

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Diálogo Regional de Políticas

**DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL  
DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN VENEZUELA**  
*Versión final*

Rosa Amelia González de Pacheco  
Caracas, diciembre de 2002

## **1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO**

El presente documento es un estudio de caso sobre el Sistema de Servicio Civil (SSC) en Venezuela. Se concentra en el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al gobierno central, aunque se presentan algunas estadísticas e indicadores cuantitativos que se extienden a la totalidad del sector público.

Recientemente, se aprobó en Venezuela una Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP), cuyo ámbito de aplicación comprende todo el poder ejecutivo en sus tres niveles: nacional, estatal y municipal; sin embargo, la Constitución de la República de Bolivariana Venezuela 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 en la LEFP, poseen un amplio margen de libertad para aplicarlos en sus jurisdicciones.

Siendo ese el caso, es preciso destacar que no existe en Venezuela un sistema unificado de gestión del empleo público y los recursos humanos. Esa circunstancia determina que sea sumamente engorroso reunir información estadística consolidada y, más aún, recoger datos cualitativos sobre la variedad de procesos y prácticas que se dan en el manejo del personal adscrito a los gobiernos subnacionales.

Para elaborar este trabajo, se analizaron algunos estudios previos sobre el tema ¿vale decir, no muy abundantes en el caso venezolano?, se examinó el nuevo marco legal vigente ¿derivado del desarrollo de los principios contenidos en la Constitución de 1999?, se realizaron diversas entrevistas con Directores de Recursos Humanos y directores de línea de varios ministerios y se hizo un importante esfuerzo de acopio de información estadística de las distintas fuentes disponibles.

## **2. RESUMEN EJECUTIVO**

Aunque existen algunas discrepancias entre las cifras reportadas por los organismos responsables de generar datos sobre el empleo público en Venezuela, el número total de empleados en el sector público para el año 2001 era aproximadamente 1.050.000 trabajadores. El Gobierno Central concentra cerca del 40 por ciento del personal, los entes descentralizados funcional y territorialmente poco más del 50 por ciento (un 25 por ciento cada grupo) y las empresas públicas alrededor de un 10 por ciento.

Del total de empleados al servicio de la Administración Pública Nacional<sup>1</sup> (unos 536 mil trabajadores),<sup>2</sup> sólo un 30 por ciento (en el orden de 160 mil empleados) corresponden a lo que comunmente se denomina el personal de carrera. El 70 por ciento restante está compuesto por obreros (33%), docentes (30%), médicos (5%) y personal de libre nombramiento y remoción (2%).

Hasta 1958 (año en que se produce la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez), no existía en la Administración Pública de Venezuela ningún sistema de administración de personal, ni una legislación de aplicación generalizada para el conjunto de los servidores públicos. Entre 1958 y 1960, el gobierno venezolano recibió apoyo internacional ?en el marco del Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas? para explorar las posibilidades de mejoras en la administración pública nacional. Atendiendo a las recomendaciones formuladas por los expertos internacionales, en junio de 1958 fue creada la Comisión de Administración Pública (CAP). La CAP se ocupó de preparar un proyecto de Ley de Servicio Civil y propuso la creación de una Oficina Central de Personal (OCP); sin embargo, estos planteamientos tropezaron con una cantidad de obstáculos políticos e institucionales que frenaron su aprobación. Finalmente, en 1960 se promulgó un Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional, mediante el cual se comenzó a organizar un sistema de personal.

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

En 1970, en el marco de un nuevo gobierno encabezado por el Presidente Rafael Caldera, se promulgó finalmente la Ley de Carrera Administrativa (LAC). Por más de tres décadas, esta ley rigió las relaciones entre la Administración Pública y sus funcionarios pero, a diferencia de lo que su denominación indica, en la práctica prevaleció un sistema "mixto" que se aproximaba más a un sistema de empleo que a un sistema de carrera.

En 1984 el gobierno venezolano creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Luego de un largo proceso de consulta y concertación con múltiples sectores de la vida nacional, en 1989 la COPRE presentó su propuesta de reforma administrativa. Dicha propuesta respondía a un diagnóstico estratégico que señalaba la existencia de dos disfunciones básicas en la

---

<sup>1</sup> Incluye los Ministerios e Institutos Autónomos Nacionales.

<sup>2</sup> Según cifras del Vice-ministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (VIPLADIN) del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD).

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

En 1999 se aprobó la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En respuesta al mandato establecido en su Artículo 144, en diciembre de 2001 se promulgó la Ley del Estatuto de la Función Pública. Entre los cambios más importantes que introduce la LEFP respecto a la anterior LAC, se pueden mencionar los siguientes: la introducción de la figura de los planes de personal como instrumento básico de la actividad de planificación de los recursos humanos en todos los órganos de la administración pública, las limitaciones al derecho a huelga y otras formas de protesta laboral por razones de servicio público, la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los respectivos concursos de ingresos y las limitaciones a la contratación de personal. En términos generales, se observa que aunque esta Ley corrige algunas deficiencias de la anterior LCA, difícilmente se puede afirmar que implique una profunda transformación de la concepción del Sistema de Servicio Civil en Venezuela.

Los indicadores cuantitativos que se presentan en este trabajo muestran que el sector público venezolano no es excesivamente grande, ni en función del número de empleados (el empleo público total representa poco más del cuatro por ciento de la población total), ni en términos económicos (sólo en el año 2001, el gasto total de personal de todo el empleo público superó el diez por ciento del PIB). Esto sugiere que la percepción del gigantismo de la Administración Pública que prevalece en la opinión pública venezolana responde ante todo a una evaluación cualitativa, es decir, cómo se compara la cantidad de recursos humanos y materiales asignados a la AP con su retribución en bienes y servicios ofrecidos a la población.

Si bien los indicadores cuantitativos de tamaño lucen bastante razonables, otros indicadores proporcionan signos de alerta; en particular, aquellos relacionados con los incentivos del Servicio Civil. En Venezuela, la compresión vertical general de los salarios en el año 2002 es igual a 6,35 (entre el sueldo del Ministro y el funcionario de apoyo administrativo de menor nivel), mientras que en 1991 era igual a 16. Esto muestra el aplanamiento que ha venido experimentando la estructura salarial de la APN, principalmente como consecuencia del estancamiento de los salarios de los funcionarios de alto nivel.

Otro problema importante, que se ha agudizado en los últimos años es la rotación de los cargos de alta dirección (Ministros). En el período comprendido entre febrero de 1999 y agosto de 2002, un total de 55 personas habían ocupado los 16 puestos existentes, para un índice de rotación de 3,44.

El análisis de los subsistemas del SSC en Venezuela que se presenta en este trabajo pone en evidencia un sistema afectado por una serie de patologías. El subsistema de planificación es uno de los más precarios, debido a varios factores: las deficiencias de los sistemas de información de personal, el excesivo grado de centralización que esta actividad ha tenido hasta ahora (antes en la OCP y recientemente en el MPD) y principalmente, la ausencia de una conciencia clara de la importancia de la planificación en la gestión de los recursos humanos de la AP. Respondiendo a esta situación, la LEFP ha introducido el concepto de los planes de personal, como nuevo instrumento de planificación de los RRHH; sin embargo, está por verse cuál será la capacidad de respuesta de los organismos de la APN respecto al uso de este recurso.

El subsistema de organización del trabajo tampoco cumple a cabalidad su función, debido fundamentalmente al exceso de rigidez en el diseño de los cargos. En Venezuela se maneja un clasificador único de cargos para toda la APN, conocido como “Manual Descriptivo de Clases de Cargos”; este manual contiene las especificaciones oficiales de todas las clases de cargos: denominación, grado, requisitos mínimos generales para su desempeño y descripción de las atribuciones y deberes generales inherentes al cargo. Por otra parte, cabe destacar que cuando se aprueba la estructura de una organización de la APN, se aprueban conjuntamente los cargos asociados a cada dependencia de la organización. Cuando esos cargos van a ser ocupados por personas, éstas tienen que cumplir, como mínimo, con el perfil establecido en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos. Aunque existe cierta flexibilidad para adaptar los perfiles a las especificidades de cada organización, tienden a aplicarse los perfiles generales.

La gestión del empleo puede caracterizarse como sigue: hasta la fecha y pese a que la LCA lo establecía como un requisito indispensable para el ingreso de los funcionarios al régimen de carrera, el concurso no es el mecanismo generalmente utilizado para la selección del personal; los mecanismos empleados son el chequeo de requisitos, a través de la revisión de credenciales y la contratación a tiempo determinado (al producirse una vacante, se incorpora al candidato). Los procedimientos de inducción son bastante deficientes y se limitan a la entrega de documentos y la transmisión de información básica al nuevo empleado. La movilidad interna y externa es bastante baja, concentrándose en el personal en comisión de servicio, las transferencias asociadas a la descentralización, los traslados de personal “problemático” y la práctica de préstamo de cargos (para enfrentar la rigidez de los cambios en la estructura organizacional). La desvinculación vía despido o destitución resulta

problemática en extremo y sólo es posible mediante la apertura de un expediente administrativo; ello determina que en la práctica el único mecanismo efectivo de desvinculación es el retiro por limitaciones financieras, cambios en la organización, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente.

La gestión del rendimiento es poco efectiva por varias razones: (1) no existen estándares de rendimiento aplicables a determinados tipos de empleados; (2) la evaluación depende del establecimiento (al comenzar el año) de los objetivos de desempeño individual y muchos supervisores no realizan oportunamente dicha actividad; (3) existe una marcada tendencia por parte de los supervisores a “inflar” las evaluaciones del personal a su cargo, como único medio a su alcance para promover la mejora de la situación económica de los empleados de la APN (que se percibe como muy deteriorada). Recientemente, la LEFP estableció consecuencias sancionatorias para evaluaciones de desempeño negativas, sin especificar su contrapartida del lado de los incentivos, en el caso de evaluaciones positivas.

Por su parte, la gestión de la compensación ha ido perdiendo su sentido por varias circunstancias: el aplanamiento de la estructura salarial previamente comentado, la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y compensación y finalmente, la nociva práctica de los aumentos generales indiscriminados.

En lo que respecta a la gestión del desarrollo, uno de los factores más negativos es la inexistencia de planes de carrera que satisfagan las expectativas de los funcionarios y den respuesta a las necesidades de las organizaciones de la APN; por otro lado, no existe una adecuada vinculación entre los criterios y mecanismos de promoción y la evaluación del rendimiento, potencial de desarrollo y competencias de los funcionarios. Aunque las Direcciones de RRHH de los órganos de la APN tienen la responsabilidad de elaborar sus planes de necesidades de formación, esta actividad no se realiza cabalmente. En materia de formación, la APN tiende a actuar reactiva y no proactivamente y ello se agudiza 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.

Finalmente, en el ámbito del subsistema de las relaciones humanas y sociales, cabe destacar varios aspectos: primero, la ausencia de mecanismos apropiados para monitorear sistemáticamente el clima organizacional; segundo, el importante grado de sindicalización de los trabajadores del sector público y las demandas que ello impone a los órganos de la APN en términos de la negociación colectiva y el intercambio permanente con las organizaciones sindicales; tercero, la necesidad de garantizar un sistema de pensiones que satisfaga las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos.

Si bien es cierto que en buena medida las disfunciones del SSC venezolano son producto de fallas en los procesos y prácticas en los que se despliega, no es desdeñable la influencia de otros factores situacionales como la inestabilidad política, el pobre desempeño de la economía y la negativa imagen de la APN en las opinión pública.

Este trabajo concluye con una serie de recomendaciones de mejora del SSC venezolano, entre las cuales vale la pena destacar: (1) la inaplazable tarea de renovar la imagen del sector público; (2) la revisión del sistema de incentivos que enfrentan los funcionarios de la APN; (3) el examen de los sistemas de información del personal; (4) la armonización entre la función de planificación de RRHH y el presupuesto; (5) el establecimiento de la necesaria vinculación entre los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión de la compensación; (6) la descompresión vertical de la escala de salarios; (7) reducir la rotación de los cuadros ministeriales; (8) otorgar a la formación la importancia debida, en lugar de concebirla como una actividad residual; (9) permitir que las organizaciones de la APN puedan tener más autonomía para gestionar sus RRHH; (10) revisar el propósito e implicaciones del régimen de carrera administrativa.

### **3. ANTECEDENTES**

Hasta 1958, fecha en la cual se produjo la caída del régimen dictatorial de Marcos Pérez Jiménez y se inició la era de gobiernos democráticos que subsiste hasta el presente, no existía en la Administración Pública de Venezuela ningún sistema de administración de personal, ni una legislación de aplicación generalizada para el conjunto de los servidores públicos. Para ese momento, el Poder Ejecutivo tenía la más absoluta discrecionalidad tanto en lo relativo al nombramiento y remoción de los funcionarios, como en lo concerniente a la determinación de las condiciones de trabajo: sueldo, designación del cargo, jerarquía, etc. Tampoco había un esfuerzo gubernamental coordinado, ni liderazgo o dirección, ni organismos organismos investidos de poder o responsabilidad para iniciar reformas administrativas.

Entre 1958 y 1960, en el marco del Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, el gobierno venezolano recibió el apoyo de cinco expertos internacionales<sup>3</sup> que le ayudaron a explorar las posibilidades de mejoras en la administración pública nacional. Con base en esas recomendaciones, se inició un lento proceso de estructuración de un sistema de administración de personal en el sector público.

---

<sup>3</sup> El grupo de expertos de Naciones Unidas estaba integrado por Herbert Emmerich, Consultor Senior en Administración Pública; Dillon S. Myer, Experto en Organización Gubernamental; David P. Walsh, Experto en Administración de Personal; Michael H. H. Louw, Experto en Formación de Personal y J. D. M. Smith, Experto en Administración Financiera. Las conclusiones del trabajo realizado por este equipo fueron recogidas el reporte N° TAO/VEN/13 de Naciones Unidas, titulado *Public Administration en Venezuela, 1958-1961*, del 1 de noviembre de 1961.

### **3.1. Los primeros pasos**

Un primer informe, presentado al Ministro de Hacienda el 5 de mayo de 1958,<sup>4</sup> recomendó la creación de una Comisión de Administración Pública (CAP) compuesta por ciudadanos de alto prestigio, representativos de los más variados intereses sociales, pero designados a título personal. Esta Comisión sería la responsable de elaborar un programa de modernización de la estructura y reorganización de funciones de la maquinaria gubernamental y de la creación de un moderno sistema de servicio civil, basado en el mérito y la justicia. La Comisión de Administración Pública fue creada por la Junta de Gobierno encabezada por el Almirante Wolfgang Larrazabal en junio de 1958, con el mandato de estudiar la organización, métodos y procedimientos de la Administración Pública y las condiciones del servicio civil, con el propósito de hacer recomendaciones para su reforma (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 25.694 de 1958).

La CAP se organizó en tres ramas: personal, organización y métodos y procedimientos. La Comisión contrató los servicios de tres firmas consultoras: J. L. Jacobs Associates de Chicago (personal), Public Administration Service de Chicago (organización) y Griffenhagen and Associates de Nueva York (sistemas y procedimientos). La rama de personal se ocupó de preparar una Ley de Servicio Civil, un plan de clasificación y remuneración y un sistema para el reclutamiento y selección. Durante los años 60 luchó contra obstáculos políticos e institucionales para introducir un sistema de méritos y normalizar las condiciones de trabajo en el sector público. Para operar el nuevo sistema de personal, se propuso la creación de una Oficina Central de Personal (OCP), así como oficinas de personal en todos los ministerios e institutos autónomos.

Entre 1959 y 1960, la Comisión de Administración Pública y su Grupo de Personal realizaron importantes avances en los proyectos antes mencionados; sin embargo, no lograron la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa por parte del Congreso Nacional, ni la creación de la OCP. En noviembre de 1960, mediante Decreto Presidencial N° 394, se promulgó el Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional, mediante el cual se comenzó a organizar un sistema de personal. Se atribuyó a la Comisión de Administración Pública la condición de organismo central responsable de la coordinación y orientación de la función de personal en el gobierno nacional y se dictaron normas básicas sobre clasificación de cargos, sistema de remuneraciones, selección, nombramiento, período de prueba, calificación de eficiencia, adiestramiento, estabilidad, régimen disciplinario y destituciones.

En 1961, fue sancionada una nueva Constitución Nacional que exhortó al legislador a “establecer la carrera administrativa mediante las normas de

---

<sup>4</sup> Informe elaborado por Herbert Emmerich.

ingreso, ascenso, traslado, supervisión y retiro de los funcionarios públicos de la *Administración Pública Nacional* y proveer su incorporación al Sistema de Seguridad Social”. Además, en concordancia con el carácter federal de la República y el principio de distribución de competencias entre los poderes públicos nacionales, la nueva Constitución especificó que sus disposiciones se referían a los servidores públicos de la rama ejecutiva del Poder Nacional en funciones primordialmente administrativas, distinguiéndolos de quienes prestan sus servicios en las administraciones estatales y municipales, que gozan de autonomía para establecer sus propios regímenes de personal.

En junio de 1962, mediante Decreto Presidencial N° 780, se creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), adscrita a la Comisión de Administración Pública. Según el artículo 2° del mencionado Decreto, la ENAP tendía “por objeto fundamental la formación y adiestramiento del personal que requieran los servicios del Estado, y colaborará además con los organismos públicos y privados en la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública”. Sin embargo, la gran dispersión de actividades de capacitación,<sup>5</sup> la situación legal de los diferentes centros y escuelas ya existentes<sup>6</sup> y la escasa dotación presupuestaria de la ENAP, fueron factores limitantes de su gestión en materia de formación.

Después de estas iniciativas, la Presidencia de la República pareció haber perdido interés en la reforma administrativa; pese a que el partido Acción Democrática contaba con mayoría en el Congreso Nacional, la Presidencia enfrentó una fuerte oposición política y los esfuerzos prácticamente se paralizaron.

### **3.2. *La Ley de Carrera Administrativa y la Oficina Central de Personal***

En 1969, el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Rafael Caldera, resolvió emprender un programa ambicioso de reforma administrativa, apoyarlo política e institucionalmente y proporcionar los fondos necesarios para su ejecución. Ese mismo año se vinculó formalmente la CAP a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y se recurrió nuevamente a la asistencia externa del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. La CAP

---

<sup>5</sup> Los primeros intentos por impartir formación específica a servidores del Estado, se realizan en los sectores de defensa y relaciones interiores. Posteriormente fueron creados centros y escuelas en los campos de las finanzas, promoción social, salud, comunicaciones y educación, entre otros. Estas iniciativas surgieron de forma asistemática y sin una visión de conjunto.

<sup>6</sup> Cada centro, escuela o institución tenía su propia base jurídica. Esta situación dificultaba la vinculación inter-institucional y limitaba la posibilidad de establecer políticas uniformes en materia de formación y capacitación.

elaboró un proyecto de macro-reforma administrativa,<sup>7</sup> cuyo resumen fue incorporado en el IV Plan de la Nación (1970-74).

En 1970 fue promulgada la Ley de Carrera Administrativa (LAC).<sup>8</sup> Dicha ley contiene dos tipos de regulaciones distintas: por una parte, establece un estatuto para el funcionario público y por la otra, regula un sistema de administración de personal. El estatuto se refiere a los deberes, derechos e incompatibilidades de los funcionarios públicos; por su parte, el sistema de administración de personal establece las reglas para el ingreso, nombramiento, juramento, clasificación de cargos, remuneraciones, calificación de servicios, adiestramiento y situaciones administrativas.

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

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

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

El *Sistema de Clases de Cargos* se basa en un inventario y clasificación de puestos, procesos de reclutamiento y selección orientados a la especialidad del cargo y una relación “cuasi-contractual” entre la Administración y el funcionario. Se emplea a alguien para un cargo y, por lo tanto, la vinculación no se supone permanente. La persona interesada opta a un cargo mediante concurso de oposición ?sin importar el nivel en que se encuentre ubicado en la escala

---

<sup>7</sup> En su forma elaborada este documento comprende más de mil páginas en dos gruesos volúmenes publicados bajo el título de *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (CAP, Caracas, 1972).

<sup>8</sup> La LAC fue modificada dos veces en 1975. La versión final corresponde al Decreto Ley N° 914 del 13 de mayo de 1975, publicado en Gaceta Oficial N° 1745 Extraordinario del 23 de mayo de 1975.

jerárquica? y cada vez que desee ascender puede presentarse a concurso para cargos de nivel superior; de no hacerlo, permanecería en su puesto indefinidamente, ya que no existe derecho al ascenso. En este sistema no se establecen derechos, deberes y garantías distintas a las del derecho laboral común, puesto que no se requieren personas distintas a las que se encuentran en el mercado laboral.

La digresión anterior es pertinente porque a pesar de que en Venezuela la ley que por más de tres décadas rigió las relaciones entre la Administración Pública y sus funcionarios se denominaba Ley de Carrera Administrativa, en la práctica prevaleció un sistema "mixto", cuya estructura básica se aproximaba más a la función pública de estructura abierta que al sistema de carrera. Los rasgos generales de ese sistema mixto pueden resumirse como sigue (COPRE, 1989):

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

La LCA contempló también la creación (fuera de la CAP) de la Oficina Central de Personal, dependiente de la Presidencia de la República, con el carácter de órgano rector del sistema de servicio civil. Fueron asignadas a la OCP las siguientes funciones:

- ?? Elaborar los sistemas y procedimientos técnicos de administración de personal
- ?? Supervisar su aplicación y desarrollo
- ?? Vigilar el cumplimiento de la LCA, de sus reglamentos y de las normas y procedimientos respectivos
- ?? Prestar asesoramiento técnico a los organismos cuyos funcionarios están sometidos a la LCA
- ?? Dirigir el sistema nacional de adiestramiento de los funcionarios públicos

?? En general, disponer lo conducente para la implantación y mantenimiento del sistema de personal previsto en la LCA, conforme a las instrucciones emanadas del Presidente de la República.

### **3.3. Reformas en la administración entre 1975 y 1984**

En julio de 1974, mediante Decreto Presidencial de Carlos Andrés Pérez, se amplió el espectro de cargos de confianza y alto nivel, considerados de libre nombramiento y remoción a los efectos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa. Según este decreto, pasaron a incorporarse a este grupo los asesores de las máximas autoridades, sus comisionados y secretarios privados, los secretarios generales de los organismos de la APN, los adjuntos y asistentes a los directores, los jefes y coordinadores a nivel regional o sub-regional, los jefes de división y unidades administrativas similares, el personal de fiscalización e inspección y los jefes de unidades como compras, habilitaduría, caja, tesorería, control de pagos y manejo de documentos de carácter confidencial. Con esta reforma, todos los cargos con responsabilidades de dirección y supervisión de la APN quedaron sujetos a los vaivenes de la política.

Entre 1975 y 1989 se produjeron varios cambios en la estructura organizativa de la administración pública en Venezuela. A finales de 1976 se promulgó una Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC) que llevó a 17 el número de ministerios, más las 4 oficinas centrales dependientes de la Presidencia de la República.<sup>9</sup> La LOAC fue reformada parcialmente en 1986 para eliminar el Ministerio de la Juventud y sustituirlo por un nuevo Ministerio de la Familia. También fue eliminado el Ministerio de Información y Turismo, para dar paso a la Oficina Central de Información (OCI).

En 1982, el Presidente Luis Herrera Campins creó una nueva Comisión de Administración Pública, con el mandato de asesorar al gobierno en la materia. La vida de esta comisión fue bastante efímera, siendo su único producto importante la promulgación, conjuntamente con la OCP, de las Normas para el desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Adiestramiento en 1983.

### **3.4. Un intento de reforma integral: La propuesta de la COPRE**

En 1984, el recién iniciado gobierno del Presidente Jaime Lusinchi enfrentó una severa crisis fiscal que se manifestó, entre otras cosas, en una violenta devaluación de la moneda nacional respecto al dólar. El gobierno se vio obligado a decretar medidas especiales para reorganizar la Administración Pública

---

<sup>9</sup> Ministerios de: 1) Relaciones Interiores; 2) Relaciones Exteriores; 3) Hacienda; 4) Defensa; 5) Fomento; 6) Educación; 7) Sanidad y Asistencia Social; 8) Agricultura y Cría; 9) Trabajo; 10) Transporte y Comunicaciones; 11) Justicia; 12) Energía y Minas; 13) Ambiente y Recursos Naturales Renovables; 14) Desarrollo Urbano; 15) Información y Turismo; 16) Juventud; 17) Secretaría de la Presidencia. Oficinas Centrales de: 1) Coordinación y Planificación; 2) Presupuesto; 3) Estadística e Informática; 4) Personal.

Nacional y recortar el gasto corriente, al punto que una de esas medidas fue la reducción en un diez por ciento de los sueldos básicos de un conjunto de funcionarios (aquellos con sueldo mayor a Bs. 16.000 mensuales). En este escenario, el gobierno creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

Luego de un largo de trabajo de consulta y concertación con múltiples sectores de la vida nacional, la COPRE presentó su propuesta de reforma administrativa en 1989. Dicha propuesta respondía a un diagnóstico estratégico que señalaba la existencia de dos disfunciones básicas que condicionaban el comportamiento del sistema político venezolano, que se reproducían fielmente en la administración pública: el llamado “sistema del botín” y la centralización.

El sistema del botín (*spoil system*) implica la sobre-politización de todas las decisiones que afectan el aparato público. La legitimidad del Estado reside así en su capacidad de repartir beneficios: cargos, becas, contratos, subsidios, divisas entre los partidarios. El funcionamiento de la administración se basa en la lealtad y la sumisión y no en el principio del mérito. El centralismo, por su parte, acentúa los efectos negativos del sistema de botín y trae consigo perniciosas consecuencias tales como la pérdida de gobernabilidad y la indefensión del ciudadano ante un gobierno incapaz de dar respuesta a sus necesidades y rendir cuenta de sus actuaciones.

A finales de los ochenta, la COPRE definía la situación de la Administración Pública Nacional (APN) en los siguientes términos:

- ?? Inexistencia de una gerencia pública idónea para conducir los entes y órganos que conforman la administración (como consecuencia de la discrecionalidad en la designación de los funcionarios, cambios muy frecuentes en las jefaturas y niveles directivos e inexistencia de una política de profesionalización de la gerencia pública)
- ?? Funcionamiento por “operativos”, debido a la inexistencia de fuentes de información estadística confiables, continuas y actualizadas, la desvinculación entre planificación y presupuesto y falta de sistematización en la formulación de las políticas
- ?? Comunicación intra-gubernamental insuficiente
- ?? Tendencia a agotarse en sus problemas internos y de allí, su baja capacidad de respuesta
- ?? Estructura inadecuada, con una proliferación aluvional de organismos públicos sin un plan coherente de desarrollo y sin respetar criterios de sectorialización (lo cual ocasiona duplicidad de funciones, dispersión de esfuerzos, conflictos de competencia y abandono de áreas de acción)
- ?? Proliferación de controles formales y normativas punitivas que no han logrado sus objetivos de disciplinar la gestión de los bienes y los fondos públicos.

La propuesta de la COPRE en materia administrativa se concentró en tres puntos críticos:

1. *La reforma de la función pública y la profesionalización de la gerencia*  
Se partía del supuesto de que la profesionalización de la gerencia pública desencadenaría una transformación del comportamiento del personal. Para ello se proponía extender el régimen de carrera hasta los cargos directivos y supervisorios, con el objeto de desvincularlos del clientelismo partidista. Una pieza fundamental del sistema era la creación del Instituto de Alta Dirección Pública, cuya meta era ayudar a superar el déficit de recursos gerenciales.
2. *La reforma estructural, con especial énfasis en la reorganización del sistema nacional de planificación y del control fiscal del Estado*  
Las propuestas más importantes en este ámbito eran: la actualización de la Ley Orgánica de la Administración Central; la discusión y aprobación de un proyecto de ley para la administración descentralizada; la aprobación de la Ley de Descentralización y el fortalecimiento de las capacidades administrativas de estados y municipios; la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación y el diseño de un sistema nacional de control fiscal.
3. *La simplificación de los procedimientos administrativos y el mejoramiento de los servicios de información al público*

Lamentablemente, en buena medida como consecuencia de la crisis política que experimentó el país,<sup>10</sup> las propuestas de la COPRE en materia de reforma administrativa avanzaron muy poco. Prácticamente el único cambio que se registró en la organización del Estado, fue el proceso de descentralización iniciado el 1989 con la elección directa de los gobernadores y alcaldes y que ha progresado con mucha dificultad hasta el presente.

### **3.5. Reformas puntuales**

Si se lograron después de 1993 reformas puntuales en algunas organizaciones de la APN. La primera de ellas, fue la creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), como un servicio autónomo dependiente del Ministerio de Hacienda. Al SENIAT se le concedió la potestad de contar con un régimen de recursos humanos especial, que le permitiera contratar y retener personal de alta calificación capaz de emprender el reto mejorar la recaudación de los impuestos y disminuir así la tradicional dependencia de los ingresos petroleros, que ha sido una constante en las finanzas públicas venezolanas. A pesar de que durante su campaña presidencial, Caldera había rechazado la creación del Impuesto al Valor Agregado y otras propuestas del gobierno de

---

<sup>10</sup> El estallido social de febrero de 1989 ?conocido como el “Caracazo” ?, dos intentos de golpe de estado en febrero y noviembre de 1992 y la salida de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia en mayo de 1993.

Carlos Andrés Pérez en materia tributaria, quizás obligado por la situación de las finanzas públicas nacionales, le correspondió llevar adelante una reforma de la administración de los impuestos en términos muy similares a la que había sido propuesta por el equipo de Pérez.

Otro ejemplo digno de mención es el del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), creado a partir de la fusión del Ministerio de Fomento y el Instituto de Comercio Exterior (ICE) en 1995. El propósito de esta reforma era conformar un organismo capaz de responder adecuadamente a las exigencias de la nueva política industrial y comercial adoptada por el gobierno de Venezuela, especialmente en lo relativo a la integración económica, las negociaciones comerciales internacionales, las inversiones nacionales y extranjeras y la propiedad intelectual. En el proceso de reestructuración, se redujo considerablemente la cantidad de personal adscrito a las organizaciones fusionadas, se aplicó un estricto procedimiento para la selección del personal (por el cual debieron pasar los trabajadores que aspiraban permanecer en la institución), se elaboró y aprobó un Manual de Clasificación de Cargos especial y se aplicó una nueva escala de remuneraciones adaptada a las nuevas exigencias impuestas por el rediseño de los cargos.

#### **4. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL**

En diciembre de 1998, Hugo Chávez Frías fue electo Presidente de la República. Una oferta fundamental de su campaña presidencial había sido la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que permitiera elaborar una nueva Constitución y renovar por completo el orden institucional del país. La nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en diciembre de 1999, distribuye el Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

La Constitución (Artículo 144) señala también que la ley establecerá el Estatuto de la función pública<sup>11</sup> mediante normas sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos para ejercer sus cargos.

Se establece en el texto constitucional que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera, con la excepción de aquellos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros y los demás que determine la ley. El ingreso a la carrera será por concurso público, el ascenso basado en el sistema de méritos y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo al desempeño.

---

<sup>11</sup> Esta Ley debía sancionarse en un lapso máximo de dos años desde la aprobación de la Constitución (sexta disposición transitoria).

En respuesta al mandato de la Constitución, mediante Decreto Ley del 13 de diciembre de 2001,<sup>12</sup> el Presidente de la República dictó la Ley del Estatuto de la Función Pública. Sin embargo, en virtud de las contundentes reacciones negativas que generó la Ley, especialmente en el seno de las organizaciones sindicales que agrupan a los empleados públicos, ésta fue reformada por la Asamblea Nacional y aprobada nuevamente en julio de 2002.<sup>13</sup>

#### **4.1. Análisis del marco legal vigente**

La Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP) rige las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacional, estatales y municipales. Quedan excluidos de su aplicación el resto de los Poderes Públicos (Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral), los funcionarios del Servicio Exterior y la Procuraduría General de la República, los obreros al servicio de la ANP,<sup>14</sup> los funcionarios del SENIAT y el personal de las universidades nacionales.<sup>15</sup> Se establece que sólo a través de leyes especiales se podrán dictar estatutos para determinadas categorías de funcionarios que presten servicios en determinados órganos de la AP.

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

- ?? Su ámbito se extiende a las administraciones públicas de los estados y municipios. Sin embargo, es importante señalar que sólo se aplican a estas administraciones los principios generales de la Ley, preservando la potestad de las máximas autoridades de los gobiernos subnacionales para aplicarlos en sus jurisdicciones.<sup>16</sup>
- ?? El Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) es el organismo responsable del desarrollo de la función pública en los órganos de la APN.<sup>17</sup>
- ?? Introduce la figura de los planes de personal como instrumentos que integran los programas que desarrollarán los órganos y entes de la AP para la utilización del recurso humano, tomando en cuenta los objetivos institucionales, la disponibilidad presupuestaria y las directrices que emanen de los órganos de gestión de la función pública.

---

<sup>12</sup> Con base en las potestades conferidas por la Ley Habilitante dictada para ello.

<sup>13</sup> Gaceta Oficial N° 37.482 del 11 de julio de 2002.

<sup>14</sup> Este personal se rige por la Ley del Trabajo.

<sup>15</sup> Es interesante destacar que, a diferencia de la Ley de Carrera Administrativa, la Ley del Estatuto de la Función Pública no excluye explícitamente de su aplicación a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de seguridad del Estado.

<sup>16</sup> Son de cumplimiento obligatorio por parte de los gobiernos subnacionales sólo las normas que se refieren en general a la Administración Pública o expresamente a los estados y municipios.

<sup>17</sup> Esta responsabilidad es consecuencia de la reestructuración del MPD, mediante la cual se fusionaron CORDIPLAN y la OCP.

- ?? Se agregan los siguientes requisitos a las exigencias pautadas para ejercer un cargo en la AP:
- Tener título de educación media diversificada
  - No gozar de jubilación o pensión otorgada por algún organismo del Estado (salvo para ejercer cargos de alto nivel, en cuyo caso la jubilación o pensión debe suspenderse)
  - Cumplir con los procedimientos de ingreso establecidos en la Ley
  - Presentar declaración jurada de bienes
- ?? Se especifica que los perfiles requeridos para ocupar los cargos de alto nivel serán establecidos en el Reglamento de la Ley. Dichos cargos deben ser expresamente indicados en los respectivos reglamentos orgánicos de los entes de la APN.
- ?? Se mantiene el derecho de los funcionarios de carrera a organizarse sindicalmente, solucionar pacíficamente los conflictos y declararse en huelga, siempre que ello sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la AP. Se elimina el derecho a permiso remunerado de los directivos sindicales.
- ?? Se establece que serán absolutamente nulos los actos de nombramientos de funcionarios de carrera, cuando no se hubiesen realizado los respectivos concursos de ingresos.<sup>18</sup>
- ?? El período de prueba para los aspirantes a ingresar a los cargos de carrera se reduce de seis a tres meses
- ?? La figura de la contratación se limita a personal altamente calificado, para realizar tareas específicas, en un tiempo determinado. Se prohíbe la contratación de personal para realizar las funciones correspondientes a los cargos previstos en la Ley.
- ?? La evaluación del personal debe realizarse obligatoriamente dos veces por año.
- ?? El funcionario de carrera que sea nombrado para un cargo de alto nivel (de libre remoción) tiene derecho a su reincorporación en un cargo del mismo nivel al que ocupaba previamente, si el cargo estuviese vacante.<sup>19</sup>
- ?? Se otorga un mes de disponibilidad<sup>20</sup> a los funcionarios retirados por limitaciones financieras o cambios en la organización administrativa.

---

<sup>18</sup> La LCA preveía el concurso como mecanismo de selección para el ingreso a la carrera.

<sup>19</sup> No se especifica cuál sería la situación si el cargo estuviese ocupado por otra persona.

<sup>20</sup> Régimen remunerado durante el cual el funcionario puede conseguir su reubicación en otro organismo o ente de la AP, sin que se interrumpan los privilegios del régimen de carrera.

- ?? Se eliminan las figuras de la amonestación verbal y la suspensión del cargo como sanciones disciplinarias.
- ?? En el caso de faltas que ameriten una amonestación escrita, se establece un lapso de cinco días hábiles para que los funcionarios formulen los alegatos que deseen para su defensa.
- ?? Se incorpora como causal de destitución el hecho de haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas.
- ?? Se incorpora un capítulo relativo al procedimiento disciplinario de la destitución, en el cual se contempla la forma en que el funcionario puede ejercer su derecho a la defensa.
- ?? El proceso contencioso administrativo funcional ya no se cumple en el Tribunal de Carrera Administrativa con sede en Caracas, sino en todos los tribunales contencioso administrativos existentes en el país

La Ley del Estatuto de la Función Pública ha despertado una gran expectativa en la Administración Pública venezolana.<sup>21</sup> Es necesario que la Ley sea reglamentada para definir los detalles de su aplicación y resolver ciertas interrogantes que algunos de sus artículos suscitan. Los aspectos que suscitan la mayor cantidad de dudas son los siguientes:

1. *Los concursos de ingreso:* Si bien la Ley habla de concursos públicos “que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos, sin discriminaciones de ninguna índole”, se mantiene la figura de los registros de elegibles que de hecho restringe por definición el universo posible para la selección.
2. *La provisión de los cargos vacantes:* La nueva Ley mantiene la vigencia de una norma contenida en la LAC, según la cual se establece un orden de prioridades para la provisión de cargos vacantes de carrera: 1º. Candidatos del registro de elegibles del mismo organismo; 2º. Candidatos del registro de elegibles de la AP; 3º. Candidatos del registro de elegibles para ingresos. Si se preestablece este orden de prioridades, de hecho los aspirantes a los cargos vacantes no participan en igualdad de condiciones; no es lo mismo asignar una puntuación más alta al criterio de la experiencia previa en la AP,

---

<sup>21</sup> Ello, en buena medida, es producto de las críticas formuladas al Decreto Ley original por parte de diversos sectores del país, especialmente los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado. Un punto fundamental de la controversia fue la violación de los derechos de las mujeres embarazadas; en respuesta a ella, la Ley recientemente aprobada establece (Artículo 29) que “las funcionarias públicas en estado de gravidez gozarán de la protección integral a la maternidad”, en los términos consagrados en la Constitución y la Ley del Trabajo y su Reglamento.

al ponderarlo con el resto de las aptitudes, actitudes y competencias del aspirante, que de entrada “filtrar” la selección siguiendo un orden previamente definido.

3. *Destino de los contratados:* Dadas las restricciones impuestas por la nueva Ley a las contrataciones, no queda claro qué tratamiento recibirá el personal contratado actual.
4. *Derechos del personal de confianza:* La Ley deja en suspenso el destino de los funcionarios de carrera que hayan sido nombrados para ocupar un cargo de confianza. En este caso, no se establece (como en el caso de los cargos de alto nivel) el derecho a la reincorporación en un cargo de carrera del mismo nivel al que tenía en el momento de separarse del mismo.

A partir del análisis de la Ley, se puede afirmar que el nuevo Estatuto de la Función Pública si bien introduce disposiciones que corrigen ?con bastante retraso? algunas de las deficiencias de la LCA, mejorando el marco legal que regula la función pública, no se puede afirmar que implique una transformación en la concepción del Sistema de Servicio Civil en Venezuela. Por ejemplo, no responde al viejo anhelo de algunos especialistas de extender la carrera administrativa hasta los cargos directivos y de supervisión, con el objeto de hacerlos menos vulnerables a la influencia política y asegurar así la estabilidad de estos funcionarios; tampoco impone un sistema de clases de cargos para el personal administrativo y de apoyo, propuesta impulsada por algunos expertos que no encuentran justificación para la vigencia del régimen de carrera en esos niveles.

En líneas generales la LEFP refuerza el sistema mixto propio de Venezuela, próximo a un sistema de clases de cargos, pero con la garantía de estabilidad característica del sistema de carrera.

#### *Otras leyes complementarias*

Después de promulgada la Constitución de 1999, además de la LEFP, se ha aprobado un conjunto de leyes dirigidas a desarrollar los principios constitucionales en materia de Administración Pública; ellas son:

?? *Ley Orgánica de la Administración Pública* (Gaceta Oficial Nº 37.305 del 17/10/2001)

Esta Ley persigue dos propósitos principales: primero, fortalecer el carácter rector de los órganos de alta dirección; para ello, se asigna a los ministerios el rol estratégico en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en tanto que a los entes descentralizados y desconcentrados funcional y territorialmente corresponde su ejecución. El segundo objetivo es reforzar los mecanismos de coordinación intergubernamental, a través de

instancias tales como la Vicepresidencia de la República, el Consejo de Ministros, los Gabinetes Sectoriales y los Gabinetes Ministeriales.

La Ley también crea la figura de los compromisos de gestión, los cuales deben servir de base para la evaluación del desempeño y la aplicación de incentivos de orden presupuestario.

?? *Ley Orgánica de Planificación* (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13/11/2001)

Esta Ley pretende garantizar que la acción del Ejecutivo en sus diferentes niveles (nacional, estatal y municipal) se oriente en función del Plan Nacional de Desarrollo. Corresponde al Ministerio de Planificación y Desarrollo, coordinar, orientar, capacitar, compatibilizar, evaluar, hacer seguimiento y controlar los diversos planes sectoriales, estatales y municipales, así como las actividades de desarrollo regional.

?? *Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público* (Gaceta Oficial N° 36.920 del 28/03/2000)

Esta Ley persigue inducir a la AP a actuar en función de resultados y tomando como base la evaluación del desempeño institucional. Los entes de AP quedan obligados a llevar registros de información de la ejecución física de su presupuesto ?sobre la base de los indicadores de gestión previstos y de acuerdo con las normas técnicas correspondientes? y participar los resultados a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

?? *Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos* (Gaceta Oficial N° 5.393 Extraordinario del 22/10/1999)

Esta Ley establece los principios y bases conforme a los cuales los órganos de la AP Central y descentralizada funcionalmente a nivel nacional, elaborarán los planes de simplificación de los trámites administrativos que se efectúan ante ellos. La supervisión y control de la elaboración de los mencionados planes corresponde al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

?? *Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central* (Gaceta Oficial N° 36.775 del 30 de agosto de 1999)<sup>22</sup>

Mediante esta Ley se redujo de 16 a 14 el número de ministerios, como consecuencia de la fusión de varios de los existentes<sup>23</sup> y la creación de dos nuevos. Posteriormente, el número total volvió a ser 16 debido a dos cambios registrados en 2001. El Cuadro 1 muestra esquemáticamente la situación.

---

<sup>22</sup> Modificada parcialmente posteriormente para recoger los cambios correspondientes a la creación de los nuevos ministerios (Agricultura y Tierras, Educación Superior).

<sup>23</sup> Uno de los temas principales en la reforma del sector público al comenzar el gobierno del Presidente Chávez fue la reducción de la estructura ministerial, presumiblemente con el propósito de transmitir a la población un mensaje de eficiencia en la asignación de los recursos públicos; sin embargo, al cabo de tres años y medio las dimensiones del sector público siguen siendo más o menos las mismas.

Cuadro 1  
Cambios en la Administración Central

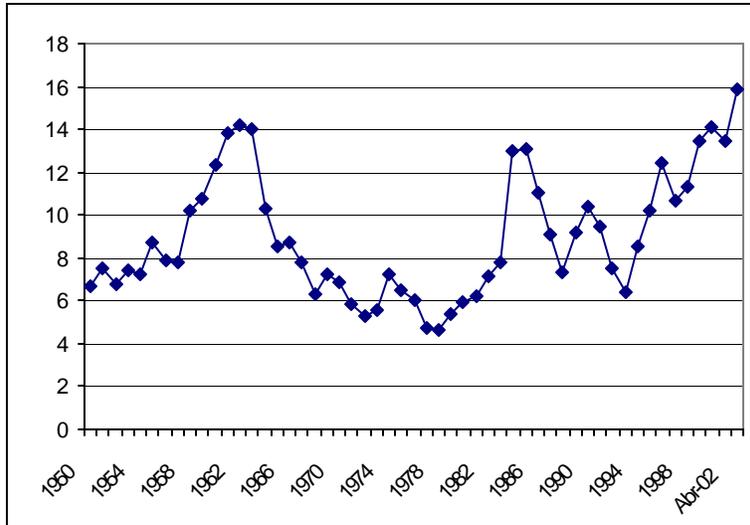
Nombre anterior	Nombre después	Nombre después
1. Relaciones Interiores	1. Interior y Justicia	1. Interior y Justicia
2. Justicia		
3. Relaciones Exteriores	2. Relaciones Exteriores	2. Relaciones Exteriores
4. Sanidad y Asistencia Social	3. Salud y Desarrollo Social	3. Salud y Desarrollo Social
5. Familia		
6. Hacienda	4. Finanzas	4. Finanzas
7. Secretaría de la Presidencia	5. Secretaría de la Presidencia	5. Secretaría de la Presidencia
8. Defensa	6. Defensa	6. Defensa
9. Industria y Comercio	7. Producción y Comercio	7. Producción y Comercio
10. Agricultura y Cría		8. <i>Agricultura y Tierras</i>
11. Energía y Minas	8. Energía y Minas	9. Energía y Minas
12. Trabajo	9. Trabajo	10. Trabajo
13. Transporte y Comunicaciones	10. Infraestructura	11. Infraestructura
14. Desarrollo Urbano		
15. Ambiente y Recursos Naturales Renovables	11. Ambiente y Recursos Naturales	12. Ambiente y Recursos Naturales
16. Educación	12. Educación, Cultura y Deportes	13. Educación, Cultura y Deportes
		14. <i>Educación Superior</i>
	13. <i>Planificación y Desarrollo</i>	15. Planificación y Desarrollo
	14. <i>Ciencia y Tecnología</i>	16. Ciencia y Tecnología

La Ley introdujo la figura del Viceministro, figura responsable en lo sucesivo de la conducción de los sectores de la actividad pública definidos al interior de cada ministerio.

### ***Análisis de otros elementos del contexto***

Venezuela experimenta en estos momentos una situación sin precedentes en su historia. En medio de un ciclo de altos precios del petróleo, la economía se encuentra sumida en una profunda recesión que se manifiesta en una abrupta caída del PIB (7% en el primer semestre de 2002), el más alto nivel de desempleo del país en décadas, la mitad de la población ocupada en la economía informal, presiones inflacionarias, una devaluación del tipo de cambio del orden de un 80 por ciento en lo que va de año y la más grave crisis de tesorería que haya sufrido el país.

Gráfico 1  
Evolución de la tasa de desempleo (%)  
1950-2002

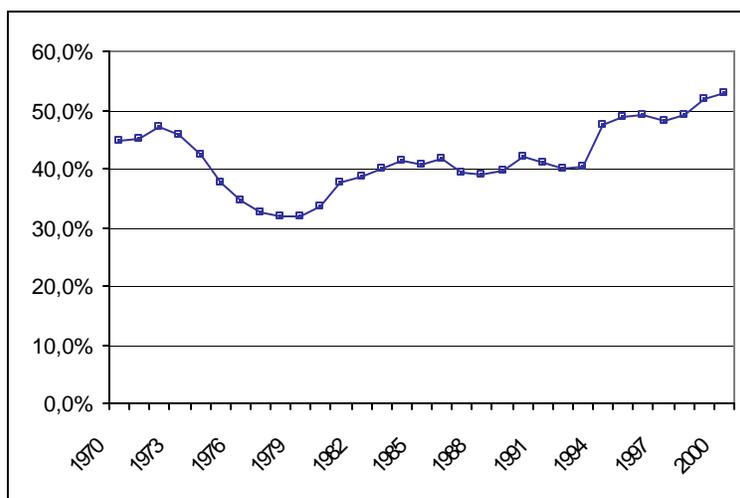


Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, INE.

En Abril de 2002, la tasa de desempleo se situó en 15,9 por ciento de la población económicamente activa, superando así el valor máximo alcanzado por este indicador en las últimas cinco décadas.

Otra característica del mercado laboral en esta coyuntura es la tendencia creciente de la tasa de informalidad (como % de la población ocupada). Este indicador sobrepasó ya el 50 por ciento y pareciera seguir en ascenso, como consecuencia del constante cierre de empresas y establecimientos en el sector formal de la economía.

Gráfico 2  
Evolución de la tasa de informalidad (%)  
1970-2000



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, INE.

El comportamiento de estos dos indicadores determina que aunque el empleo público mantenga sus dimensiones o incluso se contraiga modestamente, representa una proporción creciente tanto de la población ocupada total, como de la población ocupada en el sector formal. En consecuencia, cualquier intento de reforma de la AP que incida sobre las condiciones laborales de estos trabajadores sin duda tropezará con una intensa resistencia.

Otro elemento que afecta significativamente el funcionamiento actual del sector público es por supuesto el tema de las restricciones presupuestarias<sup>24</sup> y, más aún, la crisis de tesorería. Los ajustes presupuestarios del año en curso se han traducido principalmente en una reducción de los gastos de capital, pero han afectado también algunas partidas del gasto corriente (como las compras y suministros, por ejemplo). Por otro lado, las restricciones de flujo de caja implican que aunque las asignaciones presupuestarias estén aprobadas, no hay garantía de obtener los recursos hasta tanto la Tesorería Nacional autorice los pagos. En ese sentido, las prioridades para las órdenes de pago son los salarios y los bonos de alimentación (cesta-ticket); los primeros recursos que recibieron los ministerios para financiar otro tipo de gastos se recibieron en el mes de agosto.

Aunque el gobierno nacional es optimista en sus proyecciones sobre la situación económica del país en los próximos años, muchos analistas consideran que la crisis amenaza no sólo con extenderse, sino profundizarse. De ser así, la AP tendrá muy poco margen de maniobra para llevar adelante las medidas necesarias para mejorar el Sistema de Servicio Civil en términos como los propuestos por el Modelo de Sistema Integrado de Gestión del Empleo y los Recursos Humanos que sirve de base al presente estudio.

## 5. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

### 5.1. *Indicadores cuantitativos del Sistema de Servicio Civil en Venezuela (ver Anexo 1)*

#### *Datos de empleo*

En Venezuela son varios los organismos responsables de generar datos sobre el empleo. Cada uno de ellos utiliza una fuente de información distinta y de allí, en alguna medida, el por qué de las discrepancias observadas. En el Cuadro 2 se especifican los organismos en cuestión y sus fuentes de información.

Cuadro 2  
Organismos responsables de los datos de empleo y sus fuentes de información

Nombre del organismo	Fuente de información
Viceministerio de Planificación y Desarrollo	Registro de Actualización de cargos (RAC)

<sup>24</sup> En 2001 12,3% de los recursos provenientes de los créditos adicionales aprobados por el gobierno a lo largo del año, se destinaron a gastos de personal.

Institucional (VIPLADIN) del Ministerio de Planificación y Desarrollo	<i>Unidad:</i> cargos ocupados
Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)	Presupuesto Nacional <i>Unidad:</i> cargos con previsión presupuestaria
Instituto Nacional de Estadísticas (INE)*	Encuesta de Hogares por Muestreo <i>Unidad:</i> personas que declaran ser trabajadores en el sector público (los datos del muestreo se extrapolan al total de la población)

\* Estos son los datos que utiliza el Banco Central de Venezuela (BCV) para elaborar sus estadísticas

En Cuadro 3 muestra los datos de Empleo Público reportados por estos organismos para el año 2001.

Cuadro 3  
Empleo Público en Venezuela según diversas fuentes  
2001

	VIPLADIN	ONAPRE	INE
Gobierno Central	449.404	410.258	
Gobiernos Subnacionales	315.000	274.488	
<i>Gobierno General</i>	<i>764.404</i>	<i>684.746</i>	
Empresas Públicas	100.654	95.811	
Otros <sup>(1)</sup>	184.652	266.153	
<b>Empleo Público Total</b>	<b>1.049.710</b>	<b>1.046.710</b>	<b>1.416.756<sup>(2)</sup></b>

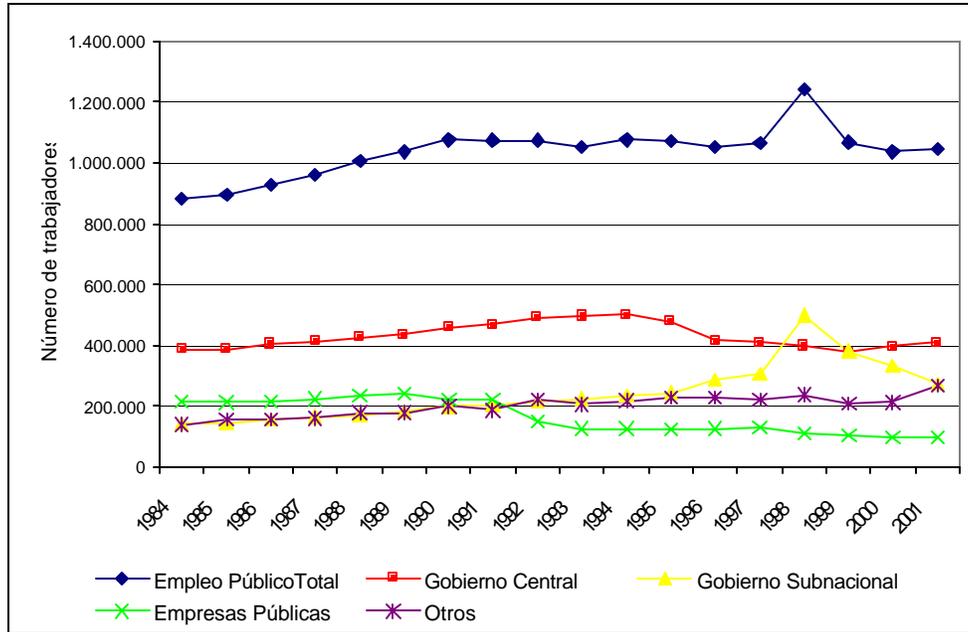
(1) Incluye Institutos y Servicios Autónomos, Fundaciones y Asociaciones Civiles

(2) Información correspondiente al segundo semestre de 2001

En lo sucesivo, en este informe se utilizarán principalmente los datos de la ONAPRE, por razones de consistencia numérica (la ONAPRE genera también la información sobre el gasto que debe compararse con los datos de empleo).

En el Gráfico 3 se muestra la evolución del Empleo Público en el período 1984-2001. En 18 años, la nómina de trabajadores al servicio del Estado se incrementó en 18,4%. Con la excepción de 1998, desde 1990 a esta fecha el número de trabajadores ha sido bastante estable, con una media de 1.062.332 trabajadores y una desviación estándar de apenas 13.899 trabajadores.

Gráfico 3  
Evolución del Empleo Público  
1984-2001

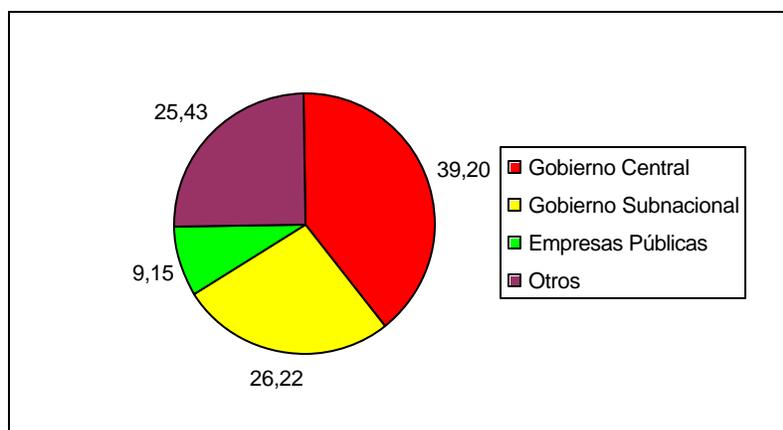


Fuente: ONAPRE

Observando la composición del empleo, se aprecia que el salto observado en 1998 obedece a un incremento semejante en el empleo de los gobiernos subnacionales. Es importante recordar que 1998 fue un año electoral y posiblemente este comportamiento esté asociado con ello. También es interesante notar que el repunte observado en 2001 obedece a un aumento en el empleo de los Institutos y Servicios Autónomos, Fundaciones y Asociaciones Civiles.

El Gráfico 4 muestra la composición del empleo en el año 2001. Allí se aprecia que el Gobierno Central concentra cerca del 40 por ciento del personal, los entes descentralizados funcional y territorialmente poco más del 50 por ciento (aproximadamente 25 por ciento en cada caso) y las empresas públicas aproximadamente el 10 por ciento.

Gráfico 4  
Composición del Empleo Público  
2001



Fuente: ONAPRE

Determinar el empleo público del gobierno central civil en Venezuela es una tarea prácticamente imposible, ya que los datos disponibles no sólo no discriminan entre el personal civil y el personal militar dentro de las Fuerzas Armadas, sino que se desconoce cuál es a ciencia cierta el número total de efectivos militares.

Tampoco es posible reportar en este informe el número total de empleados de los sectores educación, salud y policía. Una proporción importante de ese personal forma parte del empleo público subnacional y no se dispone de cifras de su composición por sectores. Los datos que se presentan en el Anexo 1, corresponden al personal de esos sectores en el gobierno central.

### *Datos salariales*

Los datos de la nómina salarial son los correspondientes a la partida 4.01 (Gastos de personal) de la clasificación del presupuesto por partidas de la ONAPRE. La partida 4.01 incluye las siguientes sub-partidas:

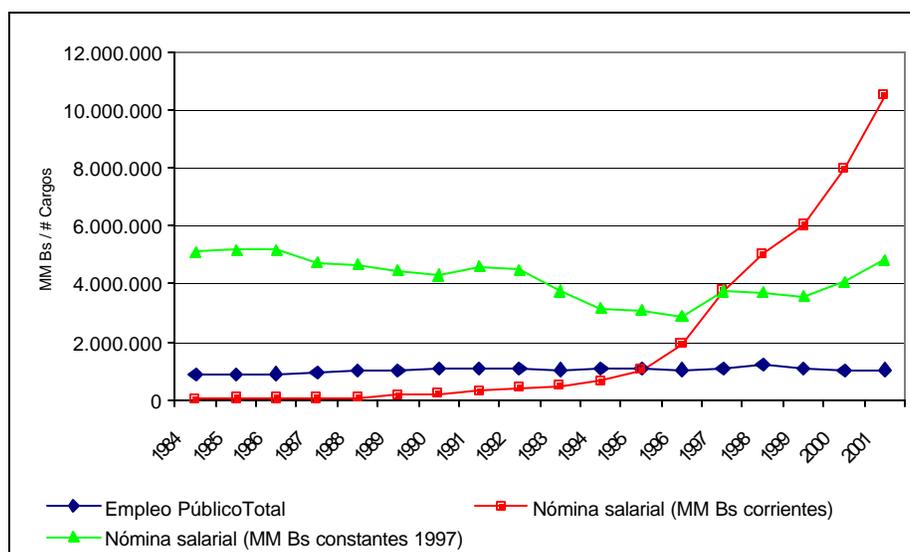
Sub-partida	Denominación	Descripción
4.01.01	Sueldos, salarios y otras retribuciones	Sueldos básicos del personal fijo y contratado, suplencias, dietas, pasantías y similares
4.01.02	Compensaciones previstas en las escalas de sueldos y salarios	
4.01.03	Primas a empleados y obreros	Primas por mérito, transporte, hogar, hijos, alquileres, residencia, escolar, servicio exterior y otras
4.01.04	Complementos de sueldos y salarios	Horas extra, trabajo nocturno, gastos de alimentación, gastos de representación, bono vacacional, bonificaciones, comisiones de servicio y otros
4.01.05	Aguinaldos, utilidades y bonificación legal a empleados y obreros	
4.01.06	Aportes patronales por empleados y obreros	Aportes al seguro social, institutos de previsión, fondo de jubilaciones, paro forzoso, ahorro habitacional y otros
4.01.07	Asistencia socio-económica a empleados y	Capacitación, becas, ayudas (matrimonio,

	obreros	nacimiento hijos, defunción, medicinas, uniformes y útiles escolares), aportes a cajas de ahorro, seguros (hospitalización, cirugía y maternidad), dotación de uniformes y otras subvenciones
4.01.08	Prestaciones sociales y otras indemnizaciones a empleados y obreros	
4.01.09	Capacitación y adiestramiento realizado por personal del organismo	
4.01.98	Otros gastos de personal empleados	
4.01.99	Otros gastos de personal obreros	

No fue posible obtener los datos de la nómina salarial en los términos propuestos en el Anexo 3 del Marco Analítico, por cuanto la ONAPRE sólo reporta el monto total de la partida 4.01.<sup>25</sup>

En el Gráfico 5 se muestra la nómina salarial total (a bolívares corrientes y a bolívares constantes de 1997) conjuntamente con el número total de cargos.

Gráfico 5  
Cargos y nómina salarial del sector público venezolano  
1984-2001

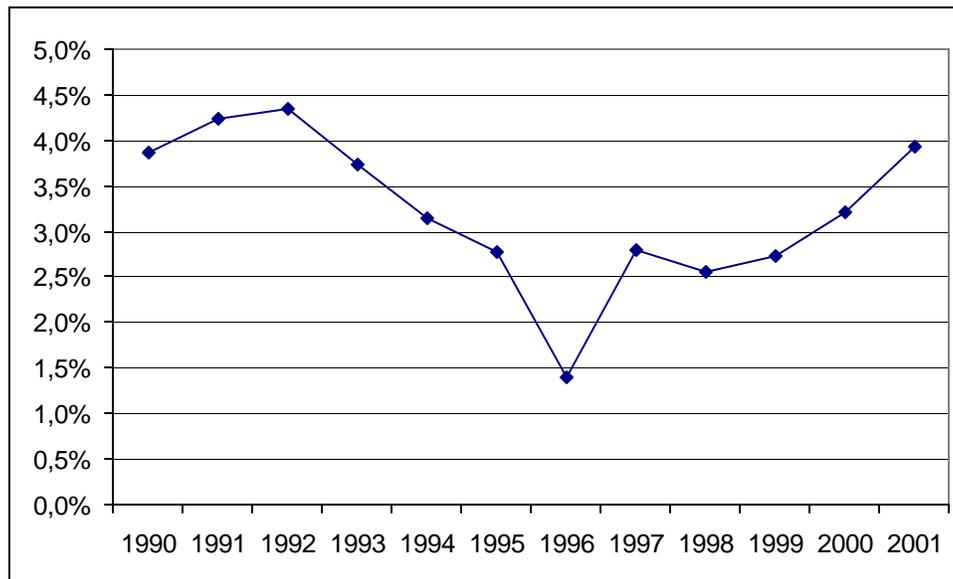


El gráfico muestra uno de los grandes problemas de las finanzas públicas venezolanas: mientras variables relativamente inflexibles como el empleo permanecen más o menos constantes, la nómina salarial refleja la volatilidad del gasto público producto de las variaciones en los ingresos del Estado (en buena medida, derivados de las exportaciones de petróleo).

<sup>25</sup> No incluye los gastos de personal de las partidas 4.51 (Gastos de defensa y seguridad del Estado) y 4.52 (Asignaciones no distribuidas).

Si se calcula la nómina salarial del Gobierno Central como porcentaje del PIB (Gráfico 6), se observa que en 1992 se alcanzó el valor más alto de los últimos doce años (4,4%); también es notable la abrupta caída registrada en el año 1996, posiblemente consecuencia por un lado, de la transferencia de personal del sector salud a los estados y por el otro, de la aplicación del plan de ajuste económico del gobierno del Presidente Caldera conocido como la Agenda Venezuela.

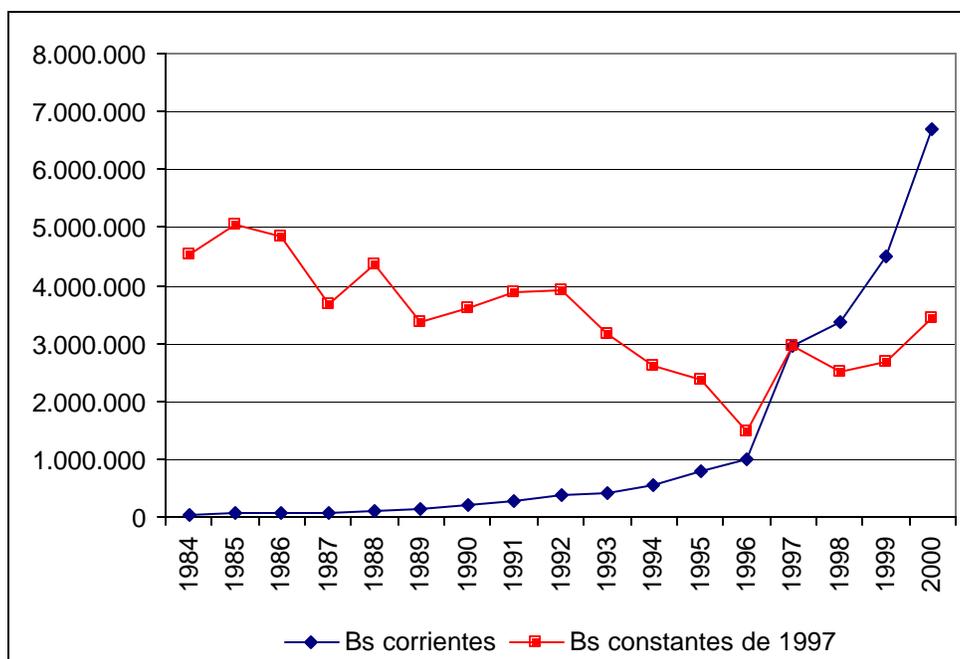
Gráfico 6  
Nómina salarial del Gobierno Central como porcentaje del PIB  
1990-2001



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de ONAPRE y BCV

El sueldo gubernamental promedio que pudo ser calculado (Gráfico 7), dadas las restricciones de información, incluye los pagos en efectivo y especies, todos los beneficios adicionales y los aportes patronales a los fondos de jubilaciones, prestaciones sociales y seguridad social.

Gráfico 7  
Sueldo gubernamental promedio del Gobierno Central  
1984-2001



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de ONAPRE

El gráfico muestra como el sueldo gubernamental promedio del Gobierno Central venía perdiendo valor entre 1985 y 1996; a partir de ese año comienza a recuperarse hasta alcanzar aproximadamente el nivel que tenía en 1989.

### *Profesionalismo en el Servicio Civil*

En términos formales, los puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos son los llamados cargos de libre nombramiento y remoción. En la Administración Pública venezolana ese es el caso de los llamados cargos de alto nivel y los cargos de confianza. En el Cuadro 4 se muestra la clasificación del personal de la APN según el tipo de cargo.

Cuadro 4  
Clasificación del personal de la APN según el tipo de cargo  
2001

	Empleados (de carrera)		Obreros		Alto Nivel		De Confianza		TOTAL
	Número	(% total)	Número	(% total)	Número	(% total)	Número	(% total)	
Ministerios	120.278	46,1	124.983	47,9	2.409	0,9	3.907	1,5	<b>251.672</b>
Consejo Nacional Electoral	1.505	0,6	228	0,1	293	0,1	N/D		<b>2.027</b>
Contraloría de la República	1.391	0,5	170	0,1	30	0,0	N/D		<b>1.592</b>
Defensoría del Pueblo	578	0,2	80	0,0	57	0,0	N/D		<b>715</b>
Ministerio Público	3.658	1,4	686	0,3	117	0,0	N/D		<b>4.463</b>
Procuraduría General de la República	361	0,1	75	0,0	51	0,0	N/D		<b>487</b>
Vicepresidencia de la República	135	0,1	23	0,0	11	0,0	N/D		<b>169</b>
<b>TOTAL</b>	<b>127.906</b>	<b>49,0</b>	<b>126.245</b>	<b>48,4</b>	<b>2.968</b>	<b>1,1</b>	<b>3.907</b>	<b>1,5</b>	<b>261.026</b>

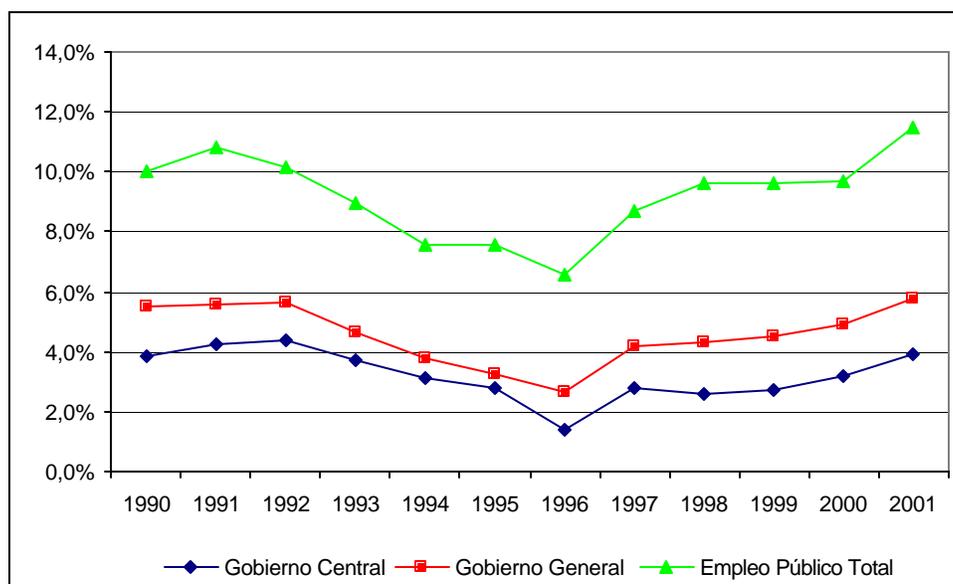
Fuente: VIPLADIN

Lamentablemente, no está disponible la información relativa al número de personas que ocupan cargos de confianza en entes distintos a los ministerios; sin embargo, si se mantuviera en ellos la relación de 1,62 cargos de confianza por cada cargo de alto nivel, el número total de personas al servicio de la APN ascendería a 261.933 y los cargos de libre nombramiento y remoción representarían el 3 por ciento del total. Este porcentaje resulta bastante bajo, lo cual denotaría un Servicio Civil bastante profesional.

### *Peso fiscal del empleo público*

En el Gráfico 8 se muestra la nómina salarial del sector público como porcentaje del producto. Se distingue entre el Gobierno Central, el Gobierno General (Central más Gobiernos Subnacionales) y el Empleo Público Total.

Gráfico 8  
Nómina salarial del sector público como porcentaje del PIB  
1990-2001

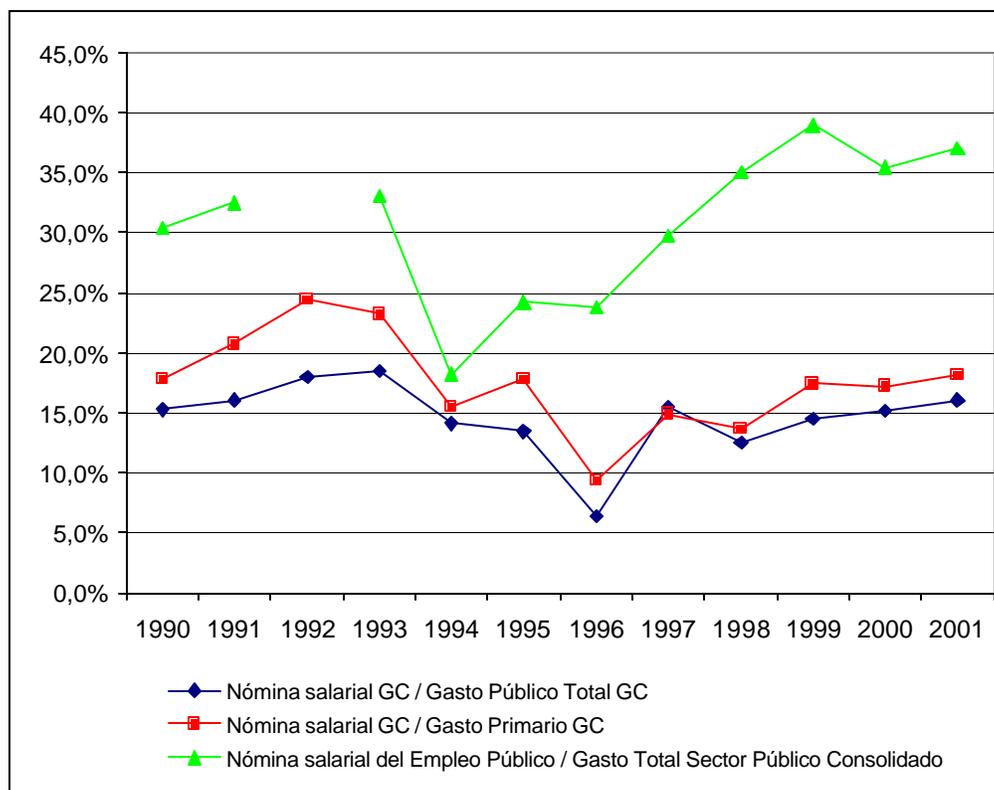


Fuente: Cálculos propios a partir de datos de ONAPRE y BCV

Se aprecia que en el año 2001, la nómina salarial correspondiente al Empleo Público Total superó el 10 por ciento del producto, cosa que sólo había ocurrido previamente en 1991 tras la ejecución del plan de ajuste económico del Presidente Pérez.

En el Gráfico 9 se muestra el comportamiento de la nómina salarial del gobierno central como porcentaje de (1) el gasto público total del gobierno central y (2) el gasto primario del gobierno central (mejor aproximación posible al gasto público total del gobierno central excluyendo pensiones y servicio de la deuda). También se presenta en el Gráfico el comportamiento de la nómina salarial del empleo público total como porcentaje del gasto total del sector público consolidado.

Gráfico 9  
Nómina salarial como porcentaje del gasto público



Fuente: ONAPRE y BCV. La serie del gasto primario del Gobierno Central fue Suministrada por el Prof. Gustavo García (IESA)

En todos los casos, la nómina salarial expresada como porcentaje del gasto tiene un comportamiento errático, posiblemente asociado a las fluctuaciones del gasto. En los últimos años, la nómina salarial del Gobierno Central como porcentaje del gasto del GC muestra una tendencia creciente.

### *Incentivos del Servicio Civil*

Según la información suministrada por VIPLADIN que corresponde a la Escala General de Sueldos Mensuales para todos los Empleados de la Administración Pública Nacional<sup>26</sup> aprobada por el Presidente de la República,<sup>27</sup> más 10% de

<sup>26</sup> Se excluyen de la aplicación de esta escala algunos ministerios que están autorizados legalmente para utilizar escalas especiales: Ministerio de Producción y Comercio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Desarrollo Social e Institutos Adscritos (médicos, odontólogos, bioanalistas, nutricionistas), Ministerio de Educación (docentes). También aplican escalas especiales las superintendencias: Procompetencia (protección de la libre competencia), Antidumping, de Cooperativas, de Seguros; las comisiones reguladoras de servicios públicos: de Telecomunicaciones (CONATEL), de gas (ENEGAS); los servicios autónomos: de Identificación y Extranjería (SIEX), de Administración Tributaria (SENIAT),

incremento por Contrato Colectivo con vigencia desde el 01/01/2001<sup>28</sup>, los cálculos sobre compresión vertical de los salarios arrojan los resultados que se presentan en el Cuadro 5.

Cuadro 5  
Compresión vertical de los salarios en la Administración Pública Nacional  
2002

Nivel Salarial	Alto Nivel		Profesionales y Técnicos		De Apoyo		Obreros	
Inferior	Jefe División	605.880	Grado 15, Paso 1	336.144	Grado 1, Paso 1	158.400	Grado 1 <sup>(1)</sup> mínimo	142.020
Superior	Ministro	1.006.236	Grado 26, Paso 15	910.867	Grado 14, Paso 15	474.159	Grado 10 <sup>(2)</sup> máximo	308.610
Compresión vertical		<b>1,66</b>		<b>2,71</b>		<b>2,99</b>		<b>2,17</b>

(1) Obreros no calificados

(2) Supervisores

Fuente: VIPLADIN, Cálculos propios.

Según estos datos la compresión vertical general de los salarios en la APN es igual a 7,09, que viene dada por el cociente entre el sueldo del Ministro (funcionario de más alto nivel) y el obrero no calificado de menor nivel. La compresión vertical desciende a 6,35 si se excluye del cálculo al personal obrero. En el Cuadro 6 se muestra cómo era la situación en 1991.

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

Nivel Salarial	Alto Nivel		Profesionales y Técnicos		De Apoyo	
Inferior	Jefe División <sup>(1)</sup>	43.150	Grado 15, Paso 1	14.600	Grado 1, Paso 1	5.200
Superior	Ministro <sup>(1)</sup>	83.180	Grado 26, Paso 10	43.434	Grado 26, Paso 10	21.944
Compresión		<b>1,93</b>		<b>2,97</b>		<b>4,22</b>

entre otros; las corporaciones regionales: de Guayana (CVG), de la Región Centro Occidental (FUDECO); los institutos nacionales: de Investigaciones Científicas (IVIC), de Estadísticas (INE), de Protección al Consumidor (INDECU), entre otros; los fondos: de Crédito Industrial (FONCREI), de Inversión Social (FONVIS).

Durante el gobierno del Presidente Chávez, se aprobó ¿sin cumplir las formalidades de rigor que implican la aprobación de una ley especial que lo autorice? las aplicación de escalas salariales especiales en los ministerios de Finanzas y de Ciencia y Tecnología. Aunque esas remuneraciones especiales no pueden figurar en los documentos formales, lo cierto es que se están pagando a través de fórmulas especiales (como bonos, complementos, etc.).

<sup>27</sup> Decreto 809 (Gaceta Oficial N° 36.958 del 25/05/00) con vigencia desde el 01/05/2000.

<sup>28</sup> Este aumento todavía no ha sido incorporado formalmente a la Escala General de Sueldos Mensuales para todos los Empleados de la Administración Pública Nacional (para lo cual se requiere su aprobación por Decreto Presidencial y su publicación en Gaceta Oficial); por lo tanto, los organismos de la ANP están trabajando en estos momentos con una Escala "Referencial" de Sueldos. Esta situación genera absurdas complicaciones administrativas, ya que en los documentos formales los empleados deben figurar devengando su sueldo "formal", aun cuando todas las previsiones presupuestarias se realicen con el sueldo "real".

vertical						
----------	--	--	--	--	--	--

(1) Incluye las primas por razones de servicios y de jerarquía asociadas a esos cargos  
Fuente: VIPLADIN, Cálculos propios.

En 1991 la compresión vertical general de los salarios (excluyendo al personal obrero) era igual a 16. Ello muestra como la estructura salarial de la APN se ha venido aplanando, principalmente como consecuencia del estancamiento de los salarios correspondientes a los cargos de alto nivel. En 1991 se sumaban al sueldo básico dos primas (por razones de servicios y jerarquía) que hoy en día no existen; de hecho, los cargos de alto nivel disfrutaban en la actualidad de muy pocos beneficios adicionales: los gastos de representación, prima de transporte y chofer.

En el Cuadro 7 se presenta la relación entre el sueldo gubernamental promedio del gobierno central y el PIB per cápita.

Cuadro 7  
Sueldo promedio del Gobierno Central / PIB per cápita  
1990-2001

Años	Sueldo promedio Gobierno Central (SPGC) <sup>(1)</sup>	PIB per cápita	SPGC/PIBpc
1990	191.744	116.874	1,64
1991	276.057	152.087	1,82
1992	366.772	202.115	1,81
1993	409.555	260.831	1,57
1994	545.575	405.810	1,34
1995	793.885	626.505	1,27
1996	989.950	1.319.419	0,75
1997	2.955.666	1.902.945	1,55
1998	3.381.344	2.258.045	1,50
1999	4.514.813	2.639.634	1,71
2000	6.691.110	3.411.318	1,96
2001	8.751.665	3.707.581	2,36

(1) Calculado dividiendo la partida 4.01 del GC entre el número de empleados  
Fuente: Cálculos propios a partir de datos de ONAPRE y BCV

En el Cuadro 8 se presenta el mismo cálculo, pero para la totalidad del empleo público. Se incluyen los datos de las dos fuentes de información disponibles para determinar el sueldo promedio de los trabajadores del sector público: la partida 4.01 del presupuesto (que incluye la totalidad de los conceptos asociados a los gastos de personal) y la Encuesta de Hogares por Muestreo (que reporta el ingreso neto de los trabajadores, después de todas las deducciones).

Cuadro 8  
Sueldo promedio del Gobierno Central / PIB per cápita  
1995-2001

Años	Salario promedio anual (empleo público total) (1)	Ingreso promedio anual sector público (2)	(1)/(2)	PIB per cápita	(1)/PIBpc	(2)/PIBpc
1995	967.117	630.700	1,53	626.505	1,54	1,01
1996	1.836.827	970.558	1,89	1.319.419	1,39	0,74
1997	3.529.594	1.783.214	1,98	1.902.945	1,85	0,94
1998	4.076.133	3.013.976	1,35	2.258.045	1,81	1,33
1999	5.649.092	3.320.021	1,70	2.639.634	2,14	1,26
2000	7.721.473	3.676.189	2,10	3.411.318	2,26	1,08
2001	10.028.510	4.519.662	2,22	3.707.581	2,70	1,22

(1) Calculado dividiendo la partida 4.01 del GC entre el número de empleados

(2) Encuesta de Hogares por Muestreo (INE)

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de ONAPRE e INE

El cociente entre las columnas identificadas como (1) y (2) proporciona una idea del peso de otros conceptos distintos a los pagos en efectivo en los gastos de personal del sector público. Lamentablemente, este cálculo sólo puede efectuarse para el empleo público total por la falta de desagregación de los datos de la Encuesta de Hogares por Muestreo.

Los cuadros anteriores muestran una tendencia creciente del sueldo promedio tanto del Gobierno Central como del Empleo Público total con respecto al producto por habitante; sin embargo, este crecimiento sufre algunos altibajos a lo largo del período considerado.

Para tratar de medir la competitividad de las remuneraciones del sector público, a continuación (Cuadro 9) se presenta una comparación entre el ingreso promedio mensual del sector público con relación al ingreso promedio del sector privado en su conjunto y con el ingreso promedio de los sectores manufacturero y financiero; esta información proviene de la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE). Es importante introducir algunas aclaratorias respecto a estos datos: primero, en el caso del sector privado, se incluye tanto a los trabajadores formales como los informales; segundo, en el caso del ingreso promedio de los sectores manufacturero y financiero, se incluye la totalidad del sector (público y privado).<sup>29</sup>

Cuadro 9  
Ingreso promedio mensual en diferentes sectores de la economía  
1995-2001

<sup>29</sup> Estas limitaciones se derivan de que el acceso a estos datos sólo es posible a partir del procesamiento "ad-hoc" de la Encuesta de Hogares. Desagregar los del ingreso promedio del sector privado para excluir a los trabajadores informales o desagregar los datos del ingreso promedio del sector manufacturero para excluir los trabajadores del sector público, implica un engorroso proceso de trabajo con la base de datos de la Encuesta. *De ser posible, en la versión final de este informe se incorporarán los datos reprocesados.*

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

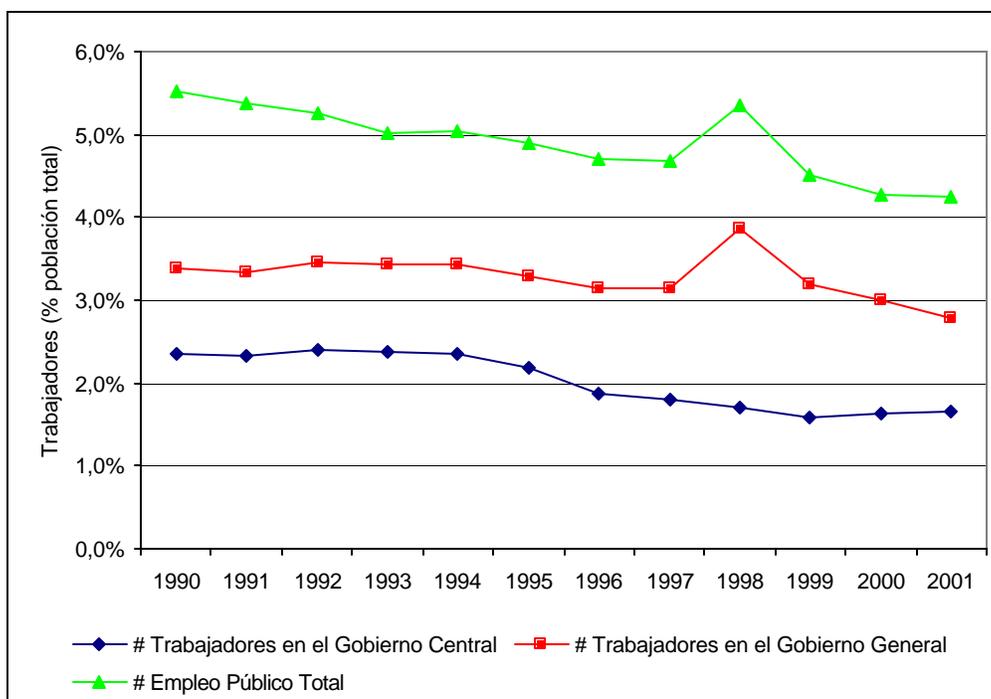
Fuente: Cálculos propios a partir del procesamiento de la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE)

Los datos anteriores ¿con todas sus limitaciones metodológicas? indican que, dadas las condiciones del mercado laboral venezolano, los empleados del sector público son realmente privilegiados, en el sentido de que disfrutan de una suerte de “seguro”. Por un lado, el régimen de carrera les garantiza la estabilidad (a menos que se produzcan cambios organizacionales que justifiquen reducciones de personal) y por el otro, tienen ingresos más altos que el promedio en el sector privado, e incluso más altos en 2001 que el promedio del sector financiero.

#### *Dotaciones del empleo*

Recordando las advertencias formuladas previamente respecto a la naturaleza y variedad de los datos de empleo en Venezuela, en el Gráfico 10 se muestran las cifras de ONAPRE para el Gobierno Central, el Gobierno General y el Empleo Público Total, expresadas como porcentaje de la población total del país.

Gráfico 10  
Evolución del empleo público como porcentaje de la población total  
1990-2001



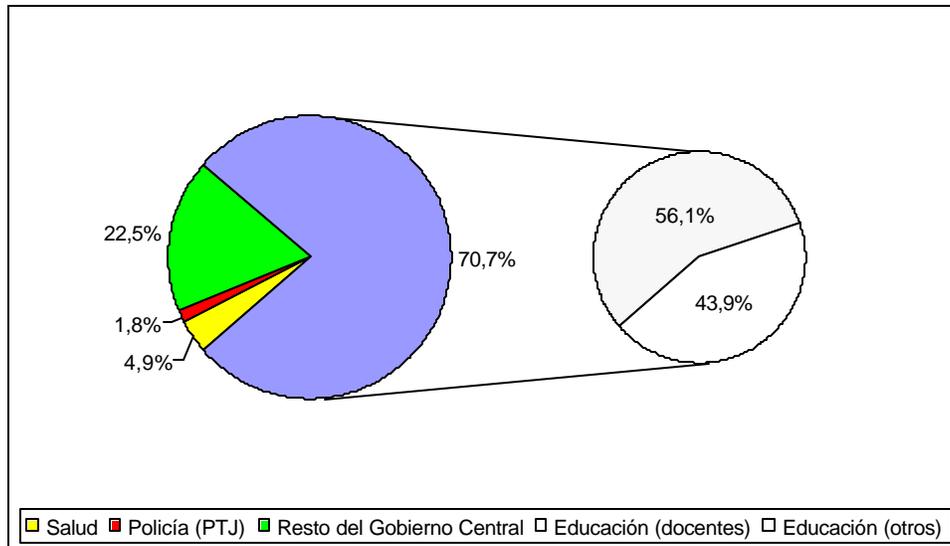
Contrariamente a lo que es quizás la percepción generalizada de la opinión pública, en los últimos doce años el empleo en el sector público ha crecido en proporción menor al incremento de la población (con la excepción del salto registrado en 1998). Sin embargo, durante el período de gobierno del Presidente Chávez, el empleo en el Gobierno Central y los Institutos Autónomos y otros ha tenido un ligero repunte.

Las cifras anteriores no dan cuenta de un sector público exageradamente grande para el tamaño del país. Esto sugiere que las percepciones de la población respecto al “gigantismo” del gobierno posiblemente surgen de una consideración costo-beneficio, es decir, de un cuestionamiento de la productividad de los trabajadores al servicio del Estado.

Observando la composición interna del empleo del Gobierno Central (Gráfico 11), se aprecia que, una vez transferida a los estados la mayor parte de los servicios de salud, el 70,7 por ciento de los trabajadores corresponde al sector educación. De ese total, si los datos de VIPLADIN<sup>30</sup> son correctos, más del 50 por ciento estaría integrado por docentes.

Gráfico 11  
Composición sectorial del empleo del Gobierno Central  
2001

<sup>30</sup> Cifras sobre el número de docentes en el gobierno central (162.785 docentes).



Fuente: OCEPRE y VIPLADIN

Estos datos muestran que una sola organización, el Ministerio de Educación, es responsable de la administración del 70 por ciento del empleo del Gobierno Central y que, sólo por el lado de los docentes, cerca de un 40 por ciento de los trabajadores están sujetos a un régimen de personal especial (Ley del Ejercicio de la Profesión Docente).

#### *Otros indicadores*

Según datos suministrados por VIPLADIN el personal administrativo y obrero, es decir, el personal al que no se exige titulación universitaria, representa el 51 por ciento de los trabajadores adscritos a los ministerios e institutos autónomos. El cincuenta por ciento restante está compuesto del personal de alto nivel (1%), profesionales y técnicos (13%), docentes (30%) y médicos (5%). No se dispone de cifras que discriminen entre profesionales (con titulación universitaria superior) y técnicos.

No existen registros que permitan medir indicadores tales como la tasa de rotación del personal y la tasa de absentismo. A partir de las entrevistas sostenidas con los Directores de Recursos Humanos en los distintos ministerios, se tiene la percepción de que ni la rotación ni el absentismo constituyen un problema; si lo es el incumplimiento del horario de trabajo, especialmente por demoras en la hora de llegada en la mañana.

Una variable que si se puede observar es la rotación de las personas que han ocupado los cargos de Ministro en el período correspondiente al gobierno del Presidente Chávez (febrero 1999 – agosto 2002).

Cuadro 10  
 Índice de rotación en los puestos de Ministro  
 1999-2002

Ministerio	Nº Ministros designados
1. Interior y Justicia(1)	6
2. Relaciones Exteriores	3
3. Salud y Desarrollo Social	2
4. Finanzas	5
5. Secretaría de la Presidencia	6
6. Defensa	5
7. Producción y Comercio	5
8. Agricultura y Tierras(2)	2
9. Energía y Minas	3
10. Trabajo	4
11. Infraestructura	4
12. Ambiente y Recursos Naturales	3
13. Educación, Cultura y Deportes	2
14. Educación Superior	1
15. Planificación y Desarrollo	2
16. Ciencia y Tecnología	2
<b>TOTAL/Nº de puestos</b>	<b>55/16</b>
<b>INDICE DE ROTACION</b>	<b>3,44</b>

- (1) Se cuenta dos veces una misma persona que ocupó el cargo en lapsos separados  
(2) Incluye al titular del Ministerio de Agricultura y Cría, antes de su fusión con el MPC  
Fuente: Página Web de Globovisión, canal de televisión (www.globovision.com)

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

Es prácticamente imposible generar en Venezuela una medida de la conflictividad laboral expresada en horas perdidas en este tipo de episodios; sin embargo, es posible calcular otros indicadores como el número de pliegos conflictivos, huelgas y paros por cada mil trabajadores (Cuadro 11).

Cuadro 11  
Número de pliegos conflictivos, paros y huelgas por cada mil trabajadores  
Sector Público y Privado

Período	Pliegos Conflictivos		Huelgas <sup>(1)</sup>		Paros <sup>(2)</sup>	
	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
1994-95	21,4	29,9	2,9	0,2	1,5	2,0
1995-96	3,7	17,4	0,7	0,3	0,7	1,2
1996-97	23,6	6,2	0,7	0,1	0,7	1,8
1997-98	43,0	35,2	7,2	5,7	1,4	0,3
1998-99	19,7	26,8	5,3	5,3	9,8	24,7
1999-00	172,3	63,6	1,5	4,1	3,0	13,7
2000-01	8,5	2,3	4,2	2,7	4,9	9,4

- (1) Paralización total de las actividades de la organización  
(2) Paralización parcial de las actividades de la organización

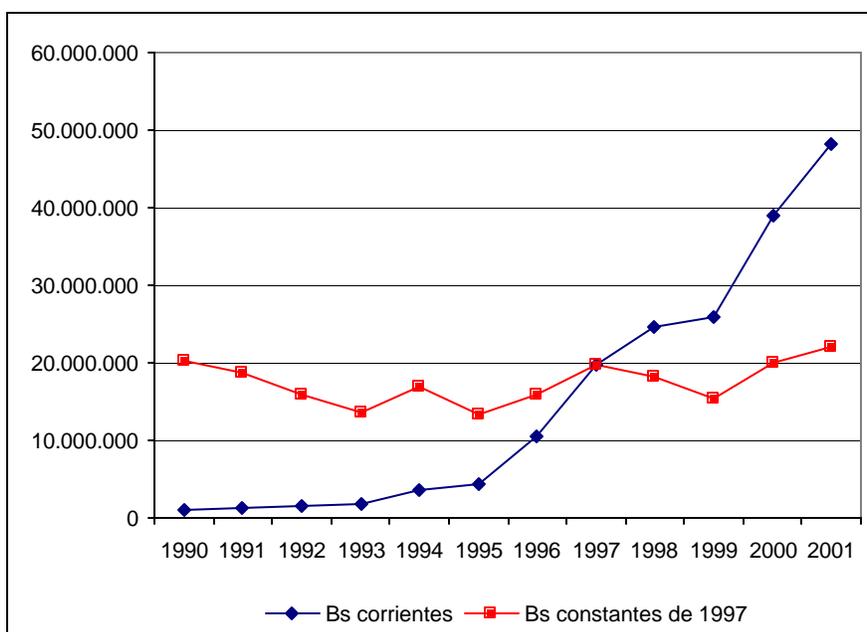
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Memoria y Cuenta del Ministerio del Trabajo (varios años) y los Informes Anuales sobre la Situación de los Derechos Humanos de PROVEA

La situación de los pliegos conflictivos no muestra un patrón definido. Las huelgas, parecen ser un recurso más utilizado por los trabajadores del sector público como medida de presión, en tanto que los paros son más comunes en el sector privado. Esta diferencia posiblemente responde a la diferencia en el grado de sindicalización entre uno y otro sector; siendo éste mucho más alto en el sector público, cabe esperar mayor capacidad de organización en los conflictos laborales.

### *Indicadores de eficiencia y productividad*

El único indicador de productividad que pudo ser calculado<sup>31</sup> fue el correspondiente al gasto primario del gobierno central por trabajador del gobierno central (Gráfico 12).

Gráfico 12  
Gasto primario del GC / N° Trabajadores del GC



El gasto primario del gobierno central ha aumentando constantemente en bolívares corrientes durante los últimos doce años; sin embargo, en bolívares constantes, su comportamiento es bastante cíclico. De hecho, la situación fiscal de 2002 seguramente implicará una nueva caída.

<sup>31</sup> Para calcular el resto de los indicadores propuestos, es preciso conocer los datos sobre el gasto de los gobiernos subnacionales, que son poco confiables y de difícil acceso.

## **5.2. Análisis de los Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos**

Como se verá en las páginas siguientes, difícilmente puede concluirse que en Venezuela exista un sistema articulado de gestión de los recursos humanos. Es importante destacar que la situación actual es el resultado de un marco normativo e institucional que recientemente fue modificado; sin embargo, no ha transcurrido el tiempo necesario para que los cambios introducidos se traduzcan en nuevos procedimientos y logren plasmarse en prácticas concretas. En consecuencia, si se quiere examinar el impacto de la nueva estructura legal e institucional, habrá que realizar una evaluación semejante a esta en unos tres o cuatro años.

### *Planificación*

Es preciso comenzar diciendo que existen contrastes importantes entre los distintos organismos que integran la APN en lo que respecta al Subsistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH). Aquellos que por ley están autorizados para aplicar un régimen de personal especial (por ejemplo, el Ministerio de Producción y Comercio – MPC), tienen un mejor desarrollo de los procesos que forman parte de un sistema de PRH que los organismos sujetos al régimen general indiferenciado; sin embargo, en cualquier caso, los procesos difícilmente cumplen su función a cabalidad.

El único momento en el cual se hace un análisis completo y con profundidad de las necesidades de RRHH es cuando se proponen cambios organizacionales. En ese momento, cuando la propuesta de cambio es sometida a la aprobación del Ministerio de Planificación y Desarrollo – MPD (antes CORDIPLAN), ésta debe estar acompañada de una descripción detallada y una justificación exhaustiva de la distribución de los cargos al interior de las distintas unidades y dependencias que componen la organización. Esto ocurre cuando la propuesta de cambio organizacional se genera de abajo hacia arriba, es decir, cuando la propuesta surge del seno de una organización determinada, a partir de su propia experiencia.

Sin embargo, en no pocas ocasiones, los cambios organizacionales son generados de arriba hacia abajo, por una decisión externa a los distintos organismos de la APN. En esos casos, es muy frecuente observar una falta total de coherencia entre la planificación de personal y las orientaciones estratégicas, que conduce a respuestas totalmente reactivas. Un ejemplo reciente y muy ilustrativo de esta situación, es la creación de la figura de los Vice-ministros (Ley Orgánica de la Administración Pública). Este es un lineamiento estratégico que fue generado al nivel de la alta dirección del gobierno y que tomó en cierto modo por sorpresa a los ministerios, que tuvieron que tomar sobre la marcha las medidas de cobertura necesarias para atender los requerimientos derivados de este cambio.

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

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

?? *El Sistema de Captura de Información (SCIO):*<sup>32</sup>

Registra los movimientos del personal. Consta de los datos de identificación de la persona (nombre, apellido, sexo, estado civil, fecha de nacimiento, número de hijos, nivel educativo, profesión), los datos del cargo actual (clase, grado, denominación, horario de trabajo, fecha de ingreso al organismo, antigüedad, sueldo básico, compensaciones, primas) y los datos del cargo anterior.

?? *El Registro de Actualización de Cargos (RAC):*

Registra todos los cargos existentes en la APN. Especifica su denominación, clase, grado, si está ocupado o vacante, el nombre de la persona que lo ocupa, el sueldo básico y cualquier compensación asociada al cargo.

Es importante señalar que el manejo de ambos sistemas se realiza en forma centralizada en el MPD (antes la OCP) y cada uno de los organismos de la APN debe suministrar periódicamente la información necesaria para su actualización. Ninguno de estos dos sistemas cumple con la función de suministrar información pertinente y oportuna para la planificación de los recursos humanos. El SCIO constituye una base de datos que no está automatizada y a la cual no tienen acceso los diferentes organismos de la APN; por su parte, el RAC presenta tanto retraso que en la práctica es como si no estuviera disponible.

La situación del RAC es tan grave que algunos organismos de la APN han optado por llevar paralelamente lo que denominan un RAC "funcional", que se va actualizando constantemente con todos los puntos de cuenta aprobados por la máxima autoridad de la organización. Otros organismos simplemente permanecen a la espera de la información suministrada por el MPD, en cuyo caso manejan una base de datos incompleta y desactualizada. La situación ha empeorado en los últimos años, al punto que la última actualización del RAC disponible corresponde a 1999.

Con los datos del RAC y algunas fuentes complementarias, VIPLADIN reporta la siguiente estimación del número de trabajadores del sector público (Cuadro 12).

---

<sup>32</sup> El SCIO se utiliza principalmente para calcular jubilaciones, pensiones de sobrevivientes y pensiones de invalidez.

Cuadro 12  
Estimación del número de trabajadores del sector público  
Año 2000-2001

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

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

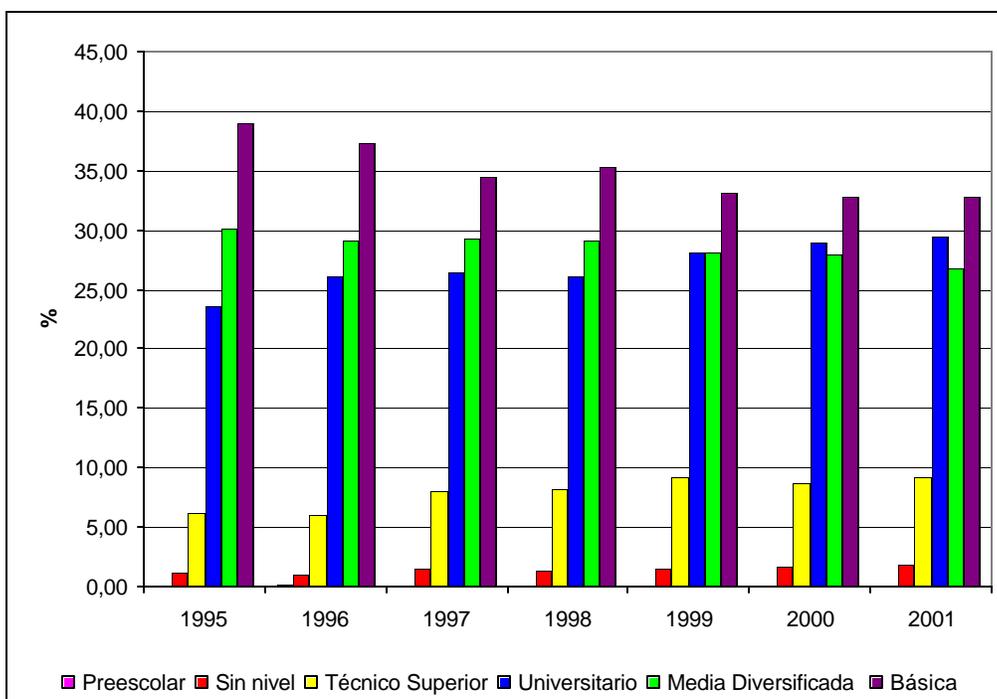
(2) Estimaciones VIPLAADIN

(3) ONAPRE, Ley de Presupuesto Fiscal 2001

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

Hay mucha dificultad para profundizar en la información. No hay sistemas adecuados para procesarla y analizarla. En consecuencia, el conocimiento de las disponibilidades cualitativas y cuantitativas de RRHH es insuficiente y la capacidad de planificación limitada. Por ejemplo, sólo recurriendo a la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE) es posible tener alguna idea de la composición cualitativa de los trabajadores del sector público (Gráfico 13).

Gráfico 13  
Clasificación de los trabajadores del sector público por nivel de escolaridad  
1995-2001



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

El porcentaje de profesionales universitarios ha ascendido de manera significativa en los últimos siete años; sin embargo, cabría preguntarse hasta qué punto ello es el resultado de una política deliberada y consciente de la APN o de la escasez de opciones alternativas en el sector privado formal.

Es importante recordar que la nueva LEFP introduce, con carácter obligatorio, el uso de un nuevo instrumento de planificación: los Planes de Personal. VIPLADIN ha elaborado un instructivo en el cual se establecen las pautas que deberán seguir los organismos de la APN para elaborar sus Planes de Personal; en ellas se señala que el objetivo de estos documentos es “prever los requerimientos en materia de recursos humanos en lo que respecta a calidad y cantidad para el cumplimiento de objetivos y metas institucionales en cada ejercicio fiscal”. Los Planes de Personal deberán especificar la estructura de cargos, las remuneraciones, la creación de cargos, los cambios de clasificación, la supresión de cargos, los traslados (por necesidades de servicio), las transferencias (por transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales), los egresos, los procedimientos para la evaluación del desempeño y los planes de capacitación y desarrollo. Está por verse cuál será la capacidad de respuesta de los organismos de la APN en relación al uso de este nuevo instrumento; en todo caso, si no se produce una mejora sustantiva en los sistemas de información del personal, es muy poco probable que estos planes contribuyan a mejorar la gestión de los recursos humanos en el sector público.

### *Organización del trabajo*

La base del subsistema de organización del trabajo la constituye el sistema de clasificación de cargos, contenido en el “Manual Descriptivo de Clases de Cargos” (Artículo 46, LEFP). El Manual contiene las especificaciones oficiales de todas las clases de cargos de la APN:<sup>33</sup> denominación, código, grado, requisitos mínimos generales para su desempeño y descripción ?a título enunciativo? de las atribuciones y deberes generales inherentes a su ejercicio.

Aunque el Manual debería actualizarse constantemente para adaptarlo a los cambios tecnológicos, educativos y sociales, así como a la propia dinámica de la función pública, la versión vigente data de 1994.<sup>34</sup> Funcionarios de VIPLADIN afirman que, gracias a unos recursos de asistencia técnica del Banco Mundial, el Manual será actualizado en los próximos meses.

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

- ?? Primer dígito: identifica el Ramo Ocupacional
- ?? Segundo dígito: identifica el Grupo Ocupacional
- ?? Tercer dígito: identifica la Serie Ocupacional
- ?? Cuarto dígito: identifica la Clase de Cargo
- ?? Quinto dígito: identifica en Nivel de la Clase<sup>35</sup>

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

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

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

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

<sup>33</sup> El Manual se aplica a todos los organismos de la APN, menos las excepciones contempladas en la LEFP y aquellos entes debidamente autorizados para aplicar sistemas de clasificación y remuneración especiales.

<sup>34</sup> Decreto N° 193, publicado en Gaceta Oficial N° 4.728 Extraordinario del 27/05/94.

<sup>35</sup> Por ejemplo, la clase Farmacéutico III tiene el código 74.213. El primer dígito corresponde al Ramo 7: Salud y Bienestar Público; el segundo dígito corresponde al Grupo 4: Farmacia; el tercer dígito corresponde a la Serie 2: Serie de Farmacia Profesional; el cuarto dígito corresponde a la Clase 1: Farmacéutico; el quinto dígito corresponde al Nivel III (nivel de la clase).

1. Características del trabajo: establece el tipo de supervisión a la cual está sujeto el trabajador, el tipo y grado de dificultad del trabajo que realiza y sus responsabilidades de supervisión de otros funcionarios (si es el caso).
2. Tareas típicas (solamente de tipo ilustrativo): una lista de las tareas más comunes asociadas al cargo en cuestión.
3. Requisitos mínimos exigidos: se establecen los requisitos que debe reunir el aspirante a ocupar el cargo en términos de su nivel educativo (o experiencia, como requisito alternativo) y los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos.

Una revisión del Manual Descriptivo de Clases de Cargos muestra que la descripción de los cargos hace énfasis en la titulación, la experiencia y otros méritos formales de los funcionarios. Difícilmente se puede afirmar que se llegue a definir las competencias clave para el éxito en el desempeño del cargo.

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

Debido a la rigidez de las organizaciones para modificar su estructura de cargos,<sup>36</sup> son frecuentes las prácticas de “préstamo” de cargos entre las unidades (previo consentimiento de las partes) y personas realizando tareas propias de cargos distintos a los que ocupan. Antes de la aprobación de la LEFP, una manera de satisfacer las necesidades de personal era por vía de la contratación; sin embargo, al limitarse esta opción a los asesores especializados, las vías cubrir los requerimientos de personal son cada vez más restringidas.

---

<sup>36</sup> Además de las rigideces impuestas por los procedimientos pautados para realizar reformas organizacionales, debido a la crisis fiscal que atraviesa el país, se han impartido lineamientos a la APN para no crear cargos nuevos y no ocupar los cargos vacantes.

## *Gestión del empleo*

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

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

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

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

Existen algunas excepciones, como el Ministerio de Producción y Comercio, cuyo régimen especial de personal contempla un proceso de selección que incluye la presentación de dos pruebas: una de personalidad y una de competencia.<sup>37</sup> En algunas ocasiones, la convocatoria a la presentación de las pruebas es pública, mediante anuncios publicados en prensa; en otras, se convoca sólo a los candidatos inscritos en el Registro de Elegibles. Sin embargo,

---

<sup>37</sup> Cuando se creó el Ministerio de Industria y Comercio – MIC (con la fusión del Ministerio de Fomento y el Instituto de Comercio Exterior), todos los aspirantes a permanecer en el MIC tuvieron que someterse a las pruebas antes mencionadas.

aún en casos como éste, pueden obviarse estos procedimientos si las necesidades de personal son calificadas como urgentes.<sup>38</sup>

Una vez que se ha seleccionado a un candidato para ocupar un puesto, la Dirección de RRHH prepara un punto de cuenta que debe ser presentado ante la máxima autoridad del organismo para su aprobación. Es importante destacar que hasta el 2001,<sup>39</sup> todos los puntos de cuenta para movimientos de personal debían contar con la aprobación de la OCP/VIPLADIN.<sup>40</sup>

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

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

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

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, recientemente, cuando se produjo la creación del Ministerio de Agricultura y Tierras, al Ministerio de Producción y Comercio se le asignaron competencias en materia de turismo. El MPC no cuenta con ningún personal especializado en esa área y esta necesidad ha sido calificada como urgente.

<sup>39</sup> Cuando se promulgó la Resolución No 048, publicada en Gaceta Oficial No 37.298 de 05/10/01.

<sup>40</sup> En la actualidad, la aprobación de VIPLADIN sólo se requiere para los movimientos relativos a las jubilaciones y pensiones.

Informalmente, se recurre también al “préstamo” de cargos, modalidad que ya fue comentada previamente.

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

En lo relativo a la desvinculación (retiro), ella sólo procede en los siguientes casos (Artículo 78, LEFP):

1. Por renuncia escrita del funcionario debidamente aceptada
2. Por pérdida de la nacionalidad
3. Por interdicción civil
4. Por jubilación y por invalidez de conformidad con la ley
5. Por reducción de personal debido a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente.<sup>41</sup>
6. Por estar incurso en causal de destitución

Son causales de destitución (Artículo 86, LEFP):

1. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses
2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas
3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos<sup>42</sup>
4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor inmediato, referidas a tareas del funcionario, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal
5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga

---

<sup>41</sup> La reducción de personal será autorizada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

<sup>42</sup> Los funcionarios que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incurso en esta causal.

6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública
7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República
9. Abandono injustificado del trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de treinta días continuos
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario público
12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario público tenga conocimiento por su condición de tal
13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente al cargo que desempeña
14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la LEFP.

Además de estar incurso en algunas de las causales antes señaladas, la destitución sólo es posible mediante la apertura de un expediente administrativo. Los organismos de la APN rehuyen en lo posible este tipo de procedimientos por varias razones: primero, porque ocupan mucho tiempo (en promedio, unos dos años); segundo, porque no hay garantía de éxito<sup>43</sup> (en muchos casos los expedientes están mal sustanciados, lo cual juega a favor del funcionario) y tercero, porque si el tribunal sentencia a favor del funcionario y ordena su reincorporación (reincorporación por sentencia), el organismo está obligado a cancelar los sueldos caídos y reubicarlo en un cargo del mismo grado al que ocupaba en el momento de iniciarse el procedimiento.

En estas circunstancias, el único mecanismo de desvinculación realmente efectivo ha sido el retiro por limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente. Sin embargo, los sindicatos de empleados, conscientes de esta realidad, introdujeron en el Convenio Colectivo marco vigente una cláusula<sup>44</sup> que establece la incorporación obligatoria de un representante de la Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP) y/o de las organizaciones sindicales afiliadas o no a FEDEUNEP en la discusión de los acuerdos relacionados con el personal afectado por la

---

<sup>43</sup> La probabilidad de éxito es mayor si el juicio es conducido por el propio organismo y no por los fiscales de los tribunales de trabajo.

<sup>44</sup> Cláusula Quinta del Acuerdo Marco III de los Empleados Públicos de la Administración Pública Nacional, 2000-2002.

transferencia de competencias o procesos de reestructuración. Así mismo, en todos los movimientos de egresos que se produzcan como consecuencia de un decreto de reestructuración, reorganización o reducción de personal, la organización en cuestión está en la obligación de cancelar al empleado una indemnización mensual equivalente al ingreso que viene percibiendo, hasta tanto le sean canceladas las cantidades que le corresponden con ocasión de la terminación de su relación, incluyendo las prestaciones sociales.

Otro modo en que se produce la desvinculación de un funcionario de carrera es cuando éste acepta, en un momento determinado, ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción y luego no es ratificado en el mismo tras un cambio de autoridades. Debido a esta circunstancia, los funcionarios de carrera son muy renuentes a aceptar cargos de dirección, porque con ello ponen en riesgo su estabilidad laboral; en consecuencia, es frecuente encontrar a los funcionarios de carrera ocupando “interinamente” los cargos de alta dirección. La LEFP ha establecido que los empleados de carrera que hayan ocupado transitoriamente cargos de alta dirección, podrán ser reubicados en un cargo del mismo grado del que tenían con anterioridad a su designación, si éste estuviese vacante. El Reglamento de la Ley deberá resolver qué ocurre si el cargo no está disponible en el momento de su remoción. El Reglamento deberá prever también el procedimiento para la destitución del personal que ocupa los cargos de confianza.<sup>45</sup>

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

La principal dificultad que enfrenta la aplicación de las sanciones disciplinarias es la resistencia de los supervisores. Cuando ellos experimentan problemas con un funcionario, puede que interpongan una queja ante la Dirección de RRHH pero en raras ocasiones accionan directamente frente al supervisado.

Por otro lado, es importante tener presente que a partir de la aprobación de la LEFP, los funcionarios tienen el derecho a presentar sus argumentos y alegatos frente a cualquier sanción que se les pretenda aplicar.

### *Gestión del rendimiento*

Como punto de partida, es necesario aclarar que en las organizaciones de la APN no existen estándares de rendimiento que se apliquen de manera general a

---

<sup>45</sup> La LEFP derogó el Decreto N° 211 (Gaceta Oficial N° 30.438 del 2 de julio de 1974), sin establecer un procedimiento alterno para la destitución de el personal que ocupa los cargos de confianza.

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

La Dirección de Sistemas de Personal de VIPLADIN proporciona a los organismos de la APN un formato de evaluación estándar que debe ser completado conjuntamente por el supervisor y el supervisado. De hecho, la evaluación no es válida si no ha sido firmada por ambas partes; sin embargo, la firma del supervisado sólo es indicativa de su conocimiento del contenido de la evaluación y no de su consentimiento o adhesión a la misma.

Si el supervisado no está conforme con su evaluación, tiene la potestad de acudir a un Comité de Apelaciones que normalmente está constituido por: un representante del Ministro o máxima autoridad del organismo, el director del área a la cual está adscrito el funcionario y el jefe inmediato del supervisor. A juicio de los Directores de RRHH que fueron entrevistados con ocasión de la elaboración de este trabajo, no son muchas los reclamos que llegan al Comité de Apelaciones por parte de los funcionarios de carrera. El número suele ser mayor entre el personal obrero.

Quizás la principal razón tras la baja conflictividad asociada a las evaluaciones, sea la tendencia de los supervisores a inflar sus resultados, recibiendo la mayor parte del personal a su cargo las calificaciones “sobre esperado” y “excelente”. Esta situación ha obligado a las Direcciones de RRHH a anular las evaluaciones o devolverlas solicitando su reconsideración tomando como parámetro una distribución final de los resultados que se ajuste estadísticamente a una función normal. Es importante destacar que si estos comportamientos persisten a nivel de los supervisores, está por verse cuál será la utilidad de las evaluaciones como medida conducente a eventuales sanciones (destitución, por ejemplo).

Uno de los Directores de RRHH entrevistado señaló que una manera de reducir la tendencia de los supervisores a inflar los resultados de las evaluaciones es limitarlas a la puntuación de los criterios individuales. En su criterio, ni los supervisores ni los supervisados deberían estar al tanto de cuáles son las ponderaciones correspondientes a los distintos criterios para obtener la puntuación final. A su juicio, el hecho de que supervisores y supervisados puedan anticipar plenamente el resultado de la evaluación, la hace “manipulable”.

Cuando se trata de indagar un poco cuáles son las razones que llevan a los supervisores a sobrevaluar la actuación de sus supervisados, se encuentra que la evaluación es percibida como el único camino a su alcance para mejorar la deteriorada situación económica de los empleados de la APN. Sin embargo, es

importante señalar que evaluación y compensación no son vinculantes; todo depende en última instancia de la disponibilidad presupuestaria del organismo en cuestión.

Este es probablemente uno de los desequilibrios más notables de la LEFP: la evaluación del funcionario tiene consecuencias sancionatorias, pero no tiene efectos estimulantes actuando como incentivo al buen desempeño.

### *Gestión de la compensación*

La escala salarial<sup>46</sup> vigente en la APN tiene como límite inferior el salario mínimo decretado por el Ejecutivo Nacional (en estos momentos Bs. 158.400) y como límite máximo el salario percibido por un Ministro o su equivalente (Bs. 1.006.236); esto implica que la compresión vertical de los salarios para la escala completa es igual a 6,35.

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

A continuación se muestran las diferencias en sentido vertical y horizontal de los dos últimos tramos de la escala (Cuadro 13).

Cuadro 13  
Personal Administrativo y de Apoyo Técnico y  
Personal Técnico Superior y Profesional Universitario  
Escala Salarial Vigente  
Diferencias verticales (entre grados) y horizontales (entre pasos)

GRADOS	PASOS		
	1	5	10
7y1 20 y 15	26,23%	26,22%	26,23%
14 y 7 26 y 20	29,87%	29,87%	29,87%
14 y 1 26 y 15	48,26%	48,26%	48,26%

GRADOS	PASOS		
	7 y 1	15 y 7	15 y 1
1 15	18,35%	20,91%	35,43%
7 20	18,35%	20,91%	35,43%
14 26	18,35%	20,92%	35,43%

La movilidad entre pasos de la escala depende en primer término de una evaluación de desempeño favorable; sin embargo, la variable decisiva para que los movimientos se concreten es la disponibilidad presupuestaria. En situaciones de estrechez financiera, puede que el funcionario que se destaque por su desempeño no reciba compensación monetaria alguna y que, en el mejor de los

<sup>46</sup> Se refiere solamente al salario básico del funcionario.

casos, sea recompensado con alguna actividad de formación o capacitación. Si se dispone de recursos limitados, es posible que se otorgue a los empleados con los mejores resultados en el proceso de evaluación individual un bono único por desempeño.

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

En el año 2001, el ejecutivo nacional elevó el salario mínimo. Cuando los sindicatos de empleados del sector público pretendieron extrapolar dicho aumento al resto de la escala salarial ¿como había ocurrido siempre en el pasado?, el gobierno giró instrucciones para que el incremento repercutiera sólo en los salarios ubicados por debajo de determinado nivel. Algunos organismos de la APN se acogieron a los lineamientos emanados del alto gobierno (pese a que ello rompía la progresividad de la escala) y otros replicaron la práctica usual de ajustar la totalidad de la escala; ello dio origen a una situación de disparidad interinstitucional en el régimen de remuneraciones que todavía hoy no ha podido ser resuelta satisfactoriamente.

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

Además del salario básico, los funcionarios de la APN reciben los siguientes beneficios:<sup>47</sup>

- ?? Vacaciones (16 días o más, dependiendo de la antigüedad)
- ?? Bono Vacacional (44 días o más de salario, dependiendo de la antigüedad)
- ?? Aguinaldo (tres meses de salario)
- ?? Gastos de alimentación (bono diario tipo cesta -ticket)
- ?? Seguro de Hospitalización, Cirugía y Maternidad (HCM)
- ?? Seguro de Accidentes
- ?? Seguro de Gastos Funerarios
- ?? Caja de Ahorros (generalmente 10% aportado por el funcionario y 10% aportado por el organismo de la APN)

---

<sup>47</sup> Estos beneficios pueden variar de un organismo a otro, pero esta lista es bastante indicativa de la situación promedio.

- ?? Becas para hijos menores
- ?? Servicio de guardería infantil
- ?? Planes vacacionales para los hijos menores
- ?? Bono navideño para la adquisición de juguetes
- ?? Bono anual para la adquisición de útiles escolares
- ?? Uniformes (para el personal obrero y personal secretarial)
- ?? Gastos de transporte extra-urbano

### *Gestión del desarrollo*

Los órganos de la APN tienen muchas limitaciones para satisfacer las expectativas razonables de promoción de sus funcionarios. Ello, debido a la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y la promoción, las restricciones presupuestarias para garantizar los incrementos salariales que se generan como consecuencia de las promociones y las deficiencias del subsistema de planificación (que no permite monitorear adecuadamente el estatus de cada uno de los funcionarios). En la mayor parte de las organizaciones de la APN no existen verdaderos planes de carrera que armonicen las expectativas de los funcionarios con las necesidades previsibles de las organizaciones. De hecho, este es uno de los factores que explica la gran dificultad que tiene la APN para atraer y retener recursos humanos de alta calificación y desempeño.

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

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

En lo que respecta a la gestión de la formación, aunque en teoría las Direcciones de RRHH tienen la responsabilidad de elaborar un Plan de Necesidades de Formación, consultando para ello la opinión de las unidades funcionales, las personas entrevistadas con ocasión de la realización de este trabajo coincidieron al afirmar que en sus organizaciones no existe un verdadero plan de formación. En su opinión, en la APN se tiende a actuar reactivamente y

no proactivamente y ello se agudiza en la medida en que empeora la situación financiera del sector público.

En muchos casos son los propios funcionarios quienes se postulan para las actividades de formación y capacitación, buscan el aval de sus supervisores y tramitan sus solicitudes ante la Dirección de RRHH. Algunas organizaciones cuentan con una unidad especial dedicada a la planificación y ejecución de este tipo de actividades, como el caso del Programa de Adiestramiento del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (PAMARN), cuya secretaría técnica es la responsable de realizar todas las actividades asociadas a la formación y capacitación del personal del Ministerio.

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 de la APN. 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 de la APN. La oferta oficial está constituida básicamente por:

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

Con motivo de la discusión de la Ley del Estatuto de la Función Pública, cobró mucha fuerza la idea de crear la Escuela Nacional de Gerencia Pública, para la formación de los cuadros de alto nivel de la APN. Sin embargo, aunque el proyecto de ley que se discutió en la Asamblea Nacional incluía de hecho esta propuesta, la misma no fue recogida en la Ley finalmente aprobada.

Lo cierto es que, al menos en la coyuntura actual del país, la actividad de formación y capacitación de los funcionarios de la APN no es una prioridad para

las autoridades gubernamentales. Para reforzar esta afirmación, a continuación se presentan las cifras del presupuesto destinado por los organismos de la APN a la actividad de formación y su relación con el monto total destinado al pago de sueldos y salarios y el monto global de la partida de gastos de personal (Partida 401).

Cuadro 14  
Presupuesto destinado por los organismos de la APN a la actividad de formación  
(millones de bolívares)  
2002

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

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

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

Fuente: Ley de Presupuesto, 2002.

Como se desprende del cuadro anterior, sólo el Ministerio de Energía y Minas destina más del uno por ciento de la partida de personal a las actividades de formación y capacitación de sus funcionarios. En promedio, los ministerios dedican ¿en términos proporcionales? menos recursos a las actividades de formación que otros entes de la APN.

Uno de los principales indicadores de la falta de conexión existente entre las actividades de formación y capacitación y las necesidades de la organización, es la dificultad evidente que tienen algunos supervisores para sacar partido de los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos por un empleado en una actividad de formación (capacitación) determinada. Ello demuestra que este tipo de actividades con frecuencia responde a los intereses propios de los

funcionarios, quienes no necesariamente tienen una idea muy clara de su plan de carrera dentro de la organización.

### *Gestión de las relaciones humanas y sociales*

Los Directores de RRHH que fueron entrevistados con ocasión de la elaboración del presente estudio coinciden en afirmar que sus instituciones no disponen de mecanismos apropiados para monitorear sistemáticamente el clima organizacional. Algunos de ellos están conscientes de la debilidad que ello constituye y han propuesto la creación de unidades especiales dentro de la organización para llevar a cabo este tipo de tareas (por ejemplo, la nueva estructura propuesta para el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales contempla conformación de una nueva unidad de Análisis Estratégico).

Si es frecuente que se realicen sondeos del clima organizacional, de manera puntual, en el marco de los procesos de reestructuración de algunos ministerios y otros entes de la APN. Recientemente, asesores de Petróleos de Venezuela (PDVSA) llevaron a cabo un estudio de este tipo en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, como parte de las actividades de consultoría que realizan en ese organismo para el diseño del plan de reestructuración.

También es posible identificar algunos organismos que en pasado contaron en su estructura con una unidad especial dedicada a la gestión del clima organizativo, pero que posteriormente fue eliminada, por dejar de ser considerada una función prioritaria. Este es el caso del actual Ministerio de Producción y Comercio, que hace unos años contaba con una Dirección de Desarrollo Organizacional (en los tiempos del Ministerio de Industria y Comercio).

En lo que respecta a las relaciones laborales, en el Cuadro 15 se presentan algunos datos sobre el grado de sindicalización de los trabajadores.

Cuadro 15  
Distribución absoluta y porcentual de los trabajadores sindicalizados  
Sector Público y Privado  
2001

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

Fuente: Estimaciones del MPD, basadas en datos de la Encuesta de Hogares por Muestreo (INE). Cifras preliminares del mes de septiembre de 2001.

Tal y como se aprecia en el Cuadro, el grado de sindicalización es mucho mayor entre los trabajadores del sector público que en los del sector privado. De hecho,

más de la mitad de los trabajadores del sector público pertenecen a algún sindicato y representan más del 65 por ciento del total de trabajadores sindicalizados.

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

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

Los organismos de la APN hacen todo lo posible por cumplir a cabalidad los compromisos adquiridos en el Acuerdo Marco, para así asegurar la cordialidad de las relaciones con las organizaciones sindicales.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas sociales, el Estado Venezolano no ha sido capaz de garantizar un sistema de pensiones que satisfaga las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos y privados. Actualmente se encuentra en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley del Régimen Prestacional Dinerario, según la cual las cotizaciones de los trabajadores al sistema serán equivalentes al 12% de su salario. Si el trabajador devenga más de cinco salarios mínimos le corresponde aportar el 50 por ciento de esa cantidad y al empleador el otro 50 por ciento. Si el trabajador devenga menos de cinco salarios mínimos su aporte será de 25 por ciento, mientras que el empleador deberá aportar el 75 por ciento.

El sistema prevé dos tipos de cuentas: una cuenta de aseguramiento colectivo, que garantiza a todos los trabajadores una pensión mínima y una cuenta de capitalización, que permite a los trabajadores hacer contribuciones mayores opcionales para obtener una pensión más alta.

Es importante señalar que durante el período de gobierno del Presidente Chávez se dio marcha atrás a los acuerdos que, en materia de seguridad social, habían sido alcanzados por el gobierno anterior. Aunque la Constitución de 1999

confirió la primera prioridad a las leyes de la seguridad social, la Asamblea Nacional en dos oportunidades ha acordado “vacatio legis”, postergando su discusión.

### **5.3. Análisis organizativo de la función de Recursos Humanos**

En primer término, corresponde analizar las dos dimensiones fundamentales del diseño organizativo de la función de Recursos Humanos: a) el grado de unificación/fragmentación y b) el grado de centralización/descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal.

Con relación a la primera dimensión, se puede afirmar que la función de RRHH en Venezuela tuvo hasta hace muy pocos años un grado de unificación muy grande. La Oficina Central de Personal (OCP) y CORDIPLAN eran los responsables de generar todos los lineamientos en materia de administración de personal y diseño institucional, al tiempo que los distintos organismos de la APN eran simples ejecutores. Sólo las empresas del Estado, algunos entes dotados de autonomía funcional y los gobiernos subnacionales tenían potestad para definir libremente políticas de RRHH propias y diferentes a las emanadas de los entes rectores (OCP y CORDIPLAN).

En los últimos años, se ha registrado un lento proceso de transformación hacia una función de RRHH con cierto grado de fragmentación. Algunos organismos de la APN 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.

Pasando a la segunda dimensión, se observa un fenómeno semejante. Venezuela tenía hasta finales de los ochenta un Estado extremadamente centralizado. Como consecuencia de la progresiva transferencia de competencias hacia los estados y la devolución de funciones a los municipios durante la década de los noventa, el empleo subnacional pasó del 18,5 por ciento del empleo público total en 1990 al 26,2 por ciento en 2001. Sin embargo, es importante aclarar que a partir del triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de diciembre de 1998, el proceso de descentralización pareciera haberse paralizado.

Por otro lado, se observa un crecimiento importante del empleo en servicios autónomos, fundaciones y asociaciones civiles, que forman parte de la APN descentralizada funcionalmente. El Cuadro 16 muestra los cambios registrados en la distribución porcentual del empleo público por tipo de organismo entre 1990 y 2001.

Cuadro 16  
Distribución porcentual del empleo público  
1990 y 2001

	%	%
Gobierno Central	42,66	39,20
Gobiernos Subnacionales	18,51	26,22
Empresas Públicas	20,36	9,15
Otros(*)	18,47	25,43
Empleo Público Total	100,00	100,00

(\*) Institutos y Servicios Autónomos, Fundaciones y Asociaciones Civiles

Fuente: ONAPRE

Adicionalmente, al interior del gobierno central se han registrado algunos cambios que apuntan a la descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal. Por ejemplo, hasta el año 2001, la OCP (VIPLADIN) tenía que autorizar todos y cada uno de los movimientos de personal en la APN para que éstos fuesen válidos; ahora, los diferentes organismos están facultados para aprobar autónomamente sus movimientos de personal, siempre y cuando estén garantizadas las provisiones presupuestarias correspondientes.

Desde la perspectiva de los Directores de RRHH entrevistados, los directivos y supervisores no ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas. A su juicio, 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; particularmente en el último caso, suelen solicitar la intervención de la Dirección de RRHH para que sea esta dependencia la que enfrente al funcionario que incurre en algún tipo de infracción.

Finalmente, en lo que respecta a la percepción que el resto de la organización tiene de las Direcciones de RRHH, ésta depende mucho del rango que dicha dependencia tenga dentro de la estructura organizacional de la institución. Cuando la función de RRHH está a cargo de una oficina adscrita a una dirección de asuntos administrativos, se tiene la percepción de que se trata de una unidad responsable de hacer trámites, sin ninguna influencia dentro de la organización. Si se trata de una Dirección General, que reporta directamente al Ministro en cuestión, sus políticas tienden a ser acogidas con mayor seriedad por parte del resto de la organización. De hecho, el rango de la función de RRHH dentro de la organización, es tomado como una “señal” de la importancia que las máximas autoridades de la institución le asignan a esta materia.

En el Cuadro 17 se muestran los cambios que recientemente se han introducido en casi todos los ministerios para elevar el carácter e importancia de la función de RRHH en la APN. Está por verse cuál será el impacto real de estas reformas organizacionales.

Cuadro 17  
Situación de la función de RRHH en los Ministerios

MINISTERIO	SITUACIÓN	REPORTABA A	SITUACIÓN	REPORTA A
------------	-----------	-------------	-----------	-----------

	<b>ANTES</b>		<b>ACTUAL</b>	
<i>Ambiente y Recursos Naturales (MARN)</i>	Oficina de Personal	Director General Sectorial de Administración y Servicios	Dirección General Sectorial de RRHH	Ministro
<i>Interior y Justicia (MIJ)</i>	Dirección Ministerial de Personal	Ministro	Dirección General de RRHH	Ministro
<i>Producción y Comercio (MPC)</i>	Dirección de RRHH	Director General Sectorial de Soporte Administrativo	Dirección General Sectorial de RRHH	Ministro
<i>Planificación y Desarrollo (MPD)</i>	Oficina de Personal	Director General del Despacho del Ministro	Dirección General de RRHH	Ministro
<i>Salud y Desarrollo Social (MSDS)</i>	Oficina de Personal	Director General del Despacho de la Ministro	Dirección de RRHH	Director General del Despacho del Ministro
<i>Trabajo</i>	Oficina de Personal	Director General del Despacho de la Ministro	Oficina de Personal	Director General del Despacho de la Ministro
<i>Defensa</i>	N/D	N/D	N/D	N/D
<i>Finanzas</i>	Oficina de RRHH	Director General del Despacho del Ministro	Oficina de RRHH	Ministro
<i>Infraestructura (MINFRA)</i>	Oficina Ministerial de Personal	Director General del Despacho del Ministro	Oficina de Planificación y Desarrollo de RRHH	Ministro
<i>Energía y Minas (MEM)</i>			Dirección de Personal	Director de Recursos
<i>Secretaría de la Presidencia</i>	Dirección de Personal	Ministro	Dir. Gral. de RRHH	Ministro
<i>Relaciones Exteriores</i>	Dirección General Sectorial de Personal	Director General del Despacho del Ministro	Dirección General de RRHH	Viceministro
<i>Ciencia y Tecnología</i>			Dirección de RRHH	Director General de la Oficina de Apoyo Administrativo

Fuente: Página web y Memorias y Cuenta de los Ministerios

## 6. ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

La valoración de los puntos críticos fue realizada utilizando principalmente el criterio del consultor. Se administró a algunas de las personas entrevistadas ?Directores de RRHH y Directores de Línea? un cuestionario con algunos puntos críticos seleccionados, con el objeto de contrastar percepciones; sin embargo, en cualquier caso, prevaleció el juicio del consultor.

En el Anexo 2 se presenta el cálculo de los índices y subíndices para la evaluación del Sistema de Servicio Civil en Venezuela.

### 6.1. Eficiencia

El Índice de Eficiencia resultante es igual a 10,00 sobre un máximo de 20 puntos. Este resultado muestra un Sistema de Servicio Civil con dificultades para

garantizar la optimización de la inversión en capital humano y denota cierto margen de incongruencia con la política fiscal del país y con la situación de los mercados de referencia.

Las puntuación más baja (igual a 1) corresponde al los punto crítico que hace referencia al régimen de pensiones. La puntuación más alta (igual a 4) es la relativa al absentismo, asunto que no fue considerado un problema mayor por ninguno de los entrevistados.

## 6.2. Mérito

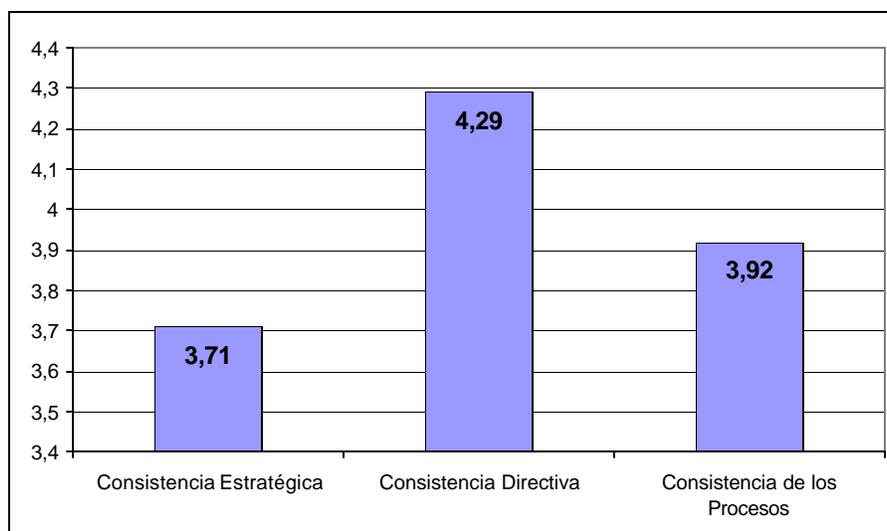
El Índice de Mérito resultante es igual a 9,69 sobre un máximo de 20 puntos. Esta puntuación muestra un Sistema de Servicio Civil que no es capaz de garantizar el uso de criterios de profesionalidad; si bien es cierto que el número de puestos cubiertos por personal designado mediante mecanismos y criterios de tipo político no es excesivo, el sistema ofrece un amplio margen para la arbitrariedad y la discrecionalidad en la toma de decisiones.

## 6.3. Consistencia Estructural

El Índice de Consistencia Estructural resultante es igual a 7,94 sobre un máximo de 20 puntos. Este valor denota un Sistema de Servicio Civil en el cual es difícil constatar la existencia de todos los elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe contemplar, según el modelo normativo utilizado en este estudio.

En el Gráfico 14 se muestran los valores resultantes para los tres subíndices en los cuales se desagrega este índice (en cada caso, sobre un máximo de 10 puntos).

Gráfico 14  
Valor de los Subíndices de Consistencia Estructural



De los tres subíndices, el correspondiente a la Coherencia Estratégica resultó con la puntuación más baja. Aquí un punto crítico recibió la puntuación mínima (igual a 1): la posibilidad de adaptar las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización. El resto de los puntos críticos recibió un puntaje igual a 2.

La situación de la Consistencia Directiva resulta un poco mejor, aunque también un punto crítico recibió el puntaje mínimo: la participación de los directivos de línea en el diseño de los puestos.

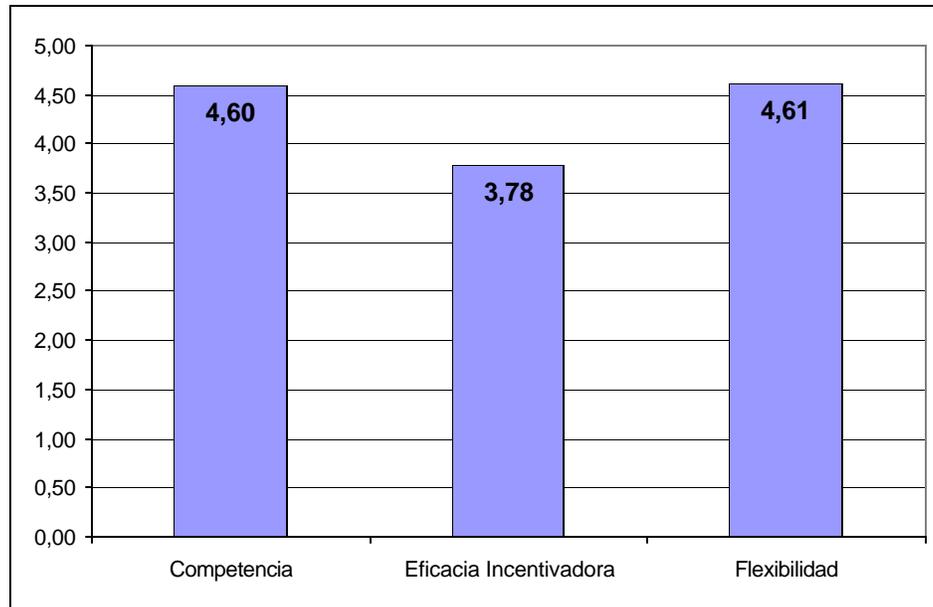
La Consistencia de los Procesos también es en general precaria, especialmente en lo relativo a: (1) los criterios y prácticas de evaluación y su capacidad para develar las diferencias de rendimiento entre las personas; (2) la existencia de planes de carrera y sucesión que armonicen las expectativas individuales y las necesidades de la organización; (3) la evaluación de la actividad de formación.

#### **6.4. Capacidad Funcional**

El Índice de Capacidad Funcional resultante es igual a 8,66 sobre un máximo de 20 puntos. Dicho valor es indicativo de un Sistema de Servicio Civil incapaz de influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, generando conductas laborales alineadas con las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.

En el Gráfico 15 se muestran los valores resultantes para los tres subíndices en los cuales se desagrega este índice (en cada caso, sobre un máximo de 10 puntos).

Gráfico 15  
Valor de los Subíndices de Capacidad Funcional



Los resultados para los subíndices de Capacidad Funcional son relativamente mejores que para los subíndices de Consistencia Estructural. El punto crítico que recibió la puntuación más baja en el subíndice Competencia es el relativo a la definición de los perfiles de competencia con base en oportunos estudios técnicos a cargo de expertos; como se explicó en la sección correspondiente, la versión vigente del Manual de Clasificación de Cargos data de 1994.

En lo que respecta a la Eficacia Incentivadora, las puntuaciones más bajas corresponden a: (1) los criterios y prácticas de evaluación y su incapacidad para develar las diferencias de rendimiento entre las personas; (2) la insatisfacción de los funcionarios con las compensaciones que reciben de la organización y (3) la dificultad para lograr una progresión flexible y vinculada al rendimiento a través de la clasificación de puestos por niveles retributivos.

En el subíndice Flexibilidad destacan negativamente los siguientes puntos críticos: (1) la rigidez para adaptar las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización; (2) la falta de revisión del diseño de los puestos y definición de los perfiles.

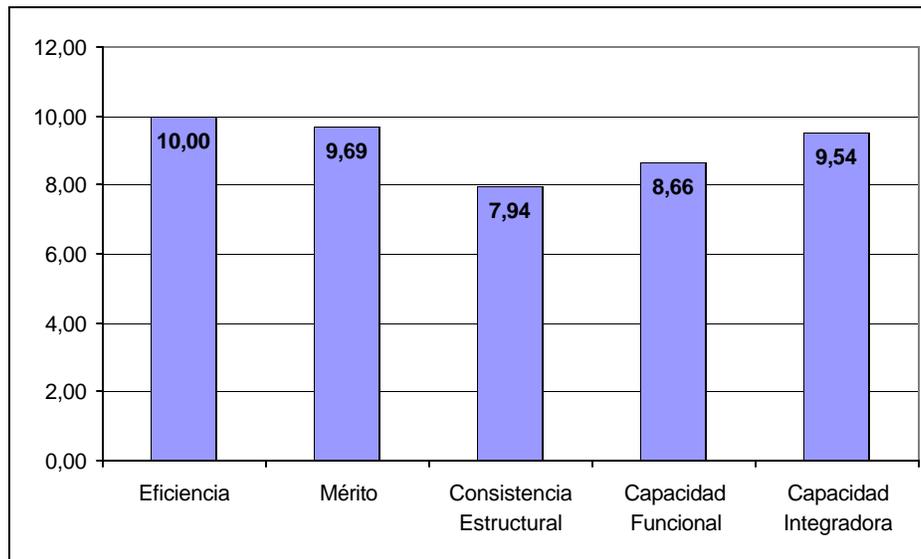
### **6.5. Capacidad Integradora**

El Índice de Capacidad Integradora resultante es igual a 9,54 sobre un máximo de 20 puntos. Dicho valor muestra un Sistema de Servicio Civil con dificultad para asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores para incrementar su sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Uno de los factores que explica el valor resultante es la

inexistencia de mecanismos para conocer el clima laboral y conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias y opiniones procedentes de los empleados.

En el Gráfico 16 se muestran los valores resultantes para los cinco índices.

Gráfico 16  
Valor de los Índices de Evaluación del Sistema de Servicio Civil en Venezuela



## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1. Principales conclusiones del diagnóstico

1. Los primeros esfuerzos por estructurar un Sistema de Servicio Civil en Venezuela coinciden con el comienzo de la era de gobiernos democráticos en 1958. Hasta ese momento, el Poder Ejecutivo tenía la más absoluta discrecionalidad en el nombramiento, remoción y establecimiento de las condiciones de trabajo de los funcionarios.
2. La asistencia técnica internacional ?a través del Programa de Naciones Unidas? fue un factor determinante en la orientación de las primeras acciones gubernamentales a favor de la estructuración de un sistema de administración de personal en el sector público. Sin embargo, al no contar estas acciones con el respaldo político del Poder Legislativo, no fue sino en 1970 cuando se promulgó la Ley de Carrera Administrativa (LCA), instrumento normativo que estableció un estatuto para el funcionario público y un sistema de administración de personal.
3. A pesar de que la ley que por más de tres décadas rigió las relaciones entre la Administración Pública y sus funcionarios se denominaba Ley de Carrera

Administrativa, en la práctica prevaleció un sistema “mixto” que se aproximaba más a un sistema de empleo que a un sistema de carrera.

4. En respuesta al mandato de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999, en diciembre de 2001 se promulgó la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). Aunque esta Ley corrige algunas de las deficiencias de la LCA, difícilmente se puede afirmar que ella implique una profunda transformación de la concepción del Sistema de Servicio Civil en Venezuela. La LEFP refuerza el carácter mixto del SSC.
5. En rigor, la LEFP sólo se aplica a cerca de un treinta por ciento de los trabajadores al servicio del Gobierno Central. El setenta por ciento restante ?constituido por obreros (28,5%), docentes (37%) y médicos (6%)?, se rige por otras normas.
6. Los cambios más importantes aportados por la LEFP son: la introducción de la figura de los planes de personal, el reforzamiento de la obligatoriedad del concurso como requisito para el ingreso a la carrera,<sup>48</sup> las limitaciones al régimen de contrataciones y las modificaciones al régimen disciplinario de los funcionarios públicos (entre otras, el carácter sancionatorio de la evaluación de desempeño).
7. Venezuela experimenta en estos momentos una situación sin precedentes en su historia. En medio de un ciclo de altos precios petroleros, la economía sufre una profunda recesión que se manifiesta en una caída del 7 por ciento del PIB en el primer semestre de 2002, una tasa de desempleo del 16 por ciento en el mes de abril (la más alta desde 1950), la mitad de la población ocupada la economía informal, fuertes presiones inflacionarias, una devaluación del 80 por ciento de la tasa de cambio del bolívar respecto al dólar y una grave escasez de fondos de tesorería. Aunque el gobierno es optimista respecto a las posibilidades de superar esta difícil situación, muchos analistas consideran que la crisis económica amenaza con extenderse y profundizarse.  
En este contexto, el sector público se convierte en un segmento privilegiado del mercado laboral, no sólo por su contribución en términos del número de empleos que genera respecto al tamaño del mercado laboral formal, sino por la estabilidad que proporciona el régimen de carrera a los funcionarios. Esta circunstancia restringe considerablemente el margen de maniobra del gobierno para llevar adelante cualquier programa de reforma del Sistema de Servicio Civil, no sólo por la escasez de recursos disponibles para ello, sino por la resistencia que seguramente encontraría en los trabajadores y sus organizaciones sindicales y gremiales.

---

<sup>48</sup> Se establece la nulidad absoluta de los actos de nombramiento, cuando no se hubiesen realizado los respectivos concursos de ingreso.

8. A las consideraciones anteriores se suma el hecho de que, dada la gran proporción de trabajadores en el sector informal de la economía, los trabajadores del sector público perciben ingresos más altos que el ingreso promedio en el sector privado (formal e informal), e incluso en 2001 más altos que el ingreso promedio en el sector financiero.
9. Contrariamente a lo que quizás es el criterio predominante en la opinión pública, en la última década ¿con la excepción de 1998? el empleo público total ha sido bastante estable, con una media de 1.062.332 trabajadores y una desviación estándar de apenas 13.899 trabajadores. Del total, el Gobierno Central concentra cerca del 40 por ciento del personal, los entes descentralizados funcional y territorialmente poco más del 50 por ciento (aproximadamente 25 por ciento cada grupo) y las empresas públicas alrededor de un 10 por ciento.  
El empleo público total representa alrededor del 15 por ciento de la población ocupada, porcentaje que coincide con el observado en países como Italia, España y Portugal.<sup>49</sup>
10. El gasto total de personal (correspondiente a todo el empleo público) como porcentaje del PIB ha promediado en los últimos doce años 9,2 por ciento. Esta cifra se encuentra dentro del rango observado en los países de la OECD para el mismo lapso: 5,33% (Holanda) – 17,89 (Suiza) y se asemeja al porcentaje observado en países como España (9,18%) y el Reino Unido (9,22%).<sup>50</sup>  
Las comparaciones anteriores muestran que el sector público venezolano no es excesivamente grande, ni en función del número de empleados, ni en términos económicos. Esto sugiere que la percepción del gigantismo de la Administración Pública que prevalece en la opinión pública venezolana, responde ante todo a una evaluación costo-beneficio; esto es, cómo se compara la cantidad de recursos humanos y materiales asignados a la AP con su retribución en servicios ofrecidos a la población.
11. Los cargos de libre nombramiento y remoción representan cerca de un 3 por ciento del total de cargos de la APN. Este porcentaje resulta bastante bajo, lo cual denotaría un Servicio Civil bastante profesional.
12. La compresión vertical general de los salarios en la APN es igual a 7,09, que viene dada por el cociente entre el sueldo del Ministro (funcionario de más alto nivel) y el obrero no calificado de menor nivel. La compresión vertical desciende a 6,35 si se excluye del cálculo al personal obrero. En 1991 la compresión vertical general de los salarios (excluyendo al personal obrero) era igual a 16. Ello muestra como la estructura salarial de la APN se ha

---

<sup>49</sup> OCDE, Public Management Programme (PUMA), Public Sector Pay and Employment Data, 2001.

<sup>50</sup> Op. Cit. Cifras de los costos totales de las compensaciones al sector público como porcentaje del PIB (*share of total compensation costs for the public sector versus GDP, %*).

venido aplanando, principalmente como consecuencia del estancamiento de los salarios correspondientes a los cargos de alto nivel.

13. La distribución sectorial de los trabajadores al servicio del Gobierno Central es muy dispar, ya que una vez transferida a los estados la mayor parte de los servicios de salud, el 70,7 por ciento del empleo corresponde al sector educación. Aunque existe cierta inconsistencia en las cifras, se puede concluir que cerca del 40 por ciento del empleo del Gobierno Central está representado por los docentes dependientes del Ministerio de Educación.
14. No existen registros que permitan calcular indicadores tales como las tasas de rotación y absentismo en la APN. Sin embargo, la información cualitativa derivada de las entrevistas a los Directores de RRHH en los distintos ministerios indica que ni la rotación ni el absentismo parecen constituir un problema; si lo es el incumplimiento del horario de trabajo, especialmente por demoras en la hora de llegada en la mañana.
15. Donde si existe un verdadero problema de rotación es en el alto nivel del Gobierno Central, entre quienes ocupan la posición de ministros. Los datos para el período 1999-2002 muestran que un total de 16 puestos han sido ocupados por 55 personas distintas, lo cual arroja un índice de rotación igual a 3,44.
16. La planificación no es una actividad sistemática en la APN y las previsiones de personal no se desprenden lógicamente de las orientaciones estratégicas de la organización. En buena medida ello se deriva de que en Venezuela la base del SSC es el cargo; ello significa que todo cambio estratégico debe tener su correspondiente expresión en el arreglo de los cargos. Sólo pueden ser ocupados aquellos cargos que tienen aprobada su respectiva asignación presupuestaria.
17. Otro elemento que impide una eficiente planificación de los RRHH es la inexistencia de sistemas adecuados de información de personal. Tanto el Sistema de Captura de Información (SCIO) como el Registro de Actualización de Cargos (RAC) son manejados de forma centralizada; los organismos de la APN difícilmente disponen de información completa, confiable y oportuna para tomar decisiones relacionadas con la gestión de sus recursos humanos.
18. Recientemente, la LEFP introdujo ?con carácter obligatorio? la figura de los Planes de Personal como instrumento básico de la actividad de planificación de los RRHH. Está por verse cuál será la capacidad de respuesta de los organismos de la APN frente a este nuevo requerimiento; en todo caso, si no se produce una mejora sustantiva en los sistemas de información de personal, es muy poco probable que estos planes contribuyan a mejorar la gestión de los RRHH en el sector público.

19. La existencia de un Manual Descriptivo de Clases de Cargos único para toda la APN hace extremadamente rígido el diseño de los puestos. Es por ello que es común encontrar personas realizando tareas propias de cargos distintos a los que ocupan.
20. Aunque la LCA, que entró en vigencia en 1970, estableció el concurso como mecanismo de selección de los funcionarios de carrera, lo cierto es que en la práctica no se utilizó. La selección se limitó al chequeo de requisitos y revisión de credenciales de los candidatos propuestos por los jefes de las unidades o de aquellos ubicados a través del Registro de Elegibles.
21. La movilidad del personal de la APN es bastante baja. Los movimientos que se registran se limitan al personal en comisión de servicio (préstamo entre organizaciones), la transferencia por descentralización de competencias y los traslados por problemas laborales. Los traslados también pueden responder a una iniciativa del funcionario que busca un ascenso o mejores condiciones de trabajo (para aquellos que tienen acceso a la información sobre los cargos vacantes en otros organismos de manera informal).
22. La destitución de un funcionario sólo es posible mediante la apertura de un expediente administrativo. En general, se rehuyen estos procedimientos por varias razones: ocupan mucho tiempo, no hay garantía de éxito (por problemas en la sustanciación de los expedientes) y los costos tangibles e intangibles son muy altos para la organización en los casos de sentencias favorables a los funcionarios (en cuyo caso se ordena la reincorporación). En estas circunstancias, los únicos mecanismos de desvinculación realmente efectivos son: (1) el retiro por limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una unidad administrativa del órgano o ente y (2) el retiro de funcionarios de carrera, tras su aceptación de ocupar cargos de libre nombramiento y remoción.
23. La principal dificultad para la aplicación de las sanciones disciplinarias es la resistencia de los supervisores a involucrarse en ellas. Cuando experimentan problemas con algún funcionario, la tendencia es tratar de delegar la imposición del castigo en la Dirección de RRHH.
24. La evaluación del rendimiento es un proceso de muy poca utilidad, por cuanto los supervisores tienden a asignar a todo el personal a su cargo las calificaciones "sobre-esperado" y "excelente"; en consecuencia, es imposible discriminar entre funcionarios.
25. El resultado de las evaluaciones de desempeño no es vinculante para la compensación. Si bien una evaluación positiva es condición necesaria para otorgar un aumento, no es condición suficiente; la variable decisiva para que los movimientos en la escala salarial se concreten es la disponibilidad presupuestaria.

Por otro lado, la práctica frecuente en Venezuela de conceder aumentos generales de sueldos y salarios, desvirtúa completamente la aplicación de la escala salarial.

26. En la mayor parte de las organizaciones de la APN no existen verdaderos planes de carrera que armonicen las expectativas de los funcionarios con las necesidades previsibles de las organizaciones. De hecho, este es uno de los factores que explica la gran dificultad que tiene la APN para atraer y retener recursos humanos de alta calificación y desempeño.
27. No existen en las organizaciones de la APN verdaderos planes de formación del personal. Se tiende a actuar reactivamente y la situación tiende a empeorar conforme la situación financiera del sector público se deteriora.
28. Las organizaciones de la APN no disponen de mecanismos apropiados para monitorear el clima organizacional.
29. El grado de sindicalización de los trabajadores del sector público es muy alto, en comparación con el sector privado. Ello determina que los sindicatos sean muy fuertes y los organismos de la APN se vean obligados a interactuar con ellos constantemente. Normalmente la APN negocia de manera global un Acuerdo Marco aplicable a todos los empleados, pero ello no impide que cada organismo pueda discutir con su propio sindicato un acuerdo complementario.
30. El Estado venezolano no ha sido capaz de garantizar un sistema de pensiones que satisfaga las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos y privados.

## **7.2. Análisis de áreas causales**

Las conclusiones anteriores dan cuenta de un SSC afectado por una serie de patologías. La mayoría de ellas son consecuencia del exceso de rigidez del sistema que se pone de manifiesto, entre otros aspectos, en: una sobre uniformidad en el diseño de los puestos y esquemas de remuneración, movilidad interna y externa extremadamente baja, mucha dificultad para modificar la estructura de cargos de las unidades organizativas y la gestión centralizada de los sistemas de información de personal.

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

Si bien es cierto que en buena medida las disfunciones del SSC venezolano son producto de fallas en los procesos y prácticas en los que se despliega, no es

desdeñable la influencia de otros factores situacionales que deben ser considerados:

### 1. *Factores Estratégicos*

La función pública es y ha sido el componente más desatendido en las diferentes iniciativas de reforma y modernización del Estado. En las últimas dos décadas, las propuestas y acciones emprendidas han hecho mucho énfasis en las reformas estructurales (descentralización, participación del sector privado, etc.), relegando a un segundo plano las reformas administrativas.

### 2. *Factores de Entorno*

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

La situación socio-económica también ha tenido un impacto determinante, en la medida en que los recursos públicos cada vez son más escasos y volátiles. Desde finales de los setenta el desempeño de la economía venezolana ha sido muy pobre, produciendo una importante caída en el PIB por habitante y un crecimiento constante de la población en situación de pobreza. La APN se ha ido deteriorando al mismo ritmo en todos los ámbitos, incluso en el estado e imagen física de sus instalaciones.

Otro elemento muy importante durante estos años ha sido la negativa percepción de la opinión pública respecto a la APN. Aunque es difícil encontrar mediciones empíricas confiables de este fenómeno,<sup>51</sup> no es imposible afirmar con propiedad que la mayor parte de los ciudadanos venezolanos tiene una opinión adversa de la APN; se considera que ella es el refugio de aquellos que no reúnen las condiciones necesarias para optar a un posición en el sector privado y de quienes sólo desean ocupar posiciones de poder para apropiarse indebidamente de los recursos públicos. En estas condiciones y tomando en cuenta las dificultades de la APN para remunerar competitivamente a sus funcionarios, es fácil entender los enormes problemas que enfrenta el sector público para captar y retener talentos.

Aunque inicialmente en este informe se analizó el impacto negativo que tiene la situación actual del mercado laboral en Venezuela, en términos de la rigidez que impone a la adopción de ciertas reformas en la APN, es

---

<sup>51</sup> Las encuestas de opinión pública raras veces utilizan la Administración Pública como categoría para medir el grado de confianza o aprobación de los ciudadanos. Usualmente distinguirla en este tipo de estudios se emplea la categoría genérica Gobierno o Gobierno Nacional (para diferenciarlo de los gobiernos regionales y locales).

importante señalar que puede haber también un lado positivo. En la medida en que la actividad privada ha perdido ímpetu en los últimos años, el sector público ha ganado cierta competitividad relativa; como consecuencia de la reciente ola de despidos y cierre de empresas, individuos bien formados y diestros pueden estar dispuestos a aceptar una posición en la APN.

### 3. *Factores de Contexto Interno*

Varios factores de contexto interno afectan negativamente la GRH en la coyuntura actual: primero, el alto grado de politización de la sociedad venezolana y la tendencia a la consolidación de dos bandos irreconciliables en pro y en contra del gobierno; esta circunstancia crea una enorme incomodidad al interior de las organizaciones públicas, por cuanto en todo momento se trata de clasificar a las personas según sus preferencias políticas y se les exige que actúen en consecuencia.

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

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

### **7.3. *Propuestas de mejora***

Antes de formular las propuestas de mejora, es importante tener presente que la situación actual del SSC venezolano responde en buena medida a factores de entorno, que no es el propósito, ni está dentro de los alcances del presente trabajo, tratar de modificar. Más aún, mientras algunos de esos factores estén presentes (la inestabilidad política y los problemas fiscales, principalmente), la efectividad de las recomendaciones que se presentan a continuación podría verse seriamente comprometida.

1. Mejorar la imagen del sector público es uno de los retos más importantes. Las organizaciones de la APN deben convertirse en lugares de trabajo atractivos; para ello se requiere un esfuerzo comprehensivo de inversión en la construcción de una imagen positiva y creíble de las actividades y condiciones de trabajo en el sector público. Algunas experiencias venezolanas como el Metro de Caracas demuestran que es posible tener éxito en un esfuerzo de este tipo, siempre que exista la voluntad política para construir una organización “distinta”.
  
2. Tal y como se desprende del diagnóstico, los problemas del SSC venezolano son de naturaleza cualitativa antes que cuantitativa. No estamos en presencia de un sistema excesivamente grande ni costoso, sino más bien frente a una perversa combinación de incentivos que en nada favorece el buen desempeño.  
Prueba de ello es, por ejemplo, el caso de algunos docentes que laboran un turno en algún plantel oficial (dependiente del Ministerio de Educación) y el turno complementario en un plantel de Fe y Alegría<sup>52</sup> u otra organización similar. Pese a que no existen mayores diferencias en términos de remuneración e incluso un cargo docente del Ministerio garantiza algunos beneficios que Fe y Alegría no puede proporcionar (como la jubilación), el desempeño de los docentes en un sitio y otro es muy distinto. Mientras en las escuelas oficiales cualquier excusa es buena para ausentarse y no existe apego al trabajo ¿cosa que, por lo demás, no parece importarle a nadie?, en los planteles de FyA los mismos maestros cumplen estrictamente el horario, preparan cuidadosamente sus clases, respetan el calendario escolar y se sienten partícipes del trabajo del plantel.  
Casos como este ¿que también son comunes en el sector salud con médicos y enfermeras? muestran que las mejoras de APN no necesariamente dependen del “reciclaje” del personal (como muchos sugieren), sino de la presencia de ciertos incentivos tales como: una adecuada motivación, formación continua, estrecha supervisión, compensaciones no monetarias, reconocimiento social, etc. Además, la APN puede aprovechar la circunstancia de que el sector público es en estos momentos más competitivo que otras opciones del mercado laboral venezolano, para llevar adelante procesos de reforma interna.
  
3. El punto de partida de cualquier propuesta de cambio del SSC venezolano tiene que ser la mejora sustantiva de los sistemas de información del personal. Sin ese requisito, es imposible contar con un subsistema de planificación de RRHH adecuado, que garantice la integridad del sistema y permita adoptar políticas coherentes en el resto de los subsistemas. Sin esas mejoras sustantivas en la información del personal tampoco es posible

---

<sup>52</sup> Fe y Alegría es una organización sin fines de lucro, vinculada a la Iglesia Católica, que provee educación a niños provenientes de familias de bajos ingresos. El Estado venezolano, a través del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, financia cerca del 80 por ciento de los costos de funcionamiento de esta institución.

alcanzar un grado de flexibilidad mínimo que haga viable la movilidad del recurso humano al interior de cada organización y entre organizaciones del sector público.

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

4. Si bien es deseable una armonización entre la planificación de RRHH y el presupuesto, el último no puede seguir siendo el criterio dominante. Si bien el adecuado manejo de las finanzas públicas es un tema que trasciende el propósito y alcance del presente trabajo, se impone un abordaje distinto del problema. Es necesario establecer algún esquema de trabajo que permita evaluar oportunamente prioridades e introducir ajustes, que no sean los tradicionales “recortes” indiscriminados de los gastos de personal.
5. Debe hacerse el mayor de los esfuerzos para producir un buen Reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Dicho Reglamento debe prever todos los detalles relacionados con la realización de los concursos de ingreso, los requisitos y modalidades para la contratación de personal y la elaboración de los planes de personal. La Ley tiene muchas lagunas relacionadas con estos temas, por lo cual corresponde ahora al Reglamento tratar no sólo de subsanar esas deficiencias, sino proporcionar una base transparente y justa para la gestión del personal en la APN.
6. Un cambio indispensable en el SSC en Venezuela es el establecimiento de la necesaria vinculación entre los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión de la compensación. La separación entre estos dos elementos constituye un fuerte desestímulo al buen desempeño. Deben evitarse en lo posible los aumentos generales indiscriminados, ya que ellos representan la peor de las prácticas. Se incurre en tremendos costos financieros, prácticamente sin ningún beneficio a cambio; los funcionarios tienden a percibir estos aumentos como un derecho adquirido ¿dirigido a compensar su precaria situación económica? y no como un estímulo al esfuerzo.
7. El subsistema de compensaciones debe garantizar la equidad horizontal, cuidando que funcionarios con posiciones y rendimientos similares reciban el mismo tratamiento. También es imperativo descomprimir verticalmente la escala de salarios; de ello depende que el sector público esté en capacidad de captar y retener talentos para ocupar las posiciones de dirección y el grado de compromiso de dichos funcionarios con la actividad de la

organización. Difícilmente se logrará que los supervisores y directores se involucren en la gestión de los recursos humanos a su cargo si, desde el punto de vista de la compensación, reciben prácticamente el mismo tratamiento que sus subordinados.

8. La idoneidad de los concursos de ingreso, así como el respeto de sus resultados no está garantizado con la mera inclusión de la norma en la Ley del Estatuto de la Función Pública. Se requiere que el sistema judicial ¿en este caso los tribunales contencioso administrativos?, estén en capacidad y disposición de recibir, procesar y resolver oportuna y justamente cualquier recurso relacionado con esta materia, garantizando así la aplicación (*enforcement*) de la LEFP. En caso contrario, puede repetirse la experiencia de violación sistemática de la norma observada durante la vigencia Ley de Carrera Administrativa.
9. Tomar muy en serio el problema de rotación de los cuadros ministeriales. Es imperativo garantizar un mínimo de estabilidad de las máximas autoridades para transmitir un mensaje de continuidad administrativa al resto de la organización.
10. Se debe otorgar a la función de formación la importancia debida, en lugar de concebirla como una actividad residual (condicionada a los remanentes de fondos de la organización o el tiempo libre de los funcionarios). Además de su contribución a la acumulación de capital humano, la formación juega de hecho un papel muy importante como estímulo no monetario al buen desempeño. Esto es fundamental en coyunturas fiscales como la venezolana, donde existen serias limitaciones para compensar al personal por la vía de los salarios.
11. El SSC debe evolucionar hacia un sistema más fragmentado, donde las distintas organizaciones de la APN puedan tener más autonomía para manejar los sistemas de información, elaborar sus propios manuales descriptivos de clases de cargos, definir sus escalas salariales, etc. En este proceso de evolución, la gestión de los RRHH debería descansar cada vez más en los directores y supervisores de cada una de las unidades organizativas.
12. Se impone en el caso venezolano una profunda reflexión sobre el propósito e implicaciones del régimen de carrera administrativa. Hasta ahora, ha cumplido el objetivo de garantizar la estabilidad del funcionario, protegiéndolo de eventuales despidos arbitrarios; sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto a su contribución a la conformación de una burocracia profesional con un comportamiento institucional. La garantía incondicional de estabilidad, vulnerando al mismo tiempo el principio del mérito, sólo puede fomentar el desinterés y desarraigo del

funcionario público y abonar el terreno para la emergencia de “agendas paralelas”.

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

Sin entrar en juicios de valor sobre la pertinencia o justicia de este planteamiento, lo cierto es que implica un cambio importante en las reglas de juego que han regido la relación patrono-empleador en el sector público y, en virtud de ello, se pueden esperar resistencias importantes de parte del movimiento sindical. Por esta razón, es crucial que las partes se reconozcan y acepten recíprocamente y orienten sus relaciones a la transacción y concertación antes que a la confrontación y descalificación del otro.

## BIBLIOGRAFIA

BREWER CARIAS, ALLAN

1980 *Estudios sobre la Reforma Administrativa*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca.

CARRASCO, ALEJANDRO Y KIRIAKIDIS, JORGE

2002 *Ley del Estatuto de la Función Pública. Estudio Preliminar*. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo.

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CAP)

1973 *El Factor Humano en la Administración Pública*. Caracas.

1972 *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas.

1971 *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. Caracas.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE)

1989 *La Reforma Administrativa*. Caracas.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO, VICEMINISTERIO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

2002a *Plan Nacional de Desarrollo Institucional, Versión Preliminar*. Caracas.

2002b "Panorama General de la Administración Pública", presentación del Viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional. Agosto.

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS

1961 *Public Administration in Venezuela: 1958 – 1961*. Washington, D. C.

## **ANEXOS**