

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN VENEZUELA

LORAYNE FINOL ROMERO

Universidad del Zulia, Venezuela

loraynefinol@fcjp.luz.edu.ve

Una nueva dimensión de la gestión pública exige incorporar herramientas de gobierno que faciliten la planificación, gestión y evaluación de la intervención pública, en coetáneo con un proceso de *accountability* que fortalezca la gobernabilidad democrática, y en este contexto evaluar las políticas públicas encuentra justificada su incorporación. Argumento que hizo posible esta investigación de tipo documental descriptiva, cuyo objetivo central es diagnosticar la institucionalidad de la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobernabilidad democrática en Venezuela, a partir de la delimitación del marco teórico y legal contemplado en el Derecho positivo vigente en Venezuela. Arrojando como resultado, que el marco jurídico constitucional y legal del ordenamiento jurídico positivo contempla un sistema de administración financiera del sector público, en coherencia y pertinencia con los principios consagrados en los estándares internacionales, haciendo plausible su incorporación como instrumento dirigido a mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención pública, y viabilizando su consolidación en Venezuela, pero el desafío se centra en trascender del marco normativo al ciclo de políticas públicas.

Palabras Clave: evaluación de políticas públicas, herramientas de gobernabilidad democrática, Venezuela.

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AS A TOOL FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE IN VENEZUELA

A new dimension in public management demands integrating governance tools to facilitate planning, management, and evaluation of public intervention; in parallel to a accountability process that may grant democratic governance. For these matters, the assessment of public policies remains essential. This report, which is documentary-descriptive, aims to diagnose the institutionalism of public policy assessment as a tool for democratic governance in Venezuela; heeding legal and theoretical framework in conformity with current Venezuelan substantive law. The findings showed that a financial administrative system of public sector may be covered by law in both constitutional legal framework and positive legal order; and they are relevant and consistent with legal norms embodied in international standards. It is therefore plausible to add it not only as an instrument aimed at improving public intervention in terms of efficiency and effectiveness, but also on its consolidation in Venezuela. Thus, the demanding task now is to transcend from regulatory framework to its implementation in public policies.

Keywords: public policy assessment, democratic governance tools, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

La pertinencia y relevancia de herramientas de gobierno que mediante la promoción del ejercicio de una gestión pública transparente, eficaz y eficiente, que dan respuesta a la satisfacción de las necesidades que demanda la colectividad en forma fehaciente y tangible, hoy más que nunca, resulta incuestionable. Y es la evaluación de políticas públicas la llamada a convertirse justamente en esa herramienta, provista por las ciencias sociales, entendida como un proceso que combina los instrumentos y estrategias de la investigación científica, al servicio de un fenómeno de estudio tan complejo como lo es la gestión pública. El propósito será conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por una intervención pública, así como aportar experiencias aprendidas al proceso de toma de decisiones, facilitando la incorporación de las soluciones formativas racionales al objetivo propuesto.

Configurándose ciertamente el planteamiento, que hizo posible alcanzar el objetivo perseguido por esta investigación, esto es, establecer un marco teórico de la Evaluación de Políticas Públicas, e identificar el marco regulatorio que la incorpora en el Derecho positivo vigente. A partir del diseño de una investigación de tipo documental, basado en la sistematización de fuentes documentales primarias y secundarias, en el marco de una estrategia de recolección de datos basada en el instrumento matriz de análisis conceptual, se obtuvo como resultado la identificación de los avances alcanzados, debilidades y amenazas, así como los desafíos que deben ser afrontados en pro de la consolidación de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobernabilidad democrática en Venezuela.

En ese sentido, se presentan los resultados de esta investigación en cuatro secciones. La *primera sección* está configurada por el marco teórico necesario para el diagnóstico de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, a partir de las precisiones conceptuales que esta categoría adoptará a lo largo de esta investigación. La *segunda* contiene el análisis de los antecedentes y un breve estado del arte de la evaluación en Venezuela, donde se sistematizan los factores políticos, sociales y económicos que han propiciado la conformación de la administración pública en Venezuela en la actualidad, así como una descripción de la organización y es-

tructuración de la administración pública tanto a nivel central, desconcentrada y descentralizada. En la *sección tercera* se identifica el marco normativo, del sistema de administración financiera del sector público, funciones y competencias de los organismos de seguimiento y evaluación en Venezuela, así como las normas jurídicas que fungen como su fundamento legal, y su esquema de organización. En la *sección cuarta* se especifican los avances y debilidades observados en los sistemas de seguimiento y evaluación en Venezuela, así como los desafíos por afrontar para la consolidación de esta innovadora herramienta de gobierno, donde su carácter científico, técnico, práctico y aplicado hace posible abordar programas, políticas e intervenciones públicas, en pro de la disminución los niveles de ineficacia, así como de oscurantismo y corrupción de sus instituciones.

MARCO CONCEPTUAL

El concepto de evaluación no responde a una significación única, pues a lo largo de la historia ha estado impregnada de varias acepciones, pero a continuación se realiza un análisis que permite aportar la precisión terminológica adoptada a lo largo de esta investigación. La evaluación se entiende como una aplicación sistemática de procedimientos propios de la investigación científica, con el propósito de valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de una intervención pública. En el concepto esbozado, subyace la doble conjugación de la naturaleza de la evaluación, comprendida por un lado por un conjunto de procedimientos y metodologías sistemáticas dirigidas a valorar una intervención pública, pero al mismo tiempo pretende analizar la sustentación, racionalidad, coherencia, monitoreo y seguimiento junto con la cadena de resultados obtenidos por la ejecución de la política, es decir, que el propósito de una evaluación más que búsqueda sistemática de información acerca de una política, radica en develar el sentido, propósito y razón del decisor a la hora de formular política, pues a través de la evaluación se descifra el planteamiento del problema que originó el diseño de la política, así como el conjunto de objetivos establecidos para alcanzar los resultados esperados. En consecuencia, el concepto no se aleja de la concepción actual del evaluación.

La doctrina reconocida también ha aportado definiciones de evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, refiriéndose a la definición de evaluación como:

una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura (Nurenberg y col., a. 2000: 32).

Se desprende de esta definición otro de los elementos intrínsecos de la evaluación, esto es, su sentido teleológico y la utilidad de sus aportes y recomendaciones en la formulación de la gestión pública, con el objetivo de mejorar prácticas futuras, o para decidir la continuidad o no de la política. En este sentido, la evaluación es concebida como una herramienta que analiza la eficacia y eficiencia de un programa, política o intervención. Esto implica que la recogida, análisis e interpretación de la información, esté dirigida hacia el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones (Epstein, I. y Tripodi, 1977. Citado por Osuna y col, 2010:4). En concordancia con la posición del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que considera a la evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados, de allí que ha construido toda una base de datos con una sistematización de información del fenómeno de la evaluación en América Latina, que será abordado a cabalidad en los capítulos subsiguientes de esta investigación (Cunnil, 2008). También, otros organismos no estatales de rango supranacional, la consideran como:

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (...) En algunos casos, la evaluación entraña la definición de normas adecuadas, el examen de los resultados en función de esas normas, una apreciación de los resultados efectivos y previstos y la identificación de lecciones pertinentes (OCDE, 2002).

Teniendo en cuenta que la evaluación es considerada como el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos, su finalidad es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía en general (AEVAL, 2012). Así, por Evaluación se entiende como:

(...) actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura (Nirinberg, b. 2000).

Considerando que los estudios de evaluación presentan las dificultades derivadas de la constante mutabilidad del entorno que rodea la puesta en práctica de toda intervención. Se puede fácilmente admitir que son constantes las variaciones en la influencia relativa de recursos, prioridades o participantes (*stakeholders*) de los programas de intervención pública. Y en muchas ocasiones esas variaciones derivan de cambios de tendencia en la esfera de lo político, lo que ciertamente pone de relieve las dificultades de la evaluación y contribuye a enmarcar la polémica sobre las aproximaciones científica y pragmática en el campo de la evaluación. Se trata en muchas ocasiones de satisfacer las condiciones que permitan considerar una evaluación lo bastante buena como para responder las cuestiones planteadas por la implementación y los efectos del programa, aunque esa evaluación no tenga un diseño perfecto desde un punto de vista científico (Cronbach, 1982). La práctica habitual ha conducido a posiciones intermedias en las que predomina una combinación de recursos de investigación propios de las Ciencias Sociales con componentes más intuitivos y pragmáticos para llegar a obtener resultados aceptables, con el elemento añadido de la unicidad de cada uno de los casos que se plantean y analizan (Rossi y Freeman, 1986).

En definitiva, la evaluación comprende un conjunto de acciones dirigidas a proporcionar información creíble y útil, que permite incorporar enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas. Pero al mismo tiempo se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Precisando, la evaluación más que un proceso de investigación aplicada y de aprendizaje basado en buenas prácticas de la gestión pública, que reúne las características elementales de una disciplina científica de la nueva era, procura trascender de lo teórico para insertarse en el plano político factico, como una herramienta llamada a mejorar la función del Estado en la sociedad. De allí que pueda señalarse dentro de sus características primordiales, las siguientes: Proceso deliberativo, enmarcado en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, para la formulación e implementación de políticas públicas, constituyéndose en un instrumento fundamental para la toma de decisiones, con la finalidad de producir información pertinente, comunicable, creíble, para el programa que es el que posee la capacidad de tomar decisiones en relación a su propia marcha.

En resumen, toda la teorización que gira en torno a la evaluación de políticas públicas se encuentra subsumida en el criterio doctrinal siguiente: “la evaluación persuade en vez de convencer, argumenta en vez de demostrar, es creíble en vez de segura, es aceptada variablemente en vez de ser convincente” (House, 1980: p. 47). Sin lugar a dudas una herramienta que coadyuva a enfrentar viejas limitaciones de la decisión pública y gestión gubernamental (Aguilar Villanueva, 1992), también llamada hipertrofia del aparato del Estado (Bracho Grand, 2008), y justifica la pertinencia de esta investigación, que se circunscribe en la imperiosa necesidad de estudiar la institucionalidad de las Políticas Públicas para la Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Sostenible. Lo contrario, un gobierno que no atienda la satisfacción de las necesidades impostergables de la población, efectivamente se encontrará en la encrucijada de la ingobernabilidad, y por tanto, la poca legitimidad de sus gobernantes, atenta con el equilibrio del sistema político democrático y necesariamente exige acudir a la represión de la población para mantenerse en ejercicio del poder, así como aminorar la libertad de prensa, el liderazgo de partidos de oposición y la sistemática violación de las libertades

individuales de las personas, resultando en un incremento de los indicadores de pobreza y corrupción.

Sobre la base de estos argumentos, y considerando que es un derecho inalienable de todas las naciones el vivir sin privaciones, tal y como lo concibe la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), al señalar en el Artículo 25, que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado”, el objetivo de esta investigación se centra en estructurar las dimensiones teórico-prácticas propicias para la implantación de herramientas de gobierno que permitan equilibrar el ejercicio del poder (gobierno) en un sistema político democrático, con enfoque en un desarrollo sostenible, dirigido a la satisfacción de las necesidades especiales de la sociedad de esta era.

1. ANTECEDENTES EN VENEZUELA

Con la instauración del sistema democrático en Venezuela a partir de 1958, esto es después del derrocamiento de la dictadura ejercida por el presidente Marco Pérez Jiménez, se inició un proceso de reforma en la Administración Pública cuyo objetivo era adecuarla a las exigencias que planteaba el Estado Moderno, lo que exigía reconfigurar a la administración para acoplarla con los nuevos postulados democráticos. Ciertamente, el análisis de las reformas aplicadas a la administración pública en Venezuela dentro del ámbito temporal que inicia desde la etapa constitucional conocida como el Pacto de Punto Fijo¹ devela la intención del legislador en disminuir la ineficiencia, ineficacia y poca transparencia del modelo centralizado que prevaleció durante la vigencia de la constitución de 1961, lo mismo con la instauración de la subsiguiente etapa reconocida como de la descentralización, iniciada en 1989 con el proceso de transferencias de competencias constitucionales nacionales a los Estados, elemento que fue consolidado con la reforma constitucional de 1999 y cristalizó la tradición federal descentralizada que distinguía a la organización política venezolana, pero que fue truncada mediante un

1 Pacto de Punto Fijo: acuerdo entre los partidos políticos que lograron derrocar a Marcos Pérez Jiménez, cuya finalidad era la: Defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral. Gobierno de Unidad Nacional. Esto es, considerar equitativamente a todos los partidos firmantes y otros elementos de la sociedad en la formación del gabinete ejecutivo del partido ganador. Programa de gobierno mínimo común.

proceso que se reconoció como la reversión de la descentralización, que comenzó en 2008 mediante una sentencia de la Sala Constitucional, que conminó a las entidades regionales a devolver a la nación competencias de administración y aprovechamiento sobre autopistas, puertos y aeropuertos.

Este esquema organizativo centralizado, producto de la llamada etapa de reversión de la descentralización, puede evidenciarse en todo el entramado normativo que regula la organización de la Administración Pública en Venezuela, y tiene como antecedente inmediato la Ley Orgánica de Administración Central, cuyas disposiciones se limitaban a regular la estructura y el funcionamiento de la Administración Central, sus órganos y sistemas, el número y denominación de los Ministerios, sus competencias y las bases de su organización. Dicho instrumento legal, como lo indica su nombre, tenía restringido su ámbito subjetivo de aplicación a la Administración central, sin que le estuviera dado extenderse fuera de los límites dispuestos, vale decir, hacia las demás entidades político territoriales. Es importante destacar que mediante la reforma constitucional de 1999 se configuró el nuevo entorno político social económico donde había de erigirse la nueva organización y el funcionamiento de la Administración Pública que le permitiera al Presidente ejercer todas las competencias establecidas en el nuevo orden constitucional y, por ello, se debió regular la nueva estructura organizativa y el funcionamiento de los órganos públicos, por lo que se intentó integrar a los entes administrativos nacionales, estatales y municipales, que antes de la reforma constitucional se encontraban regulados dispersamente.

En ese sentido, y en el marco del desarrollo de la Constitución de 1999, mediante decreto ley se promulga la Ley Orgánica de Administración Pública (en adelante, LOAP)², cuyo ámbito subjetivo no estaba restringido únicamente para los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, sino también para las administraciones estatales o niveles intermedios y municipales, quienes posteriormente a la

2 Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en Gaceta Oficial, N° 37.305, de fecha 17.10.2001, la cual deroga a la Ley de Administración Central de 1999, que a su vez derogó Ley Orgánica de la Administración Central de fecha 29 de noviembre de 1995, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.025 Extraordinario de fecha 20 de diciembre de 1995, así como el Decreto N° 1.580 de fecha 13 de noviembre de 1996, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.095 de fecha 27 de noviembre de 1996 y el Decreto N° 305 de fecha 11 de septiembre de 1999 publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.786 del 14 de septiembre de 1999.

entrada en vigencia de la LOAP adaptaron su estructura, organización y funcionamiento a esos principios, bases y lineamientos.

A continuación y en el marco de una reforma de ley, mediante Decreto Con Rango, Valor y Fuerza De Ley Orgánica De La Administración Pública³ N° 6217 de fecha 15 de julio de 2008, se promulga una nueva reforma en un sui generis entorno político y social económico, impulsado por el desiderátum del máximo tribunal en sala Constitucional⁴, que propugnaba un modelo de descentralización cooperativa o funcional, hacia los niveles estatales, distritos metropolitanos, municipales y otros entes u órganos con competencias para el manejo y administración de recursos presupuestarios, entre los cuales se incluyeron a otras modalidades de organización comunitaria con competencia para la administración de recursos públicos, y se les supeditó al cumplimiento de todos los principios rectores como al resto de los órganos y entes públicos, y muy específicamente al cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Es así, en concordancia con el recuento histórico que antecede, y haciendo uso del método de interpretación analítico normativo, como se procede a precisar la estructura organizativa de la Administración Pública, en donde se encuentran los órganos del nivel central, órganos desconcentrados, órganos descentralizados funcionalmente, otros entes u organismos de carácter empresarial, fundaciones y asociaciones, consejos comunales y las misiones.

3 Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP). Reformada mediante Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014 Decreto N° 1.424 17 de noviembre de 2014 por decreto del Presidente de la República.

4 Sentencia del TSJ, Sala Constitucional, en fecha 15 de abril de 2008. "Se ordena publicar en GO bajo la denominación "Sentencia de la Sala Constitucional del TSJ que fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". Ver: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>, en 5/5/2008.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La pirámide invertida devela cómo a pesar que nominalmente la organización de la administración se compone por órganos nacionales, desconcentrados y descentralizados, la mayor parte de las competencias públicas son ejercidas a nivel central por los órganos del poder nacional, que a su vez están organizados atendiendo a las disposiciones consagradas en el Decreto Presidencial N° 6732⁵, en cuyo dispositivo se establece la organización del nivel central de la Administración Pública Nacional, integrado por la Presidencia de la República, el órgano superior de gobierno, la Vicepresidencia de la República y los ministerios.

Mediante este decreto se establece la creación de 25 ministerios en materias diferentes y se regulan pormenorizadamente las competencias y atribuciones de cada uno de ellos, otorgándoles además la facultad de crear órganos desconcentrados que fueran necesarios para el ejercicio de sus competencias. De allí, la explicación de la pirámide anterior, pues el mayor número de atribuciones se ejercen centralizadamente y, por ello, la base de la organización de la administración pública en Venezuela descansa en el nivel central de la administración pública. Lo que ha ocasionado el aminoramiento paulatino de las competencias de los entes político territoriales de los órganos que configuran al poder público descentralizado,

⁵ Decreto 6732, Decreto sobre organización y funcionamiento de la administración pública nacional, de fecha 2 de junio de 2009, Gaceta Oficial 369.817.

quienes cada vez resultan más disminuidos en el ejercicio de sus competencias constitucionales; como consecuencia del proceso de reversión de competencias iniciado desde 2008 es posible la concentración del ejercicio de sus competencias.

La administración centralizada, en contraposición con la estructuración nominal estatuida constitucionalmente de Estado federal descentralizado⁶, parte de la incorporación de un conjunto de entidades territoriales originarias, representadas por el Poder Municipal ejercido a través de 335 entidades municipales, el Poder Estatal ejercido a través de 25 entidades regionales y un Poder Nacional ubicado en la capital, a los que se le suman otros organismos creados mediante mandato legal, dos distritos metropolitanos, un distrito capital, y las organizaciones comunitarias representadas en los consejos comunales. Los consejos comunales⁷, entendidos como mecanismos de participación popular, han sido atribuidos por la ley nacional que los regula, de un conjunto de atribuciones y competencias dirigidas a solventar los problemas que la comunidad (Finol, 2008). Entre las funciones que estipula la Ley de los Consejos Comunales se encuentran las estipuladas en el artículo 21, detallándolas de la siguiente forma: 1) Elaboración de proyectos comunitarios, sociales y productivos, que persigan el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades; y que permita solventar los problemas de la Comunidad. 2) En general, formular un Plan de Desarrollo de la comunidad, a través del diagnóstico participativo de los problemas locales.

Lo que convierte a estos mecanismos de participación ciudadana en una instancia de asignación del gasto público, y en tanto los Consejos Comunales; ya que, tal y como lo señaló el Legislador en el Art. 2 L.C.C 2006: “(..) son instancias de participación (...) de los ciudadanos, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente (...) proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”.

6 Finol, Lorayne. “*Deconstrucción de la Descentralización Fiscal Estatal en Venezuela: El Fenómeno de la Reversión*”. Volumen V Edición No. 1 – Año 2011. Depósito Legal: PPI 200802ZU3034 ISSN: 1856-9439. Revista comercio et Tributum. URBE. Maracaibo, Venezuela.

7 Finol Romero, Lorayne (2008). Viabilidad de los consejos comunales como política de estado en Venezuela. ¿Descentralización o Desconcentración?. Disponible en: <http://old.clad.org/congresos/congresos-antiores/xiii-buenos-aires-2008>



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN LA CN, LOCFG, LCC Y LOAP.

Otra de las figuras de organización política la conforman Las misiones, las cuales sin ser organismos públicos son instrumentos mediante los cuales, se gestionan proyectos con financiamiento público de las actividades encomendadas. Su fundamentación jurídica está contemplada en la LOAP (2008), Capítulo III, Artículo 132, donde se autoriza al Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, a crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, y se ha convertido en la punta de lanza del ejecutivo, toda vez que gozan de una especie de inmunidad frente al control fiscal.

1.2 Marco Legal

El conjunto de normas que conforman el marco normativo donde subyace el sistema de seguimiento y evaluación en Venezuela se encuentra regulado desarticuladamente, encontrándose diseminado en diferentes textos jurídicos, en cuya normativa se contempla la regulación de procesos de seguimiento y evaluación en distintas materias, pues no existe un organismo autónomo ni exclusivo de seguimiento y evaluación. Esta aseveración obtenida mediante el análisis normativo devela que el sistema de seguimiento y evaluación en Venezuela no es unificado, pues está conformado por diferentes organismos de la administración pública, que

adscritos a otros sistemas desde diferentes ámbitos ejercen tareas de seguimiento y evaluación, por lo que a los efectos de ilustrar sencillamente se ha diseccionado en tres ámbitos conceptuales, conformados por sistemas que por mandato legal han incorporado esta herramienta, como instrumento para maximizar la eficiencia y eficacia de sus competencias. El primero es el *Sistema de Seguimiento y Evaluación en Materia Presupuestaria*, cuyas funciones son coordinadas por los órganos del nivel central de la Administración Pública, específicamente por el Ministerio de Finanzas mediante la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). El segundo de ellos lo conforma el *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Planificación Pública Nacional*, cuyo órgano rector es el Consejo Federal de Gobierno, mediante la comisión central de planificación. Y el tercero lo conforma el *Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño* ejecutado por todos los órganos de la administración pública, cuyas tareas de evaluación son desempeñadas internamente por los órganos mismos de la administración pública, mediante las oficinas estratégicas de seguimiento y evaluación.

Ahora bien, más recientemente se incorpora al Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño que se ejerce desde el Ejecutivo Nacional un nuevo sistema de seguimiento y evaluación, a nivel de la administración pública centralizada, específicamente en el Despacho de la Secretaria de la Presidencia, bajo la denominación *Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno*, cuyo propósito es hacerle seguimiento y monitoreo a las decisiones presidenciales. En consecuencia, en atención a la tipología y categorías conceptuales aportados por la doctrina⁸, los sistemas de seguimiento y evaluación presentes en la administración pública en Venezuela están conformados por los ámbitos materiales diseccionados en los ámbitos presupuestario de planificación y gestión (desempeño), en los cuales se realizan procesos de evaluación internos; exante, intermedia y ex post, pueden ser apreciados gráficamente según las categorías conceptuales diseñadas para esta investigación de la siguiente forma:

8 Guía para la Evaluación de Políticas Públicas, Agencia Española de Evaluaciones (AEVAL).

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema de presupuesto público. ▶ Evaluación intermedia y de resultados de la ejecución presupuestaria.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema de planificación pública. ▶ Evaluación intermedia de la ejecución y diseño del plan nacional de desarrollo.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Evaluación de gestión y desempeño. ▶ Evaluación intermedia.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, EN BASE EN LOAP, LOAFSP, LOCFG⁹.

2. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO EN VENEZUELA

En Venezuela las bases fundamentales donde reposan los principios del sistema de presupuesto público se encuentran insertos en el marco regulatorio de la administración financiera del sector público, estatuidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹⁰, al contemplar que los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno se establecerán de manera clara para cada crédito presupuestario. Esto es, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos responsables para el logro de esos resultados.

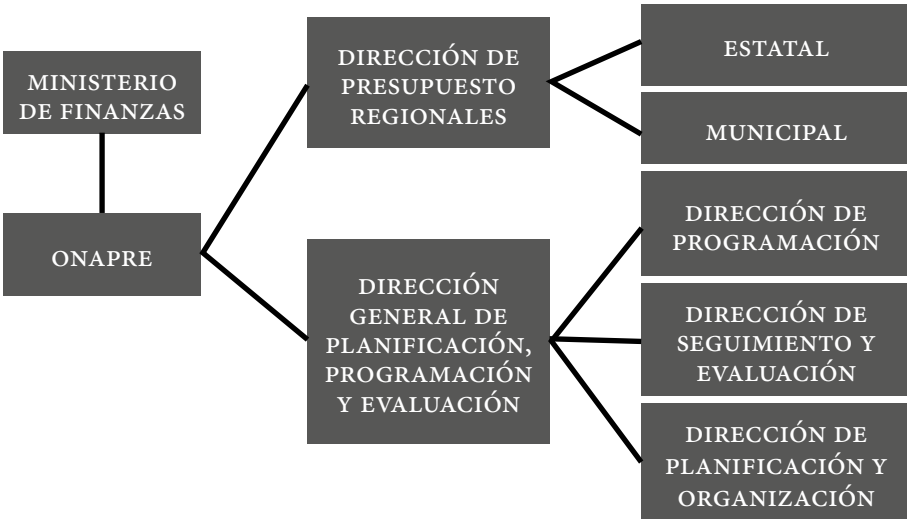
Y, es precisamente a partir de este preceptivo cuyo propósito es facilitar el proceso de rendición de cuentas al órgano controlador, como se consolidan los pilares fun-

⁹ Ley Orgánica de Administración Pública, 2008 (LOAP), Ley Organiza de administración financiera del sector público, 2000 (LOAFSP), y Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, 2010 (LOCFG).

¹⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante Referendum aprobatorio en fecha 15/12/1999, y publicado en Gaceta Oficial 5453, Extraordinaria de fecha 24 de marzo de 2000. 1999. *Enmienda* N° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. G. O. Extraordinaria, No. 5908, de fecha 19/2/2009.

dacionales donde subyace la instauración del sistema de seguimiento y evaluación del sistema de presupuesto público en Venezuela, en el marco del impulso del modelo de gestión pública basado en resultados tangibles, dirigido a mejorar la calidad de las políticas públicas, en el entendido que los objetivos del seguimiento y la evaluación son muy similares, esto es, proporcionar información que ayude a tomar decisiones más acertadas, mejorar el desempeño y alcanzar los resultados planeados. Estas competencias de seguimiento y evaluación del sistema presupuestario, han sido atribuidas a un órgano de gestión adscrito al ministerio de finanzas, a nivel de la administración centralizada, específicamente en la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP)¹¹, cuyo objetivo principal es coordinar el análisis de las metas y recursos financieros de los organismos del sector público para proyectar una eficiente programación presupuestaria, de cuya ejecución física y financiera se conduzca un proceso permanente de seguimiento y evaluación de la gestión presupuestaria pública, sustentado sobre la planificación, proyectos y la disposición y manejo de información presupuestaria permanente.

Esta oficina nacional se encuentra inserta en el Poder Ejecutivo, específicamente en el Ministerio de Finanzas, tal y como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOAFSP.

¹¹ Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.029, del 5 de septiembre de 2000.

Dentro de las funciones establecidas por ley, a ser desempeñadas por la ONAPRE, se encuentran todas aquellas relacionadas mayormente con el sistema de evaluación presupuestaria y de los indicadores de gestión, en coherencia con el proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto Anual. Así como también, la coordinación y dirección de la elaboración e implementación de los sistemas e instructivos de la programación, del seguimiento y evaluación presupuestaria emitidos por dicha oficina. En paralelo, con la conducción y dirección de la preparación de la información sobre la gestión presupuestaria a suministrar para la Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas, el mensaje presidencial y a los organismos públicos y privados tanto nacional como extranjeros, y por último evaluar y participar en el diseño de los sistemas vinculados con el proceso presupuestario, aportando las pautas para subsanar las inconsistencias detectadas.

Resalta del enunciado de funciones, el rol de coordinador en la elaboración e implementación de los sistemas e instructivos de seguimiento y evaluación presupuestaria, así como la preparación de la información sobre la gestión presupuestaria para ser suministrada en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas, y la evaluación de diseño de los sistemas vinculados con el proceso presupuestario. La ONAPRE, con el propósito de dar cumplimiento a las atribuciones y funciones que le han sido designadas, se encuentra estructura por un conjunto de órganos del nivel central de la Administración Pública, regulados mediante la normativa interna del Ministerio de Finanzas¹².

En concordancia con lo dispuesto en el texto constitucional, el legislador nacional desarrolló en la Ley Orgánica de Administración Financiera, los instrumentos que permiten materializar tal mandato que dispone la incorporación de procesos permanentes de seguimiento y evaluación de la gestión presupuestaria pública, que permitan coordinar el análisis de las metas y recursos financieros de los organismos presupuestarios del sector público, con el propósito de garantizar una eficiente y eficaz programación, ejecución física y financiera, sustentado en información fehaciente y sistematizada, que incorpora al resto de los entes políticos territoriales descentralizados, llámese Estados y Municipios, en la evaluación de resultados que lleva a cabo la oficina de presupuesto. Y al final como resultado del proceso

12 Oficina Nacional de Presupuesto, estructura vigente según Oficio N° 000155 del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, aprobado el 12 de abril de 2007. Consultado en http://www.ocepre.gov.ve/que%20es%20onapre/Que_es_la_Onapre.html

se documenta mediante un análisis crítico de los logros físicos y financieros obtenidos y programados, así como la identificación de las causas del incumplimiento, haciendo las recomendaciones necesarias para que los organismos afectados puedan subsanarlas y el ministerio de finanzas lo tome en consideración en la etapa de diseño del presupuesto público. De ahí puede inferirse la intención del legislador de acuñar una especie de sistema de evaluación ex ante, intermedia y ex post, dentro de las competencias consagradas a esta oficina nacional presupuestaria, pues para diseñar, ejecutar y evaluar los programas contenidos dentro del sistema presupuestario, en el marco del proceso de captación y asignación de los recursos conducentes a las metas de desarrollo diseñadas, es posible ajustándolo a las reglas de disciplina fiscal vigentes, así como la atribución de hacer seguimiento a la ejecución presupuestaria, documentando los resultados obtenidos y/o las metas inconclusas, a fines de tomarlas en consideración para el próximo proceso de diseño presupuestario.

Resulta confuso deslindar dentro de las funciones que desempeña esta oficina aquellas que son de naturaleza fiscal y presupuestaria netamente, mas asociadas a competencias de control fiscal del tipo auditoría y rendición de cuentas, con aquellas funciones de valoración de eficiencia y eficacia de tipo cualitativa, de retroalimentación continua y permanente como amerita un proceso sistemático de monitoreo y seguimiento. En consecuencia, se ratifica la aseveración inicialmente planteada, según la cual este sistema no representa un sistemas autónomo e integrado de seguimiento y evaluación de políticas públicas propiamente dicho.

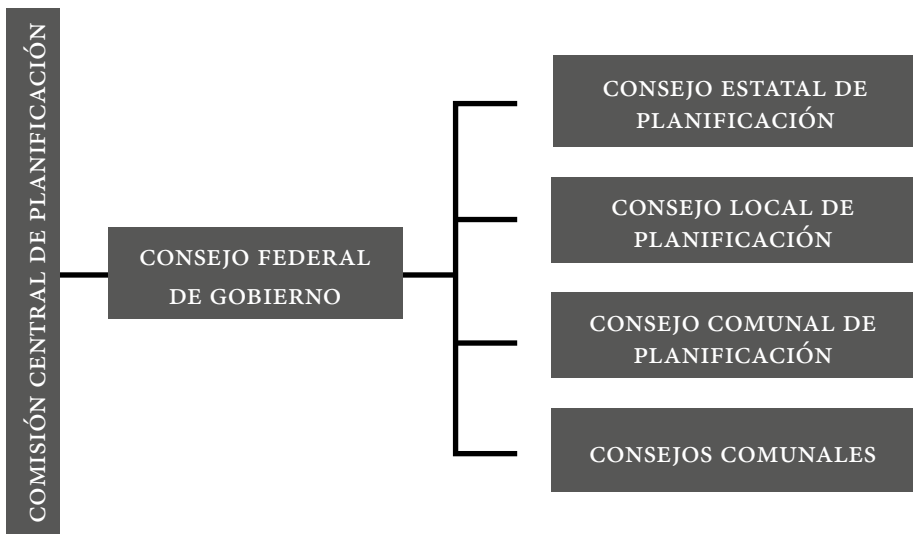
3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

El Sistema Nacional de Planificación encuentra su fundamentación normativa en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP)¹³, y debe sus bases fundacionales a la necesidad de coordinar y articular las instancias de planificación participativa de los diferentes niveles y órganos de gobierno en corresponsabilidad de los consejos comunales, comunas y demás sistemas de agregación popular. Para

13 Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Asamblea Nacional, Gaceta Oficial 6011, en fecha 21 de diciembre de 2010.

un sector de la doctrina federal fiscal en Venezuela, esta normativa constituye el resquebrajamiento del principio constitucional de la descentralización como política de Estado Nacional¹⁴, pues faculta al Presidente de la República, por intermedio del Consejo Federal de Gobierno a ejercer y regular relaciones intergubernamentales, que involucran transferencias, reversión y concentración de competencias y servicios a organizaciones de base del poder popular, en detrimento de los Poderes Públicos Estatal y Municipal establecidos constitucionalmente.

No obstante, este sistema de planificación está adscrito a la comisión central de planificación de la administración nacional centralizada, y se encuentra conformado por: 1) El Consejo Federal de Gobierno. 2) Los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas. 3) Los consejos locales de planificación pública. 4) Los consejos de planificación comunal. 5) Los consejos comunales. Cuya organización puede ser apreciada mediante la siguiente gráfica:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOPPP.

14 Finol, Lorayne. Ponencia presentada en el XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. "Desiertos de la descentralización en la nueva geopolítica nacional". Caracas Venezuela, Febrero 2011.

El sistema de planificación tiene como objetivo central la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de cada uno de los niveles de gobierno en Venezuela, y promueve la coordinación, consolidación e integración equilibrada de la actividad planificadora, que garantice el bienestar social de todos los venezolanos. Y cuenta dentro de sus funciones procurar que todos los órganos y entes del Poder Público en el proceso de formulación de sus planes, logren articular con los órganos del Sistema Nacional de Planificación, llámese Comisión Central de Planificación, el diseño de sus respectivos planes en coherencia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como de los distintos planes establecidos en la ley. Sin embargo, aunque resulta un trabajo pertinente en un esquema político territorial federal descentralizado, debido a diferencias políticas entre los diferentes actores políticos, aún no se ha logrado concretar el primer plan concertado de desarrollo nacional, estatal y municipal en Venezuela, y los tres últimos planes de desarrollo nacional han sido diseñados por la Presidencia de la República, sin consideración de los resultados recabados por la Comisión Central de Planificación, que aún no ha logrado formalizar ni divulgar el primer informe de evaluación, de allí la afirmación inicial de esta investigación, que considera que estos sistemas no son sistemas de seguimiento y evaluación propiamente dichos.

4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE DESEMPEÑO Y DE GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

El sistema de seguimiento y evaluación de desempeño tiene su fundamento legal en la Ley Orgánica de Administración Pública, la cual en desarrollo del principio de calidad en la gestión pública, fijó posición en torno al rol principal de la administración pública, estableciendo claramente que ésta se encuentra en el servicio hacia la ciudadanía, y le está prescrito por la Ley a la Administración Pública ejercer sus atribuciones en el marco de los principios de honestidad, participación, celeridad, *eficacia*, *eficiencia*, *transparencia*, *rendición de cuentas* y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Siendo, el seguimiento de las actividades así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados, los propósitos perseguidos por el legislador, ello incorporó la creación de unidades estratégicas de seguimiento

y evaluación de políticas públicas adscritas al despacho de cada ministra o ministro, integradas por un equipo multidisciplinario, con funciones evaluativas de la ejecución y el impacto de las políticas públicas que están bajo la responsabilidad del ministerio, así como el deber de someter los resultados de sus estudios a la consideración de la junta ministerial para que ésta adopte las decisiones a que haya lugar. Puede observarse por primera vez, en el ordenamiento jurídico nacional, la consagración de las bases estructurales del sistema de seguimiento y evaluación de desempeño, configurando claramente las herramientas a través de las cuales se pretende actualizar y transformar la gestión de la Administración Pública, a fin de que ésta oriente su actuación al servicio de las personas, fomentando una gestión pública de calidad, con mayores índices de eficacia en el cumplimiento de sus metas y objetivos. Este sistema de seguimiento y evaluación de desempeño se encuentra inserto en la estructura organizativa de los órganos superiores del nivel central de la Administración Pública Nacional, como puede apreciarse en la gráfica siguiente:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE LA LOAP.

En consecuencia, del análisis que antecede, y basado en la observación directa queda en evidencia que dentro de la estructura organizativa de la Administración Pública en Venezuela en su nivel central se encuentran dos entes públicos, que ejercen tareas de evaluación de desempeño: 1) la Comisión Central de Planificación y 2) las Oficinas Estratégicas De Evaluación. Estos dos organismos ejercen tareas de seguimiento y evaluación, según lo estipulado en la ley que contempla su creación, y desempeñan a nivel centralizado de la administración pública, donde la primera, llámese comisión central de planificación, está adscrita al órgano central de gobierno y las unidades estratégicas se encuentran adscritas a cada uno de los despachos ministeriales, que en total son 25 ministerios, las siguientes funciones:

1. En las unidades estratégicas de evaluación ubicadas en cada una de los ministerios reposa la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados.
2. La Comisión Central de Planificación es el órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada de la Administración Pública Nacional, de carácter permanente, encargado de garantizar la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.

4.1 Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno

Coetáneamente, el legislador nacional dentro del esquema de organización de la administración pública centralizada, configuró la creación del Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno, el cual se crea a propósito de la iniciativa del expresidente Hugo Chávez Frías, quien después de su tercera reelección en diciembre de 2012, ratificó la necesidad que existía de transformar el despacho de la Secretaría de la Presidencia, para abrir paso a la conformación de un órgano público que le dé seguimiento a los anuncios del alto gobierno y garanticen su ejecución. Este nuevo organismo se creó con el objetivo fundamental de “elevar la eficiencia en todos los frentes y en todos los niveles”¹⁵, que para mejorar la eficiencia de su administración transformaría el Ministerio del despacho de la Secretaría de la Presidencia en un Ministerio *poderoso*, que tenga mucho poder de seguimiento

15 Discurso en Cadena Nacional del Ex Presidente Hugo Chávez Frías, martes 9 de octubre de 2012. Toma de posesión del cargo después de su tercera reelección.

a la gestión del gobierno nacional. Reconociendo que ésta es una de las fallas más grandes, la falta de seguimiento de planes y programas, admitió el exmandatario.

Este despacho del Viceministro o Viceministra de Seguimiento de la Gestión de Gobierno tiene por objeto velar por el cumplimiento de la inspección, evaluación, seguimiento y control de las instrucciones presidenciales, planes, proyectos, obras, programas y servicios que ejecuten los órganos y entes del Poder Ejecutivo; misiones, actividades que realicen los Consejos Comunales u otras formas de comunidades organizadas, para generar las recomendaciones estratégicas oportunas que faciliten la toma de decisiones, con el fin de coadyuvar al logro de la eficiencia y eficacia de la gestión del Gobierno Bolivariano. Corresponde al Viceministro o Viceministra de Seguimiento de la Gestión de Gobierno, entre otras, coordinar el seguimiento, control y evaluación de la gestión de políticas públicas y las misiones, en conjunto con los órganos y entes competentes, la participación del Poder Popular y las Comunidades Organizadas. Este Viceministerio está conformado por tres Direcciones Generales: 1) Dirección General de Articulación interinstitucional, 2) Dirección General de Inspección y 3) Dirección General de Seguimiento. Considerando la gran envergadura de las competencias de este Viceministerio, es desalentador que aún no se ha producido el primer informe público, divulgado a la colectividad, que permita evidenciar prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Venezuela.

Todos estos organismos de seguimiento y evaluación de la administración pública en Venezuela, que por mandato legal coordinan, gestionan y dirigen procesos en esta materia, están adscritos al Ejecutivo Nacional. Vale decir que los organismos de evaluación del sistema de planificación pública, presupuestario, y de gestión de desempeño, rinden cuenta de sus evaluaciones al órgano superior de gobierno.

Visto así, puede afirmarse que ha sido centralizado a nivel del Ejecutivo Nacional, específicamente en Presidencia de la República, a través del órgano superior de gobierno, toda la información resultante de los procesos de monitoreo y seguimiento del desempeño y gestión de la administración pública, cuyo tratamiento es de confidencialidad por seguridad de la nación, y pareciera que sólo se utilizan como estrategia de amedrentamiento y persecución política contra aquellos funcionarios que discrepen de alguna directriz política, como característica propia

de un Estado Unitario, con tendencias totalitaristas, lo que refleja la excesiva concentración del ejercicio del poder en Venezuela, y trae como consecuencia la neutralización de la eficacia de los resultados obtenidos como destino final de todas las evaluaciones realizadas, como herramientas modernas y propias de un sistema político democrático.

a. Sistema de seguimiento y evaluación en Venezuela: características y elementos básicos

Todo sistema de seguimiento y evaluación debe dar respuesta a las siguientes interrogantes en forma sistemática¹⁶: **quien evalúa a quién, para qué evaluar, qué evaluar, cómo evaluar y qué hacer con la información obtenida**. Para dar respuesta a cada una de ellas, se ha desarrollado esta sección con el firme propósito de hacerle a los sistemas de seguimiento y evaluación identificados un breve cuestionario, que mediante la construcción de una matriz de análisis, nos brinde como resultados la conceptualización de las características y elementos básicos identificados en el sistema de seguimiento y evaluación venezolano.

Las características comunes de los sistemas de evaluación en Venezuela pueden ser resumidas así:

1. No existe un sistema integrado de seguimiento y evaluación de políticas públicas, por tanto, no se observa la presencia de un organismo único con competencias exclusivas.
2. Existen diversos procesos de seguimiento y evaluación observados, los cuales deben su creación e incorporación a la gestión pública, mediante mandatos de ley, donde en forma imperativa se establecen las competencias, atribuciones y funciones a ser desempeñadas por los organismos públicos que regula.
3. Su incorporación en la gestión pública representa un avance significativo del proceso de transformación y modernización de la administración pública.

¹⁶ Aquilino, Natalia. "La evaluación como política de Estado". Disponible en: <http://opinion.infobae.com/natalia-aquilino/2013/07/08/la-evaluacion-como-politica-de-estado/#more-11>

4. Dentro de los mecanismos de modernización adoptados se encuentra insertos en tres ámbitos diferencias, estos son: 1) sistemas de seguimiento y evaluación del sistema presupuestario, 2) sistema de desempeño y 3) sistema de planificación.
5. Los organismos públicos con competencias de seguimiento y de evaluación están diferenciados en tres sistemas; el primero de ellos es en el ámbito financiero y presupuestario (ONAPRE), el segundo del sistema de planificación (Comisión Central de Planificación), y el tercero de gestión de calidad (Unidad Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de los Ministerios y el Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno).
6. Presentan escasa utilidad, pues sus propósitos no están suficientemente claros, pues todos los resultados de las evaluaciones se encuentran circunscritos al nivel centralizado de la administración pública, específicamente a Presidencia, donde no se divulga la información, y por tanto no se profundiza sobre la explicitación, integración y sistematización de los resultados de la acción de gobierno en una línea que manifieste los objetivos de desarrollo, fije metas de logro, proponga indicadores de avance y cumplimiento para brindar información confiable sobre la gestión del Estado y así apoyar su evaluación¹⁷.
7. Con la incorporación de estos sistemas se adopta el nuevo paradigma de la gestión pública de calidad, según la cual la administración pública está al servicio de los ciudadanos. Así como se profundiza en la adopción del modelo de gestión por resultados.
8. Los organismos de seguimiento y evaluación en Venezuela tienen funciones diferenciadas las que son ejercidas en forma interdependiente atendiendo al ámbito contextual de cada uno de los sistemas que la consagran, como ya fue analizado detalladamente.

En ese orden ideas, a la ley se le reconocen los adelantos evidenciados en las última década sobre los sistemas de seguimiento y evaluación en Venezuela, que aun cuando no se ha logrado su engranaje, dan muestras mediante funciones

¹⁷ Aquilino Natalia. “¿Cuál es el estado de la Nación? Argentina. Disponible en: <http://opinion.infobae.com/natalia-aquilino/2014/03/01/cual-es-el-estado-de-la-nacion/#more-23>

diferenciadas de la existencia de prácticas de evaluación en sus tres ámbitos: *Oficina Nacional de Presupuesto, Comisión Central de Planificación, Unidad Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, y Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno*. A continuación, y a los efectos de sistematizar la información, se han elaborado tres matrices de análisis de contenido, para cada uno de los sistemas de seguimiento y evaluación presentes en Venezuela, en donde se han propuesto como categorías conceptuales las siguientes: ámbito de la evaluación, organismo evaluador, fundamento legal, funciones, tipo de evaluación, organismo de destino, y utilidad de la evaluación.

En la primera matriz se desarrollan todas las categorías conceptuales relacionadas con el sistema de seguimiento y evaluación del sistema de planificación en Venezuela. Hay que indicar que el tipo de evaluación que realizan los órganos de este sistema, en función del contenido la doctrina las clasifica como *Evaluación conceptual o de diseño*, pues su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia.

ÁMBITO ¿QUÉ EVALUA?	ORGANISMO: ¿QUIÉN EVALUA?	FUNDAMENTO LEGAL	FUNCIONES: ¿PARA QUÉ EVALUAR?	TIPO DE EVALUACIÓN	ORGANISMO DESTINO: ¿PARA QUIÉN SE EVALUA?	UTILIDAD: ¿QUÉ HACER CON LOS RESULTADOS?
<p style="text-align: center;">Sistema de planificación</p>	Comisión central de planificación central	Decreto presidencial, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), Asamblea Nacional, Gaceta Oficial 6011, en fecha 21 de diciembre de 2010.	Articular que todos los órganos y entes del Poder Público en el proceso de formulación de sus planes estén en coherencia con los órganos del Sistema Nacional de Planificación, llámese Comisión Central de Planificación. Diseñar planes en coherencia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como de los distintos planes establecidos en la ley.	Diseño/ contenido	Presidencia de la República	Plan de desarrollo de la Nación, no es pública la información

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. MATRIZ NO. 1.

Donde el análisis, procura constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

Sin embargo, es desalentador que hasta la fecha este sistema aún no ha producido el primer informe que permita divulgar los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diferentes planes de desarrollo de la nación, tanto para el periodo 2007–2013, como el que está en ejecución, 2013–2019.

Aparece reseñado en la matriz No. 2, las categorías conceptuales que particularizan al sistema de seguimiento y evaluación de desempeño de la administración pública, la cual desde el punto de vista de la doctrina, considerando los objetivos que persigue, se reconoce como un tipo de *Evaluación de seguimiento y monitoreo*, que consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente. También, puede apreciarse en la matriz de análisis No 2 que el tipo de evaluación llevada a cabo por el Viceministerio de seguimiento de las decisiones presidenciales combina dos categorías de evaluaciones, la primera de ellas de tipo de seguimiento y desempeño, específicamente aplicado a las decisiones presidenciales, y la otra de tipo de evaluaciones de resultados (*Evaluación de resultados e impactos*), donde el objetivo perseguido es revisar los resultados tangibles, si efectivamente se están consiguiendo los objetivos establecidos.

ÁMBITO ¿QUÉ SE EVALUA?	ORGANISMO: ¿QUIÉN EVALUA?	FUNDAMENTO LEGAL	FUNCIONES: ¿PARA QUÉ EVALUAR?	TIPO DE EVALUACIÓN	ORGANISMO DESTINO: ¿PARA QUIÉN SE EVALUA?	UTILIDAD: ¿QUÉ HACER CON LOS RESULTADOS?
Sistema de gestión y desempeño de la administración pública	Oficina estratégica de seguimiento y evaluación	Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en Gaceta Oficial, N°6217, de fecha 15/07/2008.	Formular, aprobar y evaluar las políticas públicas competencia del ministerio. Hacer seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de los resultados obtenidos.	De seguimiento o gestión	Despacho del Ministerio adscrito	Acceso de la información
	Viceministerio de seguimiento de las decisiones presidenciales		Evaluar y hacer seguimiento a los planes, proyectos, obras, programas y servicios que ejecuten los órganos y entes del Poder Ejecutivo; misiones, actividades que realicen los Consejos Comunales u otras formas de comunidades organizadas. Generar las recomendaciones estratégicas oportunas que faciliten la toma de decisiones, a nivel de Presidencia.	De seguimiento y Resultados.	Presidencia de la Republica	N/A

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, MATRIZ NO. 2.

Destaca que este sistema de seguimiento de las decisiones presidenciales es un sistema de gestión público con arraigado acento presidencialista, y el hecho que aún no haya producido el primer documento que refleje los resultados de los procesos de evaluación realizados es lamentable, siendo tan crucial para la concertación de todos los factores políticos que ejercen el poder público en Venezuela.

De la matriz No. 3 se puede precisar que el tipo de evaluación llevada a cabo por el sistema de presupuesto, tal y como lo ha diseñado el legislador, potencia la aplicación de buenas prácticas de evaluaciones de políticas públicas, pues abarca todo el proceso, que en función a la perspectiva temporal, se reconoce como *evaluación ex-ante*, la cual se realiza antes de ejecutar el presupuesto, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan, sus posibilidades de éxito, coherencia con el plan de desarrollo nacional y su racionalidad.

Es decir, garantizar a priori que el presupuesto público, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha diseñado, en sincronía con una *evaluación intermedia*, que se lleva a cabo a medio camino en la ejecución, con el propósito de recaudar todo el conjunto de datos sobre la ejecución del presupuesto, así como la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. El propósito es utilizarlas en la etapa final, mediante una *evaluación ex post*, realizada una vez finalizado la etapa de ejecución y cierre del presupuesto.

4.2 Diagnóstico, avances y debilidades observados en los sistemas de seguimiento y evaluación en Venezuela

En Venezuela puede afirmarse no existe un sistema único de seguimiento y evaluación de políticas públicas integrado y autónomo, adscrito a una unidad con competencias exclusivas de seguimiento y evaluación. Sin embargo, puede apreciarse la presencia de un conjunto de organismos de la administración pública, que desde sus esferas competenciales materiales diferenciadas han adoptado procesos de seguimiento y evaluación, y en ese sentido han estructurado sus unidades: la Oficina Nacional de Presupuesto (sistema de presupuesto público), Comisión Central de Planificación (sistema de planificación), Unidad Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (sistema de seguimiento de la gestión

ÁMBITO ¿QUÉ EVALUA?	ORGANISMO: ¿QUIÉN EVALUA?	FUNDAMENTO LEGAL	FUNCIONES: ¿PARA QUÉ EVALUAR?	TIPO DE EVALUACIÓN	ORGANISMO DESTINO: ¿PARA QUIÉN SE EVALUA?	UTILIDAD: ¿QUÉ HACER CON LOS RESULTADOS?
Sistema de presupuesto	Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)	Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.029, del 5 de septiembre de 2000	Elaborar y gestionar los sistemas e instructivos de seguimiento y evaluación presupuestaria. Monitorear la gestión presupuestaria para ser suministrada en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas. Realizar informes de evaluación de diseño de los sistemas presupuestarios.	Diseño, seguimiento y resultados	Ministerio de Finanzas	Diseño de la iniciativa de ley de presupuesto público.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, MATRIZ NO. 3.

de la administración pública), y Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno (Secretaría del Presidente de la República). Lo que ciertamente representa un avance, en el proceso de consolidación del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Venezuela, que mediante la reforma y modernización de la gestión pública, procura que sus organismos enmarquen sus intervenciones públicas, mediante procesos sistemáticos de enseñanza aprendizaje basados en buenas prácticas públicas, necesarias para la toma de decisiones y que, a su vez, propicien el debido proceso de rendición de cuentas.

Esta transformación de la Administración Pública Nacional como soporte de la acción de gobierno ha sido impulsada mediante el compromiso institucional de la búsqueda de la innovación, la eficiencia, la eficacia y la transparencia en el uso de los recursos financieros en la gestión pública¹⁸, como antídoto de la cultura enraizada de ineficiencia y corrupción que particulariza a las organizaciones públicas en Venezuela¹⁹, contratada de raíz mediante mecanismos y sistemas, enmarcados en la cultura del aprendizaje, transparencia, eficiencia, así como la prevención contra el fraude y las ilegalidades. Es por ello que clara e indiscutiblemente en Venezuela en las últimas décadas, se ha observado la incorporación de sistemas que permiten hacer seguimiento de los presupuestos públicos, de la planificación pública centralizada y descentralizada, así como de la gestión que desempeñan las distintas estructuras de la administración pública, incluyendo las decisiones de la Presidencia de la República. Sin embargo, esta adopción significa sólo los primeros cimientos, pues al hacer un análisis más profundo se pueden diagnosticar los siguientes hallazgos:

1. Presencia de un conjunto de órganos diferenciados, ejerciendo competencias de seguimiento y monitoreo, así como evaluación de resultados, en total aislamiento, en forma independiente, bajo la adscripción a diferentes órganos del Poder Ejecutivo, específicamente adscritos a Presidencia de la República,

18 Vicepresidencia de la República, Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, Memoria y cuenta 2012. Consultado en : <http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Otros/MyC2011.pdf>

19 Corruption Perceptions Index 2013. Ranking 2013. Ubica a Venezuela en el ranking 160 de 175 países analizados. Con un score de 20, como nivel de corrupción del sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 significa que un país es percibido como altamente corrupto y 100 significa que se percibe como muy limpio. Disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/#sthash.dzEjYzv1.dpuf>

2. Estos tres sistemas están desarticulados, y se ubican en tres tipos distintos de ámbitos de evaluación, donde cada uno realiza tareas de seguimiento y evaluación independientemente, dentro del ámbito de su competencia material, sin unificar sistemas de indicadores, y logro de resultados.
3. Ausencia de autonomía orgánica, pues todos están adscritos al Poder Ejecutivo, y específicamente al nivel centralizado de la administración pública, lo que neutraliza su utilización, pues sus efectos no están fundamentados en el principio de la división de poderes públicos.
4. Escasa disponibilidad y divulgación de la información obtenida como producto de los procesos de seguimiento y evaluación hacia las partes interesadas. Pudiéndose observar que en los sitios web oficiales de los organismos de evaluación, que no existe información pública pertinente a los procesos de evaluación realizados, y los informes que reflejan memoria y cuentas de su gestión presentan retrasos importantes de más de tres periodos interanuales, lo que imposibilita satisfacer las exigencias de transparencia, a través de la rendición de cuentas, la retroalimentación de información y conocimiento.
5. Alineación y concentración de los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación, a nivel del órgano superior de gobierno, específicamente en la Presidencia de la República, impide el fomento de buenas prácticas, y por ende avivar el proceso de enseñanza aprendizaje en una forma dinámica, permanente e interactiva.

CONCLUSIONES

El desafío que plantea asumir a los sistemas de seguimiento y evaluación como política institucionalizada para la gobernabilidad democrática y no como un mandato legal, parte de la articulación de todo el ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, fortalecido con una gestión para resultados, donde el aprendizaje y la producción de conocimiento en la organización, además de apoyar la rendición de cuentas de los actores políticos que administran el erario y diseñen los planes de desarrollo nacional. Para alcanzar esto, se deben tomar

en consideración las siguientes recomendaciones: Primero: *Adecuación del modelo de evaluación en Venezuela*, mediante la configuración de un sistema integrado interconectado entre la etapa de diseño y planificación de políticas, seguimiento y monitoreo, así como la documentación de los resultados alcanzados, tangibles y de conocimiento público, lo que significaría la legitimación de los gobernantes, y fortalecería la corresponsabilidad de los ciudadanos. Segundo: *Creación de un órgano público* (tipo agencia, oficina, instituto o servicio) de articulación, registro y documentación de evaluación y certificación de calidad de la función pública, el cual configuraría el núcleo central del *Sistema Público de Evaluación en Venezuela*, y representaría un sistema de información adecuado y multidireccional, con bases de datos, metodologías, tecnología e indicadores objetivos acordes con los estándares de certificación de calidad reconocidos internacionalmente, que promueva niveles de competitividad entre los distintos entes de la administración pública. Tercero: *Sincerar la documentación de la información* de las materias objeto de evaluación, vale decir, que los resultados de la evaluación sean producto de procesos participativos transparentes y confiables, para que su utilidad sea garantizada, de lo contrario serían declaraciones de buena voluntad, carentes de significación alguna.

La visión de este organismo sería gozar de un alto grado de credibilidad institucional, profesional y ética, pues sus funciones serían ejercidas con independencia, autonomía de gestión y financiera, en colaboración interadministrativa e interinstitucional, donde se le dé cabida a procesos de certificación de calidad de gestión pública. En ese sentido, una vez que se tenga claro que el conocimiento obtenido a través de los procesos de seguimiento y la evaluación constituyen el centro del proceso de aprendizaje de la organización pública y que esto sea aceptado e interiorizado, se consolidará como política de Estado, y dejará de ser un simple enunciado jurídico, dispuesto por mandato legal, transfigurándose en una verdadera herramienta de seguimiento y evaluación, con fines formativos, haciendo posible exigirle a los funcionarios públicos rendición de cuentas de su gestión y evidencias tangibles de los resultados específicos y concretos, superando los límites de un simple proceso nominal de modernización de la administración pública, tan crucial en un modelo donde el rol del Estado cada vez cobra más protagonismo, en sinergia con una sociedad participativa, con aspiraciones y demandas sociales cada vez más específicas.

De tal manera, que sea posible transitar desde la desoladora imagen de los organismos públicos incompetentes y excesivamente burocráticos (Aguilar Villanueva, 1992) alejados de la realidad circundante, donde puede observarse un distanciamiento entre los adelantos de la tecnología, por otro la gestión pública, y por añadidura con funcionarios (empleados públicos) que se limitan, con suerte, a repetir actuaciones delimitadas por manuales de procedimiento desactualizado en muchos casos, y otros, simplemente a seguir directrices del nivel normativo (directivo), tareas solamente de carácter procedural, y que los limita a recibir en una ventanilla de atención al público, cuanto papeleo, ineficaz y poco efectivo, para la atención de las solicitudes de los ciudadanos. Todo ello muy distanciado de la verdadera pretensión de la ciudadanía, considerando que es obligación de los Estados reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales). En ese sentido, es menester, replantear la adecuación del funcionamiento del aparato público a los requerimientos de la sociedad del conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL (2012). Asociación Española de Evaluación. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Disponible en: http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/
- AEVAL (2012). La Función Evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación de la evaluación de políticas y programas. Consultado en http://www.aeval.es/comun/pdf/actualidad/Funcion_evaluadora.pdf, el 2/01/2012.
- Aguilar, Villanueva, L. (1992). La implementación de las políticas públicas. Editorial Antologías de Política Pública. No. 4. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politicas.pdf>
- Aquilino, N. (2014) (S.f.). ¿Cuál es el estado de la Nación? Argentina. Disponible en: <http://opinion.infobae.com/natalia-aquilino/2014/03/01/cual-es-el-estado-de-la-nacion/#more-23>
- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario 5453, de fecha 24/03/2000.

- Asamblea Nacional. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario Enmienda N.1 del 15 de febrero de 2009 publicada Gaceta Oficial N° 5908 del 19 de Febrero de 2009 Extraordinaria.
- Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. Publicada en Gaceta Oficial No. 37.029, de fecha 05/09/2000.
- Asamblea nacional. Ley Orgánica de Administración Pública, 2008 (LOAP), publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.025.
- Chávez, H. (2010) Discurso en Cadena Nacional del ex Presidente Hugo Chávez Frías, martes 9 de octubre de 2012. Toma de posesión cargo después de su tercera reelección. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Asamblea Nacional, Gaceta Oficial 6011, en fecha 21 de diciembre de 2010.
- Cronbach, L.J. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs*. San Francisco, United States.
- Cunill, N. (2009). Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y su Gobernanza. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Nuria_Cunill_CLAD.pdf
- Dye, T. (2002), "Understanding Public Policy" Tenth Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Epstein, I. y Tripodi, (1977). *Research techniques for program planning, monitoring and evaluation*. New York: Columbia University. USA.
- Finol, L. (2011) *Ponencia Presentada en el XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Desaciertos de la descentralización en la nueva geopolítica nacional*. Caracas Venezuela, Febrero 2011.
- Finol Romero, Lorayne. (2012) Universidad Internacional de Andalucía. Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas. Título del Trabajo: Institucionalización de la cultura de evaluación de políticas públicas en América Latina, a partir de la propuesta de un protocolo de evaluación para el observatorio de políticas públicas de la FCJP de LUZ. URL: <http://hdl.handle.net/10334/2418> ISBN: 978-84-7993-851-2. Año: 2012.
- Finol Romero, Lorayne (2008). Viabilidad de los Consejos Comunales como política de Estado en Venezuela. ¿Descentralización o Desconcentración? Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrada en Buenos Aires, Argentina 4–7 de noviembre 2008. Disponible en: <http://old.clad.org/congresos/congresos-antiores/xiii-buenos-aires-2008>
- House, E. (1980). "Evaluation with Validity", Sage, Beverley Hills, USA.

- Nirenberg, B. y Ruiz. (2006). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. Editorial Paidós. 2000, pag.32,
- OECD, (2002). Consultado en http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/tipologia/, en fecha 15/03/2012.
- ONU, (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Rossi, P. H. Y Freeman, H. E. (1989): *Evaluation. A Systematic Approach*, 4.^a Edición, Sage. pág. 37.
- Transparencia Internacional. *Corruption Perceptions Index 2013. Ranking 2013*. Disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/#sthash.dzEjYzv1.dpuf>
- Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, en fecha 15 de abril de 2008. Sentencia de la Sala Constitucional del tsj que fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>
- Vicepresidencia de la República, Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, *Memoria y cuenta 2012*. Consultado en: <http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Otros/MyC2011.pdf>

