

# **La crisis del modelo de función pública**

## **En la administración nacional y municipal venezolana.**

### **Indice**

#### **1. Introducción**

#### **2. La gestión de recursos humanos en el municipio venezolano.**

### **1. Introducción**

La Ley de Carrera Administrativa fue la respuesta que ofreció el legislador a la estrategia de reforma administrativa planteada por la necesidad de incrementar la base de conocimientos del funcionario público. De esta manera se buscaba garantizar el éxito de la tecnificación administrativa. En efecto, tal como se mencionó, la Ley contiene las disposiciones que permitan el acceso a través del concurso público, normas para clasificar los cargos y asignar su remuneración, disposiciones para evaluar la actuación de los funcionarios y hasta normas para asegurar la competencia de los funcionarios por vía del adiestramiento.

No obstante las reiteradas críticas de algunos políticos hacia las bondades de la Ley de Carrera Administrativa, la experiencia del investigador permite aseverar que no es en estas disposiciones donde debe buscarse la causa de su aparente fracaso. En efecto, tras largos años de carrera profesional al servicio de la Administración Pública, vinculados al manejo de estas disposiciones, puede ratificarse la responsabilidad del Directivo - Administrador para tal conclusión.

Las razones para tal afirmación pueden resumirse así: la Administración no cumplió eficientemente el mandato del Artículo 35 de la Ley relativo al ingreso por concurso público, desvirtuó la figura del nombramiento contemplada en el Artículo 36 al evadirlo por vía del "contrato", no cumplió efectivamente las disposiciones del Artículo 37 relativas al período de prueba de los funcionarios, alteró el sistema de clasificación y remuneración de cargos, así como lo relativo a la calificación de los servicios y al sistema de adiestramiento.

Prueba de lo anterior se encuentra en las innumerables demandas presentadas por funcionarios públicos de ministerios e institutos autónomos ante el Tribunal de Carrera Administrativa, y juicios en la Corte Contenciosa Administrativa contra la República por incumplimiento de la Ley perdidos por la Administración en el transcurso de los últimos veinte años.

Similar situación se ha venido desarrollando a nivel de las administraciones regionales y locales. Quizás en grado superior y peligroso, pues, si bien el régimen de personal debía fundamentarse en las disposiciones estatutarias de las respectivas leyes de carrera administrativa, el fenómeno de la laboralización y sindicalización de la gestión agravó el problema hasta extremos insospechados. En consecuencia, no parece ser la inexistencia de un sistema formal de administración de personal basado en el mérito la causa básica de la ineficiencia e ineficacia de la Administración. Las razones pueden ser localizadas en el llamado "sistema de botín" que caracteriza la Administración del Sector Público, y en el hecho de que la Ley de Carrera Administrativa excluye de su aplicación a los responsables de su aplicación.

En este orden de ideas, Martínez (1996) afirma que un problema básico en la actual administración pública venezolana es la excesiva injerencia política, determinante de la discrecionalidad de las decisiones públicas y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de la competencia de los funcionarios. En este sentido, expone Martínez (1996), una modificación relevante debe estar referida a desarrollar una administración eficiente caracterizada por la estabilidad en la función, la competencia técnica, la eficiencia, el cumplimiento de la ley y el principio del mérito. Elementos todos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa vigente.

En consecuencia, la debilidad fundamental del marco jurídico actual en materia de personal público en general, parece encontrarse en que los funcionarios gerenciales, responsables de la Administración, quedan exceptuados del sistema de mérito. Según recientes estadísticas de la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República, más de dos tercios de los puestos gerenciales de la Administración Pública están sujetos a la condición de libre nombramiento y remoción.

En efecto, Quintín (1996) es categórico al plantear que los niveles directivos de la Administración Pública representan un rol estratégico en el proceso de modernización del aparato gubernamental. De hecho, continúa, la desburocratización de la Administración, la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, la motivación y desarrollo del funcionario, la adopción de estructuras administrativas adecuadas, la instrumentación de tecnologías pertinentes y eficaces, la resolución de la compleja trama

psicosocial de las organizaciones públicas, y tantos otros fenómenos organizacionales, son fundamentalmente procesos que están dentro de la esfera de atención del gerente público. Quintín (1996) al intentar identificar los rasgos de la ineficiencia institucional y su atribución a la gerencia pública, la explica así:

- a) El ingreso a cargos gerenciales no requiere requisitos de capacidad profesional;
- b) No se encuentran definidas las fuentes de reclutamiento;
- c) No existe un organismo orientado a la formación de gerentes públicos que sirva como fuente sistemática de reclutamiento y selección
- d) No existe evaluación de rendimiento ni expectativa institucionalizada de permanencia
- e) Los cargos gerenciales no son descritos ni evaluados, por lo que se desconoce su perfil y los requerimientos para su desempeño
- f) No hay criterios idóneos para asignarles remuneración
- g) Se desconocen los factores e indicadores de una buena gestión
- h) Los cargos gerenciales están sujetos al llamado "sistema de botín"
- i) Excesiva individualidad en los gerentes, en perjuicio del trabajo en equipo
- j) Vulnerabilidad frente al tráfico de influencias
- k) Temor hacia la delegación de autoridad hacia sus colaboradores
- l) Carencia de experiencia
- m) Escaso conocimiento de las normas jurídicas que condicionan sus decisiones
- n) Limitadas capacidades y habilidades para comprender la conducta humana, así como para motivar al personal.
- o) Ausencia relativa de un sentido de previsión y de pensamiento estratégico.

Al respecto, Martínez (1996:124) explica: "...el problema del funcionamiento de la administración pública no es sólo una cuestión relacionada con mejoramiento de las estructuras y los sistemas, sino que además, es un problema de actitud de los recursos humanos frente a la función pública. Es decir, se hace necesario, como se ha dicho hasta el momento, conformar un equipo humano preparado que se encuentre atraído y estimulado por la función pública y que encuentre en ella buenas remuneraciones, las cuales van más allá del componente económico".

Completa su planteamiento Martínez (1996) afirmando que, de modo de viabilizar los planteamientos indicados, se hace necesario:

- a) Diseñar instrumentos legales que permitan la profesionalización de la gerencia pública estableciendo planes de carrera.
- b) Crear e instalar un centro de formación gerencial público dirigido a capacitar recursos humanos con potencial para ejercer cargos gerenciales.
- c) Diseñar, instrumentar e implantar un conjunto de modelos técnicos y sub-sistemas que permitan la captación, desarrollo, mantenimiento y administración de los recursos humanos que ocupan, u ocuparán, cargos gerenciales.

En resumen, la legislación venezolana en materia de función pública recoge los principales elementos del sistema de méritos y de profesionalización expuestos por los teóricos, sin embargo, al excluir de su aplicación a los funcionarios directivos, abrió las puertas para la injerencia partidista y política en la toma de decisiones relativas al funcionamiento de la Administración. Situación agravada por el hecho que este tipo de funcionarios pareciera no contar con la adecuada calificación profesional para ejercer sus competencias, y es dudable su capacidad de liderazgo de grupos humanos altamente especializados que requiere la creciente complejidad de las tareas públicas.

## **2. La gestión de recursos humanos en el municipio venezolano.**

La Ley Orgánica del Régimen Municipal dispone en sus Artículos 153 y 155 que el Municipio deberá establecer un sistema de administración de personal basado en el sistema del mérito y la carrera administrativa, al estilo de la función pública clásica. De este modo, se ordena establecer un sistema de remuneraciones acorde con las funciones que desempeñen; se determina la estabilidad de los funcionarios en sus cargos y un adecuado sistema de seguridad social. Se exceptúa, no obstante, lo relacionado con jubilaciones y pensiones de los empleados municipales al remitirla a la Ley nacional sobre esta materia. El personal obrero al servicio de la entidad queda excluido de este régimen al no otorgarle la condición de funcionario público.

Es de destacar, igualmente la disposición del Artículo 99 al señalar que en la Ordenanza contentiva del régimen de administración de personal, deberán establecerse requisitos y condiciones para ocupar los cargos de Directores o Jefes de las distintas unidades administrativas de los Municipios.

Aún cuando no se cuenta con datos o informes de los últimos seis (6) años de gestión municipal, se estiman válidos aún los principales hallazgos del estudio de Calzadilla con la colaboración de Feil y Palumbo desarrollado en 1993 para el IESA. En este sentido, se afirma que más de la mitad de las alcaldías cuentan con una Oficina de Personal, mientras en el resto aún no se cuenta con ella. Estas oficinas se ocupan, principalmente de realizar actividades administrativas rutinarias de registro y trámite. Su participación en decisiones relacionadas con creación de cargos, incorporación de personal, establecimiento de sueldos y tareas es muy limitada.

Efectivamente, la experiencia del investigador al frente de la Dirección de Personal de la Alcaldía de Maracaibo en el período 1993 - 1995, así lo confirman. La Dirección de Personal de la Alcaldía de Maracaibo estaba integrada por dos departamentos: uno, el más grande, dedicado a tareas relacionados con la elaboración de las nóminas de pago, trámites para el pago de prestaciones sociales, gestiones para la cancelación de compromisos contractuales y actividades de registro de personal. El otro, con el nombre de departamento de desarrollo organizacional, tenía a su cargo tareas de adiestramiento, seguridad social y seguridad industrial.

Tal como la confirma Calzadilla (1993), en las alcaldías no son frecuentes los sistemas de descripción de cargos; no existen manuales de organización y, cuando los hay, son obsoletos e inútiles; los sistemas de nómina suelen tener un desarrollo significativamente mayor que el observado en otros subsistemas de administración de personal; existen mecanismos de evaluación del rendimiento, por lo general, vinculados con el sistema de remuneraciones, pero rara vez integrados con el subsistema de adiestramiento y capacitación.

Merece destacarse, no obstante, lo expuesto en la Memoria y Cuenta del Alcalde de Maracaibo presentada a la Cámara Municipal en 1995, cuando afirma que, durante el trienio 1993-1995 la Dirección de Personal de la Alcaldía de Maracaibo diseñó e implantó un conjunto de subsistemas que tenían la misión de iniciar un proceso de modernización de la gestión de personal. Antes de ese período, no se contaba con criterios definidos para la creación de cargos, la asignación de sueldos ni el otorgamiento de recompensas.

En 1983 el Concejo Municipal de Maracaibo había promulgado la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados Públicos al Servicio de la Municipalidad del Distrito Maracaibo (Gaceta Municipal. Extraordinario No.116 del 11-08-83) sin embargo, la misma se consideraba letra muerta.

En 1993, diez años después de su promulgación, la citada Ordenanza no era utilizada para la administración del personal. De hecho, en ese año, en la oportunidad cuando el investigador recibía el cargo de Director de Personal, al preguntar sobre la localización de este instrumento legal, no recibió respuesta, siendo necesario recurrir a los archivos centrales de la entidad en su búsqueda.

Ciertamente, la Ordenanza recogía los principios del mérito y la profesionalización tomados literalmente de la Ley de Carrera Administrativa nacional, aún cuando con algunos errores. Por otro lado, la Ordenanza de Carrera Administrativa, al igual que la Ley de donde fue copiada, no incluye en su ámbito de aplicación al personal gerencial de la organización municipal.

En vista de lo anterior, todo el sistema de administración de personal se fundamentaba, por una parte, en los acuerdos que en esa materia había convenido la Alcaldía con los sindicatos actuantes en la misma: el sindicato de empleados municipales y el sindicato de obreros municipales; y por la otra, en los manejos clientelares de la gerencia municipal.

Calzadilla (1993) confirma la generalidad de estas actuaciones en las alcaldías venezolanas al exponer que las mismas se han constituido en un blanco importante para la actividad partidista convirtiéndose en un centro local de distribución de poder, empleo y recursos económicos. Los partidos políticos están interesados en ganar adeptos que estén en disposición de trabajar para ellos. Para atraerlos ofrecen, sobre todo, la posibilidad de conseguir un empleo y de tener perspectivas favorables.

En efecto, Calzadilla (1993:91) comenta: "Las prácticas de administración de personal están fuertemente influenciadas por la presencia del clientelismo. De alguna forma ello explica el escaso desarrollo de algunos sistemas de personal, como el de registro y control, el de reclutamiento y selección de personal y el de clasificación y valoración de cargos. En la gran mayoría de las alcaldías el sistema de registro y control es manual y carece de flexibilidad y confiabilidad. De este modo la información sobre el personal es inexistente inaccesible. Sin embargo, en algunos municipios grandes y medianos las alcaldías tienen sistemas automatizados."

Más adelante, refiriéndose al comportamiento de los empleados, Calzadilla (1993) afirma que en algunas municipalidades, una importante proporción del personal registrado en nómina está ausente del trabajo y muchos funcionarios declaran no conocer a sus propios supervisores. Se explica esta situación, en virtud de que la autoridad y el control efectivo no radica en la estructura formal, sino en las instancias de adscripción política detentadoras de la atribución de manejar nombramientos.

No obstante la realidad plasmada en los párrafos anteriores, se iniciaron algunos esfuerzos modernizadores. En este orden de ideas, tal como se comentó, el investigador tuvo la oportunidad de iniciar en 1993 un proceso de reforma en la administración de personal en la Alcaldía de Maracaibo. Para dar inicio al mismo se valió de algunas estrategias que permitieran su aceptación por el testamento político y que representaran necesidades muy sentidas de la organización. En efecto, el proceso se inició por la implantación de sistemas vinculados a la clasificación de los cargos, la asignación de remuneraciones y la evaluación del desempeño de los funcionarios. Otras reformas, principalmente relacionadas con la selección de funcionarios municipales para la Alcaldía, no se profundizaron. Así mismo, no fue posible adelantar cambios en la reforma de la Ordenanza de Carrera Administrativa para hacerla aplicable, y tampoco en la corrección de la, en extremo perjudicial, administración del personal de los institutos autónomos municipales.