

El Proyecto de Ley del Servicio Exterior Venezolano bajo el Análisis de Políticas Públicas

Ronald Chacín Fuenmayor *

Resumen

Se describe el desarrollo del proceso de aprobación del Proyecto de reforma de la Ley del Servicio Exterior Venezolano, alternativa de acción tendiente a resolver las imperfecciones del personal diplomático, factor de gran incidencia en la ineficacia de la política limítrofe y exterior en general. Se da una visión de las tres etapas de acuerdo al análisis de políticas por las cuales se ha paseado el proyecto: identificación del problema, formulación de la política y decisión y analiza los elementos que deben considerarse para la aprobación o aplicación de esta norma en las dos etapas siguientes: implementación y evaluación de políticas. Se concluye que el proyecto es un avance para la resolución de la problemática planteada, siendo no obstante pertinente su revisión para un posible ajuste a los fines de una concordancia más apropiada con los presupuestos establecidos en el análisis de políticas pública y en consecuencia, con los objetivos que pretende llevar a cabo.

Palabras Clave: Análisis de políticas, Ley del Servicio Exterior, Personal Diplomático.

Recibido: 03/10/98. Aceptado: 15-03-99

* Instituto de Filosofía del Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.

The Hill of the Venezuelan External Service Under the Public Policies Analysis

Abstract

The development of the approval process of the reformation project of the Venezuelan external service law is described as an alternative of action tending to solve the diplomatic personnel's imperfections, factor of great incidence in the inefficiency of the bordering and external policy in general. A view of the three stages the project has undergone is given according to the analysis of policies: identification of the problem, policy formulation and decision. The elements that should be considered for the approval or application of that norm in the two following stages are analyzed: implementation and policies evaluation. It is concluded that the project is an advance for the resolution of the outlined issue, nevertheless being relevant its revision for a possible adjustment, in order to reach a more appropriate harmony with the budgets established in the analysis of public policies and, in consequence, with the objectives it seeks to carry out.

Key words: Analysis of policies, diplomatic personnel, external service law.

Introducción

Es prácticamente un “lugar común” para los conocedores de la política internacional de nuestro país, sus deficiencias, que la han hecho gravemente ineficaz en diversas áreas como en la política limítrofe¹, situación evidenciada en la incapacidad del Estado Venezolano en la preservación de nuestro territorio en conflictos limítrofes, especialmente con dos de nuestros países vecinos: Colombia y Guyana. El presente estudio entiende esa necesidad de abordar la problemática exterior venezolana y la analiza tomando como instrumento el Análisis de Políticas Públicas y sus principales etapas previstas: formulación, implementación y evaluación.

A tal efecto, se ha considerado una alternativa destinada a resolver la falta de capacitación y competencia de gran parte del personal diplomático venezolano, una de las principales causas de las deficiencias de nuestra política exterior. Dicha alternativa o política lo ha constituido el proyecto de Reforma de la Ley del Servicio Exterior Venezolano²; que pretende sustituir a la Ley del Personal del Servicio Exterior de 1962 (Cámara de Diputados, 1997). Es por ello que en este trabajo se examinan todas las etapas de las políticas públicas desarrolladas o transcurridas para resolver esta problemática de la política exterior y que han dado lugar al referido proyecto (identificación del problema, formulación de política y decisión) y se hace una especie de prospectiva de la realización

¹ Asimilada la política limítrofe a la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores referida a la representación y defensa de los intereses nacionales en las controversias internacionales limítrofes del Estado Venezolano con sus países vecinos (Artículo 25 Ordinales 5º y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Central).

² Para mayor información sobre el contenido de dicho proyecto puede consultarse: “Exposición de Motivos y Proyecto de Ley del Servicio Exterior”. Cámara de Diputados (1997).

ideal conforme al análisis de políticas de las dos etapas restantes: Implementación y Evaluación de Políticas, para la aplicación eventual del referido proyecto normativo.

El objeto del trabajo es aplicar las etapas del análisis de políticas públicas a la política exterior venezolana, considerando preponderantemente el Proyecto de reforma de la Ley del Servicio Exterior Venezolana, como alternativa tendiente a solventar el aspecto de esta problemática que nos compete: la ineficacia de la política exterior, evidenciada en la política limítrofe en las pérdidas territoriales de los conflictos limítrofes con Colombia y Guyana.

El análisis parte de las deficiencias de la política exterior venezolana y los objetivos y medidas propuestos para resolverlas, tratando aquí el señalado proyecto, propuesto precisamente como una de las alternativas o políticas para solventar la referida problemática de la política exterior, concretamente en el área de la política limítrofe.

Por último, para el logro del objetivo planteado, se realizó una investigación bibliográfica sobre las obras de autores que han diagnosticado los problemas de las relaciones internacionales y limítrofes venezolanas y la obra de algunos especialistas en el análisis de políticas públicas, articulando estos desarrollos con informaciones relacionadas con el contenido y el proceso de aprobación y discusión que se está realizando actualmente sobre el Proyecto de reforma de la Ley del Servicio Exterior Venezolano.

La Nueva Ley del Servicio Exterior y el Análisis de Políticas

La aplicación de las etapas del proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas conforme al análisis de políticas, la haremos considerando las previstas por Starling (Citado por Subirats, 1989), las cuales son cinco (5): Identificación del Problema, Formulación de la Política, Decisión, Implementación de la Política y Evaluación de la Política.

No obstante, nos parece necesario aclarar que esta división del proceso de aplicación de políticas, como todas las demás previstas por otros autores, pueden no guardar concordancia exacta con lo que ocurre en la realidad, ya que la división de este proceso de aplicación de las políticas se hace con fines didácticos y explicativos: de los interesados en aprehender los aportes del análisis de políticas; de los propios estudiosos y científicos de la materia para moldear sus teorías e investigaciones y de los formuladores de las políticas, por ello Aguilar afirma: “En la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial” (Aguilar, 1993: 15).

A continuación hincamos con la primera etapa: la identificación del problema.

Identificación del Problema

Esta etapa nos garantiza salvarnos de la pérdida de esfuerzos y recursos de acciones que van al vacío, que no se sabe a que necesidades pretenden responder, lo cual ocurre cuando los problemas no se encuentran satisfactoriamente delimitados (Sanín, 1990).

Antes de entrar en la parte crucial de esta fase, consideraremos lo que es un problema.

- Concepto de Problema:

Según Sanín corresponde a “...una situación que denota inconveniencia, insatisfacción, o un hecho negativo. Se puede resumir por la carencia de algo bueno, o por la existencia de algo malo” (1990: 23).

Para Subirats (1989), los problemas pueden considerarse como las discrepancias entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera; pero según el autor deben considerarse estas discrepancias como superables, siendo prácticamente inherente al problema la articulación de una solución que permita salvar la distancia entre lo que es con lo que se quiere que sea. Siendo el problema entonces, una construcción analítica con vías para mejorar la situación observable.

- Definición del Problema:

Siguiendo a Aguilar (1993), la definición del problema abarca sus componentes: causas, consecuencias y planteamiento, que lleva implícita el carácter operativo que permita una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

Es por ello que siguiendo con los instrumentos teóricos de Aguilar y Subirats, la definición del problema de la presente investigación abarcará los siguientes elementos:

- Planteamiento y relevancia del problema: que incluye el fundamento del mismo: ¿En qué consiste? Y las consecuencias o efectos negativos que ha traído consigo y pudiera traer en el futuro.
- Causas: los factores originarios del problema.
- Los objetivos, que conllevan los medios y fines para resolver la situación problemática (Sanín, 1990).
- Las acciones y alternativas para resolver el problema.
- Planteamiento e importancia del Problema.

Ineficacia de la política exterior limítrofe venezolana hacia sus países vecinos, para el logro de uno de sus propósitos fundamentales: la conservación de la integridad del territorio venezolano en las zonas limítrofes.

Esta ineficacia de la política limítrofe venezolana, de ha evidenciado a lo largo de la historia, con la pérdida de extensos territorios sobre todo en el área limítrofe con Colombia en los límites nor y suroccidentales del país, en los que destaca la supresión de casi la totalidad de la península de la Guajira del territorio venezolano, por efecto de negociaciones bilaterales y de intervención de terceros como en el Laudo Español de 1891 y el arbitraje suizo de 1922 y así mismo los conflictos en el área limítrofe con Guyana en los límites orientales del país que originaron la pérdida de la denominada Guayana Esequiba a través del trágico Laudo de París de 1899.

En la literatura especializada sobre los problemas limítrofes venezolanos como Herrera (1979), Echeverría (1984). Sureda Delgado, (1974) Ojer (1983), se evidencia una gran dificultad de los

representantes venezolanos de hacer valer sus tesis en pro de la integridad territorial, debido a la falta de experiencia y preparación, en muchos casos, incoherencias en las posiciones manejadas, poca importancia merecida a los problemas limítrofes, entre otros factores.

La problemática es de suma gravedad para la nación venezolana, en primer lugar, por estar en juego nada más y nada menos que su territorio, los cuales son, tanto la Guayana Esequiba como el área del Golfo de Venezuela, zonas de importancia vital desde el punto de vista económico, político, estratégico-militar, etc.

Las consecuencias negativas de esta situación se han constatado en extensas pérdidas territoriales señaladas, efectos que pueden seguir produciéndose en un futuro no muy lejano, si consideramos que las negociaciones en las referidas zonas territoriales no han culminado. En efecto, en el problema limítrofe con Colombia se nombró una comisión negociadora en 1993³ y en el problema con Guyana se esperan profundizar las conversaciones entre los dos países luego del nombramiento en 1989 de un delegado de buenos oficios a los fines de un posible acuerdo que ponga punto final a la controversia⁴.

De seguir Venezuela con esa política exterior tan errada, el panorama pudiera vislumbrar la ratificación de viejas pérdidas territoriales como la de Guayana Esequiba o una merma mayor de nuestro territorio, como pudiera ocurrir en el conflicto limítrofe con Colombia.

- Causas:

Según Earle Herrera (1979), entre las causas que han originado la referida problemática en la política internacional que a nuestro juicio se encuentran más íntimamente relacionadas con las deficiencias del personal diplomático se encuentran:

- 1) La ingenuidad de los negociadores venezolanos ante la confianza de decisiones favorables de autoridades u organismos internacionales.
- 2) La falta de continuidad y de una estrategia integral en las cuestiones limítrofes y fronteras.
- 3) La falta de capacidad y entrenamiento del equipo humano encargado de llevar a cabo las políticas exteriores.
- 4) La ausencia de una debida política de profesionalización y capacitación técnica de los funcionarios.
- 5) Selección del personal del servicio exterior en forma politizada, en donde prevalece el amiguismo, la búsqueda de acomodo a los fracasados en la política interna, otorgamiento de figuración internacional a los que han culminado su carrera política interna, a los funcionarios polémicos e indeseables en el ámbito interno, etc.

³ Para mayor información puede consultarse: Ojer, Pablo (1995) y (1994); Vásquez (1995 a).

⁴ Al respecto puede consultarse: Blanco (1996) y Vásquez (1995 b).

- 6) El sesgo jurídico apreciado en la consideración de la política limítrofe, evidenciado en la composición casi exclusiva por juristas de los miembros de las comisiones venezolanas, para discutir problemas limítrofes, en los cuales están involucrados varios aspectos además del jurídico: el económico, el de defensa militar, político, etc.
- 7) Y por último, Aníbal Romero (1982): la formación excesivamente general del personal que compone la cancillería venezolana, en una realidad internacional sumamente especializada.

- **Objetivos:**

Los objetivos para resolver la problemática planteada relacionados con las deficiencias del personal del servicio exterior son los siguientes:

- 1) actualización de los funcionarios exteriores venezolanos con la dinámica actual de las relaciones internacionales.
- 2) Capacitación técnica y profesionalización del personal del servicio exterior.
- 3) Continuidad o permanencia en los cargos de los funcionarios, comisionados, delegados y demás personeros venezolanos encargados de desarrollar la política internacional.
- 4) Establecimiento de la forma del ingreso del personal diplomático, no politizada, por concurso de méritos, atendiendo a la experiencia, profesionalización y demás credenciales pertinentes.
- 5) Lograr la formación de especialistas en el servicio exterior venezolano.

- **Acciones o Alternativas:**

La acción o alternativa que implica la formulación de la política a los fines de resolver el problema planteado, objeto de la presente investigación, constituye la alternativa que actualmente se encuentra en la etapa de decisión para resolver las deficiencias del personal del servicio exterior venezolano: El proyecto de reforma de la Ley del Servicio Exterior, presentado al congreso con el fin de capacitar y especializar al funcionario exterior venezolano, garantizar su ingreso de una manera apartidista, por méritos, logrando su continuidad y permanencia.

Formulación de la Política

La dividimos en tres subfases: inicio de la formulación, Formación de la Agenda y Atención del problema y la Elaboración de la Política.

- **Inicio de la formulación**

De lo que se desprende de Palacios (1997) y Cámara de Diputados (1997), el proyecto de reforma de la Ley del Servicio Exterior pudiera tener sus antecedentes en la inquietud de un grupo connotado de expertos en política internacional, cancilleres y demás funcionarios gubernamentales, principalmente internacionalistas, quienes intentaban formar la convicción en las altas esferas políticas de la necesidad de capacitar y profesionalizar al personal del servicio exterior, mediante la reforma de la Ley existente del servicio exterior de 1962. Lo cual se evidencia en la variedad de proyectos (siete en total) que desde 1970 hasta 1993, han pretendido modificar la señalada ley de 1962.

El proyecto que nos ocupa, actualmente en discusión en el Congreso según Palacios (1997) y Cámara de Diputados (1997), fue elaborado en 1993 por un grupo destacado de diplomáticos y juristas, el cual reúne planteamientos expresados en los proyectos que lo precedieron, con el objetivo según su exposición de motivos de lograr un cuerpo diplomático competitivo, dispuesto a ejercer un papel protagónico en la comunidad internacional. Esta etapa corresponde a la agenda sistémica según Elder y Cobb (citado por Aguilar, 1993), la cual se refiere al cúmulo de problemas considerados por la comunidad como necesarios de ser tratados por el Estado, la cual ni siquiera implica que dichos problemas serían tomados en cuenta por los entes gubernamentales.

- Formación de la Agenda y Atención del Problema

El Ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Angel Burelli Rivas envió el referido proyecto al Presidente del Congreso de la República en octubre de 1994, el cual fue recibido por este y otros parlamentarios para su consideración (Cámara de diputados, 1997). Es la etapa de la agenda de gobierno, cuando los organismos competentes del Estado, según Elder y Cobb (Citado por Aguilar, 1993) consideran la demanda, es decir, la incluyen entre los asuntos para ser considerados por una posible acción estatal.

Esto no garantiza que vaya a ser satisfecha la demanda en cuestión, ya que una vez incluido y discutido el asunto, el gobierno puede decidir no actuar sobre el problema (Álvarez, 1994). Y esto es lo que pudiera pasar actualmente con el proyecto que nos atañe, a pesar de que el problema de la política exterior pudiera ser atendido ya que fue aprobado el proyecto en el Senado, todavía falta la aprobación por la Cámara de Diputados, cuyos miembros pudieran rechazar el mismo, o simplemente dilatar su discusión o engavetarlo, lo que implicaría la no atención de la necesidad en cuestión.

Es decir, el proyecto está en agenda de gobierno, se encuentra en la agenda del Congreso Nacional, pero esto no le garantiza que va a ser aprobado, es decir, que las deficiencias de la política exterior venezolana van a ser atendidas al menos por esta vía.

- Elaboración de la Política

A pesar de que el referido proyecto aun no ha sido aprobado por el Congreso, consideramos que ya la política para resolver la ineficacia de la política exterior ha sido elaborada, conforme a Gil Yépez (1978), quien considera que al concederse y seleccionarse la alternativa de acción pública correspondiente y se ha procedido a elaborar el proyecto de Ley respectivo, queda elaborada la política. Lo cual no quiere decir que la política sea exactamente el proyecto de ley, sino que el mismo sirve de señal identificatoria de que ya la política se ha realizado o preparado, ya que

pensamos que al igual que Salamanca (1994), que la política pública no es sólo una decisión, ya que es más extensa que ésta y es un conjunto de decisiones específicas.

- El Proyecto de Ley del Servicio Exterior

Según la información que suministra Palacios (1997) y la Cámara de Diputados (1997), pretende ser el nuevo instrumento legal, regulativo del ingreso y las funciones de los miembros del Servicio Exterior venezolano, que de aprobarse sustituiría a la Ley del Servicio vigente desde 1962.

Entre las novedades o cambios que plantea este instrumento, tendientes a resolver las deficiencias del personal del servicio exterior se encuentran:

- 1) Busca garantizar el ingreso al servicio exterior de forma no politizada, por meritocracia (Art. 8), ya que establece requisitos rigurosos para dicho ingreso como haber sido seleccionado mediante un concurso de oposición, haber cursado satisfactoriamente en el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual un programa de formación de dos años y aprobar un examen integral de ingreso a la carrera diplomática.

Es decir, que una vez que el aspirante haya sido seleccionado por el Concurso de oposición, esto no le garantiza el ingreso a la carrera diplomática hasta que no apruebe el programa de formación y el examen integral.

- 2) El concurso de oposición se hará con base en la evaluación de conocimientos de distintas asignaturas de las relaciones internacionales, la corrección de la expresión oral y escrita en idioma castellano, la aptitud del aspirante para el desempeño de las funciones del servicio exterior y el dominio de un segundo idioma de uso corriente en las relaciones internacionales (Art. 11).

Dicho concurso será obligatorio para todos los funcionarios de carrera a ingresar a la Cancillería (Art. 12). Estos funcionarios ocuparían todos los cargos de la rama diplomática y consular del servicios exterior, exceptuando sólo los provenientes del derecho del Presidente de la República de nombrar el 50% de los embajadores de la República, pero las personas en estos cargos sólo durarán hasta el término del periodo de quien los ordenó, son los funcionarios agregados y los funcionarios de comisión temporal⁵, que por no pertenecer a la carrera diplomática, se encuentran exceptuados del derecho a la estabilidad, continuidad y ascenso de los funcionarios, la cual queda establecida en los artículos 17, si el funcionario cumple con los requisitos de preparación y capacitación evaluados por el jurado calificador (Art. 24), independientemente del gobierno que se encuentre de turno en el poder.

- 3) El proyecto establece un jurado calificador compuesto por cinco (5) miembros (Art. 84): Constituido por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del CNU, un representante del AED Pedro Gual, un representante del Congreso Nacional y un representante de los funcionarios diplomáticos de carrera que se encuentran activos. Dicho jurado según los artículos 24, 46 y 85 será el competente, no

⁵ Para mayor abundamiento sobre los funcionarios Agregados y en Comisión Temporal, se sugiere la consulta de los artículos 50 al 60 del Proyecto de Ley del Servicio Exterior (Cámara de Diputados, 1997).

sólo para controlar los ingresos de los funcionarios mediante los concursos de oposición, sino también para evaluar sus desempeños y los méritos para sus ascensos, aplicar el régimen disciplinario, la rotación y la incorporación a la carreta de los funcionarios en comisión que no tuvieran para la fecha de la implementación de la Ley, los requisitos de admisión, entre otros aspectos.

- 4) Se establece en el artículo 28 como límite máximo de edad, 70 años para desempeñar cargos diplomáticos en el servicio exterior y 40 años como tiempo máximo de jubilación, sin que exista posibilidad de prolongar la permanencia en la Cancillería de los funcionarios que sobrepasen dichos límites. Sólo se exceptúa, en el mismo artículo, el caso de que por la sola voluntad del Presidente de la República se de la permanencia de un embajador de carrera que sobrepase la antigüedad de 40 años, siempre que no haya alcanzado los 70 años de edad, prolongación que cesará al finalizar el mandato del Presidente de la República que la estableció.
- 5) El proyecto establece en los artículo 100 al 108 la obligación de los funcionarios en comisión de cumplir con los requisitos de los funcionarios de carrera para poder ser incorporados con dicho rango y se prevé el lapso para cumplir con los distintos requisitos. Por lo cual pasados estos lapsos sin que dichos funcionarios en comisión hubieren cumplido con los requisitos pertinentes para pasar a funcionarios de carreta, dejarán de pertenecer al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores (Art. 107).

Decisión

A pesar de que coincidimos con Salamanca (1994) en no asimilar la política a una decisión, ya que trasciende a ésta, consideramos al igual que Subirats (1989) a la decisión como una etapa importante en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y la misma a nuestro entender se refiere a la manifestación de voluntad afirmativa del ente gubernamental o estatal correspondiente, de aplicar la política formulada, lo que implica la atención para resolver o satisfacer el problema de la demanda planteada. Esta etapa implica en muchos casos la aprobación del instrumento legal correspondiente a la alternativa escogida para resolver la cuestión problemática planteada.

En el caso que nos ocupa, el proceso de aplicación de la política se encuentra en esta fase sin haber culminado. En efecto, tal como lo señalamos el Proyecto de Ley del Servicio Exterior fue aprobado en la primera de sus dos etapas legales, ya que el Senado de la República lo aprobó por unanimidad el día 2 de julio de 1997 (Cámara de Diputados, 1997), faltando sólo la aprobación de la Cámara de diputados, quien actualmente lo discute en su Comisión de Política Exterior (Cámara de diputados, 1997).

Aunque parecería que está ya por aprobarse, los promovedores del instrumento debieran ser cautos, ya que tal como lo afirma Álvarez (1994), al entrar en agenda una cuestión y al formularse la política correspondiente, entran en juego posiciones favorables y desfavorables que hay que determinar, aprovechar y atacar ante la posible presencia de un “non decisión” (problemas no tratados), que tal como lo plantean Bachrach y Barantz (Citado por Álvarez, 1994), siempre están latentes en las decisiones e instrumentos que pretenden cambiar la distribución de beneficios y

privilegios existentes en una comunidad, como el señalado proyecto que entre otros artículos le suprime la entrada al cuerpo diplomático a personeros no calificados; es exigente en el mantenimiento de los diplomáticos activos y pretende eliminar a la Cancillería como fuente de otorgamiento de prebendas políticas.

Por todo esto, los expertos en política internacional, promotores del proyecto y los políticos conscientes de la crisis de la política exterior antes referida, deberán estar atentos a cualquier entramamiento sistemático, para enfrentarlo con estrategias para movilizar las opiniones y la presión social sobre los actores políticos decisorios, siendo en este caso principalmente los diputados y por ende los partidos políticos y el Presidente de la República, actor de gran peso en todo proceso de aprobación de una Ley.

En este sentido es pertinente señalar las cuestiones que según Álvarez (1994), son necesarias considerar para agilizar las políticas públicas y evitar que se conviertan en “non decisión”:

- Los individuos y grupos sociales que demandan la acción pública.
- Los individuos que tengan demandas latentes relacionadas a la demanda en cuestión, que puedan complementar o reforzar a la misma.
- Quién está a favor o en contra de la aplicación de la política formulada.
- Cuál es la distribución presente y efectiva del poder y cómo puede cambiarse el balance a favor de la decisión.
- Posible desarrollo de estrategias para movilizar opiniones y favorecer la toma de posición de individuos y grupos inicialmente neutrales o aparentemente indiferentes o indecisos.

Siguiendo estas indicaciones, a los fines de remover un posible entramamiento o rechazo al proyecto por la cámara de diputados, pudiera ser pertinente la captación de apoyo de los distintos gremios profesionales relacionados con la política internacional, que pudieran verse favorecidos por el proyecto y así mismo el de otros gremios a los cuales se les hubiese mermado su capacidad de ingreso a las instancias públicas por los manejos politiqueros.

También pudiera ser pertinente, el despliegue de una campaña por los medios de comunicación, mediante asistencia a programas de opinión, por ejemplo, para lograr el apoyo de la opinión pública, para ello sería útil la divulgación retrospectiva de los fracasos limítrofes venezolanos ante los países vecinos, temas que en virtud de la gran sensibilidad que promueven en la población, pudieran lograr la adhesión de gran parte de la sociedad civil para una presión más efectiva en pro de la aprobación del proyecto.

Para la modificación de la distribución del poder decidor en caso de que fuese adverso al proyecto, los mecanismos de apoyo pudieran ser útiles, además del apoyo que podría conseguirse de manos de los congresantes neutrales pero potencialmente adeptos a la nueva Ley.

Implementación

Van Meter y Van Horn (1993), la define como aquella fase del proceso de aplicación de políticas que “...abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (1993: 9).

Según estos autores esta etapa surge luego de las decisiones previas que han establecido o identificado los objetivos y las metas y sólo tiene lugar después que la legislación correspondiente ha sido promulgada y los recursos hayan sido asignados. Al estudiar esta fase se examinan aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 1993). Como ya señalamos en la política formulada de capacitación y profesionalización del Servicio Exterior Venezolano, expresada en el Proyecto de Ley del Servicio Exterior, de mejorar la competencia del personal diplomático venezolano, se encuentra en la etapa de decisión, es decir, en el proceso de aprobación por el Congreso Nacional, por lo cual sólo se abriría la etapa de implementación eventualmente, cuando se apruebe el proyecto por los órganos competentes. Es por ello que el estudio de esta fase en el presente análisis consistirá en la determinación de los distintos aspectos a considerar para una satisfactoria implementación de la posible nueva Ley del Servicio Exterior Venezolano.

Según Van Meter y Van Horn (1993) dichos aspectos son esencialmente seis (6):

- Normas y objetivos de las políticas.
- Los recursos de la política.
- La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción.
- Las características de las instancias responsables de la implementación.
- Las condiciones sociales y políticas.
- La actitud de los encargados de la implementación.
- Normas y Objetivos de las Políticas.

Según Van Meter y Van Horn (1993), para coadyuvar al efectivo cumplimiento de las normas y objetivos de las políticas se deben instrumentar los indicadores de desempeño, que realizan precisamente esto: determina el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos de las éticas.

Estos indicadores están relacionados con los estándares y objetivos de la política, contenidos muchas veces en el legislación, pero son concretos y específicos para la ejecución del programa o Ley en la práctica. En muchas políticas están claramente estipulados los objetivos y son fácilmente medibles.

En el presente caso consideraremos el objetivo de la política en cuestión plasmada en el proyecto, sintetizada de alguna manera en su artículo 1 de lograr el mejoramiento profesional y la eficiencia de los funcionarios que integran el cuerpo diplomático venezolano, que implica el logro de la capacitación, especialización y profesionalización de dicho personal, para llegar a desarrollar un alto nivel de competencia en el mismo y así contribuir al logro de una política limítrofe y exterior en general, efectiva.

De acuerdo a esto, un indicador de desempeño de la política que los ocupa consiste en la verificación de la efectividad del cumplimiento en las normas destinadas a lograr dichos objetivos que son esencialmente cinco (5), presentes en el título VII del proyecto, ya mencionadas anteriormente:

- La que establece que el ingreso del personal será sólo por concurso de oposición, al cual accederán ciudadanos con buenas credenciales en las relaciones internacionales (Arts. 8 a 11).
- La que establece como obligatorio para los ganadores del concurso de oposición, la aprobación de un programa de dos años impartido por el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos (IAED) Pedro Gual, a fin de especializar el nuevo personal que ingresa.
- El examen integral previsto en el artículo 13, al terminar el programa de formación de dos años para ingresar definitivamente como miembro del personal diplomático.
- La que otorga al jurado calificador no sólo competencia para decidir el ingreso de los nuevos funcionarios sino para su promoción, ascenso y régimen disciplinario (Arts. 24, 46 y 86).
- Aquella que establece un periodo de gracia para los funcionarios de comisión para que obligatoriamente cumplan, en caso de que no lo posean, con los requisitos de admisión a la carrera diplomática (Arts. 100 a 108)
- La que prohíbe el ingreso o la continuidad de sus labores, de los funcionarios diplomáticos con 40 o más años de ejercicio en la función pública o con 70 o más años de edad (Art. 28).

¿Cómo verificar el cumplimiento de estas normas?

Pensamos que la Cancillería a través de su Dirección General Sectorial de Recursos Humanos puede hacerle seguimiento a todas y cada una de las etapas del procedimiento de ingreso, notificando al Canciller de cualquier irregularidad o incumplimiento que pudiera existir en la admisión de los concursantes, en el desarrollo de las pruebas y en el estudio de la aprobación del programa posconcurso de dos años, todo con el fin de velar por el efectivo desempeño de las dependencias encargadas de hacer cumplir la nueva ley, en virtud de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, según el artículo 94 del Proyecto, es el ente sancionatorio para los casos de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de alguna normativa establecida en la nueva ley.

Así mismo, sería útil examinar informes debidamente documentados de la actuación del jurado calificador en las demás situaciones administrativas de ascenso y promoción, de los procedimientos disciplinarios y la promoción y convalidación de la situación de los funcionarios de comisión para la fecha de implementación de la nueva ley.

Por último, consideramos necesario el empleo de pruebas de capacidad sobre los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y así mismo examen sobre sus credenciales, para verificar que el personal activo cumple con los requisitos previstos en el proyecto, lo cual comprobaría en caso afirmativo, el impacto positivo de la Ley sobre la realidad politizada que pretende cambiar.

- Los recurso de la política

Son los recursos necesarios para administrar las políticas (Van Meter y Van Horn, 1993), en este caso para implementar la posible nueva Ley del Servicio Exterior.

Según Palacios (1937), la nueva ley en cuestión requiere un desembolso cuantioso que es necesario considerar, por los distintos aspectos novedosos que prevé (Arts. 21, 22, 32, 91 y otros).

- Redefinición del sistema de pensiones y prestaciones sociales.
- Beneficios adicionales por méritos en el desempeño profesional.
- Bonos por concepto de asignaciones especiales.
- Creación de un fondo de jubilaciones.
- Dotación de recursos para el IAED Pedro Gual.
- Remuneración de los miembros del jurado calificador.

En el mismo proceso decisor en el cual se está desarrollando el proyecto en cuestión, se deben prever los recursos para cubrir estas necesidades, cuya ausencia pudiera inhibir en forma absoluta la implementación de la Ley, quedando entonces las cosas como están, sería tal como lo afirma Álvarez (1994) un “non decisión” en el proceso de implementación.

- La comunicación entre las organizaciones y las actividades para obligar a la acción

Según Van Meter y Van Horn (1993) la eficiencia de la etapa de implementación exige que las normas, y objetivos de sus programas sean comprendidas cabalmente por los individuos a quienes corresponde su aplicación, lo cual dependerá de que los estándares y objetivos sean definidos de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados. Así mismo, los autores sostienen que en dicha comunicación debe incluirse la sanción prevista para los organismos e individuos que omitan cualquier actividad de implementación de la política.

En el proyecto en cuestión los organismos involucrados con la implementación del mismo son los siguientes:

- El Despacho del ministro o canciller y sus dependencias: el gabinete del ministro y la inspección de embajada y consulado (Artículos 14, 25, 66, 67, 83, 91, 94, entre otros).
- La Dirección General Sectorial de Recursos Humanos de la Cancillería y una de sus dependencias, la Dirección del Personal Diplomático y Consultar (Artículo 17, 88).
- El Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (Arts. 90 y siguientes).
- El jurado calificador (Arts. 83 y siguientes).
- La Corte Primero en lo Contencioso Administrativo (Art. 98) y el Fiscal General de la República (Art. 99), para la tramitación, sustanciación y decisión de las demandas relacionadas con la omisión o violación de la Ley.

Para la comunicación entre estos organismos, sugerimos una estrategia de transmisión de los objetivos de la nueva Ley, la función de organismo en la implementación la cual debe ser única, coherente y sistemática en su desarrollo, llevando consigo el propósito del logro de la convicción del

fin que se busca en cada organismo y así mismo, las sanciones que se aplicarían a los individuos que incumplan su rol en el proceso de implementación.

Sostenemos que tanto la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, como la Fiscalía General de la República, órganos responsables del control judicial de la Ley (Art.99), deberán ser incluidos en la referida campaña, para garantizar su intervención activa y cónsona con los objetivos de la Ley.

- Las Características de las Instancias Responsables de la Implementación.

Estas características son según Van Meter y Van Horn (1993): Competencia y tamaño del personal apropiado de la organización, control jerárquico de las decisiones y procesos entre las agencias responsables del grado de comunicación abierta dentro de cada dependencia.

En el caso en cuestión, creemos necesario capacitar el personal en instancias encargadas de implementar la ley (jurado calificador), Dirección General Sectorial de Recursos Humanos, IAED Pedro Gual) y así lograr que se encuentren aptos para aplicar todas y cada una de las normas del proyecto. Esa capacitación debe llevar implícita la preparación del personal de estas instancias sobre la comunicación abierta entre miembros y con las otras instancias para ayudar a la aplicación de la Ley.

Y por último, establecer un control jerárquico, es decir, de veto, entre organizaciones para evitar el incumplimiento u omisión de algunos, las instancias. Este control jerárquico pudiera estar presente en un reglamento de la ley, el cual pudiera ser ejercido por el Despacho de la cancillería o la Dirección General Sectorial de recursos humanos.

- Las Condiciones Económicas, Sociales y Políticas

Según Van Meter y Van Horn (1993), este presupuesto abarca varios aspectos: la influencia de la situación económica del país en la posibilidad de captación de los recursos de la implementación; también el grado de atención y apoyo de la opinión pública a la política; el apoyo o rechazo de las élites y la inclinación o rechazo de las instancias responsables de la ejecución.

Este elemento es de suma importancia para sortear los obstáculos económicos y de los actores que puedan estar en contra de la nueva ley.

En el proyecto analizado consideramos importante para satisfacer la orientación de Van Meter y Van Horn (1993), tomar las siguientes medidas coadyuvadoras, al igual que las anteriores, de una implementación eficaz:

- Analizar la situación económica del país y en caso de que la misma sea adversa a la asignación de los recursos necesarios para la ejecución de la nueva ley, gestionar vías alternas de financiamiento: empréstitos, recursos de nuevas tributaciones, dinero proveniente del ingreso de privatizaciones, etc.

- Tal como lo plantea Álvarez (1993), el diseño de campañas de divulgación sobre las bondades del proyecto para lograr el apoyo de la opinión pública y de grupos con demandas afines a la política implícita en la nueva ley del servicio exterior.
- Contrarrestar en caso que lo hubiere, el rechazo de las élites al proyecto, mediante medidas como las señaladas en el párrafo anterior, concientización de los sectores opuestos, etc. En caso de apoyos de estos grupos, aprovecharlos como mecanismos de negociación para implementar definitivamente la política.
- Robustecer los mecanismos de sanciones, como los del artículo 94 del Proyecto, en caso de verificar rechazo a la nueva ley por parte de las instancias encargadas en ejecutarla, lo cual está íntimamente relacionado con el aspecto que sigue:
 - La actitud de los encargados de la implementación

Para Van Meter y Van Horn (1993), este elemento es para tener cautela sobre un factor obstaculizador de real importancia para la implementación e la política: el rechazo hacia la misma, el cual según los mismos autores ocurre por diversas razones cuando: "...los objetivos... pueden ofender los sistemas de valores personales de los responsables, lesionar lealtades externas a la organización, poner en riesgo el interés propio o afectar relaciones ya existentes al otorgarles preferencia" (Van Meter y Van Horn (1993: 129).

Esto es lo que podría ocurrir con las instancias responsables de implementar el proyecto: Cancillería, Dirección General Sectorial del Ministerio de Relaciones exteriores, representantes del gobierno en el jurado calificador, etc.; que podrían obstaculizar el proyecto ya que el mismo limita su poder de designar funcionarios a dedo, es decir, pone en juego el interés propio tanto del Presidente de la República como del Canciller y afecta a aquellas lealtades que han sido muchas veces vinculantes en la designación de los funcionarios del Servicio Exterior.

Frente a estas posibilidades de rechazo de una política, los autores señalados recomiendan explorar los recursos de vigilancia y cohesión, que a nuestro juicio deben formularse de una manera clara y puntual, coherente y sistemática en un posible reglamento de ley, no sólo sobre los funcionarios de nivel medio e inferior y los miembros de las comisiones que se puedan resistir al Proyecto, sino sobre todo el Canciller y sus direcciones sectoriales y tal como se indicó, hasta el propio Presidente de la República.

La situación planteada no es fácil, porque con esta ley se afectan los intereses, no sólo de los funcionarios medios e inferiores encargados de implementarlas, sino de los que están a la cabeza del Estado y gobierno venezolano, el Presidente de la República y uno de sus ministros, el Canciller o Ministro de Relaciones Exteriores, por lo cual los mecanismos de vigilancia, sanción y control judicial deben estar determinados y ser de fácil ejecución incluso, contra actuaciones del Canciller y del propio Presidente de la República, por incumplimiento y omisión de la posible nueva ley, hoy en proceso de discusión y aprobación.

Los aspectos o elementos anteriormente explicados no son exhaustivos, son sólo los manejados por los señalados autores que consideramos útiles para ser contrastados con la fase de implementación del Proyecto de Ley del Servicio Exterior, por lo cual la atención a los mismos no garantizan la implementación exitosa de la política, pero si da mayores posibilidades para que esto ocurra, al remover algunos obstáculos que amenazan a cualquier demanda, planteamiento o necesidad social, de convertirla en un “non decisión”, el engavetamiento, el quedar en el olvido.

La Evaluación

Según Ballart (1992), implica determinar los efectos reales de una política, una vez que ha sido aplicada.

Para aplicar esta etapa al presente análisis, consideraremos los tipos de evaluación según Rossi y Freeman (Citado por Ballart, 1992), los cuales son cuatro:

- Evaluación de la conceptualización y diseño del programa.
- Evolución de la implementación de los programas.
- Evaluación de la eficacia o impacto de los programas.
- Evaluación de la Eficiencia de los programas.
- Evaluación de la Conceptualización y del Diseño del Programa.

Según Ballart implica juzgar el diseño de la política: si proporciona información sobre el problema que se ocupa y de la racionalidad intrínseca del diseño de la política y sirva a sus objetivos. Implica responder a la pregunta: ¿Se ha diseñado la política de acuerdo a los objetivos inicialmente perseguidos?

En el caso en cuestión se pretende evaluar el diseño de la política planteada de selección meritosa, capacitación, especialización y profesionalización del personal diplomático venezolano plasmada en el proyecto de Ley del Servicio Exterior, por lo cual se hace pertinente analizar el contenido del proyecto, a fin de determinar si está o no acorde con los objetivos perseguidos, implícitos en dicha política.

Consideramos que la mayoría de las normas del proyecto, efectivamente tienden a estos objetivos como por ejemplo la que prevé los requisitos de admisión a la carrera diplomática, la que establece el concurso de oposición para ser seleccionado para la formación en la carrera diplomática y la que establece el plan de preparación de dos años en el IAED Pedro Gual, entre otras.

No obstante, las normas que establece los miembros del jurado calificador (Art. 84), órgano decisor responsable del concurso de oposición, y de la promoción, ascenso y régimen disciplinario, pareciera contrariar el objetivo de la ley de despolitizar el ingreso y permanencia de los funcionarios diplomáticos, ya que entre los miembros de dicho jurado designa a tres que forman parte o son adeptos del poder ejecutivo, y en consecuencia, muy probablemente contar con la participación del partido de gobierno de turno, son ellos: el miembro del jurado representante de la Cancillería, el miembro del representante del IAED Pedro Gual, que como todos sabemos es una dependencia de

la Cancillería y el miembro designado por el Congreso de la República, cuya designación puede estar politizada, como ocurre con otros funcionarios designados por el Congreso, como los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo.

Con esta composición del jurado calificador, ¿Será posible que la nueva y eventual ley del Servicio Exterior pueda cumplir su objetivo de despolitizar el cuerpo diplomático venezolano?.

Al respecto consideramos como una alternativa la inclusión de organizaciones civiles vinculadas a la Política Internacional en la designación del jurado calificador o al menos como órganos capaces de oponerse a la designación de un funcionario como marcada dependencia partidista. Estos órganos civiles pudieran ser los Colegios de Internacionalistas, Politólogos, Abogados y demás gremios vinculados a las relaciones internacionales y las disciplinas afines; la Escuela de Relaciones Internacionales de la UCV y aquellas facultades que dicten cursos de postgrado en Política Internacional o estudios afines con las relaciones internacionales, etc. Otra alternativa pudiera ser el establecimiento de un concurso de credenciales público, abierto, en base a criterios objetivos previamente establecidos (en el reglamento de la ley, de ser posible) para la selección del jurado calificador, a través de una comisión en la que actúen los órganos autorizados por el Proyecto para designar a los representantes de dicho jurado.

- Evaluación de la Implementación de los Programas.

Según Ballart (1992), con esta evaluación se valoran dos cuestiones fundamentales: la cobertura de la política o programa, es decir, hasta que punto está alcanzando a la población o al área a que se dirige y por otro lado, la forma en que se administra, si se está aplicando conforme a lo especificado en su formulación.

Llevando esta etapa al Proyecto de Ley del Servicio Exterior, sería algo similar al primer aspecto que destacan Van Meter y Van Horn (1993), sobre la implementación de las políticas⁶, lo que estos autores llaman: los indicadores de desempeño dentro de los aspectos de normas y objetivos de la política, por lo cual las medidas sugeridas en esa parte para implementar esos indicadores en la implementación de la referida nueva ley, son válidas aquí:

- Supervisión del ingreso, promoción y ascenso de los funcionarios diplomáticos.
- Solicitud de informes documentados sobre la actuación del jurado calificador.
- Aplicación de pruebas examinadoras sobre la competencia del personal diplomático activo.

Con estas medidas se garantizaría responder a las preguntas sobre la aplicación de esta evaluación a nuestra política desde el punto de vista de Ballart: ¿Se está aplicando la norma tal como está establecida?, ¿se están desarrollando los concursos de oposición de acuerdo a la ley?, ¿la promoción y ascenso se desarrolla conforme a la meritocracia?, etc.

No obstante, es necesario hacer la salvedad que la diferencia entre las referidas medidas en la etapa de evaluación y las establecidas de manera similar en la etapa de implementación se

⁶ Supra p. 13-15

diferencian en su aplicación, en que las primeras se pondrán en práctica cuando la futura ley se encuentre ya en curso, en pleno proceso de aplicación, mientras que en la etapa de implementación, se pone énfasis en la confección de estas medidas luego de decidirse la política, para aplicarse al inicio de su ejecución y así garantizar la eficacia de esta etapa.

- Evaluación de la Eficacia e Impacto de los Programas

Según Ballart (1992) esta forma de evaluación de la política determina la medida en que esta produce los cambios en la dirección deseada y si estos cambios se deben precisamente a su aplicación o a la influencia de factores alternativos.

Según el autor, si los cambios se deben efectivamente a la implementación de la política, será más fácil defender su continuidad, si por el contrario, la política o ley se aplica tal como se ha previsto sin producirse los cambios establecidos, será difícil sostener su vigencia, siendo posiblemente necesaria otra reforma.

Es decir, lo que se persigue es comprobar no si se está implementando la ley al pie de la letra, sino si está contribuyendo a cumplir los cambios previstos.

Según Ballart (1992) implica responder a la pregunta: ¿Se pueden explicar los resultados del programa o la política como consecuencia de un proceso alternativo que no incluya el programa o a la política misma?, si la respuesta es negativa la política contribuye a producir los efectos deseados.

Para responder la cuestión anterior con respecto al proyecto de Ley del Servicio Exterior, se pueden tomar las medidas siguientes (una vez comprobado que se han producido los cambios deseados para determinar que los mismos se deben a la aplicación de la ley):

- Indagar sobre el tiempo en que se originaron los cambios positivos (ingreso efectivo del personal capacitado en las relaciones internacionales e incremento sustancial de proporción del personal capacitado de carrera en el cuerpo diplomático venezolano) y determinar si estos cambios han ocurrido luego de implementarse la ley.

Examinar más a fondo las causas de los cambios arriba mencionados: Si el incremento del personal capacitado en el servicio exterior es derivado de las distintas normas del proyecto previstas para tal efecto: como la que establece el ingreso por concurso de oposición y las credenciales para ser admitidos al mismo y la capacitación y promoción del personal activo diplomático, considerado como capacitado y precisar si en cada uno de los casos se cumplió con las normas arriba señaladas de la nueva ley del servicio exterior. De esta manera se podría descartar la influencia de otros factores distintos a la ley, que pudieran provocar los mismos cambios deseados que la ley espera, como por ejemplo, el nombramiento a dedo del Presidente de la República de personal diplomático, pero que fuese efectivamente competente en la política internacional.

- Evaluación de la Utilidad o Eficiencia de los programas

Ballart explica este tipo de evaluación como la valoración de la relación costo-beneficio de la política, que viene a completar la evaluación anterior que puede ser insuficiente según el autor, en

virtud de que un programa o política puede producir los cambios deseados pero a un altísimo costo, lo que haría necesario la consideración de otras alternativas de acción.

Esta evaluación implica responder a la pregunta de Ballart ¿supone el programa o la política en concreto, un uso suficiente de los recursos en comparación con otras alternativas?.

El proyecto de reforma de la ley del servicio exterior, tal como se indicó, implica una serie de costos y erogaciones como: remuneración del jurado calificador, la capacitación del personal diplomático al ingreso y durante la carrera; gastos para el IAEPD Pedro Gual, recursos para el fondo de jubilaciones y pensiones para la reestructuración del sistema prestacional del personal diplomático y así mismo, fondos para el nuevo sistema de beneficios adicionales por méritos, establecidos en el proyecto.

Estos costos son necesarios cotejarlos con los beneficios que proporcionaría el nuevo instrumento legal cuando se esté implementando, o que implica determinar el número de funcionarios capacitados y calificados como resultado de la aplicación de la ley. Si la evaluación utilitaria es negativa, es decir, los costos son sumamente desproporcionados en relación al número de personal capacitado y calificado ganado, pudiera, bajo la óptica de Ballart, ser necesaria la exploración de otras alternativas o acciones, como por ejemplo, el ingreso del personal por vía presidencial, pero con la existencia de una normativa que obligase al Presidente de la República a designar personal altamente calificado y la Dirección General Sectorial de Recursos Humanos de la Cancillería podría ser el órgano competente para la promoción, ascenso y aplicación del régimen disciplinario del cuerpo diplomático, con la misma exigencia establecida para el Presidente de la República. De esta manera se eludiría los gastos ocasionados por las instancias responsables de darle cumplimiento a la nueva ley de la remuneración del jurado calificador y otros funcionarios involucrados con la implementación de la nueva ley.

A manera de Conclusión

La política limítrofe y exterior venezolana en general, a estado de espaldas al análisis de políticas públicas, lo cual se evidencia en notables deficiencias: incapacidad, falta de preparación y competencia en gran parte de su personal diplomático, fallas en la formulación de acciones y alternativas, falta de continuidad, descuidos de los asuntos políticos, estratégicos y económicos, etc. Se hace inminente entonces para la política exterior, la consideración de los instrumentos que nos suministra el análisis de políticas públicas para la eficacia de las acciones y alternativas del Estado.

El proyecto de reforma de la Ley del Servicio Exterior actualmente en discusión, es un avance para solventar uno de los factores más influyentes en la crisis de la política exterior venezolana, la incompetencia e incapacidad de una considerable proporción del personal diplomático venezolano a través del tiempo, con el establecimiento de medidas como selección, ascenso y promoción del personal diplomático en forma meritatoria y la capacitación y especialización obligatoria de mismo para su ingreso y permanencia en el servicio exterior. No obstante, pensamos que los impulsores de esta alternativa de acción deben considerar los distintos presupuestos establecidos por el análisis de políticas públicas en el proceso decisorio de discusión y aprobación al cual está sometido actualmente el señalado proyecto y los establecidos en las siguientes etapas de implementación y evaluación para un efectivo cumplimiento de este instrumento legal.

No consideramos que el Proyecto de Reforma de la Ley del Servicio Exterior sea la panacea para resolver la problemática exterior venezolana, ya que ésta es de suma complejidad y además pensamos que es pertinente la evaluación de la idoneidad de cada una de sus normas en la etapa de discusión en que se encuentra ante la Cámara de Diputados, para en caso de ser necesario, realizar un ajuste de su contenido, como la norma que se refiere a la integración de algunos de los miembros del jurado calificador, que tal como está prevista en el proyecto, pondría mantener de alguna manera la politización de los procesos de selección, ascenso, promoción y aplicación del régimen disciplinario correspondiente, podría ser un cambio gatopardiano en la política e mejoramiento de la calificación del personal diplomático.

Pero si pensamos que la aplicación del mismo, guardando todas las indicaciones del análisis de políticas públicas en cada una de sus fases, contribuiría indudablemente al mejoramiento sustancial de la calificación, idoneidad y competencia del cuerpo diplomático venezolano.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. 1993. "El Proceso de la Política". En **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno** (Compendio). México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ÁLVAREZ, Ángel. 1994. "Modernización de la Gestión Pública y del Proceso de Formación de Políticas Públicas en el marco de la reforma del Estado". En: **Reforma de las Instituciones de Gobierno** (Compendio). Caracas. COPRE.
- BALLART. Xavier, 1992. ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos y estudio de casos) Madrid, Ministerio de Administración Pública.
- BLANCO, Josefina. "No hay propuestas concretas para resolver la controversia sobre el Esequibo". En: **Diario El Nacional**, Caracas, 18 de febrero de 1996.
- Cámara de Diputados (Secretaría). "Exposición de Motivos y Proyecto de Ley del Servicio Exterior". Caracas, 5 de julio de 1997.
- ECHEVERRÍA GOENAGA, José María. 1984. **Los Límites Colombo-Venezolanos en la Guajira**. Maracaibo, Ediluz.
- GIL YÉPEZ, José Antonio. 1978. **El Reto de las Elites**. Caracas, Editorial Tecnos.
- HERRETA, Earle. 1979. **¿Por qué se ha reducido el territorio venezolano?** Caracas, UCV.
- JOSKO DE GUERÓN, Eva. 1983. "La Política Exterior como Política Pública". En: **La Agenda de la Política Exterior Venezolana** (Compendio) Caracas. Instituto de Estudios Políticos, UCV.
- Congreso de la República de Venezuela "Ley Orgánica de la Administración Central". Gaceta Oficial N°. 3945 Extraordinario del 30 de diciembre de 1986".

- OJER, Pablo. “Eso que llaman política de Fronteras”. En: **Diario El Globo**. Caracas, 24 de julio de 1995.
- _____ “¿Por los ríos entrará Colombia?”. En: **Diario El Globo**. Caracas, 16 de mayo de 1994.
- _____ 1983. **El golfo de Venezuela: Una Síntesis Histórica**. Caracas, Instituto de Derecho Público.
- PALACIOS, Marianella. “Proyecto de Ley del Servicio Exterior deja a los internacionalistas sin placet”. En: **Diario El Nacional**, Caracas, 26 de octubre de 1997.
- ROMERO, Anibal. 1982. “Los Modelos de la Toma de Decisiones y la Política Exterior Venezolana”. En: **Introducción al Análisis de Políticas Públicas en Venezuela**. Caracas, CONICIT.
- SALAMANCA, Luis. 1994. “La Política Pública como ciencia de la intervención del gobierno en la vida social”. En: **Politeia**. Caracas, UCV. N°17.
- SANÍN, Ángel Héctor. 1990. **Guía Metodológica para la Formulación y Evaluación de Proyectos**. Caracas, FONVIS.
- SUBIRATS, Joan. 1989. **Análisis de Políticas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUREDA DELGAO, Rafael. 1974. **Venezuela y Gran Bretaña: Historia de una Usurpación**. Caracas.
- VAN METER, Donald y VAN HORN, Carl. 1993. “El Proceso de Implementación de las Políticas, un marco conceptual”. En: **Los problemas públicos y Agenda de Gobierno** (Compendio). México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (a) VASQUEZ, Amarelis. “Venezuela y Colombia. La prueba de la globalidad”. En: **Diario Economía Hoy**. Caracas, 5 de septiembre de 1995.
- (b) VASQUEZ, Amarelis. “El Esequibo: ¿Acuerdo a puertas?”. En: **Diario Economía Hoy**. Caracas, 4 de septiembre de 1995.