ods

6 https://www.bancomundial.org/es/topic/inclusive-cities

7 https://www.bancomundial.org/es/topic/inclusive-cities

8 https://www.segib.org/?document=declaracion-de-la-xxvi-cumbre-iberoamericana-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno

9 https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo

10 https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo.

11 https://www.cepal.org/es/publicaciones/41173-informe-anual.

12 https://www.caf.com/es/especiales/especial-ciudades-con-futuro/especial-ciudades-con-futuro-home/

13 https://www.caf.com/es/especiales/especial-ciudades-con-futuro/especial-ciudades-con-futuro-home/

14 https://www.caf.com/es/especiales/especial-ciudades-con-futuro/especial-ciudades-con-futuro-home/

15 https://congresocaldas.eventosuim.org/

16 https://congresocaldas.eventosuim.org

17 https://congresocaldas.eventosuim.org

18 www.oicies.com

19 www. ciudadesiberoamericanas.org

20 www.flacma.com.br

21 https://www.uimunicipalistas.org/

22 www.oicies.com

23 http://unhabitat.org/habitat-iii/

24 http://unhabitat.org/habitat-iii/

25 http://unhabitat.org/habitat-iii/

26 https://elpais.com/elpais/2018/02/12/planeta_futuro/1518437187_505574.html

27 https://www.esmartcity.es/ciudades-inteligentes

28 www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

29 https://www.infobae.com/america/tecno/2017/07/22/songdo-la-ciudad-mas-inteligente-y-sustentable-del-mundo/

30 www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

31 https://www.esmartcity.es/ciudades-inteligentes

32 https://www.esmartcity.es/ciudades-inteligentes

33 www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

34 www: Perspectivas económicas de américa latina 2018 ocde/naciones unidas/caf 2018

35 http://www.oecd.org/gov/making-cities-work-for-all-policy-brief-es.pdf

36 www.dx. doi.org/101787/leo-2017-es

37 https://www.esmartcity.es/biblioteca/indice-iese-cities-in-motion-2019

38 https://www.esmartcity.es/biblioteca/indice-iese-cities-in-motion-2019

39 FERNANDEZ CASADEVANTE, José L. et al: Ciudades en movimiento en https://forotransiciones.org/wp-content/uploads/sites/51/2018/11/CiudadesEnMov_WEB_PLIEGOS.pdf

40 VVAA. Repensando la ciudad inteligente desde la innovación social digital ciudadana".(INAP, 2018)

41 www.20.iadeb.or

42 MARGULIS, Sergio: Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al Cambio Climático, Cepal-UE 2016, www.repositorio.cepal.org

43 MARGULIS, ob.cit

44 KRELEMBER, Kerstin , JORDAN Ricardo y otros (editores): Adaptación al Cambio Climático en megaciudades de América Latina, CEPAL,2013 en www.repositorio.CEPAL.org

45 La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible.CEPAL/ONU.2015.http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/S1420656_es.pdf?sequence=4

46 https://wwf.panda.org/es/puedes_ayudar/desafiodelasciudades/

47 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

48 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

49 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

50 https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/09/huella-de-ciudades-entre-las-5-mejores-iniciativas-urbanas-a-nivel-global/

51 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

52 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

53 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

54 https://www.republica.com/2019/09/07/vitoria-se-convierte-en-el-referente-mundial-como-ciudad-sostenible/

55 https://ciudadesiberoamericanas.org/sao-paulo-seleccionada-por-c40-para-desarrollar-soluciones-para-la-gestion-de-residuos-organicos/

56 https://www.segib.org/presentamos-el-primer-informe-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica/

57 https://www.durban2019.uclg.org/sites/default/files/2019-11/UCLG_TheDurbanPoliticalDeclaration_ES_RV.pdf

58 https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/migracion-y-ciudades-el-camino-hacia-una-integracion-inclusiva/

59 https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/migracion-y-ciudades-el-camino-hacia-una-integracion-inclusiva/

60 RODRIGUEZ V., Jorge (2012) https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1417/1902

61 EGUREN, Joaquin y KOECHLIN, Jose, (2019). Editores. El exodo venezolano: entre el exilio y la emigracion. Coleccion OBIMID, volumen No 4. Tomado de https://www.comillas.edu/es/publicaciones obimid/el-exodo-venezolano-entre-el-exilio-y-la-emigracion/609-jinbound-landing-pages/367-libro-exodovenezolano-exilioemigracion

62 ACOSTA , Diego et al.(2019).La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf

63 http://theconversation.com/refugiados-venezolanos-inundan-las-ciudades-latinoamericanas-103968

64 https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904071086552098-ciudades-enfrentan-con-pocos-recursos-migracion/

65 https://www.acnur.org/noticias/press/2019/4/5caf93a64/comunicado-de-prensa-conjunto-de-acnur-y-oim-tercera-reunion-tecnica-internacional.html

66 MARZACK, Jason y otros: América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros. BID 2016,www.contexto.org.BID-LAC.2030

Regeneración urbana. ¿Estrategia para conseguir un país emergente?

Urban regeneration. Strategy to get an emerging country?

Quintero Bosetti, Mariaelisa
Universidad de Los Andes. Facultad de Arquitectura. E-mail: qmarielisa@hotmail.com

Recibido: 15/07/19/ Aceptado:31/07/19

Resumen

Las ciudades son tan complejas como la sociedad a la que pertenecen; por ello sus modelos de crecimiento exigen revisión y puesta en práctica de estrategias urbanas sostenibles. Esto sin olvidar que su capacidad de renovación implica aceptar los cambios como hechos inevitables, imprevisibles y que en una democracia participativa y representativa, la participación ciudadana juega un rol importantísimo. En Venezuela, donde estos principios se han visto casi anulados, cabe preguntarse ¿qué tipo de planes urbanos son los adecuados para intervenir espacios tan complejos? ¿Qué se necesita para dejar de ser un país en emergencia y convertirse en un país emergente? Partiendo de estas interrogantes, el objetivo de este texto es analizar a través de una revisión bibliográfica, en qué grado el marco institucional contempla la necesidad de un diseño y una atención específica por las formas urbanas y su crecimiento. Se abordan disertaciones sobre el concepto de regeneración urbana relacionándolo con el contexto venezolano. Por último, se presenta un análisis sobre los elementos que buscan cambios en el tejido de los comportamientos humanos y el ejercicio de ciudadanía, como consecuencia directa de la relevancia del diseño urbano participativo, en determinadas prácticas de regeneración.

El caso de las ciudades venezolanas es diferente al de otros países en el continente debido a las condiciones políticas, sociales y económicas. En un país como Venezuela, es necesario repensar la idea del "poder popular" y velar por la generación y aplicación de acciones urbanas en tanto que territorios humanizados.

Palabras claves: Regeneración urbana, participación ciudadana, estrategias de intervención.

Abstract

Cities are as complex as the society to which they belong to, that is the reason why their growth models require revision and implementation of sustainable urban strategies. It is necessary to keep in mind, that the capacity for renewal implies accepting inevitable changes, unpredictable events and considering the importance of the citizen participation in a representative democracy. in Venezuela, where these principles have been almost eliminated, it is worth asking: what kind of urban plans are adequate to get involved in that kind of complex spaces? What is necessary to stop being a country in emergency and become an emerging country? Taking into consideration these questions, the objective of this text is to analyze through a literature review, until which degree the institutional framework considers the necessity of a design and specific attention of the urban forms and their growth. Dissertations about the concept of urban regeneration and its growth are approached relating them with the Venezuelan context. Eventually, an analysis is presented on the elements that seek changes in the hatches of human behavior and the exercise of citizenship, as a direct consequence of the relevance of participatory urban design, in certain regeneration practices. The case of Venezuelan cities is different from other countries in the continent, due to political, social and economic conditions. In a country like Venezuela, it is necessary to reconsider the idea of "popular power" and ensure the generation and application of urban actions as humanized territories.

Keywords: Urban regeneration, citizen participation, intervention strategies.

1. Introducción

Las ciudades son complejas en cuanto que reflejo de la sociedad a la que pertenecen; son también un lugar de intercambios (económicos, sociales, culturales y políticos), de procesos, grandes divergencias, pobreza y segregación. Por ello, como su capacidad de respuesta es tan diversa como las ciudades mismas, se hace necesario cuestionar sus modelos de crecimiento, poner en práctica estrategias que aseguren soluciones innovadoras, equitativas y comprometidas con una visión holística de sostenibilidad e incorporar las múltiples dimensiones de este concepto. En este sentido, es preciso fomentar el intercambio, la mixticidad de usos, la cohesión y densidad urbana, a fin de aumentar los niveles de

complejidad, sin olvidar que la capacidad de renovación o transformación de estos procesos urbanos involucra además, aceptar los cambios como hechos inevitables y a veces imprevisibles.

En Venezuela, la democracia participativa y representativa es uno de los principales principios de la Carta Magna de 1999; sin embargo, con el tiempo sus componentes se han convertido en mecanismos que "antes que estimular la participación ciudadana pueden conducir a una negación de la misma al someterla a un esquema que la convierte en rehén del poder central" (Mascareño, 2007, pág. 4) no solo debido a que se han establecido normativas de recentralización de los poderes, sino igualmente, a la restricción de la autonomía de los estados y municipios y la limitación del situado constitucional, entre otras. (Lovera, 2008)

Desde este punto de vista, caben entonces muchísimas interrogantes: en el contexto actual venezolano, bien conocido internacionalmente, ¿qué tipo de planes urbanos son los adecuados para intervenir espacios tan complejos como los venezolanos? ¿Qué se necesita para dejar de ser un país en emergencia y convertirse en un país emergente?

Partiendo de estas interrogantes, el objetivo de este texto es analizar a través de una revisión bibliográfica, en qué grado el marco institucional (nacional e internacional), contempla la necesidad de un buen diseño y una atención específica por las formas urbanas y determinadas prácticas que propendan a la regeneración urbana sostenible -como herramienta susceptible de ser aplicada en el caso específico de las ciudades venezolanas-. Para ello, se comienza con una exploración evolutiva de las iniciativas mundiales que regulan las intervenciones urbanas y promueven políticas de estímulo estatales; posteriormente, se hace una serie de disertaciones sobre el concepto de regeneración urbana y se lo relaciona con el contexto venezolano. Por último, el artículo presenta un breve análisis sobre los elementos que buscan lograr cambios en el tejido de los comportamientos humanos y el ejercicio de ciudadanía, como consecuencia directa de la relevancia del diseño urbano participativo en determinadas prácticas de regeneración.
El papel principal de las ciudades es producir relaciones e intercam-

bios de información energía y materia, a fin de aumentar o mantener su complejidad, estimular el contacto, la regulación, su pervivencia y competitividad como esencia de su funcionamiento. De acuerdo a esto, se puede afirmar que la estructura y forma de habitar la ciudad, trae consecuencias entre otras cosas, para la ejecución de la ciudadanía.

Ante este panorama, la capacidad de transformación e incidencia de la actividad humana en el medio natural es uno de los principales motivos de estudio en el quehacer urbano. Así, partiendo de la idea de ciudad como un ecosistema complejo, se pueden obtener las teorías para la organización de comunidades humanas sostenibles.

2. Iniciativas mundiales

Entre las primeras iniciativas que plantean un interés sobre la incidencia de la inserción de lo urbano sobre lo natural, se destaca la Carta de Atenas de 1933, cuando un grupo de arquitectos y urbanistas analizaron la ciudad. Posteriormente, en la Conferencia de Estocolmo (1972), se expresa preocupación sobre las tendencias de expansión del medio urbano, el consumo de los recursos y la subsecuente contaminación ambiental; además, se enfatiza la necesidad de dirigir los esfuerzos institucionales y de la sociedad por lograr una gestión eficiente del uso de materiales y energías (reutilización de recursos) y de la imperiosa reducción de los niveles de contaminación. Posteriormente, en 1988 la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, presenta un informe en el que se definen los paradigmas del desarrollo sostenible, pero no es sino hasta 1992, en la Declaración de Río, cuando se responsabiliza a los gobiernos de la promoción y aplicación de dichos paradigmas, a través de la cooperación a escala global y se estimula la participación de la comunidad a escala local.

En ese mismo año, en la Cumbre de la Tierra se define la Agenda 21, la cual procura la aplicación de un "plan de acción para el desarrollo sostenible", articulando los roles de los planes municipales locales y a la sociedad civil y plantea las directrices con respecto a la gestión eco-

nómica, social y política de la dimensión institucional, como ente encargado de delegar funciones entre los diferentes actores de la sociedad en pro del desarrollo sostenible local. En este orden de ideas, se han ido desarrollado resoluciones internacionales, entre las que destacan el programa MaB de la UNESCO en 1970, la Estrategia de Sevilla en 1984 y la declaración para un Desarrollo Inclusivo y Sostenible de Río de Janeiro del 2004, entre otras.

Los aportes más recientes corresponden al Programa Urbano de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) del año 2016 y los programas Hábitat de las Naciones Unidas, cuya última versión Nueva Agenda Urbana (NAU - Hábitat III), también aprobada en el año 2016, marca pauta en la aplicación y generación de normas y principios para la planificación, diseño y gestión urbana en pro del desarrollo de las ciudades, basados en 5 pilares de aplicación: "políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local" Naciones Unidas, (2017, p. 2,). Asimismo, pone de manifiesto la relación entre las buenas prácticas urbanas, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible.

A este respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), resalta la dimensión territorial, apuntando que es imprescindible que los métodos de planificación urbana hagan seguimiento de las tendencias mundiales, así como prospecciones a futuro a fin de que se pueda estar preparados ante la incertidumbre o ante eventos que, aunque sean poco probables, pudieran ocurrir. De esta manera, la CEPAL es la encargada para la implementación de la NAU en América Latina y el Caribe (2016-2036), con miras a la promoción del derecho a la ciudad, la participación ciudadana y la aplicación de normativas e instrumentos jurídicos que propendan al desarrollo urbano inclusivo, todo esto con miras a lograr el desarrollo urbano sustentable en la región.

En el caso venezolano, todo proceso urbano tiene su esencia en políticas planteadas por el Estado, quien ha sido desde los inicios de la república, el principal inversor e interventor del territorio. Así, como se mencionó

anteriormente, el principio de democracia representativa y participativa consagrado en la Constitución Nacional, coincide con los propósitos del Plan de Acción Regional (PAR) y sus lineamientos para la implementación de la NAU en la región latinoamericana, a saber: ciudades inclusivas, economías urbanas sostenibles e inclusivas, sostenibilidad ambiental urbana y gobernanza efectiva y democrática.

Como es conocido, la ciudad contemporánea venezolana ha crecido de manera dinámica, casi espontáneamente y los planes de desarrollo urbano se han quedado prácticamente obsoletos ante la vorágine de crecimiento acelerado. Consecuentemente, este patrón urbano ha acentuado, en forma notoria, en los últimos diez años, la desigualdad socio – económica (expresada en el plano espacial de las ciudades), la inequidad en la distribución de los equipamientos y servicios, entre otros. Ante este panorama, es necesario y casi urgente, tomar acciones que concatenen los lineamientos del PAR con planes de regeneración urbana, en cuanto que "proceso de gestión integral que articula problemas y soluciones, incorporando factores físicos, sociales, económicos y medio-ambientales (…) fundamentados en la interacción y participación de distintos actores". (Ponce, 2016)

3. ¿Por qué regenerar y no renovar?

Como se advirtió en el apartado anterior, existen diferentes tendencias en cuanto a las intervenciones urbanas se refiere, las cuales suelen aproximarse entre sí, aunque sus modos de gestión y aplicación no se asemejen. Por este motivo, es necesario hacer un breve acercamiento a algunas precisiones conceptuales, sobre todo para diferenciar los conceptos de renovación y regeneración urbana, que por ser similares tienden a confundirse.

Según plantean (Merlin & Choay, 2000) el proceso de Renovación Urbana "conlleva a la demolición y reconstrucción de un sector consolidado", lo que afecta directamente a todos los sistemas que componen el espacio urbano y su ordenación preexistente.

Algunos detractores de esta estrategia aseguran que las renovaciones tienden a obviar algunos impactos negativos en lo social, lo económico, lo físico y lo medio ambiental de las áreas intervenidas, así como algunos fenómenos como el de la gentrificación que ya se observa en algunas de las ciudades latinas (Arredondo & Escallón, 2013). En este sentido, las políticas de renovación urbana, como puede inferirse, han sido aplicadas desde hace años en muchos países de América Latina y su objetivo principal han sido los ámbitos consolidados, los centros históricos abandonados y los barrios populares y/o deprimidos dentro de las ciudades. (Zapata, Díaz, & Diaz, 2018, pág. 3)

Por su parte, la Regeneración Urbana implica articular problemas y soluciones incorporando todos los factores que componen el espacio urbano, lo que conduce a un conocimiento más detallado de las condiciones del área urbana, logrando cambios permanentes en el área intervenida a través de la adaptación del tejido físico, las estructuras socioeconómicas y ambientales; de igual forma, propicia la participación de todos los actores que se verán involucrados en el proceso de trasformación del territorio. (Ponce, 2016); (Arredondo & Escallón, 2013)

A modo de ejemplo, se presenta el esquema que resume las estrategias, métodos y acciones de las políticas que, sobre Regeneración Urbana, proponen (Marra., Marietta, Barosio, & M., 2016).

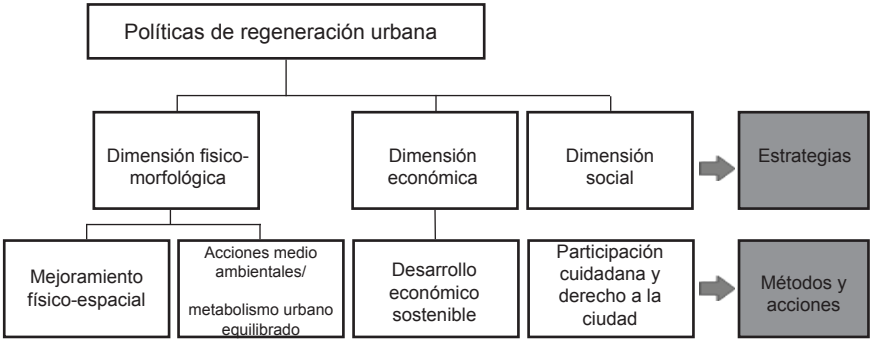


Figura 1. Clasificación de las políticas de la Regeneración Urbana.

Fuente: Elaboración propia basada (Marra G. et al., 2016)

En este contexto es fácil deducir entonces, que las estrategias de regeneración urbana superan a los objetivos propuestos por la renovación, ya que como lo expresan Couch, Frasier y Perci citados en (Campos, García, Larenas, & Simó, 2009) la regeneración se ocupa del re – crecimiento de la actividad económica donde esta se ha perdido, del restablecimiento de la función social en donde esta es disfuncional, de la inclusión social en donde ha habido exclusión y del restablecimiento del equilibrio ecológico en donde este se ha abandonado. (p. 191)

Dentro de esta visión, la regeneración urbana se plantea entonces, como medio para la recuperación económica, basado en la sostenibilidad dentro de la visión sistémica de ciudad, siendo este uno de los objetivos a los que apuesta la Nueva Agenda Urbana. Aunque las funciones, la practicidad, la aplicación y la factibilidad de este modelo de intervención parecen estar claras, aún hoy en día se realizan debates y disertaciones teóricas sobre cuál debería ser el concepto de regeneración urbana y si existen diferencias por su aplicación en diferentes contextos mundiales (Europa, norte américa y Latinoamérica).

La Unión Europea, en el año 2010, en la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible y posteriormente, en la Declaración de Toledo en 2013, define institucionalmente el término regeneración urbana integrada, justificando su dimensión estratégica y recogiendo experiencias en cuanto a políticas urbanas. (García, 2017). A este respecto, en el año 2014 los investigadores (Castrillo, Matesánz, Sánchez, & Sevilla, 2014) proponen nuevas bases para ampliar y reconstruir este concepto, incorporando la dimensiones de la auto eficiciencia conectada y el derecho a la ciudad, lo que permitiría enfrentar al unísono el déficit democrático, la desigualdad social y la crisis ecológica actual.

4. Participación ciudadana, elemento clave para la regeneración urbana.

En el año 1977, Harvey expresaba que siempre se debe partir desde el proceso social y considerar la forma espacial como resultado y no vice-

versa, hoy todavía están vigentes sus palabras, y es que la intervención de los espacios públicos es un elemento clave dentro de las acciones de regeneración urbana ya que, entre otras cosas, se favorece la complejidad y la resignificación de los espacios para sus habitantes.

El concepto de participación ciudadana tiene varias acepciones, algunas con un enfoque social, otras dirigidas al desarrollo urbano y otras, específicas para el ámbito político. De la revisión bibliográfica, es posible deducir que las conceptualizaciones relacionadas con el desarrollo urbano y sus diversas escalas, también podrían tener distintos significados. Por ejemplo, (Borja & Muxi, 2003), lo relacionan con el ejercicio de ciudadanía, lo que involucra aspectos sociales, políticos y culturales, en el que deben incluirse todos los actores que hacen vida en el espacio urbano. (Romero & Mesías, 2004) por su parte, afirman que la participación debe implicar solamente, informar a la comunidad sobre las decisiones tomadas previamente por algún ente ajeno.

Es necesario destacar además, que otros investigadores exponen que existen diversas escalas de participación en las que los ciudadanos pueden o deben involucrarse: en una escala más amplia como la regional, por ejemplo, los ciudadanos delegan el poder en sus representantes electos; por otro lado, si la escala es local, estos pueden ser partícipes en la transformación del contexto directo. (Hernández, 2007)

Tal y como se introdujo en este documento, la participación ciudadana es fundamental en la consecusión de los objetivos propuestos por la NAU, contemplados también en los procesos de regeneración urbana. En consonancia con esta idea, el autor afirma que involucrar a los ciudadanos en los procesos urbanos propicia la construcción de conocimientos en forma colectiva y que de esta manera, se "asegura la viabilidad y factibilidad de los planes y propuestas, es decir se asegura el sustento principal y la razón de ser de las intervenciones en las ciudades" (p.19) todo esto en el marco de la instalación de estrategias colaborativas, participativas y vinculantes en las que los diversos actores confluyan en la transformación urbana.

Ante este panorama normativo, es paradójico que los gestores urbanos y los entes institucionales confíen en que los problemas colectivos se pueden resolver a través del mero diseño de políticas públicas, sin embargo, la práctica demuestra que el solo diseño y aprobación de planes no basta por sí mismo para garantizar su éxito. Hoppe citado en (Busetti, Gonzales, Huete, & Merinero, 2018). Por ello, algunos autores centran sus investigaciones en estudiar "los mecanismos causales que subyacen a dichas prácticas políticas" y el éxito de las mismas, con el objeto de identificar aquellos factores que las supeditan para finalmente, incorporarlos en el diseño de nuevas prácticas urbanas.

Algunos resultados de estas investigaciones coinciden en que las características de las políticas públicas, la implementación de las mismas (gestión) y los factores contextuales (territoriales y etnográficos) son vitales para el éxito de cualquier programa institucional. En este sentido, por ejemplo, Busetti et al (2018) afirman además, que las políticas exitosas se diseñan desde la visión de "multisectorialidad" (en cuanto que visión holística de los problemas) basado en las técnicas de planificación estratégica y la promoción de la participación de los actores sociales.

5.m De país en emergencia a país emergente: Regeneración y diseño urbano participativo.

La revisión conceptual del término regeneración urbana, visto hasta ahora, indica que es un término que engloba "procesos de 'regeneración social' y 'regeneración urbana' y que afecta a un área urbana existente en un contexto urbano amplio" (Moya & Díez de Pablo, 2012). De allí que se enmarquen acciones físicas, sociales y económicas.

El papel que el diseño urbano y el espacio público juegan en la regeneración urbana, se encuentra inserto en las acciones físicas, lo que podría parecer evidente, pero si se persigue equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de la estructura social, productiva y urbana de la ciudad, el buen diseño urbano y la calidad del espacio público y su

forma urbana son y serán factores fundamentales en el desarrollo de los objetivos propuestos. (García, 2017, pág. 219)

Teniendo en cuenta lo anterior, la importancia de la dimensión física y en especial, la del diseño urbano focalizado en el espacio público se convierte en una oportunidad de acción detectada. Los principales desafíos de las ciudades latinoamericanas: la carencia de sistemas de transporte eficientes, nuevos desafíos tecnológicos y competitivos, inestabilidad económica y las grandes desigualdades sociales, confluyen en la necesidad de políticas públicas actualizadas.

Lo descrito anteriormente afecta solamente a las personas, a su derecho a la ciudad y al ejercicicio de ciudadanía, por lo que es tácito que el ser humano es la base desde la cual es preciso partir. Así, desde ciudades como Bogóta, Santiago de Chile hasta Buenos Aires, se observan políticas públicas exitosas, en las que "humanizar" los espacios públicos forman parte del éxito.

En un país tan grande y diverso como Venezuela, es necesario entonces, repensar la idea del "poder popular" y velar por la generación y aplicación de acciones urbanas desde la concepción de territorios humanizados, a partir de una visión sustentable que vaya desde lo global hasta la visión de lo local. (Contreras, 2015)

El caso de las ciudades venezolanas dista al de cualquier otro país en el continente, debido a las condiciones políticas, sociales y económicas que se viven actualmente. Entonces, a las distintas formas y procesos de apropiación del espacio le corresponden distintas formas organizativas, formas de agrupación social, identidades diversas y dinámicas sociales y culturales propias de cada proceso de apropiación. (Antequera, 2015, pág. 158)

Ante este panorama, es posible percibir que la ciudad desarrolla todas sus actividades de forma acelerada y en constante transformación, casi de forma improvisada, por lo que el curso a seguir es prácticamente incierto.

En efecto, durante los últimos diez años la trasformación urbana del país ha dependido de la redistribución de la renta petrolera y la obsolescencia -o carencia- de Planes de Desarrollo Urbano, ha dado paso a un nuevo crecimiento informal y con él, al surgimiento de nuevas subjetividades articuladas en movimientos sociales y mayores índices de desequilibrio social. No obstante, es necesario resaltar que, a lo largo de la geografía urbana del país, se han dictado decretos y ordenanzas para la intervención de algunos espacios públicos, construcción de viviendas de interés social y la implementación de planes viales y nuevos sistemas de transporte masivo, que han puesto de manifiesto la necesidad de reflexionar alrededor de la ciudad y lo urbano. (Torres & Rey, 2017)

En este sentido, es el Estado quien ha llevado la batuta ante la organización y forma del tejido urbano, generando modos de disputar el suelo urbano que no siempre concuerdan con las necesidades reales de la ciudadanía.

Como se dijo anteriormente, a través de la regeneración urbana como estrategia para ejecutar transformaciones del espacio, se buscan soluciones que sean multidireccionales y que realmente democraticen la participación del ciudadano, permitiendo generar ciudades incluyentes, accesibles, sostenibles y resilientes como resultado de una construcción colectiva. Se diría que lo óptimo debería ser que la participación ciudadana no solo se limite a que los habitantes conozcan el proyecto, sino que puedan participar en el proceso de proyección y ejecución del mismo y que además, puedan apropiarse de las transformaciones del contexto inmediato.

Se podría entonces concluir que para que la regeneración urbana participativa sea una práctica exitosa, debe contemplar los siguientes elementos: ser multidireccional, interactiva y de implementación continua, basada en la gente, con estrategias colaborativas, flexibles y heterogéneas. Ello representaría una oportunidad para el rescate urbano de nuestras ciudades, a través de la generación de nuevas políticas públicas para la intervención del territorio, estímulos estables y flexibles, apertura al financiamiento y participación de entes privados y con esto, la existencia

de nuevos límites de responsabilidad para el usuario y un aumento del ciclo de vida de la inversión.

6. Referencias bibliohemerográficas

Antequera, N. (2015). La contribución del PIEB al conocimiento sobre espacios urbanos en Bolivia. Tinkazos vol.18 no.38, 151 - 168.

Arredondo, I., & Escallón, C. (2013). Entre la renovación y el reciclaje de tejidos urbanos consolidados. El debate actual en Bogotá. hábitat y sociedad, 57 - 75.

Borja, J., & Muxi, Z. (2003). Espacio público ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa.

Busetti, S., Gonzales, M., Huete, M., & Merinero, R. (2018). Casual mechanisms of social participation, An application for urban regeneration. Revista española de investigaciones sociológicas. N°164, 76 - 96. http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.164.77.

Campos, F., García, L., Larenas, J., & Simó, M. (2009). Regeneración urbana en Chile y Cataluña. Análisis de estrategias en fases de diseño e implementación. Cuadernos de viviendas y urbanismo. Vol 2, n° 4., 186 - 208.

Castrillo, M., Matesánz, A., Sánchez, D., & Sevilla, A. (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. papeles de relaciones ecosociales y cambio global, n° 126, 129 - 139.

Contreras, H. (2015). La representación social del espacio público para el diseño y gestión de territorios sostenibles. . Revista de Arquitectura de la Universidad Católica de Colombia. 18 (1). , 18 - 34. http://dx.doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.1.3.

García, S. (2017). Urban design and public space in integrated urban regeneration contexts: Concepts, institutional framework, and recent experiences. Cities and Urban Forms. ZARCH, n°8, 213 - 227.

Harvey, D. (1977). Urbanismo y desigualdad social. Madrid, España: Siglo XXI, editores.

Hernández, M. (2007). Participación ciudadana y rescate de la ciudad. Revista Invi, n°59. Instituto de la vivienda, Facultad de arquietcura y urbanismo. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Janoschka, M., & Sequera, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América latina - una perspectiva comparatista. Desafíos metropolita-

nos. Un diálogo entre Europa y América Latina. Juan José Michelini (ed), 82 - 104.

Lovera, A. (2008). Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa? Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales v.14 n.1 , 107-124.

Marra., Marietta, C., Barosio, M., & M., T. (2016). From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban Turin 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches. Journal of Urban Regeneration and Renewal, n° 367. Vol. 9, 367–380.

Moya, L., & Díez de Pablo, A. (2012). La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. Urban NS04, 113 - 123.

Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. Habitat III (pág. 2). Quito, Ecuador: Gobierno del Ecuador.

Ponce, N. (2016). Sostenibilidad en la trasnformación del espacio público en el contexto del programa de Recuperación de barrios. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Romero, G., & Mesías, R. (2004). La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat. México: CYTED.

Torres, A. P., & Rey, E. (2017). Las disputas urbanas de la Ciudad de Caracas del siglo XXI. Retos y Oportunidades n la construcción social del suelo. Territorios. N°36, 47 - 68. Doi: http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4845.

Zapata, M., Díaz, M., & Diaz, I. (2018). Clases sociales, Renovación urbana y gentrificación. Miradas desde america latina. revista del área de estudios urbanos del instituto de Investigaciones Gino Germani de ls Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 1 - 8.

Derecho de acceso a la información pública en Venezuela. Normativa vigente y herramientas previstas en el ordenamiento jurídico venezolano para su garantía y ejercicio

The right of access to public information in Venezuela. Current normative and tools provided in the venezuelan legal system for it guarantee and exercise

Butacci Boscán; María Grazia*
Especialista en Derecho Administrativo.E-mail:mariabutacci@hotmail.com

Recibido: 1/05/19/ Aceptado:23/07/19

Resumen

El derecho de acceso a la información pública se refiere a la libertad de los ciudadanos de buscar, solicitar, acceder, recibir, utilizar, reutilizar y difundir la información que maneja el Estado como producto de su actividad, siempre y cuando ésta no se encuentre explícitamente tipificada en excepciones y sin interferencia de las autoridades públicas. En Venezuela a pesar de que no existe un instrumento normativo que regule específicamente el acceso a la información pública, haciendo un adecuado uso de las herramientas que nos ofrece la legislación vigente, pueden dirigirse peticiones de información ante todos los entes de la administración pública y estos están obligados, de conformidad con la Constitución y las leyes, a dar oportuna y adecuada respuesta, incurriendo en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en caso de negar información y obstruir el ejercicio de este derecho humano fundamental ampliamente reconocido por distintos tratados y acuerdos internacionales.

Palabras clave: acceso, información pública, transparencia, participación, rendición de cuentas.

Abstract

The right of access to public information refers to the freedom of citizens to seek, request, access, receive, use, reuse and disseminate the information handled by the State as a product of their activity, as long as it is not explicitly typified in exceptions, and without interference from public authorities. In Venezuela, despite the fact that there os not an normative instrument that specifically regulates access to public information, making an adequate use of the tools offered by current legislation, requests of information can be addressed to all public administration entities that are obliged, in accordance with National Constitution and laws, to provide and timely and adequate response, incurring in civil, criminal, administrative or disciplinary liability in case of denying information and obstructing the exercise of this fundamental human right widely recognized by various international agreements and treaties.

Key words: access, public information, transparency, participation, accountability.

El derecho de acceso a la información pública se refiere a la libertad de los ciudadanos de buscar, solicitar, acceder, recibir, utilizar, reutilizar y difundir la información que maneja el Estado como producto de su actividad, siempre y cuando ésta no se encuentre explícitamente tipificada en excepciones por razones de seguridad de Estado, y sin interferencia de las autoridades públicas. Es así como se considera que "el derecho a la información y a la comunicación del ciudadano" comprenden el libre acceso a la información pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer el Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano Fundamental protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlos.

El acceso a la información pública está previsto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (a través del Pacto de San José de Costa Rica de 1969)

que por disposición del artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante: C.R.B.V.), tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en la medida en que estas normas sean más favorables al goce y ejercicio de esta libertad que las que puedan establecer la Constitución y demás leyes de la República.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

En este mismo sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que: "... 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho 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.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

Mientras que, por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Libertad de Pensamiento y de Expresión lo prevé de manera idéntica en su artículo 13.

1.Reconocimiento y definición del derecho de acceso a la información pública

Como se indicó anteriormente, el derecho de acceso a la información

publica es un derecho fundamental protegido por el articulo 13 de la Convención Americana que comprende la obligación positiva, a cargo del Estado, de permitir a los ciudadanos acceder a la información que se encuentra en su poder.

En este sentido, el principio 2 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que "toda persona tiene el derecho de buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula expresamente el articulo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos" (que se refiere a su vez a los derechos a buscar y a recibir informaciones) protegiendo así el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones previamente establecido en instrumentos legislativos.

La comisión de asuntos jurídicos y políticos del Consejo Permanente de la OEA, en el año 2010, aprobó una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información que establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública.

La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de las instituciones públicas:
- sea completa, oportuna y accesible, y
- esté sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que debes estar definidas por la ley, así como ser legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Este instrumento normativo se aplica, en los países miembro, a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno, en todos los niveles de la estructura gubernamental internas así como a todos los organismos o entidades independientes o autónomos propiedad del gobierno o controladas por el mismo.

También prevé que, siendo el acceso a la información un derecho fun-

damental y una condición esencial para todas las sociedades democráticas, aún en ausencia de petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de manera regular y proactiva, además de asegurar que dicha información sea accesible y comprensible.

2. Encuadramiento del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico venezolano

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En nuestro país, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante: C.R.B.V.) en su artículo 28 reconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la información al establecer que: "Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley".
Si bien, en esta disposición, no se trata de un reconocimiento explícito y en toda su amplitud del derecho de acceso a la información pública, ya que son muchos más los tipos de información que este derecho puede abarcar y que deberían ser accesibles a los ciudadanos (en este sentido debería tratarse de toda la información que maneja el Estado como producto de su actividad) ya se esboza el derecho de acceso a la información que tienen las personas sobre asuntos directamente relacionada a ella y a sus bienes.

Otras artículos de la Carta Magna también hacen referencia al derecho de acceso, el art. 51, por ejemplo, reconoce tanto el derecho de presen-

tar peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público sobre los asuntos que sean de la competencia de estos, así como el de obtener oportuna y adecuada respuesta a las mismas, y en éste sentido establece que quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley pudiendo incluso ser destituidos del cargo respectivo.

Es así como en el texto constitucional encontramos que, el derecho de acceso a la información parece ampliarse a través de algunas disposiciones, ya que en su art. 143 prevé que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública (ya no solo sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular) así como también tienen acceso a los archivos y registros administrativos, estableciendo como límites a este derecho de acceso a la información pública solo aquellos "aceptables" en una sociedad democrática en materias de "seguridad interior y exterior, investigación criminal y a la intimidad de la vida privada"; de igual forma, prohíbe cualquier tipo de censura por parte de los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad, reafirmando así el reconocimiento de este derecho y garantizando su ejercicio.

En otros textos normativos del ordenamiento jurídico venezolano también podemos encontrar disposiciones relativas a la previsión, garantía y regulación del derecho de acceso a la información, a continuación se presentan algunas de ellas:

- Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos.

Esta ley reconoce el derecho de acceso a la información publica al determinar que los órganos y entes de la administración pública tienen el deber de ofrecer a las personas información completa, oportuna y veraz en relación a los trámites que se realicen ante los mismos, dando preferencia al uso de las tecnologías de información a los fines de mantener informado al interesado sobre el estado, las resultas y demás notificaciones relacionadas con los trámites de su interés (art.38), así mismo establece que toda persona que haya presentado una petición,

reclamación, consulta, queja o que haya efectuado una diligencia, actuación o gestión ante los órganos y entes de la administración pública tiene derecho a conocer el estado en que se encuentra su tramitación y a que se le informe el plazo dentro del cual se le atenderá y dará respuesta oportuna a la misma (art.39).

- Ley Orgánica de la Administración Pública.

Sobre el acceso a la información, el art. 6 de la ley orgánica de la administración pública, en su numeral 3 establece que la Administración Pública desarrollara su actividad y se organizará de manera que los particulares: "Puedan acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la administración publica, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen." Lo que representa un claro ejemplo de publicidad proactiva, u obligación de publicidad por parte de los órganos y entes de la administración pública.

En este sentido, en su art. 159 establece que toda persona tiene el derecho de acceder a los archivos y registros administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren, salvo las excepciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto.

- Ley contra la Corrupción.

Otro instrumento jurídico que contiene normas en materia de acceso a la información es la Ley contra la Corrupción que en su art. 8 dispone que toda la información sobre la administración del patrimonio público tendrá carácter publico, asimismo, el art. 9 establece que los órganos y entes públicos deben informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. En este sentido, en el mismo artículo se establece la obligación de la publicación trimestral de un informe detallado, de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que

administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto, así como de ponerlo a disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana. Este informe podrá efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente (otro caso de publicación proactiva u obligación de informar en cabeza del Estado).

En su art. 10 esta ley indica que los particulares tienen derecho de solicitar a los órganos y entes públicos cualquier información sobre la administración y custodia del patrimonio público por parte de estos (publicación reactiva, o resultado de una solicitud especifica por parte del particular interesado) y de igual forma podrán acceder y obtener copia de los documentos y archivos correspondientes para examinar o verificar la información que se les suministre, siempre salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley.

En el articulo 46, reitera el carácter público de toda información sobre la administración del patrimonio público, salvo las excepciones previstas, y establece que, en caso de comisión delitos en los que resulten afectados derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República por parte de un funcionario público, la acción civil en su contra será ejercida por el Procurador General de la República.

La Ley contra la Corrupción en su art. 6 establece que en la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos deben regirse por los principios de: honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad, es así como, combinando lo previsto en ésta disposición, con lo dispuesto por el art. 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que determina que la Administración Pública está al servicio de las personas, y que en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades, y de igual forma debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella, que podemos observar como tanto el claro reconocimiento del derecho de los particulares a ser informados

y a solicitar información a los órganos y entes de la administración pública, como la previsión normativa de la obligación de la administración pública de garantizar la efectividad de sus derechos, configuran el derecho de acceso a la información pública en el marco jurídico vigente.

• Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal determina 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 (art. 7).

En este sentido este instrumento normativo reconoce, en su art. 253, el derecho de participación de los ciudadanos en la gestión municipal ejercido a través de la obtención de información, en términos compresibles, sobre asuntos de la vida local como: el programa de gobierno del alcalde, el Plan Municipal de Desarrollo, los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas, y en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local, de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y rendición de cuentas. Para dar cumplimiento a lo previsto, las autoridades locales deberán presentar informe sobre su gestión y rendir cuentas públicas transparentes, periódicas y oportunas ante la comunidad, y a tales fines, garantizar la información oportuna y los mecanismos de evaluación pertinentes acerca de los recursos asignados y los efectivamente dispuestos, con los resultados obtenidos (art.8), todo esto en el ámbito de la publicidad proactiva.

Así mismo, para ejercer el control social en el ámbito municipal, los ciudadanos y sus organizaciones pueden solicitar la información y documentación administrativa que sean de interés para la comunidad, siendo obligación de la administración municipal suministrarlas (art.273).

• Ley Orgánica del Poder Ciudadano.

Siguiendo el esquema de lo expuesto hasta ahora, esta ley establece que

cualquier persona podrá presentar solicitudes o denuncias, verbales o escritas, ante los órganos del Poder Ciudadano, sin ningún tipo de discriminación o exclusión, y que tales solicitudes o denuncias pueden ser hechas, bien en defensa de los derechos o intereses del solicitante, de un tercero o de intereses colectivos y difusos (art.29).

3. Garantía del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico venezolano

De conformidad con el artículo 51 de la C.R.V.B, toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta, y quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

Mientras que, en este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su art. 5 prevé que la administración pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social, así como a asegurar a todas las personas, la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella, y entre estos derechos podemos encuadrar: el derecho de ser informados (publicidad proactiva de la información) y el derecho a solicitar información (publicidad reactiva) a los órganos y entes de la administración pública.

En su art. 7, el mismo instrumento normativo establece además que, las personas, en su relación con la administración pública, tendrán derechos a:

> "7. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

> 8. Acceder a los archivos y registros de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás normativa aplicable.
> 9. Ser tratados con respeto y deferencia por las funcionarias y funcionarios, los cuales están obligados a facilitar a las personas el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
> 10. Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e Intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la ley, salvo el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República."

Y en su artículo art. 6 determina que la administración pública desarrollará su actividad y se organizará de manera que los particulares puedan acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen.

La segunda parte del artículo 142 de la Ley Orgánica de la Administración Pública garantiza a cualquier persona el derecho a solicitar de los órganos y entes de la administración pública la información que considere necesaria para el ejercicio del control social sobre la actividad de estos, con las excepciones, como se ha expuesto anteriormente, expresamente establecidas en la legislación vigente.

En este sentido en su art.144, este instrumento normativo prevé la existencia de un órgano de archivo constituido por distintos entes o unidades administrativas del Estado cuya responsabilidad es la custodia, organización, conservación, valoración, desincorporación y transferencia de documentos oficiales sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, pertenecientes al Estado o aquellos que se derivan de la prestación de un servicio público.

El objetivo de los órganos de archivo es el de conservar y disponer de

la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna, de forma tal que sea recuperable para uso del Estado, en servicio de las personas y como fuente de la historia (art. 145).

Esta ley además prevé y garantiza el derecho de acceso a los archivos y registros de la administración pública, que constituye el derecho de acceso a la información en su modalidad reactiva, es así como en su art. 159 establece que toda persona tiene el derecho de acceder a los archivos y registros administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren, salvo las excepciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto.

El derecho de acceso a los archivos y registros de la Administración Pública debe ser ejercido por las personas de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiendo a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias (art. 160).

El contenido del derecho de acceso a los archivos y registros de la administración pública está definido por el art. 161 de la ley y conlleva obtener copias simples o certificadas de los mismos, previo pago o cumplimiento de las formalidades que se hallen legalmente establecidas.

En cuanto a la publicidad de la información pública en su modalidad proactiva, el art. 163 prevé que será objeto de publicación periódica la relación de los documentos que estén en poder de la Administración Pública sujetos a un régimen de especial publicidad, mientras que serán objeto de publicación regular, las instrucciones y respuestas a consultas planteadas bien sea por las personas, o por otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes, a efectos de que puedan ser alegadas por las personas en su relación con la Administración Pública.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su art. 252 establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener información, tanto general como específica, sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal, esto, a través del acceso a los archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable, pudiendo también, a los fines del efectivo ejercicio de este derecho, formular peticiones y propuestas (publicidad reactiva). Al respecto, garantiza el derecho de los ciudadanos a recibir oportuna y adecuada respuesta, así como a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público.

4. Límites y excepciones al derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico venezolano

La Constitución establece expresamente los limites y excepciones al derecho de acceso a la información pública, en sus modalidades activa y pasiva, al disponer en su art. 143 que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a: seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto.

En cuanto a la protección de la intimidad de la vida privada, uno de los límites a los que se hace referencia, el art. 60 del texto constitucional prevé que toda persona tiene derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación, lo

que reafirma la garantía del honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

5. Publicidad proactiva de la información pública. Obligaciones de publicación

Como ya se había mencionado, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su art.6, numeral 6, establece que la administración pública desarrollará su actividad y se organizará de manera que los particulares puedan: "3. Acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen."

Mientras que en los artículos 142 y 143 establece la obligación de informar a la población y a las personas, es así como en el art. 142 se prevé que la administración pública deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública, mientras que el artículo 143 establece que todos los órganos y entes de la Administración Pública mantendrán permanentemente actualizado y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los órganos dependientes o entes adscritos, así como guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia.

6. Responsabilidad de los funcionarios públicos en materia del derecho de acceso a la información.

En su art. 51 nuestra Constitución establece que toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada

respuesta, y prevé además que quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo, mientras que, en la última parte de su art.143 determina que no se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

El art. 6 de la Ley contra la Corrupción en este sentido dispone que, en la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad, mientras que el art. 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que las funcionarias públicas y funcionarios públicos incurren en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, según el caso, por los actos, hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

También en este sentido, El art. 46 de la Ley contra la Corrupción, reitera el carácter público de toda información sobre la administración del patrimonio público, salvo las excepciones previstas, y que en caso de comisión delitos en los que resulten afectados derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, la acción civil en contra del funcionario público responsable será ejercida por el Procurador General de la República.

Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su art. 9 establece, como garantías del derecho de petición de información pública, que los funcionarios públicos tienen la obligación de recibir y atender, sin excepción, las peticiones o solicitudes que les formulen las personas por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico o informático, así como de responder oportuna y adecuadamente tales solicitudes, y en caso que se abstenga, bien de recibir las peticiones o solicitudes, bien de dar adecuada respuesta a las mismas, será sancionado de conformidad con la ley.

Mientras que la Ley Orgánica del Poder Ciudadano en su art. 45 establece que se entenderá que atentan contra la ética pública y la moral administrativa, los funcionarios públicos que cometan hechos contrarios a los principios que rigen la actividad administrativa, entre ellos el principio de responsabilidad, que significa disposición y diligencia en el ejercicio de las competencias, funciones y tareas encomendadas, así como la permanente disposición a rendir cuentas, y el principio de transparencia, que exige de todo funcionario público la ejecución diáfana de los actos de servicio y el respeto del derecho de toda persona a conocer la verdad, sin omitirla ni falsearla, en observancia de las garantías establecidas en el art. 143 de la C.R.B.V (el derecho a ser informados veraz y oportunamente).

7. Soportes informáticos y mecanismos tecnológicos para un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública

Es relevante resaltar la intención del legislador venezolano de asegurar, a través de las tecnologías de información y de comunicación, un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido a los ciudadanos y personas en general.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su art. 165 establece que los registros que la Administración Pública establezca para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos o entes, deberán instalarse en un soporte informático, y que este sistema deberá garantizar la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano o ente.

Mientras que en su art. 11, ésta ley preve que los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como, los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas; así mismo, cada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en internet, que contendrá entre otra, la información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimiento, normativa que lo

regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias e información de contactos.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su art. 77 establece que la administración pública municipal deberá desarrollarse progresivamente la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de la gestión municipal.

8. El servicio de atención al público y las ventanillas únicas como herramientas para fortalecer y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

La Ley de Simplificación de Trámites Administrativos establece que, cada uno de los órganos y entes de la administración pública deberá crear un servicio de atención al público encargado de brindar toda la orientación y apoyo necesario a las personas en relación a los trámites que se realicen ante ellos, así como de prestar servicios de recepción y entrega de documentos, solicitudes y requerimientos en general, y de recibir y procesar las denuncias, sugerencias y quejas que, en torno al servicio y a la actividad administrativa se formulen.También plantea la posibilidad de centralizar la atención al público de distintos poderes públicos o distintas entidades o unidades político territoriales en una única oficina, taquilla o ventanilla a través de un acuerdo de gestión conjunta de varios trámites, de manera parcial o total. Estos servicios deberán estar bajo la supervisión de la Autoridad Nacional Unificada de Materias y Trámites Administrativos (art.41).

Este instrumento normativo prevé además la creación de una autoridad nacional unificada en materia de trámites administrativos y su simplificación o Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos: INGETYP (art.57), que tiene, entre otras competencias:

- Racionalizar los trámites y procedimientos administrativos, a través de la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización.

- Facilitar y promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- Fijar un domicilio electrónico obligatorio para la notificación de comunicaciones o actos administrativos que requiera hacer la Administración Pública Nacional a los usuarios, a los fines de unificar la notificación de distintos actos o de distintos organismos.
- Contribuir a la eficiencia de la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal para dar oportuna respuesta a las solicitudes formuladas por los usuarios (art.62).

Para dar apoyo al funcionamiento de los servicios de atención al público, la ley prevé la creación de un sistema de información y transmisión electrónica de datos centralizado, automatizado, ágil y de fácil acceso, a los fines de integrar y compartir la información, propiciando así la coordinación y cooperación entre los órganos, entes y personal de la administración pública (art.45).

En cuanto a las ventanillas únicas, la ley establece que se trata de oficinas de un mismo ente, o ventanilla única institucional, o de un grupo de éstos, ventanilla única interinstitucional (art.47) que tienen como objetivo garantizar la cercanía de la administración pública a las personas, así como la simplificación de los trámites que se realicen ante ella (art.48).

Así mismo está previsto que las oficinas de ventanilla única, de acuerdo a los principios de coordinación, cooperación y unidad orgánica harán uso de los sistemas de información centralizada, automatizada y de transmisión electrónica de datos.

9. Consideraciones finales

Ya identificada la figura del derecho de acceso a la información en el ordenamiento jurídico venezolano, así como sus garantías, límites y excepciones y la responsabilidad de los funcionarios públicos en caso de obstrucción u ocultamiento de la información, ya que de acuerdo

al marco normativo actual deben asegurar el efectivo ejercicio de este derecho a los particulares actuando bien sea individualmente o bien en representación de intereses colectivos, se puede deducir, aunque no exista una ley específica en materia de acceso a la información pública, con las disposiciones que encontramos dispersas en los distintos instrumentos legislativos y a las que se hizo breve referencia, puede ejercitarse el derecho de acceso a la información pública, necesario en los estados democráticos.

Haciendo un adecuado uso de las herramientas que nos ofrece la legislación vigente, pueden dirigirse peticiones de información ante todos los entes de la administración pública (elencados en el art.4 de la Ley contra la Corrupción) y estos están obligados a obtener oportuna y adecuada respuesta, que en caso de ser negativa, deberá ser motivada y encuadrar en algunas de las excepciones y/o limitaciones expresamente previstas. En este sentido, en caso de silencio negativo o denegatoria los particulares tienen a su disposición recursos de tipo administrativo, en la misma dependencia donde solicitó información y siguiendo lo previsto en el Capítulo I de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, judicial, ante los tribunales de justicia o solicitando un recurso de amparo, ante la Defensoria del Pueblo por la violacion de un derecho humano ya ampliamente reconocido, ante organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Relatoría para la Libertad de Expresión o los Órganos de la OEA, y tambien ante los medios de comunicación. En Venezuela encontramos además manuales de acceso a la información creados por organizaciones no gubernamentales que pueden servir de guía a los ciudadanos en el ejercicio de este derecho.

Haciendo uso de las previsiones normativas que promueven la participación protagónica en los asuntos públicos, como las que encontramos en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, los ciudadanos en forma individual u organizados en forma adecuada, pueden ejercer este importante derecho y además promoverlo en sus comunidades. Puede concluirse que en el ordenamiento jurídico venezolano, si bien por ahora en forma desordenada, pues el instrumento normativo espe-

cífico en la materia: la Ley de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública sólo ha sido aprobada en primera discusión el 3 de marzo de 2016, los ciudadanos tienen garantizado este derecho, una adecuada promoción del mismo por parte de la sociedad organizada y de entes públicos o privados, siempre en el marco del respeto de la Constitución y las leyes, constituiría un avance, en materia de participación en los asuntos públicos, de transparencia, rendición de cuentas por parte de los entes y empleados públicos, pilares fundamentales de un gobierno abierto y responsable.

Se trata de un ejercicio de este derecho no solo para controlar al Estado en sus actuaciones, sino también para el adecuado ejercicio de garantías democráticas. Que el Estado venezolano rija sus actuaciones en el marco de principios como la transparencia, la responsabilidad, la moral y la ética pública, apalancan, en teoría, el ejercicio del derecho de acceso a la información. Es un derecho y además un deber de los ciudadanos solicitar información y exigir el respeto de la garantías que en torno al mismo la Constitución y las leyes garantizan. El ejercicio consciente y reiterado del derecho, la exigencia de cumplimento de las garantías del mismo al Estado, a sus entes, órganos y empleados bien ante los órganos de justicia del Estado, bien ante órganos de justicia como la CIDDHH y los precedentes que de sus actuaciones puedan crearse, servirán a la promoción y al afianzamiento del derecho en el país, en todos los niveles territoriales.

10. Bibliografía

Fuenmayor, A. (2004). El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. (1ª ed). Oficina de la UNESCO para América Central: San José, Costa Rica. [en línea]. http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf (Consultado: sep-

tiembre 21, 2018).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Sentencia de 19 de septiembre de 2006: Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [en línea]. (Consultado: septiembre 21, 2018).

Botero. C (2009). Informe anual de la relatoría para la libertad de expresión. Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Washington D.C., Estados Unidos. [en línea]. http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf (Consultado: septiembre 21, 2018).

Botero, C. (2011). El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano. (2ª ed). Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Washington D.C., Estados Unidos .[en línea]. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf (Consultado: septiembre 21, 2018).

Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE). (2013). El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos. Organización de Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE): Washington D.C., Estados Unidos. [en línea]. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf (Consultado: septiembre 21, 2018).

Tratados Internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 217 A (III). Diciembre 10, 1948. [en línea]. http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/ (Consultado: septiembre 21, 2018).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 2200 A (XXI). Diciembre 16, 1966. [en línea]. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx (Consultado: septiembre 21, 2018).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Noviembre 22, 1969. [en línea]. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm Consultado: septiembre 21, 2018).

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Abril 29, 2010. [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf (Consultado: septiembre 21, 2018).

Comentarios y guía de implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Abril 23, 2010. [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf (Consultado: septiembre 21, 2018).

Textos Normativos

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 2.818 Extraordinario. Julio 1, 1981.

Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 5.393 Extraordinario. Octubre 22, 1999.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 36.860 Extraordinario. Marzo 24, 2000.

Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 37.310 Extraordinario. Octubre 25, 2001.

Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 5.806 Extraordinario. Marzo 01, 2006.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 5.806 Extraordinario. Abril 10, 2006.

Ley contra la Corrupción. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 1.410 Extraordinario. Noviembre 13, 2014.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 6.147 Extraordinario. Noviembre 17, 2014.

*Abogado Magna Cum Laude (ULA). Especialista en Derecho Administrativo, tesis con mención publicación: Herramientas previstas en el ordenamiento jurídico venezolano en la lucha contra la corrupción (CIEPROL-ULA). Diploma en Gerencia Municipal (CIEPROL-ULA). Especialista en Estudios sobre la Administración Pública (Universidad de Bologna-Italia).

Las cifras que no se ven: Victimización, percepción de seguridad y miedo al delito en tres municipios del estado Mérida

The figures that are not seen: Victimization, perception of security and fear of crime in three municipalities of the state Mérida

Crespo P.,Freddy A.[1]
Escuela de Criminología, Universidad de Los Andes. E-mail: frecrepe1@gmail.com, frecrepe@ula.ve

Recibido: 23/10/19/ Aceptado:13/12/19

Resumen

Este trabajo se desarrolló empleando una metodología cuantitativa, con un muestreo aleatorio simple y estratificado. Los resultados pueden dividirse en dos vertientes: la primera, la construcción subjetiva, tanto en sensación de seguridad como de miedo al delito, las cuales se encontraron negativas en la muestra, constatándose diferenciada en los tres municipios en estudio, pero distinguiéndose en el más rural de los tres, en el que la sensación de seguridad fue mejor que en los otros dos, pero el miedo al delito mayor que en éstos. La segunda vertiente, la construcción objetiva mostró una cifra de victimización considerablemente alta si se compara con otras naciones y estudios previos en el mismo contexto, refiriendo que las victimizaciones consistieron en robos, ocurrieron de día, siendo ejecutadas con violencia y arma de fuego, por hombres jóvenes; las cuales, además, no fueron denunciadas por una importante proporción de las víctimas, destacando que no hubo variables que correlacionaran con la victimización. La principal conclusión apunta a considerar que la construcción subjetiva de la seguridad es construida por los individuos dependiendo más del contexto interactivo con los espacios en los que desarrolla su dinámica social cotidiana, que por las características distintivas de lo urbano y rural de la zona en la que vive.

Palabras clave: victimización, seguridad, percepción, miedo al delito, urbano, rural.

Abstract

This work was developed using a quantitative methodology, with a simple and stratified random sampling. The results can be divided into two aspects: the first, the subjective construction, both in a sense of security and fear of crime, which were found negative in the sample, being differentiated in the three municipalities under study, but distinguished in the most rural of the three, in which the sense of security was better than in the other two, but the fear of the crime was greater than in them. The second aspect, the objective construction showed a considerably high victimization figure when compared with other nations and previous studies in the same context, saying that the victimizations consisted of robberies, occurred during the day, being executed with violence and firearms, by young men; which, in addition, were not reported by a significant proportion of the victims, noting that there were no variables that correlated with victimization. The main conclusion aims to consider that the subjective construction of security is constructed by individuals depending more on the interactive context with the spaces in which they develop their daily social dynamics, than by the distinctive characteristics of the urban and rural area in the area. that lives.

Keywords: victimization, security, perception, fear of crime, urban, rural.

1.- Introducción

El estudio del delito, el delincuente y la víctima, tiene un importante enfoque de análisis relacionado con la dinámica e interacción que se presenta entre estas variables entre sí, así como entre éstas y el contexto en el que se desenvuelve la víctima, en el que se incluye la estructura social con la que interactúa y sus actividades cotidianas. Este enfoque, ha sido particularmente bien desarrollado desde mediados de siglo pasado, llegando a proponerse importantes ejes teóricos vinculados con la situación del delito, las actividades rutinarias de la víctima, la organización social, la eficacia colectiva, entre otros (Redondo y Garrido, 2013; Trinidad, Vozmediano, San-Juan, 2019).

Sin embargo, las particularidades de cada contexto social, así como la misma dinámica delictiva y el desarrollo de nuevos patrones y modalidades, hacen necesario que la observación y medición de estas variables

sea constante, para, de esta manera, mantener un monitoreo temporal de la dinámica delictiva que, además, nutre el estudio ecológico del delito. Esto es importante no solo para la revisión de las posiciones teóricas al respecto y la construcción de nuevos paradigmas de conocimiento, sino también para la construcción de políticas, públicas y privadas, relacionadas con el control y la prevención del delito y la inseguridad en general.

Difícilmente, un plan de seguridad ciudadana será exitoso en su implementación si no está basado en un estudio pormenorizado de estas variables y de los vínculos que definen o estructuran su dinámica. Estos estudios deben centrar su enfoque en dos aspectos fundamentales: la construcción objetiva y subjetiva de la seguridad, por una parte; y el análisis correlacional de estas variables y sus indicadores. Ahora bien, la construcción objetiva de la seguridad tiene como base primaria las cifras oficiales de los delitos que se registran como parte de las denuncias recibidas por los organismos de seguridad y las encuestas de victimización que tienden a completar la información de estos registros. Mientras que la construcción subjetiva, se conoce por medio de la aplicación de las mismas encuestas de victimización, particularmente cuando las mismas cuentan con secciones para medir variables como la percepción de seguridad personal, el riesgo percibido de ser víctima, la sensación de seguridad personal, el miedo al delito, entre otras.

Las encuestas de victimización han sido una herramienta muy importante para completar la información de la dinámica delictiva, fomentando además la construcción de políticas de seguridad contextualizadas a esta dinámica y nutriendo el cuerpo teórico que hasta la fecha se ha desarrollado sobre la misma. En Venezuela, han sido pocos los intentos de aplicar de manera constante este tipo de herramienta, principalmente por la falta de voluntad política e ignorancia asociada al tema de la construcción de estrategias de seguridad ciudadana cónsonas con la realidad delictiva del país.

La presente investigación parte de la necesidad de ampliar y actualizar el conocimiento que sobre la victimización, la percepción de segu-

ridad ciudadana y el miedo al delito, se tienen en tres municipios del estado Mérida, Venezuela. Igualmente, los resultados expuestos serán contrastados con mediciones previas de las mismas variables, buscando discutir las características del contexto espacial y temporal en el que se desarrolla la victimización, así como su vinculación con otro tipo de variables individuales y colectivas, incluyendo la exploración del factor subjetivo vinculado con la construcción individual y social de la inseguridad. La principal hipótesis es que la construcción subjetiva de la seguridad se nutre más de aspectos ambientales y de la interacción entre espacios heterogéneos, diferentes a los de "su comunidad", más allá de la distinción urbano-rural de estos; que de los aspectos objetivos de la inseguridad como tal.

2.- Conociendo las cifras. Estadísticas delictivas

La principal fuente de información de los delitos que se registran en una zona determinada, son las oficiales, principalmente nutridas desde dos focos: el primero, y el más importante, las denuncias que hacen los ciudadanos que han sido víctimas de un delito, ante los organismos de seguridad. El segundo, los delitos conocidos y registrados como parte de la actividad policial de patrullaje y vigilancia (Crespo, 2013). Estos registros son constantes, estandarizados y generalizables a diferentes zonas, lo cual son sus principales ventajas, pues permite construir una base de datos sistemática, en la se obtiene como resultado las cifras que revelan la magnitud de los diferentes tipos delictivos en una zona y durante un tiempo específico.

Sin embargo, el registro oficial se ve afectado por variables que reducen de manera importante su validez. La principal, es la confianza de la ciudadanía en los organismos de seguridad para denunciar los delitos (Birkbeck, Gabaldón y LaFree, 1990; Newman y Howard, 1998), lo cual genera lo conocido como la cifra negra (Doorewaard, 2014). Los estudios apuntan a que en la medida que los organismos de seguridad generen más confianza en la ciudadanía, su disposición a denunciar los delitos aumentará; mientras que en la misma medida que la con-

fianza se reduzca, también lo hará la disposición a denunciar (Ver, por ejemplo: Crespo, 2013). En este último caso, se genera la cifra negra, la cual se entiende como la diferencia que existe en los delitos realmente cometidos y los que llegan a conocimiento de los organismos oficiales (Doorewaard, 2014).

Cuando un delito no es reportado, el mismo no se puede investigar o seguir por las autoridades, para el delincuente esto significa salirse con la suya. En consecuencia, su conducta se fortalece y siente que las posibilidades de ser detenido si vuelve a cometer otro delito son muy bajas (Doorewaard, 2014, p.3).

Esto tiene un efecto notable en la confianza y la legitimidad de las instituciones de control social, en especial, aquellas que se encargan de la vigilancia y el control del delito (Crespo y Birkbeck, 2012). Además, la no denunciabilidad crea una falsa imagen de la seguridad en las zonas y, en particular como declaración oficial por parte de las instituciones públicas, pues el conocimiento sobre el volumen y la magnitud del fenómeno delictivo, se circunscribe únicamente a la parte que es conocida por las autoridades. Por lo tanto, cuando la diferencia entre los delitos realmente cometidos y los conocidos es alta, se puede decir que existe un indicador político criminal importante, que está mostrando que hay un serio problema en la organización de las políticas antidelictivas y de la atención ciudadana promovida por los cuerpos de seguridad, por una parte; y una reducida confianza de la población en la capacidad de los organismos de seguridad para detectar, individualizar y capturar a los delincuentes, por la otra parte.

Entre las diversas maneras que existen para generar conocimiento sobre este aspecto desconocido o cifra negra, las encuestas de victimización constituyen las herramientas más eficientes. Con las mismas se persigue el objetivo de construir la dinámica delictiva desde la óptica de la víctima, registrando no sólo aquellas victimizaciones que fueron denunciadas a las autoridades, sino también las que no. Esto constituye una de sus más importantes ventajas, en las que además se agrega el hecho de conocer las razones por las cuales las víctimas denunciaron,

o no, el hecho delictivo. También estas encuestas recopilan información sobre la dinámica delictiva, tales como aspectos espaciales y temporales de la ocurrencia del hecho, percepción del sexo y edad del victimario, número de victimizaciones anteriores, dinámica de la mismas, entre otros aspectos que si bien se recopilan cuando la persona denuncia ante las autoridades, cuando el dato se totaliza pierde muchos aspectos individuales de la interacción delictiva.

Por otro lado, las encuestas de victimización suelen incluir aspectos generales del contexto social y estructural del individuo como, por ejemplo, percepción de organización de la zona en la que reside, calificación de los servicios públicos, calificación de la actuación de los organismos de seguridad, percepción de seguridad ciudadana, entre otros. Esta última variable comporta gran importancia para la Criminología actual, pues la sensación de inseguridad tiene múltiples efectos en la ciudadanía, incluyendo la reducción de la interacción social, el abandono de los espacios públicos y la secularización de la vida ciudadana a espacios geográficos cada vez más privados y reducidos (Vozmediano y San Juan, 2010). De acuerdo a las varias posiciones teóricas, estos efectos indican que existe una eficacia colectiva baja, por lo cual, los episodios delictivos son cada vez más probables.

Entonces, desde esta óptica, puede conocerse la construcción subjetiva de la seguridad, la cual, por lo general, suele ser ligeramente mayor a la visión objetiva de la misma – las cifras –, aunque correlacionada con ésta de manera directa. La diferencia entre estas construcciones de la seguridad, es consecuencia de diversas distorsiones derivadas de la influencia de diferentes medios de comunicación, refiriéndose a éstos no solo a canales informativos, sino también a redes sociales, comunicación informal entre la ciudadanía, murmuración, entre otros. De esta manera, la diferencia puede ser positiva, cuando la percepción subjetiva es mayor a la construcción objetiva, cosa que suele ser común, pero cuando la construcción objetiva toca altos niveles, la percepción subjetiva va a crecer de manera desproporcionada. Como consecuencia, la ciudadanía será temerosa de cualquier situación de riesgo, aunque la misma no implique probabilidad de ocurrencia delictiva.

Mientras tanto, cuando la diferencia es negativa, la percepción subjetiva es menor que la construcción objetiva, lo que implica que hay factores estructurales y del contexto ambiental que favorecen la percepción de seguridad, en detrimento de la seguridad objetivamente hablando. Es decir, la ciudadanía se siente más segura de lo que realmente está y tal sensación viene alimentada por variables del contexto estructural en el que interactúa cotidianamente. Detectar estas variables se logra, básicamente, por la aplicación de encuestas de victimización, alimentando el conocimiento sobre ecología del delito al construir un ambiente y un contexto que estructuralmente desmotive o reduzca la ejecución de la conducta delictiva.

Por esta razón, las políticas antidelictivas deben tener muy en consideración el conocimiento de las vertientes de la construcción y percepción de la seguridad, pues ningún diseño será exitoso si solo considera una de estas vertientes. En Venezuela, por ejemplo, el diseño de las políticas antidelictivas puede tomarse como evidencia de lo que se comenta. La Gran Misión a Toda Vida Venezuela, lanzada en 2012 y el plan de seguridad denominado Cuadrantes de Paz, puesto en marcha en el 2017, tomaron como base la priorización de municipios en el país, considerando los índices delictivos que se reflejaban en los registros oficiales, sin prestar atención a la cifra negra, a la dinámica delictiva, las cifras de victimización, los tipos diferenciales de delitos de los que se trata.

Así, por ejemplo, una primera variable considerada fueron los índices de homicidios, los cuales, según los mismos registros oficiales, no representaban más del 2% del total de delitos registrados, y aunque los mismos tienden a presentar una de las más bajas cifras negras, en comparación con otros tipos delictivos, no pueden tomarse como único indicador de la actividad delictiva de una zona[2]. Por otra parte, los robos y hurtos, según la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana aplicada en el país en 2009 (INE, 2010), expuso como resultado que siete de cada diez hurtos y robos no eran denunciados a las autoridades, por lo cual, al considerar la cifra oficial para diagnosticar y clasificar zonas según sus índices para estos delitos, se estaba trabajando con apenas un cuarto de la realidad estimada para los mismos, lo

que representa un sesgo importante si se atiende a otros factores[3].

Esto es una muestra que la base empírica para la construcción y priorización de los municipios en Venezuela para generar planes de seguridad, estuvo sesgada al considerar solo un aspecto de la construcción de la seguridad, abiertamente afectada por la cifra negra, lo cual, después de todo, devino en el fracaso de los mismos y en el incremento de los índices de inseguridad, tanto en el plano objetivo como subjetivo.

3.- Metodología

3.1.- Población, muestra, unidades de medición y proceso de recolección de información. El presente estudio se circunscribió en los municipios Libertador, Campo Elías y Sucre del estado Mérida, los cuales acumulan más del 55% de la población de la entidad. Para calcular la muestra, se tomó como referencia poblacional el patrón electoral definido para las elecciones presidenciales del 2018, por el Consejo Nacional Electoral (CNE), para estos tres municipios y sus parroquias. En total, la población estuvo constituida por 286.329 electores. Con base a este tamaño poblacional, se procedió a calcular la muestra con el método de muestreo aleatorio simple y estratificado, con un margen de error del 3%. La muestra definitiva quedó en 470, distribuida según los municipios y parroquias como se muestra en la tabla 1.

Por su parte, al tomar como base la distribución poblacional y, en consecuencia, la muestra, partiendo del registro electoral, las unidades o individuos para la medición lo constituían las personas de ambos sexos, mayores de edad, inscritos en el registro electoral y residentes en las parroquias y municipios bajo estudio. De esta manera, la técnica de recolección de la información fue a través de la aplicación de una encuesta cara a cara, considerando como unidad estadística al individuo, con las condiciones antes descritas. Finalmente, vale destacar que la participación de parte de los individuos fue voluntaria, la encuesta era anónima y fue levantada por un equipo entrenado para dicho levantamiento.

Tabla 1

Distribución población y muestra para los municipios Campo Elías, Libertador y Sucre. Base: Total electores inscritos en el registro electoral, 2018

Municipio	**Campo Elías**	**Población** [4]	**Peso Poblacional(%)**	**Muestra**
Parroquias	Acequias	657	0,93	2
	Fernández Peña	9.488	13,48	16
	Jají	2.662	3,78	4
	La Mesa	3.628	5,16	6
	Matríz	31.425	44,66	53
	Montalbán	21.589	30,68	36
	San José	919	1,31	2
Sub-Total Municipio [5]		70.368	24,48	118
Municipio	Libertador	Población[3]	Peso Poblacional(%)	Muestra
Parroquia	Antonio Spinetti Dini	21.560	12,14	35
	Arias	13.603	7,66	22
	Caracciolo Parra	11.038	6,22	18
	Domingo Peña	20.229	11,39	33
	El Llano	11.595	6,53	19
	El Morro	1.564	0,88	3
	Gonzalo Picón Febres	5.419	3,05	9
	Jacinto Plaza	20.057	11,30	33
	Juan Rodríguez Suárez	14.979	8,4	25
	Lasso de Vega	9.650	5,44	16
	Los Nevados	624	0,35	1
	Mariano Picón Salas	11.121	6,26	18
	Milla	18.040	10,16	30
	Osuna Rodríguez	12.716	7,16	21
	Sagrario	5.340	3,01	9
Sub-Total Municipio[4]		177.535	62	291

Municipio	Sucre	Población[3]	Peso Poblacional (%)	Muestra
Parroquia	Chiguará	6.040	15,72	10
	Estanques	3.096	8,06	5
	Lagunillas	15.577	40,54	25
	La Trampa	1.718	4,47	3
	Pueblo Nuevo	3.089	8,04	5
	San Juan	8.906	23,18	14
Sub-Total Municipio[4]		38.426	13,42	61
Total Población		286.329	Total Muestra	471

3.2.- Instrumento de recolección de información. La encuesta que se aplicó fue una versión adaptada de la International Crime Victimization Survey (ICVS) aplicada en varios países europeos y Estados Unidos. Esta versión se ha aplicado en reiteradas ocasiones en el país (Crespo, 2013, 2015 y 2019). Esta encuesta estaba estructurada de la siguiente manera:

Primero, variables sociodemográficas generales del individuo, incluyendo consultas sobre la frecuencia de interacción y el uso de espacios públicos, prácticas de actividades recreativas, entre otras.

Segundo, preguntas sobre el uso, frecuencia y finalidad de interacción en redes sociales, frecuencia y contacto con medios de comunicación, calificación de las noticias que se presentan en los medios, entre otras.

Tercero, variables sobre organización social y calificación de los servicios públicos, definidas en escalas dicotómica la primera y Likert, la segunda; que posteriormente a la recolección y transcripción de la información, se procesó como un indicador o variable continua para indicar el nivel de cada variable.

Cuarto, la percepción de seguridad ciudadana, la cual incluyó la sensación de seguridad, la calificación de la seguridad en las diferentes zonas y espacios públicos en las que interactuaba el individuo, la evaluación

de la actuación de los cuerpos de seguridad, entre otras. También incluyó esta sección, la medición de la victimización y distintas variables vinculadas con el hecho, tales como hora y lugar de ocurrencia, sexo y edad percibida del agresor, uso de fuerza, armas y la denunciabilidad, o no, del delito.

Quinta, una escala de miedo al delito, dividida en dos partes: miedo general y miedo específico.

3.3.- Variables en estudio. Para efectos del presente estudio, las siguientes variables tuvieron significado operacional, tomando como base la contextualización teórica sobre las mismas.

Organización social. Se consideró como la percepción de la estructura social objetiva con la que el individuo interactuaba y, en particular, en la que reside, aludiendo a aspectos y variables que indiquen orden urbano, cumplimiento de normas sociales formales e informales, espacios públicos organizados, presencia de instituciones públicas de cualquier tipo, entre otros. Esta variable estaba medida por medio de 28 indicadores dicotómicos, cuya respuesta estaría calificada como 0 o 1 dependiendo de si indicaba desorganizado u organizado, respectivamente. Por lo tanto, la variable final tomaría valores que oscilarían entre 0 y 1 indicando valores próximos a 1, mayor organización social.

Calificación de servicios públicos. En este caso, se tomó la calificación de trece diferentes servicios públicos prestados a la comunidad en la que el encuestado residía. Tal calificación se consideró en escala Likert de cinco respuestas – excelente, bueno, regular, malo y muy malo – computándose los mismos en valores que oscilan de 1 a 5, indicando valores próximos a 5, una mejor calificación de los servicios públicos.

Percepción de seguridad ciudadana. Esta variable estuvo compuesta por dos estructuras diferenciadas, pero correlacionadas. Por una parte, la percepción de la seguridad en sí, que indicaba la manera como el individuo calificaba la seguridad en las zonas en la que reside e interactúa, así como la calificación de las variaciones de la violencia interper-

sonal en lapsos predefinidos (normalmente en los seis meses previos a la encuesta) y la actuación de los cuerpos de seguridad. Por otro lado, también se compuso por la sensación de seguridad personal, el cual es un indicador sobre la expresión del individuo encuestado de sentirse seguro ante ataques interpersonales contra su persona, cuando camina por la comunidad donde reside o en la que interactúa, normalmente distinguidos como comunidad y ciudad, respectivamente.

Victimización. Se consideró la participación del encuestado o un familiar directo, en una interacción delictiva en calidad de víctima, durante un lapso de tres meses previos a la realización de la entrevista. Esta variable tomó dos ejes: la victimización propia y la de un familiar. En cualquier caso, el encuestado aportó información relacionada a dicha interacción, cuando no es personal, si la conoce.

Miedo al delito. Tomando en cuenta la posición de Vozmediano y San Juan (2010), para efectos del presente estudio se consideró el miedo al delito como la probabilidad percibida de ser víctima de un delito en un lapso de seis meses contados desde el momento de realización de la encuesta. Esta variable se construyó de dos tipos: miedo general, el cual indica dicha probabilidad de victimización ante situaciones cotidianas que practica el individuo; y miedo especifico, que consiste en esta misma probabilidad, pero asociada a la percepción de vicimización por delitos determinados. Ambos tipos de miedo se midieron con una escala tipo Likert de cuatro opciones de respuesta: Muy probable, probable, poco probable, nada probable, tomando valores que se expresaban entre 1 y 4 puntos, indicando valores cercanos a 4 máximo miedo. La escala para el primer tipo de miedo contenía 28 ítems y para el segundo, diez.

3.4.- Lapso de recolección de información: La información se recopiló durante los meses de marzo y abril del año 2019.

4.- Resultados

4.1.- Características generales de la muestra: En total se entrevistaron

a 519 personas, de los cuales 135 correspondieron al municipio Campo Elías (26%), a Libertador 300 (58%) y 84 para Sucre (16%). Así, se cubrió la muestra calculada. El promedio de edad de la muestra en estudio fue de 35 años, con una mediana de 32 años y una Desviación Típica de 13 años. La edad mínima fue de 18 y la máxima de 87. El sexo preponderante en la muestra fue el femenino con un 53%, el nivel educativo se concentró en el bachillerato completo (34%) y universitario (29%); más de la mitad de la muestra reportó estar soltero y al mismo tiempo un 63% de la muestra manifestó tener hijos, de los cuales la mitad tiene hasta dos hijos. Un 23% vivía en vivienda propia, con ingresos iguales o superiores a un sueldo mínimo poco más de un 63% de la muestra.

Un 55% de la muestra reportó leer el periódico en su versión impresa, de los cuales un 80% lo primero que lee es la sección de sucesos. Igualmente, un 75% de la muestra manifestó que sigue las noticias regionales por redes sociales, las cuales, además, son usadas por el 76% de la muestra, con finalidades diversas dependiendo de la red que se trate (Instragram y Facebook para socialización y contacto entre amigos, mientras que el Twitter para seguir noticias). El tiempo de exposición y uso de redes, superó las 3,5 horas al día, variando dicho promedio según los grupos de edad y el tipo de redes del que se trate.

4.2.- Servicios públicos y organización social: Las escalas planteadas para construir una medida de la calidad de los servicios públicos y la organización social, reportaron un coeficiente Alpha de Cronbach de 0,790 para la calidad de los servicios públicos y de 0,792 para la organización social. Esta última escala, se tuvo que reducir a 21 ítems para obtener este resultado. Por lo común, el valor mínimo de este coeficiente debe ser de 0,80 para tomar considerar que la consistencia interna de una escala es aceptable, sin embargo, también hay referencias sobre que el valor mínimo aceptado es de 0,750; siendo el 0,80 un valor referencial óptimo (Hernández, Fernández y Baptista, 2010; Oviedo y Campos, 2005; Spector, 1992).

En general, la calificación de los servicios públicos promedió 3,34 puntos, mientras que la organización social 0,44 indicando ambos prome-

dios una calificación de la calidad de los servicios públicos que es regular, al igual que la desorganización. El municipio Libertador tiene una mejor calificación de los servicios públicos, como también una mejor percepción de la organización social que las de los municipios Campo Elías y Sucre (tabla 2). En estos dos últimos municipios, cuando sus parroquias se recodifican en zonas centrales y periféricas, también hay variaciones en el promedio de estas variables, siendo más bajo en las zonas periféricas que en las centrales. En otras palabras, en el municipio Libertador se califica de manera más positiva los servicios y se percibe mayor organización social que en los otros dos municipios y en éstos, en sus parroquias periféricas se replica la situación vista en el municipio Libertador. Estas diferencias son estadísticamente significativas.

Tabla 2

Diferencia de medias entre municipios que habitan, Evaluación de la calidad de servicios públicos y percepción de organización social, en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

Variables	Evaluación calidad servicios públicos*		Percepción organización social**	
Municipio	N	Media	N	Media
Campo Elías	96	2,89	97	0,38
Libertador	249	3,11	255	0,42
Sucre	63	2,88	64	0,36

*: No se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. F= 16,715; gl1= 2; gl2=405; Sig.= 0,000.

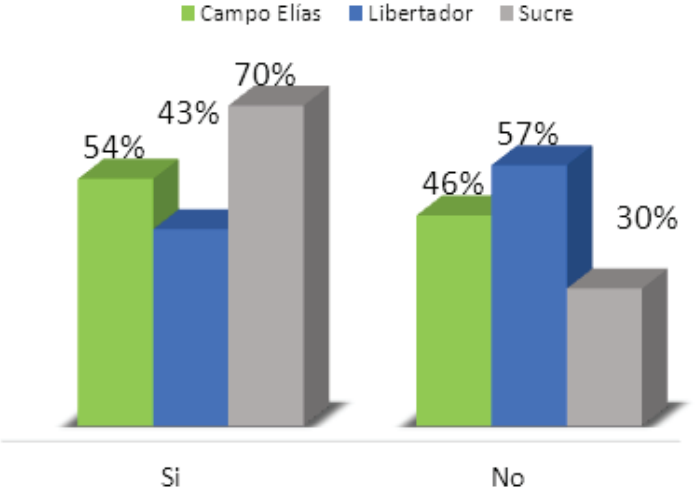
**: No se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. F= 3,08; gl1= 2; gl2=413; Sig.= 0,007.

Por otro lado, cuando se especifica el tipo de servicio, también el panorama varía ligeramente. En el municipio Libertador el transporte es mejor calificado que en los municipios Campo Elías y Sucre, en los cuales el servicio mejor calificado es la recolección de basura y el agua potable. El alumbrado público y el servicio eléctrico son los peores calificados en los tres municipios, al igual que el patrullaje y la seguridad.

4.3.- Percepción y sensación de seguridad: Un 49% de la muestra manifestó no sentirse seguro al caminar por las calles de su comunidad (zona donde vive), mientras que un 80% refirió lo mismo, pero en las calles de la ciudad de Mérida. Esta sensación es totalmente diferenciada según los municipios, tal como se observa en el gráfico 1. Se aprecia que el grupo de encuestados que reside en el municipio Libertador, tiene una sensación de seguridad más baja que los que residen en los demás municipios, diferencia que además es estadísticamente significativa.

Gráfico 1

¿Se siente seguro caminando por las calles de su comunidad? según municipio, para una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida. Venezuela. 2019[6]



Por otro lado, la inseguridad no se considera como el principal problema de la comunidad o de la región, siendo desplazado por el alto costo de la vida (ver gráfico 2). Esto no significa que la inseguridad haya dejado de ser un problema para las personas, sino que, para éstas, el alto costo de la vida es considerado, entre una gama de problemas, como el principal o más importante. Esto se ilustra cuando se le consultó a la muestra sobre la calificación de gravedad de diferentes problemas, en

la cual, la inseguridad y el alto costo de la vida se calificaron como Muy Graves y Graves por más del 90% de los encuestados, muy por encima de otros problemas como el transporte, los servicios públicos o la vialidad (ver gráfico 3).

Gráfico 2
¿Cuál considera el principal problema que vive actualmente en su comunidad? Muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

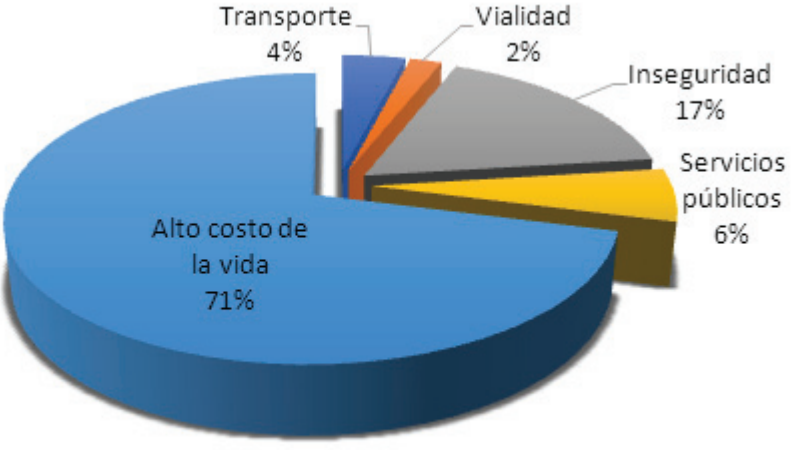
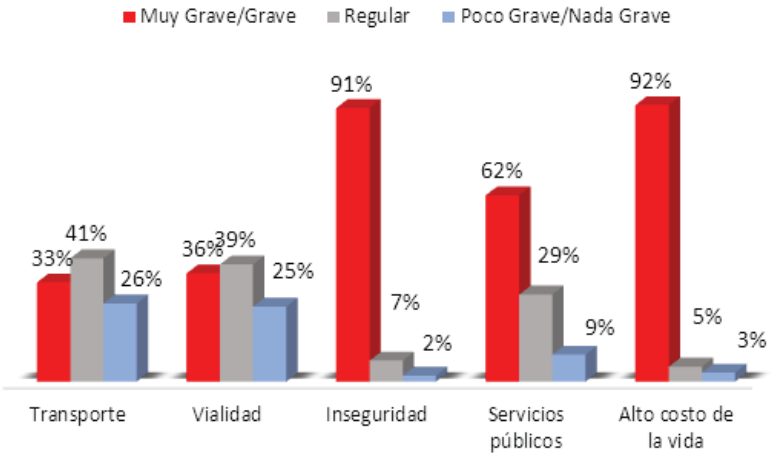


Gráfico 3

Calificación de gravedad de los principales problemas de la comunidad, en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019



En la tabla 3, se presenta la diferencia de medias para las variables sensación de seguridad al caminar por las calles de su comunidad con la evaluación de la calidad de los servicios públicos y la percepción de organización social. Se aprecia en la muestra en general, que aquellas personas que evaluaron de manera más negativa la calidad de los servicios públicos y los que presentan una baja percepción de desorganización social, son las que reportaron una menor sensación de seguridad en su comunidad. A nivel de cada municipio, en Campo Elías y Libertador esta relación fue significativa solo para la calificación de los servicios públicos, mientras que en Sucre la sensación de seguridad correlacionó con ésta y la organización social.

Tabla 3
Diferencia de medias entre ¿Se siente seguro caminando por las calles de su comunidad? (Sensación de seguridad) y Evaluación de la calidad de servicios públicos y percepción de organización social, en una muestra de ciudadanos de tres municipios del Estado Mérida, Venezuela, 2019

Muestra General	Evaluación calidad servicios públicos*		Percepción organización social**	
Sensación de seguridad	N	Media	N	Media
Si	249	3,11	249	0,42
No	227	2,95	227	0,38
*: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 3,412; gl= 474; Sig.= 0,001.				
**: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 2,000; gl= 474; Sig.= 0,046.				
Campo Elías	Evaluación calidad servicios públicos*		Percepción organización social**	
Sensación de seguridad	N	Media	N	Media
Si	60	2,99	68	0,39
No	37	2,77	48	0,35
*: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 2,377; gl= 114; Sig.= 0,021.				
**: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 0,733; gl= 95; Sig.= 0,466.				
Libertador	Evaluación calidad servicios públicos*		Percepción organización social**	
Sensación de seguridad	N	Media	N	Media
Si	125	3,24	96	0,45
No	158	3,06	128	0,40
*: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 3,224; gl= 281; Sig.= 0,001.				
**: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 1,828; gl= 222; Sig.= 0,069.				

Sucre	Evaluación calidad servicios públicos*		Percepción organización social**	
Sensación de seguridad	N	Media	N	Media
Si	56	2,96	36	0,42
No	21	2,55	18	0,38
*: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 3,275; gl= 75; Sig.= 0,002.				
**: Se cumplió la Homogeneidad de Varianzas. T= 2,878; gl= 52; Sig.= 0,006.				

Por otra parte, en cuanto a los servicios públicos en particular, la calificación de la calidad del servicio de alumbrado público correlacionó de manera estadísticamente significativa con la sensación de seguridad en la comunidad (tabla 4), exponiendo que mientras se calificó de manera más negativa dicho servicio, las personas reportaron no sentirse seguras caminando por su comunidad. Igualmente, variables estructurales de la organización social, tales como la inexistencia de zonas de recreación para el público en la comunidad, la construcción no planificada de viviendas, la ausencia de vigilancia y casilla policial, resultaron ser variables que se asociaron de manera significativa con la sensación de inseguridad (tabla 5). Finalmente, variables de interacción y dinámica social en la comunidad como indicadores de organización social, ejemplo, la venta y consumo de licor en las vías públicas, la falta de cohesión entre los vecinos para resolver los problemas en conjunto y el desconocimiento de las personas que integran la comunidad, se vincularon también con la sensación de inseguridad (tabla 6).

Tabla 4

Correlación entre ¿Se siente seguro caminando por las calles de su comunidad? (Sensación de seguridad) y ¿Cómo califica el servicio de alumbrado público en su comunidad? En una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

Sensación de seguridad	¿Cómo califica el servicio de alumbrado público en su comunidad?			
	Muy Bueno/ Bueno	Regular	Malo/Muy Malo	Total
Si	97	93	66	256
	38%	36%	26%	100%
No	76	78	101	255
	30%	31%	39%	100%
Total	173	171	167	511
X2 = 21,869; gl = 4; Sig (Bilateral) = 0,000.				

Tabla 5

Correlación entre ¿Se siente seguro caminando por las calles de su comunidad? (Sensación de seguridad) e indicadores de Organización Social en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

Variables		Sensación de seguridad		
		Si	No	Total
¿En su comunidad existen zonas para la recreación del público en general?	Si	130	101	231
		50%	40%	
	No	130	155	285
		50%	60%	
	Total	260	256	516
		100%	100%	
X2 = 5,803; gl = 1; Sig. (Bilateral) = 0,017				

Variables		Sensación de seguridad		
¿En su comunidad las viviendas han sido construidas y ubicadas de manera planificada?	Si	160	128	288
		63%	51%	
	No	95	124	219
		37%	49%	
	Total	255	252	507
		100%	100%	
X2 = 7,378; gl = 1; Sig. (Bilateral) = 0,007				
¿En su comunidad hay vigilancia y casilla policial?	Si	143	118	261
		56%	47%	
	No	112	135	247
		44%	53%	
	Total	255	253	508
		100%	100%	
X2 = 4,52; gl = 1; Sig. (Bilateral) = 0,041				

Tabla 6

Correlación entre ¿Se siente seguro caminando por las calles de su comunidad? (Sensación de seguridad) e indicadores de Organización Social en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

Variables		Sensación de seguridad		
		Si	No	Total
¿En su comunidad las personas consumen licor en lugares público (calles, aceras, etc.)?	Si	212	229	441
		82%	91%	
	No	48	24	72
		18%	9%	
	Total	260	253	513
		100%	100%	
X2 = 8,561; gl = 1; Sig. (Bilateral) = 0,003				

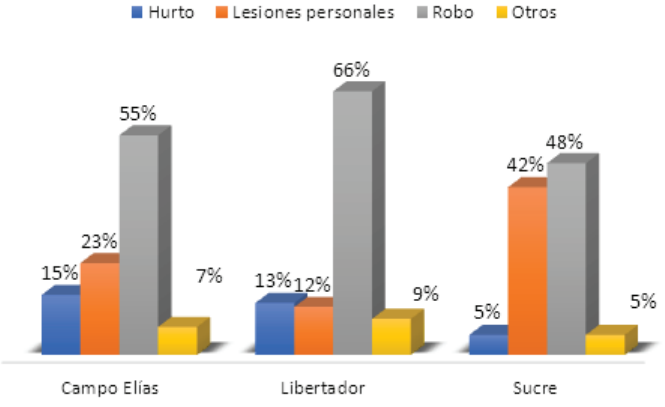
Variables		Sensación de seguridad		
¿En su comunidad los vecinos se unen para resolver los problemas comunes?	Si	136	101	237
		53%	40%	
	No	123	153	276
		47%	60%	
	Total	259	254	513
		100%	100%	
X2 = 8,382; gl = 1; Sig. (Bilateral) = 0,005				
¿En su comunidad conoce a la mayoría de las personas que allí viven?	Si	178	146	324
		69%	57%	
	No	81	109	190
		31%	43%	
	Total	259	255	514
		100%	100%	
X2 = 7,256; gl = 1; Sig. (Bilateral) = 0,008				

Casi las mismas correlaciones se presentan para los municipios de manera individual, replicándose exactamente las mismas para los municipios Libertador y Campo Elías, con la excepción de la asociación entre la Sensación de Seguridad y ¿En su comunidad conoce a la mayoría de las personas que allí viven? para el municipio Sucre.

4.4.- Victimización: Un 70% de los entrevistados reportó que ellos (59%) o alguno de sus familiares directos (41%), fueron víctimas de un delito durante los últimos tres meses. Esta cifra implicó un aumento del 2% con respecto a la observada en 2017 (Crespo, 2019). El delito más reportado fue el robo con 60%, las lesiones personales con un 17%, el hurto con 9%, el secuestro con 5%, homicidio con 2%, extorsión por parte de funcionarios públicos con 5% y otros delitos 2%. Del total de victimizaciones, el 71% ocurrieron en el municipio Libertador, seguido de Campo Elías con 17% y 12% en Sucre. En cuanto al tipo de victimización según los municipios de ocurrencia, el robo aparece con mayor frecuencia en los tres mu-

nicipios, siendo mayor en Libertador, seguido de Campo Elías y Sucre, en el cual destaca la proporción de lesiones personales, presentándose casi al doble que en Campo Elías y tres veces mayor que en Libertador.

Gráfico 4
Distribución de victimizaciones según municipio de ocurrencia, muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019 [7]



Un 55% de la muestra entrevistada, reportó haber sido victimizada al menos dos veces durante los tres meses previos a la entrevista. Un 85% de las victimizaciones más recientes ocurrieron en horas del día (entre las 6am y las 6pm), en un 90% de las mismas, el agresor fue un hombre con una edad promedio de entre 17 a 23 años, el cual empleó arma para la ejecución del delito en un 89% de los casos, de los cuales, en un 73% usó arma de fuego, seguido de arma blanca (23%) y objeto contundente. Sobre estas variables, no se observó una diferencia significativa entre los municipios en estudio. En cuanto a las zonas de ocurrencia de las victimizaciones en cada municipio, las mismas se concentraron en las parroquias centrales de los mismos.

En cuanto a la denunciabilidad de las victimizaciones, el 84% de los entrevistados que fueron victimizados manifestaron que no denunciaron

el delito que sufrieron. La principal razón para no denunciar fue "porque la policía no haría nada", mientras que para los que denunciaron la principal razón para hacerlo, fue "porque los delitos deben denunciarse". Para un 44% de los entrevistados la victimización que sufrieron fue regular, poco o nada grave, a pesar que para un 55% de los entrevistados de este grupo, la victimización estuvo acompañada de violencia y el uso de arma de fuego.

Ahora bien, en cuanto a la especificidad de las modalidades en cada tipo delictivo, es importante tomar en cuenta que, del total de robos reportados, un 66% consistió en el robo de celulares, 17% robo de prendas o dinero, 3% robo de vehículo, 6% robo al contenido del vehículo y 8% al robo en las viviendas. Esta última modalidad aumentó de manera considerable en los últimos años, consistiendo la modalidad en el ingreso a las viviendas, amordazamiento de sus integrantes y extracción de comida (principalmente), así como de electrodomésticos y enseres del hogar (en menor medida). Fue más frecuentemente observada en las parroquias periféricas de los tres municipios estudiados, representando un 19% de los robos registrados en el municipio Sucre, casi el doble que en los otros dos municipios bajo análisis.

Al igual que en otros estudios (Crespo, 2013 y 2015), la victimización en este caso se correlacionó de manera significativa con muy pocas variables, reportándose en su mayoría como relaciones espurias. En todo caso, el hecho de haber sido víctima de un delito resultó ser una condición independiente de características comúnmente vinculadas a la misma, tales como la edad, el sexo, la frecuencia en lugares públicos, entre otros; poniendo en contexto entonces, que en la muestra no existió un patrón diferenciado entre los integrantes de la misma, para incrementar su probabilidad de victimización. En otras palabras, dicha cualidad (de víctima) pudo recaer en cualquier persona, indistintamente de sus características, situación que, como ya se comentó, se he reportado en estudios previos.

4.4.- Miedo al delito: En las tablas 7 y 8 se presentan los resúmenes de los estadísticos generales reportados con la aplicación de las escalas de

miedo al delito general y específico. Se aprecia que con el total de ítems que integran ambas escalas, las mismas cuentan con un nivel óptimo de consistencia interna, medido según el coeficiente Alpha de Cronbach, lo cual se replica tanto a nivel general (los tres municipios en conjunto), como a nivel particular para cada municipio. Esto refleja una buena consistencia interna de las escalas empleadas, lo cual se ha repetido en levantamientos previos de la misma, incluso en muestras de ciudadanos fuera de la región merideña (ver, Crespo, 2013 y 2015).

Tabla 7

Estadísticos de consistencia interna (Alpha de Cronbach), medidas de tendencia central y dispersión, para el Miedo General al delito en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

		Miedo General				
Municipios	Ítems	Alpha Cronbach	Media [8]	Mediana	Desviación	C.V. [9]
Campo Elías	28	0,891	2,86	2,85	0,39	13,64
Libertador	28	0,911	2,78	2,82	0,47	16,91
Sucre	28	0,916	2,97	3,03	0,41	13,80
General	28	0,908	2,83	2,85	0,44	15,55

El miedo general al delito, tal como se ha constatado en estudios previos, se presentó más alto que el miedo específico e incluso, con una menor dispersión. Esto significa que las personas perciben como más probable ser victimizados en una situación cotidiana cualquiera, pero en menor medida perciben la probabilidad de ser victimizados por un delito en específico. Por otro lado, El municipio Sucre fue el que presentó un mayor promedio para los dos tipos de miedo estudiados y para ambos también arrojó un Coeficiente de Variación bajo en comparación con el de los otros municipios, excepto con Campo Elías para el miedo general. Resulta paradójico que el municipio en el que se registró una menor proporción de las victimizaciones constatadas, fue el que reflejó un mayor nivel de miedo al delito. Esto se explicará en la siguiente sección.

Tabla 8

Estadísticos de consistencia interna (Alpha de Cronbach), medidas de tendencia central y dispersión, para el Miedo Específico al delito en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

		Miedo Específico				
Municipios	Ítems	Alpha Cronbach	Media[10]	Mediana	Desviación	C.V.[11]
Campo Elías	10	0,879	1,86	1,90	0,58	31,18
Libertador	10	0,859	1,80	1,80	0,61	32,62
Sucre	10	0,893	2,32	1,80	0,68	29,31
General	10	0,878	1,94	1,90	0,64	32,99

Por su parte, los indicadores de miedo específico mostraron algunos aspectos dignos de comentar (tabla 9). En primer lugar, el robo directo fue el delito percibido como de mayor probabilidad de ocurrencia para los encuestados, presentándose en mayor nivel en el municipio Sucre. Coincidió entonces la percepción subjetiva sobre la probabilidad de victimización por un delito en particular, con la cifra objetiva de victimización constatada en el presente estudio. Por otro lado, en segundo lugar, las lesiones, el robo de vehículo o su contenido, así como la extorsión, chantaje de parte de funcionarios públicos, fueron los delitos que, después del robo, tuvieron la mayor probabilidad de victimización percibida. En tercer lugar, el robo o hurto en su vivienda, presentó su nivel más alto en el municipio Sucre, en comparación con los municipios Libertador y Campo Elías, coincidiendo también en este aspecto la percepción subjetiva con la cifra objetiva de victimizaciones observadas para este municipio.

Tabla 9
Promedios para los indicadores Miedo Específico al delito en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

Delito	Campo Elías	Libertador	Sucre
Robo directo a su persona[12]	2,56	2,64	2,92
Agresión física en la calle [13]	2,07	2,15	2,62
Robo o hurto en su vivienda[14]	1,82	1,93	2,37
Robo o hurto a su vehículo o su contenido[15]	2,33	2,12	2,52
Secuestro[16]	1,51	1,42	1,77
Estafa[17]	1,74	1,67	2,37
Abuso sexual[18]	1,50	1,46	1,89
Extorsión, chantaje, y/o corrupción de parte de funcionarios públicos[19]	2,05	2,08	2,54
Homicidio[20]	1,63	1,61	2,17
Agresión física en su vivienda[21]	1,46	1,60	2,04

Por último, vale destacar que las diferencias observadas entre los promedios del miedo al delito específico y para cada indicador que lo integran, así como los promedios de miedo general al delito (tabla 7, 8 y 9) para cada municipio, fueron estadísticamente significativas, lo cual indica que la zona geográfica en la que los encuestados vivían fue un factor asociado con los niveles de miedo al delito. En otras palabras, quienes residían en el municipio Sucre tienen una mayor probabilidad percibida de victimización en situaciones en general y para los delitos en cuestión, que los que residen en otros municipios como los estudiados.

Cuando a estos resultados se le aplicó las pruebas Post Hoc (tablas 10 y 11), se constató que las diferencias internas entre los tres municipios son las siguientes: Primero, para el miedo general y específico al delito, los municipios Campo Elías y Libertador son estadísticamente homogéneos en sus promedios, mientras que Sucre se distinguió en el plano estadístico de estos dos, con la excepción del miedo general para el que se diferenció solo del municipio Libertador. Segundo, para los indicadores de miedo específico al delito ocurrió la misma situación, es decir, los municipios Campo Elías y Libertador no se diferenciaron entre sí para esta condición, pero cada uno de éstos, sí se diferenciaron del municipio Sucre, con la excepción del robo de vehículo o su contenido, en la que la diferencia únicamente se presentó entre los municipios Libertador y Sucre. Estos resultados son evidencia para sostener que el miedo al delito, en las dos vertientes analizadas en el presente estudio, fue homogéneo en los municipios Libertador y Campo Elías, y diferenciado de éstos en el municipio Sucre, lo que dicho de otra manera es que en este último municipio el miedo al delito fue mayor que en los dos anteriores.

Tabla 10

HSD de Tukey para los indicadores Miedo General al delito en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

	(I) Municipio	(J) Municipio	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
Miedo general	Campo Elías	Libertador	0.08	0.05	0.227
		Sucre	-0.11	0.06	0.204
	Libertador	Campo Elías	-0.08	0.05	0.227
		Sucre	-0.18	0.06	0.003
	Sucre	Campo Elías	0.11	0.06	0.204
		Libertador	0.18	0.06	0.003

Miedo específico	Campo Elías	Libertador	0.00	0.06	1.000
		Sucre	-0.45	0.09	0.000
	Libertador	Campo Elías	0.00	0.06	1.000
		Sucre	-0.45	0.08	0.000
	Sucre	Campo Elías	0.45	0.09	0.000
		Libertador	0.45	0.08	0.000

Tabla 11
HSD de Tukey para los indicadores Miedo Específico al delito en una muestra de ciudadanos de tres municipios del estado Mérida, Venezuela, 2019

Delito	(I) Municipio	(J) Municipio	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
Robo directo a su persona	Campo Elías	Libertador	-0.10	0.10	0.563
		Sucre	-0.38	0.13	0.011
	Libertador	Campo Elías	0.10	0.10	0.563
		Sucre	-0.28	0.12	0.045
	Sucre	Campo Elías	0.38	0.13	0.011
		Libertador	0.28	0.12	0.045

Delito	(I) Municipio	(J) Municipio	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
Agresión física en la calle	Campo Elías	Libertador	-0.09	0.09	0.571
		Sucre	-0.57	0.13	0.000
	Libertador	Campo Elías	0.09	0.09	0.571
		Sucre	-0.47	0.11	0.000
	Sucre	Campo Elías	0.57	0.13	0.000
		Libertador	0.47	0.11	0.000
Robo o hurto en su vivienda	Campo Elías	Libertador	-0.11	0.09	0.461
		Sucre	-0.55	0.13	0.000
	Libertador	Campo Elías	0.11	0.09	0.461
		Sucre	-0.44	0.11	0.000
	Sucre	Campo Elías	0.55	0.13	0.000
		Libertador	0.44	0.11	0.000
Robo o hurto a su vehículo o su contenido	Campo Elías	Libertador	0.21	0.11	0.133
		Sucre	-0.19	0.15	0.394
	Libertador	Campo Elías	-0.21	0.11	0.133
		Sucre	-0.40	0.13	0.006
	Sucre	Campo Elías	0.19	0.15	0.394
		Libertador	0.40	0.13	0.006

Delito	(I) Municipio	(J) Municipio	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
Secuestro	Campo Elías	Libertador	0.09	0.08	0.516
		Sucre	-0.27	0.11	0.035
	Libertador	Campo Elías	-0.09	0.08	0.516
		Sucre	-0.35	0.09	0.001
	Sucre	Campo Elías	0.27	0.11	0.035
		Libertador	0.35	0.09	0.001
Estafa	Campo Elías	Libertador	0.06	0.10	0.821
		Sucre	-0.64	0.13	0.000
	Libertador	Campo Elías	-0.06	0.10	0.821
		Sucre	-0.70	0.12	0.000
	Sucre	Campo Elías	0.64	0.13	0.000
		Libertador	0.70	0.12	0.000
Abuso sexual	Campo Elías	Libertador	0.05	0.09	0.847
		Sucre	-0.39	0.11	0.002
	Libertador	Campo Elías	-0.05	0.09	0.847
		Sucre	-0.44	0.10	0.000
	Sucre	Campo Elías	0.39	0.11	0.002
		Libertador	0.44	0.10	0.000

Delito	(I) Municipio	(J) Municipio	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
Extorsión, chantaje, y/o corrupción	Campo Elías	Libertador	-0.03	0.11	0.953
		Sucre	-0.48	0.14	0.002
	Libertador	Campo Elías	0.03	0.11	0.953
		Sucre	-0.45	0.13	0.001
	Sucre	Campo Elías	0.48	0.14	0.002
		Libertador	0.45	0.13	0.001
Homicidio	Campo Elías	Libertador	0.03	0.09	0.927
		Sucre	-0.52	0.12	0.000
	Libertador	Campo Elías	-0.03	0.09	0.927
		Sucre	-0.56	0.11	0.000
	Sucre	Campo Elías	0.52	0.12	0.000
		Libertador	0.56	0.11	0.000

5.- Discusión

Varios aspectos son importantes discutir en esta sección a la luz de los resultados expuestos. En primer lugar, las variables de organización social y calificación de la calidad de los servicios públicos, resultaron dependientes de la percepción y sensación de seguridad, pero independientes de la victimización objetiva y del miedo al delito. Se observó que en la muestra en general, aquellos individuos que tienen una evaluación más baja de la calidad de los servicios públicos y perciben como desorganizada, socialmente hablando, su comunidad, son los que

se sienten más inseguros. Esto corrobora los planteamientos expuestos en las tesis sobre la eficacia colectiva y la desorganización social (Ruíz, 2010; Sampson, 2006; Sampson y Raundenbush, 2008; Vozmediano y San Juan, 2010).

Por otro lado, en segundo lugar, la sensación de seguridad también resultó dependiente del municipio, exponiendo que, de los tres en estudio, de los cuales Sucre fue el que reportó mayor sensación de seguridad de los entrevistados. Paradójicamente, fue este municipio el que calificó de peor manera la calidad de los servicios públicos y la organización social de la zona en la que vive, replicándose en éste, al considerarlo de manera independiente, la correlación entre evaluación de la calidad de servicios públicos, organización social y sensación de seguridad. Mientras tanto, en los municipios Libertador y Campo Elías, la sensación de seguridad resultó dependiente únicamente de la evaluación de la calidad de los servicios. En otras palabras, resumiendo los dos puntos anteriores, la sensación de seguridad fue mejor en el municipio más rural de los tres analizados, el cual, al mismo tiempo, reportó una evaluación de los servicios públicos más negativa, así como una percepción de organización social más baja con respecto a los municipios más urbanos; variables que afectaron la sensación negativa de seguridad.

En tercer lugar, la cifra de victimización reportada fue considerablemente alta, tanto si se compara con estudios en el mismo contexto regional y nacional, como si se observa frente al internacional durante los últimos seis o siete años (Crespo, 2013; 2015; 2019; Latinobarómetro, 2018; Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2017). En Panamá en 2017, por ejemplo, un 17% de los participantes en la IV Encuesta de Victimización y Percepción Social de la Seguridad, reportaron haber sido víctimas de un delito, cifra que es tres veces inferior a la constatada en el presente estudio en tres municipios de una de las ciudades más "seguras" de Venezuela. De la otra mano, la dinámica de las victimizaciones repitió y profundizó lo constatado en estudios previos en el país (Crespo, 2019), a saber, delitos que se comentieron principalmente en el día, en zonas públicas y abiertas (calles y avenidas), por hombres jóvenes usando armas de fuego y que consisten en la apropiación con violencia de los bienes de común uso por la persona en sus actividades cotidianas (telé-

fonos móviles, dinero y prendas valiosas).

Igualmente, los tipos delictivos reportados como victimizaciones y sus diferencias en cada municipio, replican lo observado en mediciones anteriores e, incluso, en los resultados nacionales de los que se tiene conocimiento (INE, 2010). Así, en el municipio más rural se observó una proporción considerable de lesiones personales, en comparación con los municipios más urbanizados. Esto se apreció en los resultados de la encuesta nacional de victimización en 2006 y 2009, en la que en ciudades medianas y pequeñas los delitos contra las personas, en particular las lesiones personales, tenían una proporción superior a la que se registraba en ciudades más grandes. ¿Por qué esto es así? Como se comentará más adelante, esto tiene que ver con la secularización y protección de los espacios residenciales, los cuales, en situación de alta inseguridad objetiva y percibida, se construyen como zonas seguras para el individuo que deben ser protegidas de los otros (Lozada, 2008; Vozmediano y San Juan, 2010; Zubillaga, 2008). Esta situación incrementa la probabilidad de conflictos inter individuales y la posibilidad de lesiones entre las personas.

Por último, en cuanto a la victimización, es necesario comentar su independencia de otras variables, incluso de las perceptivas de la sensación de seguridad, lo que es indicador, por una parte, que no hay un patrón especifico tanto para las cualidades del individuo como del contexto (temporal o ambiental) para ser víctima de un delito, reduciéndose esto a la conclusión que cualquier persona tiene la misma probabilidad de ser victimizada. Por el otro lado, la independencia entre sí de las construcciones objetivas y subjetivas de la seguridad, indican que particularmente esta última tiene un componente bastante perceptivo vinculado a su construcción, dependiendo más de aspectos estructurales que de experiencias previas con el delito, pues debería esperarse que las personas que hayan sido víctimas de un delito tengan una percepción más negativa de la seguridad, incluso de miedo al delito. Pero esto no ocurrió en la muestra en estudio.

Finalmente, los resultados del miedo al delito fueron en la misma ten-

dencia de lo expuesto hasta los momentos. Esta variable no resultó vinculada con ningún indicador sociodemográfico, ni tampoco con los indicadores subjetivos u objetivos de la seguridad, tales como la sensación y percepción y la victimización. Es decir, la percepción de la seguridad actual no fue un factor que determinó la probabilidad percibida de victimización en un futuro, como tampoco lo fue la experiencia de la victimización en sí. Esto quiere decir, que el miedo al delito se ha generalizado de tal manera que existe a pesar de factores estructurales, ambientales, individuales, perceptivos e, incluso, experimentales con relación a la dinámica delictiva, aplicando la misma observación para la sensación de seguridad.

Por otro lado, esta variable si se presentó diferenciada según el municipio del que se trata, al igual que la sensación de seguridad. De esta manera, hay una diferencia marcada entre el miedo al delito que se experimentó en el municipio Sucre frente al que se presentó en los municipios Libertador y Campo Elías, los cuales se mantienen homogéneos entre sí. Esta diferencia indicó que en el primer municipio el miedo al delito fue más alto que en los otros dos.

¿Por qué esto es así, al igual que las correlaciones observadas sobre la sensación de seguridad? La respuesta es por la misma dinámica de los habitantes de cada municipio, la cual se puede sintetizar de la siguiente manera: Primero, cuatro de cada diez de los habitantes del municipio Campo Elías entrevistados, trabajaban en el municipio Libertador; mientras que 8 de cada diez de los habitantes entrevistados de Sucre, laboran en Libertador. Segundo, esta situación genera que los habitantes de Sucre debían trasladarse a Libertador diariamente, generando la situación en la cual la mayoría fueron victimizados. Tercero, esta condición incrementó su vulnerabilidad situacional, lo que se traduce en presentar un mayor nivel de miedo al delito tal cual como se observó en este estudio. Cuarto, de la mano de esto, esta misma dinámica alimentó la sensación de seguridad que se presentó en Sucre, pues al estar los entrevistados sometidos a una interacción que implicó el recorrido de más de 50 kilómetros diarios para ir y regresar de su jornada laboral, es en su comunidad donde experimentarán mayor sensación de seguridad,

situación que no ocurre en los otros dos municipios en estudio. En otras palabras, la sensación de seguridad se construyó atendiendo a aspectos perceptivos del espacio propio, principalmente el residencial, más allá de la experiencia vinculada con la victimización en sí misma.

6.- Conclusión

Los resultados expuestos a lo largo del presente estudio, muestran un panorama interesante de los municipios en análisis. El estado Mérida, por lo general, es considerado como uno de los más seguros de Venezuela, sin embargo, información como la aportada da cuenta que las cifras oficiales están seriamente afectadas por la cifra negra, además de presentarse una sensación de seguridad bastante critica, exacerbada, de cierta manera, por el mismo contexto objetivo y subjetivo vinculado a la delincuencia en general. Esta información puede permitir ampliar el conocimiento sobre la dinámica delictiva en la entidad y en los municipios en estudio, pues debe considerarse que la solución al problema y dinámica delictiva en Venezuela debe partir por el reconocimiento del mismo y por su medición y estudio desde ópticas metodológicamente adecuadas.

También es importante comentar algunos puntos sobre el impacto teórico de los hallazgos reportados. En la teoría sociológica y criminológica, la distinción entre lo urbano y rural ha constituido un indicador importante para construir planteamientos teóricos e hipótesis que toman como base la interacción comunitaria, la interdependencia, la eficacia colectiva, la solidaridad, la vinculación, entre otros, como aspectos que diferencian la criminalidad según los aspectos urbanos o rurales de las comunidades (Braithwaite, 1989; Hirschi, 2003; LaFree, 1998; Redondo y Garrido, 2013). De acuerdo a estas posiciones teóricas e hipotéticas, las zonas rurales tienen menores tasas delictivas debido a que en éstas hay una mayor cohesión social entre los individuos, a diferencia de las ciudades o zonas urbanas, en donde como consecuencia de la cohesión social reducida y la desorganización social, las tasas delictivas suelen ser altas.

Sin embargo, los resultados de los estudios de victimización han hecho repensar esta relación. Si bien es cierto que la cohesión social y la eficacia colectiva tienen una importante relación con los niveles delictivos, no es cierto que la misma es una característica estrictica que acompaña a las zonas urbanas o rurales (Sampson, 2006). Por lo tanto, lo que distingue a las mismas son las características del contexto urbano y la reacción, percepción e interacción de los individuos frente a los mismos, en donde además se incluyen los aspectos institucionales, formales e informales, para regular esta interacción (Salzano, 2009). Estas percepciones y dinámica interactiva, ha sido lo observado en el presente estudio.

Con base a los mismos puede descartarse conclusiones retrográdas en las que se sostiene que los conflictos interpersonales motivados por masculinidad y posesión de tierras, es la principal modalidad delictiva de las zonas rurales; pues la innegable interconexión física, estructural y digital que existe en la actualidad, ha reducido de manera notable la distinción entre lo urbano y lo rural. Además, la misma interacción ciudadana entre espacios diferenciados según las actividades cotidianas que ejecutan, le lleva a construir sus propios espacios con márgenes de tolerancia sobre la seguridad percibida en los mismos, lo cual hará variar su concepción de los mismos.

De esta manera, la distinción entre ambos espacios (urbano – rural), al menos en el contexto de lo estudiado en el presente trabajo, está alimentada por los aspectos estructurales del ambiente en el que el individuo se desenvuelve y la interacción perceptiva del individuo sobre el mismo, construyendo así, su propia zona perceptiva de seguridad. Y esta interacción perceptiva es independiente de la experiencia objetiva de victimización. Por lo tanto, más allá de la distinción entre lo urbano y lo rural, la conclusión apunta a considerar que en el plano objetivo los niveles de inseguridad que pueden ser variables en cada zona, deben considerarse desde el contexto de cada zona; mientras que en el plano subjetivo, el contexto ambiental y la interacción del individuo con el mismo, tiene un peso importante para generar la sensación de seguridad del individuo.

7. Bibliografía

Birkbeck, C.; Gabaldón, L. G.; y LaFree, G. (1990). La decisión de llamar a la policía: Un estudio actitudinal entre Venezuela y Estados Unidos. Revista Cenipec 13, pp. 9 – 30.

Braithwaite, J. (1989). Crime, shame and reintegration. Cambridge: Cambridge University Press.

Crespo, F. (2013). Victimización, seguridad ciudadana y miedo al delito. Estudio comparado en dos ciudades de Venezuela. Caracas: UNES.

Crespo, F. (2015). Victimización, percepción de seguridad ciudadana y miedo al delito. Un estudio en el municipio Libertador del estado Mérida. En: Mérida, una ciudad de Servicios. Mérida, Venezuela: Consejo de Publicaciones, Universidad de Los Andes.

Crespo, F. (2019). Situación de la violencia e inseguridad en el estado Mérida. En: Los nuevos rostros de la violencia. Empobrecimiento y letalidad policial. Comp. Roberto Briceño-León, Alberto Carmadiel y Gloria Perdomo, pp. 193 – 216. Caracas: Editorial Alpha.

Crespo, F. y Birkbeck, C. (2012). Legitimidad institucional y delincuencia: Un test de la teoría de Gary LaFree. En: Criminología comparada: Estudio de caso sobre delincuencia, control social y moralidad, Comp., Birkbeck Christopher, pp. 36 – 71. Madrid: Dykinson.

Doorewaard, C. (2014). The dark figure of crime and its impacto on the crime justice system. Southern African Journal of Criminology 27(2), pp. 1 – 16.

Felson, M. (1998). Crime and everyday life. (2° ed.). London: Pine Forge Press.

Hernández, R.; Fernández, C.; y Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. (5° Ed.) México: McGraw-Hill.

Hirschi, T. (2002). Una teoría del control de la delincuencia. Capítulo Criminológico, Vol.31, Nº4, Octubre – Diciembre, pp. 5 – 31.

INE (2010). Encuesta nacional de victimización y percepción de seguridad ciudadana, 2009. Caracas: Documento Técnico.

LaFree, G. (1998). Losing legitimacy. Street crime and the decline of social institutions in America. Colorado: Westview Press.

Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Documento en línea, disponible en: www.latinobarometro.org.

Lozada, M. (2008). ¿Nosotros o ellos? Representaciones sociales, polarización y espacio público en Venezuela. Cuadernos del Cendes, Año 25, N° 69; pp.

89 – 105.

Newman, G.; y Howard, D. (1998). Introduction: Data sources and their use. En: Global report on crime and justice. Ed. Graeme Newman, pp.1 – 24. New York: Oxford University Press.

Observatorio de Seguridad Ciudadana (2017). VIII Informe de seguridad ciudadana. IV Encuestad de victimización y percepción social de la seguridad. La victimización y percepción social de la seguridad en la ciudad de Panamá. Ciudad de Panamá: Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá.

Oviedo, H. y Campos, A. (2005). Aproximación al uso del coeficiente Alpha de Cronbach. Revista Colombiana de Psiquiatría, Vol. XXXIV, N°004, pp. 572 – 580.

Redondo, S. y Garrido, V. (2013). Principios de Criminología. La nueva edición. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

Ruíz, J. I. (2010). Eficacia colectiva, cultura ciudadana y victimización: Análisis exploratorio sobre sus relaciones con diversas medidas de miedo al crimen. Acta Colombiana de Psicología, 13 (1): 103 – 114.

Salzano, E. (2009). Urbes, civitas y polis. Las tres caras de la ciudad. Boloña.

Sampson, R. (2006). Collective efficacy theory: Lessons learned and directions for future inquiry. En: Taking stock. The status of criminological theory, Ed. Francis Cullen John P. Wright y Kristie Blevins, pp.149 – 169. London: Transaction Publishers.

Sampson, R. y Raundenbush, S. (2008). El desorden en los barrios: ¿conduce al delito? Series Claves del Gobierno Local, Nº6, pp.249 – 260.

Spector, P. E. (1992). Summated rating scale construction. An introduction. California: Sage publications.

Trinidad, A.; Vozmediano, L.; San-Juan, C. (2019). Escenarios de delincuencia juvenil en el ámbito urbano: Una perspectiva Situacional. Revista Criminalidad 61 (2), pp. 9 – 24.

Vozmediano, L. y San-Juan, C. (2010). Criminología ambiental. Ecología del delito y de la seguridad. Barcelona, España: Editorial UOC.

Zubillaga, V. (2008). La culebra. Una mirada etnográfica a la trama de antagonismo masculino entre jóvenes de vida violenta en Caracas

Akademos, Vol. 10, N°1, pp. 179 – 207. Licenciado Cum Laude en Comunicación Social ULA (2016), Diplomado en Gestión Pública de la ULA (2016), Certificado de proyectos internacionales PMD Pro (2018),

coordinador de Línea de investigación semiótica del cine del Laboratorio de Investigaciones Semióticas y Literarias (Lisyl-ULA) y maestrando de Maestría en Desarrollo Regional ULA-Nurr.

8. Notas

1 Criminólogo y Abogado, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Magíster en Ciencias Políticas, Centro de Estudios Políticos y Sociales de la América Latina (CEPSAL), Universidad de Los Andes. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Central de Venezuela. Profesor Asociado, Escuela de Criminología, Universidad de Los Andes.

2 El homicidio como indicador espacial de la actividad delictiva de una zona en particular, presenta algunas limitaciones, entre las que se cuenta, primero, que por lo general se registra un homicidio en una zona X cuando en la misma aparece un cadáver, pero esto no necesariamente indica que en dicha zona X se haya cometido el delito. Y segundo, de acuerdo a Felson (1998) con las cifras delictivas se suele incurrir en una falacia al considerar solo al homicidio como indicador de la magnitud, pues el mismo suele constituir entre un 0,5% y 3% del total de delitos cometidos en una zona, por lo que no constituye un indicador eficientemente válido de la magnitud de la inseguridad en dichas zonas.

3 Al considerar solo la cifra oficial para conocer o aproximarse a la magnitud de los delitos de las diferentes zonas poblacionales, además de omitir la influencia importante que la cifra negra ejerce sobre éstas, existen otros componentes tales como la presencia de instituciones policiales receptoras de denuncias, lo cual reduce o aumenta la posibilidad de denunciar las victimizaciones en una zona; así como acceso a líneas telefónicas para denunciar, números de emergencia, entre otras variables, que no son generalizadas en el contexto actual venezolano.

4 Corresponde al registro electoral para el 2018 del municipio y cada parroquia.

5 El peso poblacional para la fila del Sub-Total Municipio, corresponde al peso porcentual del municipio con respecto al total poblacional de los tres municipios.

6 Empleando Chi Cuadrado de Pearson, las variables se relacionan de manera

estadísticamente significativa. Valor de Chi Cuadrado 20,251; gl = 2; Sig. Bilateral= 0,000.

7 Empleando Chi Cuadrado de Pearson, las variables se relacionan de manera estadísticamente significativa. Valor de Chi Cuadrado 36,892; gl = 8; Sig. Bilateral= 0,000.

8 Aplicando Análisis de Varianza (ANOVA), la diferencia entre las medias observadas es estadísticamente significativa, sin asumir varianzas iguales (Estadístico de Levene = 7,552; gl1 = 2; gl2 = 509; Sig = 0,001). Estadísticos para ANOVA: F = 5,869; gl1 = 2; gl2 = 509; Sig = 0,003.

9 Coeficiente de Variación.

10 Aplicando Análisis de Varianza (ANOVA), la diferencia entre las medias observadas es estadísticamente significativa, asumiendo varianzas iguales (Estadístico de Levene = 0,895; gl1 = 2; gl2 = 514; Sig = 0,409). Estadísticos para ANOVA: F = 7,220; gl1 = 2; gl2 = 514; Sig = 0,000.

11Coeficiente de Variación

12 No se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 3,218; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,041). Estadístico para ANOVA: F = 4,313; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,014.

13 Se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 1,941; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,145). Estadístico para ANOVA: F = 11,297; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,000.

14 Se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 1,152; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,317). Estadístico para ANOVA: F = 10,269; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,000.

15 Se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 1,514; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,221). Estadístico para ANOVA: F = 5,428; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,005.

16 No se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 3,110; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,045). Estadístico para ANOVA: F = 6,984; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,001.

17 No se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 6,417; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,002). Estadístico para ANOVA: F = 18,218; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,000.

18 No se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 5,388; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,005). Estadístico para ANOVA: F = 6,360; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,000.

19 No se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 4,318; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,014). Estadístico para ANOVA: F = 7,335; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,001.

20 Se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 1,620; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,199). Estadístico para ANOVA: F = 13,080; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,000.

21 No se asumieron varianzas iguales (Estadístico de Levene = 5,499; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,004). Estadístico para ANOVA: F = 13,347; gl1 = 2; gl2 = 516; Sig = 0,000.

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

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

Segovia Moreno, Andrés
Universidad de Los Andes. Email: andrulenon@hotmail.com

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

Resumen

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

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

Abstract

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

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

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

1. Introducción

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

En vista de esta reputación, a continuación, presentaremos un caso en el cual se hizo necesario elaborar un instrumento sencillamente estandarizado para la recolección de datos, respondiendo así a la función característica del periodismo emprendedor (Lee, 2013), que es sacar a colación aquella información que puede estar solapada por parte de instituciones del Estado. Asunto imperioso para la ciudadanía. Mas, sin embargo, en naciones latinoamericanas y en particular Venezuela, la desinversión existente en los medios de comunicación inhiben la posibilidad del florecimiento de este género[1] . Las motivaciones pueden ser numerosas y hasta muy particulares (como intereses editoriales), pero resalta la cantidad de tiempo que un periodista debe invertir para develar casos y que muchos editores no desean dar. Esto marca una diferencia con los medios de países desarrollados y a modo de vicio, también soslaya la denuncia y exigencia ciudadana.

Partiendo de esta realidad vigente y de la necesidad de elaborar formas de evaluación y diagnóstico sobre el estado de una gestión, se partió de la siguiente hipótesis: falta de transparencia en el acceso a documentos públicos[2] .

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

El método desarrollado consecuentemente abordó las siguientes tres objetivos específicos:

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

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

y ciudadanos.

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

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

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

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

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

2. Desde el periodismo

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

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

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

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

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

3. Sostén legal

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Desglose de variables

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

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

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

Tabla 1

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

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

Fuente: Segovia, 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Indicadores

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

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

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

4.1. Primer objetivo específico

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

Tabla 2

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

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

Fuente: Segovia, 2015.

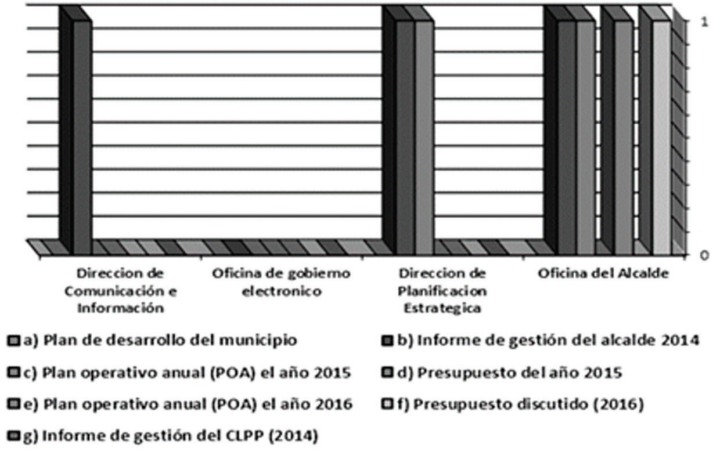
La tabla resume las respuestas dadas al cuestionario aplicado basadas en la observación de hechos presenciados en las cuatro (4) dependencias consultadas de la alcaldía de Valera. Para observar los resultados en la tabla 2, los gráficos aparecen para especificar los formatos en los cuales las oficinas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

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

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

Gráfico 1a

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



Fuente: Segovia, 2015.

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

4. 2. Segundo objetivo específico

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

Tabla 3

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

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

Fuente: Segovia, 2015.

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

4. 3. Tercer objetivo específico

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

Tabla 4

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

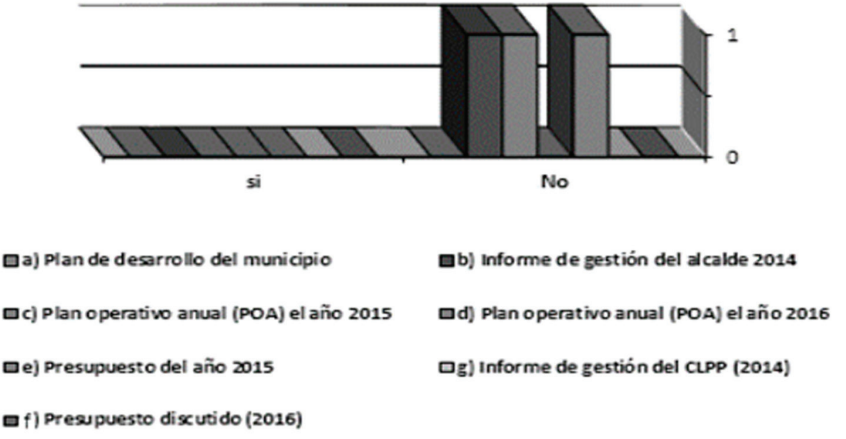
Documentos		Dirección de Comunicación e Información		Oficina de Gobierno Electrónico	
		Reticencia		Reticencia	
		SI	NO	Si	No
a	Plan de desarrollo del municipio				
b	Informe de gestión del alcalde 2014		✔		✔
c	Plan operativo anual (POA) año 2015		✔		✔
d	Plan operativo anual (POA) año 2016				
e	Presupuesto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

Fuente: Segovia, 2015.

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

Grafico 2a

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



Fuente: Segovia, 2015.

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

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

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

Tabla 5

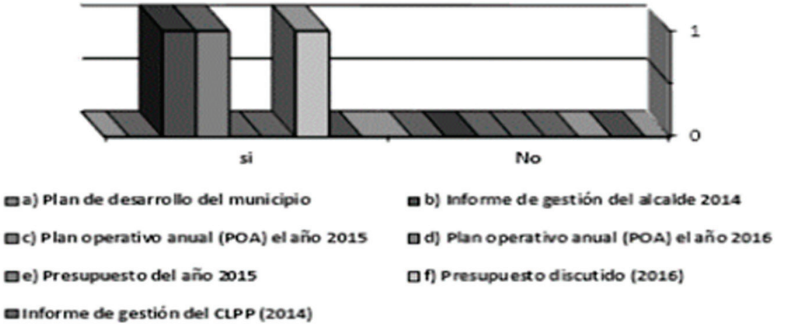
Dependencias de los canales informales donde se presentó denegación de acceso a los documentos básicos para la evaluación de la gestión pública.

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

Fuente: Segovia, 2015.

Grafico 3a

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



Fuente: Segovia, 2015.

La tabla 5 ilustra como la Dirección de Planificación Estratégica dio respuestas, mientras la Oficina del Alcalde no respondió a los pedidos.
Planificación sí denegó expresamente tres (3) documentos: el (b) informe de gestión del alcalde 2014, (c) plan operativo anual (POA) 2015 y (f) presupuesto (discutido) del 2016 (aludiendo que no lo podían mostrar hasta que se aprobara) como específica el gráfico 6a.
Los rechazos se produjeron en una situación en la cual luego de que con presencia de su director se hizo entrega del presupuesto 2015 (único recibido en ésta investigación), en formato digital (ver el único "No" en el gráfico 3a), los mismos empleados de la oficina en días posteriores, sin la presencia de su encargado, se resistieron dar acceso manifestando términos como la "confidencialidad".
Por otro lado, en la Oficina del Alcalde no hubo respuesta, por tanto, no se puede asumir si se denegó, o no, ni cuál es el motivo. Se puede interpretar que todos los vacíos a lo largo de este análisis son una suerte de denegación fática, ya que no hubo respuesta por ningún medio, ni el personal, y los tiempos de espera sobrepasaron cualquier interpretación lógica del principio de celeridad.
En resumen, si hubo algo menor a las respuestas, fue la entrega de documentos solicitados, uno (1) de siete (7).

5. Interpretación

Este modo de tratar los datos dio a la investigación la posibilidad romper el silencio y ocultamiento administrativo que muchas veces ya es resonante en el próximo ejercicio público de los municipios. Aunque en principio es un modelo que puede funcionar, por entrar en el abordaje de criterios de transparencia, en cualquier administración burocrática.
En base al análisis de resultados de la investigación realizada en la alcaldía de Valera, se llegó a las siguientes deducciones sobre cada objetivo específico, reafirmando así la relevancia de los instrumentos y sus soportes metodológicos y bibliográficos.

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

…la buena administración es un concepto gemelo al del buen gobierno[3] , aunque este último ha acaparado mayor atención en las discusiones sobre calidad de la gestión del ejecutivo. Para simplificar, el buen gobierno se refiere a la actuación de los gobernantes como dirigentes supremos del poder ejecutivo, mientras que la buena administración se refiere a la actuación de la administración en su conjunto, es decir, incluye la gestión del aparato burocrático y de todos los funcionarios públicos (Ortíz, et al, 2019: 183-184).

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

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

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

7. Referencias

A. Bibliográficas

Centeno, D. (2007). Periodismo a ras del boom, otra pasión latinoamericana de narrar. Mérida (Venezuela): Universidad Autónoma De Nuevo León (México) y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.

Cortés, R. (2005). Transparencia en México: razón, origen y consecuencias. Revista de la Facultad de Derecho de México. Número 244, 11-31.

Díaz, L. (2003). Periodismo y periodistas de investigación en España 1975-2000 Contribución al cambio político, jurídico, económico y social (TESIS DOCTORAL). Universidad Complutense de Madrid. España. Extraído de:

http://biblioteca.ucm.es/tesis/inf/ucm-t27114.pdf. [30/10/2015].

Donado, D. A. (2005). De la información a la opinión. Géneros periodísticos. Bogotá: Editorial Magisterio.

Gómez, M. (2006). Introducción a la metodología de investigación científica. Editorial brujas. 1era edición. Argentina.

Jerez, D., Noroña, M. y Puente, E. (2018). Estudio sobre el Acceso y Protección de la Información (GIS) y Documentos Confidenciales. INNOVA Research Journal 2018, Vol 3, No. 11, 1-15. ISSN 2477-9024.

Marcel, M., Guzmán, M. & Sanginés, M. (2014) Presupuestos para el Desarrollo en América Latina. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ONU. (14 de diciembre de 2005). Asamblea General. Obtenido de Derecho Civil contra la corrupción. Extraído de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf [24/12/2018].

Ordoñez, S. y Ortíz. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 21, primer semestre/2019, pp. 179-199.

Real Academia Española. (2014) Reticencia. Diccionario de la Lengua Española. Disponible: http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=reticencia [23/11/2015].

Russell, J. M. (2001) La comunicación científica a comienzos del siglo XXI. Revista internacional de ciencias sociales. Número 168. Extraído de: http://oei.es/salactsi/rusell.pdf [23/11/2015].

Segovia, A. (2016a). Reportaje de investigación periodística: Transparencia en el acceso a documentos básicos para la evaluación de la gestión pública en la alcaldía del municipio Valera [Trabajo de grado]. Universidad de Los Andes. Venezuela.

Segovia, A. (2016b). La travesía de exigir transparencia en la Alcaldía de Valera. El Yo Ultroso. Extraído de: http://andresegoviajournalistcritic.blogspot.com/2017/07/la-travesia-de-exigir-transparencia-en.html [24/12/2018].

B. Fuentes legales

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, gaceta oficial nº 5.453, 24 de marzo de 2000 (reimpresión de la gaceta oficial nº 36.860 del 31 de diciembre de 1999). Primera enmienda, gaceta oficial nº 5.908 extraordinario del 19 de febrero de 2009.

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

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

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

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Gaceta Oficial nº 2.818 extraordinario de 1º de julio de 1981.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana De Venezuela nº 39.575 de fecha 28 de diciembre de 2010.

8. Anexos

Cuestionario

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

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

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

Canales informales:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 Notas al final

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

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

visión personal sobre los hechos (2005: 35).

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

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

DOCUMENTOS

Documents

Clase sobre las primeras universidades

Class on the first universities

Rachadell, Manuel
Universidad Central de Venezuela. E-mail: rachd_rachd@hotmail.com

Recibido: 17/12/19/ Aceptado:29/01/20

Profesor: Las universidades se comienzan a crear en Europa en la baja edad media (siglos XII y XIII) y algunas de ellas se mantienen vigentes desde entonces. Eso significa que las primeras universidades europeas son anteriores al surgimiento de los estados nacionales, lo que las convierte en las instituciones actualmente existentes más longevas del planeta. Pero lo más interesante que debemos destacar es que en las universidades se cobija un germen de autonomía, el cual desaparece o se adormece en determinadas circunstancias y que luego reaparece con mayor fuerza, lo cual nos permite afirmar que el concepto de autonomía es inseparable de la noción de universidad, al menos en aquellas instituciones que son realmente universidades, como tendremos ocasión de explicar posteriormente.

El sustrato académico de las primeras universidades vino dado en la siguiente forma: en el Imperio Romano existían unas escuelas municipales, de carácter oficial, sobre las que descansaba la enseñanza básica de los ciudadanos. Una vez que colapsa el Imperio Romano de Occidente, la única institución que tenía capacidad para asegurar el servicio docente era la Iglesia, lo cual lo hizo a través de las escuelas parroquiales, monacales y catedralicias. Las escuelas de mayor nivel eran las catedralicias, que funcionaban en las sedes episcopales y tenían como apoyo fundamental las bibliotecas de las catedrales. Se dice que las primeras de estas escuelas fueron establecidas en la España visigoda por recomendación del II Concilio de Toledo, de 527, y posteriormente se fueron creando en las principales ciudades de la cristiandad. Las escuelas

que se habían formado en las parroquias y en los conventos eran más básicas y servían como auxiliares de las catedralicias o episcopales. Los antecedentes de las escuelas catedralicias, para algunos autores, se encuentran en la vocación pedagógica de los obispos, quienes reunían a los clérigos en la catedral y desde su silla episcopal les daban charlas sobre temas diversos. Esa silla se llamaba la Kathedra en griego y catedra en latin y de allí se originan el nombre de catedral, donde tiene su sede el prelado, ex catedra, cuando un obispo o el papa hablan desde su silla, es decir, con la autoridad que le confiere el cargo, y también la silla elevada desde la que el profesor se dirige a los estudiantes, que ha pasado a ser también el empleo y ejercicio del catedrático, el cual goza de un privilegio, la libertad del enseñante o libertad de cátedra.

Durante el llamado renacimiento carolingio, Carlomagno creó personalmente la Escuela Palatina (que funcionaba en el palacio del emperador en Aquisgrán), donde se reunían los principales sabios del mundo occidental de la época, y que a finales del siglo VIII, bajo la dirección del inglés Alcuino de York, adoptó el curriculum educativo diseñado por Severino Boecio (Roma, c. 480 – Pavía, 524/525), quien ha sido calificado como el último representante de la cultura romana antigua y el primero de los intelectuales medievales. Boecio había propuesto, siguiendo la orientación sugerida por los filósofos de la Grecia clásica, organizar los estudios en el Trivium y el Quadrivium, en la siguiente forma: Trivium significa en latín "tres vías o caminos" y agrupaba las disciplinas relacionadas con la elocuencia: la gramática, que ayuda a hablar; la dialéctica, que ayuda a buscar la verdad, y la retórica, que colorea las palabras. Quadrivium significa "cuatro caminos" y agrupaba las disciplinas relacionadas con las matemáticas: la aritmética que enumera; la geometría, que pondera; la astronomía, que cultiva los astros, y la música, que canta. Esas siete disciplinas, en su conjunto, fueron llamadas "las artes liberales".

Participante Margarita: Disculpe, profesor, y aunque es un detalle, me ha llamado la atención la inclusión de la música en las matemáticas.

Profesor: Muy bien. A mí también me había producido curiosidad ese hecho, pero resulta que en la antigüedad, desde las culturas orientales a los griegos, se había establecido la relación entre la música y los números. Sobre todo lo habían hecho los pitagóricos de la antigua Grecia, quienes proclamaban que "toda la naturaleza consiste en la armonía que brota de los números". Y aún hoy día, la matemática está presente en diversas áreas de la música, como puede observarse en las afinaciones, disposición de notas, acordes y armonías, ritmo, tiempo, y nomenclatura. En todo caso, aunque el estudio de la música excede de los aspectos cuantitativos, su enseñanza no desentona en ninguna categoría en la que se la incluya.

Pues bien, el sistema docente que se implantó en la Escuela Palatina de Aquisgrán, por efecto de una exhortación del emperador Carlomagno del año 789 (la capitular Admonitio Generalis), se extendió a las escuelas catedralicias, en las cuales no solo se formaban clérigos para la iglesia sino los funcionarios requeridos por el imperio para controlar la administración de tan extenso territorio. Pero además, algunas escuelas catedralicias organizaron estudios especializados, por ejemplo la de Spira, en Alemania, se dedicó particularmente a formar diplomáticos para el Sacro Imperio Romano Germánico. Los profesores de las escuelas catedralicias eran clérigos, las clases eran gratuitas pero ello no excluía que los estudiantes o sus familiares pudieran hacer donaciones a los profesores. Ese mismo sistema se continuó cuando las escuelas catedralicias de mayor nivel pasaron a ser convertidas en Studia Generalia, que podían recibir estudiantes de fuera de la diócesis y que podían conceder títulos con validez fuera de ella.

En estas escuelas o Estudios impartían enseñanza profesores que en ocasiones eran muy admirados por su sabiduría y los cuales a menudo eran solicitados para actuar, en su tiempo libre, como preceptores de personas interesadas en adquirir esos conocimientos, a cambio de un estipendio. En la medida en que esa relación se extiende se producen las condiciones para el surgimiento de las universidades. Sin darle todavía este nombre, una de las más antiguas definiciones de la institución que consideramos, la del Rey Alfonso X, el Sabio, en las Siete Partidas señala que "Estudio es

el ayuntamiento de maestros y escolares que es hecho en algún lugar con voluntad y con entendimiento de aprender los saberes".
Pero si bien para que se crearan las universidades se requería de un sustrato académico, que fue aportado por las escuelas catedralicias y las bibliotecas del episcopado, era necesario que la nueva institución contara con un aspecto organizativo particular, el cual sirvió de fundamento para la autonomía, y que consistió en lo siguiente: en la edad media se organizaron en las áreas urbanas unas asociaciones profesionales que tenían como antecedente a organizaciones similares que habían existido en el bajo Imperio Romano y que habían desaparecido en los siglos VII y VIII. A comienzos de la baja edad media europea, siglos XI y XII, comenzaron a crearse esas asociaciones en el norte de Francia con la denominación de gremios o corporaciones, y de allí se extendieron a los países de habla germana, donde se les dio el nombre de hansas o guildas, y en el sur de Europa el de caritas o fraternitas. A los gremios de comerciantes siguieron los de artesanos y, en general, sus miembros reclamaron y lograron no solo el monopolio de la actividad profesional respectiva, sino el derecho exclusivo de regular su ejercicio. Al avance en las potestades regulatorias de los gremios que existían en las ciudades correspondió un debilitamiento del poder de los señores feudales, lo cual se manifestó, además, en muchos otros aspectos y permitió que siglos después surgiera una clase social que se llamó la burguesía, porque se había formado en los burgos o ciudades, en contraposición a la aristocracia feudal. El poder regulatorio de los gremios llegó a ser tan importante que en ocasiones se imponía sobre los privilegios de la Iglesia.

Los gremios de artesanos estaban organizados en talleres, y en cada uno de ellos había un maestro, que era quien había demostrado que podía hacer una obra maestra, y a quien, en su condición de propietario del taller, correspondía, con otros maestros, la potestad de regular el ejercicio de la profesión u oficio. También había, en un segundo nivel, los oficiales, que muchas veces vivían en la casa del maestro, de quien recibían un sueldo, y además los aprendices o ayudantes, pues un taller era no solo una unidad de producción económica, sino también una escuela.
Ahora bien, las universidades surgen cuando los estudiantes que reciben clases particulares de los profesores de las escuelas catedralicias se

constituyen en gremios o corporaciones para defender sus derechos, y asimismo lo hacen los profesores, aunque no era necesario que ambos gremios se formaran simultánea o sucesivamente. De allí que la palabra universidad no se usa inicialmente para denominar una clase de institución docente de muy alto nivel, puesto que la expresión universitas lo que significaba era la totalidad de los integrantes de un gremio. En efecto, así como existían las universitas de carpinteros y de carniceros, de herreros, de orfebres y de músicos, también se constituyeron las universitas de estudiantes (Universitas Scholarium) y las universitas de profesores (Universitas Magistrorum) o las universitas de profesores y estudiantes (Universitas Magistrorum et Scholarium), que eran las más frecuentes.

De modo que el uso del término universidad para designar una institución docente del máximo nivel no se adoptó sino posteriormente, y fue la Universidad de Salamanca la primera que lo recibió en el año 1252, por la real cédula de Alfonso X el Sabio fechada el 9 de noviembre de ese año, posteriormente ratificada por la licentia ubique docendi de Alejandro IV en el año 1255. Esa real cédula fue posteriormente llamada la Carta Magna del Estudio General de Salamanca y en ella se establecieron las normas de organización y dotaciones financieras de la institución que sustituyó al Studium Generale que allí existía.

Existe la opinión mayoritaria de que la primera universidad europea, título que se le adjudicó posteriormente, fue creada en Bolonia, Italia, en el año 1088, con el apoyo del municipio o comuna, y luego fue reconocida por el emperador Federico Barbarroja en 1158 en la constitución Authentica Habita, destinada a otorgar protección y seguridad en el camino a quienes se desplazaban hacia Bolonia para estudiar leyes, y a la cual nos referiremos más adelante. Ante las diferentes posiciones actuales sobre cuál fue la primera universidad, la Unión Europea reconoció como tal a la de Bolonia, y el 18 de septiembre de 1988 los rectores de las Universidades europeas, reunidos en esa ciudad con motivo de conmemorarse los 900 años de la fundación de la institución, suscribieron la Carta Magna de las Universidades (Magna Charta Universitatum), en la cual se proclaman los principios básicos con relación a las universidades en el ámbito de la Unión Europea y, con este precedente, se postuló

luego la conveniencia de iniciar en conjunto la reforma de esas instituciones, con lo cual comienza el llamado Proceso de Bolonia, al que aludiremos posteriormente. La Universidad de Bolonia tuvo como antecedente el redescubrimiento del Código o compilación las constituciones imperiales de Justiniano sobre el Derecho Civil, lo cual atrajo a esa ciudad a juristas de diversos países interesados en profundizar el estudio del Derecho Romano y a personas deseosas de adquirir como estudiantes esos conocimientos. En ocasiones los estudiantes eran funcionarios de edad madura que eran enviados por los monarcas a participar en el estudio del derecho (especialmente el Derecho Romano y el Derecho Civil) para difundirlo en sus países de origen, para lo cual requirieron los servicios de profesores de las escuelas catedralicias como preceptores. Al margen debo señalar que el estudio del Derecho Romano era estimulado por los monarcas para de este modo sustituir el derecho germánico, que era el imperante, debido a que el orden jurídico que se había creado en el Imperio Romano se fundamentaba en el principio de autoridad del gobernante, lo cual no ocurría entre los germanos.

Participante Wilfredo: Profesor: ¿Las primeras universidades se fundan por un acto jurídico o primero comenzaron a funcionar y se les reconoce por un acto posterior? ¿Había uniformidad en los mecanismos para establecer una Universidad?

Profesor: Lo que caracteriza a la universidad desde sus primeros tiempos es la diversidad, aunque hay algunos aspectos que son comunes. Como regla general podemos decir que una universidad surge cuando hay una persona con muchos conocimientos que desea trasmitirlos y un grupo de estudiantes que desea recibirlos, para lo cual se crea una organización y un método docente particular. Para esos fines, no era necesario un acto jurídico del poder monárquico o eclesiástico que lo autorizara. La primera Universidad, la de Bolonia, comienza cuando unos juristas distinguidos se ofrecen a dar clases, y entre estos hay uno en particular que se menciona: Irnerio (1050-1130). Este era un maestro de artes (magister artis) que por iniciativa propia se había dedicado a estudiar las normas del Derecho Romano reunidos en lo que se llamó

el Código de Justiniano, el cual había sido traído a Bolonia procedente de Bizancio. Irnerio anotaba sus comentarios o glosas en los márgenes del código, y lo hacía con un conocimiento tan profundo que se le considera el fundador de la escuela de los glosadores. Por ello, venían personas de distintas procedencias a solicitar sus servicios docentes y asimismo había otros eruditos, como Accursio, que cumplían un papel igual. Pero en esa relación, la fuerza estaba de parte de los estudiantes, que a menudo venían de familias económicamente holgadas, y eran estos los que escogían a los profesores y les pagaban sus estipendios. Seguidamente, para la defensa de sus intereses, se asocian para constituir una comunidad de estudiantes (Universitas Scholarium), lo cual explica que, cuando se funda la Universidad de Bolonia, se estableció que los rectores serían estudiantes, lo que se formalizó en los estatutos de la Universidad que se elaboraron en el siglo XIV d. C., conforme a los cuales se establecieron las condiciones para alcanzar el puesto de rector: ser clérigo no regular (es decir, no podían ser miembros de una orden religiosa), con más de 25 años, que hubieran cursado por lo menos cinco años de estudio y que se tuvieron los bienes requeridos para desempeñar el oficio. Como antes dijimos, esa Universidad comenzó a funcionar de hecho en 1088, pero no fue formalmente reconocida hasta el año 1158, y por ello se decía que este tipo de universidad debía su inicio ex consuetudine, por la costumbre, para diferenciarla de las universidades que comienzan con un decreto fundacional, a las que se llamó ex privilegio, del papa o del emperador. En realidad, las universidades ex consuetudine fueron muy pocas, y ellas tuvieron también, pasado un tiempo, su reconocimiento en decretos del papa o del emperador, o de ambos. En algunos casos, el decreto vino inicialmente del rey, lo cual andando el tiempo se convirtió en la regla. Debo anotar que las fechas de fundación de las universidades presentan diferencias entre unos o otros autores, todo depende del evento que se tome en consideración: si cuando comenzó de hecho, si la fecha de la creación del Studium generale que se sirvió de antecedente, o de su reconocimiento formal como universidad por el papa, el emperador o el rey.

La Escuela de Leyes de la Universidad de Bolonia, durante toda la edad media, fue el principal centro de estudios jurídicos de la cristiandad. En

cambio, la Universidad de París, que fue la segunda universidad, fue fundada a mediados del siglo XII por el obispo de la ciudad y sus instalaciones se situaron cerca de la Catedral de Notre Dame, de cuya biblioteca se nutrió, y fue el año 1200 cuando el rey Felipe Augusto de Francia le dio su reconocimiento, y en 1215 hizo lo mismo el papa Inocencio III. Un caso muy interesante fue el de la creación de la Universidad de Toulouse: en el sur de Francia había adquirido mucha importancia una orientación religiosa que la Iglesia Católica calificó de herejía y para combatirla se desencadenó una guerra que fue llamada la Cruzada Albigense o Cruzada contra los Cátaros, la cual fue ganada por la alianza del rey de Francia y el papado contra el condado de Toulouse. En el Tratado de París, o de Meaux, suscrito el 12 de abril de 1229, que puso fin al enfrentamiento armado, el Conde Raimundo VII de Toulouse se comprometió, entre otros aspectos, a fundar y costear durante 10 años una universidad en Toulouse, lo cual se hizo efectivamente. Aún cuando esta universidad debía poner el acento en la enseñanza religiosa ortodoxa para suprimir la herejía cátara, en la práctica su orientación se volcó hacia el estudio del Derecho, en el cual ha cumplido desde entonces una importante función.

Entre las universidades que comenzaron sus actividades por un acto de fundación y las que lo hicieron de hecho se observan importantes diferencias, al menos en los tiempos iniciales. Las universidades que se crearon por un acto jurídico, el cual emanó del emperador o del rey, pero sobre todo del papa, los profesores fueron designados por la autoridad, no escogidos por los estudiantes, y se asociaron en una Universitas Magistrorum (comunidad de maestros). Ese fue el caso de la Facultad de Teología de la Universidad de París, que desde el comienzo fue el centro principal de los estudios de teología de la cristiandad, la cual, bajo la vigilancia de la Iglesia, expresaba la doctrina oficial sobre la doctrina cristiana. Siguiendo el modelo de la Universidad de París se creó en Inglaterra la Universidad de Oxford en 1096, y de un desprendimiento o secesión de miembros de su comunidad de estudiantes y profesores se formó en 1208 la Universidad de Cambridge, ambas especializadas en teología, que era la disciplina más importante en la sociedad cristocéntrica que existía en la edad media. En cambio, las universidades

que se crearon siguiendo el modelo de la de Bolonia, comenzaron como Universitas Scholarium, lo cual les dio mayor autonomía.
Así pues, se crearon dos modelos iniciales de universidad: uno donde el predominio era de los estudiantes y se estableció sobre todo en el sur de Europa, eran seculares, estaba orientado por textos de los filósofos griegos y romanos y se dedicaba sobre todo a los estudios jurídicos. El otro, en el cual dominaban los maestros y se creó por iniciativa eclesiástica, se estableció especialmente en el norte de Europa y profundizaba en los estudios de teología. Mientras en el primer modelo se otorgaba mucha importancia a la libertad de pensamiento, en el segundo se defendía especialmente la fe cristiana. Este último modelo tuvo mayor respaldo de la Iglesia y del Estado, por lo cual tendió a prevalecer sobre el primero. No obstante, en la evolución de la institución universitaria se produjeron muchos cambios. En tal sentido se ha dicho que "hasta las proximidades del siglo XIV, los estudiantes aparecían primero, la universidad enseguida; sin embargo, a finales de la Edad Media, la Universidad era erigida primero y después la completaban los estudiantes".

A continuación se produjo el fenómeno de la proliferación de universidades, hasta el punto de que a finales de la Edad Media había ochenta universidades en Europa, la mayoría de ellas localizadas en Inglaterra, Francia, Italia y Alemania. Además de las antes nombradas y de la Universidad de Módena, que se había establecido en 1157, merecen citarse las siguientes: Salamanca (1218, la cual tuvo como antecedente el Estudio General de Palencia creado en 1208); Montpellier (1220, cuya Escuela de Medicina llegó años después a rivalizar con la de Salerno); Padua (1222); Lérida (1300); Coimbra (1308, que se había fundado originalmente en Lisboa como Estudio General en 1290); Perugia, también en 1308; Alcalá de Henares (1293, refundada por el Cardenal Cisneros en 1499); La Sapienza (Roma, 1303); Valladolid (1346); la Universidad Carolina (Praga, 1348); la Universidad Jaguelónica (Cracovia, 1363); Viena (1365); Heidelberg (1386); Colonia (1368); y ya en el Renacimiento, las de Lovaina (1425), Barcelona (1450), Basilea (1460) y Upsala (1477). Es interesante destacar por su particularidad la creación de la Universidad de Nápoles en 1224 por el emperador Federico II Hohenstaufen o de Suabia, pues su rivalidad con el papado, en lo más intenso de la confron-

tación entre güelfos y gibelinos, lo llevó a establecer una Universidad laica en el sur de la península itálica, con el interés principal de formar funcionarios para la administración de sus dominios.

Estimo oportuno referirme aquí a un aspecto común a todas las universidades que se crearon en la edad media y que marcó en forma indeleble hacia el futuro la orientación de los estudios universitarios. La formación básica en las universidades, como antes lo señalamos, estaba constituida por las disciplinas que forman parte del Trivium y del Cuadrivium, conforme al diseño elaborado por Boecio inspirado en la cultura grecorromana, que se entronca con las enseñanzas de Sócrates, Platón y Aristóteles. La denominación de artes liberales que se da a ese conjunto alude, en primer lugar, a la palabra arte, que viene del griego areté, que significa virtud, y liberal, que hace alusión al propósito de formar "hombres libres". Para esos fines, era el conocimiento del hombre y el desarrollo de las habilidades intelectuales las que se enseñaban con prioridad, y se oponían a las "artes serviles" o "artes menores" cuyo cultivo habilitaba a las personas a desempeñar oficios y realizar trabajos mecánicos o manuales, propios de los siervos o esclavos. Cuando se autoriza la práctica de la religión cristiana en el Imperio Romano, mediante el Edicto de Milán emitido por el emperador Constantino en el año 313, los Padres de la Iglesia eran reticentes a aceptar elementos de la cultura antigua. No fue sino hasta el renacimiento carolingio, que comienza a fines de la centuria del 700, y gracias a Carlomagno y a Alcuino de York, cuando se aceptó el diseño de Boecio en la Escuela Palatina y de allí se extendió a las escuelas catedralicias y a los Studia Generalia posteriormente, de donde pasaron en el siglo XII a las primeras universidades. Pero en el concepto de artes liberales no se incluían oficios que requirieran de destrezas manuales, como la pintura o la escultura, ni de conocimientos prácticos como la arquitectura, por lo cual entre las artes liberales se excluían tanto las bellas artes como las artesanías. Por ello, la universidad se forma como una asociación o gremio de intelectuales, porque su objetivo primario es preparar las mentes para el análisis lógico, la controversia y el discurso irrefutable, coherente y hermoso. Como una excepción se incluyó en los curricula universitarios los estudios de medicina, una especialización que inicialmente era más filosófica que

práctica, a la que se accedía, como a todas las especializaciones, después de haber aprobado los estudios básicos de artes liberales.
Cuando pasado mucho tiempo, en la época de la revolución industrial, se examinan los objetivos de la universidad, se encontrará que esta institución como tal, aunque no sus egresados, había permanecido al margen de los descubrimientos científicos que cambiaron la faz del mundo. Pero no puede negarse que la formación intelectual y el cultivo del espíritu crítico, que habían caracterizado los estudios universitarios en la edad media, habían preparado a la humanidad para iniciar más adelante las etapas del renacimiento, la reforma, la ilustración, el advenimiento de la democracia y del Estado de Derecho, así como la vigencia de los derechos humanos, conquistas todas estas que comenzaron a fraguarse muchos siglos antes en las aulas de las universidades, en la Europa medieval y cristiana.

Participante Josefina: De lo expresado por usted, ¿podría inferirse que antes de la creación de las Universidades no existían instituciones del nivel que hoy llamaríamos de educación superior?

Profesor: Su pregunta es muy oportuna porque me permite perfilar mejor la naturaleza de las Universidades. Sí habían existido tanto en el oriente como en Europa, incluso en África, instituciones educativas de muy alto nivel. Se dice que en una época tan lejana como el año 2200 a.C. el emperador Yu de China había comenzado a establecer casas de altos estudios en la China continental. En el actual Pakistán se había creado en el siglo V a.C. el Centro de Taxila para la enseñanza del budismo, y por esa misma época en Bihar, en la India, se había establecido una institución llamada Nalanda, de mucho prestigio, también para estudiar el budismo. En Crotona, ciudad de la Magna Grecia (colonia griega ubicada en la península itálica), Pitágoras de Samos había establecido una asociación o círculo compuesto de 300 miembros pertenecientes a familias nobles o acaudaladas, para enseñar filosofía, geometría y conocimientos esotéricos que había aprendido en Egipto. Ese grupo alcanzó su mayor florecimiento entre los años 540 al 510 a.C. En el año 387 a.C., Platón funda en Atenas la Academia, la cual duró 916 años, con interrupciones, y en el 335 a.C. Aristóteles establece en la mis-

ma ciudad su Liceo o Escuela Peripatética. En el 301 a.C., Zenon de Citio crea su instituto de filosofía en la Stoa o pórtico del ágora de Atenas, de donde derivó el nombre de "estoicismo", que se le dio a su escuela filosófica. Posteriormente, en el período helenístico, se crea en Alejandría el Museion, del cual dependía la Biblioteca de Alejandría, donde concurrían los principales investigadores a estudiar los avances de los griegos en humanidades, ciencia y tecnología. En Constantinopla, el emperador Constancio II funda en el año 340 d.C. el Pandidakterion, una notable institución de enseñanza para disciplinas como Gramática, Retórica, Derecho, Filosofía, Matemática, Astronomía y Medicina.

En los siglos IV y V d.C. los sirios cristianos fundan en Persia la Escuela de Medicina Gundishapur, para traducir las obras de médicos y filósofos griegos, la cual se traslada posteriormente a Bagdad. Los árabes establecieron centros de enseñanza de alto nivel, con énfasis en la investigación, que muchos llaman universidades pero que recibieron la denominación de madrazas, aunque sin duda son antecedentes de las universidades que se establecieron posteriormente. Entre estas instituciones se destacan las creadas en Bagdad, en el Cairo, en el Califato de Córdoba, la de al-Karaouline en Marruecos, donde enseñó Ibn Jaldún, considerado el primer sociólogo, y la de al-Azhar, universidad o madraza creada por la dinastía Fatimí en Egipto para investigar y enseñar sobre el islam, fundadas estas dos últimas en los años 859 y 975, respectivamente, y que aún existen.

No podemos dejar de citar que en la ciudad de Salerno, en el sur de Italia, se creó en el siglo IX la Escuela Médica Salernitana, que fue considerada la primera y la más importante institución médica de la Europa medieval y "la madre de las Universidades Modernas". No obstante, a esta institución fundada por los árabes no la consideramos la primera universidad de Europa porque lo que define a una institución como universidad no es solamente su nivel científico, que la de Salerno lo tenía de sobra, sino también su organización como comunidad de estudiantes y profesores, su método de enseñanza, su espíritu crítico y su vocación autonomista. A partir de la conquista de Toledo en el año 1085, esta ciudad se convirtió en un centro de traducciones al castellano

de escritos griegos y latinos que habían pasado al árabe y al hebreo y que no eran conocidos en occidente, lo que atrajo a intelectuales de toda Europa, deseosos de impregnarse de conocimientos sobre filosofía, teología, leyes, astronomía, medicina y demás disciplinas científicas. En el siglo XIII el rey Alfonso X, el Sabio, le dio todo su apoyo a estas actividades, en las que se reunían con la mayor cordialidad sabios cristianos, árabes y judíos, pero no se llegó a crear allí una institución que tuviera las características de una universidad. No obstante, los trabajos de la llamada "Escuela de Traductores de Toledo", que también se realizaron en Sevilla y Murcia, generaron materiales invalorables para todas las universidades de Europa.

De modo que antes de la creación de universidades existían instituciones que perfectamente entrarían en el nivel de lo que hoy llamamos de educación superior, así como en la actualidad encontramos organizaciones docentes de muy alto nivel académico que no son universidades, y sobre este aspecto volveremos más adelante.

Participante Aníbal: Profesor, usted está introduciendo la autonomía como uno de los elementos constitutivos de la Universidad, sin el cual una institución docente, por muy elevado que sea su nivel académico, no puede llamarse Universidad. No obstante, observamos que anteriormente se le ha asignado tal denominación a instituciones que dependían totalmente de la Iglesia, del rey, del emperador, incluso del municipio o comuna. ¿No le parece que su discurso presenta contradicciones?

Profesor: Estimado Aníbal, yo no he dicho que las Universidades deben ser plenamente autónomas para merecer tal calificación, sino que es característico de las Universidades su vocación autonomista, lo cual se refiere a la lucha de estas instituciones por tener o conservar su autonomía. Las primeras universidades surgen de la sociedad, como dijimos antes, por el acuerdo entre profesores y estudiantes para realizar el proceso enseñanza-aprendizaje, lo cual les da una naturaleza autonómica inicial a esas instituciones. La importancia de la universidad desde sus comienzos era tal, que diferentes sectores de poder de la vida medioeval trataban de ejercer control sobre ella. Por el hecho de que la

mayor parte de los profesores eran clérigos -las personas más cultas en esa época-, los obispos reclamaron su derecho a imponer su autoridad sobre la naciente institución, por encima de los maestros. Pero como las universidades conferían prestigio y traían riqueza al reino, además de que formaban funcionarios para el gobierno de la monarquía, los reyes trataban de establecer su supremacía sobre ellas, al igual que los poderes municipales y los señores feudales. Ante esta situación, las universidades buscaron la protección del papado y de los emperadores. Con respecto a estos últimos había un antecedente que sirvió de base. Una vez creada de hecho la Universidad de Bolonia, a la cual concurrían estudiantes de toda Europa, los estudiantes extranjeros se encontraban desprotegidos y eran objeto de prácticas abusivas, como el derecho de represalia, conforme al cual a cualquier estudiante podían confiscarle sus bienes para pagar deudas de sus compatriotas. Ante esta situación, Federico Hohenstaufen, llamado Barbarroja, rey de los alemanes y quien el año de 1155 había ascendido a la condición de Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, dictó ese mismo año el decreto Authentica habita, también denominado Privilegium Scholasticum, con validez general, por el cual se estableció un principio de igualdad entre nacionales y extranjeros y se garantizó a los estudiantes y profesores, entre otros, los siguientes derechos: inmunidad y privilegios legales similares a los que poseía el clero, siempre y cuando observaran ciertas normas, como la obligación de portar el atuendo eclesiástico (de allí la toga de los universitarios); libertad de desplazamiento con base en razones académicas (estudiar y enseñar); inmunidad ante el derecho de represalia y el derecho a ser juzgados por las autoridades universitarias o el tribunal diocesano (a cargo del obispo), en vez de los tribunales civiles locales. Por la excepción de jurisdicción concedida por el decreto del emperador, las habitaciones de los estudiantes y la sede universitaria eran inviolables por la justicia ordinaria y algunas universidades gozaron de un fuero o privilegio especial, conforme al cual podían las mismas universidades juzgar a sus estudiantes y profesores, tener su propia policía interna y habilitar espacios que servían de cárcel.

Los privilegios que favorecían a las universidades y a los miembros de la comunidad universitaria fueron siendo ampliados progresivamente,

en esta forma: al derecho exclusivo de otorgar títulos universitarios, que habían tenido las universidades desde que se constituyeron como gremios, se agregó la validez de tales títulos en el ámbito de la cristiandad. Asimismo se reconoció a los universitarios el derecho de huelga y el de secesión, conforme a los cuales los universitarios no eran sancionados por las huelgas que promovían como forma de protesta ante situaciones que consideraban injustas, de un lado, y del otro, que cuando esas situaciones llegaban a ser intolerables en sumo grado, tanto profesores como estudiantes, o un grupo de ellos, abandonaban la sede de la universidad y se instalaban en otra ciudad (a lo que se llamó un "enjambramiento", expresión esta tomada de la vida de las abejas), como ocurrió con el traslado de universitarios de la Universidad de Oxford para formar la Universidad de Cambridge y desde Bolonia para constituir la Universidad de Padua. También obtuvieron los universitarios que las autoridades municipales establecieran límites al precio de los alojamientos, de los alimentos que consumían y de los útiles de estudio, por el interés de las ciudades de mantener a la institución en su jurisdicción. Por otra parte, los universitarios no pagaban impuestos municipales y estaban exentos del servicio militar.

Pero los más importantes privilegios que obtuvieron las universidades desde sus comienzos con relación a su autonomía fue la libertad de cátedra, el derecho de nombrar a sus autoridades y el de establecer su régimen académico y económico, mediante normas internas. En este sentido debemos resaltar que en la edad media había un sistema político conformado por la comunidad universal, la cual admitía dos autoridades supremas: el emperador y el papa, y entre esas autoridades y las personas había una multiplicidad de estructuras intermedias, a las cuales se reconocía la potestad de dictar normas jurídicas dentro de su ámbito de competencia. Pero hacia el final de la edad media se produjo una tendencia centralista que derivó en el surgimiento de los estados nacionales, los cuales, amparados por la teoría de la soberanía, impusieron el monopolio del Estado en la promulgación del orden jurídico. De ello resultó que progresivamente fueron suprimidas las estructuras intermedias con potestad normativa, de las cuales casi ninguna sobrevivió, aparte de las universidades y los municipios o comunas, a los

cuales se les redujeron sus poderes.

Esos atributos de la autonomía de las universidades no fueron obtenidos por estas en forma automática ni por todas las instituciones en la misma forma, pero se constituyeron en un desiderátum para ellas, por el cual lucharon para obtener o para mantener. La autonomía de las universidades ha sido considerada como una manifestación del respeto que merece la formación intelectual y el reconocimiento de que hay actividades, como las que se realizan en instituciones de docencia y de investigación, que sólo pueden ser llevadas a cabo por personas con una alta calificación académica, pues si se encomienda su supervisión a una burocracia partidizada nunca producirán buenos resultados.

Participante Dionisio: Profesor, los títulos que dispensaban las primeras universidades, ¿guardan alguna relación con los que se otorgan actualmente?

Profesor: Antes señalamos que, como expresión de su autonomía, las universidades podían otorgar títulos con plena validez en el mundo cristiano. Para explicar este aspecto debemos considerar que las universidades se organizaban en facultades, las cuales generalmente eran las siguientes: Facultad de Artes, Facultad de Derecho (aunque a veces se separaban en facultades diferentes los estudios de Derecho Civil y los de Derecho Canónico), Facultad de Teología y Facultad de Medicina. Pero excepcionalmente en algunas universidades, como la de Montpellier o Praga, los estudios de Derecho y los de Medicina no estaban organizados por facultades sino que se impartían en universidades separadas, cada una para una disciplina específica.

Los estudiantes ingresaban en la Facultad de Artes, generalmente entre 14 y 16 años de edad, y luego de cursar estudios que por regla general duraban seis años, entre los que se incluía como disciplinas el latín y la religión, el Trivium y el Quadrivium, podían aspirar al título de Bachiller en Artes si aprobaban un examen que rendían ante un jurado. El régimen de estudios y los títulos que se concedían no eran uniformes. Los títulos que podían conceder las universidades eran los de

Bachiller, Licenciado, Maestro y Doctor, aunque estos dos últimos tenían similar jerarquía, la universidad otorgaba uno u otro, no ambos. El título de Bachiller era considerado un grado menor, mientras que los de Licenciado, Maestro o Doctor eran grados mayores. En algunas universidades, como la de París, se disponía que el primer título que se otorgaba era el de Licenciado y el segundo era el de Magister (Maestro), el cual equivalía al de Doctor en la Universidad de Bolonia, mientras que en esta el primer título era el de Bachiller, luego del cual seguía el de Doctor. En ambos casos, el estudiante que había recibido el primer título y aspiraba a continuar sus estudios debía cursar tres o seis años más (en este último caso cuando los estudios eran de Medicina), sea que se profundizara en el estudio de las artes liberales, sea que se pasara a otra facultad para seguir estudios especializados en Derecho, Medicina o Teología, cumplido lo cual debía aprobar un examen ante un jurado designado por el gremio de maestros y dar una lección pública para obtener el título de Magister o el de Doctor, según la universidad, con lo cual quedaba facultado para dedicarse a la enseñanza de las asignaturas correspondientes en cualquier universidad de la cristiandad.

Conforme a lo expuesto, en una universidad de la baja edad media, en principio, se podían obtener hasta dos o tres títulos en orden consecutivo. Esta ordenación se fue modificando conforme evolucionaban las universidades en los diferentes países. Así, en las universidades anglosajones el título de Bachiller siguió siendo un título universitario, aunque de categoría menor, mientras en Francia, España y otros países, entre ellos los de América Latina, ese título pasó a otorgarse a los que culminan la educación secundaria, en tanto que en Escocia se concede al aprobar el primer nivel de postgrado.

Ahora bien, las universidades medievales no preparaban personas para el ejercicio profesional sino que su objetivo principal era formar profesores, de allí que para obtener el título era necesario que los estudiantes demostraran, con una lección pública, que estaban en capacidad de enseñar. No obstante, la universidad también preparaba clérigos, quienes dotados de los conocimientos que les daba la dialéctica, estaban en capacidad de argumentar para fundamentar la religión no solo en la fe

sino en la razón, y con la utilización de la retórica resultaron unos predicadores como no se habían visto antes. En una etapa posterior, cuando se produce la expansión de las funciones del Estado, la universidad fue un semillero de funcionarios al servicio de este.

Antes apuntamos que los egresados con el máximo título de una universidad podían enseñar en otras universidades sin necesidad de obtener equivalencia del título que poseían, pues gozaban del ius ubique docendi (lo cual puede traducirse como el derecho de enseñar en cualquier lugar), reconocido por las bulas papales o las cédulas reales o imperiales. Esto nos conduce a referirnos al privilegio de la universalidad de que disfrutaban las universidades. Como en todas las universidades se exigía el latín como lengua docente –que no era usada por el pueblo-, tanto los profesores como los estudiantes debían poder expresarse en esta lengua, y las disertaciones o tesis debían estar redactadas en latín. En París, las sedes de la universidad estaban ubicadas en la margen izquierda del río Sena y como los estudiantes que por allí pululaban muchas veces hablaban en latín, de allí resultó que a esa zona se le dio el nombre de Quartier Latin (Barrio Latino). Hay que observar que lo que podríamos llamar el "latin universitario" era una versión estandarizada del latín clásico, en la cual se conservaban las reglas gramaticales de esta lengua pero se introducían nuevas palabras para permitir designar nuevos objetos o situaciones o ideas que antes no existían, en una evolución similar a la que sufrió el griego helenístico o koiné, que fue precisamente la versión del griego en la que se escribió el Nuevo Testamento, caracterizada por la influencia del arameo y del hebreo, en la cual se incluyeron palabras como pascua, gloria, milagro o pecado. Pues bien, el latín universitario se convirtió en la lingua franca de los intelectuales de la edad media de occidente, lo que facilitaba la actividad docente y el intercambio entre personas de alto nivel educativo (viajeros, funcionarios) cuya lengua de origen era diferente.

En las universidades había enseñantes de diferente procedencia, y en el siglo XIII los profesores de la Universidad de París de mayor renombre eran un italiano, Tomás de Aquino, y un alemán, Alberto el Grande. Por su parte, los estudiantes provenían de diversos lugares de la cristiandad

y tenían distintas lenguas vernáculas (sobre todo francés, inglés, italiano, alemán y flamenco), aún cuando los límites de los Estado-naciones no estaban todavía definidos. En este aspecto se ha señalado que a la Universidad de Bolonia concurrían estudiantes de más de 30 naciones, cada una con su organización interna, en la cual se distinguía a los citramontanos (del sur de los alpes, o sea lo que después formó Italia), que hacia el siglo XIV incluía a 17 naciones, las principales de las cuales eran la de los romanos, toscanos y lombardos; y la de los ultramontanos (de más allá de los alpes), que incluía a los franceses, ingleses, provenzales, hispanos, catalanes, y otros, que en total provenían de 16 naciones. En otras universidades importantes del Sacro Imperio Romano Germánico y en París, asistían generalmente estudiantes de hasta 10 naciones.

Justamente, por ese principio de universalidad que se estableció en las universidades medievales, se producían relaciones de cooperación entre ellas. Se cita el caso de lo ocurrido en la Universidad de París cuando en 1229 se cerró la institución por una huelga de estudiantes. Ante ello, la Universidad de Toulouse invitó a los cursantes de París a proseguir estudios en sus aulas, a pesar de que aquella institución había sido fundada bajo el patrocinio de la Iglesia y del emperador.

Cursante Gerardo: Profesor, usted acaba de referirse a una huelga de estudiantes en la universidad de París y antes había dicho que entre los privilegios de que gozaban los estudiantes estaba el derecho de huelga. Quisiera saber ¿en que casos era procedente ese derecho?

Profesor: Precisamente, he intentado conocer lo relacionado con esa huelga de 1229, que al parecer fue un evento importante y la primera de las huelgas estudiantiles de la que se guarda memoria, y he encontrado dos versiones al respecto. Según una fuente, la huelga se originó como una protesta por la prohibición de estudiar las obras de Aristóteles en las aulas de la universidad. Como antecedente hay que señalar que en los inicios de la edad media los teólogos hacían esfuerzos por conciliar la fe religiosa con la razón y que para esos fines acudieron inicialmente a la filosofía idealista de Platón y de los neoplatónicos, sobre todo a través de las obras de San Agustín. Posteriormente, la inspiración ma-

yor vino de los conceptos de Aristóteles, particularmente anclados en la razón dialéctica, que habían sido conocidos por los teólogos cristianos a través de Porfirio de Alejandría y de Boecio, así como por las traducciones de las versiones en árabe provenientes de Avicena, Averroes y otros autores, y luego por las traducciones directas del griego al latín hechas por Alberto Magno y por Guillermo Moerbeke, el primero maestro y el segundo secretario de Tomás de Aquino. Santo Tomás, el hijo menor de los condes de Aquino, había nacido en el Castillo de Roccasecca, cerca del pueblo de Aquino, en el Lacio, Italia, vivió entre 1225 y 1274 y había cursado estudios básicos en la Universidad de Nápoles, que había fundado su primo segundo, el emperador Federico II de Suabia, y en esa institución se estudiaban libremente las obras de Aristóteles. Aunque por este parentesco se supone que Santo Tomás debía haberse alineado con la facción de los gibelinos (partidarios del emperador), sin embargo, por su admiración por las órdenes mendicantes, que esa época se iniciaban (franciscanos, dominicos, agustinos), pidió ser admitido como fraile en la congregación fundada por Santo Domingo de Guzmán. Los miembros de esas órdenes llevaban una vida modesta y casta, pues hacían y cumplían los votos de pobreza, obediencia y castidad, en contraste con el desorden y la vida pecaminosa tan frecuente en el clero secular. Los familiares de Santo Tomás se opusieron a que ingresara en esa orden y lo secuestraron durante un año, pero logró escaparse y acompañado de otros dominicos se fue caminando hasta París (los frailes mendicantes no debían andar a caballo ni en carretas), donde cursó estudios en la universidad y en 1250 se traslada a pie a la ciudad alemana de Colonia en compañía de su maestro Alberto de Böllstad, a quien después llamaron Alberto Magno, y recibió en 1552 el título de "bachalaureus" (Bachiller). De allí, por instrucciones de la orden a la que pertenecía, regresó a París donde se recibió de "Magister in Theología" en 1552 y de una vez comenzó a enseñar teología. En círculos tradicionales de la universidad hubo rechazo contra la orientación de Aquino, y en general contra los frailes mendicantes, porque se fundamentaban en el estudio de Aristóteles, que se conocían de traducciones de los árabes, en lugar de hacerlo en Platón y los neoplatónicos como lo auspiciaba San Agustín. Aquino hacía mucho énfasis en el uso de la razón, mediante la lógica y la dialéctica, para fundamentar la creencia en el cristianismo y

así lo expresó en sus dos obras más importantes: Summa contra gentiles y Summa Theologiae. La controversia entre agustinianos y tomistas, para simplificar la discusión que se hacía, se extendió por muchos años. En algunas épocas se prohibía en las aulas el estudio de la Filosofía y la Metafísica de Aristóteles, mientras se aceptaba la enseñanza de la Ética y la Retórica de este autor, que eran más neutras con relación a la orientación contraria dominante. Pero finalmente, hacia el año 1300, comenzó a imponerse en forma definitiva la filosofía tomista, la cual se convirtió en la doctrina oficial de la Iglesia en 1321, año en que Tomás de Aquino fue elevado a los altares, y así se mantuvo por el resto de la edad media. De modo que cuando ocurre el incidente que antes citamos en la Universidad de París, todavía no se habían puesto en boga los estudios sobre Aristóteles, el cual llegó a tener después una influencia tan determinante en la baja edad media que se referían a él cuando, con el argumento para dar por terminada una discusión, se decía "magister dixit" (el maestro lo dijo). Sobre esta controversia entre agustinianos y tomistas puede consultarse con provecho el libro del profesor Ignacio Burk "Tomas de Aquino", publicado por la Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela en 1978, una obra al mismo tiempo amena y profunda.

Pero en todo caso, no me pareció que una prohibición en un aspecto tan teórico pudiera haber sido el motivo de una huelga. Seguí investigando y encontré otra versión sobre las causas de esa huelga: con motivo de las fiestas de carnaval (mardi gras, en francés) de ese año 1229, unos estudiantes se emborracharon y dejaron de pagar la cuenta en una cantina y el dueño los sacó a palos. Al día siguiente, numerosos estudiantes fueron a la cantina, que estaba cerrada por ser el día miércoles de ceniza, la abrieron y causaron destrozos en sus instalaciones, así como en otros establecimientos cercanos. El asunto llegó a oídos de la regente de Francia, Blanca de Castilla, la cual autorizó que los estudiantes fueran castigados por la guardia municipal, a pesar de tener estos el privilegio de que solo podían ser sancionados por los tribunales eclesiásticos. La guardia agredió a los estudiantes en forma brutal, de lo cual resultaron varios universitarios fallecidos, entre ellos algunos, según se dijo después, que no estaban involucrados en hechos violentos. La universidad

se declaró en huelga y los estudiantes se retiraron de las aulas, muchos de ellos se fueron a otras universidades. Llevaba dos años la huelga y una parte importante de la ciudad se encontraba en recesión económica por la ausencia de estudiantes, cuando intervino el papa Gregorio IX, quien había realizado sus estudios de Teología en la Universidad de París, y dictó la bula Parens scientiarum, del 13 de abril de 1231, en la cual se garantizó la autonomía de los estudios universitarios respecto de las autoridades locales, fueran estas seculares o eclesiásticas, y puso a la Universidad de París, a la que calificó de•"Madre de las Ciencias", directamente bajo la autoridad del papa. De esta manera se garantizó el derecho de huelga de los estudiantes cuando existían causas que lo justificaran y se puso fin al conflicto. La bula papal ha sido considerada después la Carta Magna de la Universidad de París.

Participante Marcela: Profesor, he oído decir que antiguamente los estudios se basaban en la memorización de textos. ¿Era ese el método de estudio que se usaba en las universidades medievales?

Profesor: Es cierto que anteriormente se exigía a los estudiantes aplicar la memoria en los estudios, de una manera que podríamos considerar excesiva. Pero en la universidad medieval lo principal no era la memorización de los textos sino la discusión sobre estos. El método de estudio podía ser determinado por cada universidad en ejercicio de sus potestades autonómicas, sin embargo el que se aplicaba generalmente era el mismo en todas esas instituciones, como también había sido en los Studia Generalia que las precedieron. La actividad docente se desarrollaba en tres pasos, así: cada clase comenzaba con la lección (la lectio). Era la fase de información y se realizaba mediante la lectura de textos que incluían conocimientos adquiridos por otras personas, generalmente de la antigüedad clásica y de la Biblia. La segunda fase era la cuestión (la quaestio), que consistía en poner en duda todo lo afirmado en el texto leído, mediante los instrumentos racionales de la lógica y la dialéctica. Aquí ya no valía el argumento de autoridad, conforme al cual había que aceptar lo leído por la presunción de verdad derivada de la autoridad de quién lo afirmó. Como de lo que se trataba era de buscar la verdad y no de aceptar dogmas, había que cuestionar todo, con el fin

de descartar lo que no pudiera sustentarse conforme a la razón. Se dice que el método de la "questio" había sido introducido en la pedagogía por el profesor de lógica y de dialéctica de la Escuela Catedralicia de París Pedro Abelardo (1079-1142), tal como se expresa en su obra Sic et non. La tercera fase era la disputa (la disputatio), también llamada "el torneo de los intelectuales", y consistía en la discusión de un problema en forma pública, ante maestros, bachilleres y estudiantes. Las disputas tenían varias modalidades: en primer lugar, la disputatio scholis o disputa privada, que se hacía en la clase ordinaria, con la participación del maestro y de los estudiantes, la cual servía como entrenamiento de estos en el uso de la dialéctica. En segundo lugar, había unas disputas públicas que se llamaban la disputatio sollemnis o disputatio magistrorum, que congregaba a todos los estudiantes y profesores de la facultad, una vez por semana o cada 15 días, dependiendo de la institución, y versaba sobre problemas complicados o difíciles, aun cuando podían relacionarse con la vida cotidiana. Para estos fines, el maestro anunciaba con anticipación el tema de la disputa y la fecha y se hacía en dos partes: en la mañana, un bachiller distinguido y adoctrinado por el maestro exponía las cuestiones a debatir y planteaba su posición con los argumentos que la sustentaban. Otros estudiantes, maestros o asistentes en general podían criticar y exponer argumentos contrarios a la tesis sostenida y el bachiller podía contrarreplicar en defensa de la tesis que se le había encomendado defender. En la tarde, el maestro de la asignatura hacía su exposición, que se llamaba la determinatio (determinación magistral), en la cual analizaba los asuntos debatidos, los argumentos aducidos en uno u otro sentido y expresaba su posición. Solo el maestro tenía el derecho de determinar, era un privilegio que no correspondía a los estudiantes, pero debía hacerlo con estricta sujeción a los principios de la dialéctica. En tercer lugar, la disputa libre, que llamaban quodlibetal, que versaba sobre una diversidad de temas, desde asuntos teológicos de gran dificultad hasta aspectos sencillos de la vida cotidiana, y que se realizaba en la Universidad de París en dos épocas del año: una al aproximarse la navidad, la otra con ocasión de la fiesta de resurrección. El nombre quodlibetal (lo que sea) se origina de que las disputas podía versar sobre cualquier asunto, sin preparación previa, y a las cuales podían asistir personas extrañas a la universidad y participar en

las discusiones. Esas disputas eran muy solemnes y para asistir a ella se desplazaban personas desde distintos lugares.
La libertad de expresión que reinaba en las discusiones que se realizaban en las universidades medievales, sobre todo en los tiempos iniciales, era algo ejemplar. A un estudiante o profesor se le podía criticar por separarse de las reglas de la dialéctica, pero nunca por la posición que había asumido ante un asunto determinado. Esta característica condensa efectivamente el contenido de la autonomía universitaria, hasta el punto de que es posible sostener que la universidad nace realmente no cuando se produce la asociación gremial que da origen a su nombre, como generalmente se afirma, sino cuando se acepta el privilegio de profesores y estudiantes de examinar con toda libertad un tema cualquiera y de defender con todo el énfasis posible su posición, aun sobre los aspectos más escabrosos de la teología. En mi criterio, lo que da a la universidad su especificidad como institución y su carácter admirable en la Europa del comienzo de la baja edad media es sobre todo esa libertad, derivada del método dialéctico que se usaba bajo la filosofía escolástica, la cual no había existido en etapas anteriores de la humanidad.
Participante Mariana: Profesor, ¿en las universidades medievales podían estudiar las mujeres? ¿Se conoce el caso de alguna mujer que haya sido profesora en una universidad de esa época?

Profesor: Debo decirles que las posibilidades que tenía una mujer de cursar o de impartir educación académica en el medioevo cristiano eran prácticamente nulas, aun siendo mayores que en las sociedades islámicas y que en el mundo griego. Las mujeres, sobre todo las de la nobleza, podían educarse en conventos especiales para su sexo, pero no les estaba permitido cursar estudios en la universidad, aunque a este respecto no había una norma general. También podían obtener instrucción cuando se colocaban al servicio de las grandes damas, donde aprendían algún oficio, y podían asistir a las escuelas elementales, a las cuales tenían acceso incluso las niñas de las clases más pobres.

Hay una socióloga argentina, Alicia Itatí Palermo, quien realizó un estudio sobre "El acceso de las mujeres a la educación universitaria", el cual puede consultarse en internet, en el que trascribe un Decreto de la

Universidad de Bolonia de 1377 donde se afirma que "Ya que la mujer es la razón primera del pecado, el arma del demonio, la causa de la expulsión del hombre del paraíso y de la destrucción de la antigua ley, y ya que en consecuencia hay que evitar todo comercio con ella, defendemos y prohibimos expresamente que cualquiera se permita introducir una mujer, cualquiera que ella sea, aunque sea la más honesta en esta universidad". Sorprende una posición tan radical en la primera universidad, pero sobre todo porque desde el punto de vista teológico cristiano es errada. En la nueva alianza que tiene lugar con el advenimiento de Jesucristo, el sacrificio de este inicia una nueva era para la humanidad en la que, con el sacramento del bautismo, se borra el pecado original y este no puede ya ser achacado a la mujer como causante. Y por si fuera poco, en la religión cristiana se reconoce el rol de la mujer en la sociedad y se la venera personificada en la Virgen María, la madre de Dios.

Al analizar la aplicación de este decreto, la autora que citamos informa de lo siguiente: "Podemos distinguir dos períodos en relación con el acceso de las mujeres a la educación universitaria: en el primero unas pocas accedieron en forma 'excepcional' o disfrazadas de hombres; en el segundo (que llamaremos proceso sistemático) se produce el acceso de la mujer 'como género'. A pesar del Decreto de la Universidad de Bologna que citamos en el epígrafe, en Italia unas pocas mujeres aristocráticas pudieron ingresar a la universidad a partir de fines de la Edad Media, llegando a obtener el título de doctoras e incluso a ejercer la docencia universitaria, generalmente en la carrera de derecho, lo que se explica porque esa universidad, creada en el Siglo XII, estaba especializada en la enseñanza del derecho. Por esa época, estudiaron y se recibieron en la Universidad de Bologna de doctoras en derecho Bettina Gozzadini y Novella d´Andrea".

Fuera de los estudios jurídicos, estaba permitido a las mujeres, e incluso se esperaba de ellas, que tuvieran conocimientos sobre la medicina familiar, particularmente en los aspectos relacionados con enfermedades típicamente femeninas. Un estudioso de "La condición de la mujer en la edad media", Ricardo Walter Corleto, afirma que había tratados de medicina especialmente escritos o traducidos para ellas y expresa que "No

obstante, hay que señalar que hasta el s. XIX, a las mujeres les estaba vedado el ejercicio de la medicina fuera del ámbito del hogar. Notables excepciones a esta regla fueron, por ejemplo, Trótula de Ruggero o de Salerno, primera ginecóloga de la historia (s. XI), y las otras médicas de la Universidad de Salerno (ss. XI y XII)". Esa situación era excepcional, pero no única. Hurgando en el tema he encontrado otros casos sobre mujeres académicas, como los de Beatriz Galindo y Lucía Medrano, quienes cursaron estudios en la Universidad de Salamanca a finales del siglo XV, y, según se afirma, "Medrano fue la primera mujer que dio clases en una Universidad". Y en el Museo Cívico de Roma puede admirarse un alto relieve del siglo XV, de Jacobello y Pier Paolo Dalle Masegne, en el que aparece una dama asistiendo atentamente a la lectura de un texto en la universidad, en medio de varios varones.

Fuera del ámbito académico, hubo en la edad media mujeres con una cultura descollante. Tal es por ejemplo el caso de Hildegarda de Bingen, quien nació en Bermershein, Renania-Palatinado, Alemania, y vivió entre 1098 y 1179. Fue abadesa de conventos de la Orden Benedictina, líder monacal, mística, vidente, profetisa, teóloga, médica, compositora y escritora de muy amplia producción. También se la recuerda por la idea de añadirle la flor del lúpulo a la cerveza, lo que mejora notablemente su sabor y contribuye al proceso de su conservación. Se la ha llamado La Sibila del Rhin y la Profetisa Teutónica. Canonizada por la Iglesia Católica, el 12 de octubre de 2012 el papa de Benedicto XVI le otorgó el título de Doctora de la Iglesia (una de las 36 personas, la cuarta mujer, que en la historia han recibido ese título), y asimismo es venerada por la Iglesia Anglicana. Científicos alemanes han bautizado con su nombre un asteroide en agosto de 1918 y un cráter lunar en febrero de 2016. Una de las canciones de Hildegarda de Bingen (Columba aspexit) fue utilizada en la banda sonora de la película A Beautiful Mind, ganadora del Oscar a la mejor película en el año 2001, y dicha banda también estuvo nominada para un Oscar.

Otra mujer extraordinariamente culta fue Eloísa, famosa por su inteligencia, porque dominaba el latín, el griego y el hebreo y porque había estudiado los autores antiguos, aunque fue más conocida por sus amo-

res desventurados con Pedro Abelardo, profesor de lógica y dialéctica en París y uno de los iniciadores de la escolástica. Eloísa y Abelardo se conocieron el año 1116, cuando él tenía 37 años y ella 17. Abelardo obtiene de Fulberto, tío y tutor de Eloísa, que le conceda alojamiento donde ellos viven a cambio de actuar como preceptor de la joven. Ambos escribían poesías y componían canciones, pero de Eloísa solo han sobrevivido las cartas que cruzó con Abelardo, que han sido consideradas como documentos notables, hasta el punto de que se la califica como la fundadora de la literatura medieval francesa. Diversos autores posteriores encontraron inspiración en este romance, entre ellos Juan Jacobo Rousseau, quien escribió en 1762 una novela titulada Julia o la nueva Eloísa, referida a amores contrariados y toda compuesta de cartas, que fue la obra del autor más vendida en su época.

Participante Johnatan: Profesor, ¿la universidad en la época que consideramos era gratuita? ¿Podían los pobres cursar estudios en la universidad?

Profesor: Debo comenzar por decir que cursar estudios en la universidad tenía costos considerables. Los estudiantes debían pagar por su estancia y mantenimiento y por los estudios unas sumas elevadas, además de la adquisición de útiles de estudio (alquiler de libros o de pergaminos, compra de instrumentos para escribir, velas para estudiar en la noche), que solo estaban al alcance de las familias pudientes. A lo dicho se agrega que se exigía a los estudiantes disponer de importantes sumas de dinero para pagar las celebraciones –que en España incluía corridas de toros- y propinas que debían hacer al concluir los estudios para poder graduarse.

Es oportuno señalar también, de modo preliminar, que cuando se crearon las universidades no se hacía la distinción entre universidades públicas y universidades privadas. La estructura del poder público, si puede llamarse así, era muy diferente en esa época, anterior al surgimiento de los Estados nacionales y al Estado de Derecho. En la edad media existía una constitución estamental, no escrita, en la que las tareas fundamentales se distribuían en esta forma: la nobleza tenía a su cargo las actividades guerreras para la defensa del conjunto. Por el pacto de va-

sallaje (no escrito) los señores feudales debían proteger y defender a sus vasallos, y estos les pagaban las prestaciones feudales, generalmente en especie. A la Iglesia le correspondía ocuparse de los servicios de salud y educación, para lo cual recibía donaciones y limosnas y cobraba el diezmo, un tributo que consistía en la entrega que hacían los agricultores y criadores del diez por ciento de su producción. Los burgueses, instalados en las ciudades, eran principalmente comerciantes, artesanos, prestamistas o banqueros y profesionales liberales, y, en una etapa posterior, formaron lo que se llamó "el estado llano", estamento en que se gestó la revolución burguesa. A ellos correspondía pagar los impuestos para el sostenimiento de los monarcas y de su tren de gobierno.

Los servicios educativos de la Iglesia se prestaban en los conventos y en las escuelas parroquiales, monacales y catedralicias, los cuales eran en principio gratuitos. Pero no así las universidades, pues los docentes derivaban su sustento del pago que hacían los estudiantes o sus familias. Esto significa que, al comparar a las universidades medievales con las actuales, a aquellas debe calificárselas de privadas, excepto casos como el de la Universidad de Nápoles, la primera universidad estatal y laica. En efecto, para el sostenimiento de aquellas universidades no habían asignaciones previstas en el presupuesto público, ni los profesores eran empleados públicos, ni regía, como ocurre actualmente en muchos países, el principio de que los estudios son gratuitos. Pero tampoco es exacta la identificación plena de las universidades medievales con las universidades privadas de nuestro tiempo. Para empezar, las universidades privadas actuales son de muchas clases y van desde instituciones no gubernamentales de beneficio público hasta empresas lucrativas, pasando por instituciones que tienen una finalidad última de carácter religioso. Pero todas ellas tienen en común que prestan un servicio educativo de gestión privada, a través de personas jurídicas de derecho privado, generalmente fundaciones o asociaciones civiles, bajo la inspección del Estado. Las universidades medievales no tenían una regulación general predeterminada, por el mismo hecho de que inicialmente surgieron de la sociedad en forma espontánea. Mucho tiempo después se les dota de personalidad jurídica y llegan a adquirir un patrimonio propio, pero aun cuando los conceptos de instituciones de derecho público

y de derecho privado no estaban bien delimitados en esa época, como tampoco lo estaban las competencias de las autoridades laicas y las de la iglesia en el tema educativo, las universidades y sus integrantes van adquiriendo un conjunto de prerrogativas, a las cuales antes nos hemos referido, que nos autorizan a afirmar que las universidades medievales tenían el status de instituciones de derecho público.

Así pues, la carga económica de los estudios recaía sobre los estudiantes y sus familias, los cuales muchas veces tenían serias dificultades para soportarla. Es de observar que entre los estudiantes universitarios no abundaban los aristócratas, pues estos tenían mayor inclinación hacia el manejo de las armas y las actividades guerreras. Sí había muchos hijos de familias burguesas, las cuales podían costear los estudios holgadamente, pero había también los clérigos a los que subsidiaba la Iglesia y un grupo importante de estudiantes pobres. Estos últimos seguían sus estudios con privaciones de toda clase, a veces vivían dos o más en una misma habitación, e incluso, para ahorrar y para darse calor, dormían dos en una sola cama. Asimismo, estos estudiantes, cuando no eran clérigos, realizaban cualquier clase de oficio para subsistir, como los de dar clases y actuar de costureros o botoneros, y a veces se procuraban el dinero necesario con actividades muy irregulares.

En ocasiones, los estudiantes pobres conseguían algún patrocinante, que era un potentado o una institución con muchos recursos que les otorgaban una beca de estudios. También habían ricos generosos que fundaban instituciones para dar alojamiento y comida a estudiantes meritorios pero económicamente necesitados. Estas instituciones fueron los "colegios", como por ejemplo el que fundó el año 1257 en París el teólogo francés y confesor del rey Luis IX, Robert de Sorbon, cuyo nombre fue tomado tiempo después para designar a la Universidad de París en su conjunto (La Sorbonne). A los más importantes de estos colegios asistían los profesores a dar sus clases, pero los exámenes debían ser rendidos por los estudiantes en la universidad. En ocasiones los estudiantes que recibían becas de familias adineradas contraían el compromiso de actuar como preceptores de miembros de esas familias que cursaban estudios en la universidad.

Los colegios se dividieron en colegios mayores, que correspondían a cursantes que aspiraban a los títulos mayores: Licenciatura, Maestría o Doctorado, y los colegios menores, o simplemente colegios, donde residían y recibían clases los aspirantes al Bachillerato. La institución de los colegios se extendió en las ciudades europeas dotadas de universidades en una medida tal, que solo en la ciudad de París al final de la edad media habían 68 de estas instituciones. En España los colegios tenían mucha autonomía, los colegiales estaban organizados para asumir la administración y el mantenimiento de la institución y al principio designaban como Rector a uno de ellos. Tiempo después, los colegios dejaron de cumplir objetivos docentes o de investigación y quedaron como residencias estudiantiles, pero en muchos de ellos se siguieron realizando actividades culturales, académicas, religiosas o deportivas.
En todo caso, fueran ricos o pobres los estudiantes, entre ellos se había creado una cultura particular que buscaba combinar el trabajo académico, generalmente exigente, con la diversión. En esa época (y en otras) los estudiantes eran muy dados a las francachelas, los alborotos y altercados y a las ceremonias poco edificantes como las que sometían a los nuevos estudiantes, llamadas "las novatadas".

En las universidades españolas del medioevo se pusieron en boga las tunas, que eran grupos musicales organizados por facultades que tocaban sobre todo instrumentos de cuerdas y de percusión. Con sus vistosos uniformes, muy adornados con cintas de colores sobre la toga negra, y su alegría contagiosa, daban serenatas y en vacaciones realizaban giras por otras ciudades, incluso del exterior, lo que les permitía recaudar ingresos para el financiamiento de sus estudios. Las tunas han persistido en algunas universidades españolas y han influido para que se organicen conjuntos de este tipo en universidades extranjeras.

Otra figura de la cultura estudiantil eran los goliardos, unos estudiantes generalmente pobres que comienzan a observarse por primera vez en las calles de París en los siglos XII y XIII. Eran unos intelectuales bohemios que para sobrevivir fungían de juglares y de bufones, que escribían poesías, trasegaban vino en grandes cantidades, elogiaban

la belleza femenina y criticaban el establecimiento medieval, como lo destaca Jacques Le Goff en su libro Los intelectuales de la Edad Media, quien agrega que "Es significativo el hecho de que la poesía goliardesca fustigue –mucho antes de que esa actitud llegue a ser un lugar común de la literatura burguesa- a todos los representantes del orden de la alta Edad Media: el eclesiástico, el noble y hasta el campesino". Se han conservado recopilaciones de poesía goliardesca en las que se manifiesta el gozo por vivir y se elogian los placeres terrenales, lo cual contradice la idea de tristeza y oscuridad que generalmente se tiene sobre la edad media. Inspirado en los poemas de los goliardos, el alemán Carl Orff compuso en 1936 la muy celebrada cantata escénica Carmina Burana.

Conforme a lo expuesto anteriormente, hay que concluir que la creación y el desarrollo de las universidades introdujeron cambios muy importantes en la sociedad medieval de Europa. La formación de numerosos intelectuales dotados de capacidad de análisis, espíritu crítico y acostumbrados a expresar libremente sus ideas, además de profesionales de la medicina bien capacitados, tenía necesariamente que producir transformaciones significativas en el orden social. En la edad media existían dos poderes dominantes: el Sacerdotio y el Imperium y con la creación de las universidades se fue formando un tercer poder, el Studium, que siglos después dio origen a la Ilustración y, en alianza con la burguesía, tomó la bandera de la renovación de la sociedad.

Proyecto de Reforma del Régimen de los Estados Federales en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión

González Cruz, Fortunato
CIEPROL-ULA. E-mail: morochodos@gmail.com

Recibido: 15/05/20/ Aceptado:07/06/20

I.- Introducción.

La ilusión federal ha acompañado a los venezolanos desde los tiempos de la fundación de la República y nunca ha logrado satisfacerla. Jamás ha tenido el Estado Venezolano forma unitaria, siempre federal o centro federal como en la Constitución de 1830, pero siempre han sido declaraciones formales en los textos constitucionales sin expresión concreta en la asignación de competencias estadales ni en la capacidad para generar recursos fiscales propios, mucho menos en las posibilidades reales de liderar su propio desarrollo económico y social. Cuando los Estados han realizado actuaciones exitosas ha sido como consecuencia de las relaciones políticas o personales de sus gobernadores con el Presidente de la República y sus ministros, no por aplicación de políticas federales o descentralizadoras. La excepción, con muchos defectos, fue el breve lapso de tiempo entre 1989 y 1994, en el que se estableció una política de descentralización, se sancionaron leyes e implantaron mecanismos de transferencias de competencias del Estado Nacional a los Estados Federales. Dos problemas surgieron entonces: La permanente sospecha en el gobierno nacional respecto de las capacidades regionales para gestionar las materias transferidas, que limitó gravemente los poderes administrativos y los recursos financieros otorgados a los Estados; y la falta de interés en algunos gobernadores para asumir plenamente los desafíos que implicaba y las responsabilidades que demandaba el proceso descentralizador. Si bien durante el mandato del presidente Carlos

Andrés Pérez se le dio a la descentralización un significativo impulso, le faltó a nuestro juicio, aparte de las dos observaciones ya hechas, un efectivo instrumento de coordinación. Luego hubo un impulso extraordinario durante el gobierno provisional del Dr. Ramón J. Velásquez, quien designó al experto jurista Dr. Allan Brewer Carías como Ministro para la Descentralización.

El objetivo de una reforma del régimen estadal en la Constitución es la redistribución del Poder Público en Venezuela para la superación de las desigualdades territoriales mediante el estímulo de las potencialidades de todo el territorio del país. Reforzar las instituciones políticas territoriales para que estén en condiciones de asumir el liderazgo del desarrollo sostenible en cada región. Es en parte lo que en algún momento de la euforia revolucionaria se denominó "desarrollo endógeno" pero mucho más, porque también hay que pensar en inversiones de capitales externos en todo el territorio nacional.

Las consecuencias del centralismo han sido en lo político la hipertrofia del Poder Nacional, el escuálido desarrollo del Poder Público Estadal y la ausencia de políticas de desarrollo propio de los Estados. Tan sólo existe la exitosa experiencia de algunos programas creados por las extintas Corporaciones Regionales de Desarrollo. En lo social y económico la desigualdad en el desarrollo territorial del país es grande, porque se produce una gran concentración de las oportunidades en el Área Metropolitana de Caracas y la zona norte costera, que contrasta con el menor desarrollo relativo de la provincia venezolana. Las estadísticas muestran cómo unos pocos Municipios concentran las grandes empresas que pagan el impuesto a las actividades económicas, mientras que la mayoría de ellos carecen de una base económica siquiera suficiente para pagar la nómina de sus trabajadores. También queda la gigantesca pérdida de oportunidades y el gasto inútil en una burocracia superflua.

Se impone, en consecuencia, la reordenación del Estado, la redistribución del Poder Político, una reasignación de competencias y recursos dirigida al fortalecimiento de los niveles estadales, y la creación de efectivos mecanismos de asistencia técnica y financiera, así como mecanis-

mos de control eficaces.
No se trata de sólo de arreglos gubernamentales sino también políticos, de modo que se fortalezcan los partidos políticos en las regiones y en los Municipios, con el objeto de mejorar la calidad del liderazgo político regional y local, y la necesaria reforma del modelo electoral que contribuya a obtener tales objetivos.

El primer análisis de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ya vigente lo realiza la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en mayo del año 2000 y publica las conferencias en el mes de septiembre de dicho año. Entonces afirmamos lo siguiente. (Pág. 263 y sig.):
"Sobre los principios del modelo de Estado Federal de Estado, la doctrina reconoce los siguientes:

a) El Estado Federal se expresa en una Constitución Federal de contenido político y jurídico, no en un pacto (García Pelayo. Obras Completas. Tomo III. Pág. 416) Es decir, se parte de un Estado preexistente que se desea redefinir mediante el ejercicio pleno de su soberanía originaria. No se trata por tanto de un pacto entre Estados soberanos e independientes, sino de la adopción de un diseño particular, la manera cómo se integra un Estado que reconoce la diversidad y la consagra mediante el establecimiento de tres niveles territoriales de gobierno, cada uno con un Estatuto Político y Jurídico propios;

b) El Estado Federal es la expresión de un pluralismo político que reconoce la existencia de unidades político-territoriales con un alto nivel de integración entre sí y con un alto grado de autonomía de cada una de ellas. En cada unidad coexisten diversas formas de expresión política;

c) La interdependencia institucional de los tres niveles territoriales de gobierno por ejercer cada uno de ellos competencias exclusivas, competencias concurrentes y responsabilidades compartidas;

d) El reconocimiento de los valores históricos y socioculturales que definen los niveles territoriales de gobierno, y de los procesos de lugarización de los asentamientos humanos;

e) El establecimiento de relaciones intergubernamentales entre los tres niveles territoriales de gobierno para el ejercicio de las competencias exclusivas y el logro del principio de solidaridad.

f) La colocación de competencias exclusivas en cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno supone la existencia de materias cuya legislación y ejecución le son atribuidas en régimen de exclusividad a la República, a los Estados y a los Municipios;

g) Unas relaciones de coordinación para el cumplimiento de los cometidos estadales comprendidos en las competencias concurrentes, lo cual supone una normativa que determine:

g.1 A qué nivel corresponde legislar sobre dicha competencia;

g.2 A qué nivel le corresponde el ejercicio de dicha competencia;

g.3 Si la competencia se ejerce en forma compartida entre varios niveles territoriales de gobierno, a qué nivel le corresponde ejercer determinadas funciones o prestar determinados servicios;

g.4 Los mecanismos de financiamiento con incorporación del principio de la autonomía tributaria;

g.5 Los mecanismos de control, y en qué circunstancias el nivel superior puede intervenir la función o el servicio que cumple el inferior.

h) El resultado debe ser una síntesis dialéctica entre poderes y no una mera relación de equilibrio, lo cual supone conflictos y mecanismos institucionalizados de solución de los mismos; además, los princi-

pios de integración y solidaridad."

Más adelante afirmo (Pág. 279): "Como conclusión, La Constitución de 1999 no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado. A lo sumo lo que establece en una posibilidad para que mediante leyes de base y orgánicas tal proceso se pueda dar en el futuro. Las declaraciones iniciales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales son engañosas porque el sistema federal descentralizado no se desarrolló institucionalmente en el texto constitucional." No obstante, en principio, la distribución del Poder Público en la Constitución venezolana de 1999 es adecuada a un Estado Federal tal como lo define el Artículo 16.

"Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división políticoterritorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo."
Luego señala: "Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral."

El Poder Público se distribuye en tres niveles territoriales: La República, los Estados y los Municipios. Sólo el Poder Público Nacional se divide, de modo que el principio de la división y separación de los poderes de conformidad con este artículo sólo es necesariamente aplicable al Poder Nacional. Conviene que los Estados dividan el poder en sus tres

ramas; no obstante, los Municipios tienen otra naturaleza y la división del Poder no tiene razón suficiente, al menos como principio general.
Más adelante, la Constitución establece el principio de la descentralización en su Artículo 157 que dice: "La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización. Y el artículo siguiente dispone: "Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales."

La Constitución define al Poder Público Estadal así: "Artículo 159. Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República". Los artículos 160 y 161 señalan que el gobierno y la administración de los Estados les corresponden al Gobernador, y el Poder Legislativo, que comprende legislación y control político, al denominado Consejo Legislativo.

Respecto del Poder Público Municipal señala lo siguiente: "Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende: 1. La elección de sus autoridades. 2. La gestión de las materias de su competencia. 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos".

Los artículos 174 y 175 establecen que el gobierno y la administración del Municipio le corresponde al Alcalde, y la función legislativa (no dice el Poder Legislativo) al Concejo.
La historia demuestra que Venezuela ha sido un país con un alto grado de concentración y centralización del poder, y no sólo del Poder Público. Dentro de este campo está el centralismo de los partidos políticos que imponen desde las cúpulas la voluntad de sus líderes con poca o nula

capacidad de las instancias estadales y municipales para decidir sobre política ni sobre candidaturas. La reversión de esta tendencia histórica altamente antidemocrática e ineficiente requiere de la atención de tres aspectos claves:

a) La libertad como principio, que supone responsabilidades. La libertad en las instituciones políticas se denomina autonomía.
b) Descentralización de los partidos políticos para que las instancias regionales y locales asuman sus responsabilidades frente a sus partidarios y votantes.
c) Mayor libertad supone más responsabilidades, y de allí mejores mecanismos de apoyo técnico y financiero, mejor y más eficaces controles político, administrativo y fiscal, y por lo tanto de fiscalización, vigilancia e incluso poderes de intervención.

La propuesta debe comprender la asignación de materias sustantivas a los Estados, que deben asumir competencias específicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al tener competencias propias, deben contar con tributos propios, así como mecanismos de financiamiento por transferencias como el Situado y otras condicionadas. Esto supone capacidad para dictar normas, es decir, un Poder Legislativo representativo, eficaz y con funciones de control político. Hay que implantar un Poder Judicial estadal sin subordinación.

La propuesta significa el fortalecimiento del Municipio que se logra si se le reconoce a las ciudades y centros poblados su gobierno propio. Un Municipio autónomo, con poder político y administrativo capaz de liderar el desarrollo local sostenible, y asegurarle a la población un buen grado de bienestar y de prosperidad. Como los Municipios son distintos unos de otros, cada ciudad debe tener, dentro de un modelo estándar, la organización municipal apropiada a sus características. Esto se logra mediante un diseño que respete las particularidades del lugar, si se parte de una cierta representatividad de los concejales, eligiendo el número óptimo de acuerdo con las técnicas conocidas, se dota de suficientes recursos tributarios, se auxilia mediante transferencias, y se le apoya en lo técnico y en lo financiero, lo que supone una estructura

administrativa nacional y estadal de apoyo. Es posible que Venezuela requiera elevar el número de Municipios de 335 al año 2019 a unos 2000. Un salto de esta naturaleza le daría la posibilidad a los centros poblados de autogobernarse, asumir responsabilidades políticas y administrativas, asegurar su bienestar y gestionar su propio desarrollo. Pero supone también establecer formas de apoyo y de control.

El fortalecimiento de los Municipios obliga al fortalecimiento de los Estados en un régimen federal, para que asuman competencias propias, descarguen a los Municipios de materias que les resulta difícil de atender, y les sirvan de apoyo administrativo, técnico y financiero en especial a los pequeños y medianos.

Las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 y los principios consagrados en la Constitución sancionada son claras sobre la intención descentralizadora, pero ya en el texto constitucional, en su versión definitiva, pues bastante se había avanzado en la primera discusión, de aquellas intenciones no quedó nada al establecerse la organización del Estado Federal Descentralizado, más centralizado que en la Constitución de 1961, con una asignación de competencias a los Estados prácticamente inocua y desprovistos de ingresos propios. Por si fuera poco, el desarrollo constitucional ha sido francamente negativo y los gobiernos "bolivarianos" le menoscabaron las pocas competencias y les anularon las posibilidades de generar recursos propios.

Nuestro criterio es que se puede avanzar en la descentralización mediante una reforma de la Constitución, puesto que en ella están los Principios Fundamentales, que no se desarrollaron al definir el régimen de los Poderes Nacional ni Estadal en el Título IV "Del Poder Público", en particular en el Capítulo II "De las Competencias del Poder Público Nacional", y en el Capítulo III "Del Poder Público Estadal". Los constituyentes de 1999 habían aprobado en primera discusión una distribución de competencias y asignación de recursos de contenido federal, que luego se desechó en la segunda discusión.

El Derecho Constitucional Comparado ofrece unos escenarios intere-

santes para ilustrar sobre el modelo que puede resultar más conveniente en Venezuela y lograr un buen sistema federal: La buena gestión del desarrollo de cada Estado, la correcta prestación de los servicios estadales, la modernización de la Política y de la Administración Pública Estadal, la creación del fisco estadal, el desarrollo de la conciencia contributiva y la formación de ciudadanía. A estos fines contribuyen los Objetivos del Desarrollo Sostenible aprobados por la ONU, que deben servir de guía en este trabajo de reingeniería constitucional.

Por último, es conforme a la naturaleza de un Estado Federal la existencia de un Senado, una cámara de representación territorial en el Congreso de la República que garantice el principio de la igualdad de los Estados mediante una representación de igual número de senadores, y, además, mejore el proceso de discusión y aprobación de las leyes.

II.- Distribución de competencias y recursos

El modelo federal de Estado es complejo y para aprovechar sus ventajas es indispensable el establecimiento de un concepto sistémico, integral, interrelacionado que permita que cada Estado Federal opere con sus particularidades en armonía con el Estado Nacional y con los Municipios, con efectivos controles políticos, administrativos y judiciales, que aseguren el correcto engranaje de sus componentes.

Existen materias de competencia estatal que evidentemente corresponde su atención al Poder Nacional, como también existen asuntos de clara responsabilidad local. Dos ejemplos bastan para ilustrar esta afirmación: La defensa nacional, evidentemente de competencia nacional; y el aseo urbano y la recolección de residuos, típicamente locales. En ambas debe haber cooperación entre los poderes públicos pero su responsabilidad corresponde en el primer caso al Poder Nacional y en el segundo al Municipio. Los estados unitarios no tienen poderes intermedios, pero recurren al establecimiento de formas administrativas de gestión en regiones o provincias con el objeto de desconcentrar y a la vez coordinar la gestión de los asuntos públicos con los Municipios. Pero en un Estado

Federal tienen que existir, por su propia naturaleza, instancias de poder político subnacionales que deben tener poder efectivo; de allí que el diseño de la asignación y gestión de competencias demanda mucho más atención y cuidado, para asegurar la eficiencia y evitar la anarquía. En defensa nacional, por ejemplo, las reglas la define el Poder Nacional, sin duda, además, desarrolla las políticas y ejecuta los programas. Es muy reducido el campo de actuación de los Estados y Municipios en materia de defensa nacional, que no sean meros actos de apoyo o colaboración. En salubridad, aseo y desechos las reglas son municipales, y los otros poderes pueden cooperar y su intervención en estas materias debe ser excepcional. Cuando existen poderes estadales con poder efectivo, como sucede en Canadá, Estados Unidos, México, Brasil y Argentina, para referirnos sólo a los modelos federales de América, las exigencias de la arquitectura del poder son mayores y delicadas.

De estos modelos y del texto resultante de la primera discusión de la Constitución de Venezuela, se puede establecer un sistema de distribución del Poder Público equilibrado y funcional a tres niveles territoriales. Para ello es de primera importancia tratar con sumo cuidado tres asuntos claves:

a) La correcta asignación de las materias que corresponden a cada nivel;

b) La justa asignación de recursos propios y los principios que rigen las transferencias financieras nacionales a los Estados, unas libres y otras condicionadas; y

c) La acertada definición de los mecanismos de coordinación, cooperación y control, que sin menoscabo de la autonomía, aseguren el funcionamiento del conjunto del Estado y el complimiento de objetivos concretos y responsabilidades específicas, y las sanciones efectivas, de modo que se asegure el fin fundamental de lograr el bienestar y la prosperidad de la población.

Como se dijo antes, hay que considerar como referentes principales en la asignación de competencias públicas los Objetivos de Desarrollo

Sostenible. Por el alto grado de generalidad del texto constitucional y su vocación de permanencia, es recomendable asumirlos en términos lo más abstracto posible sin que pierdan su sentido y que puedan ser plenamente desarrollados cada uno en el nivel territorial al que corresponde su atención. Con estas orientaciones se propone la asignación de las siguientes materias como competencias de los Estados:

1. Desarrollo económico y social sostenible y la promoción del bienestar y la prosperidad de su población.
2. Protección del ambiente. Minerales no metálicos. Salinas. Gestión final de desechos.
3. Ordenación del territorio.
4. Educación básica, media, diversificada y técnica.
5. La promoción de la cultura, la ciencia, la tecnología y el deporte.
6. Servicios de atención de la salud ambulatoria y hospitalaria.
7. Policía, seguridad ciudadana y defensa civil.
8. Vialidad estadal.
9. Puertos y aeropuertos nacionales.
10. Tierras baldías.
11. Las transferidas por el Poder Nacional.

Como se puede observar, algunas de estas competencias son concurrentes y requieren desarrollo legislativo para establecer los mecanismos de coordinación. Para atender estas competencias, los Estados requieren recursos propios, tributarios o no y transferidos. Entre los recursos que deben disponer los Estados están los siguientes:

1. Impuesto a las transacciones inmobiliarias.
2. Impuesto a las sucesiones, legados y donaciones.
3. Impuesto ambiental.
4. Impuesto al consumo de gasolina, gasoil, gas y derivados del petróleo.
5. Impuesto a la actividad minera.
6. Tasas por uso de autopistas estadales, puertos y aeropuertos.
7. Contribución de vialidad estadal.
8. Los ingresos por Situado Constitucional.

9. Otras transferencias condicionadas.

Por supuesto que hay que agregar la competencia legislativa sobre su organización, el desarrollo de las materias de su competencia y la creación de sus Municipios. Para ello se requiere un Parlamento, un cuerpo colectivo que ejerza el Poder Legislativo integrado por un número de diputados que representen la población y cuente con legitimidad. Este debe, como es conforme con su naturaleza, dictar leyes y ejercer las funciones de control político más necesarias cuantas más competencias recaigan sobre el gobierno regional. Podría ser conveniente la elección de los legisladores por circunscripciones electorales coincidentes con los Municipios y en proporción a la población. Estos asuntos deben ser desarrollados en una Ley Orgánica del Poder Público Estadal.

III.- Sistema de coordinación y apoyo político, administrativo, técnico, financiero y de control de gestión

La coherencia de la gestión pública requiere de un buen sistema de planificación, coordinación y control que, con respeto a las autonomías, se cuente con estructuras que aseguren acuerdos políticos, coordinación administrativa, apoyo técnico, asistencia financiera y un eficaz control de gestión. Todo ello debe tener una clara orientación sobre las siguientes bases:

a) Cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.
b) Planes, programas y proyectos concertados.
c) Apoyo técnico y administrativo.
d) Suficiencia financiera.
e) Eficaces mecanismos de control de gestión en el cumplimiento de los objetivos y metas, con mecanismos correctivos y sancionatorios.

Estimamos que el Consejo Federal de Gobierno creado por la Constitución de 1999 puede ser ese mecanismo con alguna modificación constitucional y un nuevo desarrollo legislativo. En el nivel político se debe colocar la representación máxima del modelo político, por ello

la presidencia del Consejo Federal de Gobierno debe corresponderle al Presidente de la República, y estar integrado por los gobernadores de los Estados y al menos tres alcaldes por cada Estado. Los ministros deben asistir a sus reuniones con voz pero sin voto, como también los representantes de las universidades, de organizaciones calificadas de la sociedad civil y del sector privado de la economía. La opinión de los ministros y representantes de la sociedad civil son importantes, pero las decisiones les corresponde a los electos, que tienen la investidura popular. La Secretaría Ejecutiva debe tener un comité directivo integrado por un Ministro, tres gobernadores, tres alcaldes, con un Director Ejecutivo, un Director Técnico, un Director Financiero y un Director de Control designados por el Consejo Federal de Gobierno. Luego la organización puede ser estructurada con arreglo a los ODS agrupados de acuerdo a una integración lógica que permita planificar y cuantificar resultados concretos para una acción gubernamental eficaz.

IV.- Calidad de la política y de la gestión pública

Entre los asuntos claves a considerar en una reforma constitucional están algunos problemas graves como la corrupción, el despilfarro y la mala gestión que afectan el desempeño de la Administración Pública. Es necesario generar una cultura del buen gobierno, excelentes servicios a la población, del cuidado de los bienes públicos, de transparencia y de la sana administración. Estimamos que el Consejo Federal de Gobierno en coordinación con el sistema educativo y otras instituciones públicas y privadas puede ocuparse de ello.

Otro aspecto importante tiene que ver con la calidad de la política que toca básicamente al sistema de partidos políticos y al sistema electoral. Estos temas no son ajenos a este trabajo pero requieren de un análisis separado. El fortalecimiento de las capacidades regionales y locales pasa por la modernización, descentralización y el fortalecimiento de los partidos políticos y todas las organizaciones intermedias de la sociedad civil, como los sindicatos y los gremios.

Dicho lo anterior, el Capítulo III del Título IV quedaría redactado así: Artículo…Se reforma el artículo 162 de la siguiente manera:

Artículo 162. El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes: 1. Legislar sobre las materias de la competencia estadal. 2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado. 3. Ejercer el control político y de gestión del Gobernador. 4. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados a la Asamblea Nacional, en cuanto les sean aplicables.

Los legisladores estadales serán elegidos por un período de cuatro años. Podrán ser reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.

Artículo…Se reforma el artículo 164 de la siguiente manera:

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los Estados:
1. Dictar su Constitución y organizar sus poderes públicos.
2. La división políticoterritorial y la organización de sus Municipios.
3. La libre administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios.
4. Desarrollo económico y social sostenible y la promoción del bienestar y la prosperidad de su población.
5. Ordenación del territorio.
6. Protección del ambiente.
7. Régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos y de salinas.
8. La gestión y disposición final de residuos.
9. Educación primaria, básica, media, diversificada y técnica.
10. La promoción de la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología.
11. Servicios de atención de la salud ambulatoria y hospitalaria.

12. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio que corresponden a los Municipios, y la defensa civil.
13. La gestión de sus tierras baldías.
14. Vialidad estadal y la gestión de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos nacionales.
15. Las transferidas por el Poder Nacional.
16. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

El cumplimiento de las competencias estará orientado por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, solidaridad, corresponsabilidad y subsidiaridad, de conformidad con la ley. Las competencias de naturaleza concurrente establecidas en los numerales 4, 6 y 10 son de obligatoria coordinación con los Poderes Nacional y Municipal.

Artículo…Se agrega el artículo…:

Artículo. Los Estados tienen la obligación de prestar apoyo a los Municipios en el cumplimiento de sus competencias y en la prestación de los servicios públicos. Para ello crearán con estos las instancias de coordinación y cooperación que sean necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de los planes de desarrollo sostenible.

Artículo…Se reforma el artículo 167 de la siguiente manera:

Artículo 167. Son ingresos de los Estados:
1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
2. Los impuestos a las sucesiones, legados y donaciones; ambiental; al consumo de gasolina, gasoil, gas y otros derivados de los hidrocarburos; y a la actividad minera.
3. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios; autopistas, puertos y aeropuertos estadales; papel sellado, timbres y estampillas.
4. Contribución de vialidad estadal.

5. Situado Constitucional.
6. Otras transferencias.
7 Los demás recursos, impuestos, tasas y contribuciones que les asigne la ley.
8. Los provenientes de multas y sanciones.

El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, el cual se distribuirá entre los Estados en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

Artículo…Se reforma el artículo 185 de la siguiente manera:

Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es un órgano de planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo nacional sostenible y del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los Estados y tres alcaldes por cada Estado. Los ministros asistirán a sus reuniones con voz pero sin voto, como también los representantes de las universidades, del sector privado de la economía y otros sectores sociales. Tendrá una Secretaría Ejecutiva integrada por un Ministro, tres gobernadores y tres alcaldes; con un Director Ejecutivo, un Director Técnico, un Director Financiero y un Director de Control designados por el Consejo Federal de Gobierno

Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las dis-

tintas entidades públicas territoriales, y a apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

V. Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente. 1999. Actas. Volumen II y III. Imprenta Nacional. Caracas.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2000. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.

González Cruz. F. 2000. El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999. En La Constitución de 1999. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Anauco Ediciones. Caracas.

Proyecto de Reforma del Régimen Municipal en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión

González Cruz, Fortunato
CIEPROL-ULA . E-mail: morochodos@gmail.com

Recibido: 15/05/20/ Aceptado:07/06/20

I. Introducción. Exposición de Motivos

En el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), Unidad Académica de la Universidad de Los Andes, tenemos más de 25 años haciendo estudios e investigaciones sobre la ciudad y el Municipio. Este Centro fue fundado a iniciativa de quien encabeza el equipo que elabora este informa, luego de haber desempeñado el cargo de Administrados Municipal, una figura creada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela de 1989 que no tuvo éxito; en 1999 fui electo como el primer Alcalde de la ciudad de Mérida, figura creada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese año y que si que fue una decisión política acertada. Cumplida esta etapa, continué como profesor de Derecho Público en la Universidad de Los Andes que no había dejado a un lado, y en compañía de varios expertos entre quienes se encontraban Allan Brewer Carías, Manuel Rachadell, Marcos Avilio Trejo, Francisco González y otros, fundamos el CIEPROL, con la idea de abrir en Venezuela un centro de estudios de las administraciones locales, y aprovechar la experiencia y los conocimientos acumulados por mi incursión en la administración y en la política municipal. Son 25 años de trabajo ininterrumpido en el que se ha realizado investigación, docencia, extensión y capacitación, y establecido alianzas nacionales e internacionales. Con este aval nos atrevemos a ofrecer estas propuestas, que con el Proyecto de Reforma del Régimen Estadal, pueden contribuir a

modernizar la democracia una vez superada la tiranía venezolana.
La calidad de la democracia comienza por la calidad de los Municipios. Un gobierno local que sea expresión de los anhelos de su comunidad, se ocupe de liderar su desarrollo y de atender con eficiencia los servicios, le proporciona a toda la sociedad y a su sistema político una base firme. A partir de un Municipio fuerte, el poder público será mejor, más democrático, más eficiente, con mejores posibilidades de asegurarle a la sociedad mayores niveles de bienestar y prosperidad.

La ciudad es una de las mejores obras del hombre y es y será sin duda su hábitat. Su calidad depende de muchas variables. Por ahora, sin dejar de reconocer la importancia de otros procesos urbanos tanto o más importantes que los expuestos a continuación, por el tema a que se refiere este trabajo se trata de destacar la calidad de su gobierno y de su administración, que dependen mucho de la calidad de su diseño institucional, de sus políticos, de sus partidos políticos y del clima que generan; y en cuanto a la administración, de la calidad humana de sus funcionarios y del conocimiento científico y técnico que los califican, todo dentro de un diseño institucional que logre la correcta integración y proporcionalidad de los tres componentes del gobierno local: lo político, lo técnico y la participación de sus ciudadanos.

En cuanto a la calidad de sus políticos hay que destacar los procesos individuales y sociales que llevan a las personas a la política, bien en forma profesional o bien como ejercicio pleno de sus derechos políticos. Max Weber estudió el tema y clasifica a los políticos en dos tipos: los que viven para la política y los que viven de la política. Este asunto es de una complejidad enorme, pero prefiero delimitar estas reflexiones a la ciudad y señalar que en estos ámbitos locales, la política tiene más de servicio que de poder, incluso en las grandes ciudades. Existen sociedades que muestran un camino a la política que comienza en los puestos más pequeños y se mantienen vínculos con estos ámbitos locales aun cuando los políticos suben a los más altos niveles nacionales: Francia, Canadá, Alemania, por ejemplo. Indudablemente que este camino enseña más a los políticos que aquellos que comienzan por la cúspide del poder. El tema de los partidos políticos también está suficientemente

documentado y valorado desde Maurice Duverger hasta hoy. En conjunto, la política local, los conflictos entre gobierno y oposición, sus formas de resolver las diversas posiciones, y por supuesto sus lenguajes y formas de comunicación con los electores crean una ecología de la política local que influye en forma determinante en la calidad de vida de los ciudadanos. En el libro "Ciudad Política" analizo estas cosas con más detalle. (2019)

A fin de cuentas, en manos de los alcaldes y los concejales, como de los funcionarios de la administración local, está el bienestar de los habitantes de la comunidad. Deben ser personas educadas, representativas del gentilicio, serviciales y dispuestas a lograr las mejores condiciones para la excelente prestación de los servicios. Pero hoy, además, deben estar comprometidos con otras cosas importantes aunque no sean de la competencia municipal como la electricidad, internet y muchos otros asuntos que impactan en el colectivo local.

Forma parte de este nivel político su diseño institucional que puede estar en la Constitución, en leyes orgánicas o en leyes de desarrollo. Los elementos claves de dicho diseño son los siguientes: si en el Municipio se establece o no la división del poder entre el legislativo y el ejecutivo, si el Alcalde preside o no el Concejo; si los concejales son ad honorem o concejales funcionarios; el porcentaje de población por concejal; si son elegidos por listas abiertas o cerradas, circuitos o sistemas mixtos; si los candidatos son postulados por partidos o tienen cabida amplia los independientes. La muestra mundial recomienda para los pequeños Municipios sólo Concejo Municipal presidido por el Alcalde. En los Municipios grandes el gobierno local a tres niveles: Concejo, Alcalde que preside el Concejo, y una Comisión de Gobierno que integre a la Alcaldía, al Concejo, a directores y expertos del Municipio que apoye la gestión y colabore en la planificación y evaluación de los planes, programas y proyectos. Los otros aspectos del diseño dependen mucho de las circunstancias nacionales, regionales y locales. Como regla general, la responsabilidad de una buena representación política de la población descansa en los partidos políticos, que si son democráticos, transparentes y con un aceptable grado de autonomía local, se ven obligados a ha-

cer consultas a sus bases y ofrecer a los electores sus mejores opciones. La gobernabilidad y la buena gestión dependen de ellos, como también de una adecuada proporcionalidad que asegure una equitativa representación de los grupos en el Concejo según sus resultados electorales. En este tema electoral y para el nivel municipal, la experiencia recomienda la conformación de listas por partidos y el método de D'Hondt. Las experiencias son abundantes. El Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas hace un análisis comparativo de los regímenes municipales de Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia, Estados Unidos e Italia. Las conclusiones de este exhaustivo estudio son claras:

a) El Municipio es una institución consolidada en Occidente, con arraigo, producto de una larga evolución histórica.
b) La articulación del gobierno local al Estado ha sido contradictoria y obstaculizada por la tendencia centralizadora.
c) El marco normativo tiende a la homogenización, contrario a la naturaleza heterogénea del Municipio.
d) Los procesos de descentralización de los estados han creado estructuras que reducen los espacios competenciales de los Municipios.
e) Los Municipios gestionan entre un 15 y un 45 % del gasto público consolidado.
f) Los fines del Municipio se sostienen y fortalecen para vertebrar, estructurar y organizar la convivencia ciudadana, la cohesión y promoción de la ciudad, y sigue en su papel clásico de prestador de servicios.
g) En lo político resalta la figura del Alcalde en el marco de un sistema mixto donde el Concejo Municipal tiene autoridad y ejerce funciones de gobierno, legislación y control; no administrativas salvo en los Municipios pequeños.
h) En lo electoral se mantiene el sistema de representación proporcional.
i) Se tiende a la profesionalización de la gestión y a la creación de una dirección gerencial supeditada a la dirección política, más necesaria en las grandes ciudades.
j) Mayor, mejor y más eficaz participación ciudadana.
k) Sistemas mixtos de gestión de los servicios públicos.
l) Austeridad.

El Municipio es mucho más que una unidad administrativa, mucho más que una organización del Estado. Es, como se define desde el origen de la denominación romana, una ciudad libre gobernada según sus propias ordenanzas. Es una entidad política local que ejerce el gobierno de la ciudad, por lo tanto toda ciudad, independientemente del número de habitantes, tiene derecho a la libertad política, que se expresa en un gobierno propio. Es la libertad política que se concreta en una forma de gobierno exclusiva de las ciudades. Como la familia es la asociación natural básica de la sociedad, el Municipio es la unidad política primaria de la ciudad y la única forma de gobierno con un ayuntamiento o concejo, también puede tener un alcalde si es necesario, se rige por unas ordenanzas y su fin es el servicio a los ciudadanos. La definición del Diccionario de la Real Academia es buena: "Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes." Insisto en que el territorio es la ciudad. Su historia milenaria dice mucho de sus fortalezas y de su capacidad para asimilar los cambios que le han permitido subsistir y ser hoy tanto o más actual. La clave de su longevidad es que asegura a la ciudad un gobierno colegiado, democrático, cercano y útil. Cuando uno de estos fundamentos falla, las consecuencias las sufren los habitantes de la ciudad y estará en sus manos la rectificación mediante el ejercicio de la ciudadanía. De los análisis que he realizado estimo que deben distinguirse los gobiernos de los pequeños y medianos Municipios de los grandes y metropolitanos.

No es recomendable la división y separación de poderes en el ámbito municipal pues en este nivel es imposible el establecimiento de tiranías, que es lo que se trata de evitar según la tesis de Montesquieu. Como se dijo antes, en los Municipios pequeños y medianos son más exitosos, eficientes y eficaces los gobiernos municipales de Concejo con un Alcalde o Presidente Municipal elegido, preferiblemente en forma directa, o por los concejales en forma indirecta. En los Municipios grandes, por su magnitud y complejidad, es conveniente darle una mayor autonomía a la administración, para que ella, una vez tomadas las decisiones de gobierno por el nivel político, pueda realizar su trabajo conforme a las técnicas de gestión. Esta separación favorece la profesionalización del

funcionariado local. De allí que resulten más convenientes los gobiernos de Concejo Municipal, Alcalde elegido en forma uninominal que preside el Concejo y es el jefe de la Administración, que puede contar con una instancia, tipo comisión de gobierno de nivel estratégico integrado por el Alcalde, un número limitado de concejales y altos funcionarios expertos, que le asegura direccionalidad, coherencia y continuidad a la gestión de la ciudad. En los Municipios metropolitanos resulta conveniente un nivel gerencial que dé cuenta al nivel político.

La actividad administrativa local es el segundo componente del gobierno local que impacta en forma positiva o negativa en su calidad. Está conformado según normas de ámbitos fuera del Municipio como son el nacional y el provincial, que deberían limitarse a establecer un marco general que deje suficiente espacio a las ordenanzas, los sistemas y procedimientos, la actividad administrativa y el régimen de los servicios públicos. Lo que debe buscarse es la profesionalización y la especialización de los funcionarios, de manera que su estabilidad no dependa de su adscripción a ninguna organización política ni gremial, salvo las leyes de colegiación obligatoria, sino de su desempeño.

Si bien el Derecho Administrativo forma parte del sistema jurídico nacional con elementos de la dogmática jurídica, de rango constitucional y de los principios generales de esta especialidad, como lo estableció la Constitución Provincial de Mérida (Venezuela) sancionada el 31 de julio de 1811, quizás la primera republicana de América, las normas de las ordenanzas debe dictarla la prudencia. Ni la fría imposición de un Karl Smith y el "imperio de la ley", ni la flexibilidad caribeña que no garantiza el orden.

Los fines de la norma constitucional son el bienestar y la prosperidad, o como lo consagra la Constitución de Ecuador, "el buen vivir", y esos deben ser también los fines de las normas locales desarrolladas para que los ciudadanos vivan tranquilos, desarrollen a plenitud su personalidad y realicen sus sueños, mediante el establecimiento de unas pautas dentro de las cuales puedan convivir las personas y funcionar adecuadamente sus instituciones. Se trata de colocar en primer lugar

a las personas, sus familias y las comunidades donde viven, nunca ni los intereses de los gobernantes ni de las estructuras de poder, ni del aparato administrativo burocrático, todo al servicio de los ciudadanos. Por último es importante que Municipio cuente con espacios de calidad para su casa consistorial, palacio de gobierno o centro donde sesione el Concejo y despache el Alcalde, y si es posible allí funcione la administración, ubicados según el principio de la centralidad de modo que sean elementos de identidad y un instrumento de cohesión, con diseño que favorezca el encuentro entre políticos, funcionarios y ciudadanos y limite la avaricia propia de la burocracia. El arquitecto español Rafael Moneo ha diseñados espacios políticos como el Ayuntamiento de Logroño en España, en donde la mesa de los concejales forma una herradura que une al cuerpo, en un espacio separado pero de acceso visual y auditivo a los ciudadanos que se ubican en un anfiteatro que sirve a la población para la representación de obras y conciertos, ubicado en el centro histórico de la capital del vino de Rioja. Las viejas casonas consistoriales preservan la memoria. Es importante que la sede del gobierno local tenga la dignidad propia de la representación de la soberanía popular.

También es fundamental que las ciudades grandes y extensas se organicen en pequeños Municipios con uno mayor, y se definan centralidades que le aporten coherencia a cada lugar y vincule a todos a la centralidad mayor. En este mismo sentido, los espacios virtuales son de primera importancia, de modo que por la Web los ciudadanos tengan acceso a la información de su ciudad, de su gobierno y puedan realizar sus trámites, sin menoscabo del contacto personal para quienes deseen intercambiar con sus servidores públicos. Las nuevas tecnologías en las administraciones locales son un gran desafío que imponen nuevas formas de regulación que garanticen la seguridad jurídica y libere a la administración de la rigidez que enerva su eficiencia y su eficacia.

Hoy, en general, los Municipios gozan de buena salud, siguen teniendo un alto grado de aprecio entre los ciudadanos y garantizan un buen nivel de gobernabilidad. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la globalización y la lugarización imponen al Municipio grandes desafíos que

les obliga a ampliar la cooperación, los intercambios y aprovechar el aprendizaje que ofrece la historia del Municipio, en medio de un mundo de cambios vertiginosos. El mundo del futuro es un mundo de ciudades y el Municipio seguirá siendo la mejor expresión del poder de los ciudadanos.

Si la ciudad requiere de nuevos paradigmas administrativos, las antiguas y venerables estructuras del municipalismo han sabido recibir y asimilar las innovaciones de los nuevos tiempos. La administración de la ciudad, ya entrado el siglo XXI, demuestra su fortaleza y la inagotable capacidad de asimilar los grandes cambios ocurridos desde la antiquísima ciudad de Ur hasta hoy. La globalización, las nuevas tecnologías, los viejos y nuevos desafíos son retos para el Municipio que seguirá siendo en su esencia el buen gobierno al servicio de los ciudadanos y la garantía de su bienestar y prosperidad.

El Municipio venezolano ha sido una institución heroica: Se formó a partir de esquemas políticos de España sobre nuestra realidad indígena, se hizo tan fuerte que fue capaz de ejercer el gobierno de las ciudades, villas y pueblos durante la época colonial, y liderar el proceso de independencia de América. Se ocupó de la gente y de sus necesidades en los largos años de la guerra de independencia y de la infinidad de trifulcas en el difícil proceso de formación del Estado. Ha sobrevivido a las grandes tragedias nacionales, soportado los tiempos del caudillismo y del centralismo, de la economía petrolera que le quitó sus competencias y sus recursos. Por muy pobre y menguado, ha sido la institución de la comunidad que se ha ocupado de sus asuntos más inmediatos.

Ahora el Municipio venezolano padece de algunas debilidades que afectan su buen desempeño, entre las que se destacan las siguientes:

a) Es excesivamente grande, alejado de los ciudadanos y existen ciudades y pueblos desprovistos de gobierno propio.
b) Su autonomía está reducida por la usurpación de sus competencias y recursos por los poderes estadal y nacional.
c) Prevalece en su definición el concepto burocrático y los errores de

diseño constitucional y legal afectan su eficiente desempeño, imponen gastos excesivos que lo hacen insostenible para las finanzas locales, y favorece la corrupción.
d) Le atribuye en exclusiva al Alcalde la función de gobierno, que debe ser compartida con el Concejo Municipal.
e) La amenaza de su destrucción mediante formas de organización política extraños a la historia venezolana y a la Constitución de 1999.

El régimen municipal venezolano requiere una reforma profunda que lo modernice, que garantice su autonomía, asegure una mayor representatividad, la participación más eficaz de los ciudadanos, más eficiente y más comprometido con el desarrollo local. Esta reforma requiere cambios en la definición constitucional del Municipio en particular en la división del poder, no indispensable en el gobierno local, y en la rigidez de sus estructuras de gobierno que deben ser desarrolladas en la ley. No obstante, mientras surja la oportunidad de una reforma constitucional, puede legislarse dentro de los principios constitucionales y definir un Municipio que asegure el derecho de las comunidades a un gobierno propio más democrático, eficiente, capaz de liderar el desarrollo local en la búsqueda del bienestar y la prosperidad. La reforma de la Ley Orgánica del Poder Público es indispensable, pero mucho mejor sería reformar el régimen municipal en la Constitución y dictar nuevas leyes conforme a dicha reforma.

II.- Objetivo

Dentro de la política de desarrollar el Estado Federal, se propone fortalecer la autonomía y la capacidad política y de gestión de los Municipios.

III.- Objetivos específicos

1. Garantizar a los ciudadanos el derecho al gobierno propio, mediante la creación de Municipios y parroquias en las ciudades y en los pueblos.
2. Fortalecer la democracia local al permitir los ciudadanos elegir me-

diante el voto directo, universal y secreto a sus alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales.
3. Asegurar el pleno ejercicio del derecho a la participación del pueblo en el gobierno local mediante las diversas formas de organización y participación de las comunidades libres, democráticas y sin sujeción a los partidos políticos ni al Estado.
4. Desarrollar los principios y valores del gobierno local autónomo, democrático, participativo, sostenible, eficiente y transparente.
5. Fortalecer la autonomía municipal y establecer un sistema nacional y estadal de asesoría, asistencia técnica, supervisión y control que apoye la gestión local.
6. Impedir que las leyes ni el Poder Público impongan al Municipio órganos, entes ni cargas que menoscaben su autonomía y afecten sus presupuestos de gastos.

IV.- Propuestas para la definición del Municipio en la Constitución

Dicho todo lo anterior, nos corresponde proponer las normas constitucionales que a juicio del CIEPROL deben conducir a la definición del Municipio en la reforma de la Constitución de la República de Venezuela. Estos principios tendrán que ser desarrollados en una nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal que con un poco más de detalle determine el marco jurídico dentro del cual se dictarán otras normas nacionales, y los Estados y Municipios desempeñarán su trabajo legislativo para llevar el estatuto municipal al máximo nivel de detalle.

Capítulo IV
Del poder público municipal

Artículo… Se reforma el artículo 168 de la manera siguiente:

Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución. La autonomía municipal comprende la elección de sus autoridades, la gestión de las materias de

su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

Artículo… Se reforma el artículo 169 de la manera siguiente:

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezca la ley orgánica nacional, por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados, y por las ordenanzas.

La Ley que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. La ley podrá establecer categorías de Municipios según su población y determinará las opciones para la organización de las comunidades indígenas.

Toda ciudad de más de 1000 habitantes tiene derecho al Municipio.

Artículo… Se reforma el artículo 171 de la manera siguiente:

Artículo 171. Cuando dos o más Municipios tengan relaciones territoriales, sociales y económicas que le den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como Municipios Metropolitanos.

Artículo... Se suprime el artículo 172

Artículo… Se reforma el artículo 173 de la manera siguiente:

Artículo 173. El Municipio podrá crear parroquias, aldeas y otras entidades locales. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio.

Artículo…Se reforma el artículo 174 de la manera siguiente:

Artículo 174. El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco años y residir en el Municipio durante al menos cinco años anteriores a su postulación. El Alcalde será elegido por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. El Alcalde preside el Concejo.

Artículo … Se reforma el artículo 175 de la manera siguiente:

Artículo 175. Las funciones legislativa y de control le corresponden al Concejo, y comparte la función de gobierno de conformidad con la ley. Estará integrado por concejales elegidos por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. Para ser concejal se requiere ser mayor de 21 años y residir en el Municipio durante al menos cinco años anteriores a su postulación. Los extranjeros podrán ser concejales o miembros de las Juntas Parroquiales si tienen más de 5 años domiciliados en el Municipio o Parroquia. Los concejales devengarán únicamente dieta por asistencia a las sesiones ordinarias del Concejo.
La elección de Alcalde y Concejo serán simultáneas.

Artículo … Se reforma el artículo 176 de la manera siguiente:

Artículo 176. Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos. Será dirigida por el Contralor Municipal, designado por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

Artículo… Se suprime el artículo 177.
Artículo… Se reforma el artículo 178 de la manera siguiente:

Artículo 178. Son competencias exclusivas del Municipio el gobierno y la administración de los asuntos propios de la vida local, promover el bienestar y la prosperidad de sus habitantes, el buen funcionamiento de los servicios públicos, la libre gestión de sus bienes e ingresos, y de las materias de su competencia en cuanto concierne a la vida local.

Corresponde al Municipio las competencias en las siguientes materias:
1. La planificación del desarrollo sostenible.
2. Ordenación del territorio y urbanístico, patrimonio cultural, equipamiento, edificaciones y vivienda, espacios públicos, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público. Publicidad comercial.
2. Movilidad, vialidad urbana y suburbana, circulación y ordenación del tránsito de personas y vehículos; servicios de transporte público urbano y suburbano de pasajeros.
3. La promoción de la cultura y el deporte, actividades de ocio y recreación. Espectáculos públicos y turismo.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental. Aseo y gestión de residuos, y coordinación con la entidad federal en el tratamiento y disposición final de residuos.
5. Policía, seguridad ciudadana y defensa civil.
6. Mercados y abastos.
7. Salubridad y atención primaria en salud.
8. Servicios de atención a la infancia, a la adolescencia, a la tercera edad y personas con discapacidad.
9. Educación preescolar.
7. Servicios de agua potable, alcantarillado y aguas servidas, gas doméstico, electricidad, alumbrado público, conectividad. Cementerios y servicios funerarios.
8. Registro civil.
9. Justicia de paz.
10. Control de sus bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

11. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.
La Ley establecerá los mecanismos de coordinación cuando la competencia asignada al Municipio sea concurrente y establecerá los servicios mínimos obligatorios que deberán prestar los Municipios según su categoría.

Artículo… Se reforma el artículo 179 de la manera siguiente:

Artículo 179. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:
1. Los procedentes de su patrimonio, de sus bienes y de sus ejidos.
2 Los impuestos sobre actividades económicas, inmuebles, territorial o sobre predios rurales, sobre transacciones inmobiliarias, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas, y publicidad comercial.
3. Las tasas por el uso de sus bienes, servicios, trámites, licencias y autorizaciones.
4. La contribución por plusvalías generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento, y contribución por mejoras.
5. Las contribuciones especiales.
5. La participación en los ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
3. El Situado Constitucional, transferencias, subvenciones nacionales y estadales. Los Municipios destinarán no menos del cincuenta por ciento del Situado Constitucional a gastos de inversión.
4. El producto de las multas y sanciones.
5. Los demás que determine la ley.

Artículo… Se reforma el artículo 182 de la manera siguiente:

Artículo 182. Se crea el Consejo Local de Planificación como instancia consultiva de apoyo a la planificación del desarrollo local y al proceso de elaboración de los planes, programas, proyectos y del presupuesto. Será presidido por el Alcalde e integrado por los concejales, los Presidentes de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezcan las ordenanzas.

El Poder Nacional establecerá mecanismos de apoyo técnico y financie-

ro a los Municipios para la elaboración y ejecución de planes y proyectos vinculados al logro de los objetivos del desarrollo sostenible, y ejercerá el control de la ejecución de los mismos. Esta obligación también le corresponde a los Estados.

Artículo… Se reforma el artículo 184 de la manera siguiente:

Artículo 184. Los Municipios podrán transferir la gestión de determinados servicios a las parroquias, otras entidades locales, comunidades y asociaciones vecinales organizados previa demostración de su capacidad para prestarlos.

V. Bibliografía consultada

Asamblea Nacional Constituyente. 1999. Actas. Volumen II y III. Imprenta Nacional. Caracas.

Brewer Carías, Allan. 2014. La Constitución de 1999: Estado Democrático y Social de Derecho, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VII. Fundación de Derecho Público. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2000. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.

González, F. Lugarización.

González Cruz. F. 2000. El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999. En La Constitución de 1999. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Anauco Ediciones. Caracas.

González Cruz, F. 2014. El Gobierno de la ciudad. ULA. CIEPROL. Portatítulo. Mérida. Venezuela.

González Cruz, F. 2019. Ciudad Política. Dade College. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Panamá.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
VENEZUELA

CDCHTA

El Consejo de Desarrollo, Científico, Humanístico y Tecnológico y de las Artes es el organismo encargado de promover, financiar y difundir la actividad investigativa en los campos científicos, humanísticos, sociales y tecnológicos.

CDCHT ULA

Objetivos Generales:

El CDCHT, de la Universidad de Los Andes, desarrolla políticas centradas en tres grandes objetivos:

Apoyar al investigador y su generación de relevo.

Vincular la investigación con las necesidades del país.

Fomentar la investigación en todas las unidades académicas de la ULA, relacionadas con la docencia y con la investigación.

Objetivos Específicos:

Proponer políticas de investigación y desarrollo científico, humanístico y tecnológico para la Universidad.

Presentarlas al Consejo Universitario para su consideración y aprobación.

Auspiciar y organizar eventos para la promoción y la evaluación de la investigación.

Proponer la creación de premios, menciones y certificaciones que sirvan de estímulo para el desarrollo de los investigadores.

Estimular la producción científica.

Funciones:

Proponer, evaluar e informar a las Comisiones sobre los diferentes programas o solicitudes.

Difundir las políticas de investigación.

Elaborar el plan de desarrollo.

Estructura:

Directorio: Vicerrector Académico, Coordinador del CDCHT.

Comisión Humanística y Científica.

Comisiones Asesoras: Publicaciones, Talleres y Mantenimiento, Seminarios en el Exterior, Comité de Bioética.

Nueve subcomisiones técnicas asesoras.

Programas:

Proyectos.

Seminarios.

Publicaciones.

Talleres y Mantenimiento.

Apoyo a Unidades de Trabajo.

Equipamiento Conjunto.

Promoción y Difusión.

Apoyo Directo a Grupos (ADG).

Programa Estímulo al Investigador (PEI).

PPI-Emeritus.

Premio Estímulo Talleres y Mantenimiento.

Proyectos Institucionales Cooperativos.

Aporte Red Satelital.

Gerencia

www.ula.ve/cdcht

E-mail: cdcht@ula.ve

Telf: 0274-2402785/2402686

Dr. Alejandro Gutiérrez Coordinador General