

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: MOTORES PROPULSORES PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS VIALES DENTRO DE ORGANISMOS MUNICIPALES**

**PUBLIC POLICY: ROCKET ENGINES FOR ROAD  
PROJECT MANAGEMENT IN LOCAL AGENCIES**

Dra. Lizmary Rosa Maduro García  
Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín, Venezuela  
PH. D. Omar José Kadi Montiel  
Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín, Venezuela

Fecha de entrega 14 de Febrero 2016  
Fecha de aceptación 10 Mayo 2016



## Resumen

La investigación mantuvo como propósito el desarrollo y revisión asertiva de informaciones sobre políticas públicas destinadas a motorizar y propulsar la Gestión de Proyectos Viales dentro de organismos municipales. Caracterizándose por ser de tipo descriptivo, con diseño de campo no experimental bajo una acción comparativa de análisis documental; llegando a la revisión de estudios similares basados en datos provenientes de otros materiales impresos. Este campo de análisis y estudio, que permitió considerar la importancia de las políticas públicas es el surgimiento de éstas para algunos nuevos paradigmas teóricos; ya que estos pretenden integrar técnicas gerenciales propias del sector público en la gestión de proyectos de cualquier índole; donde priva el funcionamiento administrativo y mejoren las conocidas dificultades para individualizar los "productos" de dichas acciones administrativas o simplemente identificar los parámetros de rendimiento de esa misma acción. A su vez, abre perspectivas interdisciplinarias y de aplicación profesional muy importantes; sobre todas aquellas ya desarrolladas de forma teóricas por kadi (2012), Kelly (2006), Flores (2003), Cox y McCubbins (2001), Ortegaón (2008), Hernández (2009), entre otros desarrolladores de temas sobre las políticas públicas y gestión de proyectos. Por todo esto, se evidencia que el impacto de las políticas públicas dentro de la gestión de proyectos depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también; de algunas de sus características genéricas. Una política óptima que carezca de credibilidad y este implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política subóptima estable y debidamente implementada, lo cual incide notablemente en la gestión de proyectos viales en los organismos municipales.

**Palabras claves:** políticas públicas, gestión de proyectos viales, organismos municipales.

## Abstract

This article was aimed assertive review of information on public policies as a propellant for the Management of road projects within municipal bodies engine. Characterized by being descriptive, with no documentary experimental design; reaching review of similar studies based on data from other printed materials. This field of analysis and study, that allows to consider the importance of public policies, the emergence of these, for some, new theoretical paradigm, which aims to integrate own public sector management techniques in project management, such as the presence of logical policies that cross the administrative operation and the known difficulties to individualize the "products" of that administrative action or to identify performance parameters of the same action. opens interdisciplinary perspectives and important professional application, taking as a basis the theoretical exposures related to Kadi (2012), Kelly (2006), Flowers (2003), Cox and McCubbins (2001), Ortegaón (2008), Hernandez (2009), among other issues developers public policy and project management. Therefore, it is evident that the impact of public policies within the project management depends on not only their specific content or its specific orientation, but also some of their generic characteristics. An optimal policy that lacks credibility and is implemented and applied poorly can create more distortions than a stable and properly implemented suboptimal policy, which is strongly influenced by the management of road projects in the municipal bodies.

**Key words:** public policy, management of highway projects, municipal agencies.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como finalidad, el detallar y caracterizar aquellos elementos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas para la gestión de los proyectos viales. Por su contenido y estructura está orientada fundamentalmente a los organismos municipales cuyas responsabilidades tienen que ver con la gestión de la política en todas sus dimensiones.

Sin distingo de ninguna índole, en virtud de la calidad de vida de las personas que habitan en un territorio prescrito y bajo condiciones de identidad e ideologías; donde el Estado debe ofrecer acciones oportunas que se transformen en políticas públicas; las cuales darán respuestas a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

Ahora bien, la infraestructura es también un importante instrumento de cohesión económica y social, de vertebración del territorio, integración espacial y mejora de la accesibilidad. Por otra parte, es necesaria para poder absorber no sólo el tráfico actual de personas, sino también el fuerte crecimiento del tráfico. Del mismo modo, Kadi (2012) comenta sobre el efecto de "arrastre" que puede ejercer sobre la economía nacional, a través del efecto multiplicador, lo cual convierte a la infraestructura en instrumento de política anticíclica durante épocas de crisis, de gran utilidad para acelerar el proceso de relanzamiento de la economía.

Todo ello solo debe ir encaminando a las instituciones más fuertes del Estado para que estas apalanquen el desarrollo de planes y gestiones orientados en pro de políticas públicas para vialidades; que sean suministradas y entendidas a su vez, a todas las regiones (gobernaciones) así como organismos municipales.

Debido a lo anterior, y en concordancia con Ochoa (2008), se debería establecer una nueva política, donde no se encuentren obstáculos sobre los modelos de gestión pública presentes en el sistema, lo cual devengará requerimientos sobre elementos de innovación, que permitirán el avance de nuevas políticas públicas en la práctica.

A la postre según Hernández (2009) el diseño de la política pública es crucial para un buen resultado en este caso sobre gestión vial, el hecho que se cumpla en otro país no quiere decir que se efectúe en Venezuela y viceversa. La existencia de instituciones vigorosas (públicas o privadas) es una condición trascendente para que las políticas públicas tengan resultados favorables, ya que deben evitarse discusiones desérticas en el seno de la Asamblea Nacional sobre cantidades de programas de PP, si el Estado no garantiza la capacidad de ejecutarlas, según lo afirma Si-fontes (2003).

Adicionalmente en la actualidad, existen entidades que desempeñan sus funciones buscando la eficiencia, lo nuevo e innovador para así buscar una ideología diferente en cuanto a formar personas que se puedan capacitar para representar cada departamento al cual estén al frente poniendo en práctica las estrategias gerenciales aprendidas.

Esto se puede alcanzar, desarrollando mejores estrategias gerenciales que definen el alcance de los programas y proyectos, los logros de los mismos en cuanto a eficacia, eficiencia y efectividad, por lo cual, a criterio de la investigadora de este trabajo una estrategia vendrá a ser invitar a los entes de Gobierno en todas sus líneas y niveles; al evaluar y creación de variables políticas que ayuden al tema controlado y planificado de crecimiento urbano, de las principales ciudades del país.

## Epistemia del éxito: logro conjunto de una política pública.

Una característica importante de las políticas, que ha sido reconocida ampliamente en estudios recientes, es su credibilidad ya que los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes, antes de decidir sus respuestas, toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión. Las políticas públicas, marcan su importancia porque constituyen el instrumento más poderoso y de mayor alcance que tiene el poder público para asignar sus recursos, capacidades y voluntades en una dirección, aunque ésta, pueda afectar negativamente los intereses de la mayoría. Por lo tanto, se puede precisar que las políticas públicas constituye la solución de los problemas públicos de una nación ya sea en el ámbito económico, social o cultural.

Según Podesta (2009), las políticas públicas son un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil. Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano a largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar tanto programas como proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental.

Entre las características de las políticas públicas analizadas en este informe se incluyen:

- Estabilidad: Cuán estables son en el tiempo. El hecho de contar con políticas estables no significa que estas no puedan variar, sino que los cambios tenderán a responder a shocks económicos, o al fra-

caso de políticas previas, y no a cambios de índole política.

En países con políticas estables, los cambios tienden a incrementarse de manera gradual, consolidan los logros de gobiernos anteriores y generalmente se realizan por consenso. En cambio, los entornos de políticas volátiles se caracterizan por grandes oscilaciones y por la falta de consulta con los diferentes grupos de la sociedad. Se asocia la estabilidad de las políticas públicas con la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones. De esta manera, la noción de estabilidad de las políticas está directamente vinculada a la noción de credibilidad de las políticas.

- Adaptabilidad: Cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias. Es conveniente que se puedan adaptar las políticas en respuesta a cambios en las condiciones económicas, y que puedan modificarlas cuando es evidente que no están dando resultados. No obstante, a veces los gobiernos abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y ponen en práctica políticas oportunistas y unilaterales más próximas a sus propias preferencias o a las de sus electores. Esto puede dar como resultado la volatilidad de las políticas, porque oscilan entre uno y otro extremo a medida que se alternan en el poder diferentes grupos.

En entornos políticos que no facilitan la cooperación, los actores políticos en ocasiones acuerdan limitar ese oportunismo estableciendo reglas que son difíciles de cambiar. Esto restringe la volatilidad de las políticas, pero a expensas de reducir su adaptabilidad.

En otros casos, un sistema político tiende a producir bloqueos legislativos, y se vuelve difícil concretar el cambio. Cualquiera sea la razón, los países con políticas poco adaptables no podrán responder adecuadamente a los shocks, o pueden quedarse atrapados en políticas inadecuadas durante períodos prolongados.

- **Coherencia y coordinación:** En qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación. Idealmente, los diferentes actores que actúan en el mismo ámbito de políticas deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes, pero no siempre ocurre así. En algunos países, y en determinadas áreas, en la formulación de las políticas interviene un gran número de actores que no se comunican adecuadamente entre sí, lo cual lleva a lo que Cox y McCubbins (2001) han denominado "balcanización" de las políticas públicas.

La falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas. Esta falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o municipal.

- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.** Una política puede estar muy bien diseñada, pasar sin cambio alguno por el proceso de aprobación y aun así ser totalmente ineficaz si no se implementa y se aplica efectivamente.

En muchos países de América Latina la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas es bastante deficiente. Esto está asociado en parte a la falta de burocracias capaces e independientes, así como a la falta de sistemas judiciales fuertes. La calidad de la implementación y la aplica-

ción efectiva de las políticas en un país dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.

- **Interés público:** en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público. se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir impuestos (es decir, se orientan al interés privado). Esta dimensión está directamente vinculada a la desigualdad, sobre todo porque quienes se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la elite, que detentan el poder económico y político para inclinar las decisiones de políticas en su favor.

A este respecto, para Kelly (2006); hablar de un política pública es involucrar la sustentabilidad en la misma; definiendo como política pública sustentable; a todo cúmulo y curso de acciones de gobierno, las cuales propongan adecuar, continuar o generar nuevas realidades deseadas; en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos, ambientales o económicos; articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses, dejando por sentado que para que una política sea verdaderamente pública y sustentable, debe cumplir al menos un 60% de su acción de desarrollo orientado al beneficio social y medio ambiental.

La investigadora infiere en que todas estas características son indispensables para la creación de una política pública eficaz, que

atienda las necesidades de la población, y sobre todo en este caso de estudio como lo son los proyectos viales los cuales han sido abandonados a sabiendas de que estos son primordiales para la transitabilidad y calidad de vida de los ciudadanos.

### **Una política pública siempre tiene un contexto para actuar; gestión de proyectos viales una aplicación para andar.**

En Venezuela la Revolución Bolivariana ha implementado políticas públicas en materia de vialidad para brindar movilidad rápida a quienes diariamente se trasladan por las diversas arterias viales del país suramericano, éstas se trata básicamente de una propuesta creada bajo la visión de dotar al país de mayor movilidad terrestre, con proyecciones a futuro, posicionando a la nación como potencia de movilidad urbana en sistemas de transporte público terrestre en el segundo decanato del siglo XXI. Así mismo lo plantea el quinto objetivo del Plan de la Patria (2013).

Sin embargo, para lograr el quinto objetivo del Segundo Plan Socialista de Desarrollos Económico y Social de la Nación (Plan de la Patria); es de vital importancia que los encargados de la administración pública evalúen y analicen cada política dirigida a la materia; con la finalidad de retroalimentar el proceso entre el diseño y la administración, para aprender de la experiencia, e incorporar las lecciones que puedan aplicarse y así mejorar el diseño y la implementación, que luego pasaría a las acciones de responsabilidad (rendición de cuentas a la sociedad del dinero público) como lo afirma Feinstein (2007).

De acuerdo con Miranda, (2008), cuando establece que en América Latina, son muchos los proyectos que por incapacidad de los expertos en definir y acordar formas contractuales jurídica, técnica y financieramente bien concebidas, se generan conflictos que

se resuelven en los tribunales de justicia, propagando frustración entre los eventuales beneficiarios y costos enormes por parte de las instituciones comprometidas.

Resulta oportuno recordar que un proyecto es el resultado de una serie de acciones de orden técnico, jurídico y financiero, que conciliar intereses, a través de contratos bien establecidos entre las diferentes partes involucradas. De ahí la especial atención y vigilancia que sobre los contratos, su diseño, ejecución y cumplimiento, reiteramos, debe poner el gerente del proyecto y su equipo de trabajo. Una extensión del concepto nos permitiría afirmar que el gerente de proyectos es formalmente un administrador de contratos. El mismo autor comenta que la diligencia empresarial (pública y privada) del futuro encara retos interesantes para consolidar la capacidad competitiva mediante la adecuada gestión de proyectos (identificación, formulación, evaluación, negociación y gerencia). También explica los puntos que los gerentes modernos (de empresas y de proyectos) tendrán que asumir:

- La responsabilidad de evaluar permanentemente la conveniencia financiera de alternativas de inversión que faciliten el surgimiento de empresas y la consolidación de las existentes.
- El estudio y análisis del entorno empresarial en pos de encontrar y someter a diagnóstico las opciones de inversión que auspicien la mayor participación en el mercado donde se compite o se desea intervenir.
- La tarea permanente de observar y analizar las fluctuaciones económicas, las políticas gubernamentales y otros factores que tienen incidencia directa en la misión empresarial y las metas previstas en el contexto nacional e internacional de la productividad y la calidad.

La identificación de estrategias para mejorar la competitividad, capturar nuevos mercados, acceder a tecnologías de punta, implementar procesos emergentes como respuesta a crecientes demandas, involucrar la innovación como rutina de la cultura organizacional, comprometer recursos en nuevas fuentes de negocios, propiciar alianzas sustentables en la participación accionaria o en la fusión empresarial estratégica

De acuerdo con Flores (2003), la gestión está referida a administrar hábilmente los Factores de producción o responsabilidades que se nos han entregado, llevando a cabo su proceso de transformación con el mayor grado de eficiencia posible, en el caso de proyectos de construcción ha existido desde tiempos muy antiguos, históricamente relacionada con proyectos de ingeniería de construcción de obras civiles y en "campañas militares", donde también entran en juego muchos elementos de gestión (identificación de objetivos, gestión de recursos humanos, logística, identificación de riesgos, financiación, entre otros).

De aquí viene la importancia de que los funcionarios públicos que están ligados directamente con la gestión de proyectos dentro de los organismos municipales estén capacitados y formados teniendo un sólido conocimiento para afrontar el reto que demanda este tema y así hacer frente dando soluciones oportunas a las necesidades del entorno.

### **Barreras... ¿palabra o realidad en la gestión de proyectos viales?**

Las barreras son aquellos factores que afectan de manera adversa al éxito de la implantación en las organizaciones y pueden ser tanto internas como externas. (Singh y Kant, 2008). Las barreras existentes para el desarrollo de los proyectos se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- Barreras Económicas: Para Davidson (2001) las intervenciones, expresadas en regulaciones contraproducentes o burocratizantes, interfieren con el funcionamiento de las fuerzas del mercado y crean discriminaciones que impiden la correcta asignación de los recursos, imposibilitan los precios de equilibrio o afectan la conducta de los individuos. Además, las externalidades derivadas de las intervenciones para corregir fallas del mercado producen efectos secundarios no anticipados, que no son tenidos en cuenta en la toma de decisiones y, por lo tanto, son exógenos al sistema económico.

La revisión, ajuste o creación de nuevos proyectos demanda recursos adicionales que la mayoría de las veces no están disponibles. Al no incluir los proyectos consideraciones sobre la disponibilidad y sostenibilidad de los recursos, las metas se ponen en entredicho y en consecuencia son fuente de fracaso o presión adicional sobre el déficit fiscal. Ejercicios previos sobre el costo/beneficio de los proyectos podrían evitar este tipo de falla.

- Barreras Tecnológicas: Davidson (2001) afirma que la resistencia a la implementación de herramientas tecnológicas como elementos de soporte para la consecución de los objetivos, significa también una amenaza para el éxito del proyecto, esto se debe a que los líderes debe ser elementos que le brinden soporte a estas herramientas estratégicas de información que benefician a la implementación del proyecto.

En la actualidad la tecnología sustenta el nivel de vida en las sociedades modernas, son el fundamento de la eficiencia profesional e incluso del bienestar y la felicidad personal. Su desarrollo ha derrumbado las barreras al proceso de comunicación y a la transmisión del saber. En esta sociedad

moderna, queda restringido este término a las nuevas tecnologías de la información que tienen soporte en los ordenadores, sistemas operativos. Aunque todas ellas coexisten, en el momento actual lo que hoy caracteriza, es el predominio de la tecnología, de lo nuevo, de los cambios constantes, del desarrollo continuo y permanente en todos los aspectos del conocimiento de las tecnologías, sus resultados para su uso en proyectos de vanguardia.

- Barreras Institucionales: De acuerdo con Casal (2010) Un factor crítico que tiene que ver con este tema es la educación, las cosas pasan por la persona: se puede dictaminar desde el sistema, se puede instalar herramientas excelentes, pero si no se tiene gente capacitada no se logran los objetivos, la base de la formación y la educación es muy importante. Se hace una apuesta fuerte en eso y se seguirá haciendo a todo nivel.

Desde temas muy sencillos y más intensivos hasta talleres de una mañana o de todo un día, hasta estudios de otro nivel, eso ha causado que hoy en día la gente maneje otro lenguaje, es importante, porque uno no puede hacer sólo estas reformas, así que educación para las empresas y sobre todo para los organismos públicos. Ésa es la tecla que hay que tocar. Es más costoso, sus resultados son más difíciles, pero te ayuda a movilizar la cadena.

- Barreras Culturales: Según Casal (2010) Los líderes de proyecto en muchas ocasiones no han considerado en su planificación la cultura de la organización como factor clave. En la mayoría de casos, cuando el cambio está en conflicto con la cultura, la cultura prevalece. La tecnología puede instalarse, pero la gente no alterara su comportamiento y su forma de pensar. A menos que el proyecto considere la brecha cultural, la posibilidad de ob-

tener grandes resultado es mínima. Para un usuario final salir de su zona de confort es difícil, ya que para él, el proyecto es algo nuevo y desconocido, sin tener en cuenta el beneficio que produce.

### **Desarrollo del proceso de formación de políticas públicas en la gestión de todo proyecto.**

La formación de políticas está condicionada no sólo por variables del entorno, sino también por las "reglas del juego" y los intereses de los actores en el proceso. Los movimientos tácticos y estratégicos que los actores juegan en el proceso dan lugar a la estructuración de tipos de acción a partir de las cuales éstos desarrollan sus discursos y prácticas. Las acciones son el resultado de un proceso altamente complejo de interacción estratégica entre quienes ponen en marcha las políticas y sus respectivas adaptaciones. Este punto es particularmente relevante ya que los tipos de acción posibilita la estructuración de discursos y prácticas facilitadoras y/o obstaculizadoras por parte de los actores e impactan sobre la decisión de política pública.

Las ajustan mutuamente sus intereses divergentes. Políticas son resultado de la negociación entre distintos actores. Las políticas son resultado de la interacción de coaliciones de organizaciones y actores, cada una con sus propios recursos y creencias sobre el problema. Los actores enfrentan los problemas con diferentes marcos conceptuales (racional, conducta organizacional, negociación política) que orientan sus decisiones. Este proceso está formado de la siguiente manera:

#### **•Definición de problemas**

Según Tamayo (1997) La definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Tradicionalmente no se le ha dado una gran importancia a este aspecto,

tendiendo, tanto los analistas como los directivos públicos, a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado. Esta concentración del interés, prácticamente en exclusiva, en la fase de formulación de las políticas es una de las características de los primeros años de desarrollo de este enfoque.

La preocupación por la elección de la mejor alternativa eludía la importancia de la definición de los problemas en la creencia de que éstos se podían definir objetivamente. En otras palabras, se pensaba que el problema existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad. La dificultad se circunscribía, a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para separar el problema de otros y cuantificarlo con exactitud, de tal forma que se pudiera calcular su magnitud. La realidad muestra, que los problemas no existen sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejada en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores.

### •Solución de alternativas

Además del Estado en el proceso decisional intervienen un gran número de actores. Actores diversos intentan influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos (materiales como ideológicos).La multiplicidad de actores explica porque las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores.

La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor.

Interactúan toda una serie de actores -políticos, pero también administrativos y especialistas del lobbying en función del grado de apertura o de permeabilidad del sistema político y puede tener momentos de pausa, de retroceso o desaceleración. No es un proceso ordenado y lineal.

Para hacer frente a las presiones y exigencias de los actores y limitar el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, el subjetivismo y la incoherencia, el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y decisión lo que no estarán exentos de conflictividad.

Tamayo (1997) asegura que una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos, alternativas, para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas.

### •Adopción de una alternativa

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de

la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

Siguiendo con Barreto Paz (2007) la Identificación de problema, definición de objetivos y metas relevantes son las siguientes:

- Búsqueda de alternativas: examinar todas las soluciones alternativas para el logro de metas y analizar todas las consecuencias posibles para cada alternativa de política con su probabilidad de ocurrencia
- Comparar alternativas con objetivos y metas previamente definidas y elegir solución cuyos resultados proporcionan mayor alcance de objetivos, mayores beneficios con costos iguales o menores costos con beneficios iguales.
- Definición, evaluación (ex ante), aprobación o rechazo de opciones de política.
- Un proceso de articulación técnico-política (lo deseable y lo posible) de carácter competitivo; etapa de discusión e interacción con actores relevantes.
- Selección de una solución al problema: diseño de la política pública.
- Asignación de recursos

### • Implementación

Los operadores involucrados tienen intereses, valores y preferencias que orientan su desempeño. El conflicto durante la implementación puede incrementarse cuando intervienen muchos actores con intereses y visiones distintas. Los operadores tienen gran influencia en la generación y entrega de servicios sociales. Considerar el problema de la implementación como una cuestión meramente técnica puede ser reduccionista y simplificador al de-

jar de lado el carácter intrínsecamente conflictivo del proceso y su dimensión política.

La sola aplicación de decisiones expresadas en orientaciones, pautas y procedimientos por parte de diferentes agencias y unidades en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino que es bien un proceso plural. La implementación es en sí misma fuente de problemas complejos que no pueden solucionarse "ajustándose" mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea (Cortázar, 2007). La implementación es más complicada y lenta conforme participan mayor cantidad de actores y mayor es la cantidad de decisiones que deben tomar.

### • Evaluación

Según Tamayo (1997) Si se viviese en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado (Hogwood y Gunn, 1988). Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas.

Estos autores a pesar de su data siguen en vigencia ya que a partir de estos se estudian los procesos sociales sobre los que las políticas y programas públicos intentan influir son conocidos sólo parcialmente, la información sobre la que se basa la definición de los problemas y la elección de las alternativas es imperfecta, los condicionantes políticos obligan aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos de intereses, los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación y, por último, las políticas producen, a menudo impactos imprevistos. En

suma, existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesaria la evaluación de las políticas.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma.

De acuerdo con Ortégón (2008) Ha sido usual en el tema de las políticas públicas el descuidar las tareas de seguimiento y evaluación. En los países en desarrollo, donde los recursos son más escasos, cada moneda gastada debe maximizar su efecto en el crecimiento, la reducción de la pobreza y las necesidades básicas. Esta fase es tan importante como las anteriores por tres razones:

- Primero, permite conocer de manera oportuna la marcha de las políticas mediante el uso de indicadores y, así, enmendar rumbos o hacer los cambios que correspondan;
- Segundo, incorpora una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas en cuanto a cantidad, calidad, costo y cumplimiento del cronograma (tiempo); y
- Tercero, aporta al aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas.

Al cierre, la realidad es: políticas públicas enfocadas a la gestión de proyectos viables, una realidad que anda.

En la actualidad las políticas públicas a criterio de los autores, son desarrolladas bajo un enfoque conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio siste-

ma consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas en materia de viabilidad se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un dirigente público detectan la existencia de un problema; en este caso vías en mal estado, que por su importancia merecen atención inmediata. Siendo entonces el fin último la evaluación de los resultados que se hayan tenido bajo las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar el problema atendido bajo el enfoque adoptado por la política pública nacida para tal objeto.

Para poder administrar un proyecto en un contexto de calidad, deberá pasar por varias fases, al final de las cuales deberán definirse los acontecimientos importantes, permitiendo supervisar los productos finales para que cumplan con los requisitos definidos y asegurar el cumplimiento de los costes y el tiempo establecido.

En una nación es necesario contar con una gestión pública eficiente que se encargue de velar por su desarrollo económico e intelectual. En este sentido, el Estado es el encargado de velar que esto se cumpla dentro y fuera de las empresas promoviendo e impulsando a la formación del gerente; el cual será el representante encargado de llevar las riendas de cualquier institución.

Estas fases, que representan una de las tareas de la gestión de proyectos, permiten una rápida identificación de los distintos problemas y la adaptación a nuevas restricciones que surgen debido a circunstancias no previstas inicialmente. Es esencial realizar un seguimiento del tiempo destinado a cada tarea e indispensable analizar los riesgos. De hecho, la puesta en marcha de un proyecto genera mucha incertidumbre, ya que sus características todavía no se han formalizado.

Debido a lo antes citado, se confirma entonces según el criterio de los investigadores de

este trabajo, que el administrar un proyecto que sea innovador y adecuado para la empresa; generará diversos factores de éxito. Además, la haría sostenible en el mercado, agregándole la adecuación como un componente mucho más central de la ventaja competitiva, alejándola de sus competidoras más cercanas, y de lo que la mayoría alcanzaría percibir.

Se podría afirmar entonces que una de las funciones del Estado sería esta: para que se desarrolle se necesitan pautas que sean cumplidas, lo que implica que los compromisos contraídos por los representantes de la política pública sean verosímiles.

Una de las áreas importantes de las políticas dentro de la gestión de proyectos desde el punto de vista sistémico, posee una serie de recursos que son procesados para producir una salida. La optimización de estos recursos se convierte en la meta para facilitar los resultados esperados. Como ya se ha mencionado antes, los recursos involucrados incluye a las personas, el tiempo disponible para realizarlo, presupuesto, conocimiento necesario. Estas son áreas que requieren un conocimiento específico y una forma adecuada de administrarse en un proyecto.

### **Contextualizaciones finales de los autores, a manera de conclusión.**

El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico y de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política óptima que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política subóptimizada estable y debidamente implementada.

En este estudio se examinaron algunas de esas características claves como: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación,

la calidad de la implementación y el interés público. Estas características claves inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países.

Los Procesos de Formación de Políticas públicas a criterio de los autores de este artículo; son muy complejos debido a la multiplicidad de actores con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos que participan en ellos, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden repercutir sobre la manera en que se opera.

Por su parte, son múltiples los actores como políticos, administradores y grupos de interés que operan en diferentes momentos del Proceso de Formación de Políticas públicas. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas.

En cuanto a las barreras en la Gestión de Proyectos y las políticas para el sector público su objetivo fundamental ha de ser la búsqueda de la autenticidad en la satisfacción genuina de las necesidades humanas fundamentales de los servidores públicos. En este sentido, es también responsabilidad de cada servidor público trabajar y responsabilizarse de su propio bienestar.

La concepción del bienestar social al interior de las entidades públicas es un problema de tipo cultural, cuyo cambio requiere estrategias que afecten la mentalidad colectiva de las áreas, entidades y sectores de la administración. Dentro de este cambio cultural es urgente crear consciencia en los servidores públicos de sus carencias y potencialidades, así como de la importancia de identificar satisfactores auténticos para evitar conductas autoengañosas que los alienen en lugar de liberarlos.

Es fundamental la puesta en práctica por parte de los organismos municipales; de criterios de planificación de actividades de conservación y mantenimiento, tanto preventivo como correctivo de la infraestructura vial, con la finalidad de minimizar los impactos de las fuerzas del ambiente y las generadas por el uso, trayendo como consecuencia una prolongación de la vida útil de la vía, lo que repercute en un distanciamiento de las rehabilitaciones necesarias, para restaurar sus condiciones iniciales.

Finalmente, se necesita involucrar ciertos niveles de la organización para facilitar su desarrollo. Por esta razón, el proyecto requiere de una administración adecuada de la información que se genera en su interior y de la forma de comunicarlo a los interesados. Es muy frecuente que el manejo inadecuado de las comunicaciones de un proyecto se convierta en la causa de fracaso del mismo. Las personas involucradas que no reciben información sobre el avance o los beneficios que se obtienen en su desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barreto, C. (2008). Un drama de nunca acabar. Situación de la vivienda en Venezuela

Cox, G. y McCubbins, M. (2001). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". Editado por Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins. University p. 21-63.

Davidson, J. (2001). La Gestión de proyectos. Prentice Hall.

Dye, Thomas R. (2008). Understanding Public Policy, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall.

Drudis, A. (2002). Gestión de proyectos, "Como planificarlos, organizarlos y dirigirlos". Ediciones 2000 S.A., Barcelona – España. 3era Edición.

Dzul y Gracia, (2008). "Análisis de los sistemas de gestión de los costos de la calidad en la industria de la construcción". Ingeniería Revista Académica de México

Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de las Políticas Públicas. ICE Evaluación de Políticas Públicas, Mayo - Junio. No. 836. España.

Flores Bashbuch, L. / Muñoz Ríos, J. (2003). Análisis de Prefactibilidad Financiera de un Conjunto Habitacional de Interés Social. Trabajo de Grado para Optar al Título de MSc en Gcia. de Proyectos de Construcción. Puebla / México.

Hernández, J. (2009). Política y Políticas Públicas. Complejidad y Decisión. Editorial Torino, Caracas – Venezuela.

Kadi, O. y Col. (2012). Perspectiva de Conciencia Ecológica Bajo Fundamentos de Políticas de Estado Ampliamente Sustentables. Una Aproximación Teórica para la Construcción de una Conciencia Verde

Kelly, J. (2006). Políticas Públicas en América Latina. Teoría y Práctica. Ediciones IESA, Caracas – Venezuela.

Miranda J., (2008). Gestión de Proyectos de Investigación, Formulación Financiera, económica-social-ambiental. Cuarta edición

Ochoa, (2008). "Innovación de la gestión pública en Venezuela". Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento

Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Bogotá- Colombia.

Plan de la Patria, (2013). Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Período 2013 – 2019, aprobado en la Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

Sifontes, D. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.

Tamayo, M. (1997). “ El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública. Universidad Madrid.

Winchester L., (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC IL-PES. Curso Internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.