

J#1601
03

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA



*Políticas de formación de los funcionarios públicos e
institucionalidad de la administración pública en Venezuela
(2011)*

Para optar al título de magister Scientiae en Ciencia Política

www.digitalula.ve

UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
MÉRIDA VENEZUELA

DOYACION

Tutor:
Profesor Gustavo Alcántara

Tesista:
Pltgo. Ruth Castillo.

SERBIULA
Tullo Febres Cordero

Mérida, Octubre de 2013.

Resumen

Una nueva estructura administrativa, demandada por la reforma institucional sobrevenida gracias a la Promulgación de la Constitución venezolana de 1999, demanda transformaciones profundas de la administración, el funcionariado y los métodos de actuación administrativa de las instituciones del Estado en Venezuela. Frente a esta demanda surge el reto de modernizar las instituciones de la administración pública por la vía, entre otras, de la reinención del gobierno mediante la transformación de los ambientes laborales, de la formación de los funcionarios públicos y de los mecanismos de actuación administrativa.

Reinventar el gobierno significa, en principio, reinventar la estructura cognitiva de los administradores, tanto en su formación como en el medio ambiente en que estos desempeñan sus funciones cotidianas. A diferencia de otros métodos de modernización y cambio institucional, la reinención se preocupa por el sujeto de la administración y resta importancia a las condiciones estructurales históricas como una forma de superar aquellas condiciones que hacen ineficientes e ineficaces las instituciones del Estado. En tal sentido, ha sido objetivo de ésta investigación determinar las principales políticas públicas de formación de los funcionarios públicos en Venezuela y analizar algunos problemas del actual estatus técnico administrativo de dichos funcionarios. En fin, el presente es un trabajo monográfico sobre las políticas de formación de los funcionarios públicos, tanto las legislativas como las que se derivan de decisiones administrativas que buscan mejorar y modernizar los ambientes y las condiciones laborales de aquellos funcionarios. Es, en definitiva, una reflexión sobre las instituciones encargadas de la política de formación de los administradores públicos en Venezuela, las públicas y las privadas, sobre la legislación y las condiciones de trabajo de los funcionarios y sobre los beneficios que estos reciben por hacer de la política pública un sinónimo de eficiencia y eficacia.

Palabras clave: políticas públicas de formación, eficiencia, eficacia, funcionario público.

Índice

	Pág.
Introducción.....	I
Capítulo I	
Acercamiento a las teorías de los recursos humanos y de las políticas de formación de los funcionarios públicos	
1. Acercamiento a las teorías de las instituciones públicas y los recursos humanos.....	2
2. Algunas teorías del ambiente institucional de trabajo en la administración pública.....	8
3. Algunos enfoques sobre la formación de profesionales en la administración pública.....	16
4. Identidades organizacionales. Los administradores, la identidad institucional y los ambientes de la administración pública.....	24
5. El actor y el sistema, reglas y valores en las administraciones públicas de las democracias occidentales.....	28
Capítulo II	
Recursos humanos y políticas de formación de funcionarios públicos	
1. De los conceptos y teorías a la modernización y reforma democrática de la administración pública venezolana.....	40
2. Intentos de reforma de los recursos humanos en Venezuela.....	46
3. El aprendizaje a la historia institucional de la evolución de los proyectos de reforma institucional en Venezuela.....	54
4. Un análisis de la estructura administrativa venezolana, cinco décadas de evolución y modernización.....	61
5. Instituciones y actores en la administración pública venezolana.....	65
6. Perspectivas sobre la relación entre ambiente laboral, recursos humanos e instituciones en la administración pública de Venezuela.....	69
Capítulo III	
Reinventando las instituciones públicas y las políticas de formación de funcionarios en Venezuela	
1. El nuevo análisis de las instituciones y la reinención del gobierno al trasluz de la administración pública venezolana.....	76
2. Reinventar el gobierno actual en Venezuela ¿es posible, de qué manera?.....	83
3. El marco de la reinención institucional. Los recursos humanos y la reinención del gobierno...	92
4. Pretensiones de reinención institucional. Los recursos humanos y su administración reinventada.....	99
5. Algunos resultados del Informe 2005 sobre rendimiento nacional de la administración pública y la situación de los recursos humanos y su formación actual.....	105
Capítulo IV	
Políticas y Ambientes institucionales para los recursos humanos en la administración pública venezolana	
1. Los ambientes institucionales en la administración pública venezolana.....	123
2. Instituciones ineficientes y eficientes, las metas de los nuevos gobiernos de la V República.....	131
3. Políticas de formación de los recursos humanos de la administración. Reinventar la ética de los funcionarios públicos.....	136
4. Algunas notas sobre la evolución de las políticas de formación y profesionalización de la administración pública en Venezuela.....	143

Capítulo V
Estudios sobre las políticas de formación de funcionarios públicos en las instituciones gubernamentales venezolanas

1.	Estudios sobre las políticas de formación de funcionarios públicos en Venezuela.....	151
1.1.	El marco de la gerencia de recursos humanos en las instituciones venezolanas: un enfoque histórico.....	151
1.2.	Contenidos de las políticas de formación de personal en América Latina: del administrador al gerente público en perspectiva comparada.....	156
1.3.	El Informe del Desempeño de 2005.....	162
1.4.	Las Escuelas de gobierno y las universidades en Venezuela, y su relación con la formación de profesionales del sector público.....	166
1.5.	La formación de los funcionarios en los postgrados de las instituciones venezolanas ¿qué y cómo se aprende?.....	170
1.6.	Experiencias y políticas de formación: entre expectativas e instituciones especializadas en la actualidad del conocimiento de funcionarios públicos del Estado venezolano.....	178
1.7.	Experiencias autónomas de formación y profesionalización de los funcionarios públicos venezolanos.....	183
1.8.	Dos experiencias de formación política de los funcionarios públicos en Venezuela: los partidos políticos y la administración pública.....	190
	Conclusiones.....	198
	Referencias bibliográficas.....	

www.bdigital.ula.ve

Introducción

El debate actual sobre las políticas de formación de funcionarios públicos

En el año 1997 el Informe del Banco Mundial se titula “El Estado en un Mundo en Transformación. Luego del acuerdo logrado en Washington en ese año, los organismos multilaterales, los Estados de América Latina y del Norte y los de la Unión Europea y las Escuelas Superiores de Administración y Formación de Profesionales de la Administración se comprometieron en *hacer de sus instituciones públicas un interés común y prioritario*. Desde el año de la publicación del Informe del BM se ha creado un paradigma científico en los estudios sobre las instituciones y los funcionarios públicos, denominado por D. Kettl como “la reinención del gobierno a través del capital humano que lo conforma” (1999, 1039).

El nuevo paradigma del Estado en un mundo en transformación, que abarca desde mediados de los noventa hasta nuestros días, se encuentra estrechamente unido a la formación de un cambio, también paradigmático, en el estudio de las instituciones públicas. Con la publicación de *El Redescubrimiento de las Instituciones* de J. Olsen y D. March (1998) a principio de los noventa, muchos de los estudios sobre las instituciones perdieron su interés vital por el formalismo y el legalismo historicista que le era inherente desde el siglo XIX. G. Almond (1992) lo denominó *El retorno del Estado a los estudios de la Ciencia Política, ahora con la nueva propuesta de enfoques plurales y diversos sobre las instituciones públicas* (1992, 33).

“El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento” (Cavadías, 2001, 13). Lo más importante es que los agentes sociales, los administradores, gerentes, gestores, ciudadanos, clientes de la administración pública y actores políticos vuelven a la escena del paradigma científico que enmarca los estudios sobre las instituciones políticas y la democracia, precisamente porque a pesar de existir *excelentes*

legislaciones, metas comunes y principios democráticos como los esgrimidos en el Informe del BM de 1997, aún los procesos políticos y administrativos continúan entorpeciendo, los niveles de ineficiencia son cada vez más altos y los recursos parecen siempre insuficientes.

Cuando los procesos políticos y los *outputs administrativos* se enmarcan en un contexto de ineficiencia, como en las realidades latinoamericanas donde “la gente ha confiado poco en sus gobiernos debido a las insuficiencias de sus respuestas” (Méndez, 1999, 14) las metas de las políticas públicas y del *hacer del gobierno* empiezan a ser cambiadas con rapidez. La continuidad de una administración que se encarga de ser cada vez más eficiente simplemente no existe, así como no existe tampoco la posibilidad de aprender de los tropiezos y problemas, de seguir la senda de los proyectos y políticas públicas. La función de carrera en la administración sólo es un símbolo pero no una profesión académica, laboral y de vida. Pocos son los reformadores que “se detienen un momento a pensar en que los proyectos de mejora de las instituciones del Estado tienen que empezar por mejorar las condiciones de trabajo de los administradores, hoy en día contextualizados por una burocracia que no logra transformarlos en funcionarios” (Pereira, 2005, 261).

Este es uno de los principales problemas de América Latina y Venezuela. No existe continuidad ni en los programas de reforma ni en las políticas públicas. O. Oszlak (2009) ha analizado esta situación y expone que la no-continuidad es parte de un fenómeno institucional mayor: que la administración pública y la hechura de las políticas públicas “no tienen redes de confianza, a nivel de los funcionarios a nivel de las instituciones. Como afirmaba un político del Sur del Continente “hay que acabar con las viejas políticas y las antiguas administraciones para empezar un Estado nuevo”, a sólo cuatro años de que un competidor, victorioso en las elecciones, expresara exactamente lo mismo” (Oszlak, 2009, 79).

El problema de la no continuidad en la reforma y en el funcionamiento de las instituciones del Estado resulta un problema difícil de estudiar y tratar si el análisis no acepta que los planes y las legislaciones, aunque racionales y bien estructuradas, tienen que ser defendidas y en muchos casos reprogramadas por los niveles más activos de la administración pública, esto es, por los gerentes, los oficinistas, los ingenieros, los funcionarios públicos locales que atienden directamente las demandas de los ciudadanos. La importancia de que las reformas del Estado Latinoamericano de los noventa se realizaran a través de una visión neo-institucionalista que atiende a los agentes, radica principalmente en que se ocupa tanto de los planes de políticas públicas como de sus ejecutores.

Es un problema macro-político que puede resumirse con las palabras de J. Méndez (2001), “Latinoamérica [y, especialmente, Venezuela] ha sido una región con muchas reglas que se aplican flexiblemente. Tenemos ese comportamiento prismático señalado... o esa cultura de la negociación...” (2001, 14), que evita que buenas reglas y que excelentes planes políticos y administrativos se cumplan y tengan resultados adecuados y continuidad en el tiempo (legitimidad, gobernabilidad, estabilidad, confianza de los ciudadanos).

Lo que el nuevo análisis de las instituciones plantea como paradigma es volver al Estado y al estudio de los planes de reforma administrativa, y ello implica que, en buena medida, “las reglas operacionales y ejecutadas en la práctica por los funcionarios pueden decir más de los resultados para los individuos que las reglas promulgadas formalmente” (Méndez, 2001, 11). El actor político, el administrativo, el cliente ciudadano que exige buenos servicios públicos debe volver a compartir, junto a las normas y reglas de la burocracia del Estado, un lugar principal en el análisis político de las instituciones públicas.

La revolución del neoinstitucionalismo, en este nivel, radica en la importancia que se le ofrece a la reforma del Estado y de su administración pública a través de la

reforma basada en la *gente de la administración, en el capital humano*. “El Estado en cualquier parte del mundo realiza hoy en día una cantidad de tareas que hace 30 o 40 años era impensable” (Méndez, 2001, 8), esto conduce a reformar el Estado. Paradójicamente no sería hasta los noventa con el surgimiento del movimiento *reinención del gobierno* (que es parte del nuevo institucionalismo) que los funcionarios y los agentes políticos tienen una verdadera importancia.

El Estado ha crecido pero los directores de la administración han dejado de preguntarse si los funcionarios para ese Estado están capacitados. Si ha sido acelerada la contratación de nuevos agentes en aras de suplir las necesidades de un Estado cada vez más grande, ¿cuál es la fuente de la formación de estos nuevos administradores, cuáles son sus valores? Son interrogantes que han quedado excluidas del debate, a pesar de esa nueva importancia de los funcionarios en el estudio de las administraciones públicas contemporáneas.

En 1990 D. Osborne y T. Gaebler publican un informe para el Ejecutivo Norteamericano titulado *La reinención del gobierno (Reinventing Government)*. La propuesta de estos autores, que se puede sumar a la D. Kettl (1999), contiene cuatro elementos principales:

- a) “Reinventar el gobierno requerirá poner fin a la sobrerregulación... exige implícitamente que se abandone la propensión a modificar la burocracia y que se deje mayor parte de la administración a los administradores” (Kettl, 1999, 1045)
- b) “Reinventar el gobierno significa atender a los que hacen gobierno: los simples funcionarios deben dar paso a funcionarios comprometidos, o bien, criticando seriamente las normas y modificándolas demostrando que sus propios procesos individuales tienen mejores resultados, o bien, aceptando las reglas y ejecutando a la perfección (aunque esto sea imposible, pero siempre es una meta deseable) los planes gubernamentales encargados” (Osborne y Gaebler, 1990, 107).
- c) “Reinventar el gobierno requerirá atender al capital de la administración. Debemos responder a la demanda que hiciera en los ochenta el historiador G. Willis en torno a que nos estamos comiendo nuestro capital tanto intelectual como financiero. Debemos hacer del gobierno un gobierno de funcionarios y no un gobierno duro, frío y alejado de los ciudadanos” (Osborne y Gaebler, 1990, 33).
- d) “Debemos dejar de comernos nuestras semillas y edificar de nuevo la capacidad de resolver los problemas a los que se enfrenta la administración: los de dentro y los de fuera” (Kettl, 1999, 1061).

Una de las particularidades de estas perspectivas señaladas radica en que ponen en el centro del debate a los agentes de la administración pública. El administrador gubernamental no vive sólo del espíritu de las leyes, es un individuo que tiene requerimientos que si no son tomados en cuenta, si no se invierte en satisfacerlos, lo convierten en un ciudadano descontento dentro de la administración. Una situación que sin duda resultará en otros tantos ciudadanos descontentos. Al final, como afirma el nuevo institucionalismo, el contexto de las instituciones es vital para comprender el comportamiento de éstas: cuando ese descontento es interno, el comportamiento de las instituciones lo es también, la continuidad de las políticas no es una regla sino una excepción y la política queda a la deriva en cuanto a la materialización de esos elementos democráticos que le hacen ser representativa de los ciudadanos.

Otra de las particularidades hace referencia a la necesidad de devolver a la administración su capacidad de solucionar los problemas. Tener capacidad es tener acceso, por un lado y tener recursos intelectuales y de oficio para convertir el acceso en soluciones prácticas a las demandas de los ciudadanos y a las demandas de los demás administradores. Reinventar el gobierno, que es la situación del Estado en un mundo en transformación, implica reformar tanto la ciencia de la administración como a la administración misma.

Observar las normas de las instituciones con carácter de exclusividad y tratar de modernizar a la administración pública de los países del tercer mundo resulta ya insuficiente para los cambios que se requieren en la primera década del siglo XXI. Mantener la propuesta de planes macro-políticos *impecables e implacables* sin prestar atención a las necesidades de los funcionarios es continuar una senda de reformas que en América Latina tiene, al menos, un siglo de vigencia con los resultados menos esperados para los que lo proponen (ilegitimidad, ingobernabilidad, desconfianza, inestabilidad democrática, descontento de los ciudadanos, deficientes servicios públicos) como afirma L. Paramio (2003).

De este modo, luego del Informe del BM de 1997 los estudios de la administración pública diseñaron la estructura de una ruptura paradigmática. Autores como G. Peters se concentraron en cambiar las reglas de juego de la administración pública como ciencia: “como regla general (afirma Peters), es necesario analizar y explicar las operaciones del nivel más bajo de administración para comprenderla plenamente; es de lamentar que la mayor parte de la bibliografía sobre este tema se ocupe sólo del estrato superior” (Peters, 1999, 82).

La ciencia de la administración dedicó más de un siglo al estudio de un viejo institucionalismo que parecía construido al margen de las necesidades y los intereses de los ciudadanos y de los administradores. Las exigencias de la democracia y del Estado social, que es mucho más interventor que el simple Estado Liberal Constitucional del siglo XIX, generan condiciones para entender que los agentes internos (administradores) y los externos (ciudadanos) son realmente importantes (Chevallier y Loschak, 1993, 127).

El cambio de paradigma conduce al Estado y a los planes de reforma administrativa a *poner lógica y orden en casa*. Esa es la filosofía de una nueva ética del administrador que se propone a finales del siglo XX y a principios del XXI. Como afirman Shafritz y Hyde (1999)

Ha llegado la hora de poner en orden nuestra casa. La gestión administrativa del gobierno necesita modificación. La estructura ejecutiva del gobierno está lamentablemente anticuada... si tenemos fe en nuestra forma republicana de gobierno... debemos dedicarnos enérgica y valerosamente a la tarea de hacer eficiente este gobierno (Shafritz y Hyde, 1999, p.1043).

Incluso en los países desarrollados esta es una visión unitaria: a finales del siglo XX, el Vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore expresó “quienes trabajan más cerca del problema saben más que nadie como resolverlo” (Shafritz y Hyde, 1999, p.1043). Si bien, la preocupación por lo funcionarios no es un tema totalmente nuevo, sólo el neoinstitucionalismo y el movimiento de reinención del gobierno han hecho de esto una bandera académica de los estudios sobre la administración pública

que debería ponerse en práctica como una alternativa a planes que por años, en América Latina principalmente, sólo han dejado una herencia de ineficiencia de la administración pública.

En América Latina el interés por los funcionarios públicos ha sido reducido. B. Kliksberg es uno de los pocos investigadores que pueden aportar una vista panorámica sobre la situación de los funcionarios en los Estados latinoamericanos.

Según su estudio:

- a) “En América Latina existe una profunda necesidad de construcción de instituciones especializadas en la formación de funcionarios y gerentes públicos. Por muchos años el compadrazgo, el clientelismo, el nombramiento político, el amiguismo son las categorías que describen la asignación de los puestos en la administración pública latinoamericana” (Kliksberg, 1993, 41)
- b) “Los funcionarios públicos observan que sus puestos de trabajo, en una sociedad en que generalmente la economía se deprime con frecuencia, es una ventaja frente al desempleo y a la pobreza. Por muchos años, en ausencia del desarrollo económico, la administración pública ha sido un refugio para individuos desocupados” (Kliksberg, 1993, 44).
- c) “Una de las metas de los reformadores del Estado es, sin duda, saldar la deuda de los institutos de formación de administradores, de corte especializado. Los funcionarios deben convertirse en gerentes y gestores, aprender nuevas prácticas, pero en las Universidades en general las cuestiones públicas sólo se tratan subyacentemente, en las disciplinas de la Política y el Derecho, los funcionarios que estas forman pertenecen a las exigencias del sector privado” (Kliksberg, 1993, 108).

Al estudio de Kliksberg (1993) se han unido varios análisis más recientes, entre ellos A. Iglesias (2009) *La formación en administración pública en América Latina*. Luego de casi dos décadas del trabajo de Kliksberg, Iglesias conduce una investigación comparada entre la Escuela de Funcionarios de La Habana y las Universidades de Canadá. Entre sus conclusiones destaca Iglesias la importancia de los beneficios académicos para los funcionarios y la revolución que ha significado tratar a estos como capital humano más allá de las normas. Iglesias utiliza las categorías de capital realizadas R. Putnam (1992) en *Para hacer que la democracia funcione*, según la cual los funcionarios forman redes de confianza que aseguran “una mayor movilidad de los recursos y un mejor ambiente de trabajo institucional (Iglesias, 2009, 72-73).

Tanto el estudio de Kliksberg como el de Iglesias son parte de una respuesta desde América Latina a la *reinención del gobierno*. Especialmente el análisis de Iglesias es una respuesta a una década de erráticas políticas de reforma de la administración que no han traducido a las realidades latinoamericanas las demandas, exigencias y conclusiones del informe del Banco Mundial *El Estado en un mundo en transformación*. Políticas de reforma que, como afirma L. Paramio “tienen una profunda deuda de eficacia y eficiencia en el servicio público con los ciudadanos, que es necesario cancelar para lograr fortalecer la democracia en América Latina” (2003, 18).

En tal sentido, y para sintetizar, el estado actual del arte sobre el tema de los recursos humanos de la administración gira en torno a cuatro movimientos de estudio bien definidos:

- a) El retorno al Estado a través de un interés que compensa la exclusividad del formalismo y el estudio de las reglas de la burocracia (viejo institucionalismo) con un interés renovado por el proceso político de la administración pública y por los agentes y recursos humanos que ejecutan las órdenes y las reglas de las instituciones y del servicio público del Estado democrático.
- b) El surgimiento del movimiento de reinención del gobierno que establece dos elementos fundamentales, a saber: por un lado, la desregulación legislativa y judicial (no de la administración) sino del proceso de ejecución de los planes y proyectos del gobierno, por otro lado, un interés renovado en el proceso de contratación de los administradores, de compensación de sus oficios en el sector público y de creación de un ambiente institucional adecuado.
- c) La traducción de este movimiento, tras la publicación del Informe 1997 del Banco Mundial, en las realidades de América Latina y Venezuela a través de una nueva generación de reformas que se encarga de establecer las condiciones adecuadas de la formación de los funcionarios públicos de las burocracias en los países de ésta región.

- d) La implementación de estos movimientos en Venezuela en tres aspectos importantes: el contenido de los procesos de formación de los administradores, el ambiente institucional del proceso administrativo y las formas de organización institucional de Estado en Venezuela.

Estos son los cuatro movimientos de investigación que contextualizan el estudio del capital humano de la administración pública en los países de Occidente. No sólo representan análisis paradigmáticos, además son publicaciones de ruptura respecto a la bibliografía regular sobre los recursos humanos en el sector público. Estos estudios se presentan como la base

Algunas notas introductorias sobre los aspectos legislativos y jurídicos en la relación entre administración pública y administradores

El régimen de inclusión depende del sistema organizativo de personal, el cual fue creado en Venezuela en 1958 cuando el Ejecutivo nacional tenía “la más absoluta discrecionalidad en cuanto al nombramiento y remoción de los funcionarios públicos y en la fijación de las condiciones de trabajo: sueldo, designación del cargo y jerarquía” (Rachadell, 1974: p. 8). El sistema de inclusión ha sido permeado por la extensión de este presupuesto excepcional que otorga capacidad absoluta al Ejecutivo de unilateralidad y decisión en cuanto al régimen de los funcionarios públicos. En un primer momento se promulgó el *Reglamento de Administración de Personal para los Funcionarios del Gobierno Nacional* (1960) con la inclusión de las funciones de la Comisión de Administración Pública se empezó a fundamentar el primer régimen democrático de inclusión de los funcionarios públicos del Estado en nuestro país.

En la estructura administrativa de Venezuela, los contratos vitalicios son parte excepcional del régimen de inclusión de los funcionarios públicos: se refieren a los cargos otorgados por concursos de capacidad especializada, instituido en la *Ley de Carrera Administrativa* (1970) y reasumido en la *Ley del Estatuto de la Función Pública* (2002). Los cargos de carrera administrativa corresponden al modelo vitalicio

de contratación en el cual, una vez demostradas las habilidades técnicas, superado el proceso de prueba y en virtud de su nombramiento, empiezan a ejercer sus funciones con carácter permanente. Es difícil encontrar funcionarios vitalicios en la administración política venezolana, la capacidad de alternabilidad de los partidos políticos dominantes supuso un régimen de cambios de cargos en los niveles centrales de la administración, con lo cual desaparece prácticamente la figura vitalicia de las esferas de decisión organizativa.

Sin embargo, existen cargos vitalicios específicos, en especial en los regímenes ministeriales de inclusión, en las comisiones especializadas de las carteras administrativas en las cuales se necesitan continuidad de proyectos estructurales administrativos. Empero son factores excepcionales de estos niveles, al igual que de los niveles direccionales. En cambio los niveles departamentales son los mayormente incluyentes de los cargos vitalicios, en consideración a ser los últimos eslabones de la función administrativa, los departamentos asumen las acciones de rutina con mayor facilidad en la medida en que quedan excluidos operativamente de las decisiones que se han de tomar, debido al tipo de organización que se presenta en la estructura administrativa del Estado.

La absorción de los cargos vitalicios por parte de los niveles departamentales, supone una problemática grave en cuanto al funcionamiento eficiente de la administración pública. La discontinuidad de parte de los proyectos de las instituciones y organismos especializados en funciones de socialización, dicha interrupción genera un pragmatismo vulgar y un *incrementalismo* poco racional de la planificación de políticas públicas, o de la planificación de su implementación.

En la medida en que la alternabilidad de los bandos partidistas se hace efectiva en el sistema político, en esa misma medida los cargos vitalicios que aseguran un régimen de permanencia, producen un traslado obligatorio de los

funcionarios de carrera de los puestos y organismos para los cuales cumplieron los requisitos de inclusión, a otros cargos y organismos en los que la especialización pierde su sentido de ser y su eficiencia se reduce considerablemente.

Por ser los departamentos los últimos eslabones de la cadena de mando, los funcionarios vitalicios se sienten cómodamente afectados por la organización de cargos cerrados. Sin embargo, el modelo vitalicio asume el carácter de permanencia en el cargo especializado, es decir, la posibilidad de salir de los parámetros de funcionamiento específico de un cargo significa el ascenso hacia niveles de dirección correspondientes a los mismos parámetros de funcionamiento. Este principio es completamente violentado en lo que respecta a la administración pública en Venezuela, la permanencia en parámetros operativos específicos es una situación extraordinaria de las condiciones organizativas de la estructura administrativa en todos sus niveles, y en especial de los departamentos.

Por su parte los cargos de confianza de contratación temporal representan el factor de inclusión ordinario de los recursos humanos en la administración pública venezolana. En la medida en que los principios democráticos otorgan legitimidad a la función de los representantes delegativos de la voluntad popular, en esa medida se otorga la capacidad para nombrar al cuadro de funcionarios de libre remoción a cargo del nombramiento de los anteriores delegados democráticos, quienes por ser mayoría deben entrar en un fase de enlace con los nuevos funcionarios quienes, al empezar sus funciones han de eliminar el régimen de contratación de los antiguos acusadores de los cargos de confianza. En este sentido los cargos de contratación temporal ocupan más de tres cuartas partes de los funcionarios de la burocracia administrativa venezolana. Y se convierten en la regimentación de los recursos humanos ordinaria en todos los niveles organizacionales, en especial en los niveles centrales e intermedios de dirección.

Así, el régimen de contratación temporal se convierte en la forma de inclusión de los recursos humanos privilegiada en nuestra administración. Estos funcionarios son aquellos nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las dispuestas por la *Ley del Estatuto de la Función Pública*, en especial de los artículos 19, 20 y 21, en los cuales se someten a este régimen de inclusión a los miembros de las carteras ministeriales, a los cargos de extensión del Ejecutivo nacional, además de los niveles direccionales a excepción de los cargos de elección popular.

Aspectos metodológicos de la investigación sobre las políticas de profesionalización de los funcionarios públicos en Venezuela

En el inicio de la investigación, se planteó la siguiente hipótesis: *En Venezuela la formación especializada de los funcionarios públicos se enfrenta a tres contradicciones principales: a) la no-existencia de instituciones especializadas, nacionales y locales, de formación para el gobierno y la administración pública; b) la crisis de las estructuras de socialización y formación política e ideológica; c) la centralización del sistema de contrataciones y de la dirección de los planes y programas de formación para funcionarios públicos contratados por las instituciones públicas del Estado.*

Tal hipótesis estaba acompañada de los siguientes objetivos: 1) Determinar las contradicciones de la política de formación especializada de funcionarios públicos en las instituciones del Estado venezolano: a) los problemas del esquema de formación de los funcionarios públicos; b) las contradicciones del sistema de contratación de empleados y funcionarios públicos y; c) las condiciones adversas del ambiente institucional de trabajo. 2) Analizar la actual situación profesional de los recursos humanos en la administración pública en Venezuela. 3) Estudiar el sistema de administración de los recursos humanos del sector público en Venezuela: a) sistema de jubilaciones, b) esquema de contrataciones, c) niveles y formas de remuneración. 4) Establecer la relación entre los proyectos de reforma y modernización de la

administración pública venezolana y las políticas de formación especializada de los funcionarios públicos.

Tanto la hipótesis como los objetivos están estrechamente relacionados con el problema de las insuficientes políticas de formación integral de los funcionarios públicos de la administración pública nacional, la ineficaz gestión de recursos humanos y de ambientes de trabajo, la inexistencia de instituciones especializadas en formar funcionarios públicos y la amplia dimensión de la ineficiencia de la administración. Este problema se explica, como sigue:

En el año 2005, el Ministerio de Ciencia y Tecnología del Estado Venezolano reconoce, de forma directa y concreta, que existen graves problemas de eficiencia en la administración pública nacional y regional. En el apartado sobre la *gerencia pública* el *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2030* expresa que el Plan se realiza, en términos de:

Gerencia pública, con la finalidad de ofrecer respuestas pertinentes, con respecto a una serie de problemas que caracterizan a la gerencia pública venezolana, especialmente aquellos problemas de índole cultural que son inherentes a la estructura burocrática del Estado (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2004, 90).

Seguidamente, el Ministerio expone la crítica situación de la administración pública venezolana: “estamos en presencia una crisis en infraestructura, formación gerencia, de planificación estratégica, de gestión de proyectos, de atención adecuada a los ciudadanos; es una crisis de debemos resolver” (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2004, 97). Ciertamente no es común que un Ministerio, y menos un vocero oficial del gobierno, certifique que existe una situación crítica en la administración pública; sin embargo, la escasez de recursos humanos preparados y profesionalizados, el compadrazgo de la IV República y el neo-promocionismo de la V, así como la falta de respuestas concretas y eficaces a las demandas de los ciudadanos en materia de salud, educación y seguridad¹ y bienestar social, generan

¹ Recientemente, el propio Ministro de Interior y Justicia “reconoce que la inseguridad pública es el principal y gran problema del país” (elinformador.com.ve, Septiembre 22, sp).

las condiciones de éste reconocimiento concreto de una situación de crisis en la administración pública nacional, regional y local.

De ésta forma, el reconocimiento de la ineficiencia de la administración pública invita a la Ciencia Política a analizar las causas de tal ineficiencia, emparentando esa búsqueda con algunos de los planes que se han intentado, como el caso del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que aún no han tenido el éxito programado.

Tras la *primera y segunda ola de reformas del Estado en América Latina*, que estaban centradas en “la disminución del tamaño del Estado y el impulso de planes y recursos para el desarrollo de la economía y el fortalecimiento de la democracia” (Paramio, 2003, 17), la Administración Pública del Estado Venezolano resulta ineficiente en grado importante. Una de las causas de esta situación radica, en que “los resultados de estos procesos de reforma no fueron los esperados... en tanto se ratificó que era necesario emprender reformas adicionales para lograr las tasas de crecimiento sostenible y una reducción más significativa de la pobreza [ahora] el centro estaría en la calidad de los recursos humanos...” (Fuenmayor y Ochoa, 2003, 187).

Desde finales de la década de los noventa estos planes, centrados en la calidad de los recursos humanos como mecanismo de reforma de las instituciones administrativas del Estado, han sido postergados con la consecuente crisis de la administración pública. En la cultura política de las reformas del Estado en Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), estableció al menos cuatro líneas importantes de reforma, ninguna de las cuales estaba centrada en la calidad de los recursos humanos (Fuenmayor y Ochoa, 2003, 192). Esto implica que, desde los noventa, pocos han sido los estudios sobre los recursos humanos de la administración y su relación con la calidad del servicio público institucional del Estado venezolano.

Sin embargo, tras la publicación del Informe del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el reconocimiento de problemas en la formación de los funcionarios públicos apertura nuevas perspectivas sobre la reforma institucional del Estado y sobre los campos de estudio de la Ciencia Política y la administración pública. En este sentido, puede afirmarse que *la Administración Pública del Estado venezolano adolece de una crisis profunda en la formación de los funcionarios, empleados, directores y gerentes del sector público, a nivel nacional, regional y local.*

Ahora bien, la búsqueda de las causas de la crisis del sector público administrativo venezolano debe corresponderse con los estudios recientes sobre la reforma de las instituciones del gobierno en las democracias Occidentales. De suerte que, siguiendo los resultados de los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de Osborne y Gaebler, Peters, Iglesias, Kliksberg y Kettl (que son los referentes teóricos de la investigación) analizar los problemas de ineficiencia de la administración debe responder a la interrogante sobre los recursos humanos, su formación, su situación actual, su ambiente de trabajo y su remuneración económica, política y social. Esto es, que los estudios sobre las instituciones venezolanas deben ser complementados con el análisis de los recursos humanos en la administración pública del Estado venezolano.

Desde la perspectiva de los recursos humanos, en el siglo XX se propusieron cuatro teorías de la formación del capital humano: a) la teoría de la formación en los partidos políticos; b) la teoría de la formación formal e informal histórica, legal y cultural; c) la teoría de la formación de funcionarios en instituciones especializadas universitarias y de gobierno y; d) la teoría de la organización y el ambiente institucional para la formación de recursos humanos de calidad.

Si aplicamos estas cuatro teorías en la realidad institucional venezolana, podrá observarse con claridad que existe una crisis profunda de la formación, la

compensación, el ambiente y la adecuación de las labores administrativas públicas del gobierno en el país.

I. La primera de las teorías de formación de funcionarios es tomada de la traducción que Osborne y Gaebler realizan, al final del siglo XX, de la teoría weberiana de las instituciones de participación política moderna: los partidos. Osborne y Gaebler establecen que,

Por años, los partidos políticos sirvieron de plataforma de la contratación de funcionarios públicos de confianza, según las líneas marcadas por cada partido en el poder. Progresivamente con el avance de la democracia representativa, las exigencias de igualdad de contratación (ética, de género) y la estabilidad burocrática su intervención fue disminuyendo pero mantienen su importancia formativa, ideológica y de liderazgo, en el sistema político (Osborne y Gaebler, 1990, 72).

La misma definición de Weber de partidos, según la cual, estos son “estructuras de socialización política” (Weber, 1999, 33), asigna un papel de transferencia de valores ideológicos y políticos hacia individuos que profesionalmente asumen una vida política dentro del Estado o alrededor de él. Los partidos aseguran que una parte importante de los *trabajadores de vida política* sean integrados, cuando la tolda correspondiente obtenga la victoria electoral, a la burocracia del Estado.

En los años de la *consolidación de la democracia en Venezuela (1959-1989)* los partidos políticos funcionaron como un doble pivote político: articulaban y mediaban intereses entre gobernantes y gobernados, por un lado, y servían como plataforma política principal de miembros de la vida política del país. O. Sotolano (2004), describe esta forma de funcionar de los partidos políticos: “En el sistema político venezolano los partidos políticos eran el centro de ajuste y organización de las instituciones. Estas estructuras manejaban la vida política, desde las elecciones hasta el gobierno. La administración estaba compuesta de adeptos de uno de los dos partidos principales [Acción Democrática y COPEI]” (Sotolano, 2004, 18). Esto comprueba que,

La penetración social de AD y COPEI fue realmente exitosa en lo que a la sociedad venezolana de la mitad del siglo XX refiere, y eso se debió en buena medida por un sentido claro de trabajo, servicio social, canalización de expectativas y demandas, presencia permanente en gremios, sindicatos, colegios profesionales, asociaciones y sectores diversos, y fundamentalmente una organización impecable que les permitió copar los espacios durante más de cuatro décadas (Rivas Leone, 2010: 35-36).

No obstante, las nuevas realidades políticas del país a finales de los ochenta, entre las que se cuenta el agotamiento del sistema político bipartidista y el proceso de descentralización, junto a la crisis de liderazgo, como afirma Rivas Leone (2008), condujo a una reorganización del sistema de partidos que terminó en una condición histórica *sui generis* en la época de la democracia, pues

En Venezuela se produce un cambio significativo en las décadas de los 90 y siguiente, época en la cual los dos principales partidos del status, AD y COPEI, son desplazados en un primer momento (cambio moderado) en las elecciones de 1993, ratificándose dicho fenómeno (cambio radical o acentuado) en las elecciones de 1998. Merece destacarse que hay una estrecha correspondencia y relación en los años noventa entre el deterioro de las expectativas de los venezolanos, la crisis económica, los problemas de gobernabilidad, el deterioro de los partidos, e incluso los aspectos referidos a la participación, la abstención y la inferencia como parte de la cultura política del venezolano, todos en su conjunto sufren procesos de transformación de una cierta estabilidad o solidez a un estado de cambios cualitativos y cuantitativos apreciables, y en ciertos casos no sólo cambios sino profundas crisis (Rivas Leone, 2010: 45-46)

En el momento en que se transforma el sistema de partidos, paradójicamente, los nuevos movimientos políticos que se organizan ya no cuentan con las características de los partidos tradicionales, pues ni el centralismo democrático de partido ni su función de formación política y de liderazgo se presenta entre las expectativas de las nuevas organizaciones electorales más prominentes del país (hablemos del caso de Primero Justicia, Partido Socialista Unido de Venezuela, Nuevo Tiempo). Ante la crisis de los partidos y sus operaciones de preparación de los individuos para la vida política profesional, resulta difícil, como afirma O. Kirchheimer “que la vida política se haga en el partido, y que las instituciones partidistas se hagan a la vida democrática tanto como ésta depende de aquella” (1978, 26). Más importante aún, la formación de los profesionales de la administración queda al margen de los partidos tradicionales, así como el esquema de nombramiento

y contratación que provenían de los Comités Ejecutivos de Partido a nivel nacional y regional.

II. G. Peters ha especificado una forma de instrucción de los profesionales de la administración pública. Esta representa un tipo ideal conformado por la realidad institucional del Reino Unido,

La escuela generalista, ejemplificada por la práctica utilizada en el Reino Unido, selecciona a los que habrán de desempeñar papeles administrativos del servicio civil sobre todo de acuerdo con las capacidades intelectuales generales y el desempeño en la educación posterior a la secundaria... se sigue suponiendo que la inteligencia general (antes que la educación o el adiestramiento especializados) es todo lo que se requiere para desempeñar la tarea de filtrar la información, aconsejar a los ministros y preparar el camino para que los clientes del servicio civil queden satisfechos (Peters, 1999, 190-191)

Esta es una realidad que en Venezuela se encuentra a medio camino de culminación. En el año 1999, C. Ball publica un artículo de prensa titulado *Venezuela, el fin del compadrazgo*; en éste Ball define la forma por medio de la cual la administración pública se hacía de sus recursos humanos: “los políticos se hacían de otros políticos, y estos a su vez de otros de menos estatura. Las instituciones eran una familia sin competencia externa, o se estaba en el partido para pertenecer a la administración o simplemente no había cabida en la administración” (Ball, 1999, sp).

Autores como Ball, en los primeros años del gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías, suponían que la lucha del nuevo liderazgo contra el *stablishment* significaría nuevos métodos de control de las contrataciones, y que con esto, tal vez, se elegirían, o bien especialistas en administración, o bien gerentes cuyo conocimiento, al modo de la escuela generalista, fuere suficiente para guiar y poner en marcha los engranes de la administración venezolana. Una década después un nuevo compadrazgo ha surgido, pero ahora sin la competencia que tenían otrora Acción Democrática y COPEI.

Tanto a nivel nacional como regional, los profesionales universitarios que forman parte de la administración pública están relacionados directa o indirectamente

con el juego político-ideológico del gobierno nacional. En perspectiva, no sería despreciable que un gobierno fuere administrado por quienes comparten los valores del gobierno, en nuestro caso, por quienes pueden y quieren defender la revolución democrática iniciada en 1999. No obstante, la estructura crítica de la opinión pública en Venezuela se ha conformado de esos intelectuales cuya cultura del conocimiento se asemeja a la buscada por la escuela generalista, de forma que difícilmente los críticos del gobierno formen parte de sus filas.

A consecuencia, se han dado dos elementos importantes: las universidades autónomas, generalmente reñidas por cuestiones ideológicas y presupuestarias con el gobierno nacional, forman profesionales especializados en las áreas de Administración, Contaduría Pública, Derecho, Ciencias Políticas y Sociología, pero pocos de estos profesionales ingresan a las filas del gobierno, como afirma un editorial del portal de Internet *Es Noticia*, según el cual “el Estado se encarga [en el 2007] de 75% más trabajadores que hace nueve años” (2007, sp), entretanto, de estos trabajadores, pocos son formados en administración pública, ciencia de gobierno, gerencia pública o instituciones del Estado.

Es un problema importante que tiene que enfrentar el gobierno nacional, pues aquellos individuos que la escuela generalista consideraría aptos y necesarios para administrar los recursos institucionales del gobierno se encuentran en la periferia, a manos del nuevo compadrazgo que se ha impuesto gracias a varias situaciones políticas, entre las que destaca el amiguismo del PSUV, la publicidad a favor del gobierno, el elitismo de ministros que se rotan en carteras ministeriales y la conocida *Lista Tascón*.

III. G. Peters (1999) establece otro modelo ideal de formación de administradores: la escuela de profesionales y especialistas:

En Francia [afirma Peters], el gobierno mismo ofrece la preparación especializada que se requiere para ocupar un puesto en el servicio civil. La principal fuente de entrada a ese servicio es la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA), que da instrucción en

finanzas, administración y derecho. los ingenieros y técnicos requeridos por el gobierno se adiestran en varias *grandes écoles*, como la Escuela Politécnica. Los funcionarios de menor nivel se adiestran en los Institutos de Administración (Peters, 1999, 193).

En Venezuela, así como en buena parte de América Latina, las instituciones especializadas de éste tipo no han tenido éxito. Por años la Escuela Nacional de Hacienda Pública ha pretendido crear un modelo educativo especializado que ha chocado con la falta de recursos, con los problemas de la ética y con el compadrazgo nuevo y viejo del sistema político institucional venezolano. En tal sentido, puede afirmarse que

Los institutos de formación creados con la orientación de ESAP del Perú, ESAP de Colombia, o ENAP de Venezuela no han sido notoriamente exitosos en desempeñar su función manifiesta —usualmente concebida como un mejoramiento significativo de destrezas tanto en el campo de la administración como en otros campos entre los nuevos funcionarios y los funcionarios—. Existen muchas razones para este fracaso, una de las cuales es el tamaño de esta empresa. Además, con frecuencia, se han convertido en terreno propicio para resolver casos problemáticos —como por ejemplo el de los funcionarios públicos que no cuadran bien en su cargo pero que difícilmente pueden ser despedidos—. Las escuelas sufren de su ubicación en el centro de un círculo vicioso: la administración pública no es suficientemente comprendida o tenida en alta estima dentro de la sociedad, por lo cual los aspirantes a buscar entrenamiento sobre la materia son muy improbablemente los más ambiciosos o los mejor calificados, lo que a su vez genera un bajo prestigio de las escuelas (Himmergren, 2009, 58).

En el nivel de los postgrados que el gobierno *paga* a los empleados y funcionarios públicos, la situación no es menos precaria. Según E. Córdova (2009), en los estudios de postgrados dirigidos a los funcionarios públicos

La racionalidad se expresa en la incorporación de la “gerencia empresarial” como modelo explicativo de la realidad administrativa en lo público, ocurriendo, desde nuestra opinión, una seria limitación para la comprensión integral del problema público -en el plano de la realidad del fenómeno se vinculan además de aspectos técnicos de gestión, variables de orden social y político, de vital importancia para la formación integral- (Córdova, 2009, 83).

Esto simpatiza poco con la visión de un gobierno cuyos valores, actuaciones y discurso simplemente *van por otro camino*. En palabras de A. Rivas Leone (2010),

El actual gobierno ha venido acelerando el proceso de sustracción de valores, prerrogativas, poderes constituidos, competencias, espacios y demás, con unos daños incomparables... de tal manera que *a trocha y mocha*, con o sin razón éste gobierno decreta, impulsa, invade, confisca, maneja, señala y ejecuta un conjunto de ideas, propuestas y directrices, que no sólo no figuran ni aparecen amparadas en la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999, sino

además constituyen el más nefasto precedente de desconocimiento de derecho, libertades y garantías constitucionales (Rivas Leone, 2010, 162).

Una de las características principales del gobierno de los especialistas es que, necesariamente, el contexto de trabajo institucional está enmarcado por el seguimiento y el respeto de las reglas. Los planes y las políticas públicas conforman redes de confianza entre agentes gubernamentales que están basadas directamente en que *racionalmente* estos planes y políticas están avalados por un cálculo de utilidades, pérdidas y ventajas políticas directas e indirectas. Como resultado, un gobierno que ejecuta planes y políticas fuera, al margen o contra la Constitución es un ambiente institucional en que la racionalidad técnica del especialista, aún cuando la Escuela Nacional de Hacienda Pública y las Universidades Venezolanas funcionaran a favor de la especialización de recursos humanos para las instituciones públicas del gobierno, no tiene ningún tipo de cabida.

IV. El sistema de instituciones y el ambiente que en estas se crea no contribuye positivamente a la formación de recursos humanos de calidad técnica para la administración pública venezolana. Una vez más, la inexistencia de una política de formación de administradores, según los modelos de la escuela generalista o de la profesionalización especializada, o cualquier otro modelo racional, genera las condiciones para que la confianza entre administradores, que es la base de un ambiente de trabajo del cual se pueda esperar *algo calculado*, pueda producirse con éxito.

A diferencia, Venezuela es de los muy pocos países del continente que no tienen una institución que se encargue del adiestramiento y formación de funcionarios de gobierno o un plan de capacitación mínima y común para todas las instituciones públicas. Se sabe de la existencia de algunas instituciones que se dedican a la formación de funcionarios públicos, y de la eliminación de otras, me refiero a la Fundación Escuela Venezolana de Planificación, la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), y la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHPI-IUT) principalmente, así como la eliminación del Sistema Nacional de Adiestramiento. Sin embargo, la formación es segmentada en áreas muy específicas, propias de la naturaleza de cada una de las instituciones. En la FEGS se forman gerentes sociales, en la FEVP planificadores, en el COFAE a contralores y auditores, y en la ENAHPI-IUT en las áreas de ciencias fiscales. En la ya inexistente SNA se formaban a funcionarios en áreas de mejoramiento profesional, y su eliminación no ha dado cabida a una nueva estrategia o institución que supla sus funciones.

Lo cierto es que no existe una Escuela de Gobierno, donde se adiestre y se forme a los funcionarios nuevos y ya existentes de la administración pública, bajo una visión distinta fundada en el marco jurídico vigente que orienta la acción pública, así como los planes de desarrollo económico y social del país. En su ausencia, se siguen contratando por parte de la Administración Pública nacional, regional, estatal y local a empresas privadas, que por su naturaleza se ciñen a aspectos de orden instrumental. Llama la atención, la cantidad de funcionarios públicos de alto nivel que siguen acudiendo a las aulas de IESA a formarse en programas como el PAG, cursos cortos e incluso hasta los postgrados, que están muy lejos de reproducir los valores que tanto se ha reafirmado en el nuevo modelo de gestión de lo público (Fraija, 2011, sp).

A esta condición organizacional se suma la situación de la re-centralización de las funciones y asignaciones del sector público nacional. C. Moreno (2004) ha expresado que “la tendencia a la recentralización de las funciones y la concentración de poder político y administrativo es parte del gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías” (Moreno, 2004, 161). En un contexto de centralización y concentración de funciones y poder político, las estructuras de la contratación y de formación de los funcionarios públicos sufren dos tensiones importantes:

En primer lugar, la tolda política y las estructuras de poder alrededor de las cuales gira el poder, llámese partido, movimiento o líder, tienen prerrogativas amplias en el cambio y nombramiento de funcionarios desde el centro del gobierno hacia las regiones y las localidades, nada se les opone con verdadero éxito;

En segundo lugar, en ausencia de instituciones especializadas en la formación de funcionarios públicos, la contratación y el cambio de funcionarios, empleados y directores de la administración sólo sigue los patrones de necesidad de las estructuras y liderazgos y poco se deja a los requerimientos propios de la administración local o regional.

Al aplicar algunas de las teorías de la formación de los funcionarios públicos del gobierno a la realidad institucional actual de Venezuela, basadas en la corriente de la reinvencción de las instituciones administrativas del Estado, podemos construir una síntesis del problema de los recursos humanos en el Estado, a saber:

a) Con la crisis de los partidos políticos en Venezuela a partir de mediados de la década de los noventa (Rivas Leone, 2010) la vida política de los funcionarios

difícilmente accede a una formación ideológica que lo capacita para defender planes y proyectos institucionales a través de los valores aprendidos en las estructuras de socialización política.

b) Con las disputas entre las instituciones universitarias y las crisis del discurso y el quehacer democrático cotidiano, buena parte de los intelectuales se han refugiado alrededor del núcleo de la oposición al actual gobierno. Una propuesta de contratación y de asignación como la ejercida por la escuela generalista, como lo muestra Peters (1999), quedaría sin justificación racional en el momento en que la emigración de los recursos hacia la oposición, hacia el exterior del país o que se quedan en las instituciones universitarias autónomas disminuye el volumen de agentes y recursos humanos que puedan entrar al servicio civil venezolano por ésta vía.

c) El caso de las instituciones de formación de funcionarios públicos de tipo especializadas es paradigmático. Venezuela no cuenta con instituciones especializadas en formación de ciencias de gobierno. Aunque existe una tendencia por parte de los planificadores del gobierno para enviar a sus funcionarios a recibir estudios de actualización y postgrados en la Escuela Nacional de Hacienda Pública y en Universidades del país, lo cierto es que tanto la tendencia de estos estudios a trasladar las enseñanzas del sector privado a la administración pública, como la insuficiencia de recursos de la Escuela Nacional de Hacienda Pública (y su tendencia hacia la contaduría, la economía y la tributación públicas) evita que las actualizaciones y los estudios de postgrado obtengan resultados adecuados.

d) La re-organización institucional basada en la re-centralización y re-concentración de funciones y poder político de dirección de la administración implica consecuencias importantes para los recursos humanos. Entre las consecuencias principales resalta el modelo de contratación de los funcionarios que progresivamente se acerca a un modelo asignativo desde las esferas del poder central y de las direcciones regionales más cercanas a éste poder en términos de relaciones inter-institucionales. Con esto se rompe la regla administrativa de que quienes están más cerca del problema tienen

mayores conocimientos sobre éste y pueden resolverlo más adecuadamente, puesto que en muchos casos los directores de políticas públicas y los planes administrativos son poco representativos de las localidades en que se aplican, sobrecargando a los recursos humanos de la administración local y regional.

En el sentido señalado en los cuatro puntos que anteceden, los recursos humanos en Venezuela tienen una importancia trascendental para el análisis de las instituciones y de sus modelos de reforma. La reinención del gobierno venezolano no sólo tiene fallas a nivel de organización, como muestra el proceso de re-centralización, sino también problemas graves de recursos humanos, de contratación, de formación, de actualización de conocimientos, de dirección y sobretodo de ambiente de trabajo (una cuestión que se agrava con la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública -2002- donde la mayoría de los cargos pertenecen al rango de libre nombramiento y remoción y donde incluso los cargos logrados por concurso, definidos como cargos de funcionarios de carrera, quedan a merced de la libre remoción en los artículos 19, 20, 21 y siguientes).

Esto nos lleva a determinar los factores principales que influyen en los problemas de formación, contratación, organización y ambiente institucional en el que se desenvuelven los recursos humanos gubernamentales en Venezuela en la actualidad (año 2011). De modo que, a fin de cumplir con este objetivo y desarrollar la presente investigación se encontrará en el Capítulo I, un *acercamiento a las teorías y estudios sobre las políticas de la formación de funcionarios públicos y su importancia en el Estado contemporáneo*; donde se analizan las teorías de Osborne y Gaebler, la evolución de las teorías organizativas sobre recursos humanos y el advenimiento de un nuevo análisis de las instituciones políticas y administrativas del Estado. Esto con la mira puesta en aplicar, en los capítulos III, IV y V, estas teorías a la situación venezolana de los recursos humanos en el sector público.

Los capítulos II y III empiezan a integrar teoría y práctica de la formación de los funcionarios públicos en el nivel de la técnica y la tecnología. Se estudian los dos paradigmas de formación representados por la Escuela Generalista y por la Escuela de los Especialistas, una del Reino Unido y otra de Francia, como modelos ideales. Los capítulos IV y V se corresponden con la aplicación de las teorías estudiadas en las realidades latinoamericanas y la venezolana. Ciertamente, las condiciones sui generis de esta región conducen a hacer aplicaciones críticas, de modo que una parte de estos capítulos está centrada en seleccionar los elementos de las teorías que concuerden con la realidad. La segunda parte está constituida de una serie de estudios que, con los enfoques teóricos estudiados, permiten una visión crítica del problema que enfrentan las instituciones administrativas públicas venezolanas al no contar ni con Convenios con las Universidades ni con instituciones de formación en Pre y Post grado de funcionarios públicos.

www.bdigital.ula.ve

Capítulo I

**Acercamiento a las teorías de los recursos humanos y de las políticas
de formación de los funcionarios públicos**

www.bdigital.ula.ve

1. Acercamiento a las teorías de las instituciones públicas y los recursos humanos

En un artículo publicado en 1984, Johan Olsen y James March describen cinco tendencias contemporáneas del estudio de la Ciencia Política y de las instituciones de la política moderna. Estas tendencias vienen desarrollándose con cierta intensidad desde la década de los cincuenta hasta mediados de los ochenta, y suponen una generalización de los principales objetivos de programas de investigación desarrollados cuya publicación ha impactado de forma importante en la formación, la conservación o el cambio de paradigmas en la Ciencia Política y en la teoría de las instituciones del Estado. Tales tendencias teóricas de la Ciencia Política fueron sintetizadas por March y Olsen como sigue:

- a) Contextual, proclive a ver la política como una parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar la política del resto de la sociedad;
- b) Reduccionista, proclive a considerar los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas del comportamiento individual, menos inclinada a atribuir los resultados de la política a las estructuras organizativas y a las reglas del comportamiento adecuado;
- c) Utilitaria, proclive a ver la acción como el producto de un calculado interés propio, menos inclinada a considerar que los actores políticos responden a obligaciones y deberes;
- d) Funcionalista, proclive a ver en la historia un mecanismo eficiente para el logro sólo de los equilibrios apropiados, menos preocupada por las posibilidades de adaptación deficiente y no univocidad en el desarrollo histórico, y;
- e) Instrumentalista, proclive a definir la toma de decisiones y la distribución de los recursos como preocupaciones centrales de la vida política, menos atento a los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados mediante símbolos, rituales y ceremonias (March y Olsen, 1993, 3-4).

Una de las principales “protestas” de los señalados autores se dirige a que, como consecuencia de la exclusividad que estas tradiciones reclamaban para sí, se produjo un proceso de des-centralización de las instituciones políticas del trabajo investigativo y pedagógico, en el sentido de que estas ya no representaban un objeto de investigación privilegiado en los estudios de la Ciencia Política y de las propias teorías de la administración pública. Por años, afirman March y Olsen, “las instituciones formalmente organizadas han terminado por ser consideradas

simplemente como escenarios en los que el comportamiento político, guiado por otros factores fundamentales, tiene lugar (y nada más)” (March y Olsen, 1993, 2). En tal sentido, como bien lo afirma Gustavo Alcándara,

Fue a través de los trabajos seminales de March y Olsen (1993; 1997), que se retomó el interés por el estudio de la dimensión institucional en la ciencia política, planteando que el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad (Vergara, 1997: 9). Todo ello en un ambiente académico caracterizado por la tendencia a reducir la explicación de los procesos políticos a variables no políticas, en el que las formas institucionales jugaban un papel marginal (2009, 112).

Desde la década de los años cincuenta, el conductismo y algunas de las corrientes de pensamiento psico-social impulsaron una visión de la Ciencia Política a nivel microscópico, que prontamente desestimó la importancia de las instituciones en la vida política democrática. Con esto, tanto el juego de intereses como los componentes de las elecciones políticas particulares y grupales obtuvieron carta de nacionalidad en la Ciencia Política y fueron preferidos como objetos de estudio privilegiados frente a otros aspectos de investigación de la Ciencia Política. La consecuencia más inmediata fue, sin duda, la pérdida de la centralidad de las instituciones políticas para la ciencia del poder. Esta situación teórica de la Ciencia Política, entre los años sesenta y ochenta generó,

La pérdida del contacto con las instituciones políticas y gubernamentales, la incapacidad para apreciar la autonomía de la esfera política, pues esto era el resultado de las diversas tradiciones intelectuales de las que habían surgido los estudios de la política [en estas fechas] (Almond, Flanagan y Mundt, 1993, 47).

Sin embargo, soluciones a corto plazo como la que representa la reconstrucción de los modelos estructural funcionalistas y las teorías de los juegos y de la elección racional no se presentaban como alternativas inmediatas realmente viables para redescubrir las instituciones en los proyectos de estudio de la Ciencia Política. La crítica a las teorías de Talcott Parsons y de Robert Merton, y las de sus seguidores, había sido demasiado fuerte para aventurarse a una reconstrucción directa del estructural-funcionalismo como instrumento investigativo para reconstruir la centralidad de las instituciones en la vida política de las democracias occidentales a

finales del siglo XX. Y las teorías de la acción colectiva y de la elección racional habían sido tomadas para el uso exclusivo de los enfoques conductistas e historicistas, lo que no significaba en sí mismo un cambio importante.

Al respecto, Richard Münch (1991) ha analizado la situación de la teoría parsoniana y de sus allegados funcionalistas, y ha concluido que, en los años ochenta:

A pesar de que en el momento presente la tradición teórica parsoniana está sufriendo una considerable renovación. Aún muchos científicos sociales, especialmente sociólogos siguen declarando muerta esta tradición. Aún desconfían estos [teóricos y sociólogos] de que al someter a las instituciones al análisis teórico sea preciso disponer de una amplia teoría de la acción capaz de incorporar tanto el estructuralismo como el funcionalismo (Münch, 1991, 156-157)

A pesar de estas y otras críticas, y en medio de las tendencias conductistas y de las estructural-funcionalistas, en la década de los ochenta surgen movimientos importantes, aunque de reducido tamaño, que pretenden devolver la centralidad del Estado y de las instituciones políticas democráticas y administrativas en el estudio de la Ciencia Política. Ya en los primeros años de la década de los ochenta, Charles Lindblom, Gabriel Almond, James March, Albert Simon, Johan Olsen y Albert O. Hirschman, entre otros, promocionaban un nuevo descubrimiento de las instituciones políticas: como afirmaría más tarde Gabriel Almond (1992), el retorno al Estado es una cuestión teóricamente inevitable para la Ciencia Política, porque éste es el escenario moderno por excelencia.

Éste movimiento, poco cohesionado en sus inicios, estaba amalgamado en parte por dos supuestos teóricos primarios, que luego serían desarrollados como base de las futuras investigaciones teóricas y empíricas de la Ciencia Política:

- a) Tanto el conductismo como el estructuralismo y el funcionalismo ya no eran modelos teóricos eficientes para analizar la política de las sociedades democráticas complejas;

- b) Habría de aprovecharse el desarrollo teórico y las tendencias de la Ciencia Política actual para construir nuevos modelos de análisis. Es precisamente en éste intermedio entre modelos, es decir, entre la crítica y el aprovechamiento, que surge el movimiento teórico del nuevo análisis de las instituciones. En tal sentido,

En 1981, siendo Charles E. Lindblom presidente de la American Political Science Association y Theodore Lowi y Sidney Tarrow coeditores del Comité del Programa, se decidió que todos los títulos de los seminarios y mesas redondas de la reunión anual deberían incluir la coletilla “y el Estado”. La razón de ello era que la revolución conductista había desdeñado el poder y la autonomía del Estado (Almond, Flanagan y Mundt, 1993, 45).

Desde éste momento, los esfuerzos por integrar un movimiento de trazos teóricos sueltos sobre las instituciones no han desistido en su intento. Hoy es posible observar a la Ciencia Política imbuida de nuevos análisis de las instituciones políticas. Aunque sigue siendo un movimiento poco amalgamado, lo cierto es que ha permitido que se realicen investigaciones importantes en el campo de las instituciones de la administración y de la política entendida como proceso, esto es, de la política entendida como el conjunto de decisiones, recursos y acciones destinadas a dar respuesta a las demandas de los ciudadanos según las reglas de la democracia.

En América Latina el movimiento del nuevo análisis de las instituciones ha tenido cierta repercusión en las ciencias sociales. Tal movimiento ha estado unido a la lógica de las reformas administrativas e institucionales del Estado y a las propuestas de desarrollo y consolidación de la democracia. No obstante, ha sido un instrumento de análisis que ha mostrado su eficiencia respecto a los enfoques tradicionales. Esto se debe a que no admite reduccionismos ni determinismos y ello contribuye a la adaptación de las teorías institucionales y del Estado democrático, generadas en Europa y Estados Unidos, a las realidades latinoamericanas.

En América Latina el debate sobre la democratización y la transición de gobiernos militaristas a gobiernos civiles democráticos ha ocupado el lugar más privilegiado de la Ciencia Política. Es un debate sobre la reforma institucional que ha continuado hasta hoy con diversos matices y explicaciones dentro del enfoque de las ciencias sociales. Entre estos enfoques destaca el neoinstitucional, el cual ha analizado algunos componentes del proceso político de la región

dando prioridad a las instituciones como variables independientes con gran capacidad de explicar la modificación o permanencia de conductas, y comportamientos de los individuos o grupos que conviven en la sociedad. En este sentido, se reconsidera la importancia de las instituciones, donde la innovación de las mismas y las reglas de juegos claras forman parte del lenguaje de los aparatos públicos latinoamericanos, pasando estas a ser referencias obligadas de los organismos multilaterales, gobiernos y académicos que participan en la reforma del sector público (Cavadías, 2001, 18).

Contemporáneamente, la importancia instrumental ganada por el nuevo análisis de las instituciones se une a la necesidad de reformar el Estado en América Latina. Desde los ochenta y noventa, especialmente desde 1997 y las propuestas del Consenso de Washington, analizar las instituciones políticas del Estado es un objeto de investigación prioritario para los estudios de Ciencia Política en la región. En éste marco de estudio, analizar la reforma de las instituciones como mecanismo de reforma integral de la sociedad se ha convertido en el paradigma reinante de la Ciencia Política y los estudios de la administración pública en la región.

En contraste, el movimiento del nuevo análisis de las instituciones, afirman Almond, Flanagan y Mundt (1993), ha sido difícil de concretar porque mantiene aún hoy ese carácter instrumental que desde los noventa se le ha asignado. Además, no existen aportes paradigmáticos en las áreas del estudio reciente de las instituciones desde América Latina, puesto que éste tipo de aportes se han establecido en modelos de análisis del corporatismo (Schmitter, 1994) y de la democracia (O'Donnell, 2004).

Ahora bien, en la presente investigación interesa el enfoque del nuevo análisis de las instituciones porque en el marco de los modelos explicativos de la Ciencia Política, éste movimiento teórico permite observar, la situación de los recursos humanos en el marco de las instituciones del Estado. Esto porque, a diferencia de los modelos de la teoría de la organización, que generalmente adquiere material de referencia empírica de las empresas privadas, las evaluaciones del nuevo análisis de las instituciones permiten observar a los funcionarios en su ambiente político, cuestión que ha sido difícil de estudiar con los enfoques tradicionales de la teoría de la organización.

Las teorías del nuevo análisis de las instituciones observan a los recursos humanos en su relación con un sistema de instituciones que son causa o pretenden impulsar el desarrollo de las demás instituciones sociales (Przeworski, 2004). Al respecto, la centralidad del Estado en América Latina en los procesos de desarrollo ejerce influencias positivas y negativas en relación a los estudios de las instituciones políticas: positivamente, el Estado y sus instituciones representan un objeto de estudio privilegiado; negativamente, esto no se ha traducido en modelos explicativos directos que permitan establecer las relaciones entre los conflictos inter-individuales y el funcionamiento de las instituciones o entre la formación técnica e intelectual de los funcionarios y la efectividad de las políticas y administraciones públicas del Estado.

A razón de ello, pretender analizar los recursos humanos en la administración pública en Venezuela requiere de, al menos, cuatro modelos de explicación que son propios del nuevo análisis de las instituciones (y que serán analizados por separado): en primer lugar, las teorías del ambiente institucional; en segundo, los enfoques del interés renovado por los recursos humanos; en tercer lugar, los esquemas de “adquisición” de recursos humanos en las instituciones, y; por último, las relaciones entre los actores administrativos, el sistema de la organización de las instituciones públicas y la eficiencia en el cumplimiento de reglas y metas programadas.

Estos cuatro modelos constituyen la base del estudio del nuevo análisis de las instituciones, porque ellas se encuentran en un intermedio entre dos reduccionismos, el conductista y el enfoque estructural-funcionalista. Como resultado de la convergencia de estos modelos en un mismo análisis de los recursos humanos administrativos, la estructura de las reformas institucionales se relaciona con la importancia de los funcionarios del sector público para la planificación, implantación y crítica de las reformas administrativas y del desarrollo integral de la sociedad.

Es un cambio del modelo general de investigación tradicional, que supone que la centralidad del Estado permite observar a la política como una relación exógena de la sociedad, o bien como una relación endógena del Estado. La vida política está íntimamente relacionada a las formas institucionales del Estado, y esto es una realidad presente en las sociedades latinoamericanas dada la importancia de la Administración Pública en los procesos de desarrollo económico y social. Pero ni la política se realiza con fines de que el Estado sea un reflejo de la sociedad, ni la sociedad es un títere de las políticas del Estado.

De modo pues que, cuando el análisis supone de forma exclusiva que el Estado es un reflejo de los intereses de la sociedad, entonces las reformas dejan de responder a las demandas que provienen de las instituciones políticas y empiezan a responder sólo a las exigencias de los intereses sociales vinculantes. Cuando se supone que el Estado controla totalmente a la sociedad, sin conflictos importantes, entonces las reformas responden a las élites de la administración pública marginando las demandas de la sociedad.

Un análisis intermedio, como el que se pretende en las líneas siguientes (donde se sentarán algunas bases teóricas y se colocarán algunos ejemplos de la región), asume que la influencia de la sociedad en la formación de funcionarios es importante, tanto como lo es la experiencia de los funcionarios al mando de los procesos de desarrollo de la sociedad. Con esto, se cierra el círculo de interdependencia de escenarios de la política, esto es, analizar las situaciones sociales de la administración a través del funcionamiento de las instituciones sociales al servicio de la formación de funcionarios y, en contraste, analizar la vida política de los funcionarios en relación a las demandas de los ciudadanos, es decir, cómo se atiende y con qué recursos humanos y técnicos se implementan las políticas públicas del Estado.

2. Algunas teorías del ambiente institucional de trabajo en la administración pública

En 1982 Chris Argyris, un académico comprometido con la administración de Estados Unidos, escribe un ensayo sobre la relación entre los individuos y las organizaciones públicas estatales (en el caso concreto, las instituciones federales de gobierno). Según Argyris, la vida de la política práctica cotidiana se genera en dos escenarios particulares: por un lado, la personalidad de los funcionarios y de los ciudadanos; por otro lado, la organización de la ciudadanía y los recursos de la administración. Desde la perspectiva que describe Argyris, la administración pública y la vida política no están separadas, como se suponía desde el enfoque tradicional de la división entre administración y política, sino que se encuentran interconectadas por los escenarios en los cuales la vida política se practica.

En un sistema de instituciones democráticas, afirma Argyris, la base de la ciudadanía es “un individuo sano que tiende a reducir sus sentimientos de dependencia, sumisión, subordinación y pasividad ciegos hacia la administración” (Argyris, 1982, 13). Esto genera en la personalidad de los ciudadanos la percepción de que la administración pública es un escenario en que puede entrar o salir, según sus propias disposiciones, y hacer o no un tipo de vida política específica como una demanda a la administración, alguna participación electoral o un tipo de protesta contra la administración pública.

También en la democracia, la base de los funcionarios públicos es la relación entre las demandas y órdenes de la administración (alta gerencia pública) y las acciones necesarias que estos deben realizar para hacer eficientes los programas de las políticas públicas. El sistema de instituciones públicas intenta “reducir la probabilidad de que las acciones de los funcionarios sean objeto de actos unilaterales y arbitrarios, bien porque las órdenes provengan de gente en el poder que no sigue las reglas, bien porque las ejecuciones de los funcionarios no sigan ellas mismas las reglas de la administración” (Argyris, 1982, 19).

Uno de los resultados a los que llega Argyris en su estudio (1982) puede sintetizarse en su construcción de un modelo de escenarios endógenos y exógenos de la vida política:

- a) Desde el exterior, los ciudadanos tienen opciones para entrar en el escenario de la política, en las elecciones, en las demandas a la administración, en las quejas al sistema de justicia o en las solicitudes de hacer efectiva la representación política de sus legisladores.
- b) Desde el interior, los funcionarios no tienen opciones respecto a la práctica cotidiana institucional, o bien siguen las reglas de la administración y las cumplen a cabalidad (lo que es extensible también a las ordenes y contenidos de los programas de políticas públicas), o bien no siguen ciertas reglas con las correspondientes sanciones legales y políticas que ello acarrea.

Lo más importante del análisis de Argyris es que representa uno de los primeros modelos teóricos del ambiente institucional que describe directamente a la administración como un escenario aparte de otros tipos de organizaciones: de las empresas privadas y de las organizaciones de la sociedad civil.

- a) En primer lugar, Argyris describe a la administración pública como un sistema de reglas, es decir, una organización institucionalizada formal.
- b) En segundo lugar, la administración pública ofrece la oportunidad al administrador de ser responsable, pues coloca en su mercado informativo el contenido de las reglas y metas institucionales que deben cumplirse.
- c) En tercer lugar, la administración se observa como un escenario individualizado, esto es, donde la pertenencia a la institución es voluntaria y

compromete a los funcionarios de manera expresa: se cumplen las reglas o no se pertenece a la administración.

- d) En cuarto lugar, a diferencia de las organizaciones sociales, en las organizaciones políticas y administrativas no se permite a los miembros “crear su propio mundo informal, con sus propios valores y cultura en el que pueda hallar amparo psicológico y un soporte firme para mantener la estabilidad durante el proceso de producción, distribución o consumo de bienes y servicios” (Argyris, 1982, 20).

El modelo de Argyris ha servido de base para posteriores análisis del ambiente institucional porque representa dos ventajas comparativas de explicación respecto a los modelos anteriores:

- a) El modelo de reglas y órdenes, que podía ser aplicado a otras organizaciones sociales, recrea condiciones de pertenencia diferentes en la administración pública respecto a las instituciones sociales no gubernamentales, pues no existen en ésta administración alternativas de construcción de espacios informales psicológicos o sociales que sean maniobrables por los funcionarios y puedan ser flexibilizados.
- b) Los esquemas de identificación con las órdenes y metas institucionales resultan diferentes en la administración pública respecto a las demás organizaciones sociales. La lógica de los intereses particulares que crean una organización social, en el momento en que estos convergen, no se aplican a la administración. Los intereses de los funcionarios resultan importantes para que estos se identifiquen con la administración pública, pero es una relación sujeto-objeto, es decir, es una relación entre lo que ofrece la administración objetivamente y la aceptación de roles y normas por parte de los funcionarios públicos.

Éste tipo de relación sujeto-objeto es lo que describe lo específico del ambiente institucional de la administración pública. No es un conjunto de intereses unificados lo que da origen a las instituciones gubernamentales contemporáneas. El contrato social, que es una teoría de la legitimación de las instituciones, sólo se produce a nivel de los ciudadanos como un todo, y en una esfera externa a las instituciones gubernamentales, incluso es anterior a la existencia de éstas. A diferencia de éste, el contrato que realizan los funcionarios con la administración no es un acuerdo de ciudadanía activa, sino un compromiso de servicio a la ciudadanía a través del uso de recursos públicos.

Según ésta lógica del contrato de la administración, un funcionario adquiere un sistema de identidad con las instituciones precisamente por la especificidad de las características de su contrato. Max Weber fue uno de los primeros teóricos que ofreció una definición de éste tipo de contratos administrativos públicos: “un individuo cuya ética no le pertenece... [que] presta sus servicios sin propiedad privada de los medios de los que hace uso... coaccionado por reglas jurídicas precisas... que cumple las disposiciones y órdenes que le son encomendadas...” (Weber, 2003, 78).

Lo que diferencia la teoría de Argyris de la teoría weberiana del contrato administrativo es que Weber coloca al individuo, sin propiedad de los medios de trabajo y sin disposición de resistir a las órdenes o de generar conflictos de intereses como el modelo a seguir, el tipo ideal del burócrata administrador. En contraste, Argyris entiende, como buen nuevo institucionalista, que el administrador “también puede asumir una función activa para influir en la organización formal pública” (Argyris, 1982, 33).

En la teoría tradicional de la administración pública, el burócrata es un modelo automático de respuesta a las demandas según los procedimientos de la

administración y las legislaciones vigentes. Es una teoría de la conservación de las instituciones públicas basadas en la capacidad del ambiente institucional para reducir al mínimo, pues no puede desaparecer completamente, el nivel de los conflictos entre funcionarios públicos. A diferencia de ésta perspectiva, la versión de Argyris expone dos distinciones importantes: la relación sujeto-objeto, que es objetiva en sí misma, pero que no excluye otro tipo de interacción: sujeto-sujeto.

El ambiente institucional de la administración es coercitivo en sí mismo. Los procedimientos son expresos, casi nada queda fuera de ellos, razón por la cual siempre existen diferentes grados de conflicto entre el administrador y la organización gubernamental a la que pertenece. Por esto, “las tensiones entre el individuo y la organización son más producto de las exigencias de racionalidad y especialización...” (Argyris, 1982, 29). Pero que sea así de coercitivo no implica que elimine todo tipo de racionalidad y de comunicación entre los miembros de la organización. Los funcionarios se comunican entre ellos, critican los procedimientos aunque no dejan de asumirlos, se comunican con los ciudadanos, crean conflictos de intereses, por ejemplo, cuando el sistema comete un error y retrasa el ascenso jerárquico de un funcionario.

La coerción termina siendo parte del sistema pero no lo es todo. Los administradores, afirma Argyris con su teoría del ambiente institucional, no son autómatas que siguen ciegamente las órdenes y los procedimientos; como todo en la naturaleza humana, siempre se admiten excepciones, y de estas surgen los cambios y las adaptaciones organizacionales a otros tipos de legislación para la administración y se abren nuevos caminos en dirección a fijar nuevas pautas de los procedimientos administrativos que deben seguir los funcionarios públicos.

La teoría del ambiente institucional de Argyris contribuye a explicar por qué es importante, para el estudio de las instituciones, el análisis de los recursos humanos, pues el ambiente institucional de las organizaciones públicas (aunque su principal

característica sea la coerción de normas y procedimientos), no deja de reproducir condiciones de comunicación e interacción entre administradores.

Desde la perspectiva de Argyris, el ambiente institucional está conformado por cinco elementos principales, que sirven de referencia a la investigación de los recursos humanos en la administración pública del Estado venezolano contemporáneo, a saber:

- a) Que el ambiente institucional está compuesto por un preciso número y contenido de normas y roles. Que en su formación inicial, estas normas y roles representan un tipo ideal. Tal ambiente está cargado de un sistema de coerción importante basado en normas y roles pero que esto no evita tipos de interacciones entre funcionarios, y menos aún, evita interacciones entre funcionarios públicos y clientes ciudadanos.
- b) Esta condición de funcionarios “que se comunican” sirve de base para recrear tres tipos de escenarios: las relaciones entre el administrador y la administración que es sujeto-objeto, las relaciones entre el administrador y otros miembros de la organización y, por último, las relaciones entre el administrador y los ciudadanos.
- c) La diferencia entre los escenarios de la administración pública y los de otras instituciones radica en los tipos de relaciones que en los escenarios de las organizaciones públicas se recrean: su característica principal es la coerción de normas y roles, de modo que estas relaciones se enmarcan en un sistema de asignaciones difíciles de flexibilizar. No obstante, los intereses particulares son paralelos frente a las metas y objetivos de las políticas públicas porque a los funcionarios le importa que la parte objetiva de la administración tenga buen funcionamiento a fin de que puedan exigir más a la administración de forma justificada.

d) Existe un nivel importante de relaciones inter-personales que los estudios científicos deben atender para lograr una mejor comprensión de las administraciones públicas. Como el sistema es de coerción principalmente, pero admite ciertos tipos de interacción, resulta que el nivel de interacciones y el tipo de individuos (formación profesional) que las realiza importan, porque de ello depende la capacidad de asimilación e identificación que los funcionarios públicos tengan respecto a la información que la administración coloca en el mercado.

e) Además, el nivel de las relaciones entre los funcionarios y los ciudadanos es vital y esto cambia la perspectiva tradicional según la cual las administraciones se analizan por su estructura de roles y normas y por sus estructuras de alta gerencia. Ahora, junto a estas, el análisis de las organizaciones públicas requiere también la explicación del ambiente en que los programas de políticas públicas son materializados de forma inmediata, esto es, la explicación de cómo los funcionarios (y qué tipo de administradores) tratan, interactúan, comparten y sirven a los ciudadanos comunes en sus funciones cotidianas.

De ésta forma, se establecen tres direcciones básicas para el estudio de los recursos humanos desde la perspectiva del ambiente institucional:

a) La importancia del sistema de interacciones de los funcionarios con su ambiente institucional: ofertas de trabajo, recursos con los que cuenta la administración pública, tipos de carrera laboral que se ofrecen, niveles de coerción, oportunidades de liderazgo, oportunidades de formación profesional académica y práctica, beneficios y bonificaciones corrientes y ocasionales.

- b) Las interacciones entre los funcionarios públicos: tipos de liderazgo administrativo; adhesiones ideológicas y culturales a tipos específicos de organizaciones de estructuras, normas, roles y recursos; las contradicciones con programaciones de políticas públicas; los esquemas de regulaciones morales entre administradores; los intereses, la competencia y las referencias del otro de los administradores.

- c) Las interacciones entre funcionarios públicos y ciudadanos clientes: receptividad, disposición, infraestructura adecuada, regularidad, intensidad de atención, normas de atención, conflictos de interés entre ciudadano y administrador.

Estos tipos de interacciones permiten explicar a la administración de forma invertida. Muchos de los estudios sobre administración pública, como afirma Mariano Baena del Alcazar (2000), “están centrados en una perspectiva excesivamente normativista que desestima la práctica real de la administración” (2000, 72). El nuevo análisis de las instituciones y el enfoque de Argyris sobre el ambiente institucional se encargan, en buena medida, de estimar de nuevo la práctica real de la administración, asumiendo los conflictos de intereses, las ofertas de la administración y las formas en que los funcionarios tratan a los ciudadanos clientes.

Al final del recorrido, la ética del administrador no es la ética de un autómatas que sigue ciegamente las reglas de la burocracia. Es una ética más o menos comprometida con una administración cuya oferta de servicios él ha aceptado y que puede estar interesado en mantener e incluso mejorar. Siendo así, la eficiencia no sólo es una opción de la administración en términos objetivos, sino también un referente subjetivo propio del administrador interesado en mantener su puesto de trabajo y mejorar las condiciones de su ambiente a medida que mejora la legitimidad funcional de la administración. En definitiva, es un análisis invertido en comparación a las perspectivas tradicionales de la administración pública.

3. Algunos enfoques de formación de profesionales de la administración pública

Entre los enfoques teóricos del análisis institucional encargados de estudiar los procesos y los resultados de la formación de los miembros de las organizaciones públicas destacan: *la perspectiva de formación de los especialistas*, que establece que instituciones específicas deben encargarse de la formación de los funcionarios públicos, asumiendo que el carácter de la formación especializada de los funcionarios públicos es de tipo técnico y tecnológico; *la perspectiva de la formación multidisciplinaria de los agentes institucionales*, según la cual una multiplicidad de escenarios se encargan de la formación de los funcionarios del sector públicos.

Existen dos tipos ideales de estos enfoques teóricos: la administración del Reino Unido y la administración pública del Estado francés. En el caso del Reino Unido, afirma Guy Peters (2001) se ha conformado, desde finales del siglo XIX, una escuela institucionalizada denominada Escuela Generalista que “selecciona a los que habrán de desempeñar papeles principales del servicio civil sobre todo de acuerdo con las capacidades intelectuales generales y el desempeño en la educación posterior a la secundaria” (Peters, 2001, 190-191). El caso francés también es paradigmático, pues “en Francia, el gobierno mismo ofrece la preparación especializada que se requiere para ocupar un puesto en el servicio civil superior” (Peters, 2001, 193).

Ambas Escuelas representan los modelos más tradicionales de la formación de profesionales de las organizaciones del sector público. No excluyen otras formas de profesionalización, sino que se asumen como centros de conexión entre los agentes, su proceso de formación profesional y su pertenencia a la administración pública. Junto a estas formas modelares se encuentran, como instituciones intermedias, los partidos políticos, los centros de liderazgo, las Escuelas Privadas de Formación Administrativa, los Institutos de Investigación en Ciencias Sociales y Ciencias de Gobierno.

Según el sentido no reduccionista del análisis de las instituciones que se ha tomado como referencia, si bien los modelos ideales pueden explicar las asignaciones y las contrataciones de los funcionarios de los niveles superiores de la administración y el servicio civil del Estado en estos países, y en otros que se acercan en su práctica a estos modelos, estos enfoques tienen un alcance limitado porque no pueden explicar la formación de los funcionarios que están en los niveles inferiores y que, por tanto, se encargan de materializar directamente las políticas públicas y de atender a los ciudadanos.

Uno de los problemas principales de estos dos modelos paradigmáticos es su poca aplicabilidad en regiones de países del tercer mundo como Venezuela, donde las administraciones públicas, las universidades y las demás instituciones en que pueden formarse los profesionales de la administración pública cuentan con un bajo nivel de desarrollo institucional. ¿Cómo aplicar los modelos paradigmáticos de dos sistemas institucionales cuya historia del desarrollo tiene más de quinientos años de evolución?

Como todos los tipos ideales, los modelos paradigmáticos representan categorías de comparación entre la ciencia (Weber, 2008) y la realidad del análisis de las instituciones públicas. Por ejemplo, las ventajas de la Escuela genealista, de tipo inglés, radica en que aprovecha la distribución de recursos que hacen las universidades y los demás centros de formación de profesionales de tercer y cuarto nivel (universitarios y estudios de postgrado) y los utiliza como recursos de la administración pública.

Otro ejemplo, que contrasta con el anterior hace referencia a la Escuela de los Especialistas de la administración de tipo francés. La ventaja de esta Escuela radica en la posibilidad de crear un “sistema seguro” para la formación de los profesionales de la administración que garantiza la provisión de recursos humanos en dirección a la administración pública; y que está directamente sostenida, financiada y controlada por la dirección gubernamental.

Sin embargo, estos tipos ideales cuentan con una característica que es inherente a la historia evolutiva de las administraciones públicas a las que pertenecen. El modelo inglés y el modelo francés cuentan como soporte de sus modelos de formación de profesionales con una administración pública que modernamente ha evolucionado casi quinientos años de forma continuada. En estos años, la profundidad de la historia política inglesa permite crear una estructura institucional pública que absorbe los referentes de identidad de los futuros miembros y los conecta directamente con las normas, roles y metas de la administración.

De modo similar, los errores de la historia política francesa (Aron, 1998) y los aciertos de sus instituciones educativas superiores generan las condiciones para crear escenarios intermedios de formación de los profesionales, en los que intervienen tanto la dirección de la administración pública como el desarrollo de las instituciones de educación superior.

Además, las administraciones públicas inglesa y francesa cuentan con presupuestos capaces de soportar la competencia por ofertas de trabajo respecto al sector privado. Esto les permite crear un ambiente de trabajo inicial basado en ofertas y beneficios que de hecho compiten con ambientes institucionales de organizaciones privadas, cuyas remuneraciones se encuentran entre las más altas de los respectivos sistemas. En América Latina estas condiciones resultan difíciles de igualar. Según José Luis Méndez (2001),

El grado de profesionalización de la burocracia es más bajo en América Latina y más alto en las naciones desarrolladas. La naturaleza regulatoria, discrecional y personalizada de la administración pública en América Latina, junto con los bajos salarios, ha llevado a niveles comparativamente más altos de corrupción y de ineptitud entre los funcionarios públicos (Méndez, 2001, 20).

Estas condiciones diferentes entre los países de América Latina, como Venezuela por ejemplo, y los países en que los modelos ideales se desarrollan, acusan recibo de una indisposición de uso de estos modelos para analizar las realidades

administrativas en la región. Sin embargo, no todo está por construir. Estos modelos pueden enseñar, bajo las premisas del nuevo análisis institucional algunas referencias importantes para lograr los objetivos planteados en la presente investigación, a saber:

a) El modelo inglés de formación de profesionales tiene entre sus características dos elementos que pueden servir para enfrentar los problemas de la “baja profesionalización” de los miembros de las administraciones públicas latinoamericanas y venezolanas: la tradición de las Escuelas de Alto Nivel de Enseñanza, como Cambridge y Oxford permitió al servicio civil inglés, como señala el estudio realizado por *Peter Beaumont (1981), Government as employer-setting*, crear un sistema de scouts o revisores encargados de pre-contratar a estudiantes “brillantes” y “adelantados” en sus respectivas áreas de ciencias sociales y ciencias naturales, para que, en el futuro, el servicio civil se asegure ventajas respecto al sector privado en cuanto contratación.

b) La fortaleza tradicional de la burocracia francesa permite utilizar a las instituciones gubernamentales administrativas como una fuente de formación por experiencia. Como resultado de esto, una Escuela de Formación de Altos Estudios Administrativos, controlada por los niveles superiores de la administración central francesa, conforma el otro brazo del proceso de formación de un profesional de la administración y del servicio civil del Estado francés.

La administración pública en Venezuela, y las del resto de América Latina, no cuentan entre sus características con estas tradiciones de scout o de instituciones especializadas en la formación de sus profesionales. En Venezuela, por ejemplo, se cuenta con tres de las principales Universidades de América Latina, pero en ninguna de ellas se ha producido un convenio o acuerdo directo en que las carreras de los estudiantes de licenciatura sean “pagadas” por la administración pública para obtener

ventajas en un marco competitivo con el sector privado, como lo explica Edgar Córdova (2009).

El control de los escenarios de formación de profesionales en Venezuela está lejos de ser eficiente. La Escuela Nacional de Hacienda Pública tiene una visión tributarista (Córdova, 2009) y su carácter autónomo no le permite al gobierno central regular de manera eficiente todos los programas de formación de profesionales. Tampoco cuenta la administración venezolana con presupuestos destinados a los fines de formar funcionarios a nivel de las licenciaturas universitarias, y estos recursos sólo se manejan en el área de postgrados donde la visión tecnocrática (Córdova, 2009) afecta la identidad entre el administrador y las instituciones administrativas.

Estos contrastes entre los modelos paradigmáticos de formación de profesionales y algunas referencias de la realidad institucional venezolana conducen a observar las posibilidades, ventajas y desventajas que se ofrecen para diseñar modelos propios de instituciones de formación de profesionales para la administración pública. La perspectiva de los scouts no es totalmente desacertada para el sector público venezolano, aunque la figura del concurso público de credenciales sea un mecanismo eficaz (según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública venezolana), lo cierto es que esto no logra establecer las relaciones de interés directo que pueden establecer una relación anterior a la titulación entre el administrador y las organizaciones del sector público.

La fundación de una Escuela Nacional de Formación de Funcionarios Públicos, adscrita a la administración pública tampoco es una idea que pueda desaprobarse por completo. Todas las tradiciones empiezan en un punto, y necesariamente para que ese punto se materialice resulta necesaria una inversión importante de presupuesto.

Estas opciones resultan importantes cuando se realizan los contrastes entre los modelos paradigmáticos y las realidades administrativas nacionales de América

Latina. Y en esto, los nuevos enfoques de análisis institucional arrojan cierta claridad comprensiva: la principal fuente de profesionalización de los funcionarios públicos son, sin duda, las propias administraciones públicas, aunque esto parezca una paradoja de las propias instituciones del sector público.

En tal sentido, las teorías del ambiente institucional permiten observar que entre el administrador y la administración se produce una especie de identidad y sentido de pertenencia. Este sentido "... se llena de contenido cuando las contradicciones entre los valores de los funcionarios se equiparan y ya no contradicen los valores de la administración" (Etkin y Schvarstein, 2000, 211). Ello no quiere decir que la formación externa del administrador no sea importante, sino que esta formación termina por ser adaptada más a los valores de la administración de lo que la administración absorbe los conocimientos de la formación externa.

En las realidades latinoamericanas, las administraciones públicas no tienen la opción de esperar que sus ambientes organizacionales, criticados comúnmente de ser ineficientes, corruptos e ineptos eduquen y formen a los administradores. Esto sería una sentencia práctica que repetiría el círculo vicioso hasta ahora mantenido en la historia. La opción es muy otra, y por ello, todas las posibilidades se enmarcan en un proceso profundo de reformas institucionales del Estado.

La inclusión de nuevos valores en la administración, por sí sola, sin crear puntos de origen de las tradiciones administrativas, sería un desperdicio de recursos y tiempo. Tal inclusión sólo encuentra asidero y eficiencia cuando se realiza de forma multidimensional, esto es, cuando la inclusión progresiva de valores se realice tanto en las instituciones de formación de profesionales externa a la administración como en la propia administración pública. El modelo de Argyris de los ambientes institucionales admitiría la presencia de un ambiente ampliado que sirva de escenario para la formación de los profesionales de la administración pública. Así, por ejemplo, los escenarios producidos en Oxford y Cambridge son generalmente guiados por la

acción de los scouts quienes introducen los valores de la administración en los planes de los futuros funcionarios ingleses.

Por tal motivo, en la búsqueda de éste ambiente, el análisis debe conducir primeramente a estudiar la situación actual de las instituciones que pueden conformar el escenario ampliado de la formación de profesionales para la administración pública. Entre estas instituciones destacan los partidos políticos, los escenarios de formación de liderazgos políticos, las Universidades y los institutos de investigación y formación especializada.

Si el funcionamiento eficaz de los ambientes y planes de formación de los profesionales depende, en buena medida, de la integridad de los escenarios respecto a los valores que deben ser compartidos por la administración pública, entonces sería un error construir, por ejemplo, institutos especializados de formación para funcionarios públicos, sin que existan ofertas de trabajo atractivas del sector público y sin que los mecanismos de contratación sean acordes con los esfuerzos de una formación de alto nivel en estos institutos especializados.

El nuevo análisis de las instituciones y los enfoques del ambiente institucional enseñan la importancia de los valores para la construcción de una administración pública eficaz. Si un sistema de instituciones requiere de una reforma, “no basta con reformar las legislaciones y normas, hay que responder a las demandas de los miembros de esas organizaciones” (Paramio, 2003, 7).

Así por ejemplo, cuando los valores de una administración demuestran que no pueden responder a las demandas correctas de los agentes, por ejemplo, a los llamados a distribuir mejores computadoras y máquinas de copiado para las oficinas, entonces las reformas son inevitables, porque el ambiente institucional se hace contradictorio a los supuestos más básicos de una actividad cotidiana laboral: la comodidad básica del recurso humano.

De igual modo, cuando los valores de la administración no responden a las metas y programas de las políticas públicas, las reformas son también inevitables. Lo importante, en este sentido, es analizar el tipo de valores del ambiente institucional y contrastarlo con las tipologías y escenarios de formación de los profesionales de la administración pública, con la finalidad de observar hacia donde dirigir los esfuerzos principales de reforma: a los valores dentro de la administración o a los valores de la formación de los profesionales y luego a que estos los incluyan, no sin problemas claro está, en el interior de las administraciones públicas.

Desde tales perspectivas, formar profesionales en el interior de las administraciones y formar profesionales en instituciones especializadas, sólo representan referentes ideales frente a los problemas de administraciones que tienen contradicciones entre los valores internos, el bajo nivel de la calidad de sus profesionales y el presupuesto destinado para la creación de ofertas laborales estables y con remuneraciones que eviten la tendencia hacia la corrupción que autores como José Luis Méndez (2001) reseñan en América Latina.

Ciertamente los problemas de las administraciones públicas latinoamericanas son importantes, pero no existe problema institucional que pueda conservarse en el tiempo sin cambios y sin restricciones a sus efectos negativos. Tomar el ejemplo de los tipos paradigmáticos funcionales puede servir para no cometer los errores de reformar la administración sin atender a los administradores, o de fundar instituciones de formación para una administración que contradecirá los valores de los profesionales.

4. Identidades organizacionales. Los administradores, la identidad institucional y los ambientes de la administración pública

Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein han realizado un estudio sobre la identidad de las instituciones y de las organizaciones, públicas y privadas, y entre sus resultados destaca la siguiente conclusión “el ingreso o membresía de los agentes en

las organizaciones, si bien comienza con una relación contractual, sólo se hace efectivo cuando la identidad de la organización es asumida como propia por parte del agente individual” (Etkin y Schvaverstein, 2000, 277).

Etkin y Schvaverstein encontraron una paradoja de las teorías tradicionales de la administración y de las organizaciones públicas y privadas. Según estos autores, la lógica de los intereses no es un motivo suficiente para soportar el sacrificio de pertenecer a una organización que sobrecarga a sus miembros más allá de las recompensas que estos obtienen. Las organizaciones, al menos en los tiempos iniciales en que se originan, o en el tiempo inicial en que integran a un nuevo miembro (sin importar los niveles de dirección en que éste ingrese), hacen soportar el peso del sistema de roles y metas en sus miembros. Así por ejemplo, una organización privada nueva que entra recién en el mercado, generará, en el corto plazo, una presión importante sobre sus miembros, quienes no recibirán, en este mismo corto plazo, las recompensas “justas” por sus esfuerzos.

La paradoja se presenta cuando, según el estudio de Etkin y Schvaverstein (2000, 79) las organizaciones no disminuyen generalmente su personal en los tiempos iniciales de su formación y adaptación a los mercados de bienes y servicios (públicos y privados). Entonces ¿qué es lo que mantiene a los miembros cohesionados para que la organización logre su “penoso” proceso de adaptación, aunque las compensaciones no logren el equilibrio entre las cargas organizacionales y los beneficios recibidos? Según los mencionados autores, existen,

Insuficiencias importantes en el “estado del arte” en nuestra región (América Latina) en cuanto a la reflexión dedicada a la intimidad organizacional. Las aproximaciones usuales ignoran la existencia misma de la identidad organizacional. Un hospital, una fábrica textil, una empresa petrolera pública han construido una identidad, ciertas invarianzas que las definen y las singularizan. No advertirlo es, omisión grave porque la identidad que se ignora es la fuente de la cohesión interna, que distingue a la organización como una entidad separada y distinta de otras (Etkin y Schvaverstein, 2000, 36)

Las formas en que se identifican los miembros de la institución con los ambientes que en ésta se desarrollan, representan el soporte principal de las

compensaciones que reciben los funcionarios por sus servicios y sacrificios en los tiempos “difíciles” de la organización. En el caso de las administraciones públicas esto es, sin duda, un nuevo paradigma, porque desde el principio del siglo XX, la lógica de los estudios de la administración dividió de manera expresa la administración pública de la política práctica (Goodnow, 1999, 97 y ss).

Que el administrador público, o el administrador de las instituciones públicas, independientemente de su forma de relación con el gobierno (contratado, de nómina, asignado políticamente, jubilado o de carrera) tenga un “sentido de pertenencia” en ambientes generalmente hostiles al principio de su carrera institucional es una propuesta que sale de los cánones comunes del lenguaje de los estudios sobre la administración pública.

Sin embargo, en el nuevo análisis de las instituciones éste tipo de enfoques parece necesario. Por ejemplo, en las administraciones públicas de América Latina, específicamente en la venezolana, según el artículo 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (2002), el modelo de contratación de funcionarios de carrera es meritario y por concurso. No obstante, la mayoría de los cargos de la administración, como afirma Roberto Espinoza (2004) “dependen de la contratación a corto plazo, del nombramiento político y del posiciones de miembros de la administración de forma discrecional desde los niveles superiores los cuales disponen de libre nombramiento y remoción” (Espinoza, 2004, 82). Sin embargo, el artículo 37 de la citada Ley afirma que el contrato no es un medio de pertenencia a la administración pública ni a la carrera administrativa.

La paradoja de Etkin y Schwaverstein aparece cuando se observa que “más del 40% de la administración pública nacional se encuentra bajo contrato temporal y más del 20% pertenece al estatus de cargos de libre nombramiento y remoción” (Espinoza, 2004, 82). Una administración pública que no identifique a sus recursos humanos con

un específico ambiente institucional está destinada a fracasar en la mayoría de sus programas de políticas públicas e incluso a convertirse en una administración estática.

La administración pública venezolana, a pesar que atraviesa importantes problemas de gerencia y ejecución de políticas, aún se encuentra lejos de esa condición de estática institucional. Es una administración que ha crecido de forma importante en los últimos años y eso le ofrece su propia dinámica institucional. Si a estas condiciones de la administración le fueren aplicados los modelos tradicionales de análisis institucional, obtendríamos la paradoja de Etkin y Schvaverstein, sin obtener respuestas a las prácticas expansionistas de la administración pública venezolana.

Desde la perspectiva de los ambientes institucionales y de las identidades organizacionales el proceso político que actualmente vive el sistema administrativo público venezolano no quedaría exento de las señaladas variables de análisis sobre la identidad de las instituciones y los administradores. Aunque la contratación sea difícil, al igual que las cargas y tensiones que implican las contrataciones y los libres nombramientos, existen variables como la identidad con los programas de políticas públicas sociales que aún no se han analizado en el país.

Este tipo de variables resultan importantes porque la vida política, en un sistema de reformas tiene sus propias complejidades sui generis y, como resultado, incluso las instituciones empiezan a construir formas de identidad que van desde las fórmulas de integración a la administración más flexibles hasta las formas de inclusión como funcionarios de carrera administrativa.

Uno de los presupuestos de éste tipo de análisis institucional es lo insoportable de la división expresa que en las teorías de las administraciones se demandaba entre política y administración. Según los viejos enfoques institucionalistas y de la teoría de la organización, las alternativas que tenían los funcionarios públicos eran distribuidas en su totalidad por la estructura de la administración. Pero si se aplicase este análisis

a la realidad de la administración pública venezolana durante la IV República, entonces sería imposible afirmar que el esquema de las contrataciones e integraciones de funcionarios de carrera a la administración pública se realizase a través del mecanismo del compadrazgo y de las asignaciones políticas del partido de turno.

Las actuales realidades administrativas e institucionales presentes en el Estado venezolano conducen a una demanda distinta. Debe observarse que la estructura de la administración no puede distribuir todo y que “las alternativas no se le ofrecen al decisor y al administrador de forma automática, sino que muchas de los tipos de pertenencia e identidad de los administradores, a pesar de su importancia, no vienen normadas totalmente por las reglas de la administración, no son distribuidas en su totalidad por estas” (March y Olsen, 1993, 17).

Desde tal enfoque, la búsqueda de respuestas a las interrogantes planteadas sobre ¿por qué los funcionarios soportan las cargas de una administración históricamente ineficiente y con problemas de recursos administrativos directos? Puede encontrarse en las prácticas políticas que circundan las administraciones públicas y las formas de planificar tanto las legislaciones que regulan el proceso administrativo como las fórmulas de planificación de las políticas públicas.

En tal sentido, las alternativas deben encontrarse en un específico contenido del ambiente institucional de las administraciones *sui generis* como la venezolana, tanto en sus realidades de la IV República como de la V República. Hoy en día, esa información capaz de responder a la interrogante sobre las cargas de los funcionarios públicos se encuentra en un mercado cerrado al exterior, difícil de acceder. Por ello, es menester aprovechar y aplicar las variables de la identidad institucional tanto como las variables del ambiente de las instituciones públicas, como un referente en el cual, diferentes tipos de formaciones profesionales de los funcionarios generan diferentes tipos de sentidos de pertenencia y, por tanto, distintos tipos de ver a la administración desde dentro.

Claro está, observar sentidos pasivos de pertenencia y sentidos críticos de identidad presupone dar contenido a los ambientes institucionales formados en la historia reciente de la evolución de la administración pública (específicamente la venezolana) y por asumir el análisis del escenario integral de los procesos de formación y profesionalización de los funcionarios públicos nacionales, regionales y locales. Con esto se pretende establecer una base de análisis de la administración desde dentro, a partir de la cual, puedan conectarse las prácticas políticas cotidianas con las eficiencias y deficiencias de la actual administración pública. Y con esto, asumir una base para referir el tipo de reforma que requiere la administración de los recursos humanos de las instituciones públicas del Estado venezolano actual.

5. El actor y el sistema, reglas y valores en las administraciones públicas de las democracias occidentales

El enfoque de los ambientes institucionales, la teoría de la identidad organizacional y los enfoques sobre la formación de los profesionales de los funcionarios públicos, son parte integral del nuevo análisis de las instituciones políticas y administrativas del Estado contemporáneo. Todos estos elementos constituyen un renovado interés por los recursos humanos en la teoría política de las instituciones del Estado, cuestión que había sido tomada por asalto tanto por el reduccionismo conductista de los sesenta y setenta como por el estructural funcionalismo posterior a la revolución teórica conductista.

A finales de los años ochenta, Michael Crozier y Erhard Friedberg publicaron las conclusiones de un estudio en las democracias Occidentales sobre los ciudadanos y las instituciones políticas. Entre los resultados del estudio destacan tres núcleos principales:

- a) El interés de las ciencias sociales por estudiar los individuos y los grupos, dentro de organizaciones públicas y privadas ha sido retomado, ahora sin la amenaza de reducirlo todo al sistema o a la psicología y al cálculo del actor individual.

- b) La acción de los individuos ya no se supone en las ciencias sociales como condicionadas por circunstancias naturales que pudieran surgir espontáneamente y cuya existencia cae por su propio peso, son resultado de la actividad social, de las herencias de la cultura, de las reglas y normas, de los roles tanto como de las aptitudes y de las elecciones de los miembros de las organizaciones sociales.
- c) Esto trae consigo un interés renovado por una ética que puede y debe analizarse como un constructo social, como una invención humana que estructura el campo de acción de tal manera que, al perseguir sus propios intereses, los actores no se perjudican mutuamente (Crozier y Friedberg, 1990, 17).

La renovación de un viejo paradigma en las ciencias sociales basado en la disputa entre la importancia del actor o del sistema, es transformada a finales del siglo XX en una preocupación por el actor junto al sistema. Para Crozier y Friedberg la evolución de las instituciones sociales, públicas y privadas conduce a que el actor se vea dentro del sistema y que, por tanto, sea constreñido y liberado, en paralelo, por la acción y las normas de las instituciones.

Esta condición de las ciencias sociales impactó de forma importante en el estudio de las instituciones políticas y de la Ciencia Política en general. El interés renovado por los agentes sociales, ciudadanos y líderes, funcionarios y clientes de las organizaciones públicas, condujo a un cambio de perspectiva que integra ambientes, escenarios y reglas institucionales con acciones y valores propios de los individuos que hacen vida en el interior de las instituciones sociales, especialmente de las políticas.

Cuando en 1997, el Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial proponía una “adaptación firme y prolongada del Estado a las nuevas condiciones mundiales, y de la democracia...” (Banco Mundial, 1997, 110), las ciencias sociales se encontraban a las puertas de un renovado paradigma y las propuestas del Banco Mundial dirigidas a la transformación y reforma del Estado, especialmente en los países del Tercer Mundo como Venezuela, parecieron, al principio, un tanto desfasadas principalmente porque no atendía la lógica de la relación entre actores y el Estado.

El informe del Banco Mundial de 1997, *El Estado en un Mundo en Transformación*, carecía de ese interés renovado por la ética de los administradores, de esas preocupaciones porque el ambiente instituciones fuere benéfico para la acción eficiente de los administradores, que las reglas y legislaciones de la administración atendieras a los valores de los funcionarios y a las demandas de los clientes. Y que en paralelo a ello, el sistema de instituciones, en sí mismo, fuere renovado como lo advertía el Informe sobre el Desarrollo Mundial.

Algo sí estaba claro, “el Estado vuelve a un primer plano de la ciencia y la teoría política contemporánea” (Almond, 1992, 35). Ahora bien, cómo regresar la teoría de las instituciones en el marco de un retorno del Estado como objeto de estudio privilegiado, esa es la interrogante más importante que se planteó el nuevo análisis de las instituciones. David Osborne y Ted Gaebler (1990), habían anunciado el retorno del Estado junto con Almond y los nuevos institucionalistas, sólo que existían diferencias importantes sobre la manera en que retornarían las instituciones al primer plano del análisis de las ciencias sociales.

En medio de las diferencias de perspectivas, institucionalistas, teóricos políticos y teóricos de las organizaciones estaban de acuerdo con la situación que posteriormente habría de plantear el Banco Mundial en su Informe 1997: el Estado debe ser transformado, renovado, reconducido. El interés por la reforma del Estado, que en Venezuela ya tenía más de tres década desde la función de la Comisión de Administración Pública durante el primer Gobierno de Rafael Caldera, ahora sería transformado según la visión que Crozier y Friedberg habían concluido: la importancia paralela en el análisis del actor y el sistema.

Una tercera ola de reformas del Estado se habría planteado desde 1998 luego de las primeras revisiones que en base a los estudios de Osborne y Gaebler por un lado y de Donald Kettl por el otro (junto a los resultados de los nuevos institucionalistas) se realizaron de las recomendaciones del Informe sobre el Desarrollo Mundial de

1997. Entre las características más importantes de ésta tercera ola de reformas destacan:

- a) La incorporación de la reforma de la ética de los funcionarios y la revisión de los valores en los ambientes institucionales de la administración pública, empezando por las reglas y normas de la democracia.
- b) Una nueva visión de las políticas públicas dirigidas, desde la perspectiva de Osborne y Gabler, a la visión del ciudadano como un cliente de instituciones encargadas de producir, de forma legítima y democrática, servicios y bienes públicos y que intervendría también en la justificación de las formas de distribución de bienes escasos de la sociedad.
- c) La inclusión de la evaluación del desempeño como la otra cara de la incorporación de la reforma ética.
- d) La revisión de la sobre-regulación a la administración y el desmontaje de las estructuras burocráticas que exceden los límites del presupuesto público nacional.

Estos puntos concuerdan con los presupuestos teóricos que hasta ahora han sido analizados:

- a) La incorporación de la reforma ética concuerda con la preocupación por la situación de los recursos humanos en la administración pública y con las teorías de la identidad institucional y la correlación de intereses y beneficios entre la administración y los agentes administrativos.
- b) La visión del ciudadano cliente se asume como un compromiso de formar funcionarios públicos para la atención de individuos y grupos a favor de

lograr la gobernabilidad y la permanencia de cierto tipo de valores institucionales como la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad.

- c) Las evaluaciones del desempeño contrastan con las exigencias de un ambiente institucional acorde con las exigencias de los administradores. Es el origen de una relación de corresponsabilidad entre la infraestructura administrativa deseada y los niveles de exigencia en incremento que se requieren de un Estado en un mundo en transformación.
- d) Por último, la revisión de la sobre-regulación representa uno de los resultados de los logros obtenidos gracias a la identificación de un recurso humano correctamente formado (técnica, moral y científicamente) con un adecuado ambiente laboral en un marco en que las regulaciones se corresponden a la realidad de una vida política y administrativa reformada desde dentro.

Este último punto ha sido discutido ampliamente por Donald Kettl (1999). Para este autor, las propuestas de Osborne y Gaebler representan la entrada de un nuevo paradigma en las ciencias de la administración pública debido a que contrastan las nuevas versiones de la teoría de la organización, pública y privada, con la era de las reformas del Estado contemporáneo y de su administración pública.

Las ideas nuevas proveídas por Osborne y Gaebler, desde la mejora continua hasta la reingeniería, entraron asimismo en el léxico de la reinención del gobierno, y la experiencia del sector privado en estos momentos dio un sabor inconfundible a los primeros días en que se iniciaron los programas de reinención del desempeño de la administración pública en los países de Occidente (Kettl, 1999, 1046).

Sin embargo, existen dos críticas importantes que Kettl realiza a los citados autores: en primer lugar, la desregulación de las instituciones administrativas debe ser resultado y no causa de la reinención del gobierno. Un Estado de Derecho con instituciones democráticas no admite flexibilizaciones legales sin que exista una correspondiente justificación de tales flexibilidades. Por esta razón, solicitar como

afirman Osborne y Gaebler un paralelismo entre las alternativas seguidas por los funcionarios y los procedimientos normales de la administración, antes de reformar la ética, el ambiente y los valores del administrador terminaría siendo un proceso poco productivo e incluso peligroso para las instituciones democráticas de la administración.

En segundo lugar, resulta necesario asumir el estudio de las condiciones burocráticas actuales de las instituciones administrativas del Estado. Sería una equivocación no observar que, en la mayoría de los países de Occidente, del primer y del tercer mundo, “la autoridad burocrática de arriba hacia abajo conduce la administración pública y ello representa un obstáculo a alternativas que pueden guiar de manera más progresistas y eficaz la administración pública” (Kettl, 1999, 1060).

En éste punto, Kettl contrasta sus resultados con las propuestas de Michael Barzelay (2000) y Patricia Wallace (1999). En el caso de Barzelay, sus estudios analizan la situación de los procedimientos burocráticos en una era en que se requiere instantaneidad de las administraciones públicas. En el caso de Wallace, el ambiente laboral de las instituciones públicas de la administración es observado como un escenario cambiante al cual deben adaptarse los funcionarios públicos, nuevos y viejos.

Ciertamente, desde las perspectivas que se han seguido, reformar el Estado sin reformar los recursos humanos y sus entornos conduciría a cometer los mismos errores de la primera y segunda ola de reformas del Estado que se han intentado materializar en América Latina y que constan, como afirma Ludolfo Paramio, de tres esquemas erráticos que menoscaban la confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas:

- a) Las privatizaciones duales, esto es, la privatización de las empresas del Estado y la búsqueda de fórmulas mágicas en las administraciones privadas para reformar las estructuras de las administraciones públicas del Estado.

- b) El reformismo legalista que pretendió, durante la década de los 80' y 90' establecer las reformas de la administración a partir del contenido de las normas y leyes de la función administrativa del Estado.
- c) La reducción del Estado y de sus funciones a un estatus mínimo, dejando fuera muchas de las demandas de los ciudadanos y de las cuestiones sociales, a la espera de que la reforma legalista, que también abarca las relaciones de liberación de las economías nacionales, aumente el nivel de desarrollo y genere condiciones de bienestar generalizado (Paramio, 2003, 17-18-19).

Ésta es una visión que debe superarse y para ello la atención paralela entre el sistema de instituciones administrativas y los agentes sociales que hacen vida laboral en él resulta de vital importancia. Más importante es, sin duda, aprovechar las ventajas de los enfoques del ambiente institucional, de la identidad de las organizaciones y de las fórmulas adecuadas de formación y contratación del personal de la administración pública en materia de reforma de las instituciones de gobierno.

Éste aprovechamiento de nuevas teorías y enfoques sobre las instituciones administrativas provee al análisis sobre la reforma del Estado de una visión más profunda que supera las versiones teóricas anteriores. Estas versiones, como afirma Gay Peters (2001), no observaban el proceso total de la programación de las políticas públicas, y por eso hace la crítica necesaria. Lo que sucede en los análisis tradicionales es que suponen que la burocracia funciona, de manera automática, correctamente y ello es un error de la teoría de las instituciones.

En el momento en que los análisis presuponen que las reglas, normas y órdenes de los niveles superiores de la administración son cumplidos por los niveles inferiores encargados de materializar las políticas públicas y de recibir las demandas de los ciudadanos, también presuponen que el sistema burocrático tiene una especie de vida propia, y que sus reglas, normas y órdenes son suficientes para aminorar los conflictos de intereses que puedan tener los niveles inferiores de los superiores, o sea el caso, los niveles inferiores con los ciudadanos.

Además, estos análisis tradicionales condicionan al mismo proceso de las políticas públicas dentro del Estado: por un lado, presuponen que un programa de políticas públicas correcto tiene como referente casi único el que los niveles superiores de la administración planifiquen de forma racional y adecuada, según los recursos administrativos con los que se cuenta en un momento dado. Por otro lado, se aseguran de sobrecargar al propio nivel superior de la administración de funciones que no le corresponden porque al asumirlo como centro de la eficiencia de las políticas los niveles intermedios de supervisión y los niveles inferiores de implementación quedan bajo su responsabilidad directa.

Una de las realidades que ha mostrado el enfoque utilizado por Guy Peters, supone un escenario contrario, aunque también más profundo en cuanto a la explicación sobre los problemas de eficiencia de las administraciones públicas contemporáneas: en los análisis tradicionales “la mayor parte del trabajo se encomienda a la administración pública, a esos tristemente célebres funcionarios a quienes suele culparse por las fallas del gobierno” (Peters, 2001, 67). No obstante, elementos como la cantidad de recursos de la administración, la formación del personal, las buenas comunicaciones inter-gubernamentales y los ambientes en que trabajan los funcionarios quedan fuera de las explicaciones sobre la ineficiencia gubernamental y sobre las necesidades y sendas que deben asumir las reformas institucionales, grandes y pequeñas, del Estado.

Para Peters, frente a los reduccionismos de teorías y enfoques que obvian escenarios, ambientes, recursos y formación de personal, debe sobreponerse

Como regla general, analizar y explicar las operaciones del nivel más bajo (sin olvidar las de los niveles intermedio y alto) de la administración para comprenderla plenamente; es de lamentar que la mayor parte de la bibliografía sobre este tema se encargue sólo del estrato superior de la administración (Peters, 2001, 82).

La formación de los empleados públicos, su ubicación, las formas de contratación, el ambiente institucional en el que estos interactúan, las reglas y normas que los constriñen y guían dentro de la burocracia, todos estos son elementos que,

lamentablemente, han quedado fuera de las tradicionales aproximaciones sobre la administración pública y las agencias gubernamentales del Estado contemporáneo. En Venezuela, ésta ha sido una realidad patente. Cuando se observan los antecedentes sobre las investigaciones relacionadas con la ineficiencia de la administración y con sus planes de reforma institucional, los elementos antes mencionados quedan fuera del campo de explicación de los estudios.

En el año 2003 se produjo una importante discusión académica en Venezuela sobre la realidad de las reformas y contrarreformas institucionales iniciadas por la Administración del Presidente Hugo Chávez Frías. Carlos Mascareño, (2003) uno de los principales estudiosos de las instituciones políticas en Venezuela, principalmente de las políticas públicas y de la descentralización, publicó un pequeño ensayo, “las políticas públicas entre las realidades emergentes. Notas para la discusión”, en éste Mascareño plantea dos puntos importantes del debate: hasta la fecha, el movimiento de los análisis post-tradicionales de la administración ha sido ralentizado en América Latina y Venezuela; y el interés por los asuntos más particulares de la administración, como la educación de los funcionarios, su cuestión social y otros elementos microscópicos de las instituciones ha sido diminuto.

Ese mismo año, la Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales publica un Dossier sobre “los cambios institucionales recientes en Venezuela”. Según el estudio de Jennifer Fuenmayor y Haydeé Ochoa, “descentralización y modernización de la administración de las gobernaciones en Venezuela”, el caso de la descentralización ha sido paradigmático y sui generis en Venezuela. El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno ha quedado excluido de las fallas de la descentralización. Asimismo, resulta difícil encontrar análisis sobre la cantidad y la cualidad de las competencias, y sobre las reticencias del gobierno central frente a las viejas y nuevas legislaciones de cómo, cuándo y por qué traspasar competencias administrativas en el país.

Tanto el ensayo de Mascareño como el de Fuenmayor y Ochoa de finen una realidad académica alejada de los presupuestos sobre los que se basa la presente investigación. Analizar cuestiones culturales, en el sentido de los valores que manejan los funcionarios públicos, podría arrojar luz sobre la oscuridad de un proceso de descentralización administrativa que, por el momento, ha retrasado sus pasos a beneficio de una re-centralización institucional del poder y de las competencias.

Hoy en día, por ejemplo, los funcionarios de los niveles bajos de instituciones como Gobernaciones y Alcaldías se ven mucho más presionados que durante la década de los noventa, tanto por el gobierno central como por los ciudadanos, y esto genera un profundo malestar generalizado entre los funcionarios públicos. En la década de los noventa, la crisis económica y presupuestaria, unida a los intentos de “salvar” el viejo sistema institucional, justificaban buena parte de las ineficiencias de la administración pública regional y municipal: poco presupuesto, pocas políticas públicas, pocas respuestas a los ciudadanos.

Luego de las estabilizaciones logradas por el actual gobierno nacional desde 2003, el presupuesto se ha incrementado exponencialmente, aunque “el traspaso de las competencias del poder central al estatal ha estado condicionado a privatizaciones de las nuevas funciones asumidas por las gobernaciones, es decir, que no se trata sólo de un proceso de descentralización, sino de un proceso de descentralización privatizado...” (Fuenmayor y Ochoa, 2003, 194). Con esto, sin excusas de alto nivel, como las presupuestarias, los funcionarios de las gobernaciones y alcaldías son presionados con mayor intensidad por los ciudadanos, y esto genera mayores niveles de malestar que deben ser atendidos para lograr niveles de eficiencia suficientes para que los ciudadanos continúen confiando en sus instituciones administrativas.

Cuando el análisis de las políticas públicas, de la administración y de la reforma del Estado no atiende a los elementos del ambiente institucional, de los valores de los funcionarios públicos, de las presiones que estos reciben por parte de

los ciudadanos y de las privatizaciones a nivel institucional, ejemplos como estos se observan como fallos del proceso de descentralización que pudieran ser resueltos con un cambio gubernamental a favor de la descentralización.

Sin embargo, las experiencias en América Latina demuestran que los gobiernos proclives a la descentralización de sus funciones administrativas, y que no atienden las condiciones en que trabajan sus funcionarios, terminan por materializar gobiernos locales y regionales corruptos y muchas veces ajenos a las programaciones de las políticas públicas. José Luis Méndez afirma, siguiendo a Peters, que el dilema de América Latina gira en torno a responder a la interrogante de si “¿es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo a) combatir en lugar de favorecer las tendencias a la corrupción en la región, y b) fortalecer en lugar de debilitar la capacidad de los Estados latinoamericanos para guiar de manera adecuada el desarrollo” (Méndez, 2001, 9).

En fin, ejemplos como estos muestran las graves deficiencias de análisis institucional en América Latina, pero también las grandes posibilidades al respecto de lograr reformar las instituciones y convertirlas en organizaciones eficientes.

Capítulo II

Recursos humanos y políticas de formación de funcionarios públicos

www.bdigital.ula.ve

1. De los conceptos y teorías a la modernización y reforma democrática de la administración política venezolana

La modernización de las administraciones públicas en América Latina, luego del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, se convirtió en un tema recurrente en los estudios institucionalistas de la región. Mucho se ha descrito sobre la modernización de las administraciones, y esto ha conducido a equívocos importantes sobre el tema. La modernización hace referencia, hoy en día, a una serie de procesos históricos que conducen principalmente a hacer paralelas las realidades institucionales latinoamericanas con las realidades del Estado y su administración de los países de capitalismo avanzado.

La experiencia de Estados Unidos y de la construcción de sus instituciones democráticas demostró que pueden acelerarse los procesos de modernización a pesar de la reciente historia de las instituciones del Estado. Por su parte, en América Latina la corta y difícil vida republicana de la política ha impedido, de forma importante, un proceso de modernización similar al de Estados Unidos; sin embargo, los intentos han sido importantes, más allá de lo poco fructíferos en términos de resultados.

En el presente, como afirma Robert Spink,

Tal es la variedad potencial de los diferentes cambios y mejoras que están siendo intentados, que no dejan lugar a dudas en cuanto a que no puede existir un único modelo de “anteproyecto” o de “mejor práctica” de la modernización que permita identificar instantáneamente la nueva gerencia pública. Asimismo, no existe una escala imaginable en función de la cual los gobiernos puedan medir la transición entre modelos antiguos y modelos modernos de gestión pública (Spink, 2007, 2).

Por esto, antes de analizar los procesos de modernización del Estado y la administración pública en América Latina y Venezuela, y observar el desenvolvimiento de los recursos humanos de las instituciones, resulta necesario revisar algún concepto de modernización institucional que permita guiar la investigación en éste punto.

La modernización es un concepto complejo que hace referencia, como afirma David Apter (1992) a un conjunto de procesos de tipo reflejo. Se intenta acelerar los procesos de evolución cultural e histórica como una medida de igualación de los sistemas sociales más desarrollados modernamente: Europa Occidental y Norteamérica. Las preocupaciones recientes por los resultados adversos de la modernización, como por ejemplo el deficiente funcionamiento de instituciones políticas y administrativas en la cuestión social, generan reflexiones y críticas sobre éste tipo de modernización.

América Latina tiene la oportunidad de no cometer los errores que en los países desarrollados hoy intentan desmantelarse, por sus consecuencias para la libertad de los ciudadanos en el caso de las amplias burocracias, o para el medio ambiente en el caso de las actividades económicas y tecnológicas. Esto conduce a aprovechar la situación histórica de los países del tercer mundo, para asumir un proceso de modernización que reflexiones y critique los elementos perversos y pueda establecerse como adaptado a las necesidades de la región.

Al respecto, en 1998, el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD), publicó un documento sobre la reforma y la modernización del Estado en América Latina: "Una nueva gestión pública para América Latina". En éste documento el CLAD especifica cinco puntos principales de la modernización institucional en la región:

- a) La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial.
- b) Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional.
- c) En sentido reflexivo, Se busca, de este modo, una tercera vía entre el laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.
- d) La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación

inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado.

- e) Ante los desaciertos, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado, y la segunda generación priorizó el mejoramiento de las administraciones desde arriba. Ambas generaciones de reforma tuvieron sus pros y contras, pero ahora se requiere de una crítica más profunda sobre la senda de las reformas democráticas del Estado (CLAD, 1998, 4).

Estos cinco puntos representan la visión sobre las reformas institucionales a finales de la década de los noventa. En primer lugar, una economía política de las instituciones centraba los problemas presupuestarios del Estado en América Latina y esto condujo a la reducción del tamaño de las administraciones públicas. En segundo lugar, un *gerencialismo* contemporáneo llevó a las reformas legislativas y a la implementación de nuevos programas de políticas públicas.

Ambos procesos tuvieron sus consecuencias graves para las instituciones políticas, conduciendo a una profunda desconfianza de los ciudadanos ante un Estado privatizador de industrias y servicios tradicionalmente estatales en el caso de la primera ola de reformas; y a la implantación de nuevos programas tecnocráticos para los cuales la cultura de los funcionarios del nivel inferior y del ciudadano común no estaban preparados.

El señalado documento del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo propone dos cambios importantes en las fórmulas de ejecutar los procesos de reforma y modernización de las administraciones públicas de América Latina: en primer lugar, plantear las verdaderas prioridades funcionales del Estado, principalmente la cuestión social, la lucha contra la pobreza y la guía del Estado respecto a los procesos de desarrollo de la sociedad; en segundo lugar, en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ODCE) plantea una reforma profunda de los valores internos de las administraciones, primeramente de las cuestiones éticas de los funcionarios y funcionarios públicos.

En el primero de los casos, el CLAD plantea que,

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político (CLAD, 1998, 9).

En el segundo de los casos, la propuesta del CLAD asume que,

La administración pública debe ser transparente y sus funcionarios deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado. Al hacer que los funcionarios públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos (CLAD, 1998, 14).

En éste sentido, las nuevas propuestas del CLAD y la OCDE paralelizan con las reformas planteadas por el Banco Mundial en 1997, pero ahora de una forma reflexiva. América Latina, por muchos años, ha funcionado con una estructura burocrática importante y en continua expansión, sólo que tal estructura no ha sido ni transparente ni ha estado al servicio de buena parte de los intereses de la ciudadanía. La reforma planteada por el CLAD, supone transformar los dos focos de atención de las anteriores planificaciones de reforma del Estado: el presupuesto y la tecnocracia.

Ahora bien, una década después del Informe “una nueva gestión pública para América Latina”, el Estado en la región continúa enfrentando importantes problemas de legitimidad, transparencia, corrupción e incluso de respeto a las reglas de juego de la democracia. La confianza en las instituciones políticas y en la capacidad gubernamental de resolver problemas colectivos y sociales importantes como la pobreza, el desempleo y la seguridad social ha decaído en los últimos años, según lo revela el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2011.

En enero de 2011 el PNUD publica un Informe sobre “El estado de la democracia en América Latina”, en éste se plantean dos problemas graves de las instituciones democráticas frente a las exigencias de los ciudadanos de que funcionen sus respectivos gobiernos, en las cuestiones más básicas de las operaciones que éste debe realizar:

- a) La confianza que inspiraban los presidentes en ejercicio al momento de realizar las encuestas es relativamente baja (PNUD, 2011, 6).
- b) En términos generales se puede destacar una preferencia generalizada por la democracia, tanto por parte de las élites como de los ciudadanos. No obstante, cuando se observan otras dimensiones de este concepto y se mide la satisfacción con su funcionamiento y la estabilidad de la misma, se encuentra un escenario mucho más diverso y menos optimista. Además parece evidente la existencia de una deslegitimación importante las instituciones políticas, las cuales son esenciales para que la democracia cumpla sus funciones (PNUD, 2011, 9).

La desconfianza en las instituciones genera, como afirma el Informe del PNUD (2011) una especie de debilitamiento externo y extremo de la democracia. Se confía en la democracia como un “buen” régimen político, pero el nivel de confianza es bajo cuando se observan a las instituciones encargadas de mediar los intereses y de responder a las demandas de los ciudadanos.

La estructura argumental del Informe del CLAD de 1998, contenía ya estos elementos, porque se precisaba de una ética de la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad de los funcionarios como un mecanismo para democratizar la administración pública. Lo que no sugería el CLAD a finales de los noventa, eran los instrumentos que debían servir a estos cambios, precisamente porque el Informe aún contenía muchas de las tradiciones académicas del estudio sobre las reformas institucionales.

En el presente, la ausencia de reformas en los recursos humanos, entre otros aspectos, ha conducido a que los planteamientos de la década de los noventa, tanto del *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997* como *La nueva gestión pública para América Latina*, sobre la transformación del Estado hayan experimentado

retrasos en su implementación. Y esto, a su vez, genera condiciones de desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones de gobierno. Ahora bien, siendo que la reforma de los recursos humanos de la administración ha sido olvidada, ¿es tal reforma un asunto nuevo en América Latina, específicamente, es nuevo en las instituciones políticas de Venezuela?

Paradójicamente, como podrá observarse en las líneas que siguen, los intentos de la Comisión de Administración Pública de la década de los sesenta en Venezuela se dirigen principalmente al establecimiento de reformas en el capital humano de la administración del Estado venezolano, como el principal objetivo de los planes de modernización institucional. Entonces, ¿qué cambios sucedieron para que esta centralidad de los recursos humanos en la modernización del Estado desapareciera? Es una de las interrogantes que deben responderse, y se intentará hacerlo, en el presente capítulo.

Desde la década de los sesenta se han producido importantes cambios en las fórmulas utilizadas para modernizar las instituciones de la administración pública. Se ha atravesado un largo y penoso camino hacia la reforma de la administración pública desde la fase legalista, encargada de diseñar la estructura legislativa y democrática de la burocracia nacional, a la fase privatista, destinada a disminuir el tamaño del Estado y hacer los recortes necesarios del presupuesto, a la fase de estabilización, basada en la reforma de la alta gerencia pública, a la fase actual, encargada de reflexionar sobre las posibilidades de hacer de los planes de modernización un instrumento eficaz para la guía del desarrollo que ejecuta el Estado.

Estas fases tienen un más y un menos de atención hacia los recursos humanos, razón por la cual deben ser analizadas como un componente histórico importante de la reforma de los recursos humanos en la administración pública de Venezuela. A fin de establecer el canon evolutivo de la “atención” que se coloca en los planes de reforma institucional del Estado y de la administración en el país.

2. Intentos de reforma de los recursos humanos en Venezuela

En 1958, cuando el sistema institucional venezolano inicia su camino estable hacia la democratización, el tema de los recursos humanos era fundamental. En 27 de junio de 1958, mediante Decreto de la Junta de Gobierno de la República N° 287, se crea en el país la Comisión de Administración Pública (CAP) organismo sobre el cual recayó durante cierto tiempo el proceso de reforma administrativa, cuya labor está contenida en dos tomos de indudable interés no sólo histórico sino de vigencia conceptual para la reforma de la administración pública en Venezuela.

Como afirma Allan Brewer-Carías (1998), la Comisión de Administración Pública proviene de la idea del Dr. Herbert Emmerich, de transformar la fisonomía de la administración del Estado, centrados en los resultados del *Estudio preliminar acerca de las posibilidades de mejoras en la Administración Pública en Venezuela* de principios del año 1958. Las buenas relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Venezuela, junto a la Propuesta de mejoramiento del servicio civil de los países de América del Sur publicada por el Congreso de Estados Unidos, promovió el establecimiento de la Agencia Internacional de Reforma del Servicio Civil, exclusiva para América Latina, dirigida en los cincuenta por el propio Dr. Emmerich.

Luego de la fundación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) el interés de las Naciones Unidas por la democratización y de reforma institucional se había incrementado. El señalado Informe de Emmerich había sido propuesto principalmente para la fundación de la Comisión de Administración Pública, sin embargo, en mayo de 1958 fue presentado ante la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Entre los puntos más importantes del Estudio destaca la propuesta de que:

Los muchos programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela a fin de permitirle cumplir, con eficacia, las responsabilidades que le competen, satisfaciendo así la expectativa general que ha nacido al anunciarse las reformas (Brewer-Carias, 1998, 5).

Este fue el lema principal y la piedra angular de las acciones ejecutadas por la Comisión de Administración Pública en años posteriores. Entre las funciones sugeridas a la Comisión, destaca:

El estudio y la organización de los métodos y los procedimientos de nuestra Administración Pública, y presentar las condiciones del funcionario público con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país; y con objeto de hacerla real y democráticamente efectiva para cumplir las metas de la nación (Brewer-Carias, 1998, 5).

Además de estas funciones, la Junta de Gobierno puso un especial énfasis en los valores que debían tener los funcionarios públicos, en el sentido de que “la labor de la Comisión de Administración Pública no puede ser desarrollada sin que la moralidad sea norma esencial de su funcionamiento y sin que los órganos de dicha administración sean técnicamente capaces de cumplir dichos fines” (Brewer-Carías, 1998, 6). Desde tal perspectiva, una regularidad se ha mantenido desde la década de los cincuenta y nuestros días: en etapas en que la confianza en las instituciones democráticas resulta afectada, por una herencia de valores autoritarios o por prácticas administrativas ineficientes, el recurso a la ética y a la moralidad del capital humano de las administraciones públicas parece imprescindible.

No obstante, ya en la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1947, se encontraban los primeros atisbos de una reforma legislativa integral del servicio civil venezolano. Según el artículo 90 de dicha Constitución, “El Estado dictará un estatuto que rija las relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la administración y las de ascenso, traslado, suspensión y retiro”. Tras una década de régimen militarista, la Constitución de 1961 rescata la propuesta realizada en 1947 y expone en su artículo 122 que:

La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo.

Desde una perspectiva histórica, la consolidación de la democracia venezolana pasa, al menos en el nivel normativo y legislativo, por la consolidación de la regimentación jurídica y la disposición de valores democráticos en la administración pública y en los empleados y funcionarios públicos. En tanto que, para la democracia “es una urgencia revisar la organización de la Administración Pública y los métodos y sistemas que en ella se usan, con miras a mejorarlos, para hacer posible que las labores del Gobierno democrático sean más efectivas” (Brewer-Carías, 1998, 6).

En sus primeros años de función, la Comisión de Administración Pública no cumplió las expectativas que se esperaba desde el Informe de Emmerich de 1958. La ausencia de legislaciones sobre sus atribuciones y competencias generó un vacío legal que terminó por detener su capacidad de aplicar los resultados de los esfuerzos de investigación. Una década después, en 1969, mediante Decreto N°28 del 9 de Abril, la Comisión fue adscrita a la Oficina Central de Desarrollo y Planificación del Estado (CORDIPLAN). Se puede leer en la justificación de tal adscripción:

Que es urgente proceder al estudio de la Reforma Administrativa para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los requerimientos de la modernización y del desarrollo (...) que la Oficina Central de Coordinación y Planificación participa también en el estudio de la Reforma Administrativa y, a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación (Decreto N° 28, 1969, 1).

Hasta el momento los resultados de sus análisis pueden sintetizarse como sigue:

- a) La labor de la Comisión de Administración Pública se materializó con la promulgación del Decreto Nro. 394 de 14-11-1960 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 26.406 de la misma fecha), contenido del Reglamento de Administración de Personal para los Funcionarios del Gobierno Nacional. Dicho Reglamento es el antecedente inmediato de la Ley de Carrera Administrativa y en él se reponen las instituciones fundamentales de la misma.

- b) En 1960, se introduce ante las Cámaras Legislativas un proyecto de Ley de Carrera Administrativa, que hasta 1970 no se comienza a discutir tal nuevo proyecto. Ante la falta de voluntad política de los gobernantes y el sistema de botín de los partidos políticos que bloquearon la instrumentación del necesario texto legal. Por fin, el 25-08-1970, el Parlamento sancionó la Ley que fue promulgada el 03-09-1970 y publicada en la Gaceta Oficial de la Republica de Venezuela N° 1.428 Ext. del 04-09-1970, reformada según Decreto N° 858 del 15-04-1975 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1.734 Ext. del 25-04-1975), en lo relativo a las prestaciones sociales y, de nuevo, reformado por Decreto N° 914 del 13-05-1975 (Álvarez, 2006, 165).

Se podría afirmar que “el trabajo de la Comisión hasta 1969 siguió entonces el poco el impulso inicial que se le imprimió con diversas asesorías extranjeras en los años 1958 a 1962, y nunca llegó a elaborar en la etapa posterior, ningún Plan general ni parcial de reforma de la Administración Pública en Venezuela” (Brewer-Carías, 1998, 7). No obstante, esto no incluye la importancia de sus acciones en materia de los estudios realizados sobre las necesidades de una administración pública moderna.

Posterior a su integración a CORDIPLAN en 1969, la labor de la Comisión pasó a ser el “vincular el proceso de reforma al sistema de planificación del desarrollo económico y social del país” (Brewer-Carías, 1998, 7). Pero esto significó un error de planificación de los procesos de reforma, porque se incluyó en un plan global a un esquema de funcionamiento de la Comisión de Administración Pública que había demostrado su fracaso rotundo. En adelante, los recursos de CORDIPLAN a la orden de la Comisión fueron malgastados y media década después la Comisión de Administración Pública debió desaparecer del sistema institucional del Estado venezolano.

Tras el deficiente funcionamiento de la CAP, y la permanencia de las demandas de reforma del Estado,

En 1974, con el cambio del gobierno, el proceso de reforma se reestructura. Pierde vigencia la CAP y se crea por Decreto N° 11 del 22/03/1974 (Gaceta Oficial (G.O.) N° 30358 de la misma fecha) la Comisión ad-honorem para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado (CRIAP) (Álvarez, 2006, 168).

Tal vez, la herencia más importante de la Comisión de Administración Pública fue su insistencia en la construcción de un modelo de contratación y de profesionalización para los funcionarios públicos en Venezuela. En fecha 26 de Junio de 1962, mediante Decreto Presidencial N° 780, se crea la Escuela Nacional de Hacienda Pública. Para entonces, la finalidad principal de la Escuela Nacional estaba centrada en la formación y profesionalización del personal del sector público en el país. Además, la Escuela tenía que contribuir académicamente a las funciones de estudio de la administración pública de la Comisión.

Durante el funcionamiento de la Comisión de Administración Pública, la Escuela Nacional de Hacienda Pública colaboró como una institución externa que dictaba cursos de mejoramiento en las áreas de gestión de recursos y de personal, como una medida para acelerar la incorporación de las reformas que proponía la Comisión al interior de las administraciones nacionales y regionales. Paradójicamente, a la instrumentación de estos cursos, talleres, seminarios y foros de la Escuela no se correspondió una fuerte relación entre los funcionarios públicos adiestrados y la Comisión.

No existió ningún tipo de protestas por parte de los funcionarios públicos cuando en 1969 la Comisión pasó a ser un ente de CORDIPLAN, y tampoco se sucedió una crítica cuando en 1974 desaparece completamente la Comisión se crea la Comisión para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado.

En 1962 la Comisión de Administración inicia un Plan Nacional de Sustitución de Personal Extranjero por profesionales nacionales en la Administración Pública. El Plan se ejecutó, no obstante, sólo en los niveles superiores de la administración y como resultado, cuando sobrevino el cambio de gobierno, estos personeros de la Comisión fueron destituidos o trasladados a otros cargos y localidades de la administración donde no contaron con las relaciones ni los recursos

adecuados para ordenar las reformas que la Comisión había previsto. Un ejemplo más de que una reforma de los recursos humanos de la administración pública que no atiende a los niveles inferiores y su situación e importancia dentro de la burocracia pública está destinado al fracaso.

Desde ésta perspectiva, las relaciones entre la Comisión de Administración y los niveles superiores de la administración venezolana experimentaron una ruptura importante en los años del cambio de partido de gobierno, luego de la Presidente de Raúl Leoni. La nueva propuesta de reforma, posterior a la Comisión de Administración, fue unificar los esfuerzos de modernización desde la administración en dirección a la sociedad.

Según ésta nueva propuesta, “la reforma de la administración queda definida como un gran proceso de transformación de la administración pública para adaptarla al desarrollo (...) donde la administración pública y su reforma se clasifican como un factor estratégico del desarrollo” (Brewer-Carías, 1998, 11). Esta es una visión propia de las teorías del desarrollo y de las tesis de la CEPAL para América Latina de la década de los setenta, y que estaban dispuestas en el IV Plan de la Nación 1970-1974, según las cuales, la posición central de la administración en el desarrollo implica, no de antemano sino en paralelo, guiar el desarrollo como un proceso de doble pivote: uno, sobre la administración y su modernización, otro, sobre el desarrollo económico, la modernización social y la democratización.

Los planes de administración para el desarrollo estuvieron al margen de los planteamientos de reforma realizados por la Comisión de Administración. La Comisión para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado, realizó una especie de “purga política” y, al menos, los dirigentes más importantes de la Comisión de Administración quedaron al margen de la Comisión para el Estudio de la Reforma.

Al ignorar la dirección que había tomado la Comisión de Administración en materia de recursos humanos, la Comisión para el Estudio de la Reforma también ignoró las propuestas del Informe de Emmerich sobre las necesidades de la administración pública venezolana. Ésta podría considerarse también una forma de dar origen propio a la racionalidad de los planes de desarrollo y reforma institucional en el país. Más importante aún, es que la dirección de la reforma que se tomó con la Comisión para el Estudio de la Reforma, estuvo alejada de la cuestión del capital humano de la administración, porque entre los objetivos principales destacaba la reforma de las empresas del Estado, la regulación de las asesorías extranjeras a los planes de reforma, el impulso del proyecto de Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativos y el Proyecto de Ley de la Administración Pública de Venezuela.

Como parte de la administración del desarrollo, y en específico como parte de CORDIPLAN, la Comisión para el Estudio de la Reforma analizó las causas de la ineficiencia administrativa en sectores especializados de la administración pública venezolana, específicamente en las empresas del Estado. Sus funciones se centraron en la construcción de un sistema autónomo de dirección de empresas del Estado dirigido por CORDIPLAN. Aunque sus esfuerzos fueron importantes, en 1977 la Comisión para el Estudio de la Reforma quedó fuera del juego de la política institucional democrática del país. CORDIPLAN no asimiló el rol de director de la reforma de las empresas del Estado y de la administración y como consecuencia, hasta la formación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, las instituciones quedaron en un limbo en cuanto a la dirección de la reforma administrativa del Estado.

Durante 1977 y 1984 no existieron comisiones funcionales de reforma de la administración pública en Venezuela. Hasta el 17 de diciembre de 1984 cuando se funda, por medio de Decreto Presidencial N° 403, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela (COPRE). La COPRE se observa como un

instrumento de innovación política porque devuelve la centralidad del oficio de la reforma institucional de las Comisiones de reforma que se había perdido desde la adscripción de la Comisión de Administración a CORDIPLAN.

Sus objetivos estaban centrados en la transformación integral del Estado, porque en la vida política venezolana de la década de los ochenta,

La acción pública se mezcla con la privada, la contamina y frecuentemente la interfiere. Es un Estado que no se concibe a sí mismo como intervencionista, por que actúe 'desde afuera' hacia lo privado, sino que lo hace como si lo privado estuviese sometido a su discrecionalidad permanente. Esto ocurre respecto de la empresa privada, de las organizaciones cívicas, de los derechos de los trabajadores, y de casi todo el funcionamiento ciudadana (COPRE, 1988, 49-50).

En el enfoque de la COPRE la minimización del Estado funcionó como instrumento de innovación política y democrática. La acción del Estado y de su administración, que de por sí era ineficiente, hacía también ineficiente a las formas organizativas de la sociedad civil. Si el Estado pretendía ser intervencionista y activo en el proceso de desarrollo primero debía asegurarse una cuota amplia de eficiencia, que simplemente para ese momento no poseía.

La reforma gerencial de la COPRE impactó importantemente en los procesos políticos del país en un contexto en el que la reducción del presupuesto público era una acción vital para la supervivencia del sistema político. Su visión gerencial, basada en la lógica de la división de los poderes y la conformación de un Estado de Derecho de corte liberal, hizo de la reforma administrativa del Estado un frente de acción contra una serie de contradicciones internas de la administración pública.

La Comisión Presidencial abogaba por un cuadro de funcionarios de alta formación en los niveles superiores del ordenamiento administrativo. La reorganización descentralizada de la administración pública era una prioridad. Además, la revisión de la Ley de Carrera Administrativa y la inclusión de un

Proyecto de Ley del Estatuto de la Función Pública fueron también obra de la Comisión Presidencial.

En un contexto de crisis del sistema político y democrático, la lucha contra los problemas y contradicciones tradicionales de las instituciones públicas significó, sin duda, un modelo de práctica política de innovación. Sin embargo, la atención casi exclusiva de la clase política venezolana a los problemas del sistema, como por ejemplo la crisis de los partidos políticos y del liderazgo (Rivas Leone, 2010), degeneró en un papel secundario y obsoleto de la COPRE dentro del sistema de reformas. La intervención de los Organismos Multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los procesos de reforma administrativa a principios de la década de los noventa y el ajuste del papel del Estado, terminó por disminuir la utilidad de la Comisión Presidencial al servicio de la Reforma Administrativa del Estado en Venezuela.

3.- El aprendizaje de la historia institucional de la evolución de los proyectos de reforma en Venezuela.

Como afirman March y Olsen, “una nueva teoría institucional debe especificar de qué manera los procesos históricos se ven afectados por características específicas de las instituciones políticas” (1993, 26), de modo similar, una nueva teoría institucional debe especificar los modos en que las decisiones y las situaciones de la historia afectan la vida en el interior de las instituciones. En el caso de la modernización de la administración pública en Venezuela, las fórmulas utilizadas por la clase política y las dirigencias de los dos partidos Acción Democrática y COPEI, durante las tres décadas que van desde 1958 hasta 1988, en relación a la reforma de las instituciones del Estado representan esa característica específica de cómo la historia influye en la situación de las instituciones del sector público.

En éste sentido, de las experiencias de las tres Comisiones de reforma administrativa fundadas en Venezuela en 1958, 1974 y 1984, con el fin de modernizar

las instituciones del Estado es posible aprender sobre los fallos de la política de modernización de la administración pública, y en específico aprender sobre la actual situación de los recursos humanos en la administración venezolana.

I. La experiencia de la Comisión de Administración Pública recoge las expectativas de reforma democrática del servicio civil que venían conformándose desde la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1947. Esta Comisión recoge parte de las necesidades históricas de una democracia que se enfrenta directamente al desarrollismo benefactor de un régimen militarista autoritario capaz de movilizar recursos importantes para crear empleo y bienestar generalizado, a pesar de su violación de derechos ciudadanos y de su corrupción administrativa. Estas necesidades se centran en la capacidad de las respuestas que deben aportar la administración pública a una ciudadanía tradicionalmente exigente de niveles medios de bienestar, que en la era de la democracia se libra de las coacciones civiles, legales y policiales del Estado autoritario.

En el inicio del proceso estable de democratización de 1958, la Comisión de Administración Pública, en conjunto con los esfuerzos del Informe Emmerich de ese mismo año, establece tres prioridades importantes que ya no serían tomadas en cuenta por las dos Comisiones de reforma siguientes: en primer lugar, el establecimiento de una legislación completa y adecuada de la administración y la función públicas; en segundo lugar, el interés por la profesionalización de los recursos humanos de la administración y la capacitación técnica; por último, la creación de institutos asesores de reforma administrativa, adscritos al Estado y con autonomía suficiente para elevar proyectos de Ley al Parlamento y proyectos de reforma al Ejecutivo.

Estas tres prioridades representan el primer intento de una reforma global de la administración para la democracia en Venezuela. Sin embargo, el dominio de los Comités Ejecutivos de los Partidos Políticos, la lucha intestina en la administración entre fracciones de partido, los problemas propios de la democratización y la falta de

poder suficiente de la Comisión de Administración para hacerse obedecer en cuanto a sus propuestas de reforma terminaron por desestructurar los esfuerzos de la propia Comisión. El ejemplo más palpable puede encontrarse en el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que estuvo “engañado” en el Congreso de la República durante diez años.

De ésta forma, la experiencia de la Comisión de Administración Pública tiene una pedagogía crítica para el aprendizaje de las reformas administrativas en Venezuela: primero, en competencia con otras instituciones de poder externas al Estado, pero que se hacen del poder de éste, como son los partidos políticos o las corporaciones económicas, existe una tendencia marcada a que pérdida del poder de vinculación de las Comisiones de reforma; segundo, la autonomía de las Comisiones de reforma es una condición vital para el desenvolvimiento del trabajo de estudio institucional y de propuestas de reforma, una cuestión que se observará con mayor detenimiento a partir de 1974; tercero, sin una capacidad o cuota de poder político suficiente las Comisiones de reforma administrativa quedan desvinculadas del acogimiento por parte de la clase política de la materialización de sus propuestas de reforma.

Aprender de la experiencia de las Comisiones no implica, cabe destacar, que exista una capacidad de la historia para modelar el sistema de instituciones administrativas, tanto de las Comisiones de reforma como de la propia administración pública. Sólo es una experiencia pedagógica inversa, esto es, que enseña los errores cometidos en el pasado y los aciertos, para tenerlos en cuenta en los procesos de planificación de las reformas administrativas contemporáneas.

II. La experiencia de la Comisión para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado presupone tres elementos principales de enseñanza:

Primero, la pérdida de autonomía de la Comisión de Administración Pública, tras su adscripción a CORDIPLAN en 1969, generó condiciones de obstrucción de las funciones de la Comisión en materia de innovación sobre la reforma, por ejemplo, la Escuela Nacional de Hacienda Pública data de 1962 y los proyectos de Ley de 1960-1965, luego de esto la Comisión se hizo estática y sólo cinco años después de su adscripción a CORDIPLAN desapareció;

Segundo, la concentración de esfuerzos de planificación sobre el desarrollo y sobre la reforma administrativa, incluyendo la reforma de los recursos humanos, en una misma institución, como CORDIPLAN o cualquier otra, degenera en la asignación de un lugar secundario de los proyectos de reforma frente a los proyectos de desarrollo;

Tercero, la desestimación de la Comisión para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado, respecto a la reforma de los recursos humanos, que venía produciéndose con gran interés con la Comisión de Administración Pública, genera condiciones adversas al tema y a las propuestas de reforma institucional del capital humano de la administración pública venezolana.

III. En el caso de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, sus propuestas de modernización integral de la administración estuvieron signadas por una serie de características que se encontraban alejadas de las propuestas de la Comisión de Administración y de la Comisión para el Estudio de la Reforma Integral, y pueden sintetizarse como sigue:

- a) “De las discusiones de la COPRE surgió el proyecto de Reforma Integral del Estado que comprendía cambios sustanciales, siendo el más destacado el establecimiento de la elección directa, popular y secreta de los gobernadores y alcaldes. La descentralización era considerada como una de las principales estrategias orientadas a la modernización del Estado” (Banko, 2008, 169);

- b) “Desde el punto de vista económico era necesario disminuir la intervención estatal y restituir al mercado su papel como mecanismo fundamental para la asignación de los recursos y fortalecer al sector privado como agente dinámico de la economía” (Banko, 2008, 170);
- c) “Se estaba visualizando el proceso a partir de una óptica que privilegiaba la liberalización tanto de la gestión económica y social como de la estructura político-administrativa, tendencia que era interpretada desde una perspectiva de democratización de la sociedad” (Banko, 2008, 170).

Las tres experiencias antes mencionadas pueden caracterizarse como un proceso evolutivo que va, desde la centralidad de los recursos humanos y el carácter legal de las instituciones administrativas hasta la reforma organizativa de las instituciones. Esto podría comprenderse en un sentido positivo si la Comisión de Reforma Integral y la Comisión Presidencial de Reforma hubiesen asumido como aprendizaje y continuación de sus funciones las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública en relación a las características específicas técnicas y tecnológicas de los profesionales de la administración y en relación a la creación de un marco legal que contrastara, en términos de lograr la eficiencia institucional, con las propuestas de formar funcionarios públicos de calidad.

Sin embargo, como se ha observado en líneas anteriores, la disminución temprana de la autonomía institucional de la Comisión para la Reforma Administrativa, la ausencia de una voluntad política de la clase gobernante para promulgar el marco legal de la administración y el carácter no vinculativo de las funciones de ésta y las posteriores Comisiones de Reforma, son elementos que conducen (o crean la tendencia) a una quiebra de paradigmas de modernización de la administración pública que se aleja en mucho de las necesidades de volver a la centralidad de las preocupaciones por el capital humano de la administración pública del Estado en Venezuela.

Cada programa de reforma de cada Comisión se hace partícipe de una visión más organizacional, en el sentido tradicional del término, y menos micro-analítica de la administración pública. La pérdida de la centralidad de los recursos humanos en las propuestas de reforma se unifica a visión gerencial dirigida a los cambios y transformaciones organizacionales en la infraestructura de la administración pública venezolana. Estos cambios están destinados, principalmente, a reorganizar los niveles de decisión de los programas de políticas públicas, a hacer más democrática la organización de la administración a través de la elección de representantes en los niveles locales y regionales, a replantear la estructura de decisión entre lo nacional y lo regional y local.

Empero, difícilmente estos programas de la Comisión de Estudio para la Reforma y de la Comisión Presidencial para la Reforma, establecen un marco de transformaciones de los ambientes institucionales. Elementos básicos de la modernización de los ambientes institucionales como la mejora de las comunicaciones entre los departamentos de distribución de insumos, herramientas, equipos y materiales para la administración pública y los gerentes de oficinas públicas y demás funcionarios, han quedado fuera de los “proyectos integrales” de reforma del Estado en Venezuela.

El tratamiento secundario de los recursos humanos y su formación ha estado marcado por esa visión gerencialista de la vieja vanguardia burocrática. Según ésta visión, son los focos de la planificación de los Planes de la Nación y de las políticas macro-estructurales los que deben asumirse como centro de atención de las reformas en sus procesos de formación. Instituciones como la Escuela Nacional de Hacienda Pública o la Escuela de Estudios de Administración, deben hacerse de un modelo gerencial de enseñanza como el destinado a la gestión privada, de allí la importancia que el Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) han logrado en el país.

Ciertamente, autores como Osborne y Gaebler (1990) establecen la importancia pedagógica de la evolución de la gestión privada en la conformación de una administración pública eficiente; sin embargo, también establecen que la disparidad en la formación de los profesionales, en los diferentes niveles de las organizaciones públicas o privadas, genera cortos circuitos de comunicación y ejecución de las metas y políticas que redundan en la ineficacia institucional.

En América Latina, el caso de los recursos humanos en las administraciones públicas es paradigmático, en parte porque los procedimientos de nombramiento de los funcionarios públicos están estrechamente unidos a la práctica de la política electoral. Como consecuencia, “la supervivencia política de los funcionarios, sin importar el nivel administrativo en el que estos se desempeñen, es una de las preocupaciones diarias dentro del Estado” (Méndez, 2001, 20).

Ahora bien, ¿Cómo puede explicar que en América Latina el grado de profesionalización de los funcionarios públicos, en comparación con las instituciones del Estado de los países más desarrollados económicamente, sea mucho más bajo? Las respuestas pueden encontrarse en los problemas de seguridad que los ambientes institucionales proveen a los administradores, quienes a pesar de ingresar a las administraciones públicas por concursos y contar con las disposiciones y requisitos para hacer una carrera administrativa, no cuentan con un sistema de protección frente a los requerimientos de un nuevo gobierno de turno.

Los gobiernos recientemente elegidos se aprovechan, constantemente, de la indisposición profesional y la baja capacidad técnica y tecnológica de los funcionarios para no atender a las demandas de los funcionarios respecto a la creación de ambientes institucionales contentivos de reglas y compromisos de estabilidad laboral dentro de la administración pública. Ésta es una versión tradicional del sistema político de la IV República en Venezuela, donde el trabajo político-electoral,

específicamente el de campaña, se cancelaba económicamente con un “contrato en la administración pública”.

La indisposición de la clase gobernante frente a las necesidades de revisión y modernización que propuso la Comisión de Administración desde la década de los años sesenta, e incluso las que propusieron las dos Comisiones subsiguientes se debe, en buena medida, a que ésta característica de des-profesionalización de los recursos humanos de la administración obstruye el origen de esquemas comunicativos adecuados entre los niveles inferiores y superiores de la administración. En correspondencia, los niveles superiores tienen total dominio de los inferiores, incluso en los esquemas de contratación, sobre-contratación y remoción y traslado de funcionarios en la administración pública nacional, regional y local.

Si algo afecta a la reforma institucional en Venezuela ha sido, como se dispuso, esa tendencia a no superar las barreras que la profesionalización y la conciencia administrativa que surge con la educación administrativa especializada que se abre entre los niveles superiores de la administración y los niveles inferiores de ésta. Cuestión que puede observarse con facilidad en las tendencias *gerencialistas* que tanto la Comisión de Reforma Integral como la Comisión Presidencial hicieron su centro de gravedad.

4.- Un análisis de la estructura administrativa venezolana, cinco décadas de evolución y modernización

La construcción y transformación de la estructura organizativa del Estado en Venezuela ha transitado por dos procesos históricos de modernización, que tienen su génesis en la apertura democrática de 1959 (Rachadell, 1974, 3): El primero de esos procesos llevó largo tiempo diseñándose, siendo su resultado más determinante la promulgación en 1961 de la Constitución de Venezuela. Con esto se instauró un nuevo orden constitucional y administrativo en el cual se privilegia la posición del Poder Ejecutivo (Angulo, 2004: p.17). El segundo de estos procesos se inicia con la crisis del modelo institucional de la Constitución de 1961. En el primer proceso, la

construcción de una administración democrática era de vital importancia; en el segundo, la transformación del modelo institucional debido a los errores generados en la estructuración de la administración democrática entre los años 1959 y 1989.

Ambos procesos de modernización marcan la historia democrática del auge y caída de las instituciones administrativas del Estado en Venezuela. Son procesos que pretendieron reorganizar una administración pública diseñada para un sistema autoritario y, posteriormente, una administración democrática con una serie infinita de déficits en cuanto a las respuestas de modernización, desarrollo y efectividad que demandan generalmente los ciudadanos de los regímenes democráticos. No son procesos del todo caóticos y equivocados:

En primer lugar, se permitió la construcción de una estructura democrática de la administración pública, que aunque con importantes niveles de discrecionalidad en la programación de las políticas y en los modelos de contratación de los funcionarios públicos, respetaba las reglas de juego electoral y los principios del Estado de Derecho.

En segundo lugar, aunque con muchos problemas, la primera etapa de la reforma y la segunda, han sido retomadas como elementos críticos de aprendizaje sobre las sendas que no se deben recorrer sobre la modernización de la administración.

En los primeros años de reforma, posteriores a 1959, se trató de construir una cultura organizacional cuyas características fueran realmente democráticas. Las reformas institucionales más importantes se producen en las instituciones electorales, aunque también en el servicio civil y la estructura legislativa de la administración. El origen de una burocracia estrechamente ligada a la disposición de los partidos políticos principales del sistema político (Rivas Leone, 2010), y también representativa en un sentido estrecho pero real de los ciudadanos, cuestión que se amplió en 1989 con la extensión de la elección de Gobernadores y Alcaldes.

En los años siguientes, el presidencialismo empezó a ser el tipo de cultura organizacional que fue acogido por la democracia, y desde allí el Poder Ejecutivo con la figura del presidente y del consejo de ministros, conseguirán instaurar el monopolio de los procesos de planificación y de toma de decisiones, a través del dominio central del cuadro burocrático del Estado. Entre las propuestas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, el declive del sistema institucional nacido de la Constitución de 1961 condujo a un replanteamiento de la división de poderes, y a una disminución de la fuerza del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo y especialmente frente al Judicial.

Aún en los momentos de cambios institucionales de tipo estructural, la cuestión de los recursos humanos y de su formación era un tema de segundo plano. En la “Propuesta de Reforma Integral del Estado” que la Comisión Presidencial publicó en 1988, el tema de los recursos humanos sólo fue tratado, en general, para la renovación del Poder Judicial y para los niveles superiores de las instituciones administrativas del Poder Ejecutivo. Ni el Parlamento ni los niveles medios e inferiores de la administración fueron relacionados con la necesidad de profesionalización de sus recursos humanos.

A finales de los años ochenta, la administración política se ve afectada por un profundo proceso de modernización. Se intenta reducir el tamaño del Estado a través de un proceso de privatización (Raimondo y Echegaray, 1991). Los cuadros de la alta gerencia pública quedan integrados por tecnócratas especializados del sector público y del sector privado, nacional e internacional. Se amplían las relaciones con los Organismos Internacionales, especialmente el Fondo Monetario y el Banco Mundial.

Hacia el interior de las instituciones administrativas, los niveles intermedio e inferior de la administración recibieron las tensiones más importantes del fin del modelo de “gran Estado” que se había acentuado en la década de los setenta en Venezuela. Tras las reformas de minimizar el tamaño del Estado y la burocracia,

demandadas por la Comisión Presidencial de Reforma del Estado, los niveles inferiores de la administración encargados de “atender” directamente las demandas de los ciudadanos sufrieron las consecuencias de la deslegitimación de la función gubernamental; al punto de que, como afirma Antonio Rivas Leone (2010), “a pocos años de la elección de gobernadores y alcaldes en Venezuela, el descontento de los ciudadanos produjo una alta descalificación electoral y popular que generó el abstencionismo más alto en la era de la democracia venezolana desde 1959” (Rivas Leone, 2010, 47).

Fueron los niveles más cercanos a los ciudadanos los más duramente “lesionados” por las transformaciones y ajustes estructurales que estaban contenidas en el nuevo plan de modernización de la administración. Una vez más, la reducida capacidad técnica del capital administrativo de los niveles inferiores de la administración obstaculizó las alternativas de frenar el descontento y la ingobernabilidad que se estaba fraguando al calor de los ajustes dirigidos a la formación de un Estado mínimo.

Los años posteriores fueron, sin duda, de búsqueda de balances y alternativas políticas y democráticas. Pocas fueron las contribuciones de una posible tercera ola de reformas y de planes de modernización del Estado en Venezuela. Desde las consideraciones de la Comisión de Administración de los años sesenta, el tema de los recursos humanos, como una cuestión integral de la problemática de la administración pública no volvió a ser tomado en cuenta, así como también ha menguado desde los noventa la capacidad de impulso a la modernización del Estado a través de proyectos de reforma que propongan cambios en los distintos niveles de la administración.

Los planes y proyectos de reforma iniciados en la V República sólo pertenecen a la lógica de un liderazgo de los nuevos tiempos. Al principio, la política de fusión de Ministerios, como por ejemplo el Ministerio de Salud con el Ministerio

de la Familia, o del Ministerio de la Cultura con el Ministerio de Educación y Deporte, generó condiciones favorables para acelerar el proceso de modernización, en tanto, reducía los escenarios de aplicación de los planes de reforma integral. A sólo dos años de aquellas reformas se produjo el crecimiento exponencial del número de Ministerios que en el presente (2011) llega a más de una treintena de Despachos ministeriales².

No obstante, el crecimiento de la burocracia, del gasto social, de los proyectos de fundación de nuevos Ministerios no se ha correspondido ni con un aumento de la eficacia de la administración pública, ni con planes de reforma de los recursos humanos en cuanto a su formación, a sus ambientes laborales, a los equipos e instrumentos de trabajo administrativo. Muy al contrario, la formación de los funcionarios públicos ha decaído en los últimos años, a lo que se suma la inexistencia de instituciones especializadas en la formación de especialistas “capaces” para la administración pública, con destino al sector público y con valores democráticos para el servicio civil, como afirma Farith Fraija (2011).

² 1) Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia; 2) Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia; 3) Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores; 4) Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas; 5) Ministerio del Poder Popular para la Defensa; 6) Ministerio del Poder Popular para el Comercio; 7) Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería; 8) Ministerio del Poder Popular para el Turismo; 9) Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras; 10) Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria; 11) Ministerio del Poder Popular para la Educación; 12) Ministerio del Poder Popular para la Salud; 13) Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social; 14) Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones; 15) Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat; 16) Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo; 17) Ministerio del Poder Popular para el Ambiente; 18) Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias; 19) Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información; 20) Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social; 21) Ministerio del Poder Popular para la Alimentación; 22) Ministerio del Poder Popular para la Cultura; 23) Ministerio del Poder Popular para el Deporte; 24) Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; 25) Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género; 26) Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica; 27) Ministerio del Poder Popular para la Juventud; 28) Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario; 29) Ministro de Estado para la Banca Pública; 30) Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas; 31) Ministerio del Poder Popular para Asuntos Penitenciarios.

5. Instituciones y actores en la administración pública venezolana

Se entiende por régimen de inclusión de funcionarios y funcionarios públicos el conjunto de reglas, valores y esquemas de racionalidad que impulsan y justifican un tipo de decisión específica sobre la morfología cultural y académica de los miembros de la administración pública (Kliksberg, 1993). En una relación entre las instituciones y los actores individuales, el régimen de inclusión de funcionarios y funcionarios públicos depende del sistema organizativo de personal.

En el caso específico del sistema de instituciones del sector público en Venezuela, el régimen de inclusión empieza su recorrido evolutivo, más o menos estable, a partir de 1959 cuando el Ejecutivo nacional tenía “la más absoluta discrecionalidad en cuanto al nombramiento y remoción de los funcionarios públicos y en la fijación de las condiciones de trabajo: sueldo, designación del cargo y jerarquía” (Rachadell, 1974: p. 8).

En Venezuela, el sistema de inclusión de los funcionarios públicos ha evolucionado bajo la sombra del “amplio margen de discrecionalidad” por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Una cuestión que el proceso de descentralización administrativa y de transferencia de responsabilidades no pudo frenar en el país. Bajo la responsabilidad y el impulso de la Comisión de Administración Pública se promulga en 1960 el “primer” Reglamento de Administración de Personal para los Funcionarios del Gobierno Nacional de Venezuela.

Desde la promulgación del Reglamento, se inicia en el país un proceso de reconstrucción del esquema de recursos humanos que debía traducirse en el diseño de un modelo democrático y técnico de inclusión en la administración pública. Los referentes ideales del esquema de contratación eran, por un lado, una carrera administrativa como meta del servicio civil, y por otro lado, la tecnificación como base de la contratación. Para inicios de los años sesenta, la administración pública no podría servir como “escuela” de los funcionarios, razón por la cual o bien estos

debían ser formados en las Universidades del país o bien esperar las primeras promociones de la Escuela Nacional de Hacienda Pública.

El contraste entre los referentes ideales y los procesos reales no puede ser más extremo. A la caída del autoritarismo en 1958, la pugna de los partidos y la lucha por la estabilización de las nuevas instituciones democráticas desalojó las posibilidades de funcionamiento exitoso de la Comisión de Administración, y como consecuencia los esquemas de contratación planteados quedaron a merced de un *decisionismo* administrativo en una etapa excepcional de estabilización de la democracia. Una cuestión que, una vez que la democracia de los años setenta se estabilizara institucionalmente, no pasó a segundo plano, sino que se mantuvo hasta los nuevos tiempos de excepción y crisis de mediados de los ochenta y de los noventa, años en los que intervino la propuesta de reforma integral de Estado de la Comisión Presidencial.

En la estructura administrativa de Venezuela, los contratos de inclusión de funcionarios en la administración por la vía de concursos de oposición y de credenciales aparecen como una parte reducida del total de contrataciones públicas. Los cargos otorgados por concursos de capacidad especializada, habían sido instituidos en el Reglamento de 1960, luego fueron incluidos en la tardía Ley de Carrera Administrativa (1970) y ha sido reasumido por el artículo 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (2002).

Podría afirmarse que los cargos de carrera administrativa corresponden al modelo vitalicio de contratación en el cual, una vez demostradas las habilidades técnicas, superado el proceso de prueba y en virtud de su nombramiento, empiezan a ejercer sus funciones con carácter permanente. Sin embargo, a pesar de que este es el único modelo de inclusión e integración de funcionarios en la administración pública venezolana según las normas legales, resulta difícil encontrar funcionarios del nivel inferior e intermedio de la administración cuya experiencia de contratación haya sido

la dispuesta en el citado artículo 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública 2002.

La alternancia de los partidos políticos, la reducida capacidad de la Escuela de Hacienda Pública, la poca capacidad de vinculación de las comisiones de reforma, junto a la desvirtualización de los procesos de modernización, han sido condiciones que generan un régimen de cambios de cargos en los niveles inferior e intermedio de la administración, con lo cual desaparece prácticamente la figura vitalicia de las esferas de decisión organizativa, y se refugian en empleos públicos que no intervienen directamente en la planificación o en la materialización de las políticas públicas.

Esta generalidad de la administración, en cuanto a sus esquemas de contratación, conduce a una discontinuidad de parte de los funcionarios respecto a los proyectos que pretenden adelantar las instituciones y organismos especializados del Estado. A medida que la inestabilidad profesional se apodera de las instituciones, los cargos vitalicios que aseguran tanto la identidad entre el administrador y las instituciones públicas como la pertenencia y el compromiso de éste con el Estado y sus políticas públicas, la inestabilidad se apodera de la propia administración y de sus procesos políticos.

En contraste con esta situación actual de la administración pública, el modelo de inclusión privilegiado en la administración pública venezolana es el esquema de cargos de libre nombramiento y remoción, junto al esquema de contratación de temporalidad específica (Ramoni, 2007). Con el proceso de descentralización y transferencia de competencias en el sector público iniciado en 1988 y 1989, ésta situación se profundizó y como resultado, al alto nivel de discrecionalidad de la administración pública central se agregó el sentido discrecional de la contratación en los niveles regionales y municipales del poder público venezolano.

Desde mediados de los setenta, cuando la democracia empezó a estabilizarse en Venezuela, el régimen de contratación temporal y los cargos de libre nombramiento y remoción, que han sido especificados en los artículos 19, 20, 21, 38 y 39 de la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, representa el centro de los esquemas de contratación y adquisición de personal por parte de la administración pública en Venezuela, con las correspondientes consecuencias materiales y organizativas.

En el plano de la distribución de recursos, destinados a los gastos corrientes, esta situación de discrecionalidad respecto a los esquemas de contratación, que se presenta en los diferentes niveles territoriales de la administración pública, afecta de forma importante los tiempos y las cantidades en que se “bajan” los recursos a las Alcaldías y a las Gobernaciones. Se crean consideraciones especiales para las gobernaciones y alcaldías adeptas a la administración central, y se retrasan los recursos a aquellas de la oposición.

Esto sería parte del juego político “normal” dentro de una administración democrática si ello no se uniera a la situación de los funcionarios públicos respecto a la especificidad de sus contratos laborales, pues debido al ambiente laboral en que éstos funcionarios operan los retrasos en la distribución de recursos son poco compensados por situaciones y condiciones de pertenencia, compromiso e identidad de los funcionarios respecto a sus instituciones públicas.

Al final del recorrido, la apuesta por excluir el tema de los recursos humanos del debate y de los intentos reales de reforma integral del Estado y la administración pública, condiciona tanto a la eficacia gubernamental como a los propios proyectos de reforma institucional de la política y la administración. No se puede esperar que proyectos estructurales de reforma redunden en una obediencia ciega y técnicamente adecuada de reglas y decisiones desde los niveles superiores de la administración hacia los niveles intermedios e inferiores de la burocracia.

No atender al tema de los recursos humanos en los proyectos de reforma implica contribuir a conservar uno de sus principales males, la existencia de muchas estructuras y de pocos estructuradores, es decir, contribuye a mantener el escenario según el cual: “Latinoamérica [y, especialmente, Venezuela] ha sido una región con muchas reglas que se aplican flexiblemente. Tenemos ese comportamiento prismático señalado... o esa cultura de la negación...” (Méndez, 2001, 14), que evita que buenas reglas y que excelentes planes políticos y administrativos se cumplan y tengan resultados adecuados y continuidad en el tiempo (legitimidad, gobernabilidad, estabilidad, confianza de los ciudadanos).

6. Perspectivas sobre la relación entre ambiente laboral, recursos humanos e instituciones en la administración pública de Venezuela

La relación entre instituciones sociales y los contenidos de las legislaciones fue teorizada, de forma moderna en el siglo XIX por Emile Durkheim. Para éste autor, “las instituciones del derecho se corresponden con los valores sociales, así, una sociedad que presenta solidaridad mecánica se caracteriza por su derecho represivo, mientras que una sociedad con solidaridad orgánica se caracteriza por su derecho reformativo” (Ritzer, 1993, 215).

En América Latina éste tipo de relaciones ha generado importantes conflictos sociales y de perspectivas académicas debido a los procesos de modernización que aparecen como una necesidad inevitable del destino de las instituciones políticas, económicas y sociales de los países que conforman la región. Por años, los Estados de América Latina han generado planes de modernización que están centrados en la construcción de una burocracia más o menos estable. A raíz de esto “la burocracia ha sido capaz de actuar en forma más unificada...” (Méndez, 2001, 18), que el resto de las instituciones del Estado, cuestión a la que contribuye también “el dominio del Ejecutivo sobre el Congreso y la rama judicial, así como sobre las regiones” (Méndez, 2001, 18).

Ahora bien, existe una diferencia importante entre los proyectos legislativos que tratan de incluirse en el proceso de modernización de las instituciones del Estado, especialmente aquellos cuyo contenido está dirigido a la profesionalización de los recursos humanos, y la aplicación de estas y la toma de postura de los funcionarios de sus contenidos como parte del ambiente institucional al que pertenecen.

Al respecto, si la tesis de Emile Durkheim que cita Ritzer puede instrumentarse, entonces en las sociedades con solidaridad orgánica pertenecientes a América Latina las normas de las administraciones públicas deben ser de tipo restitutivo, es decir, deben tender “a la solicitud de que se cumpla la ley o que se recompense a los que han sido perjudicados por sus acciones” (Ritzer, 1993, 215). Desde tal perspectiva, una burocracia que requiere un tipo de legislación que la diferencie de las demás instituciones, de modo que esto sea condición para guiar los procesos de modernización social y de desarrollo de las economías nacionales poco modernizadas, difícilmente ha asumido en su interior normas de tipo restitutivo.

Los graves problemas de corrupción e ineficiencia de las administraciones en América Latina cuentan, entre sus causas principales, el alejamiento de los funcionarios respecto a sus ambientes de trabajo públicos: bajas compensaciones, problemas de seguridad social, déficits de equipos e instrumentos, retrasos en las cancelaciones de sueldos y salarios, presiones ciudadanas y desprestigio de estatus son sólo algunas de las consecuencias directas que recibe un administrador público por su pertenencia contractual a las instituciones administrativas del Estado.

Las legislaciones de tipo restitutivo deben compensar las deficiencias de las administraciones en términos de asumir la carga de los funcionarios como punto de referencia de las restituciones en sí mismas, esto es, si las administraciones soportan grandes presiones el sistema de compensación debe ser equilibrado y proporcional respecto a dichas presiones; lo que, en términos de deber ser, representaría una oferta laboral sin precedentes en América Latina. Pero la situación actual del administrador

es bien distinta como se apuntó en el párrafo que antecede. Por ejemplo, una década después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961 en la era de la democracia venezolana, se promulga la Ley de Carrera Administrativa³. En los primeros once años de democracia estable en el país, el Reglamento del Servicio Público de 1960⁴ no contó con la fuerza legal suficiente para obstaculizar la formación de una *cultura del compadrazgo y de pago de servicios políticos de tipo clientela* en el interior de la administración pública venezolana.

³ La Constitución de 1961, en el Título IV del Poder Público, capítulo Primero, Disposiciones Generales, trata de los funcionarios públicos en los arts. 119, 121, 122, 123, 124 y 125, los que, respectivamente, se refieren a la ineficacia de la autoridad usurpada y nulidad de sus actos, a que el ejercicio del Poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de Poder o por violación de la Ley, a la carrera administrativa, la prohibición de desempeñar más de un cargo público remunerado a menos que se trate de los que expresamente se exceptúan, así como que la aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados implica la renuncia del primero, salvo lo dispuesto para los Senadores y los Diputados (art. 141) o cuando se trate de suplencias mientras no se reemplace definitivamente al titular, a la prohibición de contratar por sí o por interpuesta una persona o en representación de otro de la República, Estados o Municipios, salvo las excepciones que establezcan las Leyes, a la prohibición de aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización del Senado. De todos ellos, merece particular atención el contenido del art. 122: “La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la Ley para el ejercicio de su cargo”.

⁴ El Reglamento de Administración de Personal para los Funcionarios del Gobierno Nacional (RAPSGN), según Decreto N° 394 (G.O. N° 26406 del 14/11/1960), constituye el antecedente inmediato de la LCA y en el que se recogen las instituciones fundamentales de la misma. En él se expresa su carácter temporal “hasta tanto se dicten normas sobre la Carrera Administrativa” (Primer considerando). Se dispone que la máxima autoridad es el Presidente de la República (art. 1°). Se exceptúa de su ámbito al personal obrero y el sometido a Leyes especiales. Rige para todas las personas que presten servicio a las dependencias del Gobierno Nacional y de los Institutos Autónomos a tiempo completo o parcial (art. 2°). En el art. 3° se pauta que la función Pública será desarrollada mediante adecuada programación de las actividades que se especifican. Establece que los Ministros y Presidentes de Institutos Autónomos tienen la responsabilidad del desarrollo de la función Pública en sus respectivas dependencias, de conformidad con las disposiciones de la CAP, la cual, hasta que se apruebe la LCA, actuará como organismo central para orientar y coordinar la función de personal de gobierno Nacional (art. 4°). Se establecen las atribuciones de los Jefes de División de Personal (art. 5° y 6°). Define lo que se entiende por sistema de Administración de personal (art. 7°). Califica quienes son los empleados de libre escogencia y nombramiento y pauta un sistema de selección por concurso, para la provisión del resto de los cargos (art. 8°, 9° y 10°). Hace referencia a quien debe efectuar los nombramientos (art. 11°). Establece el periodo de prueba (art. 12°), así como la calificación de eficiencia mediante la evaluación periódica (art. 13°). Contempla un sistema de adiestramiento (art. 14°).

Además, es un referente histórico de la formación y evolución del sistema político venezolano de la IV República, como afirma Juan Carlos Rey (1990), que las características del sistema de partidos y el dominio del Poder Ejecutivo hayan forjado el contenido y la forma de las instituciones administrativas. De suerte que, al clientelismo de los partidos se agregan esquemas clientelares de tipo corporativo que aumentan las tendencias a la corrupción y a la no-obediencia al sistema de leyes que regulan el servicio en la administración pública.

Con el aprendizaje de la experiencia de la IV República, a dos años de promulgada la Constitución de 1999, se publica en Gaceta Oficial la Ley del Estatuto de la Función Pública que rige, según su artículo 1º, “las relaciones de empleo público entre los funcionarios y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales (...) el sistema de dirección y de gestión de la función pública (...) el sistema de administración de personal”. Es una legislación propia de una visión jurídica del dominio del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes del Estado, en tanto que define “función pública” como un esquema de relaciones institucionales adscrito de modo exclusivo a la administración bajo la dirección del Ejecutivo, excluyendo al personal del Legislativo y del Judicial.

La Ley del Estatuto de 2002 divide las relaciones contractuales y laborales en tres modelos legales específicos: los artículos 36, 37, 38 y 39 contienen la legislación sobre el personal contratado y los delimita a relaciones laborales según contrato y la Ley Orgánica del Trabajo en casos en que se requiera personal altamente calificado en la administración. El artículo 40 define el modo de integración al personal regular de la administración mediante carrera administrativa que se inicia por concurso de oposición públicos. En el artículo 19 se especifican dos tipologías ideales de recurso humano administrativo: funcionarios de carrera y funcionarios de libre nombramiento.

Los tres modelos de contratación: de carrera, libre nombramiento y contratos temporales representan los esquemas básicos de la adquisición de recursos para la

administración venezolana. Estos modelos no cuentan con conexiones externas, como en el caso de la administración de pre-contrataciones del modelo inglés, o el caso de la formación de recursos administrativos del modelo francés. No existen scouts del sistema de manejo de personal público, tampoco existen Institutos que bajo el dominio de la administración estén al servicio exclusivo de formar tipologías específicas de técnicos y tecnólogos para el servicio civil.

En el año 2005, mediante Decreto N° 38.341 de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 22 de Diciembre, se derriban legalmente las barreras que establecen los artículos 19, 20 y 21 de la Ley del Estatuto de la Función Pública para limitar al personal de libre nombramiento y de confianza a los niveles superiores de la administración, extendiendo la posibilidad de éste tipo de contratación a toda la administración pública.

Es un proceso de acomodo de la norma contenida en la Ley del Estatuto de 2002 a la realidad de los recursos humanos en la administración pública nacional. Primero, porque al no existir un sistema integrado de manejo y administración de recursos humanos en las instituciones públicas, el nivel nacional, regional y municipal tienen potestades para establecer los tres modelos legales de contratación, siendo el de libre nombramiento el más utilizado por los tres niveles de gobierno.

Además, ante las nuevas realidades laborales, que experimentan las consecuencias del crecimiento del tamaño de la burocracia y la constante reorganización de ministerios y departamentos administrativos, e incluso de niveles territoriales como la Ley del Distrito Capital que crea la Jefatura de Gobierno de esa entidad territorial, resulta difícil que la mayor parte de los funcionarios públicos pertenezcan al modelo de funcionarios de carrera.

Esta condición puede ser una ventaja para la planificación de proyectos de formación de profesionales, porque si fuese posible establecer conexiones con

institutos especializados, se daría la oportunidad al personal contratado y de libre remoción de formarse en éstos como requisito fundamental para pertenecer a la carrera administrativa. Pero esto depende, principalmente, de la posibilidad de existencia de éste tipo de conexiones externas de la administración.

www.bdigital.ula.ve

Capítulo III

Reinventando las instituciones públicas y las políticas de formación de funcionarios en Venezuela

1. El nuevo análisis de las instituciones y la reinención del gobierno al trasluz de la administración pública venezolana

Por muchos años la reforma del Estado ha sido una prioridad de la institucional en la política venezolana. Al margen de los errores cometidos y de los desaciertos en la planificación del desarrollo administrativo, resulta imposible negar las pretensiones de modernizar el Estado y sus instituciones. El problema no radica, en este punto, en el qué debe modernizarse, sino en el cómo. Entender la modernización no sustancialmente sino como procedimiento, esto es, como un conjunto de procesos de reinención del gobierno y de las demás instituciones del Estado, podría contribuir a la causa de la reforma del Estado, más que los referentes históricos del pasado.

Una definición de modernización de la administración, formal y procedimental, no sustantiva, la concibe como una serie de normas, reglas y procedimientos que aseguran un cambio en la organización pero también en la composición de las instituciones del Estado en Venezuela. Por años las perspectivas *organizacionistas* definieron a la democracia como un sistema de normas y roles, esto es, desde el enfoque de las transformaciones legislativas y las organizaciones geográficas de Ministerios, Departamentos y Oficinas de la administración. Sin embargo, la primera y segunda ola de reformas del Estado, al concentrarse exclusivamente en este *organizacionismo*, generaron condiciones adversas a la modernización como el mantenimiento de niveles altos de ineficacia administrativa, la deslegitimación de los sistemas políticos, la movilización acelerada y crítica de los grupos de participación en contra de los gobiernos (López Maya, 2003) y la ingobernabilidad en toda la región.

En este sentido, como se apuntó en líneas anteriores, no es el qué debe modernizarse, sino el cómo debe hacerse sin que ello afecte tan drásticamente a los ciudadanos y a los propios funcionarios públicos, al punto de des-estructurar las

formas de vida política de ambos individuos. El Documento Especial del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, es un ícono de la tendencia *organizacionista* de reformas del sector público en la década de los noventa. La Nueva Gerencia Pública para América Latina, como si titula el Informe del CLAD de 1998, establece que “en el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región” (CLAD, 1998, 2).

Una vez más, atender de modo exclusivo a las perspectivas de la organización, ahora interna y externa de las instituciones, dejando fuera del análisis cuestiones valorativas importantes como la situación del administrador, su formación, su capacidad de gestión, representa un error común de los programas de reforma, no porque estos sean deficientes en cuanto a racionalidad en sí mismos, sino porque carecen de uno de los contenidos racionales más importantes, “la atención a los recursos humanos de la administración”.

Si la meta es establecer un proceso de modernización, la definición de ésta debe ser procedimental en sí misma. Qué objetivos se persiguen, es una interrogante que gira alrededor de lograr la eficiencia de las acciones de la administración en sus programas de políticas públicas, pero qué tipo de objetivos alcanzar, es una pregunta que gira sobre demasiados elementos como para darle una única respuesta: la cuestión social, la reivindicación de los ciudadanos frente a sus administraciones, la revisión de las reglas de juego, la seguridad jurídica, los niveles de bienestar, el pleno empleo, el desarrollo de la economía, todos estos son sólo algunos elementos que deben ser priorizados. Lo más importante es saber qué puede lograrse en cada área de intervención o no intervención del Estado luego de aplicado el proceso de modernización: qué se gana y qué se pierde,

Similar situación ocurre con las interrogantes sobre las relaciones entre modernización e instituciones administrativas del Estado en América Latina. Las

perspectivas *organizacionistas* están soportadas por dos elementos principales: a) el presupuesto de la reducción del tamaño del Estado y, b) el presupuesto de la reestructuración territorial de las funciones administrativas públicas. Los procesos de descentralización y de redemocratización son resultado de estas perspectivas, y con ellos se ha mejorado la estructura interna de las instituciones del Estado. Pero, ante los desafíos del presente, la exclusividad de los presupuestos ha degenerado en problemas organizativos importantes.

Venezuela es un caso paradigmático de las consecuencias negativas del exclusivismo estructuralista y funcionalista de las teorías de la organización utilizadas en los planes de modernización del Estado en América Latina desde los años ochenta en adelante. Apenas en los años recientes, autores como Ada Porras y Humberto González (2008) analizan las consecuencias de los métodos de organización del poder descentralizado público en los recursos humanos de las municipalidades, pues se presenta un déficit importante en cuando a la coordinación de políticas públicas entre el gobierno central y el estatal y municipal.

En el caso de la descentralización como proceso estructural, en el año 2005 y 2006 el Gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías reorganizó las leyes presupuestarias en el país y concretó el traspaso de más del 50% de los impuestos municipales y de las gobernaciones, por concepto de servicios de aduanas, transporte, puertos y aeropuertos al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria. Como afirma José Delgado (2008),

A partir del año 2000, comienza a evidenciarse una paralización del proceso de descentralización político-administrativo y, más recientemente, un retroceso, pues se insiste en la recentralización de algunas áreas como la salud, la educación, la administración de los peajes y la gestión policial, entre otras, en el marco de una política de concentración de competencias en el poder nacional. Este hecho se hizo visible en algunos contenidos de la Propuesta de Reforma Constitución de 2007 y, más recientemente en 2008, con las propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (Barrios, 2000, 53).

Una vez más, la crítica no se dirige a la descentralización y a sus razones. Como afirma Norberto Bobbio,

Por encima del tema de la representación, la teoría del gobierno democrático ha desarrollado otro tema estrechamente vinculado con el poder visible: el tema de la descentralización entendida como reevaluación de la importancia política de la periferia con respecto al centro. Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio de que el poder es más visible en cuanto es más cercano. De hecho la visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido del poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado (Bobbio, 2002, 68-69).

En este sentido, la descentralización resulta necesaria no sólo procedimentalmente, de modo que las políticas públicas puedan acceder a centros de decisión más cercanos a los problemas a las que están dirigidas, sino también es sustancialmente necesaria, porque apoya formas de compensar muchas de las deficiencias del Derecho respecto al control del poder invisible del Estado y de los administradores.

La crítica se dirige al cómo se ha descentralizado y, específicamente, a los elementos que entran en la ecuación sobre el proceso de delimitación y transferencia de competencias del poder central a las administraciones regionales y municipales. Al respecto, si la descentralización desde la perspectiva *organizacionista* es parte de un cambio estructural importante de las instituciones gubernamentales, la interrogante más importante, en torno a la presente investigación, sería ¿cambio de qué elementos de la administración, sólo de los elementos estructurales?

La respuesta a esta pregunta parece, sin duda, positiva. Dentro de la fórmula institucional de descentralización, y del resto de reformas estructurales del Estado, cuestiones como el cambio en el ambiente laboral, por ejemplo, el que se produce cuando el tamaño del Estado se reduce y se aglomeran en una pocas oficinas a un conjunto de trabajadores cuya cultura organizativa tiene poca relación, no son tomadas en cuenta por los cambios estructurales.

De igual modo, ha quedado fuera del cálculo de la descentralización la administración de recursos materiales para las instituciones gubernamentales. El impacto que la reducción propuesta en los ochenta y noventa respecto al tamaño del Estado ha sido un elemento esquivo de la reforma como proceso de cambio institucional y objetivo de investigación científica. Si existían problemas importantes en la distribución de materiales y recursos a las administraciones públicas basadas en el bienestar popular que invierten grandes sumas presupuestarias en la redistribución de las rentas y políticas básicas de atención de la cuestión social (salud, educación, seguridad, alimentación), sólo cabe imaginarse el tamaño y la profundidad de estos problemas en tiempos de reducción de presupuestos.

Por último, el caso de la profesionalización de los recursos humanos y la creación de instituciones especializadas en la formación de profesionales de la administración también ha sido paradigmático en Venezuela. El Estado se redujo de forma importante en la década de los ochenta y noventa. A pesar de los inconvenientes de racionalidad y aplicabilidad, la descentralización avanzó desde 1989 en adelante, incluso en la Constitución de 1999 la lógica de la democracia participativa, el gobierno comunitario local y las asambleas de ciudadanos representa parte, exógena aunque importante, del proceso de descentralización político administrativo. Sin embargo, la lógica de la preocupación por los procesos y las políticas de profesionalización y de calidad técnica y tecnológica de los funcionarios públicos en Venezuela queda fuera del curso de acción de las reformas institucionales.

La reiteración de la relación entre las reformas institucionales y la situación de los recursos humanos en la administración resulta necesaria para entender el curso de las políticas de profesionalización en el país. Tal necesidad surge, en parte, de la importancia que para el desarrollo y modernización del Estado tienen los intentos de reforma. En sí mismos, los proyectos de reforma constituyen una generalidad de la era democrática de la administración pública, desde la función de la Comisión de

Reforma Administrativa en 1958, incluso antes de las elecciones generales convocadas para el final de ese año.

Desde esta fecha, existe una regularidad en torno a las tensiones que generan los procesos de reforma del Estado, que cesa en cortas etapas de tiempo pero que se prolonga en largas etapas como parte de la dinámica del Estado. Las cortas expectativas de éxito del Estado en sus programas de políticas públicas, a nivel macro institucional como impulsor del desarrollo integral de la sociedad y a nivel micro como responsable de responder a las demandas colectivas de los ciudadanos, genera un marco de vida política en el que la reforma administrativa es la regla y no la excepción.

Si se observa, desde una perspectiva comparativa, la vida política de naciones más desarrolladas moderna y capitalistamente, los proyectos de reforma institucional aparecen luego de los “grandes informes”, como por ejemplo, el *Gore Report* (1993) según el cual “el gobierno de Clinton (Estados Unidos) anuncia que se emprenderá una Revisión del Desempeño Nacional para reinventar el gobierno” (Shafritz y Hyde, 1999, 930). Como resultado de las críticas que en estos informes quedan establecidas, se inician procesos sectoriales de cambio institucional, pero difícilmente se produce en los países desarrollados una reforma integral de la administración.

Si bien la cultura descentralizada de los países más desarrollados apoya las reformas sectoriales, lo cierto es que, a pesar de no contar con una cultura institucional basada en la descentralización administrativa, las causas de la regla de la reforma es mucho más profunda en los países de América Latina, especialmente en Venezuela. Si se analizan con detenimiento las causas que justifican la aparición de una nueva Comisión de reforma institucional, puede observarse, al menos, una regularidad en tres núcleos integrales: ineficiencia, capacidad y recursos del sector público.

Así por ejemplo, en el “Estudio preliminar acerca de las posibilidades de mejora en la Administración Pública de Venezuela” de 1958 a cargo del Dr. Herbert Emmerich, se describe “la necesidad de un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela a fin de permitirle cumplir, con eficacia, las responsabilidades que le competen” (Brewer-Carías, 1998, 5-6), cinco décadas después, “El plan nacional de ciencia, tecnología e innovación 2005-2010” establece, entre sus justificaciones, “la necesaria reforma de la gerencia pública con la finalidad de ofrecer respuestas pertinentes, con respecto a una serie de problemas que caracterizan a la gerencia pública venezolana, especialmente aquellos problemas de índole cultural que son inherentes a la estructura burocrática del Estado y que pueden resumirse en la ineficiencia de la administración del sector público” (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2005, 90).

En las comparaciones temporales, a pesar de las transformaciones legales, constitucionales, organizacionales y del marco global al que debe enfrentarse el Estado en Venezuela, las justificaciones de los proyectos de reforma sólo varían en sus núcleos de atención y prioridad, pero no existen cambios sustanciales en los problemas que deben ser enfrentados por los proyectos de reforma integral del Estado.

Esta situación genera las condiciones suficientes para que la vida política del país sea tomada por asalto por un constante reformismo, años más profundo y otros años más superficial. De allí que, haya sido necesario observar la evolución de las reformas institucionales para analizar, en buena medida, el horizonte de los cambios que se han producido en la gestión de los recursos humanos de la administración pública venezolana hasta el presente.

Ahora bien, como afirman March y Olsen (1993), la mirada histórica de las instituciones es sólo una parte del nuevo análisis de la vida política del Estado. A los efectos de la presente investigación, las revisiones del contenido de las legislaciones y

de los intentos de reforma institucional en Venezuela debe agregarse necesariamente un proyecto de estudios sobre la posibilidad de reinventar el gobierno y sobre los intentos alternativos de cambio institucional que no se han conectado directamente con las propuestas de la Comisión de Administración, de la Comisión de Estudio de la Reforma Integral y de la Comisión Presidencial para la Reforma.

En definitiva, lo que se pretende en éste capítulo es contrastar la evolución de las reformas institucionales con las políticas sobre la profesionalización de los recursos humanos de la administración pública en Venezuela, desde la perspectiva de la reinención institucional del gobierno, esto es, desde el enfoque de la gestión del ambiente institucional, del nivel de especialización y formación técnica y tecnológica de los funcionarios públicos y la gerencia de los recursos que hacen del ambiente laboral un escenario óptimo para la función del servicio civil.

2. Reinventar el gobierno actual en Venezuela, ¿es posible; de qué manera?

En el año 1992, David Osborne y Ted Gaebler publican "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*" (Reinventado el gobierno, cómo el espíritu empresarial privado transforma al sector público -1994-). "La influencia intelectual de este texto fue tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local 'National Commission on State and Local Public Service' formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler. Así se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información para reinventar el gobierno aprendiendo del espíritu empresarial privado" (Santana y Negrón, 1996, 1).

En América Latina, la influencia del movimiento de reinención del gobierno no ha tenido una alta receptividad en los proyectos de reforma que se adelantan desde principios de los años noventa. Principalmente, esto trae su causa en que, en la cultura institucional del Estado en la región reinventar el gobierno es un tema común de las

prácticas de los nuevos comienzos que se inician con los cambios de gobierno que traen consigo las votaciones populares. Tal es el grado que alcanza la dinámica institucional en América Latina, unido a las expectativas de legitimidad y apoyo electoral de los gobiernos, que “estos han tendido a crear nuevas dependencias administrativas, federales y estatales, que incluso duplican el trabajo de las ya existentes” (Méndez, 2001, 19).

Allende la dinámica institucional de la región, Osborne y Gaebler (1994) plantean, en su definición de “proceso de reinvención del gobierno” una tesis interesante sobre las realidades de la región, especialmente importante para el análisis de los recursos humanos en la administración pública de Venezuela: las organizaciones privadas están a merced de un mercado que ellas mismas contribuyen a modelar. El consumidor es un agente difícil en cuanto se intenta establecer los parámetros de su racionalidad. Buenos productos no se venden y productos de deficiente calidad escasean de los anaqueles por su inmensa demanda. La reinvención de las organizaciones privadas es, sin duda, para Osborne y Gaebler, la regla y no la excepción.

Al igual que las instituciones privadas de las que hablan los señalados autores, la vida política de las organizaciones del Estado en Venezuela se encuentra inmersa en un continuo acuerdo y desacuerdo sobre los caminos a seguir para reinventar las instituciones a fin de que ese cliente-ciudadano, al cual es difícil programarle administrativamente las preferencias particulares y colectivas, no sea partícipe de movimientos y preferencias que redunden en ingobernabilidad, ilegitimidad y crítica negativa sobre la gestión gubernamental democrática. La dinámica institucional del año 2002 y 2003 y del 2009-2011 es un ejemplo importante de esta situación venezolana.

Entre esas fechas, al comienzo de la gestión del Presidente Hugo Chávez Frías en 1999 existían 21 Ministerios y una Secretaría de la Presidencia de la República.

Con la reforma institucional y la política de fusión de Ministerios y Recortes de Gastos, entre las que destaca la fusión del Ministerio de Salud y el Ministerio de la Familia en el año 2002, el número de Despachos del Ejecutivo fue reducido a dieciséis Ministerios. Luego del 2003-2004, la política de reducción de Ministerios y Recortes de Gastos pasó a ser un programa de administración obsoleto⁵. Así, entre los años 2003 y el siguiente el gasto público social experimentó un aumento de más del 30%, entre los que destacan las nuevas políticas de las Misiones Gubernamentales de Salud y Educación.

A una década del comienzo de los planes de fusión de Ministerios, el número de Despachos del Poder Ejecutivo del Estado venezolano, al presente año 2011 se eleva a más de treinta, incluyendo el recientemente creado Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario a finales de Julio del año en curso. Al parecer existe una relación proporcional entre la profundidad de las crisis sectoriales de atención a las demandas de los ciudadanos y el crecimiento de la burocracia pública. A la crisis de 2003 se respondió con un aumento entre el año 2003 y el 2004 de más del 50% en el gasto público social. A los problemas económicos de 2009, que fueron generales a nivel mundial, se respondió con la fusión del Ministerio de Salud y del Ministerio para la participación y la protección social, y con la desaparición del Ministerio de Obras Públicas y Vivienda por el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (03-03-2009). A finales del año 2009, de dieciséis Ministerios en el año 2002 se pasó progresivamente a la cifra de veintiocho Despachos más la creación de la Vicepresidencia de la República.

De modo que, este es un ejemplo de la forma de racionalización de los ambientes laborales en el que los funcionarios desarrollan una vida de servicio

⁵ Una situación similar, a nivel institucional, se produjo en el Estado Colombiano. Luego de la primera elección del Presidente Álvaro Uribe Vélez, la Ley 790 de 2002, que le dio facultades especiales al Jefe de Estado, fue la fórmula para que los ministerios fueran objeto de dicha fusión. Bajo ese amparo, la cartera de la Justicia se integró con la del Interior, los ministerios de Trabajo y Salud se unieron en el de la Protección Social, y el de Medio Ambiente acogió funciones en temas de vivienda y desarrollo territorial.

público. La flexibilidad de los escenarios de trabajo, el cambio de direcciones directas e indirectas (Ministros, directores de Departamentos) y las nuevas fórmulas presupuestarias post-eliminación de Ministerios o posteriores a la fusión de Despachos son las características principales del ambiente institucional al que, en menos de una década, se han enfrentado los funcionarios públicos en Venezuela.

En tal sentido, si bien no pueden traducirse todas las enseñanzas de la empresa privada al sector público, debido a una ausencia de compatibilidad perfecta de valores sobre la producción y las metas que deben obtenerse en el mercado político y las que pueden recibirse en el mercado privado de intercambio económico, lo cierto es que al menos la tesis de Osborne y Gaebler según el cual, el escenario al que responden los gerentes es cambiante y deben adaptarse racionalmente a dichos cambios para acelerar el desarrollo organizacional de las empresas y de las administraciones públicas, es compatible con la vida política del sistema institucional venezolano.

En dirección a la aplicabilidad de la reinención del gobierno en Venezuela, y su especificación al tema de las políticas de formación de los funcionarios públicos, puede observarse que una de las principales concepciones de Osborne y Gaebler hace referencia a la definición de Empresario:

El concepto empresario “entrepreneur” lo utilizan los autores con su significado original, tal como fuera acuñado por el economista francés Jean Baptiste Say; reelaborado por Joseph Schumpeter; y profundizado por Peter Drucker: es la persona con la capacidad de cambiar o trasladar recursos (económicos, humanos, tecnológicos y de conocimiento) desde zonas de baja productividad, a áreas de mayor productividad y rendimiento. Desde esta óptica, la característica que define al “entrepreneur” es la búsqueda del cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad (Santana y Negrón, 1996, 2).

Buena parte de las revisiones que se hicieron en el Informe del Banco Mundial de 1997, “El Estado en un mundo en transformación”, surgieron de ésta visión del empresario, ahora traducido como gerente público, que tiene capacidades más que técnicas tecnológicas dirigidas a la búsqueda del cambio, a la adaptación de las administraciones en que ejecuta su vida de servicio público a las aceleradas transformaciones de la globalización.

Ésta misma visión la posee el Documento del CLAD 1998, “Una nueva gerencia para América Latina”, pues especifica la necesidad de establecer un administrador que vuelva a ser puente y medio de comunicación entre la administración pública y los sectores de la economía. En un apartado sobre la reforma de los recursos humanos,

El CLAD formula una serie de objeciones a los modelos evolucionistas de la administración (que guardan relación con la profesionalización de los funcionarios públicos). No ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea, que los países desarrollados hubiesen adoptado para llegar a la administración eficiente. Un estudio clásico muestra, por ejemplo, cómo los Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia construyeron sus modelos administrativos en formas bastante diferenciadas. Así, no existe una receta para alcanzar la profesionalización del servicio público (CLAD, 1998, 10).

En un clima intelectual que acepta la multiplicidad de variables del desarrollo institucional en dirección a la puesta en funcionamiento de una administración pública eficiente al servicio de la estabilidad y la gobernabilidad de la democracia, el “entrepreneur” de Osborne y Gaebler es, sin duda, el modelo de reinención de un Estado que requiere una política de la formación de recursos humanos ajustada a una dinámica “distinta” de procesos administrativos, esto por tres motivos específicos:

1. La innovación institucional, esto es, la organización y reorganización de la administración pública, como la experimentada en Venezuela desde los años noventa y acentuada por los proyectos de modificación ministerial de los años 2000-2011, en los que se contraen y se expanden las funciones del Gobierno y también las organizaciones encargadas de planificar y ejecutar los programas de políticas públicas, representa un escenario idóneo para la calidad y adecuación racional de un gerente público capaz de evaluar los riesgos y diseñar las estrategias de innovación organizacional más apropiadas ante cada situación crítica dada por las demandas de los ciudadanos o por las tensiones de una modificación organizacional.

2. La política de las preferencias, es decir, la racionalidad instrumental de la Jefatura de la Administración Pública Nacional basada en la sobre-especificación de los recursos a los problemas más críticos del país. En esto, el ejemplo del recién creado Ministerio del Poder Popular para el Servicio de Asuntos Penitenciarios (Gaceta Oficial N° 39.721 del 26 de Julio de 2011), es paradigmático y puede compararse con la creación del Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Industrias Intermedias en años anteriores.

3. La institucionalización paralela, esto es, la creación de nuevas Dependencias y Direcciones, adscritas a los Ministerios y a la Administración Pública del Estado Venezolano pero con autonomía presupuestaria encargada de las Misiones del Gobierno. Situación que genera expectativas de cambio y traslado de cargas y ubicaciones desde la administración burocrática formal a las nuevas institucionalidades de las Misiones que, por su carácter autónomo se presentan más discrecionales en cuanto a la política de contratación y de fijación de sueldos y salarios.

Estos tres elementos de las políticas organizativas de la administración pública venezolana conducen a escenarios de disminuida estabilidad laboral, al menos en referencia a los ambientes en los que deben desempeñarse los funcionarios públicos. Las transformaciones de los Despachos Ministeriales, los cambios de presupuesto público de los Ministerios, las nuevas funciones adscritas y los nuevos compañeros de ambiente laboral administrativo generan necesidades de adaptación que rompen el hilo de normalidad de una estructura burocrática.

José Luis Méndez (2001) cita una frase conocida de Phillip Schmitter de los años ochenta que se hizo prontamente punto de referencia de la situación de las administraciones públicas en América Latina:

América Latina (citando a Schmitter) tiene una sobreburocratización estructural y una sub-burocratización de la conducta de los miembros de las instituciones públicas. En otras

palabras, ha tenido, por un lado, un sistema de toma de decisiones presidencial, burocratizado y regulatorio y, por otro lado, un comportamiento administrativo incongruente y poco predecible (Méndez, 2001, 19)

Esta versión teórica de las instituciones del Estado en América Latina, en el presente, ya no pueden ser aplicadas sin revisiones importantes de sus contenidos explicativos. Los cambios ministeriales que se han formulado y desarrollado a lo largo de estos últimos diez años de evolución institucional en Venezuela escapan a la capacidad de análisis de esta perspectiva general del Estado en América Latina.

Una estructura burocrática “dura”, difícil de corroer en sus cimientos de organización, legislación y decisión, no permitiría acelerar los cambios y las transformaciones que incluso con una reforma de la Constitución Nacional pudieran ser iniciados: dieciséis Ministerios transformados multiplicados en una treintena en menos de una década, y sin prestar ninguna atención a los impactos de estas reformas ministeriales en los recursos humanos, no es un asunto burocrático propiamente dicho, es sólo parte de una política exógena a la burocracia con capacidad discrecional para ordenar las instituciones de un Estado cuyos límites jurídicos y constitucionales son realmente débiles.

Si bien, se ha tratado de demostrar que la reforma administrativa es parte de la vida política cotidiana de los sistemas institucionales de América Latina, tales reformas deben contar con un mínimo de metas y de racionalidad administrativa para ser tomadas en cuenta como partícipes de los vínculos de las políticas institucionales. Los Planes de la Nación formulados desde 1999 en Venezuela pueden contar con algún tipo de racionalidad estratégica, sin embargo, difícilmente cuentan con direccionalidad racional sobre la relación entre la reforma administrativa y las metas que dichos planes pretenden alcanzar.

En cambio, los obstáculos a las metas, generalmente no planificados como las crisis sectoriales de Educación, Salud, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, que

son elementos exógenos al esquema de las acciones planteadas en los Planes de Desarrollo se cuentan entre las causas motrices de las reformas ministeriales, y de otras tantas reformas y decretos que al sumarse han transformado la fisionomía de las instituciones del Estado en el país.

En este marco, cuando la preocupación por la situación de los funcionarios públicos se torna en objetivo de los análisis sobre la administración pública en Venezuela y los cambios acelerados a los que ha sido ésta sometida en los últimos diez años, las propuestas de Osborne y Gaebler se convierten en eficaces herramientas de análisis, en tanto que, los funcionarios públicos deben comportarse específicamente como un agente que “usa constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos dentro de las empresas públicas” (Osborne y Gaebler, 1994, 35).

Cuando se interroga sobre las posibilidades de la reinención del gobierno en Venezuela, las respuestas están íntimamente ligadas a los planteamientos de reforma que anteceden a las situaciones institucionales contemporáneas:

Primero, la des-centralización de los recursos humanos como variable imprescindible de la eficacia de la administración pública genera condiciones de reforma que conducen a errores graves en los enfoques de cambio y transformación institucional;

Segundo, la des-observancia de las tensiones que se generan a partir de los cambios institucionales en los funcionarios públicos de todos los niveles, como el caso de las fusiones, divisiones y refusiones de los Ministerios en Venezuela, produce ambientes institucionales inciertos que los funcionarios ajustados a modelos de agentes autómatas, de los que se cree que deben obedecer y sólo obedecen órdenes de los niveles superiores de decisión, no pueden racionalmente soportar;

Tercero, el caso de la formación de administradores, esto es, las políticas que generen uno o varios modelos de funcionarios racionales, específicamente formados en conocimientos generales aplicables a la administración pública o en conocimientos técnicos y tecnológicos propios del servicio civil, no puede continuar observándose como un tema subsidiario de las reformas, tanto de sus prácticas aplicativas como de los estudios en torno a ella.

Reinventar el gobierno es, según las perspectivas de Osborne y Gaebler, dar respuestas internas a las preguntas organizacionales sobre las realidades de las instituciones públicas del Estado, como medida previa a mejorar la capacidad de las administraciones públicas en cuanto a lo que el Banco Mundial (1997) define como un mundo en transformación. Si en Venezuela se plantea con seriedad el tema de la reinención del gobierno y sus posibilidades, esto debe empezar, como se ha estructurado en líneas anteriores, por el conocimiento de la situación de la administración pública, pero creemos que principalmente debe conocerse a fondo las tensiones y las cargas de los funcionarios públicos dentro de las instituciones del Estado.

Las políticas de formación de funcionarios públicos juegan un papel fundamental en las propuestas de reinención del gobierno por dos motivos principales:

- a) La reinención viene aparejada con un modelo de administrador, un gerente “capaz” en sentido racional que puede afrontar las consecuencias de políticas “bien planificadas” cuya recepción en los ciudadanos sea “desastrosamente crítica”, puesto que ésta situación no debe conducir al administrador a formular políticas populares sin consecuencias benéficas para la solución de los problemas reales que los propios ciudadanos, cuya racionalidad es difícil de pre-diseñar, viven en su actividad cotidiana;

- b) En segundo lugar, el mercado político no puede quedar al margen ni del análisis ni de las prácticas de reforma o de planificación y ejecución de las políticas que los funcionarios realicen en su ambiente institucional, puesto que es ese mercado el que sostiene la fuerza vinculativa de las decisiones que toma el administrador sobre los escenarios en que se maneja y sobre los recursos con los que cuenta para ejecutar sus funciones. La única objeción sobre éste punto, es que el sentido de responsabilidad de los funcionarios debe ser tal que queden atrás esas políticas del “llamado plazismo; esto es, la tendencia de los funcionarios públicos a concentrarse en los trabajos públicos más relevantes publicitariamente y menos oportunos y eficientes racionalmente” (Méndez, 2001, 20).

En una administración pública cuya historia institucional evita que ésta se comporte como una Escuela de formación de funcionarios eficientes a lo largo su desempeño gerencial, la reinención del gobierno es, sin duda, una alternativa que puede intentar ser aplicada, pues la reinención produce un cambio institucional importante, en tanto que,

La fuerza generadora de este cambio es la innovación empresarial para crear nuevos productos, métodos de producción y mercados. Ello implica desarrollar la capacidad para analizar el cambio, buscar oportunidades, evaluar los riesgos y diseñar las estrategias de innovación organizacional más apropiadas a cada situación. En éste sentido, Osborne y Gaebler están convencidos que este concepto se puede aplicar al sector público, debido a que todos los gerentes tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento: Cuando hablamos de empresarios públicos nos referimos precisamente a la gente que actúa de esta manera. Cuando hablamos de modelo empresarial, aludimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta manera, que usan constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos (Santana y Negrón, 1996, 2).

3. El marco de la reinención institucional. Los recursos humanos y la reinención del gobierno en Venezuela

El cambio institucional más importante entre finales del siglo XX y principios del XXI en el Estado venezolano se refiere a la promulgación de la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela en Marzo de 2000. No obstante, la variedad de transformaciones institucionales en el marco de la administración pública, las cuales comprenden desde fusiones de Ministerios hasta firmas de Acuerdos y Contrataciones Colectivas de los empleados y funcionarios públicos desplaza en buena medida y desde la perspectiva del gobierno en acción (*outs puts*) la importancia del cambio constitucional para el orden de las instituciones.

Tal desplazamiento se debe, en buena medida, a que la Constitución de 1999 ha necesitado “algo más” que un simple “ajomodo o adaptación” de las instituciones públicas y administrativas a sus disposiciones políticas y administrativas; la transición institucional ha sido lenta, y los recursos humanos del sector público se encuentran en el centro del debate, pues intentan responder ¿Qué tipo de instituciones requieren las metas y programas políticos de la Constitución de 1999 en Venezuela, en un entorno en el que esa Constitución permite a los ciudadanos un conjunto ampliado de demandas sobre derechos sociales?

El caso de los recursos humanos y su formación gerencial es paradigmático, porque, como afirman Ada Porras y Humberto González (2008), el principio de la participación y el protagonismo de los ciudadanos ha dejado a la “vieja guardia” de los funcionarios en un limbo de principios de acción, puesto que la democracia participativa exige algo más, mucho más, que el burocratismo enraizado en las instituciones públicas del país. A razón de ello, en la primera versión de la Ley del Estatuto de la Función Pública (Gaceta Oficial N° 5.557 del 13 de Noviembre de 2001), esta deficiencia sería compensada por la creación y funcionamiento de la Escuela Nacional de Gerencia Pública; sin embargo, en la vigente segunda versión de la Ley del Estatuto del año 2002 la Escuela Nacional no se toma como meta y medio para el mejoramiento de la calidad de la formación de los funcionarios públicos en el país, ni ninguna otra institución pues a la Escuela Nacional de Hacienda Pública se le da un tratamiento secundario en el orden de las prioridades de la Función Pública en Venezuela.

En contraste con la señalada realidad de los procesos de cambio institucional en el país, la protesta teórica de los años ochenta, según la cual legislativa y burocráticamente “el Estado en América Latina ha sido fuerte y débil a la vez; de que el Estado ha sido una especie de institución hueca que desde fuera puede verse como una fortaleza imponente, pero cuando se entra en la misma uno ve columnas débiles y siente el piso frágil” (Méndez, 2001, 17), bien puede ser aplicada a la lógica de la dinámica institucional de la administración pública venezolana en el marco de las metas y consecuencias del cambio constitucional del año 1999 y 2000 (años en que se aprueba la nueva Constitución y en que es promulgada en Gaceta Oficial de la República).

En éste sentido, constitucionalmente Venezuela ocupa los primeros lugares en materia de derechos humanos y en principios del Estado social y democrático en América Latina. Como afirman Fernández, Morales y Párraga:

A finales del siglo XX Venezuela experimentó un cambio de gran trascendencia dentro de su normativa jurídica como lo fue la creación de una Nueva Constitución sancionada en el año 1999. Este nuevo texto fundamental ha sido catalogado en razón del contenido garantista de su articulado como de avanzada en lo que a la materia de protección de los Derechos Humanos se refiere (2010, 256).

Sin embargo, gerencialmente los recursos institucionales de que se dispone, específicamente los recursos humanos, para hacer realidad estos principios “avanzados” de la Constitución, a pesar de estar presentes en las fondos presupuestarios y en los materiales administrativos de los “anaqueles” del Estado, no se traducen en respuestas efectivas a las demandas de los ciudadanos; demandas que generalmente se encuentran basadas en los artículos mismos de la Constitución (especialmente los artículos sobre la participación y el protagonismo de los ciudadanos, y los artículos sobre los derechos sociales que integran el sistema de derechos fundamentales) y en las aperturas institucionales sustentadas en el principio

de democracia participativa y protagónica que el Preámbulo de la Constitución venezolana de 1999 establece.

La distancia entre las normas y demandas constitucionales y los procesos de materialización y respuesta institucional de corte administrativo es demasiado marcada para no ocupar buena parte del análisis sobre el cambio institucional y las reformas del Estado en Venezuela; cambio que se inicia con la promulgación de la Constitución en marzo de 2000. La palabra “reinención” se acerca en éste sentido a las proyecciones de la reforma que requiere el Estado en el país, precisamente porque reinventar hace referencia a tres elementos principales, que definen ese “algo más que un simple acomodo o adaptación” que se requiere generalmente a las instituciones *luego de la promulgación de una Constitución como la de 1999:*

a) *Reinventar trabaja sobre una base sólida de invención existente, en este caso, el programa político y democrático de la Constitución de 1999;*

b) *Reinventar implica un cambio mucho más profundo que reformar, con lo que se va más allá del acomodo y la adaptación institucional y;*

c) *En el caso de las instituciones administrativas del Estado reinventar significa:*

Obligar a los monopolios públicos a responder a las necesidades de los consumidores; a los proveedores que se vean obligados a mantener bajos sus costos y a responder rápidamente a los cambios en la demanda; estimula y premia la innovación; eleva la moral y el orgullo en los empleados públicos; fomenta la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública, pero más importante aún: crea un sentido de mejor aprovechamiento de los presupuestos públicos (Osborne y Gaebler, 1994, 125-130).

Desde éste enfoque, una de las características principales de la reinención es gestionar el orden de los cambios institucionales a favor de que “el gobierno tenga capacidades”: en lo que al Estado venezolano se refiere a que el gobierno dada su importancia central dentro del Poder Ejecutivo pueda guiar e impulsar las reformas y

las reinversiones necesarias. Así, las capacidades del Estado y específicamente del gobierno surgen en dos sentidos institucionales:

- a) Por un lado, capacidad de administrar recursos, esto es, capacidad de obtener buenos recursos y de gestionarlos política y administrativamente de forma pública y al servicio de los ciudadanos;
- b) Por otro lado, capacidad significa verdadera capacidad de transformación de los recursos en respuestas a las demandas de la ciudadanía y de las estructuras sociales.

Hacer al gobierno capaz, en los dos sentidos señalados, pasa por desmontar y rearmar a las instituciones administrativas del Estado venezolano, ajustando las instituciones a los nuevos parámetros constitucionales exigidos y a su nuevo plan político, democrático y especialmente administrativo y gubernamental. Sin embargo, las críticas a la reinversión gubernamental no quedan fuera del análisis, pues durante los primeros años de la década de los noventa, el movimiento de la reinversión del gobierno estuvo estrechamente unido teórica y prácticamente a la reducción del tamaño del Estado y a la privatización de escenarios de producción y prestación de servicios públicos.

Por años se creyó, hasta bien entrados los años noventa, que la privatización y la exclusión de las funciones gubernamentales de producción de bienes públicos y de prestación de servicios era el camino ideal para reformar el Estado en América Latina, e incluso en Venezuela la clase política de estos años supuso que éste era el modo adecuado de cambiar institucionalmente hacia la eficacia administrativa. Un enfoque como la reinversión del gobierno en sus primeras etapas de desarrollo teórico podría ser duramente atacado desde la perspectiva técnica e histórica, debido a las consecuencias que la reducción drástica de las funciones del Estado trajo para la estabilidad y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas.

Sin embargo, luego de profundas revisiones, como la señalada por Osborne y Gaebler (1994) las propuestas de la reinvencción del gobierno, centradas en desmontar (no desmantelar) las instituciones y rearmarlas suponen que,

La privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. **Pero no se puede hacer lo mismo con la gestión de gobierno. Podemos privatizar funciones aisladas de conducción, pero no el proceso entero de la gestión de gobierno.** Si lo hiciéramos, no tendríamos de mecanismo adecuado para tomar decisiones colectivas, ni modo de establecer las reglas del mercado, ni medio para imponer reglas de comportamiento. Perderíamos todo el sentido de equidad y de altruismo; los servicios que no pueden originar beneficios, ya se trate de alojamiento para los que carecen de vivienda, ya de asistencia sanitaria a los pobres, a duras penas existirían. Las organizaciones del tercer sector jamás podrían sostener todo el peso de sí mismas (Osborne y Gaebler, 1994, 82).

A diferencia de las perspectivas teóricas que conducen al desmantelamiento estructural y funcional como se intentó en Venezuela y en América Latina a principios de los años noventa con un alto costo político para la democracia y para el Estado democrático de derecho, desmontar y rearmar no implica desplazar operaciones vitales del gobierno a las economías privadas, sino permitir que las instituciones se adapten, con reformas intermedias adecuadas, a la producción de bienes públicos y a la prestación de servicios que, debido al bajo nivel de desarrollo económico y social de América Latina, las organizaciones privadas no pueden sostener sin la correspondiente ayuda del Estado.

Un ejemplo de estas circunstancias adversas se experimentó durante más de una década, porque desmantelar las administraciones y el sector público fue la filosofía de la reforma institucional del Estado en Venezuela y América Latina. En el corto plazo, las organizaciones privadas quedaron sobrecargadas con las funciones colectivas que a ellas fueron desplazadas desde las instituciones públicas y requirieron nuevamente colaboración del Estado; el sector público se encontraba en el dilema de no contar con el poder administrativo suficiente sobre la dirección de la producción y prestación de servicios, pero sí contaba con una carga similar de presupuesto y gerencia a la que poseía antes de la “era de las privatizaciones”.

Osborne y Gaebler (1994) han especificado, con claridad teórica, que el Estado es un buen guía del desarrollo, pero no tiene capacidades de remar hacia él. La conducción de los procesos de desarrollo es una de las funciones vitales del sector público en América Latina, pero es necesario tener cuidados especiales en el tratamiento de la producción de bienes públicos y en la prestación de servicios. En los noventa el ajuste y la reforma en su pretensión de que el Estado no siguiera remando con empresas básicas deficitarias, introdujeron las privatizaciones de servicios públicos y de producción de bienes indispensables para la estabilidad de los mercados.

La conservación de los altos niveles de déficits fiscal y presupuestario del Estado y las altas cifras de inflación generaron una vuelta a las funciones sobredimensionadas del sector público. Ahora el Estado remaba sin remos, esto es, conservaba las cargas funcionales sólo que no tenía control sobre los procesos administrativos de un sector privado tan incapaz como él.

Entendiendo el trauma de los errores de la privatización, por colocar sólo un ejemplo de los errores del reformismo contemporáneo, las nuevas perspectivas de reinención del gobierno establecen dos prioridades inmediatas (a y b) y dos de mediano plazo (c y d):

- a) Reinventar significa transformar el gobierno tradicional de proveedor directo de servicios a uno catalizador; esto es: promotor, coordinador, activador y armonizador de las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y de otras organizaciones sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad; pero sin desligarse de sus propias responsabilidades. La tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar... el gobierno no es muy bueno remando (Osborne y Gaebler, 1994, 55).
- b) Para que los programas de gobierno realmente funcionen es necesario sacar la responsabilidad de éstos de las manos de los funcionarios y traspasarla a la gente a la cual están orientados servir dentro de las administraciones públicas (Osborne y Gaebler, 1994, 89).
- c) Frente a los problemas que afectan a las comunidades y a los ciudadanos, algunos sectores de las administraciones públicas presentan una serie de ventajas en relación a las zonas más burocratizadas y a las áreas menos burocratizadas de las administraciones. Los funcionarios de los niveles inferiores del gobierno, más cercanos a los ciudadanos y a sus necesidades,

“comprenden mejor los problemas que como los entienden los funcionarios más tradicionales... el caso de las responsabilidades compartidas también es vital, porque esto contribuye a tamizar las demandas de los ciudadanos a través de una mejor organización... las gerencias resuelven problemas, las burocracias prestan servicios, esto es necesario de tomar la cuenta” (Osborne y Gaebler, 1994, 107).

- d) Reinventar es preocuparse por los gerentes públicos quienes tienen que preocuparse también por cambiar sus prioridades. Se debe pasar de la preocupación por los insumos y procesos a la mediación del rendimiento. Las agencias del sector público deben comenzar a evaluar su desempeño más por la calidad de sus resultados que por el fiel cumplimiento de los reglamentos burocráticos. Las organizaciones exitosas buscan soluciones, confían en sus empleados, miden cuantitativa y cualitativamente los resultados del trabajo y vinculan incentivos salariales al desempeño de sus empleados. Medir los resultados es importante porque lo que se mide, se hace; si no se miden los resultados no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se lo puede recompensar, si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso; si no se puede reconocer el éxito no se puede aprender de él; si no se puede reconocer el fracaso, no se lo puede corregir (Osborne y Gaebler, 1994, 236).

Las prioridades de mediano plazo resultan de gran importancia en las propuestas de reforma de las políticas actuales de formación y profesionalización de funcionarios públicos en el Estado y el gobierno de Venezuela. Trasladar recursos e insumos desde áreas de la administración pública a otras zonas e instituciones del Estado sólo puede ser un proceso exitoso si, como afirman Osborne y Gaebler, se puede “medir” y en base a eso “aprender y confiar”. En el marco de las reformas ministeriales, entre las que se cuentan la fusión de Despachos y la creación de nuevos Ministerios, el traslado de recursos e insumos, principalmente de recursos humanos, se convierte en una meta que asegura, en gran medida, el éxito o el fracaso de la reforma ministerial.

4. Pretensiones de reinversión institucional. Los recursos humanos y su administración reinventada

La Constitución venezolana de 1999 establece los parámetros de una reinversión del gobierno: en su artículo 144 lo especifica en términos legislativos de adaptación del marco legal de la función pública a sus principios y disposiciones, pero también en sus artículos 86, 109, 138, 141, 146, 158, 167, 257, 268, 281, 299, 311, 316 y 321, donde la propia Constitución demanda eficacia y eficiencia en cuanto a la Administración Pública, a los recursos financieros del Estado, a la

Administración Tributaria, al sistema socioeconómico de la sociedad, a las organizaciones privadas y públicas de la economía, a los procesos legislativos, a la Administración de Justicia e incluso a la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas sociales más importantes.

A pesar de las brechas entre las normas constitucionales, sus programas políticos y democráticos y las realidades institucionales de la administración pública posteriores a 1999 (realidades que parecen mucho más aceleradas que el impacto del cambio constitucional), es la Constitución la que demanda, en específico en el artículo 141, la eficiencia de la administración pública nacional, regional y local como una medida de hacer vigente y efectivo el contenido de sus normas. La Constitución como Ley Suprema y Fundamental, establece el deber de ser eficiente y eficaz en cuanto al proceso de respuesta a las demandas de los principios y valores superiores del Ordenamiento y en cuanto a las demandas que en base a ellos pueden realizar los ciudadanos.

Ahora bien, ¿pueden acortarse las distancias entre el Programa de la Constitución de 1999 y la realidad institucional de la administración pública venezolana a razón de la implementación de estrategias de reinención del gobierno? Si se presta atención a la última prioridad establecida por Osborne y Gaebler (1994) señalada líneas arriba (d), la respuesta es positiva. Un ejemplo de esto es la eficacia que mostró el proceso legislativo que promulgó la Ley del Estatuto de la Función Pública en el año 2002, porque esta Ley,

Introduce los planes de personal como instrumento para la planificación; la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los concursos de ingresos; el desempeño negativo como causal de destitución; la exigencia de tener título de educación media diversificada para ejercer un cargo público y las limitaciones al derecho a huelga por razones de servicio público. Asimismo, la ley consagra la autonomía de los gobiernos subnacionales y establece que el gobierno y administración de los estados y municipios corresponde al gobernador y al alcalde, respectivamente. Eso significa, que si bien los gobiernos subnacionales deben respetar los principios generales establecidos, poseen un amplio margen de libertad para aplicarlos en sus jurisdicciones (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 495).

Ahora bien, a la eficacia del proceso legislativo de la Ley del Estatuto de la Función Pública cabe agregar el adagio de Peter Drucker sobre los pares de problemas en las organizaciones contemporáneas: “a cada solución un par de problemas y a cada problema y par de soluciones”. La eficacia de la promulgación de la Ley, a menos de dos años de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 contrasta con dos problemas importantes:

- a) En primer lugar, la Ley del Estatuto de la Función Pública no ha sido reglamentada desde 2002 hasta el presente 2011 y;
- b) Por otro lado, una década después “conviven en la práctica la nueva Ley (Ley del Estatuto de la Función Pública) y el reglamento y el espíritu de la vieja Ley de Carrera Administrativa” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 495).

Las exigencias de eficiencia y eficacia de la Ley del Estatuto de 2002 (Art. 33, 55, 63 y 104 entre otros) también se ven acompañadas en la actualidad (2011) por pares de problemas que contrastan con las soluciones que la Ley establece en términos gerenciales y administrativos:

En relación a la organización del trabajo administrativo público se encuentran procesos con una incipiente tendencia a la actualización. La gestión del empleo presenta prácticas diversas y una nueva reglamentación tendiente a incorporar el mérito como práctica. Pero, en relación al subsistema de planificación se percibe una ausencia de orientación estratégica que combinada con las deficiencias de los sistemas de información resta coherencia, pese a la flexibilidad otorgada por la modalidad de contrataciones. La gestión del rendimiento se haya distorsionada por la cultura burocrática y no presenta asociación a mejoras institucionales y ni al sistema de compensaciones. Este último evidencia una estructura inercial y una situación precaria en cuanto a la temática de las pensiones. Por último, en cuanto las relaciones sociales, el clima organizacional y la comunicación no son prioridades (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 496).

Los esquemas de soluciones planteadas y su contraste con pares de problemas reales son una realidad práctica de las instituciones públicas en Venezuela a lo largo de su historia democrática. En esto existe una profunda contradicción: las soluciones

legislativas como la constante actualización de los sistemas de información y de gerencia de las Oficinas Centrales de Personal, a cargo del Ministerio de Planificación y Desarrollo (anteriormente a cargo de CORDIPLAN) pertenecen al ámbito normativo de un deber ser que, aunque con carácter obligatorio, no deja a un lado su definición de “deber ser”.

En cambio, los problemas de ineficiencia de la administración, reconocidos por el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (2005) de la República Bolivariana de Venezuela y en las propias declaraciones públicas del Jefe de Estado y de los miembros del Gabinete, resaltan su importancia por su referencia a que son hechos fácticos que generan condiciones de ineficacia de los procesos administrativos y desestiman la importancia y la fuerza de vinculación de las normas de la Constitución y de los principios de eficacia y eficiencia que se exigen a la administración pública gubernamental, al tiempo que reducen la confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas y administrativas.

Las soluciones y los problemas siguen siendo pares, como lo establecía la metáfora de Drucker, sólo que en estas latitudes son pares contingentes y contradictorios debido al nivel en el que son originados sus elementos y en los que estos son desenvueltos: las normas por un lado y los problemas institucionales por otro lado, ambos elementos difíciles de relacionar. Es, en palabras de José Luis Méndez un enclave de la realidad institucional de la región: “Latinoamérica ha sido una región con muchas y estrictas reglas que se aplican flexiblemente” (2001, 14).

Desde ésta perspectiva de soluciones de nivel normativo y problemas de nivel fáctico, en el 2005 existía una serie de propuestas de solución a los problemas de eficiencia y calidad del servicio de la administración pública venezolana basadas en políticas dirigidas al mejoramiento de la administración de los recursos humanos en las instituciones públicas del país, sin embargo, a la fecha presente de 2011 su materialización aún se encuentra en discusión, esto es, aún no se han concretado en

normas que deben esperar, generalmente, un tiempo demasiado largo para lograr aplicarse (si es que esto se realiza) de modo flexible:

A la fecha (escribían Iacoviello y Zuvaníc en el 2005) existen en marcha una serie de proyectos, entre ellos: el Anteproyecto del Reglamento de la LEFP; los Planes de Personal; la Actualización del Registro de Asignación de Cargos (RAC) a nivel nacional; el Diseño Conceptual del Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos PROMAFE (Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado y el Censo Integral de los funcionarios, empleados y obreros y jubilados y pensionados del Administración Pública Nacional (Iacoviello y Zuvaníc, 2005, 497).

Sin embargo, los sucesos políticos del año 2003, hechos que pusieron en jaque la estabilidad de las instituciones constitucionales y democráticas del Estado de derecho en Venezuela, frenaron el traslado de estos proyectos desde el ámbito legislativo y normativo hacia el nivel de implementación y ejecución de políticas públicas. Hasta la fecha se han realizado sólo tres intentos de puesta en operación de éste tipo de proyectos cuya relación con un sistema integrado de administración de personal de las instituciones públicas es casi nula:

- a) Se ha reglamentado el programa de concursos para ingresar en la administración pública venezolana y existen algunas prácticas previas como el caso del Ministerio de Producción y Comercio del año 2003, cuyo régimen especial de personal contempla un proceso de selección que incluye la presentación de dos pruebas: una de personalidad y una de competencia.
- b) Se maneja desde el año 2003 un clasificador único de cargos para toda la APN, conocido como “Manual Descriptivo de Clases de Cargos” (MDCC), que contiene especificaciones tales como denominación grado, requisitos mínimos generales para su desempeño y descripción de las atribuciones y deberes.
- c) En la actualidad, la gestión de Recursos Humanos en Venezuela cuenta con dos sistemas de información para la planificación de políticas de recursos

humanos en la administración pública: **uno**, el Sistema de Captura de Información (SCIO), una base de datos no automatizada, utilizada principalmente para calcular jubilaciones, pensiones de sobrevivientes y pensiones de invalidez, **otro**, el Registro y Asignación de cargos (RAC), que integra todos los cargos existentes en la administración pública venezolana, incluyendo la denominación, clase, grado, nombre del ocupante, sueldo básico y compensaciones asociadas al cargo.

Estos tres intentos, en comparación con décadas anteriores, representan un importante avance en cuanto a la reforma legislativa y operativa de la administración de recursos humanos en las instituciones gubernamentales del Estado venezolano, y que, por tanto, sólo pueden ser comparables a la labor que en la década de los sesenta estableció la Comisión de Administración Pública. No obstante, los problemas, retrasos e indisposiciones aplicativas de estos proyectos tienen un peso importante. Así, siguiendo la metáfora de Peter Drucker sobre los pares de soluciones y problemas:

Al Sistema de Captura de Información (SCIO) no tienen acceso todos los organismos del sector público... las insuficiencias del Registro y Asignación de Cargos, dado el retraso que presenta su carga, entre otros aspectos, ha planteado la necesidad de redefinirlo para hacerlo verdaderamente eficiente... planes como el Centro Integral de los funcionarios que serviría para actualizar la base de datos de estos sistemas no se han logrado materializar... A pesar de la existencia de un Manual Descriptivo de Clases de Cargos, el diseño de un sistema de asignación de puestos y su funcionamiento depende directamente de las restricciones presupuestarias y no de las necesidades de personal de la administración pública... No se encuentran sistematizadas acciones de seguimiento y actualización. La implementación de los Planes de Personal implementaría esta práctica en el futuro (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 497, 498, 500, 501).

En contraste, pueden encontrarse avances importantes en algunas áreas de la administración pública nacional, principalmente en algunas administraciones de recursos humanos en los despachos ministeriales del Gobierno:

Algunas organizaciones de la administración pública nacional cuentan con manuales descriptivos de clases de cargos propios, tales como el caso del Ministerio de Producción y Comercio... ya que consideran que la definición de los cargos del Manual Descriptivo de

Clases de Cargos de la Administración Pública Nacional no recoge las especificaciones de su personal, especialmente el caso de los técnicos y los profesionales (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 499).

Ahora bien, a los adelantos de éste tipo, en materia de sistemas de organización y administración de los recursos humanos propios se contraponen la presión de la fusión de Ministerios que ha experimentado el Estado en la última década. El Ministerio de Alimentación y Comercio sufrió una profunda transformación en sus oficinas de recursos humanos cuando el Ministerio de Ciencia y Tecnología adquirió la jurisdicción administrativa sobre su ala de industrias intermedias en el año 2009. También en el 2010, las funciones de comercio quedaron adscritas al Ministerio del Poder Popular para el Comercio, de modo que quedó desmantelado casi el 50% de las actividades del Ministerio de Alimentación y de su sistema de información que estaba basado en un Manual propio y ajustado a sus necesidades.

Con los límites de publicidad de éste tipo de problemas, en el presente se tiene información de que ni el Ministerio de Comercio ni el Ministerio de Ciencia, Tecnología cuentan con un Manual de Clases de Cargos y con un sistema de información como el que se había originado en el año 2003 en el entonces Ministerio de Alimentación y Comercio. De modo que, en éste caso específico, la fusión, combinación y ampliación de despachos ministeriales ha jugado, en éste caso específico, un factor de obstáculo a la mejora experimentada en algunos escenarios ministeriales respecto a la información y a los métodos que deben utilizarse para una mejora específica, tecnificada y eficaz de la administración de recursos humanos en la administración pública en Venezuela.

5. Algunos Resultados del Informe 2005 sobre rendimiento nacional de la administración pública y la situación de los recursos humanos y su formación actual

En el año 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas junto al Ministerio de Planificación y Desarrollo contrataron una serie de expertos para analizar el rendimiento institucional de la administración pública venezolana desde 1999, año en que se inició el cambio institucional en el país. En el capítulo 19, dedicado a los recursos humanos y a las políticas de administración de capital humano en la administración, el análisis de los pares de problemas que acompañan a las soluciones de reinversión institucional se encuentra bien marcado.

Entre los análisis más importantes destacan: la situación del sistema de beneficios de los funcionarios y empleados públicos; la estructura de la administración de recursos; los modelos de ingreso a la administración; y los sistemas de control y planificación de la función pública en relación a las acciones del capital humano. Estos cuatro elementos constituyen la base del análisis realizado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic en el cual se muestra la “Síntesis del diagnóstico. Caso Venezuela” y que corresponde a la revisión y actualización del Informe del Ministerio de Planificación y Desarrollo del año 2002 sobre la administración pública nacional a cargo de Rosa Amelia González de Pacheco.

I. La situación del sistema de beneficios. La sindicalización de los funcionarios del sector público ha sido un problema importante de las instituciones del Estado en América Latina y el mundo democrático. Desde la década de los ochenta y noventa, “a nivel mundial uno de los fenómenos más importantes del sindicalismo es el avance de las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado” (Iturraste, 1984, 81).

Los derechos de sindicación, a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga son los derechos colectivos básicos o fundamentales de los trabajadores, que con base constitucional (Arts. 95, 96 y 97) su ejercicio se les garantiza. Resulta conveniente destacar que la situación de los funcionarios públicos

ha sido diversa, tanto en los textos constitucionales como en el ordenamiento jurídico laboral. Al respecto, en Venezuela,

La Constitución de 1961 nada establecía en cuanto a derechos colectivos de los funcionarios públicos, se limitó a establecer la carrera administrativa y los aspectos que debían ser objeto de regulación a través de una Ley (Art. 122). La Constitución vigente (1999), dispone expresamente que todos los trabajadores del sector público y del privado “tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que los que establezca la ley” (Art. 96) y tienen derecho a la huelga (Art. 97). En cuanto al derecho de sindicación, es reconocido a todos los trabajadores “sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa” (Art. 95). En la Exposición de Motivos de esta Constitución no se indica sobre las razones para reconocer tales derechos a los trabajadores del sector público, se limita a señalar en forma general: “En el campo laboral se reconocen los derechos individuales al trabajo, a la estabilidad y a las vacaciones, así como los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y derecho a la huelga por parte de los trabajadores y de las trabajadoras” (Marín Boscán, 2008, 46).

En base a lo dispuesto en la norma constitucional, en la Ley del Estatuto de la Función Pública y en la Ley Orgánica del Trabajo, en el año 2003 se firmó la IV Convención Colectiva Marco que beneficia a funcionarios adscritos a la Presidencia, ministerios, institutos autónomos y otras oficinas públicas del gobierno federal.

Entre sus cláusulas se destaca: la aprobación de un aumento del 30% para las nuevas escalas de ajuste salarial, haciéndolo extensivo a los pensionados del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, y un aumento del 2% en la prima por profesionalización; la instrumentación de un Bono Único Especial; la creación de una junta de conciliación integrada por representantes de la Administración Pública y de la Federación Sindical para prevenir los conflictos; el compromiso por parte de la administración de la cancelación de los pasivos laborales; y una serie de beneficios para el empleado, entre otros aspectos (Convenio Marco entre la Administración Pública y FENTRASEP, 2004, 13).

Desde esta fecha, y siguiendo la lógica de las soluciones y los pares de problemas, “la gestión de la compensación ha respondido más a una práctica inercial que a un diseño estratégico y planificado. Entre los factores de ésta situación se encuentra: el aplanamiento de la estructura salarial, la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y la compensación y, finalmente, la nociva práctica de los aumentos generales indiscriminados” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 503). Así, desde la firma del IV Contrato Colectivo de los empleados y funcionarios del sector público en Venezuela, se ha producido una especie de intento de horizontalizar la situación de los trabajadores públicos con las condiciones de los trabajadores del sector privado.

Entre estos intentos destaca la igualación de los aumentos de sueldos y salarios mínimos a los empleados públicos y a los empleados privados, y una correspondencia similar en el baremo de profesionales en las organizaciones públicas y las privadas.

Sin embargo, el problema más importante que destacan Iacoviello y Zuvanic (2005) es la desvinculación entre el sistema de evaluación del rendimiento y el esquema de compensaciones. Si bien, la Ley del Estatuto de la Función Pública establece el mérito como parte del sistema de rendimiento administrativo, no existen redes de información que conecten al trabajo de los supervisores (cuando éste rol es cumplido) con el sistema de compensaciones, y menos aún, existen tablas de conversión entre tipologías de mérito y cantidad de la compensación que debe recibir un funcionario que alcanza tales méritos.

En medio de éste problema, son publicadas ciertas inequidades en el sistema administrativo de compensaciones. “Hay organismos que han desarrollado sus propios sistemas de remuneraciones, generando grandes desigualdades” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 503), que se traducen en ciertos malestares en el servicio público nacional en cuanto a las previsiones que pueden establecerse entre las cargas de servicio y las remuneraciones entre unas y otras organizaciones.

En comparación, las políticas de remuneración que se inician posteriormente al cambio constitucional de 1999, representan un avance importante respecto a la década de los noventa. La crisis financiera pública de estos años condujo a una situación precaria en cuanto a las compensaciones del sector público:

La aplicación de la política del salario mínimo del año 2003 y la vigencia de las nuevas convenciones colectivas han favorecido ampliamente a los trabajadores del sector público, cuyas remuneraciones habían mostrado menores aceleraciones en los años 2002 y 2003 respecto al sector privado. Los aumentos otorgados reflejan que las remuneraciones de los trabajadores del sector gobierno se incrementaron en promedio un 10,1%, mientras que en el sector privado el aumento promedio reportado fue de 4,8% según informes del Banco Central de Venezuela (Iacoviello y Zivanic, 2005, 503).

A la superación de la crisis de las compensaciones que se generó en el sistema público en la década de los noventa, ciertamente estas nuevas situaciones y políticas permiten acelerar la estabilidad del ingreso de los trabajadores de la administración pública, reconstruyendo algunos vínculos y motivaciones entre el trabajador-funcionario y el sistema de instituciones gubernamentales. Pero de nuevo la metáfora de Peter Drucker se hace presente, porque:

Los decretos presidenciales de aumentos generales de sueldos y salarios son una práctica frecuente que busca compensar la caída del ingreso real de los trabajadores. Cuando se producen de manera recurrente (como se ha establecido en la última década en Venezuela) la movilidad en la escala de salarios se desnaturaliza y los funcionarios se limitan a esperar los aumentos incondicionales (Iacoviello y Zivanic, 2005, 503).

Además de las disposiciones de sueldos y salarios, tras la Convención Colectiva de 2003, los trabajadores y funcionarios de la administración pública recibieron un bono único extensivo a los pensionados y jubilados. También los trabajadores de la administración pública nacional reciben otros beneficios como la caja de ahorros, el bono de alimentación (cesta tickets), bono navideño para juguetes, seguro de accidentes, seguro de gastos funerarios, bono anual para la adquisición de útiles escolares, uniformes, gastos de transporte extra-urbano y planes vacacionales. A esto se agregan las primas de algunas organizaciones de la administración, entre las que destacan las primas por hijos y las primas por profesionalización.

El sistema de pensiones también es atractivo comparativamente en el sector público:

En relación a las pensiones, en diciembre del 2002 se aprobó la reforma de la Ley de Seguridad Social y los regímenes prestacionales que integran el sistema previsional, en un esquema de seguridad social bajo la tutela del Estado. Su contenido se ajusta a los principios constitucionales, respetándose el carácter de servicio público no lucrativo del sistema de seguridad social, dándose oportunidad de participación al sector privado, que podrá bajo la modalidad complementaria y voluntaria, ofrecer pensiones bajo el régimen de capitalización individual. El financiamiento del sistema se fundamenta en el principio de la solidaridad teniendo como fuentes las cotizaciones de las personas con capacidad contributiva, aportaciones voluntarias, aportaciones indirectas, recursos fiscales y parafiscales y remanentes netos de capital. En el caso de las pensiones se adoptó un régimen de financiamiento solidario, de cotizaciones obligatorias, de beneficios definidos, de aseguramiento colectivo bajo un régimen financiero de prima medja general y sobre una base contributiva de uno a diez salarios mínimos urbanos. La reforma establece la creación de seis regímenes

prestacionales: salud, prestaciones dinerarias (pensiones), servicio al adulto mayor, empleo, vivienda y hábitat y medio ambiente de trabajo (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 503-504).

II. La estructura de la administración de recursos humanos en el sistema institucional venezolano. Iacoviello y Zuvanic (2005) describen a la administración de recursos humanos como el eslabón más débil de la cadena institucional del Estado en Venezuela. Las dificultades para establecer un esquema coordinado de relaciones inter-gubernamentales a nivel nacional, regional y municipal obstaculizan la creación y puesta en funcionamiento de un sistema integrado de gestión de recursos humanos. La propuesta que en la década de los sesenta establecieron el gobierno de Rómulo Betancourt y de Raúl Leoni sobre la creación de la Oficina Central de Personal fue frenada como las demás consideraciones y propuestas de la Comisión de Administración Pública. En tiempos contemporáneos,

Si bien existen intentos a nivel general por la actual administración de planificar desde una visión estratégica, esto no ha impactado en la gestión de recursos humanos. Este subsistema es uno de los más débiles debido a las deficiencias de los sistemas de información de personal, el excesivo grado de centralización y la ausencia de prácticas vinculadas a la planificación de recursos humanos en la administración pública. Asimismo, y si bien la Ley del Estatuto de la Función Pública ha introducido el concepto de los planes de personal como instrumento de planificación, los mismos se encuentran en proceso de implementación (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 498).

La planificación de recursos humanos se percibe como un área oscura en el interior del sistema administrativo venezolano. Aún falta por definir orientaciones estratégicas que guían a los recursos humanos, a sus entornos institucionales y a su oficio ético hacia la materialización de las metas de la Constitución de 1999 y de los planes integrales del Gobierno Nacional. La actualización de las informaciones, estadísticas y registros representa la base de las luchas intestinas de las múltiples Oficinas de Gestión de Personal de la administración pública. Las nuevas reglamentaciones traban luchas profundas con prácticas culturales difíciles de desvincular de la cotidianidad de la administración y que, dadas las consecuencias de la organización del poder político, son prácticas que parecen profundizarse en la actualidad.

En relación al subsistema de planificación se percibe una ausencia de orientación estratégica que combinada con las deficiencias de los sistemas de información resta coherencia, pese a la flexibilidad otorgada por la modalidad de contrataciones. En relación a la organización del trabajo se encuentran procesos con una incipiente tendencia a la actualización. La gestión del empleo presenta prácticas diversas y una nueva reglamentación tendiente a incorporar el mérito como práctica. La gestión del rendimiento se haya distorsionada por la cultura burocrática y no presenta asociación a mejoras institucionales y ni al sistema de compensaciones. Este último evidencia una estructura inercial y una situación precaria en cuanto a la temática de las pensiones (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 498).

La estructura de la planificación de los recursos humanos se encuentra en un dilema funcional entre los modelos de alta gestión, destinados a la creación de planes estratégicos cuya fuente de origen y puesta en operación parte de las altas autoridades de las organizaciones en las que estos modelos se aplican, por un lado y, por otro lado, la irrupción de prácticas de flexibilización del manejo de recursos que se corresponden con modelos políticos dirigidos a causas ideológicas específicas y que representan vestigios de antiguas prácticas de inclusión de funcionarios como réditos políticos y compensaciones por trabajos electorales.

Lo que queda claro, es esa dificultad de la planificación de recursos humanos para trabajar de forma sistemática e integrada. Los cambios ministeriales y en algunas áreas de la organización de la administración pública, como el caso de las instituciones encargadas de gestionar las políticas de las Misiones del Gobierno, generan condiciones de doble institucionalidad, una formal y otra también formalizada pero de aplicaciones presupuestarias y legislativas flexibles, que entorpecen una mirada general y amplia de los procesos administrativos que deben ser tomados en cuenta para gestionar de forma adecuada e integral los recursos humanos en la administración pública venezolana.

Las previsiones de planificación no se realizan en forma sistemática. Esta se instrumenta a partir de cambios organizacionales generados desde las más altas autoridades. La situación puede caracterizarse como reactiva, dependiente de las restricciones presupuestarias que pueden establecer limitaciones a los ingresos, ascensos, creación y aprobación de cambios en la clasificación de cargos (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 498).

El problema mencionado en capítulos anteriores referido a la central importancia de la influencia de elementos externos en la eficacia de la gestión de

recursos humanos en la administración pública, juega un papel fundamental en la actualidad. La gestión de recursos, que incluye funciones de revisión, supervisión, contratación, sanción y protección de los empleados y funcionarios públicos de la administración, se encuentra estrechamente ligada a la situación presupuestaria y a la evolución de la economía nacional de Venezuela: “Los ciclos de mejora de la economía interna pueden generar una flexibilización de estos aspectos y promover la creación de nuevas unidades ministeriales y de nuevos institutos autónomos, lo que cambia la fisonomía del sistema de oficinas de manejo de personal” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 498).

Ésta última situación genera condiciones adversas a la creación de un sistema integrado y global de administración de recursos humanos en el Estado venezolano. En cambio, se han originado estructuras fragmentarias en las cuales cada oficina de personal, de una nueva o vieja institución del Estado, tiene jurisdicción sobre su capital humano. Incluso existen casos como el del Ministerio de Producción y Comercio del año 2003 en el que se elaboró un Manual de Instrucciones para el Manejo de Personal, cuyo contenido hacía referencia a la descripción de las clases de cargos, y sólo tenía jurisdicción en los recursos humanos de dicho Ministerio. Esto allende la existencia de un Manual Descriptivo de Clases de Cargos de la Administración Pública que pertenece al Ministerio de Planificación y Desarrollo y rige, legal y formalmente, a toda la organización de la administración pública venezolana.

Uno de los temas más delicados en la planificación de los recursos humanos es la escasa información con la que cuentan las oficinas fragmentadas de gestión de personal.

La información de base es insuficiente a efectos de la planificación. La gestión de recursos humanos cuenta con dos sistemas: El Sistema de Captura de Información (SCIO), una base de datos no automatizada, utilizada principalmente para calcular jubilaciones, pensiones de sobrevivientes y pensiones de invalidez y a la que no tienen acceso todos los organismos; y el Registro y Asignación de Cargos (RAC), que integra todos los cargos existentes en la administración pública nacional, incluyendo denominación, clase, grado, nombre del

ocupante, sueldo básico y compensaciones asociadas al cargo. Las insuficiencias del Registro y asignación de cargos, dado el retraso que presenta su carga, entre otros aspectos, han planteado la necesidad de redefinirlo, ya que existen organismos con atraso de diez años en la carga (Iacoviello, 2005, 498).

Se han pretendido establecer políticas de actualización de las bases de datos SCIO y RAC a través del Censo Integral de los Funcionarios, Empleados y Obreros, Jubilados y pensionados de la administración pública nacional. Estos intentos datan del año 2002 y 2003, pero debido a las condiciones de dificultad financiera, a la expansión de la burocracia pública, a la sobrecontratación en el sector público y a la constante reorganización ministerial, ha resultado imposible hasta la fecha la preparación y la puesta en operación de éste censo. Junto a esto, desde 2004 se ha pretendido diseñar el Módulo Integral de Gestión Financiera de los Recursos Humanos de la administración pública nacional; sin embargo, ha corrido la misma suerte que el Centro Integral de los Funcionarios y no se ha materializado como política pública de manejo y gestión de los recursos humanos en el país.

El caso del impacto de la reorganización constante de los ministerios, y en ausencia de un sistema integrado de administración de recursos humanos gubernamentales, en el marco de “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, así como la existencia de personal realizando tareas propias de cargos distintos a los que ocupan” (Iacoviello y Zivanic, 2005, 498). En medio de estas prácticas, sucedió el caso de que entre los años 1999 y 2005, “debido a la crisis financiera que atravesó el país, se impartieron lineamientos a la administración pública nacional para no crear cargos nuevos y no ocupar los cargos vacantes” (Iacoviello y Zivanic, 2005, 498) como medidas de regularización del déficit fiscal.

III. Políticas de modelos de ingreso a la administración. La convergencia de esta serie de políticas de gestión de recursos humanos en la administración pública venezolana, los problemas presupuestarios de la primera media década de la

administración Chávez y la situación estructural del sistema de gestión de recursos humanos generan condiciones para flexibilizar tanto la organización de la administración gubernamental como la integración de personal a las instituciones públicas del Poder Ejecutivo.

Para el año 2002, específicamente el 20 de Agosto, se publica la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.509. En ella se plantean las soluciones administrativas a una disputa que desde 1999 establecieron los Defensores Públicos a raíz de las pretensiones de incorporación del Poder Moral y del Poder Ciudadano en el Orden de los Poderes del Estado. Según la Gaceta mencionada, se consideran cargos de confianza a los Defensores Públicos, hayan o no presentado concurso de credenciales, y sus cargos quedan a disposición de la Oficina de Personal de la Defensoría para ratificar o destituir a los actuales ocupantes.

A pesar que esta disputa no pertenece a la administración del Poder Ejecutivo, ciertamente sentó las bases para posteriores Decretos de la Presidencia en materia de los modelos de contrato e inclusión de personal para la administración pública venezolana. El 9 de Abril de 2003, mediante Gaceta Oficial 37.668, más de 150 cargos adscritos a la Procuraduría General de la República, a la Contraloría General y a los Despachos Ministeriales pasan a ser comprendidos, allende las disposiciones de la Ley del Estatuto de la Función Pública, como cargos de “confianza y, por tanto, de libre nombramiento y remoción”. El 20 de Octubre de ese mismo año, la Gaceta N° 37.800, establece que el Defensor del Pueblo, a pesar de su condición de Jefe de un Poder Orgánico del Estado, es un cargo de libre nombramiento y remoción.

Con estos Decretos de la Presidencia de la República, se establecen las bases para flexibilizar la estructura de la inclusión y el contrato de personal que la Ley del Estatuto de la Función Pública establece como funcionarios de carrera, como personal de confianza y como personal contratado de la administración pública. Según el Decreto 38.341 del 22 de Diciembre de 2005, aproximadamente un tercio del

personal de la administración pública se dispone como cargos de libre nombramiento y remoción. De este modo, se cuenta con un instrumento legal a partir del cual los artículos 19, 20 y 21 que “establecen el ingreso a través de concursos públicos y señala que serán nulos los nombramientos cuando no se hubiera realizado el respectivo concurso” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 500), quedan a merced de las disposiciones del propio decreto 38.341 respecto al listado de cargos de la administración que pasan a denominarse como “de libre nombramiento y remoción”.

Es un proceso de legalización de las prácticas administrativas cotidianas del gobierno; prácticas que han sido heredadas desde 1958 de los contenidos culturales propiedad del sistema de instituciones democráticas. En éste sentido, desde 2002 se vienen estableciendo en los Ministerios los Manuales de Selección e Ingreso, en los cuales se establecen niveles y clases de cargos y de contratación según las necesidades de cada Cartera Ministerial. Cuando estos Manuales pasaron a ser de dominio general en la administración pública, y con los antecedentes que ya se habían establecido, más de un tercio de los cargos generales quedaron a disposición de las decisiones de la alta administración de los ministerios, gobernaciones y alcaldías, más específicamente de las vinculaciones que se establecen en las Oficinas Centrales de Personal.

Sin embargo, esto no significa que la Ley del Estatuto no se cumpla en el país. Muy contrario a esto, el Decreto 38.341 generó mejores condiciones para que, en los casos en que debe ser aplicado el Estatuto de Contrataciones e Ingreso de la Ley lo sea con rigurosidad. Para el año 2005, “el Ministerio de Producción y Comercio en su régimen especial de personal contempla un proceso de selección que incluye la presentación de dos pruebas: una de personalidad y una de competencia” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 500). Esta situación generó en este año las condiciones para una estricta aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, precisamente por la rigurosidad de las dos pruebas como mecanismo de inclusión de los funcionarios a la administración del Ministerio de Producción y Comercio.

El empleo del Manual de Selección de Personal del citado Ministerio “contempla el análisis de credenciales, pruebas de computación, pruebas psicotécnicas, entrevista personal y evaluación técnica. Sin embargo, dentro del Manual no se han desarrollado modelos de selección por perfiles de competencias” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 500) y esto genera condiciones adversas al reconocimiento de los méritos personales en la asignación de cargos una vez incluidos en la administración pública.

Dentro de las prácticas más importantes, y de las cuales se tiene reducida información a pesar de su regularidad, destacan los procesos de selección que consisten en “realizar la contratación de funcionarios a tiempo determinado y, cuando existe una vacante, se incorpora el candidato” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 500). En un sistema institucional en transición, los niveles superiores de la administración no pueden arriesgarse a establecer relaciones laborales dentro del sector público con individuos no dispuestos a cooperar con los procesos de transformación. Y aunque las políticas de aumentos salariales continuos contradicen ésta posición, la búsqueda de personal apto de la transformación instituciones resulta vital para la administración del Presidente Hugo Chávez Frías.

La vida política dentro de las instituciones administrativas, luego de la publicación de la Gaceta Oficial N° 38.341, transcurre al margen de la seguridad laboral en la administración pública. Los constantes cambios en la organización de los Despachos Ministeriales y las presiones de la alta administración cuya duración en sus cargos de confianza es reducida constriñen las expectativas de los funcionarios públicos en torno a la estabilidad de sus cargos. Incluso extra-oficialmente, una serie importante de cargos ha entrado en la denominación de libre nombramiento y remoción.

En un ambiente institucional así definido, las pre-contrataciones se presentan como auxiliares de los modelos de inclusión en la administración pública venezolana instituidos en la Ley del Estatuto de la Función Pública del año 2002. Un contrato por tiempo determinado se traduce en el inicio de un proceso de inducción del aspirante a funcionario de carrera dentro de las instituciones gubernamentales. Es un tiempo prudencial en que pueden ser evaluadas las capacidades técnicas y las potencialidades de adaptación a las transformaciones que un individuo posee respecto a la administración pública.

Empero, la falta de un cuadro de supervisores que permita que esta evaluación e inducción se produzca con regularidad y con eficiencia, obstruye el éxito del proyecto de los pre-contratos. Desde la perspectiva del Informe sobre Desempeño de la Administración 2005,

Los directivos y supervisores no ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas. No se involucran en la inducción del personal que recién ha ingresado a la organización y, si pudieran, se mantendrían al margen en las evaluaciones de desempeño y en la aplicación de medidas disciplinarias al personal (Iacoviello y Zivanic, 2005, 507).

A pesar de los problemas, existen algunas prácticas de integración de nuevos agentes a las organizaciones de la administración pública en Venezuela: en algunos casos,

Las Direcciones de Recursos Humanos de los organismos de la administración pública nacional mantienen un Registro de Elegibles que se alimenta con la currícula de tres tipos de aspirantes: los candidatos internos, las personas que voluntariamente acuden a entregar sus antecedentes y los familiares, amigos y conocidos de los empleados (Iacoviello y Zivanic, 2005, 500).

Dentro del listado de elegibles, por relaciones sociales directas, existen dos modalidades informales de selección: generalmente, el registro de amigos, colaboradores y conocidos es la principal fuente de personal cuando se acude al Registro de Elegibles; en casos particulares, la calidad de los currículum justifica el llamado de la Oficina de Personal. Lo más interesante es que, junto a la modalidad de contrataciones por tiempo determinado, estas dos modalidades se encuentran en la

base de los modelos de contratación de la administración pública en cuanto a sus recursos humanos.

Un suceso político que destaca en el orden de las prácticas de contratación de personal se refiere a la llamada *Lista Tascón*. En el año 2008, Ana Julia Jatar publica un estudio sobre las consecuencias de la conocida Lista Tascón y la actualizada Lista Maisanta. Para Jatar, en el caso de estas Listas constituye “un uso de la informática al servicio de la discriminación política en Venezuela” (Jatar, 2008, 31) porque afecta la relación entre el derecho y la universalidad de las elecciones democráticas y las consecuencias de selecciones ideológicas específicas.

En el caso de la esfera pública democrática, que el voto sea secreto pero la firma de aprobación para la realización de un referéndum consultivo no, implica consecuencias importantes en lo que a acceso a los recursos institucionales se refiere. Es un tamiz no permitido el uso de las Listas en contra de las opciones ideológicas pro gubernamentales porque el concepto de ciudadanía es universal, así como lo es la capacidad de vinculación de las leyes, decretos y obligaciones que el gobierno impone a los ciudadanos y que estos deben obedecer. Pero en el caso de la contratación, es un filtro permitido.

La justificación de su permiso es que, sin duda, en tiempos de reorganización continua de las instituciones gubernamentales, las principales opciones de contratación según el perfil deseado es el adepto ideológico; o, al menos, el no opositor a los planes desarrollados institucionalmente. Sin embargo, debe quedar claro que éste filtro está supeditado a dos controles específicos: en primer lugar, un control de temporalidad, que lo justifica sólo en el tiempo de transición institucional, el cual no puede en ningún caso ser excesivamente extendido debido a la necesidad de estabilidad de las instituciones gubernamentales. En segundo lugar, un control de riesgo, esto es, la capacidad de los Registros de Elegibles para acceder a personal capacitado y técnicamente profesionalizado, y caso contrario, acceder a personal

capacitado no apto ideológicamente pero con contratos de responsabilidad, esto es, se cancela por servicio adecuadamente prestado.

IV. Sistemas de control y planificación de la función pública en relación a las acciones del capital humano.

El régimen disciplinario de los recursos humanos en la administración pública venezolana constituye un punto débil del subsistema gubernamental. La Ley de Carrera Administrativa instituyó cuatro tipos de sanciones disciplinarias: amonestación verbal; amonestación escrita; suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo; y destitución. Ahora, por la LEFP se reducen a dos: amonestación escrita y destitución. Quedan eliminadas las amonestaciones verbales, pasando algunas de ellas a ser causales de amonestación escrita, como son: “la negligencia en el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo” y “la falta de atención debida al público”, primando el criterio que en la práctica las amonestaciones verbales eran inoperantes. La principal dificultad que enfrenta la aplicación de las sanciones disciplinarias es la resistencia de los supervisores, quienes solo en raras ocasiones accionan directamente frente al supervisado (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 501).

Paradójicamente, uno de los eslabones más débiles de la administración gubernamental en Venezuela, el sistema disciplinario y de sanciones a los funcionarios es el único que, de forma adecuada, está dirigido hacia los niveles superiores e inferiores de la administración pública. La estructura gerencial del fragmentado sistema de administración de recursos humanos evita, en cierta medida, que exista un interés real e importante en relación a los funcionarios que “atienden” a los ciudadanos. Sin embargo, los contenidos de las medidas disciplinarias rompen esta particularidad, y desestiman las fronteras entre niveles administrativos superiores, intermedios e inferiores.

En paralelo al esquema de sanciones, se ha conformado un sistema de desvinculación de los funcionarios de sus puestos de trabajo, que generalmente se encuentra basado en las disposiciones políticas, presupuestarias y organizativas de las instituciones gubernamentales.

El contexto político de los últimos años ha generado desvinculaciones por razones políticas, aunque no se cuenta con cifras oficiales al respecto. Además de estar incluido en las causales señaladas por la Ley del Estatuto de la Función Pública, la destitución se tramita a través del inicio de expediente administrativo, mecanismo que suele ser evitado dado que implica mucho tiempo (en promedio, unos dos años), no existe garantía de éxito y, si se sentencia a

favor del funcionario, se debe realizar su reincorporación, debiendo el organismo cancelar los sueldos caídos y reubicarlo en un cargo del mismo grado al que ocupaba en el momento de iniciarse el procedimiento. En ese marco, el mecanismo de desvinculación más usado ha sido por reestructuración organizativa o financiera, razones técnicas o a través de la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente. La Ley del Estatuto de la Función Pública otorga un mes de disponibilidad a los funcionarios retirados por limitaciones financieras o cambios en la organización administrativa e incorpora como causal de destitución el mal desempeño del funcionario (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 501-502).

Una vez más, los elementos externos al subsistema de instituciones de gestión de recursos humanos de la administración pública venezolana intervienen como variables de peso y de carácter vinculante para ajustar la gestión de personal a fuerzas que le son exógenas. En fecha 24 de Marzo de 2004, el Secretario Ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, Pablo Castro, informó en rueda de prensa que habían sido despedidos al menos siete mil seiscientos trabajadores de la administración pública, teniendo como causas: firmar para la solicitud del revocatorio de mandato, lo que incluye a funcionarios de carrera que habían ingresado mediante concurso público; la disminución del presupuesto público nacional y; la inestabilidad política y la necesaria reorganización ministerial del Estado.

Si bien, existen beneficios y protecciones eficientes a los funcionarios públicos en la administración nacional, como el caso de la facilidad de traslados regionales y la garantía de que un funcionario de carrera que sea nombrado para un cargo de libre remoción regrese una vez desvinculado de dicho cargo a su puesto anterior; sin embargo, ante la generalización del sistema de desvinculación paralelo, resulta difícil que estos esquemas de protección sean eficaces al momento de la defensa del trabajador frente a una enorme administración pública y a una poco eficiente gestión de recursos humanos.

En general, la administración de recursos humanos del gobierno venezolano, que es el sistema en el que se desenvuelven las consecuencias de la formación de los profesionales del servicio público del país, cuenta con tres dificultades importantes que definen buena parte de su poca eficacia:

En primer lugar, las Oficinas de gestión de personal, no disponen de mecanismos apropiados para monitorear. Si se recuerda, uno de los requisitos principales de la reinención del gobierno se define por la capacidad de medir, pues la medición indica las posibilidades de trasladar recursos hacia zonas institucionales débiles y fortalecerlas, sin que con ello se produzcan nuevos escenarios ineficaces dentro de la administración. Siendo así, sin posibilidades reales de monitorear el comportamiento de las instituciones en general y las motivaciones y los resultados de la acción de administrar en específico, las Oficinas de gestión de recursos se encuentran impedidas de medir el desempeño del personal y esto oscurece su visión respecto a la necesaria reforma o reinención de la formación de los funcionarios públicos como punto clave de la reinención del gobierno.

En segundo lugar, existen altos grados de ineficacia administrativa por parte de los directivos y supervisores de los niveles más altos de la administración pública venezolana, y esto genera condiciones de improductividad respecto a la información de la gestión interna de los recursos del gobierno. Sin supervisión adecuada, la evaluación de los desempeños generales y particulares queda al margen de la información que manejan las oficinas de recursos humanos, quienes quedan sin razones de justificación válidas para tomar una simple decisión de desvincular o no a un empleado o funcionario público de carrera. Además con la generalización de las prácticas de contratación a tiempo determinado, las funciones de supervisión se convierten en operaciones claves porque de los resultados de la supervisión se produce directamente una eficiente o ineficiente contratación de servicios de un agente administrativo.

En tercer lugar, la crisis de los sistemas de información sobre la administración pública, y en específico sobre los recursos humanos, contradice las pretensiones de modernizar y hacer eficiente la administración pública del país. Los sistemas de información no se encuentran actualizados y los intentos de producir un censo nacional de funcionarios públicos han chocado con una voluntad política hostil.

En cuanto a recursos humanos, como se observará en el capítulo siguiente, la información sobre su formación, el tipo y tiempo de contratación, los métodos de inclusión y las posibilidades de mejora en cuanto a su formación profesional tiene un retraso de, al menos, una década.

Así pues, al analizarse la situación de la administración de los recursos humanos en las instituciones gubernamentales en Venezuela, a través de uno de los pocos instrumentos informativos que están basados en datos estadísticos y ha sido aprobado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo como lo es “El Informe 2005 sobre el rendimiento nacional de la administración pública”, se allana el camino hacia el estudio de las políticas de formación de profesionales en la administración pública en Venezuela.

www.bdigital.ula.ve

Capítulo IV

**Políticas y Ambientes institucionales para los recursos humanos en la
administración pública venezolana**

www.bdigital.ula.ve

1. Los ambientes institucionales en la administración pública venezolana

Una de las principales paradojas que presenta el desempeño contemporáneo de la administración pública en Venezuela es su falta de preocupación por el ambiente institucional. En el antes citado Informe sobre el Rendimiento de 2005, se expone una crítica al respecto: “las relaciones sociales, el clima organizacional y la comunicación, no son prioridades para la administración y gestión de los recursos humanos en el sector público” (Iacoviello y Zivanic, 2005, 496). Tanto la ciencia de la administración como la práctica burocrática directiva venezolanas están desligadas de las observaciones, estudios y estadísticas sobre la calidad del ambiente en que los funcionarios y empleados públicos desarrollan sus operaciones, y esto representa un problema de tres partes:

- a) En primer lugar, los funcionarios y empleados públicos se encuentran bajo dos tipos de presiones importantes: la que proviene de los niveles superiores de la política y la que proviene de los ciudadanos. Para acatar e implementar las decisiones de los niveles superiores de la administración se requieren recursos que, o bien, no parecen llegar a tiempo, o bien, se encuentran ausentes de los “estantes” de las instituciones. Aunque no siempre esto resulta así, sí existen deficiencias graves del material que debe distribuirse y administrarse para hacer realidad de las políticas públicas. De igual modo, para “atender” a las demandas de los ciudadanos, organizarlas y priorizarlas y, en fin, darles respuestas efectivas, también se requieren recursos, tanto humanos y técnicos como materiales, y sus insuficiencias generan crisis de comunicación entre los in puts y los out puts: una administración que desinformada es una administración que no “atiende” a sus ciudadanos.
- b) En segundo lugar, más al interior de la administración, los problemas de comunicación generan incomodidades generalizadas en las instituciones de gobierno. Cuando un administrador es sometido a cambios continuos en la

directiva de los Despachos ministeriales e incluso en los Planes de Desarrollo Nacional, las tensiones se trasladan al clima institucional. Por ejemplo, la fusión, conversión e incremento del número de ministerios, sin la adecuada planificación de las Oficinas de Recursos Humanos, genera que “la movilidad interna y externa se concentre en el personal en comisión de servicio, generalmente de asuntos poco relacionados con su cargo original, los traslados de personal dentro de la administración y la práctica de préstamo de cargos” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 501). Cuando la administración de recursos humanos no es capaz de medir el impacto de esta generalidad de flexibilidad y cambios de ambiente institucional, no cuenta con una base de datos de la cual “echar mano” para equilibrar el sistema de compensaciones, porque a los malestares del cambio de ambiente y de clima institucional no se corresponde ningún aumento de sueldos o salarios, ni reconocimientos de tipo simbólico, a pesar del esfuerzo que esa movilidad institucional adjudicada produce.

- c) En tercer lugar, “no existe una política sistemática de comunicación... la información es escasa a efectos de las prácticas de personal” (Iacoviello y Zivanic, 2005, 505). Esto no puede considerarse una contingencia de la administración pública venezolana. Para contar con una base de datos a disposición de los funcionarios, lo que contribuiría a mejorar las formas de adaptación e identidad institucional en los casos de movilidad laboral, se requieren políticas de medición que se actualicen con regularidad. Pero “medir” no es una virtud de las administraciones de recursos humanos del actual gobierno nacional. De modo que, esa base de datos es fragmentaria y excepcional, y sólo es originada por una fuerza externa a las obligaciones legales de rendimiento administrativo: la voluntad y el deseo de los funcionarios por mejorar sus propios ambientes institucionales.

Esta triple situación adversa contrasta también paradójicamente con esfuerzos importantes en cuanto a la mejora del presupuesto de materiales y recursos para la

administración pública en Venezuela. En el 2008, la Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas establece que entre el año 1999 y 2008, se experimentó un 837% de aumento en el gasto público; se pasó de 14,4 millardos de bolívares fuertes a 136 millardos, es decir, 121,5 millardos de aumento presupuestario. Esto se traduce en un incremento de, al menos, 250% en el presupuesto destinado a mejorar los ambientes institucionales del desempeño administrativo.

En comparación, en el año 2003, el presupuesto destinado a la nómina salarial del gobierno fue de cuatro mil cien millones; para el año 2008 esa cifra se incrementó en más de 500% precisamente porque el número de empleados y funcionarios públicos ascendió a dos millones ciento ochenta y cuatro mil doscientos treinta y ocho. Para el año 2010 la cifra rondaba los dos millones y medio de empleados públicos. Si se recuerdan las consecuencias del Decreto N° 38.341, las estadísticas de los empleados y funcionarios de carrera en el servicio público venezolano deben, necesariamente, adecuarse a las realidades: a 2.450.000 empleados públicos es necesario agregar las relaciones laborales de libre nombramiento y remoción, las contrataciones de tiempo determinado y las contrataciones externas de personal especializado, que no entran en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas, pues esta se limita a los datos de la nómina de funcionarios de carrera y de contrataciones externas.

En términos comparativos, Venezuela cuenta con un número similar de empleados públicos que España, medio millón más que Estados Unidos y Argentina, millón y medio más que Colombia. En términos estadísticos, Venezuela tiene uno de cada diez habitantes trabajando en la administración pública a *tiempo completo* y uno de cada diez habitantes establece una relación laboral de contratado a tiempo parcial. En España y Argentina uno de cada veinte habitantes trabaja en el sector público, y en Estados Unidos uno de cada ciento veinte. Estas cifras determinan la importancia del sector público en Venezuela en cuanto a las relaciones laborales y a la situación

económica de buena parte de la población (casi un 20% trabaja en el sector público en diferentes relaciones laborales).

Entre las consecuencias de estas cifras, el Banco Central de Venezuela ha estimado que 13,14% del Producto Interno Bruto del país es destinado a la nómina salarial de la administración pública y un 5% se destina a la dotación de recursos e infraestructura institucional pública. En términos históricos, esta ha sido una relación porcentual establecida desde el año 2003. El Presupuesto Público Nacional se ha incrementado desde 2003 de forma exponencial, así también lo han hecho el Producto Interno Bruto y la Recaudación Fiscal. Como impulso estructural de estos incrementos, la población laboral del sector público ha aumentado, en una década, casi un 100%.

Ahora bien, el sistema Presupuestario, “muy a pesar de las importantes erogaciones por concepto de pago del capital y los intereses de la deuda pública que se ha contratado en la última década” (Fernández, 2005, 3), ha soportado la carga del incremento del número de agentes administrativos del sector público. Siendo así, parece justificado que ante un crecimiento de las “necesarias” intervenciones del Estado en sector “estratégicos” de la economía y de la reproducción social, también aumente el número de encargados de estos nuevos negocios del Estado.

Desde la perspectiva de la reinversión del gobierno, dado que la política de las privatizaciones es obsoleta y engañosa en términos de *eficientización* de la administración pública, está justificada la intervención del Estado y el cubrimiento de puestos de trabajo que respondan a las necesidades administrativas de las funciones nuevas y viejas del gobierno. Pero ¿el Estado venezolano, respecto a sus políticas de administración de recursos humanos, está fimeando las ampliaciones realizadas a sus funciones o está remando para cubrirlas mínimamente?

La primera interrogante derivada es ¿qué mediciones está haciendo el Estado y el gobierno en Venezuela para conocer la cantidad de empleados y funcionarios

públicos de carrera y por contrato de tiempo determinado en esta fase de ampliación de las operaciones del sector público? La respuesta es difícil de producir, porque desde el año 2005, en que se produjo con el impulso del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el de Planificación y Desarrollo y el de Finanzas el Informe sobre el Rendimiento de la Administración Pública Nacional, estos Ministerios y otros Despachos han convergido en esfuerzos por producir un nuevo Informe.

Con esto, la fragmentación de la información producida, generada en los Informes de Rendimiento de los Ministerios, las Gobernaciones y la Alcandía, sin una administración de recursos humanos centralizada y eficiente, juega a favor de que el Estado sea un “profesional del remo” antes que un “marino experto en navegación”.

La segunda interrogante derivada puede sintetizarse así ¿qué tipo técnico, científico y tecnológico de recursos humanos ha sido contratado para las nuevas funciones del Estado y del Gobierno que, justificadamente, se han producido en el país en la actualidad? ¿qué contribuciones de políticas de formación especializada está realizando el gobierno nacional y los gobiernos nacionales para no remar con aptitudes y capacidades contrarias a la eficacia de los funcionarios públicos?

Una de las premisas del movimiento de reinversión del gobierno es ya citado enfoque de las capacidades: capacidad de lograr recursos y capacidad de transformar recursos. Cuando las instituciones del Estado y del gobierno logran recursos presupuestarios que no pueden formalmente ser transformados en políticas públicas eficientes en cuanto a la solución de los problemas más importantes como Salud, Educación, Vivienda, Seguridad Pública, al punto que los mismos funcionarios de los niveles superiores como el caso del Ministro de Interior y Justicia Tarek El Aissamic, afirman (en Septiembre del año 2011, en cadena de radio y televisión) que existen crisis profundas en cuanto a las políticas y a las situaciones de sectores específicos de la sociedad, o como el caso del Informe 2005 del Ministerio de Ciencia y Tecnología,

en el que se afirma el problema de la ineficiencia de la gerencia pública, entonces existen problemas importantes en la capacidad de transformación de los recursos.

Uno de los problemas más destacados hace referencia a que respecto a los recursos humanos Estado y gobierno reman y no dirigen. Las políticas de formación de los empleados y funcionarios públicos ha fallado estrepitosamente en los últimos años, y el Proyecto de Ley del Estatuto de la Función Pública del año 2001 (Gaceta N° 5.557) creaba conciencia de la necesidad de que para el éxito de las políticas de profesionalización de los recursos humanos de la administración pública venezolana era imprescindible “la creación de la Escuela Nacional de Gerencia Pública”. Sin embargo, muy a pesar de los artículos que estaban contenidos en la Ley del Estatuto de 2001, su promulgación definitiva no rescató ningún precedente vinculante sobre las instituciones de Gerencia Pública y permitió la conservación del estado actual de la Escuela Nacional de Hacienda Pública.

Si el Estado tiene capacidades de conseguir recursos suficientes para soportar la carga de un aumento exponencial del número de oficinas, departamentos y recursos humanos en la administración pública venezolana, entonces el problema no se ubica en la cuestión presupuestaria, sino en la cuestión gerencial de los recursos humanos que debe reinventarse como paso previo a una reinvención estructural de las instituciones de gobierno. Una extraña paradoja, pues los cambios estructurales dependen, como no se ha logrado observar hasta ahora en la ciencia administrativa venezolana, de la reinvención de una parte bien específica de la administración: las políticas de formación y administración de recursos humanos del sector público.

Esto conduce a señalar la primera de las causas de una deficiente política de gerencia de recursos humanos en la administración pública, y a contestar la principal pregunta planteada anteriormente: si el Estado no mide no puede evaluar, si no evalúa no puede corregir, si no puede corregir no puede ser eficiente en sus procesos de implementación de las políticas públicas, si no puede ser eficiente entonces el

gobierno rema pero no dirige y esto abre las posibilidades a la ingobernabilidad, inestabilidad institucional y a la corrupción.

El intento de medición realizado en el Informe de Desempeño de la Administración Pública Nacional 2005 sólo puede compararse con el Estudio preliminar acerca de las Posibilidades de Mejoras en la Administración Pública de Venezuela, de Herbert Emmerich de 1958. También comparativamente, pocas de las apreciaciones, recomendaciones y soluciones planteadas en estos documentos fueron aplicadas o tomadas en cuenta por las políticas de formación y administración de recursos humanos en la administración pública venezolana. Los motivos son variados, pero lo más importante es que cabe destacar la deficiencia demostrada de los niveles superiores de la administración en la construcción y la implementación de una política integral de gestión y de formación de los recursos humanos del sector público en el país.

Es común observar en los estudios sobre la formación de los recursos humanos la regularidad de las tensiones e incapacidades que genera la inepta y negativa posición en contra de la creación y puesta en funcionamiento de Una Escuela Nacional de Gerencia Pública Especializada en Venezuela. Lucrecia Morales (1997), José Ramírez y Ernesto Navarro (1999), Roberto Espinoza (2004), Gianina Taus (2005), Jaime Rodríguez (2008), Ada Porras y Humberto González (2008), desde puntos de vista que recogen la formación y la ética, la formación y la eficiencia, la formación y la capacidad institucional, la formación y el poder local democrático, coinciden en que resulta necesario superar las tensiones y obstáculos que la “alta gerencia” impone a toda a administración cuando se niega, de forma rotunda, a la creación de Instituciones Especializadas de Formación de Funcionarios Públicos.

En contraste, según el Laboratorio de Cibermetría del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España, las tres primeras universidades del

país, Universidad Central de Venezuela, Universidad de Los Andes y Universidad Simón Bolívar no se encuentran entre las primeras diez instituciones de formación superior más importantes de América Latina. La UCV destaca en el puesto 15, la ULA en el 30 y la USB en el 57. Con estas posiciones en el ranking de Universidades de América Latina, la formación de un Instituto de Especialización para Funcionarios es una política vital para modernizar y lograr la capacidad de transformación de recursos en políticas eficientes que se requiere en el país de parte del Estado y del gobierno.

Para las instituciones del sector público en Venezuela, resulta difícil tomar el camino que ha desarrollado la Escuela Generalista de formación de funcionarios cuyo paradigma es el Reino Unido, cuyas instituciones de formación superior: Cambridge, Oxford, University of Southampton y University College London se encuentran en los cuatro primeros lugares del ranking europeo de instituciones universitarias. El otro paradigma que puede tomarse en cuenta, para “dejar de administrar con remos y gestionar con el timón” es la Escuela de Especialistas cuya formación debe producirse en instituciones profesionales dotadas por el Estado para producir gerentes del sector público en todos los niveles del servicio civil.

Las políticas de manejo y formación de profesionales de la administración pública deben, al menos, tomar en cuenta la necesidad de que para reinventar las instituciones públicas del Estado resulta imprescindible establecer medidas de profesionalización técnica y tecnológicas que puedan estar al alcance y no modelos de mejoramiento que estén lejos de la realidad. En Venezuela, actualmente, se forman gerentes (privados y públicos) en las Universidades, en Institutos Especializados que pertenecen al sector privado de la gerencia y la educación, en Instituciones de Postgrado que se han especializado.

Sin embargo, con esto se afirma el pretender administrar la formación de los profesionales con remos, porque el contenido de las comunicaciones entre estas

instituciones de educación superior y el gobierno es principal, si no únicamente, financiero, y esto desestima consideraciones de socialización para especialistas en la atención a problemas colectivos y en la formación de una ética propia y adecuada de la administración pública.

Si lo que se desea es terminar de remar y empezar a conducir es necesario, primero, establecer los valores de medición, segundo, construir las políticas de formación adecuadas, tercero, diseñar un sistema de gestión de recursos humanos eficiente, cuarto, atender a las condiciones del ambiente institucional, quinto, establecer una política de compensaciones y, sexto, crear las redes institucionales principales de la profesionalización de los funcionarios del sector público en Venezuela.

2. Instituciones ineficientes y eficientes, las metas de los nuevos gobiernos de la V República

En el año 2007, la Comunidad Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional, publicaron su documento de Planes Estratégicos para las relaciones de la Unión con Venezuela. Según este Documento, “uno de los principales retos a que se enfrenta el país es la reforma y la modernización de su Administración pública, que necesita urgentemente hacerse más eficiente y responsable a través especialmente de la descentralización y la mayor participación de los ciudadanos y la sociedad civil” (UE-AECI, 2007, 6). Aunque parezca increíble, pues los gerentes de recursos humanos del país no han atendido a ello, entre las propuestas de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación se encuentra como ítem primordial la construcción de una ética de la administración a partir de la institucionalización de los procesos de formación de los gerentes del sector público.

Incluso desde el exterior, el proceso de la reforma y la modernización queda atravesado por el problema de la formación y la profesionalización de los funcionarios públicos del país. El señalado Documento establece dos Convenios

Internacionales para contribuir con la solución al problema técnico de los recursos humanos: a) Plan en apoyo al Programa del PNUD de las Naciones Unidas en relación a la profesionalización de los funcionarios públicos; b) Programa de Cooperación España-Venezuela en Estudios de Postgrado. Hasta la fecha, debido al estado de las relaciones exteriores de Venezuela con la UE y a las condiciones de una opinión pública internacional, especialmente europea, que protesta contra la forma de garantizar los derechos humanos y los principios de la democracia en Venezuela, estos Programas no han sido aprovechados y, ni siquiera, publicitados en el país.

Desde hace algunos años, los países democráticos Occidentales miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) inician un proceso de reflexión sobre la modernización y las reformas de la administración pública democrática. Basados en un trabajo inédito de Dennis Thompson (1998), los países de la OCDE establecen el centro de su reflexión sobre la reforma de las instituciones gubernamentales en la relación entre la ética y la identidad de los agentes del servicio público, de un lado y de otro, la eficiencia de las estructuras de gobierno.

Según las perspectivas de Dennis Thompson, la respuesta a la interrogante sobre si ¿es posible una ética administrativa? Es positiva:

La ética administrativa implica la aplicación de principios morales al desempeño de los funcionarios en las organizaciones. En la forma que más nos interesa, la ética en las organizaciones públicas, es una especie de ética política, que aplica los principios morales a la vida política. En términos generales, esos principios especifican a) los derechos y deberes que los ciudadanos deben respetar cuando actúan en formas que pueden afectar seriamente el bienestar de otras personas y de la sociedad, y b) las condiciones que las prácticas y políticas deben satisfacer cuando, de manera similar, afectan el bienestar de las personas y de la sociedad (Thompson, 1998, 61).

Thompson fue uno de los pioneros en relacionar las reflexiones sobre las reformas institucionales con los estudios éticos, y estos con la mejora del servicio público en una democracia. En contraste, ya desde 1979, “la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública... acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de

gestores públicos” (Bautista, 2010, 3). La excelencia ética, esto es, la capacidad de prestar un servicio eficiente por encima de los problemas de la administración a favor de los ciudadanos se convirtió en una meta de las Escuelas de Estudios Superiores de Administración.

Durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa, la excelencia ética estuvo encerrada en algunos estudios de administración pública. Sin embargo, a medida que avanzó el proceso de reflexión sobre la modernidad y sus consecuencias, la excelencia ética volvió a cobrar importancia en los estudios y prácticas de reforma institucional, y junto al nuevo análisis de las instituciones, se convirtió en un núcleo de atención para la OCDE. También la Organización de Estados Americanos se interesa por las relaciones entre ética y gobernabilidad: “el 6 de noviembre de 1995, se llevó a cabo la Conferencia sobre Probidad y Ética Civil, durante su acto inaugural se declaró que el Estado, al modificar el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los agentes económicos y sociales, origina nuevas relaciones de poder” (Bautista, 2010, 4).

El recobrado interés por la excelencia ética conduce a la OCDE a establecer que

La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que los funcionarios públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en el soporte indispensable para garantizar la confianza (Bautista, 2010, 5).

El modelo de la OCDE establece dos presupuestos y una prioridad:

- a) La profesionalización de los funcionarios públicos es una cuestión esencial en los gobiernos democráticos, esto evita modelos de contratación extra o contra legales.
- b) La mejora continua de los agentes del servicio civil debe ser prioridad.

- c) La constancia en la eficiencia de las instituciones y en la puesta en práctica de modelos alternativos es la base de la confianza de los ciudadanos respecto a sus gobiernos.

Las preocupaciones de la OCDE sobre la excelencia ética de los funcionarios se encuentra bien fundada: en la década de los noventa, más del 80% de los países democráticos de Occidente experimentaron un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de las instituciones democráticas. Luego de la presentación del Informe sobre la ética de los Funcionarios Públicos (1997) y el documento La Infraestructura Ética.

Las propuestas de infraestructura ética de la OCDE integran cinco componentes que relacionan confianza institucional, ética pública y formación de profesionales del servicio público como medidas del eficiente funcionamiento de las instituciones gubernamentales: “1) El compromiso político; 2) El marco legal; 3) Los mecanismos de responsabilidad; 4) La socialización profesional; 5) Los organismos de coordinación” (OCDE, 1997, 58). Al menos cuatro de estas propuestas guardan una estrecha relación con las políticas de formación de profesionales para la administración pública como instrumento para hacer eficiente a la administración pública del Estado en Venezuela.

Las reformas institucionales y las pretensiones de reinención del gobierno dependen, como afirma Donald Kettl (2001), de una doble eficiencia: por un lado, de que la reforma de oficinas y mecanismos administrativos sea eficiente y, por otro lado, de que esa eficiencia se convierta en el aumento constante, no necesariamente exponencial pero sin detener su dinámica, de la capacidad del Estado y del gobierno. Si se espera que “aparezca” la eficiencia en la administración pública, los mecanismos de gestión deben serlo también.

El Informe de 1997 de la OCDE demuestra esta condición. Al reflexionar sobre las reformas del Estado en los últimos años se entendió que los cambios institucionales olvidaron los valores de los agentes de la administración. El compromiso de los administradores, la capacidad vinculante del marco legal, los intentos de mejorar la calidad profesional de los funcionarios y la excelencia de las coordinaciones de recursos humanos, representan todos instrumentos que conducen a la eficiencia del Estado y de su reforma. Pero sin una ética que vaya más allá del simple papeleo, de los trámites burocráticos, de la lógica de la racionalidad instrumental del autómatas burocrático, como afirma Kettl, los niveles de eficiencia requeridos no podrán alcanzarse.

La formación de una estructura ética diferente, para la democracia y de la administración pública, requiere tres condiciones que convergen entre sí: a) el control; b) la orientación y; c) la gestión. De las tres, tanto la orientación como la gestión están relacionadas directamente con los recursos humanos:

La orientación puede conseguirse a través de los siguientes elementos: a) compromiso bien articulado de los funcionarios públicos y entre los diferentes niveles de la administración, desde los líderes hasta los oficinistas, pues los esfuerzos para fomentar la ética en los funcionarios públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido de los agentes de la administración pública... b) códigos de conducta que determinan los valores y normas y sean aplicables. Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas... c) mecanismos o actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación. El contenido de los códigos de conducta se tornan en “papel mojado” si no se comunican y se inculcan de manera adecuada. Los funcionarios públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos (OCDE, 1997, 68-69).

Al orientarse de éste modo, la reflexión sobre la reforma pretende llenar un vacío estructural que generó la primera y segunda ola de reformas, producidas en América Latina y Europa del Este. El segundo de los componentes hace referencia a la gestión.

La gestión, puede lograrse mediante dos elementos: a) unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos; b) una coordinación de infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión, bien mediante

un organismo especial con competencias en materia ética y de recursos humanos (OCDE, 1997, 7).

Construir una ética nueva para la administración pública implica la combinación y la graduación de estos dos componentes, orientación y gestión. Tal combinación constituye la base del entorno cultural cambiado de la administración. Además, está claro que el nivel de conducta que se espera del administrador público sólo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como las condiciones de estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera que dependen de la capacidad de “medir” de los niveles superiores e intermedios de la administración, una remuneración adecuada.

En definitiva, como herramienta estratégica la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público. a) desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el sector público. b) fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar las acciones negativas como la lentitud y la corrupción. c) incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público democrático. d) evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil (OCDE, 1997, 337).

Ciertamente, todos estos aspectos resultan necesarios de aplicar en la administración pública en Venezuela, y principalmente, resulta necesario superarlos a través de su implementación adaptada a los requerimientos específicos de la administración según la dinámica de las reformas que se han experimentado en el país, el cubrimiento del vacío que existe en cuanto a la medición interna de las instituciones y del desempeño administrativo, la superación de la negativa actitud de obviar evaluaciones del ambiente institucional y los procesos de comunicación intergubernamental y entre funcionarios públicos.

Como resultado de ese proceso de adaptación en dirección a la implementación de algunas herramientas de la OCDE y de la aplicación del enfoque de la ética en la administración pública en dirección al aumento de las capacidades de transformación de recursos del gobierno, se estima como presupuesto analítico y

práctico, el estudio de las políticas de formación de los funcionarios públicos en Venezuela, como instrumento de verificación de las condiciones dirigidas a una gestión de recursos humanos eficaz que mejore la ineficiencia gubernamental actual.

3. Políticas de formación de los recursos humanos de la administración. Reinventar la ética de los funcionarios públicos

Desde la perspectiva de la reinvención gubernamental, la administración pública puede observarse como una serie de conexiones similares a contratos y posiciones de contratos. Esta idea de los reinventores,

Se basa en teorías relacionadas entre sí que fluyen de la economía forma. Primero, la teoría del agente principal sostiene que se puede interpretar a las organizaciones como series de relaciones entre los principales (que tienen que ver que se haga hacer el trabajo) y los agentes (que aceptan hacerlo). Esta teoría no sólo explica las relaciones básicas sino también los problemas típicos (agentes que tiende a tener más información que los principales y principales que, por tanto, tienen dificultad para supervisar el trabajo de sus agentes, esto se conoce como el problema de la asimetría de la información). En segundo lugar, el análisis de transacción de costos muestra que estos problemas de información y de control imponen costos importantes a los administradores, que, naturalmente, tratan de disminuir sus costos y aumentar sus ganancias (Kettl, 1999, 1051).

Las conexiones similares a contratos son formalizaciones de relaciones entre actores principales y agentes, esto es, son compromisos del cumplimiento de roles y normas por parte de los funcionarios del nivel inferior respecto a las órdenes y metas de los niveles de supervisión y superior de las instituciones administrativas. En la cita anterior de Kettl se especifica una realidad práctica de la administración pública contemporánea: la asimetría de la información entre principales y funcionarios es una muestra del papel político y gerencial que juegan los agentes del nivel inferior. Estos agentes tienen información precisa sobre las necesidades de las comunidades, de los entes en que laboran, de las situaciones de agrado o disgusto respecto a los ambientes de trabajo y a las compensaciones, a las demandas de los ciudadanos. Esto genera una relación estrecha entre información y calidad de la administración.

Cuando esa información no asciende a los niveles superiores de la administración, las planificaciones de políticas públicas adolecen de lagunas que los funcionarios deben llenar con la información con la que disponen. Una de las metas principales de la reinención del gobierno es que, como toda planificación de la alta gerencia pública tendrá comprobadamente lagunas de información, su complemento por parte de los funcionarios encargados de ejecutarlas no sea contradictorio a las órdenes gerenciales superiores. Esto se puede solucionar, siguiendo a Osborne y Gaebler (1994) desde dos perspectivas: se establecen mecanismos de comunicación entre niveles, que es a lo que Deil Wright (1999) denomina la gerencia de las relaciones intergubernamentales, o bien, se establecen mecanismos para la participación más activa de los agentes administrativos en la planificación de las políticas públicas.

Sea como fuere, los funcionarios del alto nivel están convencidos de que deben disminuir los costos presupuestarios o mantenerlos a condición de obtener ganancias políticas importantes. Pero en América Latina y en Venezuela crear los mecanismos de comunicación entre niveles y de participación de los funcionarios en la formulación de las políticas públicas se hace cuesta arriba. Según el Informe sobre Rendimiento del 2005, “a) la información de base es insuficiente a efectos de la planificación de políticas públicas... b) las funciones de planificación se vinculan centralmente al manejo administrativo, percibiéndose una notoria disparidad en su capacidad de abrirse a la participación activa de los funcionarios en la definición de políticas...” (Iacoviello y Zivanic, 2005, 497-499). Como afirma José Méndez (2001),

La supervivencia política es una de las preocupaciones de los funcionarios del Estado. El bajo nivel de legitimidad ha llevado a los gobiernos a favorecer las políticas públicas simbólicas, altamente visibles a corto plazo, éste es el llamado plazismo; esto es, la tendencia de los funcionarios públicos a concentrarse en los trabajos públicos (algunas veces útiles, pero otras consistentes en la mera reconstrucción de plazas y parques centrales (Méndez, 2001, 20).

En la década de los ochenta y noventa, cuando se inician en Venezuela los procesos históricos de transformación del Estado, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado supuso que la formación profesional y académica de los gerentes de alto nivel sería una de las soluciones al problema de las tendencias al plazismo en el país. Al llevarse a cabo algunas reformas importantes, cuyo auge se produjo durante la segunda Administración Pérez en 1989, consecuencias como la deslegitimación gubernamental, la crisis de la democracia y la desconfianza ciudadana demostraron que la reforma de la alta gerencia, sin la construcción de lo que Osborne y Gaebler (1994) denominan mecanismos de comunicación y de relación, juega en contra de la eficiencia de la administración pública.

Una de las perspectivas que se maneja al respecto es que, siendo una realidad que en América Latina “la burocracia ha sido capaz de actuar en forma más unificada que el resto de los órganos del Estado” (Méndez, 2001, 18), esto se ha logrado en parte gracias a una media promedio de formación de los funcionarios públicos que es técnicamente similar en los niveles altos de la gerencia como en los niveles bajos de la burocracia. Cuando las reformas se ocupan sólo del nivel superior, como la propuesta de 1998 del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo ya mencionada, crean lagunas y vacíos de comunicación y diferencian en extremo los niveles de la administración, al punto de que cada nivel *empieza a hablar un idioma diferente, e incluso, empiezan a usar formas y símbolos de comunicación distintos* que conducen a la incomunicabilidad entre administradores.

Como en Venezuela “no existe una política sistemática de comunicación para la administración y los administradores” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 505), pretender transformar la actual situación de formación y profesionalización de los funcionarios de alto nivel, se convierte en un error grave de las políticas de reforma institucional. Además, como Peters (2001) afirma, “el problema consiste en saber hasta cual nivel de la escala de jerarquía administrativa podrían implementarse reformas sobre la profesionalización: algunas administraciones requieren de alta gerencia

profesionalizada, otras requieren cambios estructurales más profundos; esto es, profesionalizar toda su administración” (2001, 184).

Si se habla de reforma de las políticas de profesionalización, las características de la reinención del gobierno demuestran que, en el caso de Venezuela, la formación de los funcionarios públicos para la excelencia y la eficiencia depende de tres elementos principales, a saber: a) de una adecuada base de datos; b) de instituciones de formación accesibles a la lógica de las prácticas gubernamentales; c) la formación de una ética pública para la eficiencia y la democracia.

Las experiencias de la Primera y Segunda Ola de Reformas (Paramio, 2003) enseñan que la formación tecnocrática “pura” desvincula a los funcionarios de sus funciones de representación política democrática y de las relaciones necesarias para un correcto funcionamiento de los ambientes institucionales públicos. La privatización y la apertura de la brecha entre funcionarios de la alta gerencia y funcionarios son experiencias de las cuales debe aprenderse para no cometer los mismos errores.

La construcción de mecanismos de comunicación y de mecanismos de mejora de las relaciones interinstitucionales debe, por ahora esperar en América Latina y Venezuela. Esa espera se produce porque en Venezuela resulta imprescindible, antes o en paralelo a iniciar una reforma profunda de la administración pública del Estado, proponer una reforma de la visión de las políticas de formación de profesionales administrativos. Sin atender primariamente a los recursos humanos, a su administración y a sus ambientes, la eficiencia de la administración venezolana no se logrará en el corto o mediano plazo.

Aprendiendo de las experiencias, en la lógica impulsada por la OCDE sobre la reforma de la ética de la administración pública, la experiencia de Estados Unidos de principios del siglo XX pueden arrojar luz sobre algunas necesidades de la administración venezolana. La experiencia norteamericana de los años treinta no era

muy distinta a las experiencias vividas en los ochenta y noventa por América Latina. La alta gerencia se formaba en las mejores universidades del país, la tradición de la carrera política en el partido y en el parlamento condujo a formar una “élite” de funcionarios y políticos, como lo afirmó C. W. Mills (1989).

En 1936 “se establece el Comité del Presidente sobre la Gestión Administrativa, conocido como Comité Brownlow, por el nombre del Presidente Louis Brownlow, que examinará la organización de la rama ejecutiva” (Shafritz y Hyde, 1999, 179). Entre las recomendaciones del Comité destaca la necesidad de cerrar la brecha enorme entre la élite gerencial y los demás administradores, especialmente aquellos de los gobiernos locales. El Comité había estimado que entre cinco y diez años, era la diferencia de estudios aplicados entre gerentes y funcionarios, y dado que estos últimos vigilan el interés público, incluso más que los gerentes ocupados del mercado electoral democrático, esta situación debía transformarse.

Luther Gulick (1999), uno de los miembros del Comité Brownlow especificó la relación entre profesionalización y eficiencia del siguiente modo:

El problema de obtener eficiencia técnica tiene muchos aspectos. En su mayor parte, no nos interesan aquí en forma directa. Han sido tratados extensamente por autoridades como Taylor, Dennison y Kimbal. Sin embargo, sí hay un concepto de eficiencia que nos interesa profundamente al enfocar la teoría de la organización. Es el principio de homogeneidad técnica de la administración. La eficacia de trabajar en grupo está relacionada directamente con la homogeneidad del trabajo que se está desempeñando, de los procesos que se utilizan, **de los propósitos que mueven a los funcionarios y de la similitud de la formación académica y técnica mínima y máxima.** De abajo arriba, el grupo debe estar unificado (Gulick, 1999, 199).

Para autores como Gulick, las diferencias marcadas de tecnificación entre los sectores de la administración pública conducen, necesariamente, a problemas relacionados a la eficiencia del gobierno. Las diferencias de la alta gerencia deben tomarse con mayor preocupación, porque,

Todo técnico altamente calificado, sobre todo en las profesiones cultas, tiene un profundo sentido de omnisciencia y un gran deseo de obtener independencia completa en el servicio a la sociedad. Cuando lo emplea el gobierno, él sabe exactamente lo que el pueblo necesita mejor que el propio pueblo, y sabe cómo prestar éste servicio. Suele olvidarse por completo de todas las demás necesidades porque, después de todo, ¿no es su particular tecnología el camino a la salvación? (Gulick, 1999, 201).

Sin embargo, a la larga, afirma Gulick, aunque la sociedad y el Estado necesiten al experto y técnico, “la historia nos muestra que el hombre común y el administrador a su lado son los mejores jueces de las necesidades que cualquier camarilla de expertos... el verdadero lugar del experto está en el suelo, no en el cielo” (Gulick, 1999, 201). Esta última metáfora guarda relación con las necesidades de cierta homogeneidad de los funcionarios en cuanto a su formación técnica y tecnológica. Para Gulick, la estructura administrativa contiene por naturaleza diferencias importantes en cuanto a la formación de sus miembros. Entre los años veinte y treinta en Estados Unidos la contratación de expertos demostró que la diferencia de formación profesional, técnica y tecnológica desliga a la administración de práctica política y de las necesidades de la democracia.

Tal desligamiento genera una desinformación de la administración y una quiebra de la comunicación al interior del gobierno. Los ciudadanos se ven afectados por el sentido científico y tecnológico de los expertos. Los funcionarios también se ven afectados negativamente por la independencia planificadora de los expertos. Las enseñanzas de Gulick y del Comité Brownlow demostraron que la tecnificación de la administración debe tener un sentido generalizador, esto es, debe asumirse como un proceso homogéneo para todos los niveles de la administración.

En el caso de Venezuela, los intentos de reforma de los recursos humanos en la era democrática, basados en la tecnificación del personal administrativo, están marcados por una triple obstrucción institucional: a) desinformación, b) falta de voluntad de las clases gobernante, c) ausencia de instituciones especializadas en formación y capacitación profesional.

Junto a estos, destaca el obstáculo de la doble contingencia de las reformas técnicas del personal administrativo. La primera de estas contingencias se refiere a los problemas de planificación de las metas mínimas de logro de las reformas de profesionalización: la falta de información conduce al desconocimiento de las disponibilidades y de los puntos de partida para los administradores. La segunda se refiere a la necesidad de paralelizar entre la capacitación y nivelación de los funcionarios a un punto de partida de conocimiento técnico y tecnológico adecuado y una profesionalización especializada de nivel superior dirigida a la programación maestra de las políticas públicas.

Como se observará en las líneas que siguen, la evolución de las políticas de formación de profesionales en la administración pública parecen incluir en sus planificaciones los errores que intentan combatir los reinventores gubernamentales. Las metas de las políticas de formación están enmarcadas entre la mejora de los procesos administrativos burocráticos y la capacitación para la eficiencia de las instituciones. Sin embargo, en el contenido planificativo referido a cómo lograr tales metas, las enseñanzas comparativas han sido, en buena medida, desestimadas.

4. Algunas notas sobre la evolución de las políticas de formación y profesionalización de la administración pública en Venezuela.

La “cuestión” de los recursos humanos y la gestión de personal en la administración pública venezolana de la “etapa democrática”, tiene su fecha de nacimiento en el 14 de noviembre de 1960. En esta fecha se promulga el Decreto N° 394,

Por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los funcionarios del Gobierno Nacional. Con este decreto se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública para la racionalidad del sistema de administración del personal al

servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un estatuto de la función pública y de la carrera administrativa (Brewer-Carias, 1998, 7).

Desde la publicación del “Estudio Preliminar acerca de la posibilidad de mejoras en la administración pública en Venezuela”, realizado por Herbert Emmerich en 1958, la preocupación por los recursos humanos se plantea como un reto de la modernización de la administración pública venezolana. Este estudio expone las bases de la reforma integral de la administración originada desde abajo, esto es, desde la base ética de los funcionarios hacia la construcción de redes de atención a los ciudadanos en los niveles locales y nacionales.

La experiencia de Emmerich en el servicio civil norteamericano habría influido de forma importante en el establecimiento de críticas a la situación de la profesionalización de los recursos humanos, porque desde la década de los treinta se intentaba en Estados Unidos una reforma técnica y homogeneizadora de los recursos humanos del servicio civil.

En la introducción del Estudio, Emmerich propuso una relación directa, como la que afirmaba Gulick y el Comité Brownlow desde 1936, entre la profesionalización de los administradores, la homogeneidad técnica entre niveles y la eficiencia de la administración pública gubernamental. Para Emmerich: a) los programas de modernización y desarrollo económico están condicionados por la falta de técnicas y procesos administrativos racionalizados; b) los problemas de control y legislación crean ineficacia y corrupción en la administración; c) deben crearse en el país las condiciones indispensables para que el elemento esencial de la administración pública, como es el funcionario público, pueda prestar con toda eficiencia sus servicios al Estado y al público.

Como resultado de estas recomendaciones, la Junta de Gobierno crea, mediante Decreto N° 287 del 27 de Junio de 1958, la Comisión de Administración Pública encargada de estudiar la organización, los métodos y procedimientos de las

instituciones gubernamentales venezolanas. Una de las características principales es que, antes de las elecciones democráticas de 1958, la Comisión se instaló y luego de electo el Presidente Rómulo Betancourt al año siguiente la estructura de poder que había dado origen a la Comisión se disolvió y ésta quedó con una base de poder y de apoyo político demasiado reducida.

La experiencia de la Comisión apoya la tesis anterior: en el año 1960 y 1962 se promueven al Congreso de la República dos proyectos de legislación de la carrera administrativa y de la función pública. Sólo en 1969 y 1970, una década luego de su introducción, los parlamentarios tras dos cambios de gobierno aceptaron discutir los proyectos con el resultado de que en 1970 se promulga la Ley de Carrera Administrativa. En el interdicto entre su fundación y su adscripción a la Oficina Nacional Central de Coordinación, Planificación y Desarrollo (CORDIPLAN), en el año 1962 la Comisión logró tras cuatro años de intento, la creación de la Escuela Nacional de Hacienda Pública.

La creación de la Escuela de Hacienda generó expectativas importantes en cuanto a la modernización de la administración pública venezolana;

Pues como lo advierte la Escuela Superior para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, los centros o institutos de administración pública tienen por finalidad el mejoramiento de la capacidad de autogobierno, adiestrando a individuos con capacidad administrativa y personal, para que planifiquen y gerencien los servicios públicos nacionales, regionales y locales; así como el perfeccionamiento de los conocimientos e instalaciones que contribuyan a éste fin (Morales, 1997, 112-113).

Actualmente la Escuela Nacional de Hacienda Pública tiene como Misión Institucional:

Nuestra misión es formar y capacitar profesionales e investigadores con valores éticos, en el área de las ciencias fiscales, a través de una educación de calidad con un recurso humano comprometido y herramientas tecnológicas de vanguardia, que coadyuven a una efectiva administración del tesoro de la nación venezolana para contribuir al desarrollo armónico del país (Hernández, 2008, 7).

Entre las ofertas de Estudios de Pregrado que ofrece la ENHP se encuentran: Aduana y Comercio Exterior; Rentas Públicas y; Finanzas Públicas. Como puede observarse la Escuela Nacional tiene una alta tendencia a los estudios financieros y presupuestarios, a lo que se agrega su reducida capacidad de recepción de personal. Sin embargo, su evolución ha sido interesante, a los efectos de responder a la interrogante de por qué, aún existiendo la Escuela Nacional de Hacienda Pública, se considera que Venezuela no cuenta con instituciones de preparación técnica y profesional de funcionarios públicos.

La tendencia hacia los estudios fiscales públicos de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública se estructura a partir de una tradición institucional de más de medio siglo. Como afirman David March y Johan Olsen (1993), a las instituciones “las alternativas no se le ofrecen de manera automática... la búsqueda de alternativas tiene lugar en un contexto organizado en el cual no sólo los problemas buscan solución, sino las soluciones buscan sus problemas” (March y Olsen, 1993, 17). El caso de la Escuela Nacional es del tipo definido por los señalados autores ya que, ésta institución tiene sus raíces históricas en

Los esfuerzos llevados a cabo en materia de formación de recursos en el campo fiscal, específicamente en el área de impuestos sobre la Renta, que se inician en el año de 1944, cuando el Ministerio de Hacienda crea el curso Técnico Fiscal, convirtiéndose en el año 1946, en el Curso de Capacitación Fiscal dirigido a la formación de los funcionarios públicos (Hernández, 2011, 3).

A mediados de la Administración Autoritaria de Marcos Pérez Jiménez, en 1954 el Curso de Administración Pública se amplía para satisfacer parte de la opinión de los funcionarios que empujaban, con las limitaciones propias de una dictadura, hacia la modernización del sector privado. Entrados ya en la democracia,

En 1962, el Cursos de Administración Pública que funcionaba en el Ministerio de Hacienda, se adscribió a la Comisión de Administración Pública, y se creó mediante Decreto, la Escuela Nacional de Administración Pública, con la finalidad de preparar a todo el personal al servicio del Estado. En este mismo año (1962), se crea en el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Adiestramiento, con el objetivo de capacitar a los funcionarios adscritos a ese organismo. Previo a ello, en el año 1958, se iniciaban las actividades de la Escuela de Aduanas para formar especialistas en el área, con nivel de Capacitado Aduanero y de

Interventor de Aduanas. En 1967, dada la existencia en el Ministerio de Hacienda, se eliminó la Escuela de Aduanas y se creó el Centro para la Formación Profesional y Adiestramiento, con la finalidad de formar Técnicos Hacendistas. Esta unidad se convirtió en la Escuela Nacional de Hacienda creada mediante Ley de Presupuesto en el año 1970. Para el año 1977, se fusionan la Escuela Nacional de Hacienda y la de Administración Pública, dando origen a la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHP), mediante Decreto Presidencial N° 2001 del 11 de Enero de 1977 publicado en Gaceta Oficial N° 31.166 de fecha 2 de febrero de 1977 (Hernández, 2011, 3).

A partir de 1977, a la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública se le otorga autonomía y potestad para dictar estudios de pregrado y postgrado en las áreas de Ciencias de la Administración y en Ciencias Fiscales, así como se le asignan funciones de formación, capacitación y adiestramiento de los funcionarios y empleados al servicio de la administración centralizada.

En sus formas organizacionales, la ENAHP se constituye de dos sistemas de comunicación con la administración pública: en primer lugar, desde la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Planificación y Desarrollo en 1969, la ENAHP está conformada por un Consejo Consultivo integrado por miembros propios y por miembros de CORDIPLAN; este Consejo tiene como función establecer las metas y los programas de necesidades técnicas y tecnológicas de la administración pública venezolana en torno a los posibles aportes operativos de la ENAHP. En segundo lugar, la Escuela está conformada por un Consejo Académico, cuyos miembros son nombrados, extrañamente, de manera externa (CORDIPLAN o Ministerio de Planificación y Desarrollo).

A pesar de los muchos problemas que enfrentó en el pasado CORDIPLAN y que enfrenta en la actualidad el Ministerio de Planificación y Desarrollo respecto a la gestión de recursos humanos, aún entre los objetivos institucionales la apertura de horizontes no se produce en la ENAHP, pues aún en el 2011, sus objetivos institucionales son:

Desarrollar programas académicos de pregrado, postgrado y extensión, dirigidos a la formación y capacitación de profesionales con sólidos valores éticos, apoyados en la normativa legal vigente, en el ámbito de las Ciencias Fiscales.

Desarrollar proyectos de investigación que permitan gerenciar conocimientos y soluciones de problemas vinculados con el desarrollo de las Ciencias Fiscales (Hernández, 2011, 5).

Y en su Visión Institucional destaca que “los estudios de Licenciatura en Ciencias Fiscales son considerados como el Programa líder a nivel nacional e internacional en la formación de profesionales en el área de Ciencias Fiscales, con sólidos valores éticos y elevados niveles de competencia, para el desempeño de funciones de calidad, eficacia y eficiencia, para intervenir en los procesos de cambios que exige el país” (Hernández, 2011, 7). Lo que contrasta con el perfil del egresado como licenciado en Ciencias Fiscales con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para desenvolverse con idoneidad en los procesos de transformación y modernización del Estado venezolano. Especialmente de aquellos que están relacionados con los aspectos fiscales atinentes al funcionario público.

Como puede observarse, a pesar de su evolución institucional, la apertura de horizontes en dirección a la integridad de la administración pública de la ENAHP no se ha producido y está lejos de hacerlo. La fuerza histórica que originó la institución no permite una ampliación de las propuestas de formación profesional. No han faltado elementos externos como la ausencia de voluntad de la clase política, o falta de conexiones interinstitucionales con Universidades y Centros de Estudios de Gobierno nacionales e internacionales. Pero por ésta razón, principalmente, se afirma que Venezuela no cuenta con instituciones de formación de profesionales de la administración pública, que pueda compararse con el caso francés donde “la principal fuente en entrada al servicio civil es la Escuela Nacional de Administración (ENA) que da instrucción en finanzas, administración y derecho” (Peters, 2001, 193).

A razón de esto, en la administración pública venezolana los modelos de contratación necesariamente deben hacerse paralelos con las demandas de la Constitución de 1999, del Estatuto de la Función Pública y de los planes de modernización que se recomiendan en ésta materia por parte de los organismos internacionales. Dando cuenta de que “los países menos desarrollados

económicamente se encuentran en posición más difícil al decidir entre las estrategias de contratación de funcionarios públicos” (Peters, 2001, 193), y esto conduce a problemas posteriores sobre la justificación del personal que ya ha sido incluido en la carrera administrativa y del personal contratado.

En el sentido antes señalado, son varias las consecuencias negativas para la modernización de la política de formación de funcionarios públicos y para la gestión de recursos humanos del Estado venezolano, que trae consigo la inexistencia de una institución especializada en formación de funcionarios públicos. Al respecto, el 4 de mayo del año 2011, el Portal Noticias 24, publica un editorial titulado, “Venezuela no tiene una institución encargada de formar a funcionarios de gobierno”, en el cual se compara la situación del país con la experiencia de un país económicamente menos desarrollado como Cuba.

En el Portal se afirma: “a pesar de la falta de libertades, en términos comparativos, Cuba tiene adelantos sorprendentes en materia del servicio civil, en las ramas de eficiencia y planificación efectiva” (Noticias 24, 2001, 1). En la gestión de asuntos públicos Cuba tiene un eficiente manejo de los reducidos recursos con los que se cuenta.

Singularmente la eficacia de gestión ha formado parte de las preocupaciones que el gobierno de Cuba ha tenido en la gestión de los asuntos públicos, los cuales han sido obligados a ser eficientes en el manejo de los recursos públicos, por ende el desempeño de las instituciones públicas... Por otra parte, la lucha contra la improvisación a través del uso efectivo de la planificación es la base del Estado (Noticias 24, 2001, 1).

En términos comparativos,

Venezuela es uno de los pocos países del continente que no tienen una institución que se encargue del adiestramiento y formación de funcionarios del gobierno o un plan de capacitación mínima y común para todas las instituciones públicas. Se sabe de la existencia de algunas instituciones públicas. Se sabe de la existencia de algunas instituciones que se dedican a la formación de funcionarios públicos, y de la eliminación de otras, en el caso específico de la Fundación Escuela Venezolana de Planificación, la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), y la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHPI-IUT) principalmente, así como la eliminación del Sistema Nacional de Adiestramiento. Sin embargo, la formación es segmentada en áreas muy específicas, propias de la naturaleza de cada una de las instituciones. En la FEGS se forman gerentes sociales, en la FEVP

planificadores, en el COFAE a contralores y auditores, y en la ENAHP-IUT en las áreas de ciencias fiscales. En la ya inexistente SNA se formaban a funcionarios en áreas de mejoramiento profesional y su eliminación no ha dado cabida a una nueva estrategia o institución que supla sus funciones (Noticias 24, 2011, 1).

En contraste, no existe en Venezuela una Escuela de Gobierno, donde se adiestre y se forme a los funcionarios nuevos y ya existentes de la administración pública, bajo una visión distinta fundada en el marco jurídico vigente que orienta la acción pública, así como los planes de desarrollo económico y social del país. En ausencia, siguen contratándose en la administración pública nacional, regional, estatal y local a empresas privadas, que por su naturaleza se ciñen a aspectos de orden instrumental. Llama la atención la cantidad de funcionarios públicos de alto nivel que siguen acudiendo a las aulas del Instituto de Estudios Superiores en Administración IESA, a formarse en el Programa de Alta Gerencia PAG, cursos cortos e incluso hasta los postgrados que están muy lejos de producir los valores que tanto se ha reafirmado en el nuevo modelo de gestión pública. En fin,

A pesar de ser un tema fundamental para que exista una burocracia eficiente y dinámica que responda a las exigencias del desarrollo de una nueva Administración Pública, tal como se establece en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007 – 2013, en lo que respecta a la directriz “Nueva Ética Socialista”; y siendo competencia del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el de Finanzas; el tema del fortalecimiento institucional a través de políticas efectivas de formación y profesionalización de funcionarios públicos, ha sido postergado y relegado. ¿Cómo, si el Estado en el modelo venezolano cobra mayor presencia dentro del modelo de desarrollo, va a responder a las exigencias con una burocracia mal preparada e instituciones ineficientes? (Noticias 24, 2011, 2).

Capítulo V

**Estudios sobre las políticas de formación de funcionarios públicos en
las instituciones gubernamentales venezolanas**

www.bdigital.ula.ve

1. Cuatro estudios sobre las políticas de formación de funcionarios públicos en Venezuela

1.1. El marco de la Gerencia de los recursos humanos en las instituciones venezolanas: un enfoque histórico.

Osborne y Gaebler (1994) desestimaron, al aplicarlas adecuadamente en las instituciones gubernamentales, muchas de las críticas que se establecían entre fuentes privadas de gerencia y administración y fuentes públicas. La importancia de las políticas públicas es demasiado extensa y profunda para no preocuparse por hacerlas eficientes y si, al encontrar extrema eficiencia en las corporaciones privadas se introducen dinámicas del sector de la economía cotidiana y de las organizaciones privadas y con ello se desliga a la burocracia de su lentitud y de sus procedimientos anticuados ¿no estaríamos en condiciones de justificar la ruptura de las fronteras entre lo privado y lo público a nivel organizativo?

Desde finales del siglo XIX, la administración pública se había construido una parcela exclusiva que, incluso, desplazaba la importancia de la política en el manejo de los asuntos burocráticos del gobierno. Goodrow Wilson exponía que “el campo de la administración es un campo de negocios. Está alejado de la prisa y la pugna de la política; en casi todos sus puntos se mantiene apartado hasta del discutible terreo del estudio constitucional” (Wilson, 1999, 84). Sin embargo, en la década de los sesenta y setenta el movimiento de reformas, que se había iniciado en Estados Unidos con los programas del New Deal en los años treinta, propiciaba una re-unificación de la política y la administración. Quedaba así el camino abierto para una ciencia y práctica de la administración que podría tender puentes con otras disciplinas y sectores de la vida institucional de la sociedad.

Osborne y Gaebler son parte de los intentos de construir puentes más allá de los que se intentaron entre administración y política, y entre administración y economía política. Los institucionalistas nuevos que desde los ochenta marcan la pauta en los estudios de la administración impulsaron el ingreso de la gerencia

pública como parte “un programa de estudios que debía concebir las formas en que la administración pública aprendiera de las experiencias de la administración privada” (Cabrero y Contreras, 1997, 16). Como resultado, el movimiento de reinención del gobierno condujo a la reforma institucional hacia la senda de la gerencia y la gestión, asumiendo como base la necesidad de aprender de la experiencia del éxito organizacional privado.

En el caso de Venezuela, existen empresas y posiciones gerenciales cuyas experiencias pueden proponerse como contenido pedagógico de las empresas y las instituciones estatales. Roberto Espinoza (2004) ha escrito un breve ensayo sobre el tema, aduciendo a la importancia de una filosofía administrativa y gerencial común en el país y contrastando tal importancia con una cultura organizacional que con ciertas dificultades se ha establecido en Venezuela. Algunas de las conclusiones de Espinoza resultan interesantes para el estudio de las políticas de formación de personal en la administración gubernamental, porque muchos de los problemas que se han presentado dependen, o tienen relación, con esa cultura del manejo de los recursos administrativos que se ha formado desde los años ochenta en el país tras el comienzo de la crisis de la economía de los modelos de Estado construidos desde la década de los cincuenta y sesenta.

Como afirma el propio Espinoza, “en el mundo de la gerencia venezolana la manera de ver las cosas ha cambiado de forma significativa en las últimas décadas, al pasar de una situación de relativa abundancia económica a un ambiente caracterizado por la escasez de recursos, creciente complejidad y acentuado dinamismo” (2004, 80). La historia de la reforma continua de las instituciones estatales ha tenido en Venezuela uno de sus puntos culminantes en la década de los ochenta, cuando la crisis de la economía y del modelo de Estado rentístico del petróleo se hizo pública.

En años anteriores a ésta fecha, la abundancia de recursos, especialmente en la década de los setenta con la crisis energética y los conflictos del Medio Oriente,

permitió un incremento exponencial del Producto Interno Bruto venezolano. Centralizado en la administración del Estado, tal Producto generó expectativas amplias de desarrollo económico. Pero la amplitud de las decepciones ciudadanas fue del mismo tamaño que las expectativas, y esto condujo a problemas de desconfianza ciudadana sobre sus instituciones y la clase política del país. Extrañamente, las propuestas de reforma llegaron sólo a finales de los ochenta, cuando la crisis ya tenía más de ocho años de profundas consecuencias.

Aunque parezca una paradoja, el tema de los recursos humanos nunca fue central en los procesos de reforma del sector público, ni antes ni después de las décadas de crisis de los ochenta y noventa, a excepción de la experiencia de la Comisión de Administración Pública. Al contrario, si se precipitaron reformas institucionales fue en base al “modelo basado en el interés por la producción... sin considerar el elemento humano” (Espinoza, 2004, 80). Esto fue diferente en el caso del sector privado de la gerencia, donde “las prácticas gerenciales tienden a favorecer la condición humana del trabajador. Porque cuando se piensa en la gente que trabaja en las organizaciones se reconoce toda la empresa o institución formada por personas” (Espinoza, 204, 80).

Hechos históricos y sociales como la popularización de la globalización y sus consecuencias económicas, guían a las empresas privadas de los ochenta a “introducir estrategias que les permitan participar en el espacio global. Por tanto, se hace necesario contar con un personal dispuesto y calificado para establecer y alcanzar metas, haciendo un uso adecuado de los otros recursos” (Espinoza, 2004, 80). Pero el caso del sector público ha sido muy distinto: en dos décadas de bonanza petrolera, entre los años sesenta y setenta, sólo se institucionalizó la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública en 1962, y los programas de Becas de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho fundados en 1975 se establecieron prontamente sobre una base gerencial privada, apoyada por las visiones académicas de los estudios en el exterior.

La Oficina Central de Personal no estableció durante más de tres décadas de vigencia institucional, un plan global de profesionalización, a pesar de las demandas y recomendaciones del Estudio Emmerich de 1958. La Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHF) tampoco contribuyó a esta labor, por su profunda visión tributarista y de estudios de presupuesto. Y las actividades de censo y construcción de sistemas de información de funcionarios y empleados públicos ha recibido un trato subsidiario en todos los gobiernos, de la IV y la V República, pues incluso tras las recomendaciones del Informe sobre el Rendimiento 2005, el Censo Nacional de Funcionarios Públicos no se ha concretado como parte de la política de manejo de los recursos administrativos del Estado.

Esto demuestra la falta de importancia y atención que han tenido las políticas de personal de la administración pública venezolana. Ciertamente, la creación de la Oficina Central de Personal es parte de una política de “mejora” de los recursos humanos en el sector público, tal creación obedece más a un movimiento cultural de las organizaciones en Venezuela que a una política consciente de los gobernantes:

Durante los años cincuenta y sesenta se incorporó en muchas de las organizaciones venezolanas la figura del jefe de relaciones laborales. Una vez más, las empresas fueron pioneras en incluir esta figura en sus departamentos de administración de personal. El perfil del jefe de personal correspondía y todavía se mantiene en muchas organizaciones venezolanas, al de la persona encargada de ejercer la vigilancia: alguien que verifica la asistencia de los trabajadores, amonesta al personal, pone “mano dura” al chequear la labor de los trabajadores, y otras (Espinoza, 2004, 81).

Así, la creación de la OCP en la administración pública no sólo proviene de la cultura organizacional de las empresas privadas, sino que también adquiere esa visión de “gendarme” administrativo que, en relación al manejo de personal, no tiene preocupaciones por la formación técnica y tecnológica del personal, pues “tener preparación formal, al parecer, no era tan necesario” (Espinoza, 2004, 81).

Una década más tarde, la experiencia de la profesionalización se hace presente en la cultura gerencial venezolana: “aparecen los profesionales universitarios especializados en el área –los relacionistas industriales-, y se da mayor importancia a

la tecnificación y aplicación de los procesos de reclutamiento, selección, inducción, adiestramiento y la administración de sueldos y salarios” (Espinoza, 2004, 81). Muchas de estas preocupaciones aparecen hoy en la lógica de la administración de personal del sector público venezolano: la igualación de los sueldos y salarios mínimos con el sector privado, tras la Contratación Colectiva del año 2002, es un ejemplo de esta preocupación por la administración de sueldos y salarios, en el marco de la gestión de recursos humanos.

En los años ochenta, la preocupación por la profesionalización también alcanzó a las instituciones públicas: la era de la alta gerencia había llegado al Estado, así como la tendencia a ubicarla en los sectores superiores de la planificación de las políticas públicas y del desarrollo. “La década de los ochenta se caracteriza por la aparición de las gerencias de recursos humanos en el país. Comienzan a ocurrir cambios importantes por cuanto se percibe mayor interés en el trabajador como persona” (Espinoza, 2004, 81).

“En los noventa se comienza a plantear y a debatir sobre el carácter estratégico de la gerencia de personal... las gerencias de personal deben ser unidades más estratégicas conocedoras del negocio, y estar muy atentas al entorno” (Espinoza, 2004, 81). Éste es, aun hoy, un sistema de experiencias difícil de traducir al orden gerencial de los recursos humanos en el sector público. Las gerencias de personal se comportan hoy como en el pasado: los sistemas de contratación por mérito se estiman sólo en casos imprescindibles y las gerencias de recursos humanos difícilmente pueden afirmarse institucionalmente como departamentos estratégicos que participan en la planificación, elaboración y ejecución de las políticas públicas del Estado.

Al respecto, “todavía predomina en el país en la gerencia de recursos humanos aquella preocupación exclusiva por la nómina y el control (tipo vigilancia) de personal, sin considerar plenamente la condición humana del trabajador” (Espinoza, 2004, 82). Y este contenido de la cultura genera condiciones de truncamiento para un

mejor posicionamiento de las gerencias de recursos humanos en el orden de la planificación y la ejecución de las políticas públicas. “En algunos casos, se concibe el papel de la gerencia de personal como simple administradora –unidad técnica, no estratégica- de los procesos relacionados con esa función; una unidad accesoria, cuyas actividades no influyen de manera significativa en el logro de los objetivos organizacionales” (Espinoza, 2004, 81).

Junto a estas perspectivas, el uso de scouts empezó a implementarse en el sector privado venezolano desde los noventa: “muchas de las organizaciones utilizan, en materia de reclutamiento, las visitas a instituciones educativas, como las universidades y los institutos técnicos” (Espinoza, 2004, 81). Pero no es parte de las políticas de manejo de personal del sector público. Como resultado, los gerentes técnicamente mejor preparados, firman pre-contratos de reclutamiento a cambio de exiguas contribuciones financieras, y “van a parar” a las oficinas de la gerencia privada. Mientras tanto, en el sector público se observa “una tendencia a la disminución de la inversión en capacitación y un mayor énfasis en vincular el programa de formación con las necesidades de la organización” (Espinoza, 2004, 81).

De esta forma, hacer pedagógica la experiencia del sector privado para las instituciones gubernamentales parece más una virtud que un error de la política de formación de los funcionarios públicos venezolanos. Los planes que integren scouts y la firma de precontratos por ejemplo son de bajo costo, porque los beneficios que deben costearse representan sumas reducidas de capital, a cambio de, al menos, cinco años de relaciones laborales entre las instituciones públicas y el candidato. Pero estas han sido enseñanzas difíciles de digerir para el sector público, pues mientras no se coloque a la gerencia de recursos humanos como una institución estratégica dentro del orden de la administración pública estatal, difícilmente una política de formación de personal podría hacerse de los instrumentos adecuados para lograr su eficacia.

1.2. Contenidos de las políticas de formación de personal en América Latina: del administrador al gerente público en perspectiva comparada

A principios de los años noventa, Bernardo Kliksberg, tras la solicitud del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, preside un Grupo de Investigaciones sobre la situación de los funcionarios públicos en América Latina. Desde el principio del Proyecto destacan las “precarias” condiciones técnicas y tecnológicas del personal de la administración pública en la región. Además, destaca la crítica de los programas de reforma institucional por “secundarizar” y “marginar” el tema de los recursos humanos técnicamente capacitados. Entre las publicaciones del Proyecto se encuentra “Universidad, Formación de Profesionales y Sector Público”.

El estudio analiza los casos de Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela, como representativos de la problemática regional partiendo del perfil del administrador necesario. Se plantea a partir del estudio, que las principales capacidades que deberían conformar el perfil de un administrador público para la adecuada comprensión estructural de los fenómenos y para una acción eficaz en la implementación de tecnologías administrativas son: 1) capacidades científico-tecnológicas como la obtención de ciencia y tecnología administrativa para el procesamiento de la gestión estatal; 2) Potencialidades para la toma de decisiones; 3) aptitudes de liderazgo para disponer de sólidas capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos; 4) Preparación para el cambio para que se disponga de desarrolladas capacidades para la percepción de los procesos de cambio e investigación administrativa; 5) valores, lo que significa que todas las capacidades mencionadas se encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales y a los valores éticos de carácter colectivo (Cabrera, 1997, 43-44).

La acción eficaz, según Kliksberg, depende de que el proceso de formación de los profesionales de la administración contenga estos elementos del perfil del administrador público. Sin embargo, afirma Kliksberg, al igual de Osborne y Gaebler (1994) el nudo problemático no se encuentra en el ¿Qué? Sino en el ¿Cómo? De una pedagogía organizada propia del administrador público. Ciertamente, “el administrador debería tener en orden jerárquico: una buena formación científica y cultura general; capacidad crítica; capacidad creativa y conciencia nacional; conocimiento de la realidad nacional y capacidad técnica en su especialidad” (Klisberg, 1993, 72). El reto es institucionalizar un proceso de formación técnico y científico de éste tipo. Para Kliskberg,

Existe la necesidad de crear un sistema regional de formación de funcionarios para el sector público, con el fin de no dispersar los esfuerzos de diseñar los planes de estudio en función de requerimientos reales, impulsar la creación de tecnología propia mediante investigación y activar el método pedagógico. Indudablemente, el diagnóstico presentado muestra los procesos de cambio que se empezaron a dar en la concepción del administrador en la década de los ochenta (Kliksberg en Cabrero y Contreras, 1997, 44).

Junto a la perspectiva de Kliksberg, existe otro enfoque que ha generado gran expectativa en los planes de formación técnica institucionalizada en los países de América Latina en que estos se han intentado. Con el análisis de Kliksberg se logra establecer la prioridad, pero no el espacio geográfico ni geopolítico o si se quiere los niveles administrativos, en que se desarrolla el problema de la formación deficiente de los funcionarios públicos: tradicionalmente, en América Latina la visión de gerentes y funcionarios se desplazó a la perspectiva territorial, los primeros corresponden a los forjadores de los grandes planes de desarrollo y de políticas públicas, los segundos corresponden a los ejecutores de estas políticas y a los planificadores locales. En éste sentido, apunta Cabrero y Contreras (1997):

Los primeros requerirían de una capacidad para coordinar políticas e impulsar la renovación administrativa del Estado en su conjunto, mientras que los segundos deberán ser aptos para compatibilizar las necesidades de los organismos descentralizados y empresas del Estado con las políticas económicas y sociales más generales, requiriendo más elementos de tipo instrumental (Cabrero y Contreras, 1997, 45).

Desde tal enfoque, el proceso pedagógico de formación técnica especializado debe escindirse en dos niveles: uno, aplicado a los gerentes públicos nivel de las políticas macro-estructurales de la administración nacional y, otro, aplicado a los funcionarios públicos de los niveles regional y local. Con esto, se ofrecen oportunidades para que las propias gobernaciones de Estado y de Provincia, y las municipalidades, puedan crear sus propias Escuelas e Institutos de capacitación de administradores, como el caso venezolano del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES) en el país.

Allende las propuestas teóricas, las experiencias latinoamericanas apuntan a una falta de madurez institucional en cuanto a los procesos de formación de los

funcionarios del sector público. Aunque existen iniciativas importantes como el caso de Brasil y México, estas no se han convertido en planes de políticas públicas de Estado, que se presenten como estrategias que puedan legislarse, e incluso, muchas de esas iniciativas dependen de la voluntad de los funcionarios gubernamentales y de los puentes inter instituciones que pueden construirse entre administración pública y universidades nacionales.

Los principales esfuerzos en materia de formación de gerentes públicos en la región, han surgido de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, la cual ha orientado sus programas, no sólo en el ámbito nacional sino también en el regional latinoamericano. Desde 1974 se desarrollan programas de capacitación en Administración de Empresas Públicas en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos programas se proponen propiciar el desarrollo de material didáctico de manera que pudiera contarse con manuales de adiestramiento en las áreas de especialización previstas por el programa... de modo que, pudieran suministrar a los participantes un instrumento teórico-práctico para el análisis organizacional de empresas públicas, apuntando hacia la posible identificación de obstáculos y la consecuente formación de recomendaciones así como formar una ciencia crítica en los participantes facilitadora de cambio organizacional (Cabrero y Contreras, 1997, 45).

El caso de Centroamérica es paradigmático en cuanto a la formación especializada de administradores. Países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua unificaron esfuerzos del sector público para crear el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) junto al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Centroamericano de Desarrollo. Según el ICAP,

Las administraciones públicas de la región son manejadas o por profesionales preparados en disciplinas relativamente relacionadas con el servicio público (algunas de ellas con orientaciones filosóficas contrapuestas a éste como el caso del Instituto de Estudios Superiores en Administración de Venezuela) o por amplios núcleos de personal cuya gestión se basa en un empirismo acumulado a través de un largo periodo en la función pública (Cabrero y Contreras, 1997, 45).

El caso de México resulta también interesante: tras el Informe sobre Desempeño de 1981, llevado a cabo por la Procuraduría Federal de México, se determinaron fallas profundas en la formación y en la administración de los recursos humanos de la administración pública del país. Las experiencias de formación de los funcionarios “giran en torno de temas como: dinámica de grupos, liderazgo y dirección, desarrollo organizacional, administración de personal, evaluación y control

de gestión, técnicas de evaluación financiera” (Cabrero y Contreras, 1997, 46). Como resultado, en la década de los noventa, se impulsó la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en México, dadas las deficiencias que para un administrador político significa la fragmentación de las capacidades técnicas y tecnológicas como las anteriormente descritas. Desde el INAP,

Las experiencias más innovadoras se refieren al Programa Avanzado en Dirección de Entidades Públicas, el cual tiene como propósito apoyar el continuo perfeccionamiento que exige la empresa pública mexicana, estimulando las habilidades de toma de decisiones y mando de los altos directivos y promoviendo la articulación de la acción gerencial con los ámbitos político, económico, administrativo y social (Cabrero y Contreras, 1997, 47).

A nivel internacional, “uno de los ejemplos más representativos lo constituyó, en su momento, el Centro Internacional para Empresas Públicas (CIEP) con sede en Ljubljana en la Yugoslavia de los años ochenta, el cual estaba constituido por treinta y tres países miembros de los continentes de Asia, África, Europa y América Latina” (Cabrero y Contreras, 1997, 47). El CIEP orienta sus esfuerzos hacia problemas de Educación para la Administración Pública y capacitación para la eficiencia del Sector Público. Además, antes de su extinción a principios de los noventa, se habían promocionado maestrías en autogestión, desarrollo tecnológico y sistemas de información y control.

En los niveles de Postgrado, “en América Latina, la Fundación Getulio Vargas de Brasil, a través de su Programa de Maestría en Administración Pública, ha sido una referencia obligada en la formación en postgrado de funcionarios públicos. El objetivo actual del programa es formar en el área de conocimiento referente al análisis, gestión y evaluación de de políticas públicas” (Cabrero y Conteras, 1997, 50).

A esta experiencia de formación de funcionarios públicos se agregan ciertos impulsos importantes en Argentina, quien desde 1997 contrató un Programa de Estudios del Alto Nivel con el INAP, la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de la Función Pública. “El Programa se denomina Maestría en Administración

Pública y pretende una formación académico-profesional en el diseño y evaluación de políticas. El Programa gira en torno a tres grandes bloques de asignaturas: formación general y teórica, metodología y técnicas, e investigación y experimentación” (Cabrero y Contreras, 1997, 50). En el caso de los postgrados a nivel internacional, más de quince países de la región tienen convenios suscritos con la Maestría en Gestión y Administración Pública del Instituto de Ciencias Administrativas de la Universidad de Amberes, en Bélgica.

La experiencia de Colombia vale la pena de ser mencionada en éste análisis comparado: los funcionarios públicos colombianos, a razón de tres de cada diez, han sido egresados de la Escuela Superior de Administración Pública:

La ESAP fue concebida en su fundación como uno de los medios fundamentales para la reforma de la administración pública, en desarrollo a la ley aprobada en julio de 1958, que dio al Ejecutivo plazo para expedir una serie de decretos que tendrían entre los principales objetivos: a) crear un Consejo Nacional de Planeación y Política Económica; b) crear un Departamento Nacional de Planeación; c) crear Oficinas de Planeación en los Ministerios; d) organizar el servicio civil y los sistemas de carrera administrativa con la ayuda de un Departamento Administrativo de Servicio Civil y una Comisión de Reclutamiento (Rodríguez, 2008, 5).

En Colombia, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es la única institución universitaria del país dedicada exclusivamente a la formación a nivel tecnológico, de pregrado y postgrado y a la capacitación y actualización de funcionarios públicos, contando con el único programa profesional en el área existente en el país; es también

La única institución universitaria dedicada exclusivamente a la investigación y a la consultoría en administración pública. Además de esta institución, existe el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), de la Universidad de los Andes, dedicado a la formación a nivel de postgrado de profesionales de la administración y la planeación regional y a la investigación y la consultoría. Existen otros programas, como son el Magister en Administración Pública de la Universidad del Valle, adelantado por convenio con ESAP, el Magister en Administración Municipal de la Universidad Externado de Colombia, la Especialización en Derecho Público y el Magister de Ciencia Política (con énfasis en gestión pública) de la Universidad de los Andes, que si bien cumplen una labor en el campo de la formación, no pretenden tener los alcances del CIDER, y muchísimo menos los de la ESAP (Rodríguez, 2008, 6).

Incluso el caso cubano, al margen del retraso de sus procesos de democratización, vale la pena ser mencionado:

El peso del sector público en la sociedad cubana y la complejidad de las tareas que debe afrontar el Estado para dar respuesta a la multiplicidad de funciones determinan la conveniencia de preparar cuadros y especialistas de alto nivel en Administración y Gerencia Pública. De ahí que la Universidad de La Habana se haya propuesto en los años 90 una línea de trabajo e investigación en éste campo, a fin de contribuir a la elevación de la eficiencia y la eficacia de las entidades de la administración pública, mediante la capacitación de directivos y otras acciones, teniendo en cuenta necesidades actuales y futuras que demandan los cambios que se vienen produciendo en el país y la asimilación crítica de experiencias internacionales. A partir de estos objetivos se elaboró un Programa de Diplomado en Administración Pública que se ha venido ofertando desde hace dos años (1998) y se trabajó en un Proyecto de Maestría en este campo, en el que contamos con la valiosa colaboración de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Carleton, Canadá, la Universidad de Puerto Rico y otras instituciones extranjeras (Iglesias y Tabares, 2010, 7).

A pesar de las deficiencias de sus procesos democratizadores, incluso un Estado con presupuesto bajo, en comparación con Venezuela, se propone la creación de instituciones y Programas de formación para funcionarios públicos que puedan ser gestionados por el sector público atendiendo a las deficiencias y a los retos de las instituciones públicas. Es una experiencia pedagógica para la administración pública venezolana y las políticas de formación de profesionales.

1.3. El Informe de Desempeño de 2005

Según lo expone la Síntesis del Diagnóstico (2005), el Decreto de la Ley del Estatuto de la Función Pública del 13 de Noviembre de 2001, establecía la creación de la Escuela Nacional Gerencia Pública. Sin embargo, en la publicación de la segunda versión al año siguiente, temas como éste no fueron rescatados. Esto marca una de las continuidades que juega en contra del fortalecimiento y el logro de las metas de hacer eficientes a las instituciones públicas administrativas venezolanas: la inexistencia de una escuela para el gobierno.

Con el Reglamento de Administración de Personal en el año 1960, nace también la Oficina Central de Personal (OCP). Tal Oficina nunca estuvo conectada de forma directa con la posteriormente fundada Escuela Nacional de Hacienda Pública,

una cuestión que la Ley de Carrera Administrativa de 1970 no advirtió ni trató de mejorar. Sin embargo, lo que sí logró la Ley de Carrera fue establecer una gestión de recursos humanos centralizada desde la Oficina Central de Planificación y Desarrollo Nacional.

La función de recursos humanos en Venezuela tuvo hasta hace muy pocos años un grado de unificación muy grande. La Oficina Central de Personal (OCP) y CORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República) eran responsables de generar todos los lineamientos en materia de administración de personal y diseño institucional, al tiempo que los distintos organismos de la administración pública nacional eran simples ejecutores. En los últimos años se ha registrado un lento proceso de transformación hacia una función de recursos humanos con cierto grado de fragmentación. Algunos organismos de la administración pública nacional están autorizados legalmente para tener un régimen de personal propio y otros se están moviendo en esa dirección, sometiendo a la consideración del Ministerio de Planificación y Desarrollo proyectos concretos (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 506).

Esta situación juega a favor y en contra, desde la perspectiva con que se observe, de una reinención eficaz del gobierno. Si las condiciones de un personal capacitado y eficaz, y una tradición de eficiencia institucional estuvieran presentes, la fragmentación de las administraciones de recursos humanos sería un instrumento de mejora garantizada de las capacidades del Estado. Esto porque al concentrarse la eficacia y la eficiencia con una tradición de responsabilidad y capacidad, formar esquemas de comunicación interinstitucionales sería un paso más en la formulación de políticas descentralizadas de gestión de recursos humanos.

Empero, las administraciones públicas de Venezuela, a lo largo de la Era Democrática iniciada en 1958, suponen una tradición que si bien no asegura la ineficacia institucional tiende expeditivamente a debilidad de la administración pública. El propio caso de la gestión de recursos humanos es una muestra clara de las deficiencias históricas que en materia administrativa trae consigo el Estado democrático en el país.

Así vistos, sin estos presupuestos, la fragmentación de las administraciones de recursos humanos juega un rol obstructor a la reinención del gobierno. Un ejemplo

de esto puede representarse con los intentos que desde el 2002, tras las recomendaciones del Informe sobre el Rendimiento del Ministerio de Planificación y Desarrollo, se plantearon alrededor de una política de información para el sistema de recursos humanos; política que debía iniciarse con un censo nacional de funcionarios y funcionarios públicos. Una década después, la fragmentación ha jugado bien su papel obstructor: al no poderse comunicar, las nuevas contrataciones e inclusiones no son avisadas a una Oficina Central de Personal y por lo tanto existe un retraso de, al menos, una década en la actualización de las comunicaciones y actas que deben dirigirse al Ministerio de Planificación y Desarrollo, desde las Oficinas de Administración de Personal de los Despachos y entes gubernamentales estatales y municipales.

Esta situación favorece las disposiciones del Decreto N° 38.341 con el que se ha pretendido flexibilizar las normas de inclusión de personal a las instituciones administrativas del Estado a través de los concursos públicos de competencia y mérito. En el presente, “la modalidad general de inclusión de funcionarios a la administración pública es realizar la contratación a tiempo determinado y cuando existen una vacante se incorpora al candidato” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 500).

En lo que respecta a las políticas de formación del personal, el Informe de Rendimiento Institucional de 2005, acusa a la fragmentación de dos situaciones contradictorias a las metas generales de la administración pública venezolana. Por un lado, la fragmentación de las Oficinas de gestión de recursos humanos ha conducido a fragmentar también los requerimientos y planes de formación y capacitación técnica y tecnológica de los funcionarios públicos en el país. Por otro lado, la falta de una Escuela Integral de Gobierno apoya ésta fragmentación.

En materia de formación, la administración pública nacional tiende a actuar reactiva y no proactivamente, más aún en la medida en que empeora la situación financiera del sector público. Son los propios funcionarios quienes sugieren las actividades de formación y los planes dependen en extremo de la existencia de disponibilidades presupuestarias. Algunas organizaciones cuentan con una unidad especial dedicada a la planificación y ejecución de

éste tipo de actividades, como el caso del Programa de Adiestramiento del Ministerio del (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 504).

Iacoviello y Zuvanic no sólo destacan los problemas de formación integral en la administración pública a raíz de la fragmentación de las políticas de capacitación de los funcionarios de la administración pública. En su formulación, los temores de Gulick en 1936, en cuanto a la relación entre ineficiencia administrativa y diferencias marcadas en la formación técnica y tecnológica de los administradores, se hacen presentes. Aquellas organizaciones que cuenten con disposiciones financieras mayores, como el caso de algunos Ministerios cuyas políticas pertenecen a planes simbólicos del gobierno podrían acceder a mejoras sustanciales en cuanto a su formación y capacitación de personal, y otras administraciones de menor presupuesto quedarían rezagadas y se crearía un círculo infinito de problemas de políticas públicas.

De modo que, “los diagnósticos de necesidades no están institucionalizados como práctica frecuente. Cada unidad de Recursos Humanos es la responsable de definir el plan de capacitación, siendo usualmente los funcionarios quienes se postulan para las actividades de formación y capacitación” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 505).

Si bien, “en la actualidad el Ministerio de Planificación y Desarrollo es el ente rector para el desarrollo y seguimiento de las políticas de formación y capacitación para el conjunto de la administración, la crisis de instituciones especializadas en la formación profesional y la fragmentación de las políticas de capacitación degenera en una especie de ineficacia indirecta de la administración centralizada de las políticas de formación y capacitación” (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 504).

Por su parte, la oferta de estudios de pregrado y postgrado en materia de funciones del sector público se corresponde con dos tipologías: de un lado, la oferta pública y de otro lado la oferta privada:

La oferta pública está constituida básicamente por el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), con programas de postgrado y cursos de capacitación y desarrollo profesional, como por ejemplo Presupuesto Público, Formulación y Evaluación de Proyectos, Calidad de la Gestión, Toma de Decisiones, entre otros. También se cuenta con el Servicio Autónomo del Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA), cuya oferta comprende una variedad de cursos y talleres de corta duración; y la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), que cuenta con programas de formación gerencial en el área social (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 504-505).

Todos estos estudios resultan imprescindibles para la mejora de la capacidad de transformación de recursos de la que Donald Kettl hace tanto énfasis. Pero su fragmentación y la necesidad de cancelar, por ejemplo, altas sumas al Servicio Autónomo del Sistema Nacional de Adiestramiento por sus servicios no puede considerarse una oferta pública, aún cuando buena parte de sus recursos dependen directamente del Ministerio de Finanzas. Además, las auto-postulaciones muchas veces no guardan sentido de relación entre los pensum de los estudios que se postulan y las operaciones de las organizaciones en que se producen las postulaciones.

1.4. Las Escuelas de Gobierno y las Universidades en Venezuela, y su relación con la formación de profesionales del sector público

En 1997, se publica en artículo con motivo de la fundación del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES), adscrito a la Gobernación del Estado Zulia. A cargo de Lucrecia Morales, el documento analiza la ausencia de vasos comunicantes entre las necesidades de formación y profesionalización de las instituciones administrativas públicas en Venezuela y la función de las Universidades Autónomas y de los Institutos Privados de Educación Superior de pregrado y postgrado. Para Morales,

Las universidades deben servir de soporte fundamental a la labor de las escuelas de gobierno y a la capacitación de los funcionarios públicos, orientada a suministrar a los actuales y futuros funcionarios, herramientas indispensables para lograr mejores gestiones gubernamentales. En éste sentido, la capacidad técnica e incluso el liderazgo debe partir de dichas escuelas, desarrollando estrategias que les permitan demandar a las instituciones de educación superior el apoyo mencionado (Morales, 1997, 111).

En los escenarios de las ciencias sociales, las universidades deben incluir a nivel de pre y post grado, en todas las especializadas, materias claves para todo aquel

que pueda dirigir, en algún momento los procesos del gobierno. La propuesta que impulsa el IZEPES se refiere a la capacitación de las universidades para lograr una permanente actualización de los programas que vayan introduciéndose a favor de que la perspectiva privatista, que es exclusiva de las ciencias sociales como el caso de las licenciaturas en Administración y en ciencias Financieras, sea complementada, no desplazada por la necesidad de sus conocimiento sobre cómo alcanzar el éxito organizacional, por contenidos pedagógicos que puedan aplicarse en el sector público.

Esta condición que podría exigirse a las universidades del país, viene justificada, afirma Morales, por la necesidad de combatir,

La carencia de buenos equipos de gobierno; porque se hace imperativo disponer de recursos humanos formados y capacitados para emprender los cambios necesarios, no sólo hacia la modernización de las estructuras estatales, sino principalmente, hacia la redefinición de lo que significa gobernar, para darle efectiva respuesta a las demandas que exijan tomar decisiones de gran trascendencia por parte del sistema político (Morales, 1997, 112).

Las propuestas de IZEPES (1997) constituyó, hace más de una década, una importante contribución a los estudios sobre la situación precaria de los recursos humanos y de sus formas administrativas en Venezuela. Tales propuestas se encuentran llenas de la reforma administrativa con tendencia a la construcción de una ética de la administración pública basada en la eficiencia gubernamental y en la creación de condiciones de confianza institucional desde la perspectiva y las decisiones de los ciudadanos.

El IZEPES estaba convencido en 1997 de la necesidad de fundar una Escuela Nacional para la Administración Pública o una Escuela de Gerencia y Gobierno. Pero incluso éste instituto tenía conocimiento de las dificultades de construir relaciones entre la Academia y las instituciones gubernamentales. En la evolución institucional del IZEPES, las gestiones para diseñar las funciones y la estructura de gerencia, en conjunto con la Gobernación del Estado Zulia, tardaron cinco años en madurar, y el

Instituto que se fundó no estaba relacionado con la Administración Central, ni con CORDIPLAN ni con la Oficina Central de Personal.

Las Escuelas de Gobierno surgen para llenar la necesidad de llevar adelante la revolución educativa en el interior de las instituciones gubernamentales y ocupar el espacio vacío entre la administración pública y las ciencias de la Gerencia y la Política del Estado. Las Escuelas surgen por el convencimiento de que deben construirse mejores sociedades a partir de mejores fórmulas administrativas. En este sentido, los centros o institutos de administración pública tienen por finalidad el mejoramiento de la capacidad de autogobierno, adiestrando a individuos con capacidades administrativas y personal, para que planifiquen y gerencien los servicios públicos nacionales, regionales y locales; así como el perfeccionamiento de los conocimientos e instalaciones que contribuyan a ese fin (Morales, 1997, 113).

El IZEPES afirma la necesidad de introducir en los programas académicos, de forma progresiva, contenidos sobre gestión pública y sobre gestión de recursos humanos de la administración. Tal afirmación proviene de dos fuentes: por un lado, la actualización de los gobernantes y funcionarios es una variable imprescindible en la práctica gubernamental; por otro lado, “una de las ideas que ha ganado terreno en los últimos tiempos, ha sido la de unir esfuerzos con las universidades, que son instituciones que han sido especialmente creadas para formar los recursos humanos del futuro, de manera que, coordinadamente con las instituciones de la administración y, si es posible, con las escuelas de gobierno, sirvan de medio de cultivo de las capacidades de la administración pública” (Morales, 1997, 114).

El Instituto generó, en la década de los noventa, una de las primeras críticas a la función del IESA, de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública y de las Universidades del país.

Si bien es cierto que muchas universidades y Escuelas de gerencia mantienen programas permanentes de gerencia pública en el cuarto nivel de enseñanza, es necesario señalar, sin embargo, que esto no es lo mismo que especializarse en Ciencias y Técnicas de Gobierno. De hecho, el gerente público debe poseer la habilidad de alcanzar objetivos de interés colectivo, a través de la adecuada administración de recursos de diverso tipo (humanos, materiales y financieros en dicho sector); mientras que el experto en ciencias y técnicas de gobierno supera tal definición al ser un híbrido intelectual, el político y el gerente, que practica el juicio racional, un científico social preocupado por la acción, preparado con criterios de eficacia y eficiencia, a la par que preocupado por la planificación de acción en cualquier ámbito (Morales 1997, 115).

Como puede observarse, la propuesta del IZEPES desconfigura la confianza ciega que se ha colocado desde siempre en el gerente público, pues el profesional de ciencias y técnicas de gobierno es parte de un soporte de calidad de la gestión gubernamental, a lo que se aúna el manejo de los elementos teóricos de la academia. Las operaciones de las Universidades, del IESA y de la ENAHP son imprescindibles, pero no son sustitutos adecuados de Instituciones de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos.

En síntesis, las propuestas del IZEPES pueden sintetizarse como sigue:

En primer lugar, a fin de subsanar el fracaso de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, que han carecido de recursos humanos adecuadamente preparados para gobernar, las universidades deben incluir, a nivel de pre y post grado, en las especialidades de ciencias sociales y específicamente en las especialidades de Ciencias Fiscales, varias materias que tengan que ver con las negociaciones, procesamiento de problemas cuasi estructurados y toma de decisiones en el sector público, ya que se consideran temas de básicos para todo aquel que en un momento determinado se encuentre dirigiendo procesos dentro del sector gubernamental.

En segundo lugar, las universidades deben crear y mantener en continuo desarrollo centros que puedan proponer la formulación de políticas, permitiendo estar en capacidad de presentarse al gobierno una verdadera visión académica de problemas sociales que a diario tiene que enfrentar, cumpliendo así funciones muy puntuales de asesoría en áreas que sean continuamente investigadas en tales entes de educación superior.

En tercer lugar, las universidades deben renovar constantemente sus programas de formación de tercer y cuarto nivel, a fin de adaptarlos a las nuevas exigencias del cambio de entorno.

En cuarto lugar, las universidades deben acreditar académicamente las actividades de capacidad como una fórmula de introducción de las Escuelas de Gobierno, a fin de darle mayor legitimidad a las mismas y mantener un alto grado de motivación en quienes han de recibir beneficios de ese proceso.

Por último, las Universidades, deben ofrecer en la medida de sus posibilidades postgrados en Ciencias y Técnicas de Gobierno, que garanticen una mayor especialización en el área (Morales, 1997, 116).

Estas son las propuestas de la única Escuela de Gobierno que se fundó en el Estado Zulia, y en el país, en la década de los noventa, específicamente el 6 de mayo de 1991, durante el mandato del entonces gobernados Oswaldo Álvarez Paz. Actualmente, en materia de diplomados el IZEPES ofrece un amplio abanico de posibilidades, entre ellas destaca: Políticas Públicas y Convivencias, Seguridad Ciudadana, Marketing Político y Comunicación Electoral, Cooperación Técnica Internacional, Derecho Corporativo, Eventos Especiales y Elementos del Ceremonial

y Protocolo, Análisis de Coyuntura y Periodismo Político, Planificación y Gerencia Turística, todos dirigidos a profesionales que quieran perfeccionar su desempeño en las organizaciones.

Los programas de estudio del IZEPES brindan al egresado la profundización y actualización profesional de conocimientos, capacidades analíticas y destrezas específicas que coadyuven en un trabajo profesional de calidad. Por ejemplo el Programa de Formación en Transparencia para la Gestión Pública de Gobernaciones y Alcaldías de Venezuela, está diseñada para cualquier ciudadano que tenga como mínimo estudios de educación media finalizada (bachillerato) y que pertenezca a la Administración Pública del Estado Zulia. También están a la disposición, cursos, talleres, congresos, seminarios, foros y charlas que le brindan al estudiante la oportunidad de intercambiar ideas para el análisis de las situaciones y problemáticas de la coyuntura nacional, regional y local.

La experiencia del IZEPES es única en su estilo. Sin embargo, sus vasos comunicantes con las Universidades del país y con la administración pública central son débiles y sus funciones quedan delimitadas al escenario regional del Estado Zulia. No obstante, es una propuesta que, a pesar de sus limitaciones espaciales, puede implementarse en otras Gobernaciones y Alcaldías del país, a fin de producir mejoras en el conocimiento en ciencias y técnicas de gobierno de los funcionarios públicos.

1.5. La formación de los funcionarios en los Postgrados de las instituciones venezolanas, ¿qué y cómo se aprende?

En el libro de Osborne y Gaebler (1994) se encuentra la siguiente frase: “para que los programas de gobierno realmente funcionen es necesario sacar la responsabilidad de éstos de las manos de los funcionarios y traspasarla a la gente que están orientados servir” (Osborne y Gaebler, 1994, 89). En América Latina, y especialmente en Venezuela, esta podría ser una solución práctica de los problemas de ineficiencia y corrupción que combaten los proyectos de reforma fragmentada o

integral del Estado. Pero esto requiere de dos consideraciones de principio: a) qué tipo de formación técnica y tecnológica tendría que poseer “la gente orientada a servir” y, b) dónde formar a los orientados al servicio público, en qué institución.

Hasta ahora, la lógica de las políticas de formación de personal en capacidades técnicas y tecnológicas de la administración del sector público sólo ha dado respuestas parciales, que parecen cambiar al unísono de los cambios, crisis y recuperaciones del presupuesto público nacional. Incluso el Informe sobre el Rendimiento de la Administración Venezolana de 2005, realizado por Iacoviello y Zuvanic, critica duramente esta condición de los planes de formación, los cuales parecen ampliarse y achatarse según la estructura financiera presupuestada cada año y aprobada por el Parlamento.

Una de las principales respuestas planteadas por las instituciones encargadas de la administración de personal en el sector público asegura un porcentaje amplio de las funciones de formación, capacitación y actualización de los funcionarios públicos venezolanos a las Universidades e Institutos de Educación Superior en las áreas de Ciencias Sociales. De ese porcentaje amplio, buena parte se dirige a la inclusión de personal del sector público, previa auto-postulación, en los estudios de postgrado de estas Universidades e Institutos de Educación Superior.

El negocio de los postgrados en gerencia y administración pública no ha crecido de forma importante en los últimos años a pesar de su importancia para el desarrollo de una infraestructura ética y profesional de vanguardia que, dados los cambios en las instituciones del Estado, pueda impulsar a la revolución institucional que se pretende implementar. Además, las políticas de formación son políticas ciegas en éste sentido, pues las Universidades Autónomas, cuyo presupuesto anual depende directamente de los aportes del Poder Ejecutivo en materia de Educación Superior (a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Superior) no cuentan con solicitudes de las administraciones de recursos humanos para incluir

en sus programas de postgrado a profesionales de la administración, con costos especiales para el Estado.

Allende los desatinos en materia de relaciones interinstitucionales, los desatinos de los propios programas de Postgrado no son menos problemáticos y negativos en sus consecuencias para la formación y capacitación de los recursos humanos de la administración pública venezolana. Edgard Córdova (2009) ha realizado una serie de estudios sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje a los que se someten a los profesionales del sector público en los institutos especializados y entre sus conclusiones destaca que,

La acción y el discurso de la universidad venezolana están asociados a los cambios en la economía; se observa una clara tendencia (selección de contenidos y objetos de estudio) a la tecnocratización del aprendizaje, lo que produce una visión estrecha sobre la gerencia de lo público, teniendo dificultades para la comprensión in extenso de la realidad y las implicaciones socio-políticas de este fenómeno (Córdova, 2009, 67).

Al respecto, informa Córdova, una visión no reflexiva sobre lo público hace que los trasposos de los conocimientos de la administración y la gerencia privada se conviertan en inadecuados para implementar y ejecutar políticas públicas de manera eficiente. La calidad puede estar por encima de todo, incluso de las normas más tradicionales de la burocracia, pero en lo público se arriesga demasiado cuando la gerencia sólo pretende ganancias, aún a costa del sacrificio de los ciudadanos y de sus respuestas electorales y de desconfianza hacia sus instituciones democráticas.

Ciertamente, la tecnocratización no es un proceso nuevo, y en esto coincide con Espinoza (2004):

La formación de recursos humanos destinado a la investigación (nivel maestría) e intervención (nivel especialización) para la administración pública en Venezuela, durante las dos últimas décadas, ha estado jalonada por una tendencia a la que pudiéramos denominar en el contexto de este trabajo como de “tecnocratización”, la cual tiene lugar en la traslación “acrítica” al campo educativo de los conceptos y enfoques de la empresa privada sin mayor preocupación por los elementos que caracterizan a lo público y lo estatal como fenómenos particulares conformados por un corpus objeto propio (Córdova, 2009, 69).

Desde la perspectiva de los procesos de enseñanza y aprendizaje, el ambiente institucional al que ingresa un administrador público cuando quiere capacitarse técnica y tecnológicamente es muy contradictorio a la lógica de lo público y de la ética gubernamental en una democracia. La estructura de “negocio” de los procesos de enseñanza y aprendizaje, basada en la lógica de cancelación de altos aranceles por semestre y por presentación de trabajos especiales, coincide con la estructura de una empresa privada basada en la lógica de ganar-ganar. Como consecuencia, con tal espíritu de las instituciones educativas encargadas de los estudios de postgrado para administradores, sólo pueden existir contenidos y métodos de los programas de estudio cuya lógica sea suma-cero: ganar-ganar. De modo que,

La formación de los recursos humanos para la gerencia del sector público se encuentra marcada por una tendencia eficientista, gerencialista, altamente racionalizada al estilo técnico de la empresa privada, descuidando aspectos importantes de la naturaleza específica de lo público y del Estado como fenómenos particulares, ello en correspondencia con el desarrollo de la teoría de la administración empresarial y los cambios sufridos en la economía a partir de los años setenta, que requirió, a partir de ello, enfoques destinados a hacer más eficiente la administración de los recursos públicos (Córdova, 2009. 69).

Así, en el nivel de los procesos educativos de enseñanza y aprendizaje, de valores y contenidos de conocimiento técnico y tecnológico para los funcionarios públicos capaces de sortear todos los obstáculos y ganarse una beca, el eficientismo, la lógica de ganar-ganar e incluso las flexibilidades de moda respecto a las leyes y normas más tradicionales del Estado de Derecho y de la Democracia, son el único faro que guía la formación científica de los recursos humanos en la administración pública en Venezuela. Esta condición tiene sus antecedentes en la historia reciente del país:

En la década de los años ochenta, una especie de “boom” por la gerencia, en todos los campos incluyendo la educación (neutralidad), como modelo racional que aseguraría el logro de la eficiencia, lo cual se vio incorporado en las propuestas de reforma del Estado en América Latina y muy especialmente en Venezuela desde finales de esa década hasta los últimos años de la década del noventa. Un rasgo resaltante del problema lo ha constituido el hecho de que aspectos socio-políticos no se estructuraron claramente dentro del diseño curricular en los programas de postgrado de formación de recursos humanos en gerencia y administración pública; ello ha conducido a una profundización de la formación de profesionales con racionalidad técnica fundamentalmente, pero con una tímida formación para adelantar una visión socio-política sobre la realidad. Hoy día, estas consideraciones a la luz de la realidad actual resultan válidas para muchos postgrados que formalmente se dedican a formar profesionales en el campo de la administración y/o gerencia pública; en sentido estricto, se

trata de una formación en administración empresarial, los casos y problemas relativos al sector público son abordados mediante técnicas y constructos teóricos correspondientes a problemas de producción, lo que ocurre tanto en universidades públicas como privadas, e incluso en aquellas de reciente creación por parte del Estado venezolano (Córdova, 2009, 69-70).

El gerencialismo, en su definición peyorativa, abarcó importantes extensiones de la planificación y ejecución de los postgrados en ciencias sociales y, por supuesto, en ciencias de la administración y la gerencia pública. Incluso el Programa de Becas Gran Mariscal de Ayacucho, iniciado en 1974, se estableció como meta la consolidación del gerencialismo como visión del diagnóstico y la solución de los problemas de eficiencia del sector público venezolano. Como afirma el mismo Córdova “La implementación de las Becas Gran Mariscal de Ayacucho en 1974 permitió que un gran contingente de jóvenes profesionales fuera a las universidades de países industrializados a prepararse en áreas de *Business administration and management* para luego traer esta tecnología al país” (Córdova, 2009, 74).

Desde esta óptica la formación de profesionales con formación tecnocrática está ocurriendo en todos los campos de las ciencias sociales; la educación universitaria no escapa a ello. El nivel de postgrado se convierte en un escenario propicio para gestar la profundización de este tipo de formación. La reciente declaración de Cartagena, en el marco de la Conferencia Regional de Educación Superior (2008), recoge en su estructura la preocupación de los países de América Latina en operar un viraje en la concepción de los modelos organizativos y curriculares en Educación Superior para dar respuesta a los problemas de la sociedad (Córdova, 2009, 72).

Es la misma preocupación de Cabrero y Contreras (1997) y Bernardo Kliksberg (1993) en relación al cómo de la formación y la capacitación de profesionales en la administración pública de los países latinoamericanos. Porque es una realidad que tanto la calidad como la cantidad de los contenidos de conocimiento sobre lo público (cuestión que abarca la ética del servicio público) y de las gestiones de personal y de recursos públicos deja mucho que desear, en términos de comparativos con países como Reino Unido y Francia.

Si bien, no es un error que en Venezuela las políticas de formación de personal estén centradas a nivel de pre-grado en las Universidades del país y, lo mismo, a nivel de postgrado en conjunto con los Institutos especializados como el Sistema Nacional de Adiestramiento, cuya contribución a la capacitación de los funcionarios públicos deben cancelar monetariamente los organismos del Estado, sí representa un error:

- a) No construir puentes de comunicación adecuado para relaciones inter-institucionales fluidas que permitan reprogramar los cursos de postgrado al tiempo que puedan aumentarse los cupos en estos dirigidos a los funcionarios públicos en función;
- b) No tener preocupaciones y políticas sistemáticas a favor de mejorar la ubicación de las instituciones universitarias del país, principalmente la Universidad Central de Venezuela, la Universidad de Los Andes y la Universidad del Zulia, que representan las tres principales Universidades Autónomas del país y cuyo presupuesto depende en gran medida de las provisiones del presupuesto nacional.

Cuando Guy Peters describe el modelo inglés de formación de profesionales como “aquella que selecciona a los que habrán de desempeñar los papeles principales del servicio civil sobre todo de acuerdo con las capacidades intelectuales generales y el desempeño en la educación posterior a la secundaria” (Peters, 2001, 190-191) es consciente de que, según el marcador del ranking internacional de las universidades europeas, de las siete primeras de Europa cinco pertenecen al Reino Unido.

RANKING		UNIVERSIDAD	PAÍS	POSICIÓN			
EUROPA	MUNDO			TAMAÑO	VISIB.	FICHEROS RICOS	SCHOLAR
1	16	University of Cambridge		18	14	50	49
2	27	University of Oxford		44	24	40	44
3	44	University of Southampton		196	21	110	43
4	46	University College London		113	49	65	17
5	52	Swiss Federal Institute of Technology / Eidgenössische Technische Hochschule ETH Zürich		55	59	105	30

6	54	<u>University of Oslo / Universitetet i Oslo</u> 	70	63	30	106
7	64	<u>University of Edinburgh</u> 	165	67	73	65
8	74	<u>Utrecht University / Universiteit Utrecht</u> 	146	159	44	9
9	78	<u>University of Helsinki / Helsingin Yliopisto ****</u> 	159	136	51	41
10	81	<u>Universität Wien</u> 	76	135	111	40

Fuente: Ranking Web de Universidades del Mundo. http://www.webometrics.info/top500_europe_es.asp

Como lo muestra la tabla anterior, las principales instituciones universitarias de Europa, incluidas en el ranking gracias a la calidad de las publicaciones, los programas de investigación, la innovación, la matrícula y la relación entre graduados que se contratan, pertenecen al Reino Unido y por ello, aún en la década de los noventa más del 50% de las entradas directas al servicio civil público pertenecía a graduados de Artes y Humanidades y más del 30% a área de ciencias sociales. Además, el establecimiento de relaciones interinstitucionales y la política de scouts resultan en exceso eficientes al momento de establecer el conocimiento de base para los contratados.

Incluso Estados Unidos, teniendo los quince primeros puestos del ranking global de universidades, puede establecer una lógica de formación de su personal de la administración pública dentro del marco de la relación entre Universidades y servicio civil. Caso muy distinto es, sin duda, el de América Latina, a cuenta de que la Universidad de Sao Paolo y la Universidad Nacional Autónoma de México se encuentran en los puestos 43 y 49 del ranking mundial de universidades, con lo que las relaciones entre servicio civil y universidades se muestran a primera vista problemáticas y deficientes en cuanto a la calidad y cantidad del conocimiento técnico y tecnológico dirigido a formar funcionarios y gerentes públicos.

De las universidades venezolanas, la principal es la Universidad Central de Venezuela en el puesto 15 del ranking de América Latina, sigue la Universidad de

Los Andes en el puesto 28 y la Universidad Simón Bolívar en el 35. Paradójicamente, entre las universidades del Reino Unido y las venezolanas las separan más de seiscientos puestos de ranking, lo que determina la diferencia entre tipologías de condiciones para políticas de formaciones profesionales específicas dirigidas a actualizar y a mejorar la capacidad de conocimiento científico de los funcionarios en estos países.

A pesar de estos datos estadísticos, del año en curso, en Venezuela “la relevancia de la Gerencia como modelo para resolver problemas de producción... la crisis económica de los años ochenta... las condiciones de trabajo atractivas desde el punto de vista remunerativo.... Y las concepciones y alcances de la gerencia” (Córdova, 2009, 74) conducen a estrechar aún más las relaciones entre las necesidades de formación del personal de la administración pública, las universidades del país y la visión tecnocrática de los procesos y contenidos de enseñanza y aprendizaje. Como resultado,

La inserción de conceptos y prácticas desarrollados desde la empresa privada en la formación de Maestría y especialistas para el sector público, tales como: gerencia de recursos humanos, gerencia de mercadeo, calidad total, reingeniería, readministración, modernización, productividad, entre otros, ha dando lugar a la formación de tipo tecnocrática debilitando la formación integral (socio-política y técnica), que el recurso humano para el sector público debe poseer, ésta situación ha hecho casi desaparecer los conceptos como pertinencia social y desarrollo humano, y se ha producido un desplazamiento de lo humano por la técnica (Córdova, 2009, 74).

Esta condición trae, entre sus consecuencias, una cosmovisión neutral de la gerencia pública. En tal sentido, la neutralidad del administrador viene dada porque la propia práctica de la gerencia y su enseñanza se presentan fuera del marco de las ideologías y de los compromisos, por lo que se pide al administrador una ética de la neutralidad en el sentido de que la calidad y la eficiencia deben ser prioridad incluso sobre las propias demandas de los ciudadanos. En esto vale la pena colocar dos observaciones:

- a) Que si la administración eficiente se dirige a las demandas de los ciudadanos, difícilmente estas demandas permitirían algún tipo de neutralidad de parte de los funcionarios porque estos necesariamente atendiendo al tiempo y a la calidad y cantidad de recursos deben priorizar las respuestas y por tanto no pueden ser neutrales;
- b) Que la gerencia empresarial tecnocrática y privada, así vista,

En su naturaleza conceptual y epistemológica no logra explicar el fenómeno de lo público, pues la gerencia atañe a una dinámica, metas, objetivos y procesos diferenciados alineados con las exigencias del mercado, mientras que la gerencia pública se define a sí misma en su eficacia por lo niveles de bienestar colectivos, desarrollo social, pleno empleo, calidad del acceso a la vivienda y a los servicios públicos, equidad y gobernabilidad de la democracia (Córdova, 2009, 75).

De modo que, queda claro que el sector privado y sus procesos de formación técnica y tecnológica se dirigen a la maximización de los beneficios y procuran para ello establecer una relación de optimización entre ingresos y costos (eficiencia). Mientras, el sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio colectivo, debiendo recurrir a combinaciones compatibles entre las estrategias del sector privado (como plantean Osborne y Gaebler -1994) y estrategias políticas de gobernabilidad democrática.

1.6. Experiencias y políticas de formación: entre expectativas e instituciones especializadas en la actualidad del conocimiento de funcionarios públicos del Estado Venezolano

Como explican Iacoviello y Zuvanic (2005),

En la actualidad, el Ministerio de Planificación y Desarrollo es el ente rector para el desarrollo y seguimiento de las políticas de formación y capacitación para el conjunto de la administración pública en Venezuela. La oferta de formación para el sector público comprende la oferta oficial y una gran cantidad de proveedores privados que prestan sus servicios a los diferentes ministerios y otros entes del Estado. Esta oferta está constituida básicamente por el Instituto Venezolano de Planificación (hoy, Escuela Venezolana de Planificación), con programas de Postgrado y desarrollo profesional; también se cuenta con el Servicio Autónomo del Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA); y la Fundación Escuela de Gerencia Social (Iacoviello y Zuvanic, 2005, 504).

Estas experiencias de formación de funcionarios demuestran la existencia de políticas públicas destinadas a “mejorar” las condiciones de profesionalización y actualización de los funcionarios y empleados públicos del Estado venezolano. Y es que, ciertamente, no puede afirmarse la inexistencia de políticas de formación. En este sentido, lo que se critica es la falta de integridad de estas políticas y la ausencia de instituciones de coordinación, en ausencia de una institución centralizada de formación como el caso de Francia donde los Estudios de Administración Pública realizados por los miembros del servicio civil se desarrollan principalmente en la Escuela Nacional de Administración (ENA).

Sin embargo, a pesar de las deficiencias estas experiencias merecen ser definidas en sus aspectos institucionales como una contribución al conocimiento de ¿dónde se forman los funcionarios públicos, dónde se actualizan y mejoran su profesionalidad a favor del servicio civil venezolano?

La primera de las experiencias de formación en el ámbito público es, por su tamaño y centralidad, el Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA): según su portal web, el SNA es una Institución de formación y capacitación del Estado Venezolano, fundada el 12 de agosto de 1998, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Tiene como Misión el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento a las políticas de información, capacitación y desarrollo integral y permanente del administrador(a) público; y como Visión institucional ser un órgano de excelente calidad técnica con impacto en el desarrollo nacional y posicionado estratégicamente en el escenario local e internacional en materia de formación, capacitación y desarrollo integral del administrador(a) público venezolano y a través de éste a las comunidades organizadas.

Entre los principales Programas de estudio del SNA destacan: a) En el área de gestión pública: Programa de Estudios de Corto Plazo sobre simplificación de

trámites administrativos; b) En el área de talento humano: a) Gestión; b) Jubilación y Proyecto de Vida; c) Inducción al Administrador Público; d) Cursos de Gestión Social; e) Re inducción al administrador público; c) En el área administrativa: Auditoría de la administración pública y el curso básico de Finanzas públicas; d) En el área de gestión social: a) Gestión Municipal; b) Gestión Social; c) Fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad; d) Cursos de Gestión Social

La segunda de las experiencias institucionales de formación profesional del sector público es la Fundación Escuela de Gerencia: esta institución fue creada el 19 de octubre de 1989, Su creación obedecía a la necesidad urgente del país para definir e implantar una política social que pueda dar respuestas efectivas a los problemas que se enfrentan en la última década del siglo XX. Tres razones fundamentales avalan la necesidad de su creación a finales de los noventa:

- a) La necesidad de formar y actualizar un cuerpo de funcionarios públicos con experiencia en el sector social, con el objeto de favorecer un cambio de actitud hacia nuevas políticas de estrategias.
- b) La convicción de que es imprescindible dotarlos de instrumentos nuevos de gerencia y de herramientas innovadoras para propiciar un compromiso real con los cambios que se requieren y;
- c) La concepción de que un nuevo gerente debe formarse y capacitarse integralmente y estar preparado para dar respuestas eficaces y hacer eficiente su gestión.

La creación de la Fundación Escuela de Gerencia Social se realizó con el Decreto N° 552 del 19/10/89, publicado en la Gaceta Oficial N° 34.329 de la misma fecha, que le asigna como competencia la formación capacitación y desarrollo de los cuadros gerenciales por los organismos del sector público responsable de la ejecución

de los planes del desarrollo social del Estado. Adscrita al ministerio del poder popular de planificación y finanzas

La Misión de la Escuela de Gerencia Social se concentra en ser una organización pública que promueve una gerencia social incluyente mediante actividades de investigación, capacitación, asistencia técnica y difusión de información, dirigida a apoyar la gestión pública social, la organización y participación popular, en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, establecidas en el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013.

Su Visión institucional se centra en pretender ser una organización reconocida nacional e internacionalmente como centro de reflexión y construcción de conocimientos, y por el aporte de herramientas innovadoras para apoyar los procesos de gestión pública social y el desarrollo del poder popular en Venezuela. Ofreciendo espacios de discusión y reflexión abiertos al intercambio de experiencia y al diálogo de saberes, con novedosas propuestas formativas que nos permiten fortalecer las capacidades sociales, humanistas, políticas y técnicas de los actores sociales y comunitarios y del administrador público.

La tercera de las experiencias de formación de funcionarios del sector público proviene de la Escuela Venezolana de Planificación (EVP), antiguo Instituto Venezolano de Planificación: Su creación data del 02 de Diciembre de 2006, cuando el Ministerio de Planificación y Desarrollo estaba en manos del Ministro Jorge Geordani. Su origen está enmarcado en los esfuerzos por materializar la línea estratégica de transformación de la estructura del heredado Estado nacional venezolano, caracterizado por el clientelismo, burocratismo y la corrupción.

De tal modo que, la puesta en marcha de la EVP respondía a la urgente necesidad de dismantelar el anquilosado Estado nacional propio de una Venezuela

petrolera neocolonial, y procuraba colocar un grano de arena en el complejo proceso de erigir un nuevo Estado Socialista, fundamentado en un revolucionario concepto de “planificación participativa”, el cual reconocía en las comunidades organizadas la punta de lanza del proceso de planificación del socialismo bolivariano.

En este sentido, dentro de la EVP se puso en marcha el “Programa de Formación de Líderes Políticos en Planificación” (PFLPP), para el cual se inicio la construcción de una infraestructura propia, aun no concluida, y se desarrolló un riguroso proceso de selección de jóvenes profesionales con dilatada y comprobada militancia revolucionaria en sus comunidades de origen o en los centros de educación superior de procedencia.

Así, el 04 de septiembre de 2006 se da inicio al PFLPP con la primera cohorte de 40 estudiantes, aun cuando no estaban dadas las condiciones necesarias y suficientes para hacerlo, sin embargo, este hecho se puede justificar dado que los procesos revolucionarios no pueden esperar por las condiciones ideales para ponerse en marcha. No obstante, a pesar de este no ideal pero normal comienzo de una institución de formación integral como fue concebida inicialmente la EVP, sus primeros pasos inducen a pensar que las debilidades estructurales serían corregidas a tiempo y políticamente de manera adecuada, como muestra de esta la referencia que a la escuela hace el Presidente de la Republica Hugo Chávez Frías a la EVP, con motivo a la juramentación de la “Comisión Central de planificación” efectuada en el mes de junio de 2007 en las instalaciones del Teatro Teresa Carreño, la cual fue reafirmada en varios de sus discursos y en la que se puede leer o extraer las grandes expectativas que el máximo líder de la revolución bolivariana tiene respecto a ella.

Lamentablemente la realidad ha sido otra, es decir, la dinámica de la escuela que fue creada sobre una idea de carácter estratégico, se ha ido desvirtuando y degradándose o acercándose cada vez más al clásico concepto de las abundantes instituciones de formación que se dedican a dar breves cursos burocrático-

administrativos, que reproducen edulcoradamente, y bajo la copiable retórica revolucionaria, muchas de las visiones erradas de la planificación en el pasado.

La desvirtuación de la meta inicial de la Escuela Venezolana de Planificación se debe, principalmente, a la infraestructura institucional que heredó tanto el personal como los contenidos de los Programas de Estudio de Postgrado que se venían produciendo en el antiguo Instituto Venezolano de Planificación. Además, en la actualidad la EVP también acoge en sus instalaciones no concluidas los “Talleres de Planificación en el Poder Comunal”. Junto a estas condiciones adversas, se mencionan algunos problemas más de la EVP en la actualidad:

1. A un año y cinco meses de haberse iniciado el PFLPP y a un año y tres meses de haberse inaugurado la sede de la EVP, aun no se ha integrado una planta docente estable que asuma las responsabilidades académicas y políticas que demanda un proyecto de tal nivel estratégico.

2. En el mes de agosto de 2007 se interrumpió el ingreso de nuevas cohortes de estudiantes al PFLPP y luego se tomó la decisión de clausurar dicho programa, aunque presupuestariamente estaba previsto su cobertura.

3. Como agravante de lo antes expuesto, para el inicio del cuatrimestre enero-abril de 2008 se adoptaron un conjunto de medidas que han agudizado un ya tenso clima de convivencia que esta al extremo de la noción de comunidad que debería imperar en la nueva institucionalidad que se debe erigir en la actual forma de organización de la administración pública venezolana.

4. El carácter de la gestión actual de la EVP parece tener mayor preocupación por culminar los trabajos de construcción de la infraestructura física y no por resolver los problemas propios de una institución de formación integral en planificación, como son los correspondientes al proceso de producción e instrumentación de conocimiento

especializado en planificación participativa. En la actualidad, los Cursos de la Escuela Venezolana de Planificación a nivel de técnica comunitaria y de postgrado pueden sintetizarse como sigue:

Programa	Perfil de Ingreso	Orientación Aula Técnica Comunitaria
Educación Comunitaria		
<u>Bases Legales para Consejos Comunales</u>	Consejos Comunales, comunidades organizadas, organizaciones sociales que requieran apoyo con conocimientos y orientación técnica para el diseño de planes y proyectos comunitarios.	Espacio de estudio y trabajo con las comunidades que permitirá compartir conocimientos y experiencias, llevando la planificación a la realidad de las comunidades y trayendo la realidad a los espacios de aprendizaje de la planificación.
<u>Formulación de Proyectos Comunitarios</u>		
<u>Contabilidad para Consejos Comunales</u>		
<u>Wei-qi</u>	Profesionales y público en general interesados en la adquisición de destrezas en el pensamiento estratégico mediante la práctica lúdica.	Curso para la enseñanza del juego Wei-qi, orientado a formar en capacidades de análisis innovador, favoreciendo y estimulando la creatividad para la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas.

Programa	Perfil de Ingreso	Orientación Cursos de Postgrado y Actualizaciones
<u>Especialización en Planificación Global</u>	Profesionales universitarios con interés en conocer y profundizar en el análisis, comportamiento y revisión de la teoría y la práctica de la planificación. Aprobar Curso de Iniciación.	Curso orientado a capacitar a los (las) participantes en el análisis y comprensión (reflexión) de la realidad del país como un sistema global, y a proporcionar los instrumentos y técnicas (métodos) que permitan plantear distintas opciones de intervención (acción) en las diversas dimensiones que prevalecen en la sociedad.
<u>I Cohorte Planificación Agroecológica</u>	Licenciados e Ingenieros en las áreas de agronomía, agroecología, gestión ambiental, educación, arquitectura, trabajo social, sociología, geografía, biología, antropología y otras disciplinas relacionadas. Aprobar el Curso de Iniciación.	Esta Especialización se propone incidir significativamente en los ámbitos social e institucional, para difundir y consolidar los principios, metodologías y prácticas de la agroecología desde una perspectiva y una práctica del planificar, en un contexto de diálogo de saberes.
<u>Instrumentos para la Planificación Local</u>	Técnicos Superiores Universitarios y profesionales.	Persigue contribuir a la actualización de conocimientos de los participantes en materia de planificación local con especial énfasis en el taller de proyectos de planificación como elemento aglutinador.
<u>Planificación Agroecológica</u>	Técnicos Superiores Universitarios.	Se propone facilitar la difusión y el análisis dialógico de principios y saberes que fundamentan la planificación en el campo de la agroecología.

Fuente. <http://www.fevp.gob.ve/estudios.html>

1.7. Experiencias autónomas de formación y profesionalización de los funcionarios públicos venezolanos

La travesía de los programas y políticas de formación de funcionarios públicos en Venezuela no se detiene en las instituciones que se encuentran inscritas en la organización del sector público y que, a pesar de la condición privatista de los estudios como del SNA a quien los órganos del Estado deben cancelar por el servicio

de capacitación, tienen una administración estatal. También las instituciones universitarias integran el programa ampliado de formación de los profesionales del servicio civil venezolano. Según el Ranking Latinoamericano de Universidades, la Universidad Central de Venezuela ocupa el puesto 15 del ranking, mientras la Universidad de Los Andes el puesto 30 y la Universidad Simón Bolívar el 43. Estas son las tres experiencias que merecen ser mencionadas como experiencias institucionales de formación de profesionales, por ser las tres principales universidades rankeadas del país.

En la experiencia de la Universidad Central de Venezuela, existen dentro de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales la Escuela de Administración y Contaduría. El perfil del egresado de la Escuela de Administración es Licenciado en Administración Comercial y el de los Estudios de Contaduría es Licenciado en Contaduría Pública. Según los postulados de la Escuela, el Licenciado en Administración Comercial está preparado para estudiar y analizar los problemas organizacionales y funcionales de la empresa, para ofrecer alternativas que facilitan la toma de decisiones. Asimismo, planifica, organiza y controla las tareas de las actividades específicas de la empresa u organización para lograr un elevado rendimiento, interviene en la reforma, estudio y aplicación de sistemas de procedimiento administrativo.

En el caso del Licenciado en Contaduría Pública, este profesional organiza y dirige los servicios de contabilidad y asesora sobre los problemas de contabilidad particulares, empresas, instituciones y organismos públicos y privados. Interviene en la elaboración de la política presupuestaria, asesora en problemas financieros, contabilidad administrativa, administración y organización. Supervisa las operaciones contables de un establecimiento particular, organiza y dirige el trabajo de los asistentes del contador, cajeros y tenedores de libros. Si trabaja por su cuenta puede llevar la contabilidad de las empresas que lo soliciten.

Como puede observarse en el pensum de estudios de ambas carreras, existe un dominio de la visión organizacional privada y de las perspectivas tecnocráticas de más arraigo tradicional en la estructura de estudios de administración y contaduría de la UCV. No existen en el pensum de estudio cátedras destinadas a la formación ética en el servicio civil público, específicamente en la Licenciatura de Contaduría Pública. Tampoco existen cátedras sobre la evolución de las instituciones administrativas del Estado moderno en general y del Estado latinoamericano en particular, cuestión que dificulta la inclusión e integración del perfil de estudio con los requerimientos exclusivos de las instituciones públicas del Estado.

También en la UCV se encuentra la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos. Vale la pena destacar que entre las razones de la creación de esta Escuela en la UCV se afirma que durante mucho tiempo el Estado reclutó la mayoría de sus funcionarios de nivel medio y superior principalmente entre los graduados en derecho, lo que correspondía con la situación caracterizada, de un lado, por la falta de una amplia división y especialización en los estudios, y de otro, por la tendencia a limitar la acción del Estado al cumplimiento de funciones jurídicas.

Más tarde, y paralelamente a la mayor complejidad de los estudios –con la consiguiente necesidad de especialización- y al aumento del ámbito de la función estatal, comenzaron a reclutarse funcionarios provenientes de las Facultades o Escuelas de Economía, de Estadística, etc., pero, como ha mostrado la experiencia de los países desarrollados o de los que están en curso acelerado de desarrollo, un estado o una corporación pública que pretenda actuar con eficiencia, precisan también de funcionarios que posean una formación científico-técnica objetiva en materia política, muy especialmente, aunque no únicamente, cuando se trate de puestos relacionados con la planificación y coordinación general de servicios y de cargos cuya función.

No obstante estas buenas razones, el pensum de estudios sólo cuenta con una cátedra especializada en la Organización Administrativa Venezolana, y tiene una

tendencia privatista más que publicista. A favor del pensum, se encuentran cátedras como finanzas públicas, administración pública, derecho administrativo, que contribuyen a la formación ampliada del perfil de Licenciado en Estudios Políticos y Administrativos. Se imparten además en la UCV Estudios de Derecho, Economía, Estudios Internacionales, Sociología y Trabajo Social que pudieran contribuir, en el campo de las ciencias sociales, a formar una Escuela generalista para funcionarios públicos, cuestión que requiere aún amplios proyectos de organización y planificación, entre la UCV y las instituciones públicas del país.

A nivel de Postgrado, en la UCV se dictan, a favor de la formación de especialistas en recursos e instituciones públicas, las Especialidades de Administración de Recursos Humanos y de Gobierno y Política Pública, y una Maestría en Relaciones Internacionales. Estos estudios generan condiciones de actualización y mejora de las condiciones cognoscitivas de los funcionarios públicos que pueden acceder a ellos.

La Universidad de Los Andes ofrece condiciones de formación similares a las áreas de la UCV. El Perfil del Egresado en la Carrera de Administración (Licenciado) queda establecido bajo una formación integral de profesional con amplios conocimientos sobre las distintas técnicas, métodos y herramientas administrativas existentes, con la capacidad de aplicar las mismas a las situaciones reales que se puedan presentar en una organización, con el fin de obtener resultados exitosos. La carrera de diez semestres afirma un perfil de Licenciado que posee conocimiento de todas las áreas de la organización: contabilidad, finanzas, producción, mercadotecnia, recursos humanos, computación, legislación, etc.

En consecuencia, puede gerenciar adecuadamente una organización con criterios y bases sólidas. Los conocimientos adquiridos durante la carrera le permiten desempeñar funciones de planeación, organización, dirección, coordinación y control

de los recursos limitados de una organización, así como tomar decisiones oportunas y adecuadas, relacionadas con los objetivos empresariales.

Desde tal perspectiva, la visión del sector privado empresarial se apodera del perfil de la carrera de administración, lo que no resta méritos a la pluralidad de conocimientos y a la posibilidad de que estos sean aplicados, con las críticas respectivas, al sector de las instituciones públicas del Estado. Esto contrasta con el perfil del egresado en Contaduría Pública, según el cual el Licenciado en Contaduría Pública es un profesional que está en capacidad de brindar servicios y elaborar sistemas de información contables financieros, en el ejercicio independiente de la profesión, o en los servicios prestados bajo la relación de dependencia. Siendo las características de la carrera:

- a) Programar, organizar, dirigir y controlar la ejecución de las diferentes actividades inherentes a una organización en cuanto a los sistemas contables de la organización;
- b) Planificar programas y proyectos relacionados con los sistemas contables, tanto del sector público como privado; c) Conocer la información administrativo – contable enviada a entidades de la región por casas matrices o sucursales del exterior;
- c) Aportar soluciones a problemas contables utilizando los conocimientos en computación;
- d) Participar en la planificación y ejecución de exámenes de estados financieros (auditoría);
- e) Conocer y evacuar situaciones particulares de las diferentes entidades en materia tributaria;

- f) Ejercer el cargo de Comisario en sociedades mercantiles. De modo que, la visión del rol del Licenciado en la Empresa Privada parece superior al rol que éste puede ejercer en las instituciones del Estado venezolano.

En la Universidad de Los Andes también pueden encontrarse las carreras de Derecho y de Ciencias Políticas, destinadas a formar cuadros de profesionales que pueden incluirse en la administración pública nacional y regional. De hecho, en los últimos años se ha experimentado un aumento de miembros de la administración pública con el Perfil de Politólogo, mientras la tendencia a la contratación de Abogados se ha mantenido como una regularidad de las instituciones públicas del Estado. En el Nivel de Postgrado se encuentran la Maestría de Gerencia: Tributos, Contable, Fiscal; la Maestría de Ciencias Políticas y la Maestría en Economía Política.

La tercera de las experiencias es la Universidad Simón Rodríguez: esta institución ofrece una diversidad ampliada de Estudios en Administración con menciones en Recursos Humanos, Mercadeo, Informática, Administración de Materiales y Recursos Financieros, Organizaciones y Sistemas.

En cuanto a instituciones especializadas sólo en el área de Estudios de Administración, en Venezuela se encuentra el Instituto de Estudios Superiores en Administración, y a nivel de postgrado ofrece una Maestría en Administración, en Finanzas, en Administración para Ejecutivos, en Gerencia Pública. Cabe destacar la relevancia de la Maestría en Gerencia Pública para la formación de funcionarios en el país, debido a la concentración de esfuerzos en áreas prioritarias como la Administración de Servicios Públicos, la Ética de las Instituciones Públicas y la Evaluación de Políticas Públicas.

Según el IESA, sus postgrados tienen la misión de formar líderes que se conviertan en agentes de cambio a través de un método de aprendizaje que combina

teoría y práctica. Los postgrados del IESA cuentan con tres acreditaciones internacionales: AACSB, AMBA y EQUIS. El MBA aparece en la décima primera posición entre las escuelas de negocios más importantes de la región según el Ranking de la Revista América Economía 2010. Según el Perfil del Master en Gerencia Pública, se plantea como objetivo contribuir al mejor funcionamiento del sector público, de las organizaciones no gubernamentales y de las relaciones público-privadas mediante la formación de personas comprometidas con el país y conscientes de que el logro de los objetivos colectivos depende de la calidad del diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas.

El Master en Gerencia Pública ofrece una combinación adecuada de conceptos y técnicas modernas en el área de administración y políticas públicas para liderar organizaciones y procesos, negociar, manejar conflictos y producir cambios efectivos en las instituciones, mediante la construcción de consensos. Este programa enfatiza el vínculo constante que tiene que existir entre el objetivo —el bienestar de la población— y el cómo: elementos que necesariamente tienen que combinarse para generar los resultados deseados, desde los recursos financieros y humanos hasta las condiciones del entorno que afectan las posibilidades de transformación real en la sociedad.

Por último, este programa está diseñado para egresados universitarios de cualquier disciplina, que trabajan o desean trabajar en el sector público, organizaciones no gubernamentales o en las unidades de responsabilidad social y relaciones con organismos del Estado en las empresas privadas.

Desde estas perspectivas, las Instituciones Universitarias privadas y semi-privadas brindan la gama más variada de Licenciaturas y Postgrados en materia de Estudios de Administración y Gerencia Pública, mientras que las Universidades Autónomas tienden a establecer vínculos más estrechos entre los Estudios en Política y Gobierno y los perfiles necesarios para acceder a la carrera administrativa. Los

Convenios marcos entre la administración y estas Universidades son escasos y las estrategias del uso de scouts por parte de los organismos del Estado son prácticamente nulas.

La carrera de administración de empresas se encuentra en todas las Instituciones Universitarias mencionadas, con mayores o menores diferencias en cuanto al uso de tecnología, los procesos de formación profesional poseen una alta tendencia a responder a las demandas de las organizaciones privadas en las cuales se absorbe gran parte de estos recursos humanos. Sin embargo, en un mercado laboral con reducida competencia de ofertas, la no existencia de institutos especializados de profesionalización técnica y tecnológica en administración pública, en recursos humanos y en Estudios sobre la Prestación Eficiente de Servicios Públicos agrava la situación de la profesionalización, capacitación y actualización de conocimientos dirigidos a los funcionarios públicos del Estado.

Específicamente en la Universidad de Los Andes, y en la UCV se producen las carreras de ciencias políticas, como instrumentos más idóneos de formación de futuros funcionarios con campos de acción mucho más amplios; no obstante, las acciones de los graduados de perfil de politólogos son limitadas dentro de la administración pública nacional, pues esta se vale principalmente y tradicionalmente de funcionarios con títulos de abogados.

Esta situación contrasta con la experiencia francesa, donde los funcionarios de la administración pública son principalmente formados en el Instituto Escuela Nacional de Administración (1945) de la cual pasan directamente a la administración pública por estatuto académico que obliga al personal allí formado a cumplir con una serie de compromisos de mediano y largo plazo para con su administración estatal. Esto permite a la administración francesa tener personal de relevo para cargos generalmente vitalicios, lo que concuerda con el proceso de profesionalización llevado a cabo por los institutos especializados.

De igual forma en Inglaterra los funcionarios están formados en las Escuelas de Altos Estudios Superiores de Oxford y Cambridge, los llamados **oxbridge** son parte integral de un mercado de trabajo altamente competitivo en el cual las empresas privadas luchan por obtener los recursos humanos formados en la escuela elitista, lo que genera mejores condiciones contractuales para los empleados incluidos en las esferas administrativas públicas la cual se ve en la necesidad de proponer ofertas de trabajo de considerable atractivo.

1.8. Dos experiencias de formación política de los funcionarios públicos en Venezuela: los partidos políticos y la administración pública

La ausencia de Instituciones Especializadas en la Formación de Funcionarios y Gerentes para el Sector Público, se complementa como problema con la crisis de algunas estructuras de socialización y educación política de la democracia: los partidos políticos y las propias instituciones de la administración pública del Estado.

El caso de los partidos políticos es paradigmático. Según Robert Michels (2001) la existencia de los partidos políticos responde a las demandas de organización de la vida política de la democracia. La democracia representativa, ubicada en grandes extensiones geográficas nacionales, requiere altos niveles de organización para que la participación de los ciudadanos y los procesos de respuestas a sus demandas no se conviertan en un caos. Como consecuencia, los partidos representan el pivote entre el liderazgo político y las preferencias de los ciudadanos.

Existe una segunda función, un tanto marginada pero igual de importante, de los partidos políticos: ellos representan estructuras de educación política según las ideologías y los intereses que cada partido tiene como base de su institución. Los partidos forman líderes políticos de base local, regional y nacional. Son parte de la pluralidad de perspectivas ideológicas en competencia dentro de la democracia.

Aseguran la disciplina de los cuadros gerenciales más altos, según las líneas demandadas por el partido. Conducen a la Educación Política de ciudadanos y posibles funcionarios públicos cuyo proceso de inclusión en la administración se inicia, generalmente, con su trabajo eficiente en la campaña dentro del partido.

En Venezuela, la función Educadora de los partidos políticos se encuentra altamente agotada: “en las elecciones de 1993 y 1998 se conforma un gobierno altamente personalizado y extra partido, constituyendo una oposición con un marcado contenido antidemocrático, que amenazó con hacer desaparecer a los partidos políticos, desconociendo la competición interpartidista como elemento fundador de la democracia” (Rivas Leone, 2010, 75). Desde allí, se profundiza la crisis interna de los partidos respecto a sus funciones educadoras en cuanto a la formación de liderazgos políticos y de cuadros de futuros funcionarios y gerentes. A lo que se suma el alto nivel de caos gerencial que aparece cuando la disciplina ideológica se compenetra con el desgobierno de la Dirección Nacional del partido.

Esta situación no es *exclusiva* de la democracia venezolana:

En la actualidad las funciones de socialización, movilización, participación y de legitimación se encuentran en el seno de los partidos políticos muy agotadas. Aspecto que trae consigo un proceso de deslegitimación creciente, que desemboca y genera de acuerdo a la profundidad en una eventual crisis de gobernabilidad en la medida en que estos últimos dejan de formar y crear ciudadanía, pero además, buena parte del discurso populista en la región latinoamericana tiene viabilidad y aforo justamente en la incapacidad del liderazgo formado en los partidos políticos, que han sido, con o sin razón, señalados como los grandes responsables de la hecatombe social y economía que han registrado países como Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela (Rivas Leone, 2010, 81).

Lo que sí es *sui generis* en Venezuela es que, dada la importancia de los dos principales partidos políticos del sistema: Acción Democrática y COPEI, la crisis institucional de estos genera condiciones adversas como el caos gerencial, debilidad institucional de la administración pública y problemas importantes de liderazgo. Esto se debe a que “el bipartidismo en Venezuela dio a AD y COPEI grandes concesiones, tales como el control y dominio del ámbito político y una intervención directa y

continúa en el campo social. En pocas palabras, dichos partidos se repartieron las instituciones y los poderes del Estado” (Rivas Leone, 2010, 38).

Ciertamente, instituciones como la Escuela Venezolana de Planificación y la Fundación Escuela de Gerencia Social han pretendido, desde principios de la última década (desde el año 2000) satisfacer la demanda de la democracia venezolana en torno al liderazgo social que, anteriormente, era producto de los procesos de educación política generados en los partidos. Sin embargo, dado el Liderazgo no competitivo del actual Jefe del Poder Ejecutivo, la diversidad de los liderazgos, que es una parte importante de impulso a la reforma institucional y a la modernización de la administración pública debido a la multiplicidad de aportes y enfoques que aportan, a quedado exiliada de la vida política venezolana.

La crisis de los niveles gerenciales se ha ido fraguando con lentitud pero de manera continua, precisamente porque en ausencia de estructuras competitivas de formación de líderes, y dado el férreo dominio del Poder Ejecutivo sobre la EVP y la FEGS, la pluralidad de enfoques se convierte en un material escaso de las posibles reformas, cambios y modernizaciones dirigidas a aumentar la eficiencia de la administración pública.

Los problemas de los partidos políticos se unen, en este punto y en contra de los procesos de formación técnicos y tecnológicos adecuados, a la quiebra de las posibilidades de tomar a las instituciones administrativas **como una Escuela de Formación de Funcionarios Públicos**. Al respecto, en los años noventa Douglas North (1995) estableció tres bases del cambio institucional en la economía y en el Estado, que serán retomadas por el nuevo análisis de las instituciones en años posteriores. La primera de las bases se refiere a la inercia institucional frente al cambio, y en específico, a la conservación de parámetros de ineficiencia institucional frente a las reformas institucionales.

Para North, las instituciones públicas como la Administración crean sistemas de co-identidad a lo largo de su vida útil. Estos sistemas coinciden en formar procesos que conducen a la educación de los elementos esenciales de la institución. La identidad de los miembros de la organización se forma a partir de su integración en procesos de enseñanza-aprendizaje en los que normas y prácticas informales quedan arraigadas en la conciencia de cada individuo identificado institucionalmente.

Cuando se aplican estas categorías a los procesos de formación del personal de la administración pública, se observa que una historia republicana cuya tradición principal es la ineficiencia e ineficacia de la implementación de las políticas públicas y el obstáculo a la modernización institucional es una excesivamente funcional Escuela para Funcionarios Públicos. Los intentos de reforma del Estado, al no concretar políticas de modernización dirigidas al perfeccionamiento de las capacidades técnicas de los funcionarios públicos, marginaron esta perspectiva, y como consecuencia los proyectos de reforma terminaron en propuestas de papel difíciles de implementar en Venezuela y el resto de América Latina.

Al analizar las páginas web principales del SNA, de la EVP y de la FEGS se observa la importante preocupación de estas instituciones especializadas en la formación de funcionarios por la condición ética. En comparación con la IV República esto representa un avance importante que, no obstante, debe llenarse de un mejor contenido al actual, si lo que se desea es desplazar a la ineficiencia, la corrupción y el desinterés por lo público como contenidos del proceso de aprendizaje que desarrollan las instituciones de la administración pública venezolana.

Cuando los procesos de formación técnica y tecnológica provienen de instituciones universitarias que en el ranking global ocupan puestos de 636 y 828 (como el caso de la ULA-Mérida y de la USB respectivamente), resulta inevitable

que la administración pública se presente como la Escuela de Formación por excelencia de los funcionarios públicos. Paradójicamente, los procesos de inducción de los Ministerios, de los que se tiene conocimiento a través del Informe sobre el Desempeño 2005, carecen de regularidad y su proceso consta de la entrega de una guía de procedimientos escrita. Tal es la expectativa de la capacidad educativa de las instituciones públicas en Venezuela, que la integración de un nuevo funcionario no requiere de un proceso de aprendizaje por inducción como buena parte de los servicios civiles de las sociedades democráticas de Occidente.

Una de las principales consecuencias de esta condición de las instituciones públicas radica en la capacidad de la administración para conservar su estatus actual. Los procesos de creación de identidad entre el funcionamiento ineficiente, corrupto y burocrático de la administración pública y la expectativas y el comportamiento de los funcionarios resultan eficaces al momento de frenar los cambios que se requieren para modernizar y hacer eficientes las instituciones del sector público.

La inercia de la ineficacia se transforma prontamente en el principal obstáculo de los procesos de reforma, y la condición de inexistencia de instituciones especializadas en la formación de funcionarios públicos como la Escuela Nacional de Administración del Estado Francés, asegura la continuidad de una ética del funcionario basada en la inercia y la conservación de condiciones adversas a la transformación de las instituciones públicas en administraciones al servicio de las demandas de los proyectos gubernamentales y de los ciudadanos.

La observación de problemas éticos relacionados con la identidad institucional, en tanto que los contenidos de esa identidad son adversos a la eficiencia administrativa, es una perspectiva que ha cobrado fuerza en las sociedades democráticas de Occidente. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha publicado un Informe “La Construcción de una Infraestructura Ética en la

Gestión Pública” (1998). Según este Informe, existe una preocupación recientemente descubierta por los valores democráticos y éticos de los funcionarios públicos, porque de él depende directamente la hechura y aplicación de las políticas públicas, de modo que valores adecuados se transforman en disposiciones también adecuadas para implementar las políticas y tratar honesta y correctamente a los ciudadanos. Según el Informe,

El servicio público afronta desafíos y presiones difíciles. La aparente disminución de la confianza en el gobierno plantea un importante desafío político tanto para los países miembros de la OCDE como para los que no lo son. Los funcionarios públicos enfrentan nuevos y distintos objetivos y conflictos de intereses debido a las reformas del sector público, como la delegación de responsabilidades y la mayor discreción administrativa, la relación cambiante entre sectores público y privado, y la mayor dependencia de los mecanismos de mercado. De modo que, la fiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios públicos son, en este sentido, factores vitales de la buena gobernanza, y la integridad de los políticos y funcionarios públicos es un ingrediente decisivo de una sociedad democrática. En general, la integridad y la ética –normas elevadas en el servicio público- se han convertido en factores clave de la calidad del gobierno (OCDE, 1997, 47).

Instituciones como la OCDE comprenden, al unísono de los nuevos análisis de las instituciones políticas, que no puede desprenderse como en el modelo burocrático el proceso de implementación de las políticas públicas de la ética y la acción del funcionario público. Esta condición viene aparejada directamente con la necesidad de implementar políticas públicas de Formación de Funcionarios que, basadas también en la calidad ética del servicio público, generen las condiciones iniciales de cambio en dirección a dejar atrás una tradición republicana de 200 años de ineficiencia y corrupción en la administración pública. Ahora bien, esto conduce a la interrogante ¿con qué valores éticos debe contar un funcionario público?

En Venezuela, a esta pregunta que se ha intentado responder sin éxito completo durante la última década desde la promoción del Informe de la OCDE de 1998, debe agregarse la interrogante sobre ¿qué institución especializada podría ser Escuela de Valores Éticos para el funcionario público? Dos interrogantes que van unidas en el país y que, al parecer, se encuentran necesariamente relacionadas con la construcción de instituciones especializadas en formación de profesionales de la

administración pública en pre y post grado, con el diseño de Convenios entre Estado y Universidades Autónomas con el fin de modificar las tendencias del privatismo organizacional al que están dirigidas las carreras de administración y contaduría y con Acuerdos nacionales e internacionales como las Becas Gran Mariscal de Ayacucho.

Conclusiones

Al principio de esta investigación se planteó la relación que tiene la eficiencia de las instituciones administrativas del Estado venezolano con: a) la existencia de instituciones especializadas en la formación de funcionarios públicos, b) la estabilidad de las estructuras de formación política e ideológica de agentes administrativos públicos y, c) los cambios recientes en la gestión de recursos humanos a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública en el año 2002.

Al respecto, en el debate actual sobre la situación de las instituciones administrativas del Estado democrático, la disminución de los niveles de confianza de los ciudadanos y el socavamiento de la eficiencia del Gobierno en dar respuesta a sus demandas se ha vuelto central en la Ciencia Política contemporánea. El debate se ha dividido en dos vetas principales que parten, a su vez, de un *retorno del Estado como objeto de estudio de la ciencia y la sociología política y administrativa*: la reinención del desempeño de las instituciones administrativas y la importancia del ambiente institucional y de las condiciones éticas y valorativas de los agentes de la administración pública.

Entre los principales autores de movimiento de reinención gubernamental, el texto de Osborne y Gaebler (1994), se presenta como el paradigma de fundación de toda una gama de estudios sobre la necesidad, primero, y la posibilidad, luego, de reinventar el gobierno y las instituciones administrativas, especialmente de reinventar

las formas de organización burocrática y centralizada del Estado contemporáneo. Por su parte, la segunda veta cuenta con los Informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) sobre la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas y la necesidad de reconstruir la ética y los valores democráticos y de transparencia de los funcionarios públicos.

América Latina parece encontrarse a medio camino de ambos debates: desde el Informe del Banco Mundial de 1997, *el Estado en un mundo en transformación*, se ha prestado mucha más atención a los proyectos de reforma institucional del Estado; algo que en el pasado no era parte de las políticas de reforma y modernización de la administración pública. La reflexión sobre la búsqueda de modelos latinoamericanos de reforma se ha hecho presente y comienza, como el caso de Venezuela, por transformar las bases constitucionales y por repensar la primera y la segunda ola de reformas del Estado llevadas a cabo en los años ochenta y noventa del siglo XX.

Ciertamente, desde el año 1958 en que se inicia la era democrática del país en Venezuela teóricos y políticos prácticos han entendido que la reforma se ha convertido en un marco propio de la vida política del país. Tres Comisiones de Reforma indican la importancia de éste sector en la vida institucional: la búsqueda de respuestas a las demandas de modernización, iniciadas en el país con el Informe Emmerich de 1958, continúa hoy sin ser contestada. Pretender reinventar las instituciones estatales podría ser una respuesta a la demanda de la modernización institucional, pero deben establecerse algunas reflexiones críticas para no aplicar estilos y procesos de la política reformista que no puedan adaptarse ni implementarse en el sector público de Venezuela y de América Latina.

Reinventar el gobierno, principalmente, es acceder a un enfoque novedoso de la administración: atender a los agentes gubernamentales. En este sentido, la dinámica de la vida política se establece en buena medida entre las comunicaciones de los altos

y los bajos niveles de la administración pública, y entre los niveles inferiores de la administración y los ciudadanos. Quedarse en el análisis estructural de las normas que regulan los procesos de implementación de las políticas públicas desestima la importancia del recurso humano del sector público y, con esto, la importancia de un ambiente de trabajo adecuado para mejorar la condición de ineficiencia de la administración.

Dentro del marco de lo que pueda abarcar el movimiento de reinención, la preocupación por la condición de profesionalización del administrador público es de vital importancia. Experiencias de Reino Unido, Francia y Estados Unidos demuestran que la diferencia excesiva entre la formación técnica y tecnológica de los gerentes superiores y los funcionarios encargados de aplicar las políticas públicas crea situaciones de descomunicación que conducen rápidamente a la ineficiencia institucional.

Además, siguiendo a Guy Peters (2001), dadas las condiciones de una administración pública encargada hoy de muchas más tareas que en el pasado, no se pueden permitir riesgos de suponer que las normas adecuadas sean suficientes para dinamizar correctamente a las instituciones. Los funcionarios públicos de los niveles inferiores, esos mismos que en el cuadro de las normas no parecen tener voz ni voto, son los que recogen gran parte de la información de los ciudadanos, de sus demandas, sus expectativas y sus enfoques sobre la administración; también esos funcionarios son los que hacen de la política pública un hecho real, no se pueden desestimar como parte de un gran engranaje que parece moverse como por arte de magia “burocrática”.

A los funcionarios es necesario colocarlos en situaciones en que puedan desenvolverse de la mejor manera posible en el marco de sus órdenes bien delimitadas, es decir, es necesario reconstruir las teorías y las condiciones de los ambientes institucionales adecuados para el éxito de las funciones públicas. De esta

manera, las políticas de formación y profesionalización se unen a las condiciones ambientales para el desarrollo del potencial de esas políticas y a los valores de los funcionarios para aceptarlas. El centro de la atención se traslada desde las normas y condiciones estructurales a la gestión de las buenas relaciones entre funcionarios y de los recursos que estos necesitan.

En Venezuela, a excepción de las políticas de reforma implementadas por la Comisión de Administración Pública desde 1958 hasta 1969, el interés por los recursos humanos de la administración en los procesos de modernización del Estado no ha sido un tema central. Si bien, la reforma se presenta como parte de la vida política, al no establecerse un verdadero interés por la situación de la formación de los recursos humanos y de su gestión estratégica, difícilmente puedan enfrentarse con claridad técnica los problemas de ineffectividad e ineficiencia de las instituciones administrativas del Estado.

Las experiencias de la Comisión para el Estudio y la Reforma de las Instituciones Administrativas Públicas (CRIAP) y de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), al compararse con el interés demostrado por la CAP por el tema de los recursos humanos, que el éxito de las reformas no puede distanciarse de las preocupaciones por el tipo técnico y tecnológico de los administradores. Estas experiencias también demuestran que cuando se atiende de forma exclusiva a la formación de los cuadros gerenciales superiores y se descuidan los niveles inferiores de la administración, los proyectos de reforma están destinados al fracaso, como ocurrió con el Proyecto de Reforma Integral del Estado de la COPRE del año 1988.

Y es que el *desinterés* por la profesionalización adecuada de los recursos humanos de la administración ha sido una constante desde 1969, año en que se adscribe la CAP a la Oficina Central de Planificación del Estado. Hasta la primera

década del siglo XXI, no se discutió una nueva ley de carrera administrativa. Y la reducida discusión en torno a la Ley del Estatuto de la Función Pública permitió que, desde la primera publicación en Gaceta Oficial en el año 2001, hasta su publicación y ratificación definitiva en el año 2002, se borrarán de sus normativas las políticas de formación de los funcionarios a través de la Escuela Nacional de Gerencia Pública.

La inexistencia de instituciones especializadas en la formación de funcionarios para el sector público es una constante de las políticas de reforma institucional del Estado en Venezuela. Esta condición dificulta la actualización de los conocimientos de los funcionarios tanto como hace innecesariamente complejo el proceso de educación política de los funcionarios destinados a la función pública. Junto a esto, las visiones *gerencialistas* y *de corte privatista* de los programas de estudio de las Universidades venezolanas como la UCV, ULA; USB e IESA, desplazan las condiciones para que el administrador, graduado en estas instituciones, use sus conocimientos a favor de reinventar las instituciones del Estado.

Desde el ámbito de la planificación de las políticas públicas también se han cometido errores importantes:

a) No se han establecido políticas de Convenio entre las Universidades y las gerencias de recursos humanos del sector público, con el fin de discutir posibles reformas en los pensum de estudio de las licenciaturas de Administración y Contaduría Pública;

b) No se han implementado políticas de scouts para extraer de las universidades recursos humanos con capacidades técnicas y tecnológicas de excelencia;

c) Los Convenios internacionales como las Becas Gran Mariscal de Ayacucho tienen una visión de formación de funcionarios *gerencialista* y *privatista* semejante a la que poseen las universidades del país;

d) No existen Convenios con los Programas de Postgrado para incluir en las Universidades Autónomas, cuyo presupuesto depende del Ejecutivo Nacional, a cuadros de funcionarios con tarifas preferenciales para el sector público;

Por último, e) instituciones como la INAHP, la FEGS, la EVP y el SNA poseen una tendencia tributarista heredada y difícil de combatir, y aunque los esfuerzos han sido grandes en materia de construcción de una ética de la reinención de las instituciones administrativas, sólo los funcionarios de la capital del país pueden acceder a estos programas de estudio.

Según las experiencias de administraciones públicas que pueden definirse como eficientes, el generalismo y el especialismo representan opciones ideales de formación de los funcionarios públicos: según el generalismo, las capacidades técnicas y tecnológicas de los titulados universitarios son integradas mediante ofertas atractivas de trabajo al sector público, donde la ética del servicio civil se encarga de identificarlos con la gestión de los recursos públicos; según el especialismo, la formación de los funcionarios depende, principalmente, de la existencia de una Escuela de funcionarios públicos a nivel de pre y post grado, en el que ética y conocimiento se fusionan en las cátedras de las materias ofertadas.

Al contrastar estos modelos ideales con la situación de los recursos humanos en Venezuela, se puede observar que para aplicar un modelo generalista la administración pública se presenta como una Escuela negativa de ineficiencia tradicional que dificultaría la absorción de los conocimientos *gerencialistas* y *privatistas* de los graduados de las Universidades del país, lo que actualmente está ocurriendo. Para aplicar un modelo especialista, se requiere hacer realidad la propuesta de la primera Ley del Estatuto de la Función Pública según la cual se debe fundar una Escuela Nacional de Gerencia Pública en pre y post grado, una cuestión que está lejos de realizarse.

Entre las dos opciones, Venezuela puede aprovechar las condiciones actuales para que las políticas de formación de sus funcionarios sean efectivas y cambie con ello los niveles de ineficiencia que posee el Estado: la dependencia presupuestaria de las universidades autónomas permite que se discuta nacionalmente el cambio de los programas de licenciatura en Administración y Contaduría Pública, de modo que puedan integrarse menciones de formación para el sector público y cátedras dirigidas a la administración de los recursos de este sector. También la capacidad financiera actual del Estado permite que, o bien se modifique el perfil de los egresados de la ENAHP, o bien se amplíen sus menciones. Por último, la fundación de la Escuela Nacional de Gerencia Pública debería ser una prioridad de las políticas de formación de funcionarios públicos.

No obstante, resulta necesario que la gestión de recursos humanos se presente como una política estratégica del Estado y como guía de la modernización de la administración pública venezolana. En el Informe de Desempeño de 2005 se criticaba duramente a la política de gestión de recursos humanos porque no había adelantado un censo integral de administradores, porque no se había establecido el Reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública, y porque no se materializaban las condiciones estructurales para que la Ley del Estatuto fuera aplicada. En el mismo Informe se afirman las deficiencias de visiones estratégicas sobre los ambientes institucionales, sobre los materiales con que cuentan los funcionarios para hacer materiales las políticas públicas, y sobre la descomunicación de los funcionarios entre sí. Además, desvincular la política de sueldos, salarios y prestaciones de los méritos, a causa de la falta de información de las fragmentadas oficinas de gestión de recursos humanos del sector público genera condiciones de ralentización del trabajo administrativo, pues se trabaje más o menos, con mayor o menor eficiencia y resultados, no guarda relación con el sistema de compensaciones.

Otro de los problemas que se presentan en las políticas de formación de los funcionarios públicos es la relación entre capacidad y estabilidad laboral. Según algunos últimos Decretos de la Presidencia de la República, buena parte de los puestos de trabajo de la administración han sido definidos como “cargos de libre nombramiento, remoción y de confianza”. Esto condiciona al desempeño individual de los funcionarios y reduce la posibilidad de implementar todas y cada una de las capacidades técnicas y tecnológicas de los funcionarios en sus actividades cotidianas. Por último, ante la crisis de los partidos políticos y las condiciones negativas que representa la actual administración pública como Escuela de funcionarios, los esfuerzos por definir políticas claras de formación técnica, tecnológica y ética de profesionales del sector público resulta vital. Si lo que se desea es modernización y hacer eficiente a la administración del Estado, las políticas de Convenios Nacional e Internacionales no sólo deben ser una opción sino también una necesidad que no puede desperdiciarse.

Referencias bibliográficas

Libros y textos especializados.

Amaro, R. (1995). *Introducción a la Administración Pública*. México Df, Mc Wraw-Hill.

Angulo, A; Loaiza, L. y Moreno, A. (2000). *La Ilusión del Bienestar*. Mérida, Universidad de Los Andes.

Angulo, O. (1997). *La Descentralización del Poder*. Valencia-Venezuela, Universidad de Carabobo.

Apter, D. (1992). *Estudios sobre la Modernización*. Buenos Aires, Amorrortu.

Argyris, Cr. (1982). *Algunos límites del hombre racional en la teoría de las organizaciones*. Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Materiales para la Promoción de la Administración Pública N° 41.

Aron, R. (1998). *Escritos Políticos*. México Df. Fondo de Cultura Económica.

Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Tecnos.

- Bañon, R. y Carrillo, E. –Comp- (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza.
- Barzelay, M. (2000). *Atravesando la Burocracia*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Bautista, D. (2010). *La ética en la gestión pública*. México Df. Universidad Nacional Autónoma de México – Universidad Pedagógica Nacional.
- Bobbio, N. (2002). *El futuro de la democracia*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las Organizaciones son Públicas*. México Df, Fondo de Cultura Económica.
- Brewer-Carías, A. (1998). *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico*. Caracas, Cuadernos para la Reforma Administrativa.
- Broitman, L. (1996). *La Desconfianza en la Capacidad de Gestión Regional*. Caracas, Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado en Venezuela.
- Cabrero, E. y Contreras, J. (1997). *Del administrador al gerente público*. México Df. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Calcaño, L. y López Maya, M. (1988). *Venezuela: los actores políticos ante la reforma del Estado*. En Castro, H (Coord). *¿Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO.
- Caminal Badia (1996) –Comp- *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos.
- Carrera Damas, G. (1985). *La Necesaria Reforma del Estado*. Caracas, Grijalbo.
- Casás, J. (1999). *Los principios del Derecho Tributario*. Buenos Aires, Universidad de buenos Aires.
- Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (1998). *Una nueva gerencia pública para América Latina*. Consejo Directivo del CLAD, Caracas, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo.
- Chevalier, J. y Loschak, D. (1993). *La Ciencia Administrativa*. México Df, Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, M. (1996). *El Fenómeno Burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu.

- Crozier, M. y Erhard, F. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México Df. Alianza Editorial.
- Del Rosario, H. y Mascareño, C. (2002). *Las Relaciones Intergubernamentales en el Marco de la Descentralización Venezolana*. En Ospina, S. y Pelfold-Becerra, M (Comp.). *Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales*. Caracas, Nueva Sociedad. Pp. 21-58.
- Dessler, G. (1996). *Organización y Administración. Enfoque Situacional*. Florida, Prentice Hall.
- Dror, Y. (1998). *La Capacidad de Gobernar*. México Df, Fondo del Cultura Económica.
- Dwight, W. (1979). *Administración Pública*. México Df, Trillas.
- Easton, D. (1979). *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Etkin, J. y Schvaverstein, L. (2000). *Identidad de las instituciones. Invarianza y cambio*. Barcelona-España, Paidós Editorial.
- Goodnow, F. (1999). Política y administración. En Shafritz, J. y Hyde, A. (Comp.). *Clásicos de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica, pp.97-102.
- Gulick, L. (1999). Notas sobre la teoría de la organización. En Shafritz, J. y Hyde, A. (Comp.). *Clásicos de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica, pp. 189-205.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México Df, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, R. (2008). *La Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, y el Instituto Universitario de Tecnología: La casa de formación del funcionario público*. Caracas, Ediciones de la ENAHP.
- Hinmmergen, L. (2009). *Desarrollo y Políticas Administrativas. Lecciones desde América Latina*. Buenos Aires. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Iglesias, A. (2009). *La Formación en Administración Pública en América Latina*. La Habana, Universidad de La Habana.

- Iglesias, A. y Tabares, L. (2010). *La formación en administración pública en América Latina, Canadá y Cuba: particularidades y tendencias actuales*. La Habana, Secretaría de Prensa del Estado – Boletín Informativo para cuadros del Estado.
- Jatar, A. J. (2008). *El Apartheid del siglo XXI. La información al servicio de la discriminación política*. Caracas, SUMATE.
- Jellinek, G. (1999). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires, Albatros.
- Jiménez-Castro, W. (1995). *Introducción al Estudio Jurídico de las Teorías Administrativas*. México Df, Limusa.
- Kettl, D. (1999). *¿Reinventar al Gobierno? Evaluación de la revisión de desempeño nacional*. En Shafritz, J. y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México Df, Fondo de Cultura Económica. pp.1045-1072.
- Kliksberg, B. (1993). *Universidad, Formación de Funcionarios y Sector Público en América Latina*. México Df, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo-Fondo de Cultura Económica.
- Koontz, H. y Weihrich, H. (1998). *Administración. Una Perspectiva Global*. México Df, Mc Wraw Hill.
- La Roche, H. (1976). *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*. Maracaibo, Universidad del Zulia.
- López, J. (1996). *Administración Pública y Vida Económica*. México Df, Porrúa.
- March, D. y Olsen. J. (1998). *El Redescubrimiento de las Instituciones*. México Df, Fondo de Cultura Económica.
- Marín Boscán, F. (2005). *Aspectos de la inspección del trabajo en Venezuela*. México Df. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mascareño, C. (2003). *Las políticas públicas entre las realidades emergentes. Notas para la discusión*. Caracas, Cuadernos del CENDES, Universidad Central de Venezuela.
- Méndez, J. (2001). Estudio introductorio a la Obra de Peters, G. *La política de la burocracia*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Michels, R. (2001). *Los partidos políticos*. Buenos Aires, Amorrortu.

- Mills, C. W. (1989). *La élite del poder*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, Amado (2004): Descentralización y Globalización en Venezuela, en Angulo, Alfredo, Loaiza Luis y Moreno, Amado: *La Ilusión del Bienestar, Globalización, descentralización y antidesarrollo en Venezuela y América Latina*. Universidad de Los Andes, Mérida, pp.159-179.
- Münch, R. (1991). Teoría Parsoniana actual. En busca de una nueva síntesis. En, Giddens, A; Turner, J. (Editores). *La Teoría Social Hoy*. Madrid. Alianza. pp.155-204.
- Muñoz, P. (1974). *Introducción a la Administración Pública*. México Df, Fondo de cultura Económica.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1994). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1990). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona-España, Paidós.
- Oszlak, O. (2009). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*. Buenos Aires, Documentos de Estudios del Centro de Estudios Sociales (CEDES).
- Panbianco, A. (1999): *Las Burocracias Públicas*. En Pasquino, G. *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Alianza. pp. 365-409.
- Paramio, L. (2003). *Reforma del Estado y desconfianza política*. Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Documentos de Trabajo 02-22.
- Penfold-Becerra, M. (2002). *Introducción a la Gerencia de las Relaciones Intergubernamentales*. En Ospina, S, y Pelfold-Becerra, M. *Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales*. Caracas, Nueva Sociedad. Pp. 11-20.
- Pereira, L. (2005). *La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*. Buenos Aires, Jefatura del Gabinete de la República de Argentina.
- Peters, G. (2001). *La política de la burocracia*. México Df. Fondo de Cultura Económica.
- Pulido, M. (1996). *Gobernabilidad Democrática*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

Rachadell, M. (1974). *La Reforma de la Organización y el Régimen del Factor Humano en la Administración Pública en Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.

Ramoni, J. (2007). *Estudio comparativo de salarios entre trabajadores públicos y privados en Venezuela*. Caracas, Ediciones del Banco Central de Venezuela.

Rey, J. (1998). *Los Desafíos de las Democracias*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica clásica*. México, Mc-Graw-Hill.

Rivas Leone, A. (2010). *En los bordes de la democracia. La militarización de la política venezolana*. Mérida-Venezuela, Universidad de Los Andes – Centro de Investigaciones de Política Comparada.

Rivas Leone, J. (2008). *Los Desencuentros de la Política Venezolana. Nacimiento, consolidación y desintitucionalización de los partidos políticos, 1958 2007*. Caracas. Fundación para la Cultura Urbana. Universidad de Los Andes.

Rodríguez, J. (2008). *La formación a distancia de los funcionarios públicos*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Salazar, L. (1976): *Organización y Métodos Administrativos*. Lima, Doma Editorial.

Sanz, A. (1996). La Administración Pública. En Caminal Badía, M. (Coord). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos.

Sartori, G. (1998). *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza.

Shafritz, J. y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica.

Spink, P. (2007). *La modernización de la administración pública en América Latina: evaluación, de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y agencias reguladoras*. Caracas, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo.

Taus, G. (2005). *Creación de infraestructura ética. Elemento esencial para el desarrollo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública – II Curso de Profesionalización de la Función Pública.

Thompson, D. (1998). *Ética pública y cargos públicos*. Barcelona, Gedisa.

- Viloria, M. (1997). *Modernización de la Administración como Instrumento de la Democracia*. Madrid, Ministerio de Administración Pública.
- Wallace, P. (1999). El cambio de trabajo, de la fuerza laboral, de las expectativas. En Shafritz, J. y Hyde, A. (Comp.). *Clásicos de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica. pp. 1088-1108.
- Walzer, M. (1999). *Democracia y Sociedad Civil*. Madrid, Alianza.
- Weber, M. (1978). *¿Qué es la Burocracia?* Madrid, Orbis.
- Weber, M. (1999). *Estructuras de Dominación*. Madrid. Alianza.
- Weber, M. (2008). *Sobre la teoría de las ciencias sociales*. México Df. Fontamara.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. En Shafritz, J. y Hyde, A. (Comp.). *Clásicos de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica, pp.73-96.
- Wright, D. (1999). Comprensión de las relaciones intergubernamentales. En Shafritz, J. y Hyde, A. (Comp.). *Clásicos de la administración pública*. México Df. Fondo de Cultura Económica, pp.1109-1138.

Artículos de publicaciones especializadas.

- Alcántara, G. (2009). “La formulación de las políticas de salud en la globalización desde el enfoque del nuevo institucionalismo”. **Revista Venezolana de Ciencia Política**. N°36, Julio-diciembre, pp.111-127.
- Almond, G. (1992). “El retorno al Estado”. **Revista Sociológica**. Año 7, N° 19, Mayo-Agosto, Universidad Autónoma Metropolitana de México. pp.8-28.
- Almond, G; Flanagan, S; Skocpol, Th. (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta *keynesiana* a la Gran Depresión”. **Revista Zona Abierta**, N° 63/64, Madrid, Pablo Iglesias. pp.45-72.
- Álvarez, C. (2006). “Profesionalización de la administración Pública en Venezuela”. **Anuario de Estudios de Administración de la Universidad del Zulia**. N° 29, pp. 155-176.

- Asprino, M. y Grimaldo, J. (1998): "Estrategias para el Fortalecimiento de los Municipios". En Revista **Provincia**. N. 5 y 6. Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Pp. 75-80.
- Banko, C. (2008). "De la descentralización a la nueva geometría del poder". **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Vol.8, N° 2, Mayo-Agosto, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp.167-184.
- Barrios, A. (1996). "Descentralización Fiscal y Estabilidad Económica en Venezuela. Serie política Fiscal, N° 94. Santiago de Chile. Proyecto Sobre Descentralización Fiscal en América Latina.
- Barrios, A. (2000). "El financiamiento de la descentralización en Venezuela". **Cuadernos del CENDES**. Año 17, N° 45, Septiembre-Diciembre, Caracas, pp.51-66.
- Cavadias, E. (2001). "El nuevo institucionalismo en América Latina". **Revista Ciencias de Gobierno**. Año 5, N° 10, Zulia-Venezuela, Instituto Zuliano de Estudios Políticos y Sociales. pp.11-25.
- Cavadias, E. (2001). "El Nuevo Institucionalismo en América Latina". **Revista Ciencias de Gobierno**, Año 5, N°10. Zulia-Venezuela. Pp.1-25.
- Chávez, A. (2001). "Política Social: un enfoque productivo". En Revista **Contribuciones**. N. 1. Buenos Aires, Fundación Honrad Adenauer. Pp. 129.152.
- Córdova, E. (2009). "Los programas de postgrado para la administración pública en Venezuela ¿qué y cómo se aprende?" **Revista Investigación y Postgrado**, Vol. 24, N° 3, Zulia-Venezuela, Universidad del Zulia, pp.67-85.
- Córdova, E. (2009). "Los Programas de Postgrado para la Administración Pública en Venezuela ¿Qué y cómo se aprende? **Revista Investigación y Postgrado**. Vol. 24. N°3. Zulia-Venezuela. Universidad Autónoma del Zulia. Pp.67-85.
- Espinoza, R. (2004). "Gerencia de recursos humanos en Venezuela". **Revista Visión Gerencial**. Año 3, Vol.3, N° 2, Mérida-Venezuela, Universidad de Los Andes, pp.80-83.
- Espinoza, R. (2004). "Gerencia de Recursos Humanos en Venezuela". En **Revista Gerencial**, Año 3, Vol.3, N°2, Julio-Diciembre, Caracas. Pp.80-83.
- Fernández, M; Morales, J.; Párraga, J. (2010). "Los derechos fundamentales en la Constitución venezolana de 1999: una breve reflexión garantista". **Revista**

Capítulo Criminológico. Vol. 38, N° 3, Julio-Septiembre, Universidad del Zulia, pp. 255-280.

Fuenmayor, J. y Ochoa, H. (2003). “Descentralización y modernización administrativa en las gobernaciones en Venezuela. El caso del Estado Zulia”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.** Vol. 9, N° 1, Enero-Abril, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 185-201.

Fuenmayor, J. y Ochoa, H. (2003). “Descentralización y Modernización Administrativa en las Gobernaciones en Venezuela”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.** Vol.9, N°1, Enero-Abril. Zulia-Venezuela. Pp.185-210.

González, F. y Rangel, C. (1998). “El Financiamiento de la Gestión Pública Local”. **Revista Provincia.** N. 5 y 6. Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Pp. 81-98.

Hidalgo, M. (1998). “Consolidación y Crisis del Sistema Venezolano de Partidos Políticos” **Revista Politeia.** N. 21. Instituto de Estudios Políticos, Caracas, Universidad Central de Venezuela. Pp. 63-106.

Iturraste, F. (1984). “Sindicalización del sector público. Avances y retrocesos”. **Revista Nueva Sociedad.** N° 70, Enero-Febrero, Caracas, pp.81-94.

López Maya, M. (2003). “Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.** Vol.9, N° 1, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp.211-226.

March, J. y Olsen, J. (1993). “ El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”. **Revista Zona Abierta,** N° 63/64, Madrid, Pablo Iglesias. pp.1-43.

Martínez, R. (1993): “La Modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas” En revista **Política y sociedad.** N°13. Madrid, Departamento de Ciencia Política y Administración de la Universidad Complutense, pp 9-20.

Morales, L. (1997). “Las escuelas de gobierno y las universidades”. **Revista Educación y Sociedad.** Vol.8, N° 1, Zulia-Venezuela, IZEPES, pp. 111-118.

O'Donnell, G. (2002). “Ilusiones sobre la Consolidación”. En Revista **Nueva Sociedad.** N. 180-181. Julio-Agosto/Septiembre-Octubre, Caracas. pp. 311-332.

Porras, A. y González, H. (2008). "Formación para la administración municipal basada en la participación popular protagónica". **Revista Venezolana de Gerencia**. Año 13, N° 44, Zulia-Venezuela, Universidad del Zulia, pp.595-615.

Portantiero, J. (2002). "La Múltiple Transformación del Estado en América Latina". En Revista **Nueva Sociedad**. N. 180-181. Julio-Agosto/Septiembre-Octubre. Caracas. pp. 158-168.

Przeworski, A. (2004). La Última Instancia: ¿Son las Instituciones la Causa Primaria del Desarrollo Económico? Encuentro sobre Instituciones, Comportamiento, y Resultados, CEBRAP, Sao Paulo, Marzo 12-14, 2004.

Raimondo, E. y Echeagaray, F. (1991). "Repensando la Democracia desde el Ajuste: una perspectiva crítica". **Revista Nueva Sociedad**. N° 113, Mayo-Junio, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp.84-90.

Ramírez, J. y Navarro, E. (1999). "Formación para la nueva gerencia pública". **Academia. Revista Latinoamericana de Administración**, N° 23, México Df. Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, pp.113-126.

Santana, L. y Negrón, M. (1996). "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas". **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. N° 6, Julio, Caracas, CLAD, pp.1-10.

Santiso, C. (2001). "Gobernabilidad Democrática y Reformas Económicas en América Latina". En Revista **Instituciones y Desarrollo** N. 8 y 9. Barcelona-España, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Pp. 325-366.

Schmitter, Ph. (1994). "El corporatismo ha muerto ¡Larga vida al corporatismo!". **Revista Zona Abierta**. N° 67/68, Madrid, Pablo Iglesias. pp.61-84.

Documentos Oficiales y Legislativos.

Banco Mundial (1997). *Informe del Mundo 1997. El Estado en un Mundo en transformación*. Caracas, Editorial del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela (1988). *La reforma integral del Estado venezolano*. Caracas, Ediciones de la Secretaría de la Presidencia de la República.

Congreso de la República de Venezuela (1975). Ley de Carrera Administrativa. Gaceta Oficial N° 1.745 del 23 de Mayo.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Gaceta Oficial Extraordinaria N°5.453 del 24 de Marzo de 2000.

Federación de Trabajadores del Sector Público (2004). *Convención colectiva marco de los funcionarios de la administración pública nacional*. Caracas, Ministerio del Poder Popular para el Trabajo.

Fernández, Y. (2005). *Estudio del gasto público social en Venezuela*. Caracas, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cooperación Técnica Alemana.

González, R. (2002). *Informe del Ministerio de Planificación y Desarrollo sobre la situación de las instituciones administrativas públicas en Venezuela*. Caracas, Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005). *Síntesis del diagnóstico. Caso venezolano. Informe sobre el desempeño nacional del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo*. Caracas, Talleres de Imprenta del Estado.

Ley del Estatuto de la Función pública (2002). Gaceta Oficial N° 37.522 del 06 de septiembre de 2002.

Ministerio del Poder Popular de Ciencia, Tecnología e Innovación (2005). Informe sobre la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2005-2010.

Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (2008). Memoria y Cuenta Anual. Caracas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997). *La construcción de una infraestructura ética para mejorar la confianza en las instituciones de gobierno. Informe 1997*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública - OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2005). *Aumentar la Confianza del Público. Medidas de Ética para los países OCDE*. Santiago de Chile, Ministerio de Economía.

Presidencia de la República (2002). Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial N° 37.522.

Presidencia de la República (2011). Decreto de Creación del Ministerio del Poder Popular para el Servicio de Asuntos Penitenciarios. Gaceta Oficial N° 39.721 del 26 de Julio.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2002). Disposición de definición de cargos de libre remoción y confianza en la administración pública nacional. Gaceta Oficial del 20 de Agosto, N° 37.509.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2003). Decreto de adscripción de cargos de la Procuraduría General de la República, la Contraloría General y los Despachos Ministeriales a la condición de Libre nombramiento y Remoción. Gaceta Oficial del 9 de Abril, N° 37.668.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2003). Decreto de disposición del cargo del Defensor del Pueblo como cargo de Libre nombramiento y Remoción. Gaceta Oficial del 20 de Octubre, N° 37.800.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2005). Decreto de adscripción de cargos de la administración pública nacional a la definición de Libre nombramiento y Remoción. Gaceta Oficial del 22 de Diciembre, N° 38.341.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *El estado de la democracia en América Latina: un análisis comparado de las actitudes de las élites y de los ciudadanos*. Salamanca-España, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Banco Interamericano para el Desarrollo (1999). *La Descentralización. Diálogo para el Desarrollo*. Caracas, Nueva Sociedad.

Unión Europea – Agencia Española de Cooperación Internacional (2007). *Planes estratégicos para las relaciones de los países de la Unión con Venezuela*. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Documentos en versión digital web

Ball, C. (1999). “Venezuela, fin del compadrazgo”. Disponible en versión digital: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-1999-03-01.html> (consulta 19 Septiembre 2011).

Diario El Informador Digital (2011). “El Aissami reconoce que la inseguridad es el principal problema del país”. Disponible en versión digital: <http://www.elinformador.com.ve/noticias/venezuela/gobierno/aissami-reconoce-inseguridad-principal-problema-pais/45269> (Revisado, 24 Septiembre de 2011).

Es Noticia Editorial (2007). “Venezuela tiene 2.184.238 empleados públicos”. Disponible en versión digital: <http://informecifras.com/?p=9075> (consulta 19 Septiembre 2011).

Escuela Venezolana de Planificación (2011). Programa de Estudios. Disponible en versión digital: <http://www.fevp.gob.ve/estudios.html>

Fraija, F. (2011). “Venezuela no tiene una institución encargada de formar a funcionarios de gobierno”. Disponible en versión digital: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/248634/venezuela-no-tienen-una-institucion-encargada-de-formar-a-funcionarios-de-gobierno/> (consulta 19 Septiembre 2011).

Noticias 24 Portal de Información y Opinión (2011). “Venezuela no tiene una institución encargada de formar a funcionarios de gobierno”. Disponible en versión digital: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/248634/venezuela-no-tienen-una-institucion-encargada-de-formar-a-funcionarios-de-gobierno/>

Ranking Web de Universidades del Mundo (2011). Disponible en versión digital: <http://www.webometrics.info/top500europees.asp>

www.bdigital.ula.ve