

# **Gobernabilidad y calidad de la democracia.**

## **Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela**

### **Sumario:**

*El dilema de la eficiencia y la legitimidad ( las políticas públicas ). Las políticas públicas y su importancia hoy. Los modelos de las políticas públicas. El análisis de políticas públicas. Una aproximación a Venezuela. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas.*

### **Resumen:**

*Nos proponemos en el presente artículo abordar la importancia que tienen las políticas públicas dentro de la gestión pública y la gobernabilidad democrática. En este sentido, precisamos el tratamiento que han tenido las políticas públicas por parte de la ciencia política. Finalmente abordamos la realidad de Venezuela.*

**Palabras claves:** *políticas públicas, gestión pública, gobernabilidad, democracia, Venezuela.*

### **Abstract:**

*We the present set out in article to approach the importance that has the public policies within the public management and the democratic governability. In this sense we needed the treatment which they have had the public policies on the part of political science, finally we approached the reality of Venezuela.*

**Key words:** *Public policies, public management, governability, democracy, Venezuela.*

**Artículo:** *Recibido, septiembre 1 de 2004; aprobado, septiembre 24 de 2004*

**José Argenis Araque Calderón:** *Politólogo e Historiador, Magíster en Gestión Educativa,– Profesor del Instituto Universitario Tecnológico de Ejido (IUTE) Mérida (Venezuela) y Doctorando en Educación Universidad Interamericana de Panamá.*

**E - mail:** [josearaquecalderon@hotmail.com](mailto:josearaquecalderon@hotmail.com)



# Democracia

# **Gobernabilidad y calidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela**

**José Argenis Araque Calderón**

La cuestión de la calidad de la democracia, la gobernabilidad democrática, y la formulación y evaluación de las políticas públicas, constituyen en estos últimos años un tema y área fundamentalmente estudiada y de importancia para la economía, la ciencia política y las ciencias administrativas.

Cabe señalar de entrada que existe una relación estrecha, y hasta cierto punto concomitante según la cual a partir de la formulación, diseño, elaboración y ejecución de unas políticas públicas concebidas bajo criterios de eficiencia y demás, es posible lograr una mayor gobernabilidad democrática en nuestros países y fundamentalmente en nuestros gobiernos nacionales, regionales y locales.

El problema de la gobernabilidad no es exclusivamente político, sino que obedece también a factores económicos, sociales, tecnológicos e internacionales estrechamente entrelazados, como es de esperar en el contexto de sociedades complejas crecientemente globalizadas. Y la de que, a causa de ese desdibujamiento entre la regla y la excepción, así como de la intervención de muy diversos factores en este fenómeno, es más realista explicarlo a la luz de la práctica, es decir, en función de las amenazas reales que ha experimentado la gobernabilidad de los países durante los últimos años, que empleando conceptos académicos preestablecidos.

Además, la gobernabilidad democrática está estrechamente vinculada a la cuestión de las políticas públicas. (Cf. Vargas Velásquez, 1999; Medellín Torres 1998) En nuestro caso pretendemos someramente aproximarnos a las limitaciones y posibilidades que tienen las políticas públicas en la actualidad en el caso concreto de Venezuela.

## **El dilema de la eficiencia y legitimidad (las políticas públicas)**

La gobernabilidad democrática dentro del funcionamiento del Estado hace alusión a una situación en la que de acuerdo a Manuel Alcántara Sáez concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medio-ambiental o intrínsecas a éste, es decir un estado o situación en la que quedará asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener legitimidad y promover al mismo tiempo desarrollo socioeconómico, es decir la eficiencia. (Alcántara, 1995, p 39).

Por su parte la socióloga dominicana Rosario Espinal sostiene que la gobernabilidad refiere a la capacidad del gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación (Espinal; 1995, p. 267).

Para Victoria Camps la gobernabilidad significa la capacidad fáctica de gobernar, independientemente de cuál sea la actuación del gobierno o cuáles los elementos que tenga en su mano para no perder el poder adquirido (Camps; 1996, p. 45).

Por otra parte y apoyándonos en la propuesta de Günther Maihold (1995) tendríamos que el énfasis que hoy en día se le da a la discusión de la gobernabilidad ya presenta un avance en las agendas nacionales, al aceptar los gobiernos que su propio quehacer no solamente puede descansar en la legitimidad electoral alcanzada con el voto popular, sino que se necesita sustentar cada día de nuevo con base en planteamientos y políticas originadas en acuerdos de mayor profundidad con la sociedad civil.

En opinión de Alfredo Ramos Jiménez (1998) tendríamos que la gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma se planteará como la matriz social de la ciudadanía. Es decir, la gobernabilidad democrática se va estableciendo como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de la ciudadanía.

Es decir, la gobernabilidad por unanimidad de los autores y estudiosos de la cuestión se constituye y conforma gracias a la acción desarrollada por los partidos y la acción del Estado.

De allí entonces que la gobernabilidad como situación y condición real de nuestros gobiernos se torna como un fenómeno problemático debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que sumada a un cierto nivel de efectividad de parte del gobierno nos permite hablar de unas ciertas condiciones de gobernabilidad, orden y buen funcionamiento del Estado sin olvidar que no podemos limitar o reducir la discusión en torno a la gobernabilidad al puro aspecto de un conjunto de reglas del juego formales.

Señala Gianfranco Pasquino que “un régimen como el democrático es justamente por ser democrático vulnerable. Cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontado. Siendo así, tendríamos que en la democracia

es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado” (Pasquino; 1997, p. 101).

### **Las políticas públicas y su importancia hoy**

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que aquí nos interesa proviene del anglosajón *public policy*, traducido por el no menos equívoco término de política pública.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a Jean-Claude Thoenig e Ives Meny (1992), la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios? Yehezkel Dror define las políticas públicas como “una supradisciplina orientada en la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas”, caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas.

Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos.

En este sentido, Aaron Wildavsky sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar “un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse”. William N. Dunn señala su capacidad de contribuir al progreso de las Ciencias Sociales, porque “da soluciones a los problemas con los que se enfrenta” y por la pluralidad de metodologías que emplea dependiendo de éstos. Yehezkel Dror en la misma dirección, indica que consiste en la “búsqueda de la creatividad y de alternativas a las políticas actuales”.

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproxi-



mación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

Aunque será desde la década de 1970 cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, los antecedentes históricos de la acción pública son anteriores.

Hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero va a ser tras la II Guerra Mundial cuando se desarrollen y generalicen las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. De hecho, este tipo de Estado ha constituido un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que podemos hablar de un desarrollo paralelo. (Kaplan 1997, Araque, 2003)

Sin embargo, sólo será en la década de los años setenta en Estados Unidos, cuando las políticas públicas comiencen su desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces, con los cuales afrontar las nuevas demandas.

Así pues, el enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinar en la que la Ciencia Política asume una función predominante. Esta perspectiva teórica encuentra su génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier; desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson; desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz o desde Italia por Bruno Dente.

En sus orígenes, los primeros analistas de políticas públicas se encontraban fuertemente influenciados por la corriente behaviorista triunfante en el momento. Los estudios hacían hincapié en las demandas (*inputs*) y en el resultado de las políticas ejecutadas (*outputs*), pasando por alto el impacto que las estruc-

turas y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto.

Hacia la década de 1950 en Estados Unidos surgirían cuestiones en torno a los factores que determinan las políticas públicas. Esta actitud será planteada fundamentalmente por los economistas, quienes trataban de explicar las políticas públicas casi exclusivamente a partir de variables económicas, utilizando métodos empíricos que se destinaban a la ayuda en la adopción de decisiones más que a la construcción de teorías.

Entre los expertos en ciencia política o *policy science* norteamericana se consideraba que los factores políticos tenían un impacto marginal sobre el contenido de las políticas públicas. En este ambiente surgirá una cuestión teórica de suma importancia, como sería plantear la interrogante ¿hasta qué punto importa la política? Pregunta que daría paso a un prolijo debate centrado en determinar los factores determinantes de las políticas públicas, calificado como la “guerra de los paradigmas” y caracterizado por los excesos de las distintas escuelas.

Aunque el debate permanecerá vigente, en la década de 1970 entrarán en juego teorías sobre el Estado. Las políticas públicas que habían nacido con un claro componente empírico y pragmático, como una ayuda a la acción gubernamental, pasarán a formar parte del debate paralelo que se produce en torno al mundo de las ideas y de la teoría del Estado. Pluralistas, neomarxistas y neocorporativistas verán en las políticas públicas una nueva aportación a la construcción de sus propias teorías. Las políticas públicas se considerarán como un variable dependiente de la ideología, de los partidos políticos, de los recursos, etc., tanto en el caso de que los factores determinantes de éstas se consideren socio-económicos como políticos.

A comienzos de la década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Esta visión considerará la política pública como un producto (*output*) y supondrá por tanto partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema.

El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, al tiempo que como señala D. Ashford constituyó una “saludable depuración de los apriorismos

ideológicos” y cierto grado de consenso entre las distintas corrientes: “Los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir el concepto de mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política”.

Así pues, centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas públicas, parece a todas luces infructuoso; el resultado es más positivo si se parte de ellas y en términos de hipótesis se usan como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado.

### **Los modelos de las políticas públicas**

Una vez que se produce en el seno de la ciencia política el rechazo al racionalismo abstracto y la vuelta a los modelos teóricos que ésta había rechazado en sus orígenes, las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente. (Aguilar V, 1992a, Roth D, 2003)

La originalidad de estos nuevos planteamientos vendrá dada por una división de las contribuciones al estudio de las políticas públicas: por un lado, el científico que se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y, por el otro, el profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber que proviene fundamentalmente de la ciencia.

Tal diferenciación de funciones será consecuencia de la confusión entre investigación y perspectiva operativa que se produce en la década de 1960 y bien entrada la de 1970, y cuya expresión será el surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes. Tales modelos teóricos de políticas públicas pueden ser clasificados en tres grupos: el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que

la teoría pluralista realiza a la ciencia política es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, ya que a éstos se le concibe como élites que controlan las estructuras estatales. Dentro de este enfoque, y a pesar de las divergentes aproximaciones filosóficas que suponen, podemos incluir el neomanagerismo o neoweberismo, el neomarxismo y el estructuralismo.

Tanto el modelo corporativista como el institucionalista vinieron a ofrecer una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista en el que la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, en el neocorporativismo la relación se produce entre los grupos y el propio Estado.

La reinscripción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, que la revolución behaviorista había eliminado de su agenda de prioridades dentro de la ciencia política, y el interés suscitado por el estudio del Estado darán pie a la aparición del neoinstitucionalismo en los ochenta y noventa. (Véase Rivas Leone 2002)

Retomando de nuevo el concepto de política pública, ésta puede definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que éste implica constituyen el núcleo central del analista de políticas públicas, cuyo esfuerzo se caracteriza por la acumulación de observaciones. Pero como acertadamente nos recuerda Th. R. Dey, una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación.

Más que de una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del



proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos. Ello hace preciso la distinción de dos componentes de lo que normalmente denominamos generalizando análisis de políticas públicas: el análisis de políticas (*policy analysis*), que consiste en la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto.

### **El análisis de políticas públicas**

Como se ha señalado, el análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación. Tal planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso, ésta sería la concepción desarrollada por Charles E. Lindblom, y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. Esta segunda perspectiva elaborada por Harold Lasswell tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado.

De ahí que podamos establecer las fases que determinan el proceso: por qué surgen los problemas y por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos, quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas, cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción, cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada.

Así pues, el proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría

de cambio social, ya que existe una relación causa-efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además, conlleva costes y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados, quienes como demuestra la experiencia, consideran más importante los costes y los beneficios que le atañen de manera personalizada, que aquellos que afectan a la colectividad. Normalmente, los efectos se presentan en términos generales y abstractos; temporalmente se producen después de que una intervención pública tenga lugar, aunque la relación entre los productos de la actividad pública y los efectos de éstos, no es necesariamente directa, lineal o mecánica, ya que el efecto puede ir dirigido sobre el tejido social o sobre una estructura.

Una parte central de las políticas públicas radica en la transformación de productos en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad. Las políticas públicas se sirven de la identificación de los efectos reales, generados por las actividades administrativas que difieren o que acaban siendo contrarias a los efectos deseados. Ello puede ser debido a que las realizaciones efectuadas no eran las adecuadas, eran insuficientes, el comportamiento de los ejecutores o de los afectados no era el preciso para la consecución de los objetivos perseguidos, o las circunstancias del momento no eran las previstas.

En este sentido, las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones.

Gianfranco Pasquino menciona dos aspectos criticables de la vertiente de las políticas públicas: en primer término una interpretación reductiva de la política al conceder escasa atención a los aspectos estructurales y a los condicionamientos ideológicos, y en segundo, la escasa capacidad para la generalización, con la consiguiente escasez de teorización.

En cualquier caso, el análisis de políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación

y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla.

Pero además este enfoque, descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En su vertiente práctica, el análisis de políticas públicas ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público.

Se ha señalado que las investigaciones en torno a las políticas públicas son una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas.

### **Una aproximación a Venezuela. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas**

Indudablemente las limitaciones de los gobiernos terminan expresándose como desventajas de sus respectivas colectividades, cuando aquellos no están preparados para garantizarles condiciones que les permitan a éstas acceder a las oportunidades que presenta el entorno y cuando las carencias de los primeros inhabilitan a las segundas para disminuir, controlar o evitar sus impactos negativos.

En América Latina, el tema del “Buen Gobierno” comienza a desarrollarse a partir de reflexiones sobre, por una parte, los mecanismos que podrían permitir a estas sociedades superar el nudo crítico del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones -y sus consecuencias en cuanto a la descomposición de las formas de integración social estatalmente centralizadas que lo caracterizaban-; por otra, el reconocimiento de las limitaciones sociales y políticas, tanto del modelo del Estado centralizado y paternalista como de aquellas propuestas que colocaron al “Estado Mínimo” como solución, en vista de la incapacidad de ambos para lidiar con la complejidad socio-política contemporánea.

A lo anterior se añaden interrogantes como la competencia técnica y administrativa para gobernar y la voluntad de los gobernantes para enfrentar problemas como la pobreza y la exclusión social (Torres-Rivas, 1993,

Rabotnikof, 2001), y cuestiones tales como la consolidación del sistema político democrático; la capacidad de los gobiernos de conducir los procesos de transformación y de manejar el impacto de los cambios, y las necesidades de restituir la gobernabilidad social y de construir una institucionalidad funcional al crecimiento económico.

A partir de este enfoque se destaca y potencia la responsabilidad gubernamental; se le da mucho peso a favorecer los mecanismos de control social y al fortalecimiento de la sociedad; se advierte sobre la importancia de generar mecanismos de negociación y acuerdos entre actores colectivos y se privilegia la democracia, como el sistema político que, descentralizado, abre más posibilidades de acceso a la información, ampliando así las posibilidades de que emerjan múltiples alternativas para la solución de problemas públicos (North, 1993, Dahrendorf, 1986).

Sin embargo, en la región latinoamericana observamos una serie de distorsiones en el manejo de los recursos del Estado, limitaciones importantes en cuanto al asesoramiento y cuadro de técnicos, que junto a una falta de coordinación, formulación y planificación adecuada en lo referente a las políticas públicas terminan condicionando y limitando la posibilidad real de gestiones exitosas, eficientes y con logros.

Cabe señalar que hay países y fundamentalmente gobiernos con un mejor desempeño que otros y esto se debe básicamente a que cuentan con un asesoramiento de punta, delimitación de sus problemas, posibilidades, requerimientos y precisión de sus recursos humanos, técnicos, financieros y demás, en función de programas de gobiernos viables, planificados y medianamente consustanciados con unas determinadas exigencias en materia de salud, empleo, seguridad, crecimiento, inversión, ahorro y demás cuestiones prioritarias y a ser tomadas en los procesos de elaboración de las políticas públicas.

En el caso venezolano destaca por un lado un aumento en la cuantía de recursos (presupuesto e ingreso) que paradójicamente no se corresponde con un mejor desempeño del gobierno. Por tanto, se dispone de mayores recursos y sin embargo se registran mayores problemas y cada día más necesidades no cubiertas en una serie de áreas. A lo cual se le suma una excesiva burocracia, improductiva y poco calificada, corrupción, falta de control en el manejo de los recursos y el rendimiento de



las gestiones, entre los rasgos definitorios que condicionan cualquier gestión y proyecto.

Autores como North (1993), Putnam (1994), Sen (1999) y Pasquino (2000) han detectado una significativa relación entre democracias consolidadas, un entramado social fuerte –capital social–, la confianza en las instituciones y el desarrollo socioeconómico.

En definitiva, las posibilidades de llevar adelante proyectos exitosos de desarrollo en los diversos ámbitos dependen de las habilidades que tengan sus gobernantes para, por una parte fortalecer a la comunidad; por otra, recibir claras señales del entorno (Subirats, 1996), a los fines de determinar la orientación de su gestión, seleccionando las opciones de políticas pertinentes; por otra parte, movilizar los recursos que puedan garantizar las condiciones financieras, políticas y sociales necesarias para su implantación exitosa (Cf. Fleury, 1999); y, por último, negociar las condiciones del desarrollo con los otros niveles de gobierno a la vez que coordinan internamente las alianzas necesarias para viabilizarlo.

Lo anterior implica no sólo la modernización de la estructura administrativa de los gobiernos en todos sus niveles, con la introducción de innovaciones en los métodos de organización, planificación de servicios, políticas públicas, selección y capacitación de recursos humanos, además de dotarse de capacidades para una gestión con sentido estratégico y más eficiente.

## Conclusiones

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y la oposición, así como los esfuerzos analíticos sobre estos temas. Con este enfoque se puede acotar las discusiones, diferenciar problemas y soluciones, darles base, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Las políticas públicas tienen características que favorecen el avance de la discusión de la agenda y los programas; la principal es una comparabilidad formal: financiamiento, secuencia y claridad de objetivos e instrumentos, entre otros. Sin embargo, estas pautas parecieran estar ausentes en Venezuela en los últimos años.

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica. En la discusión política habitualmente predomina la retórica en torno a unos pocos temas de alta visibilidad, no siempre de gran interés público. La política sin propuestas de políticas públicas corre el riesgo de concentrarse en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales.

Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son los resultados de bienestar social.

Las políticas públicas permiten ordenar en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias. Ellas pueden entregar al gobierno los principales criterios de análisis estratégico, así como de evaluación de la gestión pública. El apoyo de los partidos al gobierno podría estructurarse en torno a ellas.

De allí que, quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. El gobierno es una enorme empresa en la que se toman decisiones sobre temas importantes para todos los ciudadanos. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas. Desde otro punto de vista, la mejora del gobierno es un dato indispensable del desarrollo. Sólo de ese modo podrán lograrse resultados parecidos con niveles de gasto muy inferiores.

## Referencias

- Alcantara, M. (1997): “Las tipologías y funciones de los partidos políticos” en Manuel MELLA MÁRQUEZ (Editor): *Curso de partidos políticos*. Madrid, Akal.
- \_\_\_\_\_. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (1992a): *El Estudio de Las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1992b): *La hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Araque, J El Al. (2003): “El Estado en América Latina: Crisis y reformas” en *Espacio Abierto*. Vol. 12 N° 3 Julio – Septiembre. Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Arbos, X. y Salvador G. (1993): *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Brito, M. (2003): “Las reformas de segunda generación en América Latina: La reivindicación de la política” en *Ciencia de Gobierno*. N° 13. Maracaibo. IZEPES.
- Cardozo de Da Silva, E. (1997): “Pactos de gobernabilidad, desbordamiento y renovación democrática en Venezuela. Una visión introductoria”. En Elsa CARDOZO de DA SILVA y Richard HILLMAN (Comp) *De una a otra gobernabilidad: El desbordamiento de la democracia venezolana*. Caracas: Tropkos – FACES – Universidad Central de Venezuela.
- Coppedge, M. (1994): “Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela” *América Latina Hoy*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, N° 8 Junio 1994.
- Cruz, R De La . (1992) : “La reforma del Estado: Democracia y gobernabilidad” *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, N° 5 Diciembre 1992.
- Fernández, A. (1996): “Las Políticas Públicas” en Manuel CAMINAL BADÍA. (Coordinador): *Manuel de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- Fleury, S. (1999): “Reforma del Estado En América Latina”, *Nueva Sociedad*. N°. 160. Caracas. Nueva Sociedad.
- Espinal, R. (1995): “Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina” en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Picado (comps). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, CAPEL - IIDH.
- Garretón, M. (1998): “Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales” en Thopmas MANZ y Moira ZUAZO (COORD) *Partidos políticos y representación en América Latina..* Caracas: ILDIS – NUEVA SOCIEDAD. 1998.
- \_\_\_\_\_. (1992): “¿Reforma del Estado o cambio de la matriz socio-política? *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, N° 5 Diciembre 1992. Pp. 7 - 20.
- Kaplan, Ma. (1990): *La crisis del Estado Latinoamericano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_. (1997): “El Estado latinoamericano: Entre la crisis y las reformas” *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 12. Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes.
- Kelly, J. (1997): *Las Políticas Públicas*. Caracas, IESA.
- Lechner, N. (1996a): “La política ya no es lo que fue”. *Nueva Sociedad*. Caracas: N° 144 Julio – Agosto.
- \_\_\_\_\_. (1996b): “Las transformaciones de la política”. *Revista mexicana de sociología*. México: Enero / Marzo, P 3 -16.
- Madueño, L. (1997): “La ingobernabilidad de la democracia” *Revista venezolana de Ciencia Política*. N° 11. Mérida: Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes.
- Maihold, G. (1995): “Gobernabilidad y sociedad civil”. *Espacios*. Revista Centroamericana de Cultura Política. N° 4 , FLACSO, San José.
- Majone, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Medellín , P. (1998): *El Retorno de Lo Político*. Bogotá. Cider – Uniandes – Tercer Mundo Editores.
- Meny, Y. y Thoening J. *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Mora, E. (2000): “Las transformaciones de las instituciones políticas en Venezuela y su incidencia sobre las políticas públicas” en *Revista Ciencias de Gobierno*. N° 8. Julio – Diciembre 2000. Maracaibo – Venezuela. Instituto Zuliano de Estudios Políticos – Económicos y Sociales (IZEPES). Pp. 11 – 28.



- Murillo, G y Ruiz J. (1995): "Gobernabilidad en América Latina: La desatanización de los partidos políticos" en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto. (comps). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, CAPEL - IIDH.
- Neira, E. (1998): "Eficiencia y legitimidad: Los dos retos de nuestras democracias" *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 13. Mérida, Postgrado de Ciencia Política - Universidad de Los Andes.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, G. (1997): "Gobernabilidad y calidad de la democracia" en Salvador GINER y Sebastián SARASA (EDS). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_. (1995): "Gobernabilidad" en Norberto BOBBIO et al. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI Editores.
- Portantiero, J. (1984): "La democratización del Estado" *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, N° 5a Enero - Junio.
- Porrás, A. (1996): [Ed] *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- Prats, J. (1999) "Reforma del Estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina", *Nueva Sociedad*. N° 160. Caracas. Nueva Sociedad.
- Prats, J. (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, Catalugna. IIG. N° 10.
- Putnam, R. (1994): *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac, 1994.
- Rabotnikof, N. (2001) "La caracterización de la sociedad civil", *Nueva Sociedad*. N° 171, Caracas. Nueva Sociedad.
- Quijano, A. (1998): "Populismo y fujimorismo" en Felipe BURBANO DE LARA (Ed.) *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema [siempre] actual*. Caracas, ILDIS - FLACSO - NUEVA SOCIEDAD.
- Ramos, A. (1998): "Los sistemas latinoamericanos de partidos ante los retos de la gobernabilidad democrática" *Ciencias de Gobierno*. N° 4 Julio - Diciembre 1998. IZEPES. Maracaibo - Venezuela.
- Rivas, J (2002): *Ciencia Política. Una aproximación transdisciplinaria*. Mérida. Centro de Investigaciones de Política Comparada - Universidad de Los Andes.
- Rivas, J. (1999): "Gobernabilidad - democracia y partidos políticos: Ideas para un debate", *Revista Ciencias de Gobierno*. N° 5. Maracaibo - Venezuela. Instituto Zuliano de Estudios Políticos - Económicos y Sociales (IZEPES).
- Roth, A. (2002): *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Ediciones Aurora.
- Torres, E. (1995): "La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina" en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (coords) *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, CAPEL - IIDH.
- Ungar, E. (1993): *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá, UNIANDES.
- Vargas, A. (1999): *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá. Almudena Editores.
- Vallés, J. (2000): "Las Políticas Públicas" en Joseph María VALLÉS. *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona, Ariel.