

Capítulo 16

Caracterización de los sistemas de personal en la administración pública	522
El sistema de personal público venezolano: evolución	523
Ley del Estatuto de la Función Pública: cambios más importantes	526
Comportamiento del mercado laboral en Venezuela	528
El contexto organizacional	528
Los recursos humanos en el sector público	530
Análisis de la Gestión de Recursos Humanos en el sector público venezolano	530
Planificación	532
Organización del trabajo	534
Gestión del empleo	538
Gestión del rendimiento	543
Gestión de la compensación	544
Gestión del desarrollo	548
Gestión de las relaciones humanas y sociales	550
Reflexiones finales	552
Factores estratégicos	553
Factores de entorno	553
Factores de contexto interno	554
Propuestas de mejora	554



La pieza olvidada de las reformas:

la gestión de los recursos humanos en el sector público

Rosa Amelia González de Pacheco

Según el índice de eficiencia del gobierno de Kaufmann y colaboradores (2003), ordenados del mejor al peor, Venezuela ocupa el puesto 175 de un total de 195 países de todo el mundo y el lugar 16 en una muestra de 17 países de América Latina (ver Gráfico 1). Si se acepta que la eficacia del gobierno depende, al menos parcialmente, de la calidad de la administración pública responsable de implementar sus políticas, estos resultados constituyen un llamado de alerta sobre la situación del aparato gubernamental venezolano.

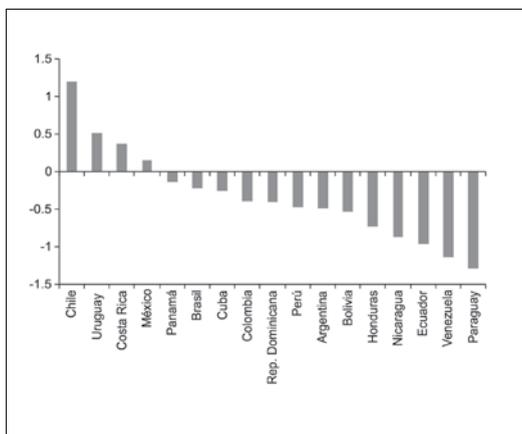


Gráfico 1
Índice de eficiencia del gobierno,
 2002
 17 países de América Latina
 El índice toma valores entre -2,5 y 2,5.
 Mientras mayor es el valor, mayor la eficiencia del gobierno.
 Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).

Venezuela no sólo carece de un verdadero sistema de servicio civil,¹ sino que su administración pública ha experimentado un sensible deterioro desde los primeros períodos de la era democrática hasta el presente.

¹ Según Francisco Longo (2004), se entiende por Servicio Civil (SC) el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos a las organizaciones públicas. Puede hablarse con propiedad de SC cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, distintos a los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.

Aunque casi todos los gobiernos del país han adelantado algún tipo de reforma con el propósito de mejorar la gestión del Estado, la administración pública ha sido la gran ausente en esos planes. Ello, debido fundamentalmente a que el empleo público ha sido utilizado tradicionalmente con fines clientelares para garantizar la lealtad política de los partidarios.

El presente trabajo persigue mostrar la situación de la gestión de los recursos humanos en el sector público venezolano, analizar sus implicaciones en términos de desempeño y proponer algunas recomendaciones de mejora.

CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Haciendo una simplificación de los sistemas de personal que se encuentran en la administración pública comparada, se puede concluir que existen básicamente dos maneras de organizar las relaciones entre la administración y sus funcionarios: la función pública de estructura cerrada o sistema de carrera y la función pública abierta o sistema de empleo.

El *Sistema de Carrera* se basa en la existencia de “cuerpos de funcionarios”, es decir, un conjunto de funcionarios con vocación permanente hacia un determinado tipo de funciones, regidos por un estatuto administrativo de derecho público que confiere derechos, deberes y garantías distintas a las que goza el funcionario público no titularizado y a los del derecho laboral común. La Carrera supone la posibilidad de:

- *Vincularse al servicio público a perpetuidad, luego de someterse a un régimen restrictivo de ingreso (sistema de concurso).*
- *Ocupar diferentes y sucesivos cargos en distintos organismos que son parte del servicio para el cual el funcionario ha calificado.*
- *Ascender en la escala jerárquica siguiendo un escalafón.*
- *Formarse y desarrollarse (profesionalizarse) en la Administración.*
- *Gozar de estabilidad.*
- *Contar con un régimen amplio de protección social.*

El Sistema de Empleo se basa en un inventario y clasificación de puestos, procesos de reclutamiento y selección, orientados a la especialidad del cargo y una relación “cuasi-contractual” entre la Administración y el funcionario. Se emplea a alguien para un cargo y, por lo tanto, la vin-

culación no se supone permanente. La persona interesada opta a un cargo mediante concurso de oposición –sin importar el nivel en que se encuentre ubicado en la escala jerárquica– y cada vez que desee ascender puede presentarse a concurso para cargos de nivel superior; de no hacerlo, permanecería en su puesto indefinidamente, ya que no existe derecho al ascenso. En este sistema no se establecen derechos, deberes y garantías distintas a las del derecho laboral común, puesto que no se requieren personas distintas a las que se encuentran en el mercado laboral.

En los distintos países del mundo se encuentran aplicaciones de ambos modelos. Por ejemplo, en Francia se utiliza el sistema de carrera, mientras que en Holanda y Suiza se emplea el sistema de empleo; otros países utilizan esquemas mixtos que combinan elementos propios de los dos modelos.

EL SISTEMA DE PERSONAL PÚBLICO VENEZOLANO: EVOLUCIÓN

Hasta 1958 no existía en el sector público venezolano ningún sistema de administración de personal, ni una legislación de aplicación generalizada para el conjunto de los funcionarios al servicio del Estado. Entre 1958 y 1960, el gobierno venezolano recibió apoyo internacional –a través del Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas– para explorar las posibilidades de mejoras en la administración pública nacional. En junio de 1958 fue creada la Comisión de Administración Pública (CAP), que elaboró un proyecto de Ley de Servicio Civil y propuso la creación de una Oficina Central de Personal (OCP); estos planteamientos tropezaron con una cantidad de obstáculos políticos e institucionales que frenaron su aprobación, hasta que en 1960 se promulgó un Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional, mediante el cual comenzó a organizarse un sistema de personal.

En 1961 fue sancionada una nueva Constitución Nacional que exhortó al legislador a establecer la carrera administrativa de los funcionarios públicos de la Administración Nacional y proveer su incorporación al Sistema de Seguridad Social. En 1962 se creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), con el mandato de formar y adiestrar el personal requerido por los servicios del Estado. Después de estas dos importantes iniciativas, la reforma administrativa quedó prácticamente paralizada, debido a la fuerte oposición que enfrentó la Presidencia de la República en el Congreso Nacional.

Casi diez años después, en 1970, fue promulgada la Ley de Carrera Administrativa (LCA). Dicha ley definió un estatuto para el funcionario público (deberes, derechos e incompatibilidades) y estableció un sistema de administración de personal (reglas para el ingreso, nombramien-

to, juramento, clasificación de cargos, remuneraciones, calificación de servicios, adiestramiento y situaciones administrativas).

Es importante destacar que aunque esta ley –que rigió las relaciones entre la Administración Pública y sus funcionarios por más de tres décadas– se denominó Ley de Carrera Administrativa, en la práctica prevaleció un sistema “mixto”, cuya estructura básica se aproximaba más a la función pública de estructura abierta que al sistema de carrera. Los rasgos generales de ese sistema mixto pueden resumirse como sigue (COPRE, 1989):

- *El sistema se basa en una jerarquía de cargos clasificados y especializados. El funcionario carece de categoría o jerarquía propia en la carrera; tiene la remuneración del cargo que ocupa y ese cargo lo detenta temporalmente.*
- *La carrera no se extiende a los niveles directivos y supervisorios, que se califican como cargos de libre nombramiento y remoción.*
- *La selección para el ingreso se basa fundamentalmente en la evaluación de requisitos para ocupar un cargo y no en la evaluación del potencial para el desarrollo.*
- *El reclutamiento de fuentes externas es posible a todo nivel, en ausencia de un sistema institucionalizado de concursos y del cumplimiento de prelación para el acceso a los cargos.*
- *La rotación inter-organismos como mecanismo de carrera, no existe.*
- *La estabilidad de funcionarios está prácticamente garantizada. El funcionario de carrera no puede ser retirado de la Administración Pública sino por las causales expresamente contempladas en la ley.*
- *Los funcionarios de carrera tienen derecho a la jubilación.*

Si bien este sistema “mixto” fue el predominante, hubo algunas excepciones de organizaciones donde se implantaron verdaderos sistemas de carrera. Ese fue el caso del Banco Central de Venezuela (BCV), Petróleos de Venezuela (PDVSA) y el Metro de Caracas, donde se impuso una gestión de recursos humanos basada en el mérito, la evaluación permanente y la formación continua. Estas organizaciones tenían un régimen de personal propio, distinto a la LCA, que les permitió aislar la selección y compensación de sus funcionarios de las influencias políticas, tener mayor flexibilidad en términos de procedimientos y remuneraciones más competitivas.

En 1984, el gobierno venezolano creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). En 1989, la COPRE presentó su propuesta de reforma administrativa. Dicha propuesta respondía a un diagnóstico estratégico que señalaba la existencia de dos disfunciones básicas en la administración pública: 1. la sobre-politización de todas las decisiones que afectan al aparato público, al punto de que el funcionamiento de la administración se basaba en la lealtad y la sumisión y no en el principio del mérito, y 2. el centralismo, que traía consigo consecuencias tales como la pérdida de gobernabilidad y la indefensión del ciudadano ante un gobierno ineficaz y “no auditable”. Lamentablemente, y en buena medida como consecuencia de la crisis política que enfrentó el país (el estallido social de febrero de 1989 y los dos intentos de golpe de Estado de 1992), las propuestas de la COPRE en materia de reforma administrativa² avanzaron muy poco, con la excepción del proceso de descentralización que se inició en diciembre de 1989 con la elección directa de los gobernadores y alcaldes.

Con posterioridad a la propuesta de la COPRE, se implementaron algunas reformas puntuales que buscaban frenar el deterioro observado en la Administración Pública y conformar algunas organizaciones “modelo” que generaron un efecto multiplicador hacia el resto del aparato gubernamental; entre ellas vale la pena mencionar las siguientes:

- *Una nueva escala salarial fue puesta en vigencia en enero de 1991.*
- *Creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) y del Ministerio de Industria y Comercio (producto de la reestructuración del anterior Ministerio de Fomento y su integración con el Instituto de Comercio Exterior). En ambos casos, se autorizó la aplicación de regímenes de personal especiales para permitir remuneraciones competitivas y planes de desarrollo de carrera que garantizaran el reclutamiento y retención de personal calificado.*
- *Creación de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF) y de la Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico del Ministerio de Finanzas (OPAM). Ambas organizaciones, ligadas a préstamos otorgados al gobierno por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tenían*

² Consistentes fundamentalmente en: 1. Reforma de la Función Pública y Profesionalización de la Gerencia (extensión del régimen de carrera hasta los cargos supervisores y creación del Instituto de Alta Dirección Pública); 2. Reforma estructural de la Administración Pública (descentralización administrativa, reorganización del sistema de planificación y control fiscal del Estado); 3. Simplificación de los procesos administrativos y mejora de los servicios de información al público.

el propósito de proporcionar a los poderes ejecutivo y legislativo un equipo de funcionarios de alta calificación capaces de evaluar el impacto económico de las políticas públicas y las leyes.

- *Aprobación de una nueva Ley del Banco Central de Venezuela que incorporó el principio de autonomía del BCV, eliminó el carácter corporativo que tenía la composición de su directorio y sometió la designación del presidente a la aprobación de las dos terceras partes del Senado.*

LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: CAMBIOS MÁS IMPORTANTES

En respuesta al mandato de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999, en diciembre de 2001 se promulgó la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). Esta ley refuerza el carácter mixto del sistema de personal al servicio de la Administración Pública (AP).

La Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP) rige las relaciones entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacional, estatales y municipales. Quedan excluidos de su aplicación el resto de los Poderes Públicos (Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral), los funcionarios del Servicio Exterior y la Procuraduría General de la República, los obreros al servicio de la AP Nacional,³ los funcionarios del SENIAT y el personal de las universidades nacionales.⁴ Se establece que sólo a través de leyes especiales se podrán dictar estatutos para determinadas categorías de funcionarios que presten servicios en determinados órganos de la Administración Pública (por ejemplo, los docentes y los profesionales de la salud).

Las disposiciones anteriores implican que, en rigor, la LEFP sólo se aplica a cerca de un 30% de los trabajadores al servicio del Gobierno Central. El 70% restante, constituido por obreros (28,5%), docentes (37%) y médicos (6%), se rige por otras normas.

Los cambios más importantes introducidos por la LEFP respecto a la Ley de Carrera Administrativa son los siguientes:

- *El Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) es el organismo responsable del desarrollo de la función pública en los órganos de la AP Nacional,⁵ a través del*

³ Este personal se rige por la Ley del Trabajo.

⁴ Es interesante destacar que, a diferencia de la Ley de Carrera Administrativa, la LEFP no excluye explícitamente de su aplicación a los miembros de la Fuerza Armada y de los cuerpos de seguridad del Estado.

⁵ Esta responsabilidad es consecuencia de la reestructuración del MPD, mediante la cual se fusionaron CORDIPLAN y la Oficina Central de Personal (OCP).

Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (VIPLADIN).

- *Introduce la figura de los planes de personal como instrumentos que integran los programas que desarrollarán los órganos y entes de la AP para la utilización del recurso humano, tomando en cuenta los objetivos institucionales, la disponibilidad presupuestaria y las directrices que emanen de los órganos de gestión de la función pública.*
- *Se mantiene el derecho de los funcionarios de carrera a organizarse sindicalmente, solucionar pacíficamente los conflictos y declararse en huelga, siempre que ello sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la AP. Se elimina el derecho a permiso remunerado de los directivos sindicales.*
- *Se establece que serán absolutamente nulos los nombramientos de funcionarios de carrera cuando no se hubiesen realizado los respectivos concursos de ingresos.⁶*
- *La figura de la contratación se limita a personal altamente calificado, para realizar tareas específicas, en un tiempo determinado.⁷*
- *La evaluación del personal debe realizarse obligatoriamente dos veces por año y se incorpora como causal de destitución el hecho de haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas.*
- *Se incorpora un capítulo relativo al procedimiento disciplinario de la destitución, en el cual se contempla la forma en que el funcionario puede ejercer su derecho a la defensa.*
- *El proceso contencioso administrativo funcional ya no se cumple en el Tribunal de Carrera Administrativa con sede en Caracas, sino en todos los tribunales contenciosos administrativos existentes en el país*

A partir del análisis de la LEFP, se puede afirmar que el nuevo Estatuto de la Función Pública si bien introduce disposiciones que corrigen –con bastante retraso– algunas de las deficiencias de la LCA, mejorando el marco legal que regula la función pública, no se puede argumen-

⁶ La LCA ya preveía el concurso como mecanismo de selección para el ingreso a la carrera.

⁷ Se prohíbe contratar personal para realizar las funciones de los cargos previstos en la Ley de Presupuesto.

tar que implique una transformación en la concepción de la Gestión de Recursos Humanos (GRH) en Venezuela. Por ejemplo, no responde al viejo anhelo de algunos especialistas de extender la carrera administrativa hasta los cargos directivos y de supervisión –con el objeto de hacerlos menos vulnerables a la influencia política y asegurar así la estabilidad de estos funcionarios– y tampoco impone un sistema de clases de cargos para el personal administrativo y de apoyo, propuesta impulsada por algunos expertos que no encuentran justificación para la vigencia del régimen de carrera en esos niveles.

COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL EN VENEZUELA

En los gráficos 2 y 3 se muestra el comportamiento del desempleo y la tasa de ocupación del sector informal en Venezuela.

Si bien las cifras oficiales dan cuenta de una significativa disminución de la tasa de desempleo a partir de 2004 (en 2003 alcanzó su valor más alto desde 1950), todavía dista mucho de los valores alcanzados en los ciclos bajos (donde no superaba el 8%). Por su parte, la tasa de informalidad, pese al descenso observado en octubre de 2004, sigue ubicándose en un valor cercano al 50% (46,6%).

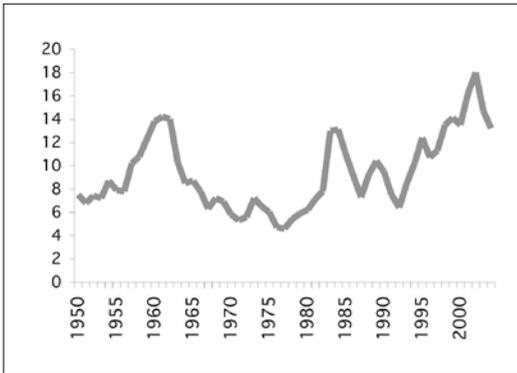
La combinación de estos dos indicadores muestra que el sector formal del mercado laboral equivalía en 2003 al 48,6% de los puestos de trabajo. Según los datos oficiales, eso implica que el sector público ocupaba a 14 de cada 100 personas con un empleo formal (ver Cuadro 1) convirtiéndose en el principal patrono a nivel nacional.

EL CONTEXTO ORGANIZACIONAL

En el Cuadro 2 se muestra la estructura del gobierno central de Venezuela desde 1959 hasta finales de 2005. Durante los tres primeros gobiernos de la era democrática, dicha estructura no sufrió modificaciones, conservándose los mismos trece ministerios.

En el primer gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez se produjo un significativo aumento en el número de ministerios, que en ese momento llegó a 17. Durante la Presidencia de Jaime Lusinchi, se eliminó el Ministerio de Información y Turismo llevando el total a 16, número que permaneció estable hasta la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999.

Chávez, quien había criticado duramente el tamaño del Estado durante su campaña presidencial, reorganizó el gobierno central disminuyendo a 14 el número de ministerios con el propósito de enviar una señal de austeridad en el uso de los recursos públicos; sin embargo, du-



Ω2
Evolución de la tasa de desempleo (%)
 1950-2005 (1er. Semestre)
 Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, Instituto Nacional de Estadística (INE).

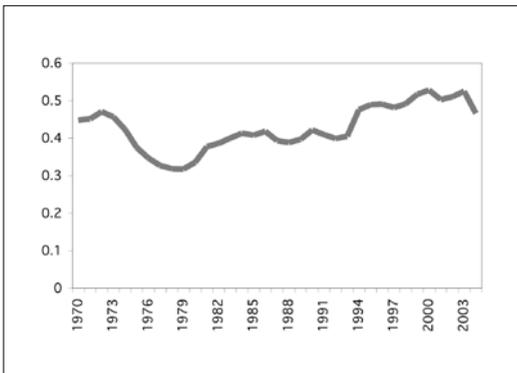


Gráfico 3
Evolución de la tasa de informalidad (%)
 1970-2004
 a/ Estos datos corresponden al mes de octubre de 2004.
 Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, Instituto Nacional de Estadística (INE).

Sector (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Formal	50,20	47,60	47,00	50,10	48,60	47,30
Informal	49,80	52,40	53,00	49,90	51,40	52,70
Público	15,80	15,10	14,80	14,60	14,00	14,00
Privado	84,20	84,90	85,20	85,40	86,00	86,00

Cuadro 1
Tasa de ocupación, según sector
 1998-2003
 Nota: Los datos se refieren al 2do. Semestre.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

rante los siete años que lleva su gobierno se ha producido una expansión nunca vista en el número de organizaciones gubernamentales, al punto de que el gobierno central es hoy 75% más grande de lo que fue al iniciarse el período democrático (con 23 ministerios).

Estos cambios se han ido produciendo mediante la continua fusión y fragmentación de los ministerios preexistentes, generando un clima de inestabilidad que afecta negativamente el desempeño de funcionarios y organizaciones.

LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

En el Gráfico 4 se muestra la evolución del empleo público en el período 1984-2004. En los últimos cinco años (entre 2000 y 2004), la nómina de trabajadores al servicio del Estado se incrementó un 59%, contrastando con su comportamiento en el período 1984-1999, en el cual el empleo público total se había mantenido bastante estable, a razón de un poco más de un millón de trabajadores en promedio –con una variabilidad (desviación estándar) de 35 mil trabajadores aproximadamente–.

Estas cifras no incluyen al personal contratado por las organizaciones del sector público ni aquel que trabaja para los programas sociales recientemente implementados por el gobierno nacional –conocidos como las Misiones–. Estos últimos han supuesto el desarrollo de una institucionalidad paralela a la estructura formal del Estado, cuyo tamaño –en términos del número de personas que ocupa y la magnitud de recursos que maneja– es una interrogante puesto que no existe ningún tipo de registro u estadística oficial que dé cuenta de ello.

La expansión del número de cargos “formales” en el sector público, sumada al contingente de personas ocupadas en el sistema de misiones, implican un crecimiento sin precedentes en la última década en el número de trabajadores al servicio de las organizaciones públicas.

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO VENEZOLANO

El análisis que se presenta a continuación utiliza como base el modelo de Gestión de Recursos Humanos preparado por el profesor Francisco Longo⁸ para el Proyecto “Evaluación de Sistemas de Nacionales Servicio Civil en América Latina” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este modelo (ver Figura 1) presenta la GRH integrada por siete subsistemas y sostiene que existen tres requisitos imprescindibles para que las políticas y prácticas de GRH funcionen en una organización determinada: 1. que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos; 2. que éstos funcionen interconectados; y 3. que la totalidad de los subsistemas respondan a una estrategia de recursos humanos –derivada de la estrategia organizativa– que les dé cohesión.

⁸ Francisco Longo es profesor y director del Instituto de Dirección y Gestión Pública del ESADE, Barcelona, España. Es consultor de la Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública del Diálogo Regional de Política en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cuadro 2
Cambios en la estructura del gobierno central

1959-2005

Nota: No se incluyen los Ministerios de Estado.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Central.

R. Betancourt, R. Leoni, R. Caldera I (1959-1974)	C.A. Pérez I, L. Herrera Campins (1974-1984)	J. Lusinchi, C.A. Pérez II (1984-1993)	R. Caldera II (1993-1998)	H. Chávez (primeros cambios, 30/08/1999)	H. Chávez (noviembre, 2005)
					Vicepresidencia de la República
	1. Secretaría de la Presidencia	1. Secretaría de la Presidencia	1. Secretaría de la Presidencia	1. Secretaría de la Presidencia	
1. Relaciones Interiores	2. Relaciones Interiores	2. Relaciones Interiores	2. Relaciones Interiores	2. Interior y Justicia	1. Interior y Justicia
2. Justicia	3. Justicia	3. Justicia	3. Justicia		
3. Relaciones Exteriores	4. Relaciones Exteriores	4. Relaciones Exteriores	4. Relaciones Exteriores	3. Relaciones Exteriores	2. Relaciones Exteriores
4. Sanidad y Asistencia Social	5. Sanidad y Asistencia Social	5. Sanidad y Asistencia Social	5. Sanidad y Asistencia Social	4. Salud y Desarrollo Social	3. Salud
	6. Juventud	6. Familia	6. Familia		4. Desarrollo Social y Participación Popular
5. Hacienda	7. Hacienda	7. Hacienda	7. Hacienda	5. Finanzas	5. Finanzas
6. Defensa	8. Defensa	8. Defensa	8. Defensa	6. Defensa	6. Defensa
7. Fomento	9. Fomento	9. Fomento	9. Industria y Comercio	7. Producción y Comercio	7. Industrias Ligeras y Comercio
	10. Información y Turismo				8. Economía Popular
8. Agricultura y Cría	11. Agricultura y Cría	10. Agricultura y Cría	10. Agricultura y Cría		9. Turismo
9. Minas e Hidrocarburos	12. Energía y Minas	11. Energía y Minas	11. Energía y Minas	8. Energía y Minas	10. Agricultura y Tierras
10. Trabajo	13. Trabajo	12. Trabajo	12. Trabajo	9. Trabajo	11. Energía y Petróleo
11. Comunicaciones	14. Transporte y Comunicaciones	13. Transporte y Comunicaciones	13. Transporte y Comunicaciones	10. Infraestructura	12. Industrias Básicas y Minería
12. Obras Públicas	15. Desarrollo Urbano	14. Desarrollo Urbano	14. Desarrollo Urbano		13. Trabajo
	16. Ambiente y Recursos Naturales Renovables	15. Ambiente y Recursos Naturales Renovables	15. Ambiente y Recursos Naturales Renovables	11. Ambiente y Recursos Naturales	14. Infraestructura
13. Educación	17. Educación	16. Educación	16. Educación	12. Educación, Cultura y Deportes	17. Educación y Deportes
					18. Educación Superior
				19. Cultura	
				13. Planificación y Desarrollo	20. Planificación y Desarrollo
				14. Ciencia y Tecnología	21. Ciencia y Tecnología
					22. Comunicación e Información
					23. Alimentación

PLANIFICACIÓN

Existen marcados contrastes entre los distintos organismos de la Administración Pública Nacional (APN) en lo que respecta al subsistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH). Aquellos que por ley están autorizados para aplicar un régimen de personal especial, tienen un mejor desarrollo de los procesos que forman parte de un sistema de PRH que los organismos sujetos al régimen general indiferenciado; sin embargo, en cualquier caso, los procesos difícilmente cumplen su función a cabalidad.

El único momento en el cual se hace un análisis completo de las necesidades de RRHH es en ocasión de un cambio organizacional. Cuando dicho cambio es sometido a la consideración del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), debe estar acompañado de una descripción detallada y una justificación exhaustiva de la distribución de los cargos al interior de las distintas unidades y dependencias que componen la organización. Esto ocurre cuando la propuesta surge del seno de una organización determinada, a partir de su propia experiencia.

Sin embargo, cuando el cambio organizacional surge por una decisión externa a la organización, es muy frecuente observar una falta total de coherencia con la planificación de personal. Un ejemplo muy ilustrativo de esta situación, es la creación de la figura de los viceministros (Ley Orgánica de la Administración Pública). Este lineamiento fue generado por la alta dirección del gobierno y tomó por sorpresa a los ministerios, que tuvieron que implantar sobre la marcha las medidas de cobertura necesarias para atender los requerimientos derivados de este cambio.

En términos generales, se puede afirmar que la adaptación de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización es muy difícil debido a que en Venezuela el cargo es la unidad básica que expresa la división del trabajo en cada entidad organizativa; ello significa que todo cambio estratégico que afecte la estructura debe tener su correspondiente expresión en el arreglo de los cargos.

Por otra parte, una eficiente planificación de los recursos humanos no es posible sin sistemas adecuados de información de personal. En Venezuela, la gestión de RRHH cuenta con dos sistemas:

- *El Sistema de Captura de Información (SCIO):⁹ registra los movimientos del personal. Consta de los datos de identificación de la persona (nombre, apellido, sexo, estado civil, fecha de nacimiento, número de hijos, nivel educativo, profesión), los datos del cargo actual (clase, grado, denominación, horario de trabajo, fecha de ingreso*

⁹ El SCIO se utiliza principalmente para calcular jubilaciones, pensiones de sobrevivientes y pensiones de invalidez.

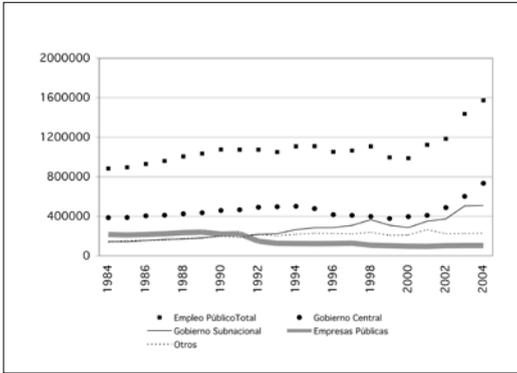


Gráfico 4
Evolución del empleo público
1984-2004

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

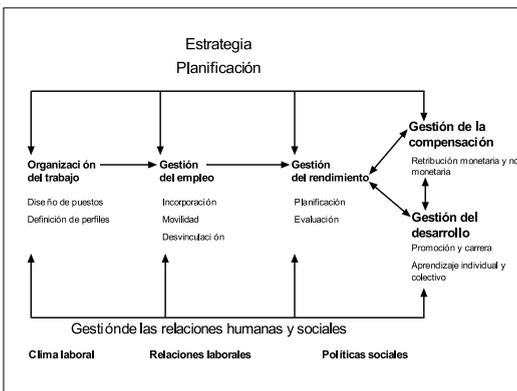


Figura 1
Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos

Fuente: Longo, 2004.

al organismo, antigüedad, sueldo básico, compensaciones, primas) y los datos del cargo anterior.

- *El Registro de Actualización de Cargos (RAC): registra todos los cargos existentes en la APN. Especifica su denominación, clase, grado, si está ocupado o vacante, el nombre de la persona que lo ocupa, el sueldo básico y cualquier compensación asociada al cargo.*

Es importante señalar que el manejo de ambos sistemas se realiza en forma centralizada en el MPD y cada uno de los organismos de la APN debe suministrar periódicamente la información necesaria para su actualización. Ninguno de estos dos sistemas cumple con la función de suministrar información pertinente y oportuna para la planificación de los recursos humanos. El SCIO constituye una base de datos que no está automatizada y no tiene acceso general; por su parte, el RAC presenta tanto rezago que en la práctica es como si no estuviera disponible. De hecho, la última actualización de este registro corresponde a 1999.

Con los datos del RAC y algunas fuentes complementarias, el Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (VIPLADIN) reporta la siguiente estimación del número de trabajadores del sector público para 2000-2001 (Cuadro 3).

Hay mucha dificultad para profundizar en la información. No hay sistemas adecuados para procesarla y analizarla. En consecuencia, el conocimiento de las disponibilidades cualitativas y cuantitativas de RRHH es insuficiente y la capacidad de planificación limitada. Por ejemplo, sólo recurriendo a la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE) es posible tener alguna idea de la calificación de los trabajadores del sector público (Gráfico 5).

Según estos datos, el porcentaje de profesionales universitarios ascendió de manera significativa entre 1995 y 2001; sin embargo, cabría preguntarse hasta qué punto ello es el resultado de una política deliberada de recursos humanos o de la escasez de opciones en el sector privado formal.

Es importante recordar que la nueva LEFP introduce, con carácter obligatorio, el uso de los Planes de Personal. VIPLADIN ha elaborado un instructivo en el cual se establecen las pautas que deberán seguir los organismos de la APN para elaborar sus Planes de Personal; éstos deberán especificar la estructura de cargos, las remuneraciones, la creación de cargos, los cambios de clasificación, la supresión de cargos, los traslados (por necesidades de servicio), las transferencias (por traspaso de competencias a los gobiernos subnacionales), los egresos, los procedimientos para la evaluación del desempeño y los planes de capacitación y desarrollo. Está por verse cuál será la capacidad de respuesta de los organismos de la APN con relación al uso de este nuevo instrumento; en todo caso, si no se produce una mejora sustantiva en los sistemas de información del personal, es muy poco probable que estos planes contribuyan a mejorar la gestión de los recursos humanos en el sector público.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La base del subsistema de organización del trabajo es el sistema de clasificación de cargos, contenido en el “Manual Descriptivo de Clases de Cargos” (Artículo 46, LEFP). El manual contiene las especificaciones oficiales de todas las clases de cargos de la APN:¹⁰ denominación, código, grado, requisitos mínimos generales para su desempeño y descripción –a título enunciativo– de las atribuciones y deberes generales inherentes a su ejercicio.

¹⁰ El manual se aplica a todos los organismos de la APN, menos las excepciones contempladas en la LEFP y aquellos entes debidamente autorizados para aplicar sistemas de clasificación y remuneración especiales.

Cuadro 3
Estimación del número de trabajadores del sector público
 Año 2000-2001

Fuente: VIPLADIN, Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD).

	Obreros	Empleados	Subtotal	Docentes	Médicos	Alto Nivel	De confianza	Total	%
AP Nacional									
Central									
Ministerios (1)	124.983	120.278	245.261	162.785	25.579	2.409	3.907	439.941	41,91
Descentralizada									
Institutos Autónomos (1)	51.474	40.157	91.631			1.828	2.417	95.876	9,13
Subtotal a	176.457	160.435	336.892	162.785	25.579	4.237	6.324	535.817	51,04
Asociaciones Civiles (2)	3.146	3.377	6.523					6.523	0,62
Fundaciones (2)	1.847	5.575	7.422					7.422	0,71
Institutos y Colegios Universitarios	2.373	3.009	5.382	5.367				10.749	1,02
Universidades Nacionales	10.910	23.808	34.718	29.364				64.082	6,10
Empresas del Estado (2)	39.836	60.818	100.654					100.654	9,59
Subtotal b	58.112	96.587	154.699	34.731				189.430	18,05
AP Estadal									
Gobernaciones (2)	91.763	96.939	188.702					188.702	17,98
Subtotal c	91.763	96.939	188.702					188.702	17,98
AP Municipal									
Alcaldías (2)	51.658	74.640	126.298					126.298	12,03
Subtotal d	51.658	74.640	126.298					126.298	12,03
Otros entes con autonomía funcional (3)									
Consejo Nacional Electoral	228	1.505	1.733		3	293		2.029	0,19
Contraloría General de la República	170	1.391	1.561	11		30		1.602	0,15
Defensoría del Pueblo	80	578	658			57		715	0,07
Ministerio Público	686	3.658	4.344			117		4.461	0,42
Procuraduría General de la República	75	361	436			51		487	0,05
Vicepresidencia de la República	23	135	158			11		169	0,02
Subtotal e	1.262	7.628	8.890	11	3	559		9.463	0,90
TOTAL	379.252	436.229	815.481	197.527	25.582	4.796	6.324	1.049.710	100,00

1. Empleados, según RAC 1999; Obreros y Docentes, según Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2001; Gremio Médico, según Contratos Colectivos.

2. Estimaciones VIPLADIN.

3. ONAPRE, Ley de Presupuesto Fiscal 2001.

Aunque el manual debería actualizarse constantemente para adaptarlo a los cambios tecnológicos, educativos y sociales, así como a la propia dinámica de la función pública, la versión vigente data de 1994.¹¹

Cada cargo está identificado con un código de cinco dígitos que indican de izquierda a derecha:

- *Primer dígito: identifica el Ramo Ocupacional.*
- *Segundo dígito: identifica el Grupo Ocupacional.*
- *Tercer dígito: identifica la Serie Ocupacional.*
- *Cuarto dígito: identifica la Clase de Cargo.*
- *Quinto dígito: identifica el Nivel de la Clase.¹²*

Además, cada cargo tiene asociado un grado, que determina su ubicación en la escala salarial. La escala salarial vigente contempla 14 grados (identificados del 1 al 14) para el Personal Administrativo y de Apoyo Técnico, y 12 grados (identificados del 15 al 26) para el Personal Técnico Superior y Profesional Universitario.

Según la nueva estructura aprobada en la Ley Orgánica de la Administración Central, los cargos de Alto Nivel se clasifican en cinco niveles:

Nivel	Código de la clase	Cargos
I	00110	Ministro, Procurador General o equivalente
II	00120	Viceministro
III	00130	Director General, Consultor Jurídico o equivalente
IV	00140	Director de Línea o equivalente
V	00150	Jefe de División o equivalente

La descripción típica de un cargo contenido en el manual consta de tres partes:

1. *Características del trabajo: establece el tipo de supervisión a la cual está sujeto el trabajador, el tipo y grado de dificultad del trabajo que realiza y sus responsabilidades de supervisión de otros funcionarios (si es el caso).*
2. *Tareas típicas (solamente de tipo ilustrativo): una lista de las tareas más comunes asociadas al cargo en cuestión.*

¹¹ Decreto No 193, publicado en Gaceta Oficial No 4.728 Extraordinario del 27/05/94.

¹² Por ejemplo, la clase Farmacéutico III tiene el código 74.213. El primer dígito corresponde al Ramo 7: Salud y Bienestar Público; el segundo dígito corresponde al Grupo 4: Farmacia; el tercer dígito corresponde a la Serie 2: Serie de Farmacia Profesional; el cuarto dígito corresponde a la Clase 1: Farmacéutico; el quinto dígito corresponde al Nivel III (nivel de la clase).

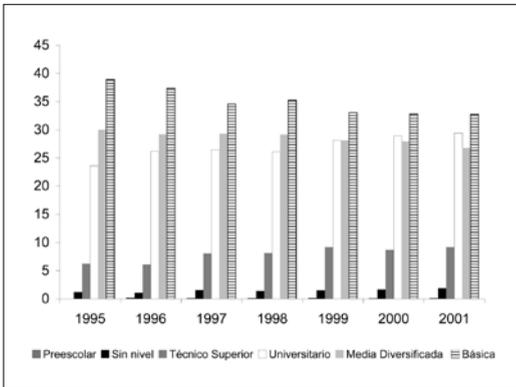


Gráfico 5
Clasificación de los trabajadores del sector público por nivel de escolaridad 1995-2001

Fuente: Procesamiento de la Encuesta de Hogares por Muestreo, INE.

3. Requisitos mínimos exigidos: se establecen los requisitos que debe reunir el aspirante a ocupar el cargo en términos de su nivel educativo (o experiencia, como requisito alternativo) y los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos.

La descripción de los cargos contenida en el manual hace énfasis en la titulación, la experiencia y otros méritos formales de los funcionarios. Difícilmente se puede afirmar que se lleguen a definir las competencias clave para el éxito en el desempeño del cargo.

Cuando se autoriza la estructura de una organización de la APN, se aprueban conjuntamente los cargos asociados a cada dependencia. Cuando esos cargos van a ser ocupados por personas, éstas tienen que cumplir –como mínimo– el perfil establecido en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos. Aunque existe cierta flexibilidad para adaptar los perfiles a las especificidades de cada organización, tienden a aplicarse los perfiles generales. Donde existe mayor amplitud, por razones obvias, es en la descripción de las tareas, ya que las contenidas en el manual son solamente de tipo ilustrativo. Algunas organizaciones de la AP cuentan con manuales descriptivos de clases de cargo propios (p. ej., el Ministerio de Producción y Comercio); otras, como el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, se están moviendo en esa dirección, ya que consideran que la definición de los cargos del manual general no recoge las especificidades de su personal, especialmente en el caso de los técnicos y profesionales. Dichos manuales deben ser aprobados por VIPLADIN.

Debido a la rigidez de las organizaciones para modificar su estructura de cargos, son frecuentes las prácticas de “préstamo” de cargos entre las unidades (previo consentimiento de las partes) y personas realizando tareas propias de cargos distintos a los que ocupan. Antes de la aprobación de la LEFP, una manera de satisfacer las necesidades de perso-

nal era por vía de la contratación; sin embargo, al limitarse esta opción a los asesores especializados, las vías para cubrir los requerimientos de personal son cada vez más restringidas.

GESTIÓN DEL EMPLEO

El empleo público en el gobierno central comprende tres tipos de trabajadores: los obreros (regidos por la Ley del Trabajo), los empleados de carrera, y los empleados de libre nombramiento y remoción (regidos por la LEFP). El análisis que se presenta en esta sección se refiere principalmente a los empleados de carrera.

Aunque la Ley de Carrera Administrativa, que entró en vigencia en 1970, estableció el concurso como mecanismo de selección de los funcionarios de carrera, lo cierto es que en la práctica el único mecanismo utilizado ha sido el chequeo de requisitos, a través de la revisión de credenciales.

Las Direcciones de RRHH de los organismos de la APN mantienen un Registro de Elegibles que básicamente se alimenta con los currícula de tres tipos de aspirantes: los candidatos internos (personas que ya están dentro de la organización y pueden ser consideradas para los cargos, por vía de ascenso o traslado), las personas que voluntariamente acuden a entregar sus recaudos, y los familiares, amigos y conocidos de los empleados de los organismos en cuestión. Cuando se produce una vacante, pueden ocurrir dos cosas: que el jefe de la dependencia que tiene la necesidad de personal presente, conjuntamente con la solicitud, al candidato propuesto para ocupar el cargo o que se plantee la necesidad a la Dirección de RRHH y ésta realice la selección revisando las credenciales de las personas inscritas en el registro de elegibles.

Estos procedimientos han sido duramente cuestionados porque no garantizan igualdad en el acceso a los cargos y el mérito no es el criterio que guía la selección. La LEFP pretende resolver este problema declarando absolutamente nulos los actos de nombramiento de funcionarios de carrera cuando no se hayan cumplido los concursos pautados en la Ley. Sin embargo, para que los concursos comiencen a utilizarse en la práctica, se requiere que sea aprobado el Reglamento de la LEFP con todos los detalles sobre su organización y ejecución.

Existen algunas excepciones, como el Ministerio de Producción y Comercio, cuyo régimen especial de personal contempla un proceso de selección que incluye la presentación de dos pruebas: una de personalidad y una de competencia. En algunas ocasiones, la convocatoria a la presentación de las pruebas es pública, mediante anuncios insertados en la prensa; en otras, se convoca sólo a los candidatos inscritos en el Registro de Elegibles. Sin embargo, aún en casos como éste, pueden ob-

viarse estos procedimientos si las necesidades de personal son calificadas como urgentes.¹³

Una vez que se ha seleccionado a un candidato para ocupar un puesto, la Dirección de RRHH prepara un punto de cuenta que debe ser presentado ante la máxima autoridad del organismo para su aprobación. Hasta 2001,¹⁴ todos los puntos de cuenta para movimientos de personal debían contar con la aprobación de la OCP/VIPLADIN.¹⁵

Otra vía utilizada en ocasiones para tener acceso al régimen de carrera es la contratación. Cuando se tiene una necesidad de personal y no se dispone del cargo, se contrata a una persona a tiempo determinado y, tan pronto existe una vacante, se incorpora al candidato. El uso de este procedimiento debería verse restringido a futuro, por las limitaciones impuestas por la LEFP al régimen de contrataciones. A juicio de algunos directores de RRHH, en la AP el uso de la contratación ha sido abusivo; en ocasiones, aunque existen cargos disponibles, se procede a contratar porque las direcciones funcionales están en capacidad de hacerlo directamente, sin pasar por la Dirección de RRHH. También es bastante común la práctica de contratar personal que ya ha sido jubilado de la AP.

En lo que respecta a los procedimientos de inducción, éstos suelen limitarse a la entrega de las formas que debe llenar el empleado y la transmisión de información básica: la estructura organizativa del organismo, los deberes y derechos propios del funcionario de carrera, los beneficios extra-salariales, los procedimientos de incorporación a la Caja de Ahorros, etc. Las Direcciones de RRHH se quejan de la escasa participación de los supervisores en la inducción de sus supervisados.

Por su parte, la movilidad del personal en la APN es bastante baja. Los casos más frecuentes son los correspondientes al personal en comisión de servicio y, hace unos años, la transferencia asociada a la descentralización de competencias hacia los gobiernos subnacionales. Otra práctica relativamente frecuente, y que está relacionada con las restricciones de la desvinculación, es el traslado de personas por problemas laborales; ante la dificultad para prescindir de ellos, se les traslada a otra posición, con la esperanza de que el cambio de entorno contribuya a superar los conflictos generados por el funcionario. Informalmente, se recurre también al “préstamo” de cargos, modalidad que ya fue comentada previamente.

¹³ Por ejemplo, cuando se produjo la creación del Ministerio de Agricultura y Tierras, al Ministerio de Producción y Comercio se le asignaron competencias en materia de turismo. El MPC no contaba con ningún personal especializado en esa área y esa necesidad fue calificada como urgente.

¹⁴ Cuando se promulgó la Resolución No. 048, publicada en Gaceta Oficial No. 37.298 de 05/10/2001.

¹⁵ De acuerdo con la Resolución 48, la aprobación de VIPLADIN sólo se requiere para los movimientos relativos a las jubilaciones y pensiones.

Los traslados también pueden responder a una iniciativa del funcionario que busca un ascenso o mejores condiciones de trabajo. Si se tiene conocimiento de que en otro organismo de la APN existe un cargo disponible, el candidato puede establecer contactos personales para gestionar su traslado. Es importante destacar que la información relativa a los cargos vacantes en los distintos organismos de la APN no está al alcance de los funcionarios de manera oportuna y sistemática; esto significa que sólo quienes tienen acceso a la información de manera informal y hasta accidental, tienen la oportunidad de optar por los cargos.

La desvinculación (retiro) sólo procede en los siguientes casos (Artículo 78, LEFP):

- 1. Por renuncia escrita del funcionario, debidamente aceptada.*
- 2. Por pérdida de la nacionalidad.*
- 3. Por interdicción civil.*
- 4. Por jubilación y por invalidez de conformidad con la ley.*
- 5. Por reducción de personal debido a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente.¹⁶*
- 6. Por estar incurso en causal de destitución.*

Son causales de destitución (Artículo 86, LEFP):

- 1. Haber recibido tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses.*
- 2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.*
- 3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos.¹⁷*
- 4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor inmediato, referidas a tareas del funcionario, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal.*

¹⁶ La reducción de personal será autorizada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

¹⁷ Los funcionarios que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incurso en esta causal.

5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga.

6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.

7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio.

8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.

9. Abandono injustificado del trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de 30 días continuos.

10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República.

11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario público.

12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario público tenga conocimiento por su condición de tal.

13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente al cargo que desempeña.

14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la LEFP.

Además de estar incurso en algunas de las causales antes señaladas, la destitución sólo es posible mediante la apertura de un expediente administrativo. Los organismos de la APN evaden en lo posible este tipo de procedimientos por varias razones: 1. ocupan mucho tiempo (en promedio, unos dos años); 2. no hay garantía de éxito (en muchos casos, los expedientes están mal sustanciados, lo cual juega a favor del funcionario); 3. si el tribunal sentencia a favor del funcionario y ordena su reincorporación, el organismo está obligado a cancelar los sueldos caídos y reubicarlo en un cargo del mismo grado al que ocupaba en el momento de iniciarse el procedimiento.

En estas circunstancias, el único mecanismo de desvinculación realmente efectivo ha sido el retiro por limitaciones financieras, cambios

en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente. Sin embargo, los sindicatos de empleados, conscientes de esta realidad, introdujeron en el Convenio Colectivo marco vigente una cláusula¹⁸ que establece la incorporación obligatoria de un representante de la Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP) y/o de las organizaciones sindicales afiliadas o no a la Federación en la discusión de los acuerdos relacionados con el personal afectado por la transferencia de competencias o procesos de reestructuración. Asimismo, en todos los movimientos de egresos que se produzcan como consecuencia de un decreto de reestructuración, reorganización o reducción de personal, la organización en cuestión está en la obligación de cancelar al empleado una indemnización mensual equivalente al ingreso que viene percibiendo, hasta tanto le sean canceladas las cantidades que le corresponden con ocasión de la terminación de su relación, incluyendo las prestaciones sociales.

Otro modo en que se produce la desvinculación de un funcionario de carrera es cuando éste acepta, en un momento determinado, ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción y luego no es ratificado en el mismo tras un cambio de autoridades. Debido a esta circunstancia, los funcionarios de carrera son muy renuentes a aceptar cargos de dirección, porque con ello ponen en riesgo su estabilidad laboral; en consecuencia, es frecuente encontrar a los funcionarios de carrera ocupando “interinamente” los cargos de alta dirección. La LEFP ha establecido que los empleados de carrera que hayan ocupado transitoriamente cargos de alta dirección, podrán ser reubicados en un cargo del mismo grado del que tenían con anterioridad a su designación, si éste estuviese vacante. El Reglamento de la Ley deberá resolver qué ocurre si el cargo no está disponible en el momento de su remoción. El Reglamento deberá prever también el procedimiento para la destitución del personal que ocupa los cargos de confianza.¹⁹

Finalmente, en lo que respecta al régimen disciplinario, éste constituye uno de los puntos más débiles del subsistema de gestión del empleo. La Ley de Carrera Administrativa contemplaba tres tipos de sanciones disciplinarias: la amonestación verbal, la amonestación escrita y la destitución. La LEFP suprimió la amonestación verbal, seguramente respondiendo al hecho de que dicho mecanismo era completamente inoperante en la práctica.

¹⁸ Cláusula Quinta del Acuerdo Marco III de los Empleados Públicos de la Administración Pública Nacional, 2000-2002.

¹⁹ La LEFP derogó el Decreto No. 211 (Gaceta Oficial No. 30.438 del 2 de julio de 1974), sin establecer un procedimiento alternativo para la destitución del personal que ocupa los cargos de confianza.

La principal dificultad que enfrenta la aplicación de las sanciones disciplinarias es la resistencia de los supervisores. Cuando ellos experimentan problemas con un funcionario, puede que interpongan una queja ante la Dirección de RRHH pero en raras ocasiones accionan directamente frente al supervisado. Por otro lado, a partir de la aprobación de la LEFP los funcionarios tienen el derecho a presentar sus argumentos y alegatos frente a cualquier sanción que se les pretenda aplicar.

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

En las organizaciones de la APN no existen estándares de rendimiento que se apliquen de manera general a determinados tipos de empleados. La evaluación del rendimiento se realiza comparando los objetivos de desempeño individual (OID) –establecidos de común acuerdo entre el supervisor y el supervisado al comenzar el año– y los resultados de la actuación del funcionario. Algunos supervisores no cumplen con el establecimiento de los OID y luego tienen muchos inconvenientes para realizar y justificar las evaluaciones de su personal al final del año.

La Dirección de Sistemas de Personal de VIPLADIN proporciona a los organismos de la APN un formato de evaluación estándar que debe ser completado conjuntamente por el supervisor y el supervisado, ya que la evaluación no es válida si no ha sido firmada por ambas partes; sin embargo, la firma del supervisado sólo es indicativa de su conocimiento del contenido de la evaluación y no de su consentimiento o adhesión a la misma. Si el supervisado no está conforme con su evaluación, tiene la potestad de acudir a un Comité de Apelaciones que normalmente está constituido por: un representante del Ministro o máxima autoridad del organismo, el director del área a la cual está adscrito el funcionario y el jefe inmediato del supervisor.

A juicio de las Direcciones de RRHH existe una tendencia preocupante en las evaluaciones hacia la inflación de resultados, recibiendo la mayor parte del personal las calificaciones “sobre esperado” y “excelente”. En ocasiones, ello las ha obligado a anularlas o devolverlas solicitando su reconsideración –tomando como parámetro una distribución de los resultados que se ajuste estadísticamente a una función normal–. Si estos comportamientos persisten a nivel de los supervisores, está por verse cuál será la utilidad de las evaluaciones como medida conducente a eventuales sanciones (destitución, por ejemplo).

Cuando se investigan las razones que llevan a los supervisores a sobrevaluar la actuación de sus supervisados, se encuentra que la evaluación es percibida como el único camino a su alcance para mejorar la situación económica de los empleados de la AP. Sin embargo, evaluación y

compensación no son vinculantes; una evaluación negativa tiene consecuencias sancionatorias, pero no necesariamente estimulantes, ya que todo depende en última instancia de la disponibilidad presupuestaria del organismo en cuestión.

No existen registros que permitan medir indicadores tales como la tasa de rotación del personal y la tasa de absentismo. En las Direcciones de RRHH de los distintos ministerios se tiene la percepción de que ni la rotación ni el absentismo constituyen un problema; lo que sí parece ser un inconveniente es el incumplimiento del horario de trabajo, especialmente por demoras en la hora de llegada en la mañana.

Un elemento que afecta negativamente el desempeño de la APN es la elevada rotación observada en los cuadros ministeriales durante el gobierno del Presidente Chávez. En el Cuadro 4 se muestran los datos de la rotación ministerial en Venezuela desde 1959 hasta el primer trimestre de 2006, contando todos los ministerios y excluyendo el Ministerio de la Defensa.²⁰

Este índice se mantuvo bastante estable hasta el segundo período del Presidente Pérez, cuando sobrepasó la cifra de tres ministros por cartera. Durante el gobierno del Presidente Chávez, el índice excede ampliamente cualquier cifra precedente.

Este dato es muy importante, porque por más estabilidad que pueda haber en el personal de carrera, los constantes cambios en la alta dirección (y, consecuentemente, en los cargos de confianza) tienden a generar una constante situación de incertidumbre y falta de continuidad que tienen efectos muy perjudiciales sobre el desempeño de las organizaciones.

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

La escala salarial²¹ vigente en la APN tiene como límite inferior el salario mínimo decretado por el Ejecutivo Nacional (Bs. 465.750 a partir de febrero de 2006) y como límite máximo el salario percibido por un Ministro o su equivalente; los cálculos sobre compresión vertical de los salarios arrojan los resultados que se presentan en el Cuadro 5.

Según estos datos, la compresión vertical de los salarios en la APN entre el sueldo del profesional de más alto nivel y el obrero no calificado de menor nivel es igual a 4,08. En el Cuadro 6 se muestra cómo era la situación en 1991.

²⁰ En Venezuela, el Ministerio de la Defensa ha sido tradicionalmente un cargo de alta rotación, debido a que sus titulares solían ser oficiales de alto rango próximos a su retiro.

²¹ Se refiere solamente al salario básico del funcionario.

Cuadro 4
Índice de rotación de los ministros
1959-2006

* Incluye el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia (eliminado en noviembre de 2002) y la Vicepresidencia de la República.

Fuente: Gacetas Oficiales de la República de Venezuela.

Gobierno	Ministerios en funcionamiento (Total) (1)	Ministros (Nº nombramientos) (2)	Rotación de los ministros (2)/(1)	Ministros excluyendo Min. Defensa (Nº nombramientos) (3)	Rotación de los ministros excluyendo Min. Defensa (3)/(1)
Rómulo Betancourt	13	32	2,46	30	2,50
Raúl Leoni	13	31	2,38	30	2,50
Rafael Caldera I	13	29	2,23	26	2,17
Carlos Andrés Pérez I	17	41	2,41	38	2,38
Luis Herrera Campins	17	38	2,24	32	2,00
Jaime Lusinchi	16	45	2,81	40	2,67
Carlos Andrés Pérez II	16	58	3,63	54	3,60
Rafael Caldera II	16	45	2,81	41	2,73
Hugo Chavez Frías*	25	101	4,04	94	3,92

Cuadro 5
Compresión vertical de los salarios en la Administración Pública Nacional
2006

(1) Obreros no calificados.

(2) Supervisores.

Fuente: VIPLADIN, cálculos propios.

Nivel Salarial	Profesionales y Técnicos		De Apoyo	Obreros		
Inferior	Grado 15, Paso 1	898.339	Grado 1, Paso 1	465.750	Grado 1(1) mínimo	465.750
Superior	Grado 26, Paso 15	1.898.100	Grado 14, Paso 15	1.328.798	Grado 10(2) máximo	919.989
Compresión vertical	4,08	2,11		2,85		1,98

Cuadro 6
Compresión vertical de los salarios básicos en la Administración Pública Nacional
1991

(1) Incluye las primas por razones de servicios y de jerarquía asociadas a esos cargos.

Fuente: VIPLADIN, cálculos propios.

Nivel salarial	Alto Nivel	Profesionales y Técnicos		De apoyo		
Inferior	Jefe División(1)	43.150	Grado 15, Paso 1	14.600	Grado 1, Paso 1	5.200
Superior	Ministro(1)	83.180	Grado 26, Paso 10	43.434	Grado 26, Paso 10	21.944
Compresión vertical		1,93		2,97		4,22

En 1991, la compresión vertical general de los salarios (excluyendo al personal obrero) era igual a 16, mientras que entre el profesional de mayor rango y el funcionario de apoyo de más bajo nivel era 8,35 (el doble de lo observado en 2006). Ello muestra cómo la estructura salarial de la APN se ha venido aplanando, principalmente como consecuencia del estancamiento de los salarios correspondientes a los cargos de alto nivel.

La escala salarial de la APN consta de tres tramos: el correspondiente a los cargos de alto nivel, que incluye cinco niveles (I al V) con un paso cada uno; el relativo al personal técnico superior y profesional universitario, que consta de doce grados (15 al 26) con quince pasos cada uno y el propio del personal administrativo y de apoyo técnico, con catorce grados (1 al 14) y quince pasos cada uno.

La movilidad entre pasos de la escala depende, en primer término, de una evaluación de desempeño favorable; sin embargo, la variable decisiva para que los movimientos se concreten es la disponibilidad presupuestaria. En situaciones de estrechez financiera, puede que el funcionario que se destaque por su desempeño no reciba compensación monetaria alguna o que, en el mejor de los casos, sea recompensado con alguna actividad de formación o capacitación. Si se dispone de recursos limitados, es posible que se otorgue a los empleados con los mejores resultados en el proceso de evaluación individual un bono único por desempeño.

Los decretos presidenciales de aumentos generales de sueldos y salarios constituyen una práctica frecuente en Venezuela, que busca compensar la caída del ingreso real de los trabajadores. Cuando este tipo de incrementos se produce de manera recurrente, la movilidad en la escala de salarios se desnaturaliza y los funcionarios se limitan a esperar los aumentos incondicionales. Un fenómeno semejante se produce al incrementarse el salario mínimo, ya que todos los escaños de la escala se ajustan en la misma proporción.

Aunque en el pasado se emplearon, en la actualidad no existen primas asociadas a los cargos. Las primas que se aplican hoy en día dependen de circunstancias personales como el hecho de tener o no hijos menores (prima por hijos) o el hecho de tener un título de técnico superior o universitario (prima por profesionalización).

Además del salario básico, los funcionarios de la AP reciben los siguientes beneficios:²²

- *Vacaciones (16 días o más, dependiendo de la antigüedad).*

²² Estos beneficios pueden variar de un organismo a otro, pero esta lista es bastante indicativa de la situación promedio.

Cuadro 7
Ingreso promedio mensual en diferentes sectores de la economía
 1995-2001

Fuente: Cálculos propios a partir del procesamiento de la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE).

Años	Sector Público (1)	Sector Privado (formal e informal) (2)	(1)/(2)	Sector Manufacturero (público y privado) (3)	(1)/(3)	Sector Financiero (público y privado) (4)	(1)/(4)
1995	39.419	36.899	1,07	36.214	1,09	59.002	0,67
1996	60.660	63.439	0,96	61.529	0,99	103.281	0,59
1997	111.451	145.374	0,77	111.481	1,00	175.446	0,64
1998	188.374	154.979	1,22	156.651	1,20	230.654	0,82
1999	207.501	168.818	1,23	172.315	1,20	284.506	0,73
2000	229.762	177.120	1,30	191.015	1,20	281.620	0,82
2001	282.479	198.944	1,42	195.526	1,44	267.194	1,06

- *Bono vacacional (44 días o más de salario, dependiendo de la antigüedad).*
- *Aguinaldo (tres meses de salario).*
- *Gastos de alimentación (bono diario tipo cesta-ticket).*
- *Seguro de Hospitalización, Cirugía y Maternidad (HCM).*
- *Seguro de Accidentes.*
- *Seguro de Gastos Funerarios.*
- *Caja de Ahorros (generalmente 10% aportado por el funcionario y 10% por el organismo de la APN).*
- *Becas para hijos menores.*
- *Servicio de guardería infantil.*
- *Planes vacacionales para los hijos menores.*
- *Bono navideño para la adquisición de juguetes.*
- *Bono anual para la adquisición de útiles escolares.*
- *Uniformes (para el personal obrero y secretarial).*
- *Gastos de transporte extraurbano.*

En la coyuntura actual, caracterizada por una bonanza fiscal producto de un significativo aumento de los precios del petróleo, las organizaciones públicas han cancelado bonos extraordinarios e indiscriminados a sus trabajadores. Estas bonificaciones incrementan puntualmente el ingreso de los funcionarios, pero no generan compromisos a futuro por cuanto no inciden en el salario.

Para tratar de medir la competitividad de las remuneraciones del sector público, a continuación (Cuadro 7) se presenta una comparación

entre el ingreso promedio mensual del sector público con relación al ingreso promedio del sector privado en su conjunto y con el ingreso promedio de los sectores manufacturero y financiero; esta información proviene de la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE).

Los datos anteriores –con sus limitaciones metodológicas²³ indican que, dadas las condiciones del mercado laboral venezolano, los empleados del sector público son privilegiados. Por un lado, el régimen de carrera les garantiza la estabilidad (a menos que se produzcan cambios organizacionales que justifiquen reducciones de personal) y, por el otro, gozan de ingresos más altos que el promedio en el sector privado, e incluso más altos en 2001 que el promedio del sector financiero.

GESTIÓN DEL DESARROLLO

Los órganos de la APN tienen muchas limitaciones para satisfacer las expectativas razonables de promoción de sus funcionarios. Ello, debido a la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y la promoción, y las deficiencias del subsistema de planificación (que no permite monitorear adecuadamente el estatus de cada uno de los funcionarios). En la mayor parte de las organizaciones de la AP no existen verdaderos planes de carrera que armonicen las expectativas de los funcionarios con las necesidades previsibles de las organizaciones.

Una circunstancia que dificulta significativamente la estructuración de los planes de carrera, es el carácter político de los cargos de confianza y alto nivel de la AP. El hecho de que la aceptación de un cargo directivo equivalga a la terminación de la carrera administrativa, constituye un fuerte desincentivo para los funcionarios y una enorme pérdida de oportunidades para la AP, que se ve impedida de utilizar los recursos formados en la propia organización para conformar sus cuadros directivos.

Tampoco existen fórmulas alternativas a las carreras jerárquicas, que reconozcan la excelencia profesional sin que involucren necesariamente incrementos de la autoridad formal. Si bien es cierto que puede darse el caso de que algunos funcionarios de carrera (aquellos ubicados en los últimos grados y pasos de la escala salarial) eventualmente perciban remuneraciones superiores a las que reciben los titulares de los cargos directivos, ello no es percibido por las organizaciones ni los funcionarios como una carrera alternativa a la carrera jerárquica.

En lo que respecta a la gestión de la formación, aunque en teoría las Direcciones de RRHH tienen la responsabilidad de elaborar un Plan de Necesidades de Formación, en la mayoría de las organizaciones no exis-

²³ Se requiere un procesamiento especial para desagregar en la encuesta los datos correspondientes a los trabajadores formales e informales.

te tal plan. En la APN se tiende a actuar reactivamente y no proactivamente, y ello se agudiza cuando la situación fiscal empeora. En muchos casos, son los propios funcionarios quienes se postulan para las actividades de formación y capacitación, buscan el aval de sus supervisores y tramitan sus solicitudes ante la Dirección de RRHH.

El Ministerio de Planificación y Desarrollo es el ente rector para el desarrollo y seguimiento de las políticas de formación y capacitación de la APN. La oferta de formación para el sector público comprende la oficial y la de una gran cantidad de proveedores privados que prestan sus servicios a los diferentes ministerios y otros entes de la APN. La oferta oficial está constituida básicamente por:

- *Cooperación Técnica Internacional: abarca las ofertas de formación de otros gobiernos, a las cuales tienen acceso los funcionarios de la AP.*
- *El Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN): su oferta comprende dos programas de postgrado (Planificación Global y Gerencia Pública) y varios cursos de capacitación y desarrollo profesional (Presupuesto Público, Formulación y Evaluación de Proyectos, Calidad de la Gestión, Toma de Decisiones).*
- *El Servicio Autónomo Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA): su oferta incluye una variedad de cursos y talleres de corta duración (de 8 a 16 horas académicas) en temas diversos (movimientos de personal, jubilaciones y pensiones, reclutamiento y selección, calidad de servicio y atención al público, comunicación organizacional, formulación de proyectos, entre otros).*
- *La Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS): abarca programas de formación gerencial (Desarrollo Gerencial, Gerencia Pública Local, Gerencia Social Comunitaria, y la Maestría y Especialización en Gerencia de Programas Sociales) y actividades de capacitación gerencial (cursos y talleres de corta duración).*

A juzgar por la cantidad de recursos destinados a ella, la capacitación de los funcionarios de la AP no es una prioridad para las autoridades gubernamentales. A continuación se presentan las cifras del presupuesto destinado por los organismos de la APN a la actividad de formación y su relación con el monto total destinado al pago de sueldos y salarios y el monto global de la partida de gastos de personal (Partida 401).

Como se desprende del cuadro 8, sólo el Ministerio de Energía y Minas destina más del 1% de la partida de personal a las actividades de formación y capacitación de sus funcionarios. En promedio, los ministe-

rios dedican –en términos proporcionales– menos recursos a las actividades de formación que otros entes de la AP.

Uno de los principales indicadores de la falta de conexión existente entre las actividades de formación y capacitación y las necesidades de la organización, es la dificultad evidente que tienen algunos supervisores para sacar partido de los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos por un empleado en una actividad de formación (capacitación) determinada. Ello demuestra que este tipo de actividades con frecuencia responde a los intereses propios de los funcionarios, quienes no necesariamente tienen una idea muy clara de su plan de carrera dentro de la organización.

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Por lo general, las organizaciones de la AP no disponen de mecanismos apropiados para monitorear sistemáticamente el clima organizacional. Algunos sondeos se realizan de manera puntual en el marco de los procesos de reestructuración de algunos ministerios y otros entes.

En lo que respecta a las relaciones laborales, en el Cuadro 9 se presentan algunos datos sobre el grado de sindicalización de los trabajadores.

Tal y como se aprecia en el Cuadro 9, el grado de sindicalización es mucho mayor entre los trabajadores del sector público que en los del sector privado. De hecho, más de la mitad de los trabajadores del sector público pertenece a algún sindicato y representan más del 65% del total de trabajadores sindicalizados.

Existe una federación que agrupa a los sindicatos de los empleados, denominada Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FE-DEUNEP). Muchos organismos de la AP tienen sindicatos propios usualmente identificados por las siglas SUNEP (Sindicato Único Nacional de Empleados Públicos), seguidas por las siglas que identifican a la institución; por ejemplo SUNEP-MARN o SUNEP-MPC. En el caso de los pensionados existe una federación: Federación Nacional de Pensionados y Jubilados de Venezuela (FENAJUPV) y un comité: Comité de Jubilados y Pensionados de la Administración Pública (COMJUPAP).

Esta proliferación de organizaciones sindicales, sumada a su peso en términos del número de afiliados, determina que los entes de la AP se vean obligados a interactuar de manera constante y permanente con los representantes de los sindicatos. Normalmente, la AP negocia de manera global un Acuerdo Marco con todos los sindicatos, que determina los beneficios mínimos que recibirán los empleados en el término de su vigencia (usualmente dos años); sin embargo, ello no impide que cada organismo pueda discutir con su propio sindicato un acuerdo complementario. Los organismos de la AP hacen todo lo posible por cumplir a cabalidad los compromisos adquiridos en el Acuerdo Marco

Cuadro 8
Presupuesto destinado por los organismos de la APN a la actividad de formación
(millones de bolívares)

2002

(*) No incluye la formación y capacitación de los maestros, que se realiza a través de las universidades nacionales.

(**) Incluye la formación y capacitación del personal militar.

Fuente: Ley de Presupuesto, 2002.

Organismo	Total presupuesto de formación empleados	% respecto a (1)	% respecto a (2)	Sueldos, salarios y otras retribuciones (1)	Total partida de personal (2)
Min. Secretaría de la Presidencia	97,23	1,81	0,50	5.382,61	19.382,63
Min. Relaciones Exteriores	19,45	0,10	0,03	18.563,86	64.660,01
Min. Interior y Justicia	1.514,10	1,62	0,62	93.674,63	243.104,64
Min. Finanzas	419,77	2,35	0,68	17.880,95	61.342,11
Min. Educación, Cultura y Deportes (*)	0,00	0,00	0,00	1.222.376,34	2.167.953,67
Min. Salud y Desarrollo Social	247,33	0,34	0,06	73.807,12	414.449,47
Min. Defensa (**)	1.908,30	0,51	0,27	372.746,54	706.467,34
Min. Trabajo	165,00	2,02	0,61	8.171,93	26.940,71
Min. Energía y Minas	337,76	4,17	1,52	8.105,97	22.288,89
Min. Producción y Comercio	85,84	0,49	0,17	17.414,59	49.436,84
Min. Ambiente y Recursos Naturales	293,63	1,51	0,47	19.429,45	62.379,82
Min. Planificación y Desarrollo	33,59	1,25	0,34	2.685,57	9.949,15
Min. Ciencia y Tecnología	20,00	0,73	0,28	2.732,03	7.053,10
Min. Infraestructura	124,64	0,32	0,08	38.480,05	164.374,85
Subtotal Ministerios	5.266,63	0,28	0,13	1.901.451,65	4.019.783,22
Otros organismos de la APN	1.449,50	0,75	0,31	192.646,06	465.961,64
Resumen nacional	6.716,14	0,32	0,15	2.094.097,72	4.485.744,86

Cuadro 9
Distribución absoluta y porcentual de los trabajadores sindicalizados

Sectores público y privado 2001

Fuente: Estimaciones del MPD, basadas en datos de la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE).

Cifras preliminares del mes de septiembre de 2001.

Sector	No trabajadores	No trabajadores sindicalizados	% (No trabajadores sindicalizados)	% (total trabajadores sindicalizados)
Público	1.445.533	803.716	55,6	66,8
Privado	8.141.075	398.913	4,9	33,2
Total ocupados	9.586.608	1.202.629	12,5	100,0

para así asegurar la cordialidad de las relaciones con las organizaciones sindicales.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas sociales, el Estado venezolano no ha sido capaz de garantizar un sistema de pensiones que satisfaga las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos y privados. Actualmente se encuentra en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley del Régimen Prestacional Dinerario, según el cual las cotizaciones de los trabajadores al sistema serán equivalentes al 12% de su salario. Si el trabajador devenga más de cinco salarios mínimos le corresponde aportar el 50% de esa cantidad y al empleador el otro 50%. Si el trabajador devenga menos de cinco salarios mínimos su aporte será de 25%, mientras que el empleador deberá aportar el 75%. El sistema prevé dos tipos de cuentas: una cuenta de aseguramiento colectivo, que garantiza a todos los trabajadores una pensión mínima, y una cuenta de capitalización, que permite a los trabajadores hacer contribuciones mayores opcionales para obtener una pensión más alta.

Es importante señalar que el gobierno del Presidente Chávez dio marcha atrás a los acuerdos que, en materia de seguridad social, habían sido alcanzados por el gobierno anterior. Aunque la Constitución de 1999 confirió la primera prioridad a las leyes de la seguridad social, la Asamblea Nacional en dos oportunidades ha acordado *vacatio legis*, postergando su discusión.

REFLEXIONES FINALES

El análisis anterior esboza una GRH afectada por una serie de patologías. La mayoría de ellas son consecuencia del exceso de rigidez del sistema que se pone de manifiesto, entre otros aspectos, en: una sobre uniformidad en el diseño de los puestos y esquemas de remuneración, movilidad interna y externa extremadamente baja, mucha dificultad para modificar la estructura de cargos de las unidades organizativas y la gestión centralizada de los sistemas de información de personal.

Esta GRH también vulnera visiblemente el principio del mérito cuando: no ingresan a la carrera los más aptos (obviando los concursos), existe una separación evidente entre el desempeño en el puesto y las decisiones de promoción y retribución, y predomina un estilo paternalista entre los supervisores.

Si bien es cierto que en buena medida las disfunciones de la GRH en el sector público venezolano son producto de fallas en los procesos y prácticas en los que se despliega, no es desdeñable la influencia de otros factores situacionales que deben ser considerados:

FACTORES ESTRATÉGICOS

La GRH es y ha sido el componente más desatendido en las diferentes iniciativas de reforma y modernización del Estado. En las reformas de los 80 y los 90, las propuestas y acciones emprendidas hicieron mucho énfasis en las reformas estructurales (descentralización, participación del sector privado, etc.), relegando a un segundo plano las reformas administrativas.

FACTORES DE ENTORNO

La situación política del país desde finales de los ochenta hasta esta fecha, sin duda, ha sido un importante factor de perturbación para el funcionamiento de la Administración Pública Nacional. El estallido social de 1989, los dos intentos de golpe de Estado de 1992, el gobierno de transición de 1993, la crisis del bipartidismo y el acceso al poder de nuevos actores sin experiencia previa de gobierno, han supuesto un constante reacomodo de la administración a los cambios políticos.

La situación socio-económica también ha tenido un impacto determinante, en la medida en que los recursos públicos cada vez son más volátiles. Después de una década de contracción económica, que repercutió negativamente en las condiciones laborales de los funcionarios públicos (incluyendo un deterioro significativo de su ambiente de trabajo), la actual bonanza petrolera ha propiciado un crecimiento importante del empleo público y una mejora transitoria de las remuneraciones, vía bonificaciones especiales.

Otro elemento muy importante ha sido la negativa percepción de la opinión pública respecto a la AP. Aunque es difícil encontrar mediciones empíricas confiables de este fenómeno,²⁴ no es imposible afirmar con propiedad que muchos ciudadanos venezolanos tienen una opinión adversa respecto a ella. Es generalmente percibida como el refugio de quienes no reúnen las condiciones necesarias para optar a una posición en el sector privado y de aquellos que sólo desean ocupar posiciones de poder para apropiarse indebidamente de los recursos públicos. Con esta imagen, y tomando en cuenta las restricciones que en ciertas coyunturas enfrenta el sector público para remunerar competitivamente a sus funcionarios, es fácil entender los problemas que ha tenido para captar y retener talentos.

Sin embargo, esta situación ha cambiado significativamente durante los cuatro últimos años. Gracias al aumento de los ingresos fiscales producto del aumento de los precios petroleros, el sector público ha

²⁴ Las encuestas de opinión pública raras veces utilizan la Administración Pública como categoría para medir el grado de confianza o aprobación de los ciudadanos. Usualmente, en este tipo de estudios se emplea la categoría genérica Gobierno o Gobierno Nacional (para diferenciarlo de los gobiernos regionales y locales).

mejorado su posición competitiva –en la medida en que la actividad privada paralelamente ha perdido ímpetu–. Como consecuencia de los constantes despidos y cierre de empresas, individuos bien formados y diestros que antes no consideraron la posibilidad de aceptar un cargo público ahora están dispuestos a hacerlo.

FACTORES DE CONTEXTO INTERNO

Varios factores de contexto interno afectan negativamente la GRH en la coyuntura actual: primero, el alto grado de politización de la sociedad venezolana y la tendencia a la consolidación de dos bandos irreconciliables en pro y en contra del gobierno; esta circunstancia crea una enorme incomodidad al interior de las organizaciones públicas, por cuanto en todo momento se trata de clasificar a las personas según sus preferencias políticas y se les exige que actúen en consecuencia. Sectores de oposición hablan incluso de la existencia de un *apartheid* laboral, debido a que quienes adversan al gobierno (por ejemplo aquellos que suscribieron la solicitud de revocatoria del mandato del Presidente Chávez) han sido blanco de despidos, maltratos y discriminación en las organizaciones del sector público.

Un segundo elemento es la cultura organizativa imperante en el sector público. Aunque existen honrosas excepciones, no es menos cierto que una buena cantidad de funcionarios de la AP sienten que su trabajo no es apreciado por el resto de la sociedad y que su esfuerzo no es apropiadamente recompensado; ello determina una suerte de círculo vicioso según el cual no existen incentivos al esfuerzo y no hay esfuerzo que justifique el incentivo. Por otra parte, la AP es un buen ejemplo de los problemas de la relación entre agente y principal, de los cuales la literatura especializada se ha ocupado ampliamente; el agente actúa movido por sus propios intereses –la preservación del cargo, como un fin en sí mismo–, en lugar de velar por los intereses del principal; en este caso, la sociedad en su conjunto.

Un tercer factor es la falta de adecuación de la estructura organizacional a los principios de una GRH flexible y eficiente. El exceso de estandarización de los procedimientos, la concentración de los controles y autorizaciones en materia de diseño institucional en el Ministerio de Planificación (antes OCP) y el carácter dominante del presupuesto, condicionan sobremanera la GRH en el sector público.

PROPUESTAS DE MEJORA

Tal y como se insistió en la sección anterior, la situación actual de la GRH en el sector público venezolano responde en buena medida a factores externos a ella; en consecuencia, es importante tener presente que

mientras algunos de esos factores estén presentes (la polarización política y la volatilidad fiscal, principalmente), la efectividad de las recomendaciones que se presentan a continuación podría verse comprometida.

- *Mejorar la imagen del sector público es uno de los retos más importantes. Las organizaciones de la AP deben convertirse en lugares de trabajo atractivos y para ello se requiere un esfuerzo comprensivo de inversión en la construcción de una imagen positiva y creíble de las actividades y condiciones de trabajo en el sector público. Algunas experiencias venezolanas, como el Metro de Caracas, demuestran que es posible tener éxito en un esfuerzo de este tipo, siempre que exista la voluntad política para construir una organización “distinta”.*
- *Los problemas de la AP venezolana son de naturaleza cualitativa antes que cuantitativa. No estamos en presencia de un sector público excesivamente grande ni costoso, sino más bien frente a una perversa combinación de incentivos que en nada favorece el buen desempeño.*

Prueba de ello es, por ejemplo, el caso de algunos docentes que laboran un turno en algún plantel oficial (dependiente del Ministerio de Educación y Deportes) y el turno complementario en un plantel administrado por alguna organización social (como la red escolar Fe y Alegría).²⁵ Pese a que no existen mayores diferencias en términos de remuneración e incluso un cargo docente del Ministerio garantiza algunos beneficios que las organizaciones sociales no pueden proporcionar (como la jubilación), el desempeño de los docentes en un sitio y otro es muy distinto. Mientras en las escuelas oficiales cualquier excusa es buena para ausentarse y no existe apego al trabajo, en los otros planteles los mismos maestros cumplen estrictamente el horario, preparan cuidadosamente sus clases, respetan el calendario escolar y se sienten partícipes del trabajo de la organización.

Casos como este –que también son comunes en el sector salud con médicos y enfermeras– muestran que las mejoras de AP no necesariamente dependen del “reciclaje” del personal (como muchos sugieren), sino de la presencia de ciertos incentivos tales como: una adecuada motivación, formación continua, estrecha supervisión, compensaciones no monetarias, reconocimiento social, etc. Además, el sector público puede aprovechar la circunstancia de que en estos momentos es más com-

²⁵ Fe y Alegría es una organización sin fines de lucro, vinculada a la Iglesia Católica, que provee educación a niños provenientes de familias de bajos ingresos. El Estado venezolano, a través del Ministerio de Educación y Deportes, financia cerca del 80% de los costos de funcionamiento de esta institución

petitivo que otras opciones del mercado laboral venezolano para adelantar procesos de reforma interna.

- *El punto de partida de cualquier propuesta de cambio de la GRH en el sector público venezolano tiene que ser la mejora sustantiva de los sistemas de información del personal. Sin ese requisito, es imposible contar con un subsistema de planificación adecuado que permita adoptar políticas coherentes en el resto de los subsistemas. Sin sistemas de información de personal efectivos tampoco es posible alcanzar un grado de flexibilidad mínimo que haga viable la movilidad del recurso humano al interior de cada organización y entre organizaciones del sector público.*

Aunque se reconoce la conveniencia de que el ente rector en esta materia –el Ministerio de Planificación y Desarrollo– reúna en un sistema centralizado la información correspondiente a todo el Gobierno Nacional, dicho sistema debe estar concebido de forma tal que haga posible su manejo desconcentrado; esto implica que cada organismo de la AP pueda alimentar directamente su base datos, utilizarla siempre que sea necesario y permitir algunas consultas por parte de los funcionarios (por vía de la intranet, por ejemplo).

- *Si bien es deseable una armonización entre la planificación de recursos humanos y el presupuesto, el último no puede seguir siendo el criterio dominante. Es necesario establecer algún esquema de trabajo que permita evaluar oportunamente prioridades e introducir ajustes, que no sean los tradicionales “recortes” indiscriminados de los gastos de personal.*
- *Debe hacerse el mayor de los esfuerzos para producir un buen Reglamento de la LEFP. Dicho Reglamento debe prever todos los detalles relacionados con la realización de los concursos de ingreso, los requisitos y modalidades para la contratación de personal y la elaboración de los planes de personal.*
- *Un cambio indispensable en la GRH en el sector público es el establecimiento de la necesaria vinculación entre los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión de la compensación. La separación entre estos dos elementos constituye un fuerte desestímulo al buen desempeño.*
- *Deben evitarse en lo posible los aumentos generales indiscriminados, ya que ellos representan la peor de las*

prácticas. Se incurre en tremendos costos financieros, prácticamente sin ningún beneficio a cambio; los funcionarios tienden a percibir estos aumentos como un derecho adquirido –dirigido a compensar su situación económica– y no como un estímulo al esfuerzo.

- *El subsistema de compensaciones debe garantizar la equidad horizontal, cuidando que funcionarios con posiciones y rendimientos similares reciban el mismo tratamiento. También es imperativo descomprimir verticalmente la escala de salarios; de ello depende que el sector público esté en capacidad de captar y retener talentos para ocupar las posiciones de dirección y el grado de compromiso de dichos funcionarios con la actividad de la organización. Difícilmente se logrará que los supervisores y directores se involucren en la gestión de los recursos humanos a su cargo si, desde el punto de vista de la compensación, reciben prácticamente el mismo tratamiento que sus subordinados.*

- *La idoneidad de los concursos de ingreso, así como el respeto de sus resultados no está garantizado con la mera inclusión de la norma en la LEFP. Se requiere que el sistema judicial –en este caso los tribunales contencioso administrativos– esté en capacidad y disposición de recibir, procesar y resolver oportuna y justamente cualquier recurso relacionado con esta materia, garantizando así la aplicación (enforcement) de la ley. En caso contrario, puede repetirse la experiencia de violación sistemática de la norma observada durante la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa.*

- *Tomar muy en serio el problema de rotación de los cuadros ministeriales. Es imperativo lograr un mínimo de estabilidad de las máximas autoridades y sus cuadros de confianza para garantizar la continuidad de la gestión y preservar el clima organizacional.*

En esta misma dirección, es fundamental reducir el alcance de los cargos de libre nombramiento y remoción. Estos deben limitarse a la alta dirección de las organizaciones públicas, sin afectar a los cuadros medios. De este modo, se está preservando además el régimen de carrera de los funcionarios.

- *Se debe otorgar a la función de formación la importancia debida, en lugar de concebirla como una actividad residual (condicionada a los remanentes de*

fondos de la organización o el tiempo libre de los funcionarios). Además de su contribución a la acumulación de capital humano, la formación juega de hecho un papel muy importante como estímulo no monetario al buen desempeño. Esto es fundamental en situaciones fiscales como la venezolana, donde la volatilidad de los ingresos impone serias restricciones al ajuste de los salarios.

- *La GRH en el sector público debe evolucionar hacia un modelo más fragmentado, donde las distintas organizaciones de la AP puedan tener más autonomía para manejar los sistemas de información, elaborar sus propios manuales descriptivos de clases de cargos, definir sus escalas salariales, etc. En este proceso de evolución, la gestión de los recursos humanos debería descansar cada vez más en los directores y supervisores de cada una de las unidades organizativas.*

- *Se impone en el caso venezolano una profunda reflexión sobre el modelo de empleo público más conveniente para garantizar la calidad y eficiencia de la Administración Pública. Hasta el segundo gobierno del Presidente Caldera, el régimen de carrera administrativa cumplió –quizás excesivamente– el objetivo de garantizar la estabilidad del funcionario, protegiéndolo de eventuales despidos arbitrarios; sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto a su contribución a la conformación de una burocracia profesional con un comportamiento institucional. La garantía incondicional de estabilidad, vulnerando al mismo tiempo el principio del mérito, fomentó el desinterés y desarraigo del funcionario público y abonó el terreno para la emergencia de “agendas paralelas”.*

En el gobierno del Presidente Chávez, aunque formalmente el principio de la carrera administrativa sigue vigente para los órganos del gobierno central (tal y como lo establece la LEFP), por vías informales proliferan las contrataciones de personal. Bien sea por la vía del derecho –en aquellas organizaciones que no se rigen por la LEFP– o por la vía de los hechos, se está implantando un modelo de empleo público abierto que convierte en la práctica a los funcionarios en personal de libre nombramiento y remoción. Este modelo, si bien acaba con la perversión de la estabilidad incondicional, tampoco parece contribuir a la estructuración de los cuadros profesionales e institucionalmente comprometidos que requieren las organizaciones públicas venezolanas para mejorar su desempeño.

Es preciso reconocer que el sindicalismo es un fenómeno muy importante en el sector público. En la actualidad está planteado pasar de un régimen que reconoce los derechos a la negociación colectiva y a la huelga, a otro donde se restringe a los empleados de la AP el ejercicio de tales derechos por razones de interés público.

Sin entrar en juicios de valor sobre la pertinencia o justicia de este planteamiento, lo cierto es que implica un cambio importante en las reglas de juego que han regido la relación patrono-empleador en el sector público, al punto de que hasta la fracción sindical más cercana al gobierno ha comenzado a cuestionar las nuevas restricciones. En esta materia, es crucial que las partes se reconozcan y acepten recíprocamente y orienten sus relaciones a la transacción y concertación antes que a la confrontación y descalificación del otro.

Referencias bibliográficas

- Carrasco, Alejandro y Jorge Kiriakidis.
Ley del Estatuto de la Función Pública. Estudio Preliminar. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo.
- Comisión de Administración Pública (CAP).
Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional. Caracas. El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa. Caracas.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).
La Reforma Administrativa. Caracas.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003).
Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. World Bank Policy Research Department. Working Paper.
- Longo, Francisco (2004).
Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo, Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional. (2002a) Plan Nacional de Desarrollo Institucional. Versión preliminar. Caracas; (2002b) Panorama General de la Administración Pública. Presentación del Viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional. Agosto.
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs.
Public Administration in Venezuela: 1958-1961. Washington, D.C.