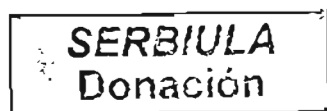


UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS
MÉRIDA – VENEZUELA

EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN
Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN VENEZUELA
Y EL CONTROL DE GESTIÓN

Por: Econ. Eddy Gómez García
Tutor: Msc. Hugo Moyer Agostini



MAYO DE 2008

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS
MÉRIDA – VENEZUELA**

**EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN
Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN VENEZUELA**

Y EL CONTROL DE GESTIÓN

(Trabajo de grado para optar al Título de
Magister Scientiae en Ciencias Políticas)

Por: Econ. Eddy Gómez García
Tutor: Msc. Hugo Moyer Agostini

MAYO DE 2008

AGRADECIMIENTO

*A todos mis compañeros de
trabajo por la solidaridad
mostrada y la paciencia
inmerecida que me han tenido.*

*A mis compañeros de equipo en
el gobierno regional quienes, en
algún sentido me han hecho
valorar aun más la necesidad del
estudio permanente para ser
mejores funcionarios de
gobierno.*

*Al gobernador Florencio Porras,
compañero de luchas, por la
invalorable oportunidad de ser
parte de su tren ejecutivo y sobre
todo por ser el amigo con el que
he podido discutir mucho de lo
aprendido en el difícil arte del
ser parte de un equipo de
gobierno.*

DEDICATORIA

A todos mis hijos.

*A quienes con su ternura me han
estado moldeando el carácter, la
sonrisa y hasta la esperanza.*

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTO	iv
DEDICATORIA	v
RESUMEN	1
INTRODUCCION	2
CAPÍTULOS	
I	EL SURGIMIENTO DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
	8
	Inicio del estudio de las políticas públicas
	8
	El estudio de las políticas públicas desde la óptica del pensamiento político
	9
	Principales postulados de las escuelas de pensamiento de políticas públicas
	15
II	EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
	22
	Identificación del problema y su colocación en agenda
	25
	La formulación de políticas
	27
	Legislación y Reglamentación
	30
	Implementación
	31
	Evaluación
	33
III	EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN VENEZUELA .
	36
	Administración pública y función pública
	37
	Relación Estado-Sociedad
	38
	Los componentes del Sistema Nacional de Planificación
	39
	Régimen socioeconómico de la República y objetivos macroeconómicos del estado
	47

IV	EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE GESTIÓN Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN VENEZUELA	50
	Control de gestión vs. Evaluación de políticas públicas	50
	Sistema Nacional de Control Fiscal	51
	Principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal	53
	Contraloría General de la República	54
	Atribuciones y obligaciones del Contralor General de la República	54
	El control interno	55
	El control externo	57
	Participación ciudadana y control social	61
V	APUNTES PARA LA FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GOBERNACIONES EN VENEZUELA	64
	Condiciones para implantar un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública Estatal	65
	Propósito fundamental del sistema	68
	Orientaciones para el desarrollo del sistema	69
	Estrategias para el montaje y desarrollo del sistema	71
	Elementos para la estructuración, operación y mantenimiento del sistema	72
	CONCLUSIÓN	76
	BIBLIOGRAFÍA	77

RESUMEN

Este trabajo ha permitido definir el Sistema de Planificación y Formulación de Políticas Públicas en nuestro país a partir de una revisión detallada de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y del resto del ordenamiento legal vigente que versa sobre la materia.

En este trabajo se pueden identificar los postulados más importantes de las escuelas de pensamiento de las políticas públicas, lo cual le imprime el marco teórico necesario para comprender la filosofía del sistema de planificación y formulación de políticas públicas. Igualmente, y desde una perspectiva eminentemente politológica, identifica los componentes del sistema nacional de planificación, determina los elementos claves integrantes de un sistema de control de gestión y, propone algunos elementos integrantes de un sistema de indicadores de la gestión pública.

Finalmente, este trabajo se aventura en la presentación de algunos apuntes para la formulación de un sistema de control y evaluación de políticas públicas para gobernaciones, entre los que cabe destacar las condiciones para implantar un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión estatal y, los elementos para la estructuración, operación y mantenimiento del sistema.

INTRODUCCIÓN

Desde el surgimiento del capitalismo ha estado presente la discusión acerca del papel del Estado y acerca del papel del Mercado como dos instituciones que expresan muy bien las relaciones de poder en la sociedad y, consecuentemente los modos en que se produce, para qué se produce, cómo se produce, cómo se distribuye lo que se produce y más importante cómo y quiénes se apropian del excedente que se produce. Las relaciones de poder que están entremezcladas en toda esa discusión ha sido tema de discusión y análisis de la ciencia política, por ello no le es ajena este tema acerca de la discusión del papel del Estado y del Mercado.

El Estado tuvo elevada preeminencia sobre el Mercado durante mucho tiempo, a pesar de las crisis cíclicas que ha experimentado el modelo capitalista. Importantes pensadores de la ciencia económica como John Maynard Keynes, contribuyeron a conjurar una de las crisis más severas del siglo pasado, la llamada Gran Depresión de los años treinta. Junto con el conjuro de esa crisis aparecieron nuevas teorías económicas y políticas que le asignaban al Estado un papel destacadísimo en la sociedad, en la intervención en la economía y, por supuesto en la definición de las formas de relacionarse los individuos en sociedad y en el poder.

El estado apareció con mayor fuerza como “... inversionista y empresario, como rector, planificador y promotor activo del desarrollo económico, como regulador de los mercados de bienes, servicio y fuerza laboral, y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.”¹

Con el inicio del decenio de los años ochenta, en Latinoamérica tuvo lugar la aplicación de programas de estabilización macroeconómica y, más tarde, de ajustes estructurales. Ello originó una revisión profunda del rol del Estado en la economía, que tarde o temprano, se vendría a reflejar en una modificación contenida de las relaciones más importantes entre el Estado y la sociedad civil.

Esta reinscripción del debate del papel del Estado y del Mercado, fue también el escenario propicio para la reaparición del tema de las políticas públicas en el plano de las ideas dominantes en la discusión académica e intelectual.

¹ VILAS, Carlos M. *Estado y políticas sociales después del ajuste*. 1996. p. 153

Esta discusión se expresó de manera poco satisfactoria en la medida que soslayó el hecho de que Mercado y Estado son abstracciones conceptuales que cobran realidad a partir del comportamiento efectivo de los actores; por consiguiente, lo sustantivo del debate se refiere a los actores, mucho más que a los espacios en que actúan o a los instrumentos a que recurren.

Desde la aparición de las escuelas de pensamiento de las políticas públicas, En Estados Unidos y algunos países de Europa, se ha producido una importante literatura en torno a los diferentes enfoques que abordan el estudio de esta disciplina de la Ciencia Política. No ha ocurrido lo mismo en América Latina, y particularmente en Venezuela ha sido escasa la producción intelectual dedicada a este tema. Se puede apreciar, no obstante, que el sistema nacional de planificación y de formulación de políticas públicas es un sistema de reciente definición que se ha estructurado con base a los aportes teóricos que existen. A este sistema aún le falta por concluir un conjunto de relaciones en torno a la participación de las comunidades. Le resta como tarea pendiente la definición detallada e instrumentación de importantes organismos determinados por la reciente institucionalidad constitucional. Así mismo presenta como carencia, una delimitación muy precisa de la planificación estratégica, la planificación de corto plazo y sus relaciones con la visión de país que asumió la sociedad venezolana.

Por otro lado es bueno precisar que no existe un coherente sistema de indicadores que dé cuenta sobre el desempeño total de la administración pública de acuerdo a criterios de evaluación que resulten únicos y relevantes para todo el sistema, conectados a un horizonte determinado en el tiempo. El esfuerzo de control de gestión va dirigido a verificar la ejecución física presupuestaria y al cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Operativo Anual, sin medir el impacto de la inversión en el entorno sino sólo en relación al cumplimiento de una meta prevista en el Plan. Los indicadores de gestión quedan remitidos casi de manera exclusiva a lo meramente administrativo, presupuestario, fiscal y financiero sin siquiera medir las conexiones entre estas variables, y; deja por fuera de la evaluación aspectos tan importantes y relevantes como el impacto en el entorno y en los objetivos de largo plazo.

Las deficiencias que hemos señalado en relación al sistema de planificación y de formulación de políticas públicas en Venezuela, justifican plenamente la investigación que nos hemos propuesto. Esta investigación se dedicará a realizar un estudio descriptivo acerca del sistema de planificación en nuestro país a partir de las definiciones previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en referendo revocatorio en diciembre de 1999.

En este trabajo tomaremos como variables de estudio no sólo el sistema nacional de planificación, sino también la importancia e incidencia de éste en la formulación de las políticas públicas y, finalmente la formulación de un sistema de monitoreo y control de la gestión pública, con el deliberado interés de verificar la eficiencia y la eficacia de tales políticas públicas con énfasis en las gobernaciones de estado.

Hemos abordado este estudio proponiéndonos como objetivo general, la composición del sistema de planificación nacional que permite generar políticas públicas, sobre todo el componente que toca a las gobernaciones de estado y las características de un sistema de evaluación y control de la gestión pública con el propósito de determinar eficiencia y eficacia de la gestión pública. Para lograr este propósito nos hemos planteado hacer una exhaustiva lectura y análisis de libros de texto, revisar y analizar publicaciones especializadas en el tema de las políticas públicas, los sistemas de monitoreo, y la planificación situacional, de corto plazo y estratégica, realizar una revisión hemerográfica y, hacer una revisión y análisis de diversos contenidos vinculados al tema de las políticas públicas, existentes en páginas web.

Por todo lo dicho anteriormente, nos proponemos:

- Identificar los postulados más importantes de las escuelas de pensamiento de las políticas públicas.
- Identificar los distintos componentes del sistema nacional de planificación.
- Determinar los elementos claves integrantes de un sistema de control de gestión.
- Hacer uso de distintas variables de la ciencia política para el análisis de las políticas públicas en Venezuela.
- Proponer algunos elementos integrantes de un sistema de indicadores de la gestión pública.

CAPÍTULO I

EL SURGIMIENTO DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

INICIO DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas puede desarrollarse a partir de una variada gama de opciones que nos ofrece el pensamiento y la filosofía política contemporánea, no obstante hemos resuelto aproximarnos a este estudio a través de, quizá, las dos escuelas más relevantes del estudio de las políticas públicas. *La escuela institucionalista y la escuela de elección pública.*

En el pensamiento europeo de los siglos XVIII y XIX, se encuentran los antecedentes de la teoría de la elección pública. Sin embargo, no es sino hasta después de la segunda guerra mundial que tales postulados cobran importancia. Los desarrollos de esta teoría, cuyo máximo exponente es el premio Nobel de Economía James Buchanan, se originan en América, en las décadas de los cincuenta y sesenta; mientras que en Europa y Japón, apenas es en la década de los setenta que llega a ocupar la atención de los estudiosos de las políticas públicas.

El pensamiento de la escuela institucionalista reconoce sus antecedentes en los postulados clásicos de la economía de Adam Smith y como desarrollos más específicos a los elaborados en la década de los sesenta por Douglas North, premio Nobel de Economía y máximo representante de esta escuela de pensamiento.

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA ÓPTICA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO

La *escuela institucionalista*, a decir de Janet Kelly “...enfatisa la importancia del diseño de las instituciones para el logro de los objetivos colectivos, ...la manera de estructurar las reglas del juego influye en forma determinante en el comportamiento de las personas y los grupos, es decir, el diseño institucional crea incentivos que generan resultados específicos. También influyen las tradiciones y la cultura, por lo que el diseño institucional tiene que adaptarse a las condiciones particulares de cada lugar.”²

Esta interpretación es consistente con lo medularmente propuesto por los iniciadores de esta teoría; a este respecto, Douglas North manifiesta que “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.”³

² KELLY, Janet. Políticas públicas en América Latina. 2006. p. 56.

³ NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. 1995. p. 14.

Esta teoría propone comenzar su estudio con el individuo, por cuanto considera a las instituciones como una creación humana que evolucionan y son alteradas o modificadas por humanos. La interacción humana es posible o cobra determinada forma porque existen limitaciones de todo tipo que están incluídas en las instituciones.

Las instituciones pueden clasificarse de acuerdo al origen de las limitaciones. Existen unas limitaciones que provienen de las formalidades o mejor llamadas "...limitaciones formales, por ejemplo normas que idean los humanos, como en limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta. Las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los estados; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario.”⁴

La interacción humana ocurre en el marco de las limitaciones institucionales y éstas incluyen todo aquello que está prohibido realizar a los individuos y además, ocasionalmente, las condiciones en que a algunos individuos se les está permitido hacerse cargo de determinadas actividades.

⁴ Idem. p. 67.

Las instituciones, en toda sociedad, tienen el propósito fundamental de reducir la incertidumbre proveyendo una estructura estable de la interacción humana, sin que necesariamente esta estructura deba ser eficiente. “Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. Partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento pasando por leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran evolucionando y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance.”⁵

Es conveniente distinguir entre instituciones y organizaciones u organismos. Los organismos, así como las instituciones, también proporcionan una determinada estructura de la interacción humana. Un examen de los costos que aparecen como consecuencia del marco institucional revela que éstos son el resultado no sólo de dicho marco, sino además de las organizaciones que se han creado con arreglo a la existencia del ya mencionado marco institucional.

Se puede definir a los organismos como el grupo de individuos que interactúan motivados por alguna identidad común determinada por la existencia de objetivos precisos. Estos organismos incluyen agrupaciones políticas, económicas, sociales y hasta órganos educativos.

⁵ Idem. p. 69.

Hacer modelizaciones sobre los organismos no es otra cosa que analizar las estructuras de gobierno, las capacidades. El éxito de los organismos u organizaciones a lo largo del tiempo, depende de la forma de aprender haciendo.

Las redes externas que se generan a partir de la labor de las organizaciones y las mismas organizaciones que se han creado a raíz del marco institucional generan resultados cada vez mayores, característicos de una matriz institucional que produce entrelazamientos.

Tanto las limitaciones institucionales de carácter formales como las informales arrojan como resultado, organismos particulares de cambio que han nacido por los incentivos contenidos en el marco y que, en consecuencia, dependen de él en cuanto a la redituabilidad de las actividades que inician.

Las elecciones de los individuos siempre serán eficientes si los mercados económico y político son eficientes, esto es, que no hay costos de transacción. Por lo tanto los distintos actores tendrán, siempre, modelos verdaderos y, si no fuesen modelos verdaderos, y los que tuviesen, fueran incorrectos, la retroalimentación de la información se encargaría de corregirlos.

Este enunciado, es desarrollado con mayor precisión por el mismo Douglas North, quien sostiene que “Los individuos actúan con base en información incompleta y con modelos derivados subjetivamente que con frecuencia son *erróneos*; típicamente la retroalimentación de la información no basta para corregir estos modelos subjetivos. Las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas. Los modelos subjetivos de los actores, la efectividad de las instituciones en cuanto a reducir costos de transacción, y el grado en que las instituciones son maleables y responden a preferencias cambiantes y a precios relativos determinan esas circunstancias.”⁶

La *escuela de la elección pública* puede ser definida con mucha precisión a partir de referencias a la teoría económica. Veamos lo que propone el mismo James Buchanan, refiriéndose a la teoría económica como “...un cuerpo de análisis que nos permite relacionar el comportamiento de los participantes individuales en la actividad de mercado, ya sea como compradores, vendedores, inversores, productores, empresarios, con los resultados que se obtienen para toda la comunidad, resultados que no entran en

⁶ Idem. p. 29.

los propósitos o en el conocimiento de los participantes individualmente considerados.”⁷

Por analogía, Buchanan establece que “la teoría de la elección pública básicamente toma los instrumentos y los métodos de aproximación que han sido desarrollados hasta niveles analíticos bastante sofisticados en la teoría económica, y aplica estos instrumentos y métodos al sector político y gubernamental, a la política, a la economía pública. ...el análisis intenta relacionar el comportamiento de los actores individuales en el sector gubernamental, es decir, el comportamiento de las personas en sus distintas facetas como votantes, como candidatos a cargos públicos, como representantes elegidos, como líderes o como miembros de partidos políticos, como burócratas (todos estos son roles de “elección pública”), con el conjunto de resultados que podemos o podríamos observar. La teoría de la elección pública intenta ofrecer una comprensión, una explicación de las complejas interacciones institucionales que tienen lugar dentro del sector político.”⁷

⁷ BUCHANAN, James M. *Política sin romanticismos*. 1987. p.

PRINCIPALES POSTULADOS DE LAS ESCUELAS DE PENSAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESCUELA INSTITUCIONALISTA

SUPUESTOS CONDUCTUALES EN UNA TEORIA DE LAS INSTITUCIONES

La teoría de las instituciones tiene muchos defensores en la idea de que apropiarse de postulados de mercado importados de la economía, puede resultar útil para constituir el mejor juego o modelo para estudiar la política y demás ciencias sociales.

Los individuos realizan sus elecciones sobre la base de modelos derivados subjetivamente que no coinciden entre los individuos por cuanto la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia en converger.

Únicamente comprendiendo estas modificaciones en la conducta de los actores podemos encontrar sensatez en la existencia y estructura de las instituciones y explicar la orientación del cambio institucional.

La conducta de los individuos es más compleja de lo que está presente en la función utilitaria individual de los modelos de los economistas. Muchos casos no simplemente maximizan la conducta de la riqueza, sino también del altruismo y de las limitaciones auto impuestas. Esto cambia radical y sustancialmente los resultados con respecto a las elecciones que hace la gente.

Douglas North, propone volver a la defensa clásica, incorporando los señalamientos vistos anteriormente y reaccionando ante los siete puntos que Winter estableció:

1. “Para ciertas cuestiones, el concepto de equilibrio es una valiosa herramienta de análisis, pero para la mayor parte de los problemas que nos atañen no hay un solo equilibrio, sino varios.
2. Si bien es cierto que los actores individuales enfrentan muchas situaciones de repetición y que, como observamos ya, pueden actuar racionalmente en tal situación, lo cierto es que enfrentan diversas elecciones únicas y no repetitivas en las cuales la información es incompleta y los resultados inciertos.
3. Aunque es verdad que Becker y Stigler han destacado un caso impresionante (1977) en que los cambios de precios relativos explican muchos cambios aparentes en preferencia, la cuestión de la estabilidad no es fácil hacerla a un lado, no solamente se presentan anomalías en el nivel disperso en el cual se ha llevado a cabo la investigación

psicológica, sino que también la evidencia histórica sugiere esas preferencias conforme cambia el tiempo. No conozco otro modo de explicar la desaparición de la esclavitud en el siglo XIX; siempre es preciso tomar en cuenta la percepción cambiante de la legitimidad de que una persona sea dueña de otra.

4. Sin la menor duda, a los actores les gustaría mejorar resultados, pero sucede que la retroalimentación de la información es tan pobre que el actor no puede identificar alternativas mejores.
5. La competencia puede estar tan apagada y las señales tan confusas que el ajuste puede ser lento o desviado y las consecuencias evolucionarias clásicas no serán válidas por períodos muy largos.
6. La situación del mundo a lo largo de la historia nos ofrece evidencias abrumadoras que son mucho más que una simple conducta racional no cooperadora.
7. Los supuestos conductuales de los economistas son útiles para resolver ciertos problemas. Son inadecuados para dar solución a muchas de las cuestiones que enfrentan los científicos sociales y constituyen el bloque fundamental que impide una comprensión de la existencia, de la formación y de la evolución de las instituciones.”⁸

⁸ NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. 1995. p. 40.

ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

EL INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO

Las unidades básicas, son personas que eligen, actúan, se comportan, más que unidades orgánicas tales como partidos, provincias o naciones. No existe una conexión formal entre el individualismo metodológico y las motivaciones que se le atribuyen a las personas cuando actúan en sus varios papeles o roles de elección pública.

INTERCAMBIO POLÍTICO

El proceso de intercambio político tiene dos razones que identifican muy bien su estructura y complejidad. En primer lugar, el intercambio político básico, el contrato conceptual bajo el cual se establece el propio orden constitucional, debe preceder a cualquier interacción económica significativa.

El intercambio político necesariamente involucra a todos los miembros de la comunidad en cuestión, en lugar de a las dos partes contratantes que actúan en el intercambio económico.

LA TEORÍA ECONÓMICA DE LAS CONSTITUCIONES

Esta teoría tiene antecedentes históricos en la teoría del contrato social o del pacto social. La totalidad del análisis que se hace en esta área es directamente relevante para el conjunto clásico de cuestiones relativas a la legitimidad del orden político.

POLÍTICA POSTCONSTITUCIONAL

En un marco postconstitucional, con un orden legal definido, subsistirán oportunidades de intercambio político mutuamente ventajosos. Es decir, después de que el contrato constitucional conceptualizado ha definido el carácter del Estado, probablemente todavía existen intercambios complejos entre las personas que incrementan la eficiencia.

LA TEORÍA DE LAS REGLAS DE VOTACIÓN

Esta, es una teoría o conjunto de teorías sobre cómo los grupos de personas alcanzan una decisión o realizan una elección sobre lo que pueden demandar a un agente u organismo proveedor. Implícitamente el análisis parte de la presunción de que los bienes o servicios demandados son provistos

pasivamente y que las motivaciones de los proveedores pueden ser pasadas por alto.

REPRESENTACIÓN Y COMPETENCIA ELECTORAL

La competencia electoral establece límites al ejercicio del poder discrecional por parte de aquellos que han tenido éxito en conseguir ser elegidos. Las perspectivas de la reelección tienden a mantener los intereses de las políticas razonablemente próximos a los intereses del votante medio. Las decisiones son tomadas entre alternativas mutuamente excluyentes, en términos de todo o nada. El votante puede sentirse desilusionado cuando su candidato, o su partido, o su propuesta de una política, pierden y, no existe nada que canalice los resultados hacia las necesidades de los grupos de votantes no medios.

LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA

El gobierno moderno es complejo y tiene muchas ramificaciones y aspectos, tantos que sería imposible para los legisladores tomar más que una pequeña fracción de todas las auténticas decisiones sobre políticas. Es necesario otorgar a los burócratas un poder discrecional sobre amplias áreas de

decisión. Los estudiosos de la elección pública muestran una tendencia creciente a modelizar los gobiernos más en términos de monopolio que de competencia. A los gobiernos se les considera más como explotadores de los ciudadanos que como los medios a través de los cuales los ciudadanos obtienen los medios y servicios que pueden ser provistos de mejor forma conjunta o colectivamente.

CAPÍTULO II

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los resultados de los últimos tiempos indican que no hay nada más difícil que implantar políticas que procuren el bienestar de los pueblos. A pesar de la comprensión generalizada de que la planificación promete más que la improvisación y que, la comprensión íntegra de los procesos de elaboración e implantación de las políticas públicas favorece el resultado final, no hay garantía de éxito para llevar a cabo las políticas públicas que un país necesita para su desarrollo.

Las funciones básicas de los gobiernos son tan universales que observamos que hasta los municipios y los estados asumen formas similares adoptadas por el nivel central o nacional del gobierno.

Veamos a continuación, un resumen bien generalizado de las funciones más universales de cualquier gobierno, pero que aplican muy bien al caso en estudio, es decir al caso venezolano. Este esquema está presentado por Janet Kelly en su libro **Políticas públicas en América Latina**.

LA ACCION GUBERNAMENTAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Área de acción	Algunos problemas de política pública
Justicia y derechos humanos	¿Cómo organizar un sistema de tribunales? ¿Cómo administrar las cárceles? ¿Cómo proteger la libertad de expresión? ¿Es aceptable la pena de muerte? ¿Cómo controlar una manifestación?
Defensa y seguridad ciudadana	¿Cuáles fuerzas armadas necesitamos? ¿Cómo limitar el narcotráfico? ¿Deben tener los ciudadanos derechos al porte de armas?
Política exterior	¿A cuáles organizaciones internacionales debemos pertenecer? ¿Dónde requerimos embajadas? ¿Firmamos el tratado de libre comercio?
Infraestructura	¿Invertimos en carreteras o en ferrocarriles? ¿Utilizamos energía fósil o construimos represas hidroeléctricas? ¿Desarrollamos nuevas ciudades o reformamos los barrios informales?
Finanzas/macroeconomía	¿Adoptamos una tasa de cambio fija o flotante? ¿Es sostenible nuestra deuda pública? ¿Cuáles impuestos son más justos y eficaces? ¿Cómo orientar mejor el presupuesto público?
Comercio e industria	¿Debe ser subsidiada la agricultura? ¿Cómo mejorar la productividad y la competitividad? ¿Cómo orientar los gastos del Estado? ¿Cómo exportar?
Salud y desarrollo social	¿Quién debe administrar los hospitales? ¿Cómo rescatar a los niños de la calle? ¿Cómo asegurar una vida digna para los ancianos? ¿Cuáles son las políticas necesarias para el SIDA?
Educación	¿Por qué ocurre el fracaso escolar? ¿Cuánto debe ganar un maestro? ¿Cómo ampliar la educación escolar? ¿Quién financia la educación superior?
Calidad de vida	¿Cómo promocionar el teatro y las artes en general? ¿Cómo asegurar que las ciudades sean gratas? ¿Podemos mejorar nuestros equipos productivos? ¿Tenemos los parques que necesitamos? ¿Cómo reducir la contaminación de los ríos?

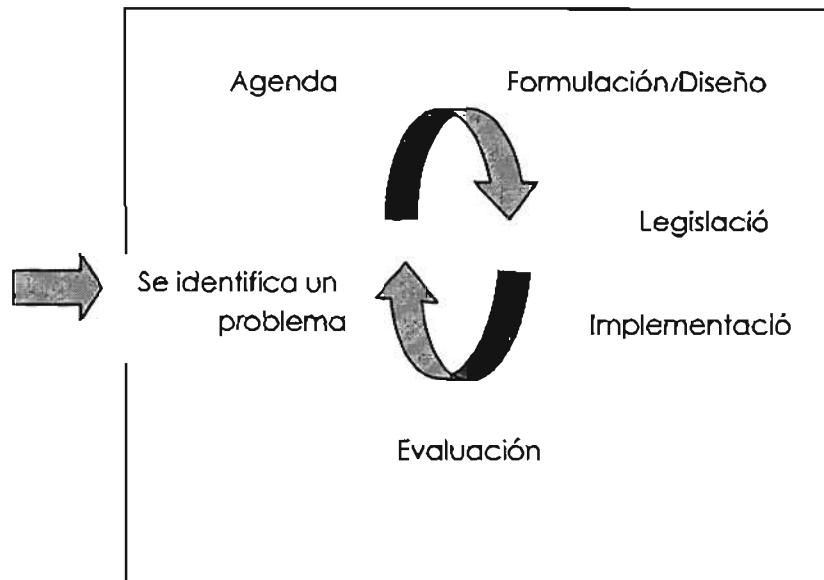
El Estado, entonces, está compuesto por muchas instituciones especializadas en llevar a cabo las políticas públicas específicas. Para estas instituciones se requieren especialistas conocedores de las distintas áreas.

Expondremos a continuación aspectos del proceso de formación de las políticas públicas que están siempre presentes y que son relevantes para cualquier área de actividad del Estado. Las políticas públicas surgen de un complejo procesos en el cual intervienen muchos actores cuyos intereses, poder y ubicación es necesario entender. Estos actores se identifican, en cada paso del ciclo de las políticas públicas.

Hay seis pasos por los cuales transita el proceso de las políticas públicas: 1) la identificación de un problema; 2) la puesta en agenda; 3) la formulación de la política correspondiente; 4) la aprobación de legislación o reglamentos para su implantación; 5) la implementación de la política por los funcionarios y ejecutores; y 6) la evaluación de los resultados. De la evaluación puede reiniciarse el proceso, en la medida en que surjan nuevos problemas relacionados con la política escogida.

Estos seis pasos los podemos observar en el gráfico que aparece a continuación

El ciclo de las políticas públicas



IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y SU COLOCACIÓN EN AGENDA

Toda colectividad enfrenta un número casi infinito de problemas, y el proceso por los cuales estos pueden ser catalogados de interés público para formar parte de la agenda del gobierno como asuntos prioritarios, está sujeto a muchos factores.

Además de que haya un número ilimitado de problemas, también hay muchos recursos restringidos para resolverlos y graves dificultades para saber cuáles son las prioridades asignadas por los gobiernos. Jamás será posible tener

políticas públicas eficaces para responder a todas las demandas y preocupaciones de los ciudadanos, ni siquiera en un país sumamente desarrollado. Parecieran que las demandas crecen rápido como el nivel de riqueza de las sociedades.

Tampoco debemos pensar que sea posible satisfacer a la gente en cuanto a los problemas que cada uno piensa que deben ser atendidos, porque todo el mundo tiene su propio concepto de lo que es importante. El proceso de selección de las políticas públicas inevitablemente restringe el número de los problemas que el sector público atiende y, aún en el caso de aquellos problemas atendidos, muchos reciben menos recursos de los que sería necesario para su real solución.

Entre todos los asuntos que podrían ser incorporados al conjunto de políticas públicas, los que llegan a formar parte de la *agenda* tienden a tener una de las siguientes características:

- Hay un alto nivel de consenso en cuanto a su consideración en la agenda. Ningún político se atrevería a ignorar la opinión pública en estos casos.
- Hay un grupo de promotores que gozan un alto nivel de influencia o poder para colocar el problema en agenda.

Es importante entender los procesos precisos de la construcción de la agenda pública para influir también en la fijación de las prioridades del gobierno. Quienes desean perfeccionar la democracia luchan por reformas que reducen el poder desproporcionado de los individuos y grupos que tienen acceso privilegiado a los medios de comunicación, por ejemplo, o cuyos recursos económicos les permite ejercer una influencia indebida sobre los legisladores o funcionarios.

Sería ingenuo pensar, además, que algún día todos los ciudadanos tuvieran un acceso igual a la definición de la agenda pública. En primer lugar, muchas personas simplemente no tienen interés o conocimiento y prefieren confiar en las decisiones de los demás. En segundo lugar, a los ciudadanos le falta el acceso directo a los procesos de toma de decisiones que tiene los políticos y los funcionarios

LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Hay un largo trayecto entre el momento cuando un asunto entra en “agenda” y cuando la política pública para resolverlo se formula en términos aptos para la acción gubernamental.

eficacia (¿se cumplirán los propósitos?) y *justicia* (¿se beneficiaran las personas idóneas?), ¿se distribuyen los costos de manera equitativa?

En un modelo clásico de cómo se formulan las políticas públicas, se asevera que, una vez que hayan llegado a la agenda pública, los problemas se entregan a los expertos, quienes proponen soluciones de acuerdo con el criterio de racionalidad, sujetas a los recursos disponibles y diseñadas según las especificaciones del caso. Los expertos son los “tecnócratas”, las personas ubicadas en las burocracias públicas con conocimientos del tema.

Si bien las burocracias elaboran y diseñan políticas para que los gobiernos las aprueben, la verdad es que el diseño de las políticas también surge de muchos sitios. No es raro –más bien es común– que organizaciones con intereses específicos ofrezcan proyectos para ser considerados como políticas por el gobierno. También es natural y hasta beneficioso que las personas o grupos más afectados por algún problema sugieran las soluciones.

En fin, la formulación de políticas termina siendo una etapa en la cual participan muchos, tanto para bien como para mal, dependiendo del caso.

LEGISLACIÓN Y REGLAMENTACIÓN

La legislación implica una jerarquía de decisiones que comprometen el conjunto de las políticas públicas en un país. La suma de reglas formales en el país representa el producto de un momento preciso en el ciclo de las políticas públicas: El momento en que se toma una decisión que impone un límite o deber al ciudadano.

La constitución sirve como un piso más o menos permanente sobre el cual descansa todo el aparato del Estado. Es un conjunto de reglas generales que determina cómo se tomarán las decisiones colectivas y dentro de cuáles límites. Las constituciones protegen los derechos humanos de los ciudadanos y erigen estructuras para la toma de decisiones en el espacio público.

Quien propone nuevas políticas e innovaciones, tiene que tener presente los límites que exige la constitución del país; pero a veces hasta tiene que armar una estrategia para la ardua tarea de cambiar las reglas constitucionales.

Las leyes son el mecanismo básico para fijar los lineamientos de las políticas públicas. Aun así, hay leyes de distinta jerarquía, desde las leyes orgánicas, que dan especificidad directa a las pautas constitucionales, hasta las

leyes ordinarias, que versan sobre cualquier asunto de interés público. Este proceso se repite también en los niveles estatales y municipales, donde existen legislaturas encargadas de las leyes regionales y municipales.

En la realidad, se deben contemplar todos los procesos formales de decisión por los cuales se implantan las políticas públicas. Las leyes representan reglas importantes, pero normalmente éstas dejan muchos detalles abiertos para su ejecución. Los gobiernos tienen la potestad de reglamentar las leyes mediante decisiones ejecutivas. No es menos intensa la atención dada a influir en los reglamentos, donde el impacto real de la ley se revela.

IMPLEMENTACIÓN

Se han encontrado serias trabas para el funcionamiento de las políticas públicas. Las dificultades sobrepasan los problemas comunes en los países desarrollados, debido a la tradición burocrática de repetir muchos controles sobre los administradores –un exceso de papeleo e instancias de aprobación que hacen muy lenta y trabajosa la ejecución de las políticas. Un estudio del programa social en nuestro país, conocido como “El vaso de leche” mostró que este proyecto aparentemente sencillo y bien intencionado para que todos los alumnos de las escuelas recibieran un refrigerio con leche todos los días, pudo

convertirse en un dolor de cabeza mayor en poco tiempo. Nadie se había hecho la pregunta acerca de cómo los camiones que transportaban la leche llegarían a escuelas ubicadas en las calles estrechas de los barrios más necesitados. No se había considerado el hecho de que las escuelas no tenían nevera, por lo que la coordinación de la llegada de la leche tenía que coincidir con los horarios de los recesos. La lista de problemas que surgieron es mucho más larga.

La implementación también se puede dificultar cuando los que tienen la responsabilidad de su ejecución no están de acuerdo con la política. Los funcionarios tienen sus propios modos de entabrar y hasta sabotear las políticas públicas que ellos consideran inconvenientes, sea por sus ideales o por sus intereses personales.

Cuando surgen divergencias entre los objetivos planteados por una política pública y las acciones de los encargados de su implantación, se dice que existe un problema de *agencia*. Hay una autoridad que ordena un propósito y la manera de lograrlo –se denomina el *principal*– y hay una persona o grupo encargado de llevar a cabo las instrucciones –el *agente*. En todos los casos, el resultado redundará en una disfunción del sistema. Estos y otros problemas siempre tienen que tomarse en cuenta al momento de diseñar las políticas públicas.

Bardach (1.999) describe el proceso de implementación como un “juego” entre distintos intereses que intervienen para que las políticas favorezcan sus propios objetivos. Las políticas públicas también tienen que diseñarse para que sean factibles y realistas en cuanto a las capacidades administrativas de los funcionarios responsables por su ejecución.

EVALUACIÓN

El ciclo de las políticas públicas es circular, reiterativo y continuo. Los ciudadanos nunca están del todo satisfechos con lo que hacen sus gobiernos y hasta los gobernantes frecuentemente se decepcionan con los resultados de sus propios esfuerzos.

En efecto, la evaluación constituye también el primer paso hacia la formación de una nueva agenda para las políticas públicas. Cuando la evaluación indica que no se ha logrado del todo el objetivo, de nuevo surge “un problema” que empieza a transitar el camino hacia la agenda de reformas.

Una de las grandes dificultades es la ausencia de reconocimiento de la importancia de la evaluación sistemática de los impactos de las políticas

públicas. Es entendible que quienes apoyan una iniciativa se resisten a medir su resultado, porque una evaluación negativa podría ser utilizada para descalificarlos.

Para que la evaluación sea una etapa fructífera en el ciclo de las políticas públicas, deberían tomarse en cuenta ciertas reglas. La primera es que la evaluación debería ser incorporada como una parte integral de la política desde s diseño inicial. La segunda sugiere que el evaluador debería ser un ente independiente de la unidad ejecutora. Si bien es algo desagradable que una oficina gubernamental podría no ser del todo honesta para evaluar sus propios programas, también tenemos que recordar el principio de los incentivos. La persona que evalúa su propio trabajo tiene fuertes incentivos para que el juicio sea positivo.

No es suficiente depender solo de las contralorías, porque estas tienden a limitarse a los aspectos meramente administrativos de los programas —si las órdenes de pago van acompañadas de sus soportes correspondientes, si lo que se gastó es igual a lo que reflejan los informes, etc.—, mientras que una oficina profesional de evaluación está preparada para comparar los objetivos explícitos con los resultados reales.

La tercera regla de la evaluación se refiere a la transparencia. No hay mejor evaluador que el ciudadano y el contribuyente. El acceso a la información acerca de los programas públicos es fundamental en el proceso democrático.

La evaluación siempre debería contemplar lo que piensa el usuario o el beneficiario de las políticas públicas —¿de qué otro modo sabríamos si hemos satisfecho la demanda de nuestro “cliente”, el ciudadano y el contribuyente que es el “doliente” principal de la acción gubernamental?

CAPÍTULO III

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN VENEZUELA

En Venezuela, el sistema de planificación, está regulado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, por la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y por la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Los sistemas de presupuesto y de contabilidad están regulados por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Los presupuestos son a su vez instrumentos de los planes.

Los presupuestos de los tres niveles de gobierno, dado su carácter de leyes y ordenanzas, según sea el caso, constituyen el instrumento por excelencia para fijar los objetivos y metas a los que en definitiva se les asigna recursos para satisfacer las demandas de la comunidad organizada.

En el Sistema Nacional de Planificación aparece como la característica más destacada la preeminencia de la visión de planificación en torno al corto plazo, por encima de la visión de largo plazo.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FUNCIÓN PÚBLICA

A los efectos de alcanzar sus más elevados fines, la sociedad dota al Estado de “potestades”. Para hacer efectiva la referida dotación de potestades traducidas en competencias asignadas a cada uno de los órganos del Poder Público, así como de los recursos, se prevé la figura de la Administración Pública y, consecuencialmente, de la Función Pública. La Administración Pública además de representar un conjunto de órganos y entes, también representa un conjunto de actividades (de policía, de fomento, de servicio público y de gestión económica). La función pública en cambio, se refiere al conjunto de actividades o tareas que realizan los funcionarios públicos en el marco de la actuación que le dicta la administración pública.

RELACIÓN ESTADO SOCIEDAD

Los fines esenciales del Estado venezolano no son otros que *a.)* La defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, *b.)* El ejercicio democrático de la voluntad popular, *c.)* La construcción de una sociedad justa y amante de la paz, *d.)* La promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo, y *e.)* La garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Constitución. Siendo la educación y el trabajo los procesos fundamentales para alcanzar estos fines.

La Sociedad está integrada por subconjuntos tales como familias, comunidades o grupos vecinales, comunidades o pueblos indígenas, gremios de profesionales y técnicos, sindicatos y ONGs. En el entendido que los órganos y entes del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos, es que se puede afirmar que la sociedad determina la existencia del Estado. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo. El estado venezolano se caracteriza por ser un “Estado Federal Descentralizado”.

LOS COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

El ordenamiento legal vigente, consagra cinco órganos de carácter consultivo vinculados a la planificación y formulación de políticas públicas nacionales, estatales y municipales, los cuales son:

Consejo de Defensa de la Nación

Es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico, correspondiéndole establecer el concepto estratégico de la Nación.

Consejo Federal de Gobierno.

Es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, del cual depende el Fondo de Compensaciones Interterritorial. Las funciones y competencias del Consejo Federal de Gobierno están determinadas por las competencias del poder público nacional.

Estas competencias del poder público nacional, acarrea la elaboración de un conjunto de políticas públicas que son responsabilidad, por lo menos en su formulación, del Consejo Federal de Gobierno. Entendemos estas competencias del poder público nacional como áreas de formulación de políticas públicas. Veamos:

1. La política y la actuación internacional de la República.
2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.
3. La bandera, el escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional.
4. La naturalización, la admisión, la extradición, y expulsión de extranjeros o extranjeras.
5. Los servicios de identificación.
6. La policía nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.
9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias.
10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.
11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta constitución o por la ley.
13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así

como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales o sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta constitución.
15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
El ejecutivo nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.
La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados.
17. El régimen de metrología legal y control de calidad.
18. Los censos y estadísticas nacionales.
19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.
20. Las obras públicas de interés nacional.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.
22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.
23. Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo del y ordenación del territorio.
24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.
25. Las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.
26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura.
27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.
28. El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.

29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.
31. La organización y administración nacional de la justicia, el ministerio público y de la defensoría del pueblo.
32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del poder público nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Las políticas públicas formuladas por el Consejo Federal de Gobierno, son políticas que pueden o no ser desarrolladas por el conjunto de organismos y organizaciones de la administración pública nacional, no obstante, es bueno reconocer que por su propia definición de ser un órgano de carácter consultivo no obliga la adopción de tales políticas.

Consejo de Estado

Es el órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional; debiendo recomendar políticas de interés nacional en

aquellos asuntos que requiera el Presidente de la República. Visto así, el Consejo de Estado no es otra cosa que un órgano asesor del Presidente de la República sobre aquellas materias que éste someta a su consideración.

Consejos estatales de coordinación y planificación de políticas públicas

Se trata de los órganos rectores de la planificación de las políticas públicas en cada Estado, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable; los cuales deben actuar de acuerdo con los principios de justicia social, democracia, eficiencia, protección del ambiente, corresponsabilidad, integridad territorial, productividad, solidaridad, cooperación y desarrollo sustentable; teniendo entre sus lineamientos la obligación de adecuar y vincular los planes Municipales de Desarrollo al contenido del Plan de Desarrollo Estatal. Las funciones y competencias del Consejo Federal de Gobierno están determinadas por las competencias del poder público estatal.

Estas competencias del poder público estatal, acarrearán la elaboración de un conjunto de políticas públicas que son responsabilidad, por lo menos en su formulación, del Consejo Estatal de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas. Entendemos estas competencias del poder público estatal como áreas

de formulación de políticas públicas y, ellas son, de acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

1. Dictar su constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.
2. La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del poder nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al poder nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.
9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.
10. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el ejecutivo nacional.
11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

El alcance de las políticas formuladas por el Consejo Estatal de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas, está determinado por el

hecho de que este Consejo está presidido por el propio mandatario estatal, integrado por los alcaldes de dicho estado, por una representación de los legisladores del órgano legislativo estatal y por una representación de los diputados a la Asamblea Nacional así como por los directores regionales de los ministerios nacionales. La fuerte presencia de las autoridades regionales, junto a la cada vez más activa participación popular hace que a pesar de que el Consejo Estatal de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas esté definido en el marco legal vigente como un órgano asesor en materia de planificación, se convierta en un ente comprometido y decisor en cuanto a qué temas incluir en la agenda de las políticas públicas.

Consejos locales de políticas públicas

Son los órganos encargados de la planificación integral del gobierno local, con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales, dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos, se trata de órganos consultivos tanto del Estado, de la Administración Pública como de la Sociedad, dichos órganos presentan las siguientes características:

1. No están integradas totalmente a la estructura del Estado y su Administración Pública.

2. No se corresponden exactamente con ninguna de las ramas ni de los niveles territoriales del Poder Público; por el contrario, se trata de órganos interpoderees e interterritoriales.
3. No todos sus integrantes son funcionarios públicos.
4. No todas sus actuaciones tienen carácter de actos administrativos.

Ahora bien, a pesar de concebirse como órganos asesores, es cada vez más notorio el papel que asumen los consejos locales de políticas públicas en términos de convertir las competencias del poder público municipal en políticas públicas propiamente dichas. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, interpreta las competencias del poder público municipal de la siguiente manera:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios, y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.
9. Las actuaciones que corresponden al municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta constitución.

RÉGIMEN SOCIOECONÓMICO DE LA REPÚBLICA Y OBJETIVOS MACROECONÓMICOS DEL ESTADO

El régimen socioeconómico, previsto en la carta magna nacional establece un conjunto de mecanismos e instrumentos inherentes al régimen socioeconómico bajo la responsabilidad del Estado conjuntamente con la iniciativa privada, mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta.

Asegura la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

Crea las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomenta la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación

de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

El Estado protege y promueve la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegura la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno.

La artesanía e industria populares típicas de la Nación, gozan de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad, y obtener facilidades crediticias para promover su producción y comercialización.

El turismo es una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable.

Los fines esenciales del Estado quedan sometidos al cumplimiento de los objetivos macroeconómicos consagrados, los cuales son: *a.)* Promover y

defender la estabilidad económica, *b.)* Evitar la vulnerabilidad de la economía, y *c.)* Velar por la estabilidad monetaria y de precios. Todo ello para asegurar el bienestar social.

Para el cumplimiento de estos objetivos macroeconómicos por parte del Estado, se consagran las figuras o instrumentos siguientes:

Instrumentos de Largo Plazo

- Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación
- Plan Nacional de Desarrollo
- Ley del Marco Plurianual del Presupuesto de la República y sus entes descentralizados
- Fondo de Estabilización Macroeconómica
- Fondo de Compensación Interterritorial

Instrumentos de Corto Plazo

- Ley Especial de Endeudamiento Anual de la República y sus entes descentralizados
- Ley de Presupuesto Anual de la República y sus entes descentralizados
- Acuerdo Anual de Políticas Fiscal y Monetaria entre el ejecutivo nacional y el Banco Central de Venezuela

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE GESTIÓN Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN VENEZUELA

CONTROL DE GESTIÓN vs. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Comencemos por señalar que, en nuestro país, como en el resto de países latinoamericanos no existe una cultura de Evaluación de Políticas Públicas, quizá porque es tan reciente el desarrollo de estas teorías en esta parte del continente Americano o quizá porque la rigurosidad del arte y la ciencia del gobierno aún no se instala por estos lares. Lo que sí es cierto es que el tema del Control de Gestión tiene ya un cierto tiempo reinando como el mecanismo más confiado para emitir opinión y juicios de valor en torno al desempeño de la gestión pública. Veamos cómo define el marco legal vigente de nuestro país el tema del Control de Gestión.

Control de Gestión es el examen objetivo y sistemático, estructurado, consistente, profesional, posterior y documentado de la gestión de un sector gubernamental, de un organismo, programa, proyecto u operación, considerando los fines establecidos en el marco legal o normativo que lo

regula, para determinar el cumplimiento de su misión, de sus objetivos, metas y de la eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto de su desempeño.

Los Órganos que integran el Control de Gestión del Sistema Nacional de Control Fiscal son:

- Contraloría General de la República
- Contralorías de los Estados, Distritos y Municipios
- Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional
- Unidades de Auditoría Interna de los Entes Públicos
- Superintendencia Nacional de Auditoría Interna
- Máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de las Entidades Públicas
- Los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a participar en la función de control de la gestión pública.

Estos Órganos, dentro del espacio de sus competencias están facultados para efectuar auditorías, estudios, investigaciones en relación a las acciones realizadas por los organismos o entes controlados por ellos, evaluando los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales.

SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de

lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública.

La función de control estará sujeta a una planificación que tomará en cuenta los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control. En el contexto de que el fin último es el logro de una administración pública apegada a la Ley, ordenada y eficiente, la finalidad u objetivo del Sistema Nacional de Control Fiscales:

1. -Ampliar la cobertura de la Gestión Fiscal
2. -Evitar duplicidad en el ejercicio del control
3. -Abaratar el costo de la fiscalización
4. -No entorpecer la fluidez de la Gestión Administrativa
5. -Adaptar la vigilancia fiscal a la realidad nacional.

Los órganos del control fiscal actuarán de manera coordinada entre sí y tendrán como rector a la Contraloría General de la República, quien a tales efectos deberá dictar los correspondientes reglamentos, normas, manuales e instrucciones para el ejercicio y coordinación de los controles fiscales internos

y externos; así como para la evaluación, selección y contratación de consultores y auditores en materia de control y las normas correspondientes.

PRINCIPIOS QUE RIGEN

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL:

1. Total autonomía e independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior y otros órganos de control externo.
2. Independencia real de los órganos de control interno, al ubicarlos al máximo nivel jerárquico de la estructura organizativa.
3. Apoliticismo de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles de control.
4. Mantenimiento del carácter eminentemente técnico de la fiscalización.
5. Suficiencia financiera para el ejercicio del control.
6. Capacidad preventiva y sancionadora.
7. Coordinación permanente y efectiva entre la entidad fiscalizadora superior y los demás elementos integrantes del sistema.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República, es el órgano superior de control externo en Venezuela, y tiene rango Constitucional, es un órgano del Poder Ciudadano, al que corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, cuyas actuaciones se orientarán a la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de revisiones fiscales en los organismos y entidades sujetos a su control.

La Contraloría, verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control.

Las funciones de “Control Fiscal” recaen fundamentalmente sobre los actos de administración, custodia o manejo de los fondos y bienes públicos; y está a cargo esencialmente de la Contraloría General de la República. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control.

Como puede observarse, la disposición Constitucional, establece las atribuciones y funciones de la Contraloría General de la República, de manera pues, que como Entidad Fiscalizadora Superior, es una institución de facultades muy amplias, y todo lo que constituya Patrimonio Público está sujeto al control y vigilancia de ese Organismo.

ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Velar por el cumplimiento de todo el ordenamiento legal relativo al Sistema Nacional de Control Fiscal. Colaborar con todos los órganos de la Administración Pública, a fin de coadyuvar al logro de sus objetivos generales.
- Dirigir la actuación de la Contraloría, con preferencia hacia las áreas de mayor importancia económica e interés estratégico nacional. Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del

control sobre la gestión pública. Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal.

EL CONTROL INTERNO

Control interno se entiende como el proceso que ejecuta la administración con el fin de evaluar operaciones específicas con seguridad razonable en tres principales categorías: Efectividad y eficiencia operacional, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de políticas, leyes y normas.

Completan la definición algunos conceptos fundamentales:

- El control interno es un proceso, es decir un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo.
- Lo llevan a cabo las personas que actúan en todos los niveles, no se trata solamente de manuales de organización y procedimientos.
- Sólo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la conducción.
- Está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las categorías señaladas las que, al mismo tiempo, suelen tener puntos en común.

Al hablarse del control interno como un proceso, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades, inherentes a la

gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma: Planificación, ejecución y supervisión.

Tales acciones se hallan incorporadas a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

La autoridad superior del organismo debe procurar suscitar, difundir, internalizar y vigilar la observancia de valores éticos aceptados, que constituyan un sólido fundamento moral para su conducción y operación.

Tal como lo expresa la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, las máximas autoridades jerárquicas de cada ente son los responsables de organizar, establecer, mantener y evaluar el Sistema de Control Interno, elaborando las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y todos aquellos instrumentos o métodos para el buen funcionamiento del sistema de control interno, todo esto acorde a la naturaleza, estructura y fines del Ente.

Corresponde a las Unidades de Auditoría Interna de los entes, realizar la evaluación del control Interno de tales Entes, lo que incluye la operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial. Las unidades de Auditoría Interna, dentro de sus competencias, podrán practicar inspecciones, auditorías, investigaciones de cualquier naturaleza, en el ente sobre el cual ejercen control, a los fines de verificar el cumplimiento de los planes y la legalidad de sus acciones y operaciones.

EL CONTROL EXTERNO

Por expreso mandato del Artículo 43 de la Ley de Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, son competentes para ejercer el control fiscal externo de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las Leyes y las Ordenanzas Municipales:

1. La Contraloría General de la República.
2. Las Contralorías de los Estados.
3. Las Contraloría de los Municipios y,
4. Las Contralorías de los Distritos y Distritos Metropolitanos.

Los órganos de control fiscal externo son, a diferencia de los que realizan el control interno, aquellos que no forman parte de la administración activa, ubicándose fuera de ella y sin que exista ninguna especie de subordinación o dependencia.

El control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes del control fiscal externo sobre las operaciones de las entidades sometidas a su control.

Tales actividades deben realizarse con la finalidad de determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones, así como para determinar también el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.

De igual forma deben los órganos de control fiscal externo evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables, evaluando además, el Sistema de Control Interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

El Artículo 46 de la ya citada ley, establece sin distinción alguna que los órganos de control fiscal externo en el ámbito de sus competencias, podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a su control, para verificar la legalidad, exactitud,

sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión.

Para garantizar su independencia y buen funcionamiento, las Contralorías de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios, gozarán de autonomía orgánica, funcional y administrativa, fundamentándose además por los principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal.

Esos principios son: Capacidad financiera e independencia presupuestaria. Apoliticismo partidista. El carácter técnico de Control Fiscal. La oportunidad en el ejercicio del control y en la presentación de resultados. La economía en el ejercicio del control fiscal. La celeridad, y la participación ciudadana en la gestión contralora. Concatenando estas características y principios, los órganos de control fiscal externo podrán, al fin, gozar de plena autonomía hacia el logro de sus metas y objetivos. Máxime *ahora* cuando *el control de gestión tiene rango constitucional y legal*, ya que el control fiscal implica ahora una investigación a fondo, con fines de evaluación permanente, de las actividades de los entes y organismos sujetos a control, que a su vez

permitirá la verificación de planes y programas, así como el cumplimiento y resultado de políticas y decisiones gubernamentales.

Es una facultad de los órganos de control fiscal externo efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos y los resultados de la acción administrativa, pudiendo constatar con ello la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

A tal efecto, tanto los funcionarios de la Contraloría General de la República, de las Contralorías Generales de Estado y las Contralorías Municipales o Distritales, acreditadas para la realización de alguna actuación de control, tendrán libre ingreso a las sedes y dependencias de los entes y organismos sujetos a su actuación, acceso a cualquier fuente o sistema de información, registros, instrumentos, documentos e información, necesarias para la realización de su función, así como competencia para solicitar dichas informaciones y documentos.

PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Existen aspectos importantes, en los cuales la Contraloría General de la República, a través del Contralor General, debe hacer énfasis; en este sentido debe dársele a la comunidad la atención suficiente en el proceso de participación ciudadana en el Control Fiscal; realizar todo el proceso requerido a los fines de tramitar las denuncias ciudadanas; darle la debida promoción a la participación ciudadana a los efectos de la vigilancia de la gestión fiscal, estableciendo estrategias a tales fines.

Las Comunidades y sectores de la Sociedad, están facultados para realizar postulaciones de candidatos para ejercer la titularidad de los Órganos de Control Fiscal de los entes y organismos del Sistema Nacional de Control Fiscal. Así mismo, los ciudadanos deberán:

Solicitar información a los funcionarios públicos sobre los asuntos de interés dentro de sus comunidades.

Involucrarse activamente en todas las fases del desarrollo de la gestión pública a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y satisfacción de sus necesidades.

Vigilar la correcta recepción de los bienes y servicios que los organismos públicos deben entregar a la ciudadanía.

Formular denuncias antes los órganos responsables del ejercicio del control fiscal, vinculadas con las materias de su competencia, y con las obras, programas sociales, bienes y servicios públicos de su comunidad.

La participación ciudadana puede hacer valiosos aportes en los procesos de planificación, ejecución y control de la gestión pública, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales; desarrollar habilidades en los ciudadanos para controlar la gestión pública y coadyuvar con el manejo eficiente de los recursos del estado; contribuir con la agrupación de la sociedad en torno a metas e intereses comunes; contribuir a mejorar su calidad de vida al exigir oportunamente el suministro de los bienes y la prestación eficiente de los servicios públicos.

De igual manera, la participación ciudadana le aporta beneficios a las organizaciones públicas, en el sentido de que, pueden orientar mejor los planes, programas y recursos a las necesidades de la ciudadanía; contribuye con la transparencia en la administración pública; conoce oportunamente los resultados de su gestión lo que le permite asumir los correctivos inmediatos

que le garanticen la prestación adecuada de los servicios; aumenta la confianza de la ciudadanía en las Instituciones.

CAPÍTULO V

APUNTES PARA LA FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS PARA GOBERNACIONES EN VENEZUELA

Una de las grandes fallas del proceso planificador ha estado en su posibilidad real de seguir la pista a los hechos para alimentar las decisiones y, cuando ha podido seguir la pista ha carecido de criterios objetivos y bien estructurados que ayuden a realizar la mejor evaluación posible.

Las organizaciones públicas se remiten a ejecutar-ejecutar y casi nunca le hacen seguimiento a lo ejecutado y, mucho menos, evalúan el impacto de lo realizado.

Todo gobernante requiere de información al día, confiable y organizada sobre la ejecución de los otros entes, a los efectos de:

- Negociar recursos
- Incidir en las pautas de las ejecuciones
- Corregir rumbos
- Garantizarle a la población soluciones en problemas críticos

- En fin, convertirse en verdadero rector de la política pública de su entidad.

CONDICIONES PARA IMPLANTAR UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL

Voluntad de los líderes para impulsar un proyecto de esta naturaleza

La voluntad de los líderes es un problema que se relaciona con la identidad y compromiso que posea el gobernante y su tren ejecutivo con una estrategia de gobierno. Ello implica la formulación de objetivos claros, definición de los problemas que se desean resolver y criterios para alcanzar metas concretas.

Existencia de criterios de comparación

Para evaluar una situación necesitamos patrones de comparación. En una gestión pública estatal, los posibles patrones a utilizar serían:

- Un plan estatal, si existe y es asumido como guía fundamental de la gestión.
- Programas anuales (planos operativos)

- Objetivos y metas a alcanzar en la solución de problemas prioritarios.
- Ofertas electorales, en caso de no contar con otros instrumentos.

Asignación de recursos suficientes para el funcionamiento exitoso del sistema

Estamos hablando de armar un instrumento que contribuirá con el éxito de la gestión de un gobernante. Por lo tanto, exige la asignación sensata de recursos.

Ello implica:

- Estructurar un equipo técnico de alto nivel; capaz de manejarse estratégicamente, profesional, con posibilidad de vincularse a la estructura pública.
Este equipo deberá dedicar un tiempo vital a pensar y actuar en esa dirección. No debe ser distraído en tareas de otra naturaleza, distintas a las propias de la labor de evaluación.
- Dotación de equipos técnicos, logísticos y de apoyo.
- Identificación con un espacio físico común que permita el desarrollo de trabajo en equipo.

- Capacidad irrestricta para su movilización en el área geográfica y territorial objeto de la evaluación.
- Asesorías en materia de sistemas, gestión estructuración de indicadores, interpretación de datos o análisis socio-político y socio-económico.

Liderazgo y supervisión directa del gobernante

El gobernante es el usuario principal de este sistema, por cuanto ha de resultarle clave e imprescindible para la adecuada toma de decisiones. Es decir, su montaje se justifica en tanto que lo necesite el gobernante. Por ende, él debe liderizar su desarrollo.

Creación de instancias ad-hoc que viabilicen el acceso a la información de la gestión pública

El gobernante y su grupo de seguimiento necesitan de mecanismos que faciliten la vinculación con las otras organizaciones. Varias son las formulas:

- Conferirle permanente vigencia al Comité Estatal de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas, con la

participación de los directores de los organismos y de los alcaldes.

- Crear grupos sectoriales de trabajo por problemas: Gabinetes sectoriales, sub-comités de plan, equipos por áreas o problemas de gestión.
- Instaurar nuevas formulas de rendición de cuentas del gobernante, vinculadas a la información suministrada por el sistema de seguimiento.
- Impulsar la participación de comunidades en la supervisión de la ejecución pública. Esta, como principal usuaria de esa ejecución, tiene la mejor motivación para convertirse en uno de los mecanismos más confiables para el seguimiento.

PROPÓSITO FUNDAMENTAL DEL SISTEMA

Este sistema debería estar dirigido a apoyar la estrategia de gestión del gobernante, a través de provisión de la información organizada, confiable y oportuna sobre la gestión pública en su entidad federal, con énfasis en aquellos problemas seleccionados como prioritarios, tanto en su desenvolvimiento físico y financiero, como en el impacto de esa gestión en la población, con lo cual se pueden establecer permanentes criterios para la negociación de compromisos y

recursos con los entes y, así corregir cursos de actuación, pudiendo desarrollar nuevas estrategias de viabilidad para la gestión estatal.

ORIENTACIONES PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA

- a) El sistema deberá ser modular y flexible. Esto es, debe permitir oscilar el análisis de problemas y profundizar cuando sea necesario, si así es requerido por los usuarios. Al mismo tiempo deberá permitir la introducción de cambios en su configuración.
- b) En su diseño, comportamiento y, sobre todo, en sus reportes, debe adaptarse a las necesidades de información de los usuarios y, fundamentalmente del gobernante y de su equipo ejecutivo.
- c) Deberá ser capaz de reseñar el comportamiento de diferentes acciones de una gestión pública estatal:
 - Programas de inversión, tanto de infraestructura como sociales.
 - Actuaciones de regulación.
 - Gestión para impulsar procesos.
 - Investigación, estudios, proyectos.

- d) Deberá ser capaz de evaluar el impacto de la programación de la solución de los problemas incorporados al seguimiento. Es decir, se requiere saber si los problemas enfrentados se están resolviendo o no.
- e) El equipo de trabajo buscará las fórmulas más certeras para determinar las variables relevantes sobre las cuales se hará la mediación. Estas variables serán compatibles con las expectativas de los usuarios.
- f) Cuidar la calidad de los datos es el punto vital en todo sistema. Si a un sistema se le incorpora información falseada los resultados, mostrarán, obviamente una realidad falseada.
- g) El diseño debe prever la continuidad, permanencia y confiabilidad de las fuentes de información. Siendo más amplios en la idea; las fuentes de información forman parte del sistema mismo.
- h) El sistema debe ser capaz de incorporar las decisiones y ejecuciones derivadas del proceso de seguimiento y evaluación como tal.
- i) Para su funcionamiento, el equipo de trabajo y el gobernante, requieren de un reglamento de pautas operativas detalladas, para normar el desenvolvimiento del sistema.

ESTRATEGIAS PARA EL MONTAJE Y DESARROLLO DEL SISTEMA

El gobernante deberá cuidar importantes aspectos del sistema

- a) El punto de arranque, luego de contarse con la clara voluntad directiva, es la estructuración y formación del equipo técnico. Este equipo contará con un líder técnico, el cual cuidará los detalles del sistema y, a su vez, contará con el suficiente poder delegado como para imponer criterios de gestión.
- b) El equipo generará una interacción con el gobernante y el tren ejecutivo que permita el ensayo-error.
- c) Definir y calibrar una estrategia de acceso a la información.
 - Especializar personas por problemas: Estas se convertirán en las que más saben del mismo.
 - Privilegiar la relación personal en el acceso a la información.
 - Ofrecer beneficios al oponente; es decir, los demás organismos también aprovecharán las bondades del sistema.
 - Institucionalizar los enlaces del sistema en puntos neurálgicos de acceso a la información.

- d) Anotar los problemas para una mayor efectividad. El sistema no podrá dar respuesta a todo. Tampoco la idea de gobernar es resolver todo a la vez.
- e) Efecto demostración. El equipo de trabajo debe estar consciente de que la información guardada no produce dividendos, no convence.
- f) Tecnología y conocimiento experto. El gobernante debe resguardar la calidad del sistema. Grupo humano y tecnología serán factores de conocimiento permanente. Se trata de manejar una información estratégica para la gestión.

ELEMENTOS PARA LA ESTRUCTURACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA.

Estructurar, ensayar y corregir los indicadores de medición

Este factor, revestido en apariencia de un carácter técnico, encierra factores políticos, metas, información. Se deberá hacer énfasis en guiarse por el seguimiento de productos asociados a esas metas y ejecuciones. Estos entre otros, pueden ser:

- Obras tangibles de infraestructura y servicio
- Proyectos económicos desarrollados

- Aportes directos al bienestar social
- Indicadores de organización de la sociedad
- Emisión e implantación de acciones reguladoras: políticas de empleo, fiscales, ingreso, etc.
- Conservación y rescate de los recursos naturales
- Estudios y proyectos formulados
- Financiamiento otorgado y empresas constituidas
- Comisiones de gestión estructuradas

Es necesario disponer de alguna medida de referencia del grado de impacto de estos productos de gestión, en la resolución de los problemas que se han designado como prioritarios.

En tal sentido, el sistema debe contener un módulo de evaluación del impacto real de las ejecuciones estatales. Ejemplos de estos indicadores podrían ser:

- Cobertura y calidad de los servicios
- Grado de satisfacción poblacional con un determinado programa
- Beneficios sociales obtenidos globalmente
- Empleos generados

Captura, procesamiento, análisis, organización y disposición de la información

Técnicamente habría que hablar de dos momentos centrales en esta etapa: El primero, la captura, que encierra en sí misma, un esfuerzo estratégico del cual dependen los resultados posteriores.

El segundo momento, corresponde al procesamiento, análisis, organización y disposición de la información, que exige una labor de equipo constante. Ella será la clave del éxito para que las salidas del sistema posean calidad y sean apreciadas por los usuarios.

Generar los reportes de gestión

El sistema generará un conjunto variable de salidas dirigidas a los usuarios. Por lo tanto, su contenido deberá ser insignificante para la toma de decisiones.

Estos reportes son los que soportarán el proceso de evaluación relevante para estos actores.

Evaluación-discusión-decisión

Los reportes de gestión utilizados por los usuarios, generarán un juicio de valor acerca del comportamiento de la gestión pública estatal, a diferentes niveles.

La evaluación podrá realizarse en diferentes instancias.

- El gobernante con el equipo de seguimiento
- El gobernante reunido con su tren ejecutivo
- El gobernante reunido con el comité del plan
- El gobernante reunido con organismos sectoriales
- El gobernante reunido con los alcaldes
- El gobernante reunido individualmente con los entes públicos
- El gobernante reunido con los miembros del tren ejecutivo
- El gobernante reunido con los Consejos Comunales
- Diferentes combinaciones de opinión en instancias no formalizadas, como producto de intercambio entre diferentes agentes relacionados con la gestión pública estatal.

CONCLUSIÓN

El estudio de las políticas públicas es un tema que hoy está incorporado a la agenda de la Ciencia Política. Es cada vez más creciente el conjunto de aportes que desde diversas perspectivas van realizando pensadores e intelectuales de variada formación académica, filosófica e incluso, ideológica. Pensar en definir hoy una teoría de las políticas públicas al margen de la interpretación estratégica de la sociedad, de su historia y, sobre todo, de una determinada concepción política, pudiera resultar un ejercicio inútil.

Sin embargo, y desde cualquier perspectiva de análisis, se hace cada vez más imprescindible la investigación rigurosa acerca del desempeño de la gestión pública, del desempeño de las instituciones que integran el marco institucional que define al Estado, de la actuación de los líderes y organismos y organizaciones de la sociedad en general.

Igual mérito y rigurosidad merece la dedicación a la investigación, diseño y construcción de poderosos sistemas de evaluación no sólo de la gestión pública, sino también del conjunto de políticas públicas que viabilizan siempre la propuesta de gestión de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ACOSTA SAIGNES, Miguel. **Acción y utopía del hombre de las dificultades**. La Habana: Casa de las Américas, 1977.

ALBI IBAÑEZ, Emilio (Et al). **Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos**. Caracas: IESA, 1998.

ALVAREZ DIAZ, Ángel Eduardo. **Análisis de políticas públicas**. Caracas: CLAD, Centro de Documentación y Análisis de Información, 1992.

ARMADO, Florencio José. **Tres visiones del mundo**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1997.

ASAMBLEA NACIONAL. **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. Caracas: Imprenta Nacional, 2001.

ASAMBLEA NACIONAL. **Ley orgánica de los consejos legislativos de los estados**. Publicada en Gaceta Oficial N° 37.282 de fecha 13 de septiembre del 2001. Caracas: Imprenta Nacional, 2001

ASAMBLEA NACIONAL. **Ley orgánica del poder ciudadano**. Publicada en la Gaceta oficial N° 37.310 del 25 de octubre de 2007. Caracas: Imprenta Nacional. Imprenta Nacional, 2007.

ASAMBLEA NACIONAL. **Ley para la designación y destitución del Contralor o Contralora del Estado**. Caracas: Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.307 del 16 de octubre de 2001. Caracas: Imprenta Nacional, 2001.

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo. **La nueva administración pública**. Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1997.

BAPTISTA, Asdrúbal. **El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance del poder**. Caracas: Editorial Exlibris, 2004.

BAPTISTA, Asdrúbal. **Teoría económica del capitalismo rentístico**. Caracas: Talleres de Editorial Texto, 1997.

- BOZEMAN, Barry (Coord.). **La gestión pública, su situación actual**. México: Talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A., 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (Et al). **Política y gestión pública**. Caracas: IESA, 2004.
- BUCHANAN, James M. **Política sin romanticismos**. Caracas: Ediciones CEDICE, 1987.
- CALLAHAN, Gene. **Economía para la gente**. Caracas: Editorial Torino, C.A., 2006.
- CAMINAL BADIA, Miquel (Coord.). **Manual de ciencia política**. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 1996.
- CARRÉ DE MALBERG, R. **Teoría general del Estado**. México: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., 1998.
- CASAL SURÓS, Antonio Carlos. **Teorías del crecimiento económico y sus implicaciones para las políticas públicas**. Caracas: IESA, 1998.
- CASTELLS, Manuel. **La era de la información. Economía, sociedad y cultura**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- CATALÁ, Joan Prats. **Derecho y Management en las Administraciones Públicas**. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, junio de 1994
- CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION. **Políticas públicas: metodologías de análisis y problemas de implementación**. Caracas: Centro de Documentación y Análisis de Información (CLAD), 2003.
- CONICIT. **Introducción al análisis de las políticas públicas**. Caracas: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, 1989.
- CORDIPLAN – PNUD. **Sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión pública estatal. Gestión en gobernadores**. Coro: Cordiplán, 1991.
- CUNILL GRAU, Nuria y Sonia Ospina Bozzi. **Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática**.
- DE LA CRUZ, Rafael. (Coord.). **Descentralización en perspectiva**. Caracas: Editorial Torino, C.A., 1998.

- DROR, Yehezkel. **Las variedades de las políticas públicas en el mundo y su impacto en la gerencia.** Jerusalem, 1988.
- ECHEBARRIA, Koldo (Et al). **Responsabilización y evaluación de la gestión pública.** Caracas: IESA, 1998.
- FERRER, Aldo. **Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial.** Argentina: Talleres Gráficos Córdoba, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia.** Madrid: Talleres Gráficos de Unigraf, S.L., 1999.
- GRATEROL, Adelis (Coord.). **Antecedentes para el análisis de competitividad.** Mérida – Venezuela: Talleres Gráficos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, 1999.
- GUERRERO, Omar. **Políticas públicas para la reforma del Estado moderno.** Caracas: IESA, 1992.
- GUERRERO, Omar. **Políticas públicas para la reforma del Estado moderno, parte II.** Caracas: IESA, 1992.
- HARNECKER, Marta. **América Latina. Los desafíos de la izquierda.** Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcaldía de Caracas, 2001.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. **Reforma y modernización del estado.** Santiago de Chile: Cochrane Marinetti S.A. asociada a RR. Donnelley & Sons Company, 1994.
- KELLY, Janet (Coord.). **Políticas públicas en América Latina.** Caracas: Ediciones IESA, 2006.
- KLIKSBERG, Bernardo (Comp.). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.** México: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A., 1996.
- LAL, Deepak. **La política económica y las políticas públicas.** Caracas: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1994.
- LENIN, V.I. **Obras escogidas.** Moscú: Editorial Progreso, 1981
- LOZANO, Josep M. (Et al). **Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad.** Caracas: IESA, 1999.

- MACHADO, Víctor. **Gobernar para calidad de vida**. Caracas: Editorial texto, C. A., 2006.
- MARÍÑEZ, Freddy (Coord.). **Ciencia Política: Nuevos contextos, nuevos desafíos**. México: Noriega Editorial, 2001.
- MÁRQUEZ, Trino. **El Estado en Venezuela**. Caracas: Editorial Panapo, 1996.
- MARTINEZ F., Carlos A. **El control de gestión como factor de desarrollo**. Caracas: Investigación y Gerencia, 1990.
- MASCAREÑO, Carlos (Coord.). **Descentralización, gobierno y democracia**. Caracas: Editado por el CENDES y la Asociación Gerencia y Gestión Local, 1998.
- MATUS, Carlos. **Teoría del Juego Social**. Caracas: Fundación Editorial Altadir, 2000.
- MEDINA B., Héctor B. **Los sistemas integrados de control como herramientas para mejorar la prestación de servicios públicos**. Caracas: IESA, 1999.
- MILLIKAN, Max F. **La vía del desarrollo**. Madrid: Editorial Tecnos, 1972
- MONROE CORONEL, David Ernesto. **Participación y control social de la gestión pública en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y leyes vigentes**. Caracas: FECS, 2005.
- NAIM, Moisés. **La implementación de políticas públicas**. Caracas: IESA, 1979
- NORTH, Douglas C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Santiago de Chile: Talleres de Impresos Universitaria, 1995.
- NUÑEZ TENORIO, J.R. **Marx y la economía política**. Caracas: Imprenta Universitaria, 1969.
- OSZLAK, Oscar (Comp.) **Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos**. Caracas: IESA,
- OLSON, Mancur. **Del socialismo al capitalismo**. Caracas: CEDICE, 1994

- PEREZ, Gilberto y José Luis Bernardo. **Aspectos metodológicos sobre la planificación y gestión de políticas públicas: aproximación desde la estrategia de promoción de la calidad de vida.** Caracas: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Agencia de Cooperación Alemana, 2003.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. **Comprender el Estado. Introducción a la politología.** Mérida – Venezuela: Talleres Gráficos de Producciones Karol, C.A., 1999.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. **Las formas modernas de la política.** Mérida - Venezuela: Talleres Gráficos de Producciones Karol, C.A., 1997.
- ROMERO, Carlos. **La descentralización política en Venezuela y la política exterior.** Caracas: Intertextos Consultores, 1997.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **El contrato social.** Madrid: Edimat Libros, S.A., 2007.
- SANANES, Mery (Coord.). **La crisis. Responsabilidades y salidas.** Caracas: Talleres Gráficos de la Imprenta Universitaria - UCV, 1987.
- SÁNCHEZ MELEÁN, Jorge. **Democracia y descentralización.** Maracaibo: Servicio Autónomo Imprenta del estado Zulia, 1998.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos.** Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- SEBASTIAS, Edwards. **Crisis y reforma en América latina del desconsuelo de la esperanza.** Buenos Aires: Editorial Emece, 1997
- SMITH, Adam. **La riqueza de las naciones.** México, Offset Marvi, S.A., 1979.
- TACCETTI, Victorio: **Constelación Sur. América Latina frente a la globalización.** Argentina: Talleres gráficos Nuevo Offset, 1997.
- TORRES, Gerver. **Un Sueño para Venezuela ¿Cómo hacerlo realidad?** Caracas: Editorial Fanarte, C.A., 2000.
- VELÁZQUEZ ALVARAY, Luis. **Basamentos constitucionales del control político en Venezuela.** Mérida - Venezuela: Talleres Gráficos de Producciones Karol, C.A., 2004.
- VELLINGA, Menno (Coord.). **El cambio del papel del Estado en América Latina.** México: Mar-co Impresores, 1997.

VILAS, Carlos (Coord.). **Estado y políticas sociales después del ajuste**. Caracas: Talleres Gráficos de Tipografía Principios, 1996.

WIESNER DURAN, Eduardo. **La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional**. Bogotá: Ediciones de la Biblioteca, 1998.

ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto. **Gerencia estratégica y gobierno**. Caracas: Editorial Torino, 2001.

ZEMELMAN, Hugo. **De la historia a la política: La experiencia de América Latina**. México: Siglo XXI Editores - Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS

BORJA, Jordi "Ciudadanía y Globalización", en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. N° 22 Febrero 2002. Venezuela.

CASTRO, A. y Evangelista, E. "Investigación en Políticas Sociales". **Revista de Trabajo Social** N° 21, UNAM.1998

CUNILL GRAU, Nuria "La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". **Revista del CLAD Reforma y Democracia** N° 4. 1995. Caracas, Venezuela.

GUZMÁN, Virginia: La institución de género en el Estado: **Nuevas perspectivas de análisis**. Serie mujer y desarrollo N32. CEPAL 2002.

HAEFNER, Carlos. "La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública?". En **Revista electrónica MAD**. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

Ministerio de Hacienda. "Sistema de control de Gestión y Presupuesto por resultados. La DIPRES. D.C.G. experiencia chilena". Santiago de Chile, Octubre de 2003.

PNUD, (2003) informe mundial sobre el desarrollo humano. Capítulo IV, políticas públicas para mejorar la salud y la educación de las personas, igualdad de género.

QUIROZ M., Teresa **"Descentralización, políticas públicas e iniciativas hacia la igualdad de género"**. En **"Autonomía, espacio y gestión. El Municipio Cercenado"**. Gabriel Salazar y Jorge Benítez Compiladores. LOM Arcis. 1998.

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES. **Descentralización, democracia y participación**. Caracas: Miguel Ángel García e Hijo, s.r.l., 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Ley orgánica de planificación**. Caracas: Imprenta Nacional, 2001.

MAINGÓN, Thais. **Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica**, Cuadernos del CENDES, n. 19, enero/abril, 1992, Caracas.

REFERENCIAS EN PAGINAS WEB

ESPINOSA T., Patricia **"La perspectiva de género en las políticas públicas"** en sitio web del Instituto nacional de las Mujeres, México: www.inmujeres.gob.mx/comunicación

PRIEGO M., Karla **" Experiencias exitosas en la incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas"**, en www.generoyambiente.org/es/secciones

<http://www.mpd.gob.ve>

<http://www.bcv.gob.ve>