

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Dorelys A. Rada Longa*

RDF, N° 30 (2020): 7-15

Resumen: El artículo comenta el régimen jurídico de los funcionarios públicos y lo compara con el tratamiento que la legislación y la jurisprudencia les da a los profesionales contratados por la Administración Pública y el personal obrero, alertando sobre la actual laboralización de la función pública venezolana.

Palabras clave: Derecho laboral; Eficiencia; Función pública.

Summary: The article discusses the legal regime of civil servants and compares it with the treatment that legislation and jurisprudence give to professionals hired by the public administration and to workers, warning of the current laborization of the Venezuelan public service.

Key words: Labor law; Efficiency; Civil service.

Sumario: Introducción. 1. La función pública en Venezuela. 2. Tipos de funcionarios públicos. 3. La laboralización de la función pública. 4. Situación de la función pública en Venezuela. 5. Impacto de la función pública en la gestión pública. **Conclusiones.**

Introducción

La Administración Pública desde el punto de vista orgánico se define como el conjunto de órganos y entes encaminados a prestar servicio público a través del cumplimiento de sus fines, para satisfacer las necesidades sociales, actuando con eficiencia, eficacia y transparencia.

Mientras, la gestión pública es el resultado de la acción de las administraciones públicas. Es el conjunto de actividades y tareas que realizan los gobiernos en aras de dar cumplimiento con los fines del Estado, a fin de satisfacer las necesidades públicas de los ciudadanos, y esto lo hace a través del diseño e implementación de políticas públicas.

Por otro lado, se entiende por función pública el régimen jurídico de las relaciones entre el Estado, así como también a las personas naturales a través de las cuales este desarrolla sus actividades, presta servicios y ejerce sus potestades, que le han sido asignadas por la Constitución y las leyes, enca-

* Abogada egresada de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

minados a cumplir los fines estatales. En el presente trabajo, abordaremos a la función pública desde el segundo punto de vista, es decir, la función pública entendida como el talento humano, el personal que ejecuta las actividades que le son propias a la Administración, contribuyendo de esta manera a lograr sus fines.

Ahora bien, para el cumplimiento de sus fines, el Estado precisa de una mezcla de las nociones antes expresadas: Administración Pública, que es el conjunto de instituciones destinadas a lograr fines públicos; gestión pública, que no es más que el resultado de la acción estatal; función pública, que es quienes realizan esa acción; y políticas públicas, que son mecanismos empleados para satisfacer las necesidades y que van a regir el eje de acción del funcionario público apegadas a las funciones del cargo que desempeña.

El presente ensayo consiste en abordar de forma breve pero concisa, la situación actual de los funcionarios públicos en la Administración Pública Venezolana, tomando en cuenta el marco legal que lo regula, los tipos funcionarios que comprenden nuestro ordenamiento jurídico, la laboralización de la función pública, la situación de la función pública en Venezuela y el impacto de la función pública en gestión pública.

1. La función pública en Venezuela

En Venezuela, la función pública se refiere al conjunto de personas o recursos humanos puestos al servicio de las instituciones que conforman la Administración Pública, con la finalidad de cumplir las funciones inherentes al cargo para el cual fueron designados, y de esta manera colaborar en la consecución de los fines gubernamentales y por vía de consecuencia en la satisfacción de necesidades públicas.

En este sentido, el régimen de los funcionarios públicos se encuentra regulado por los siguientes instrumentos jurídicos normativos:

En primer lugar, por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que en su articulado prevé lo siguiente:

Artículo 144. La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerán su incorporación a la seguridad social.

La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos.

Asimismo, también establece la naturaleza de los cargos, la forma de ingreso y lo relativo a los ascensos en su articulado, de la siguiente manera:

Artículo 146. Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remo-

ción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley.

El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia.

El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño.

En segundo lugar, encontramos a la Ley Especial que regula la materia, la Ley del Estatuto de la Función Pública, estableciendo lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales (...).

Artículo 4. El Presidente o Presidenta de la República ejercerá la dirección de la función pública en el Poder Ejecutivo Nacional.

Los gobernadores o gobernadoras y alcaldes o alcaldesas ejercerán la dirección de la función pública en los estados y municipio. En los institutos autónomos, sean éstos nacionales, estatales o municipales, la ejercerán sus máximos órganos de dirección.

Artículo 7. El organismo responsable de la planificación del desarrollo de la función pública en los órganos de la Administración Pública Nacional será el Ministerio de Planificación y Desarrollo (...).

En tercer lugar, encontramos el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, que rige las disposiciones aplicables al empleo público, siempre y cuando no contravengan a lo dispuesto en la Ley Especial que rige la materia, entendiéndose que el Reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública aún no ha sido dictado:

Artículo 47. Se considera en servicio activo al funcionario que ejerza el cargo del cual es titular, o que se encuentre en comisión de. servido, traslado, permiso o licencia, o en período de disponibilidad.

Artículo 121. Se entenderá por concurso la oposición de méritos entre los aspirantes a ocupar un cargo bajo condiciones uniformes que garanticen la objetividad.

Artículo 125. El examen consiste en el conjunto de pruebas a las cuales se somete un aspirante a fin de determinar su idoneidad.

Artículo 146. Los funcionarios de carrera tienen derecho al ascenso sobre la base de méritos (...).

Artículo 147. Se considera ascenso la designación de un funcionario para una Clase de Cargo de grado superior.

Y, por último, la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, que rige el proceso social del trabajo cuando se trata de trabajadores y trabajadoras contratados al servicio de la Administración Pública, así como de los obreros y obreras al servicio de los mismos, pudiendo ser aplicada supletoriamente al empleo público cuando se presenten situaciones que no

regule la Ley Especial y el Reglamento, o a los fines de lograr una mejor comprensión de las situaciones:

Artículo 6. Los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales se regirán por las normas sobre la función pública en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad, jubilaciones, pensiones, régimen jurisdiccional, y por los beneficios acordados por esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos (...).

2. Tipos de funcionarios públicos

La Constitución en su artículo 146 prevé que los cargos de la Administración Pública son de carrera, por regla general, entendiéndose por estos aquellos que son ejercidos por personas naturales que desempeñan funciones dentro de las instituciones del Estado, habiendo previamente ganado un concurso público y superado el período de prueba, en virtud de nombramiento, prestando servicios de carácter remunerado y permanente, fundamentándose en los principios de honestidad, idoneidad, eficiencia, eficacia y transparencia.

Es pertinente destacar, en virtud de lo antes mencionado que, la Constitución es muy clara al establecer la única clasificación o tipología de cargos públicos, son los de carrera, exceptuando de los mismos, a los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley, dando a entender que la única vía de ingreso a la Administración Pública es a través de concurso público, como funcionario de carrera, teniendo en cuenta que los servidores públicos de libre y nombramiento y remoción son otra categoría de trabajadores y por ende no sujetos a la disposiciones que rigen la función pública. Sin embargo, la Ley del Estatuto de la Función Pública establece en su artículo 19 en franca contravención con la Carta Magna que: “Los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción”.

En la práctica, se estila regirse únicamente por el artículo 19, otorgándole la categoría de funcionarios a ambos, dejando de lado a la disposición constitucional, que por el principio de jerarquía de las leyes es superior a la ley especial, en lugar de proponer e incentivar los cambios o reformas previstas en nuestro ordenamiento jurídico en caso de que se considere como necesaria, imperiosa y definitiva la clasificación establecida en la Ley.

3. La laborización de la función pública

Antes de abordar el tema de la laborización de la función pública, es pertinente hacer una breve mención a la diferenciación existente entre el

derecho funcionarioal y derecho laboral, a tal efecto, se entiende por derecho funcionarioal, a la rama del derecho administrativo, que se encarga del estudio del régimen aplicable a los funcionarios públicos, mientras que, el derecho laboral, es la rama del derecho que se encarga del estudios de las relaciones del trabajo, aplicable al régimen de los contratados y obreros.

Ahora bien, el fenómeno de laboralización de la función pública implica y consiste en el arribo del derecho del trabajo a través de sus instituciones, en la preponderancia del derecho del trabajo o derecho laboral sobre el derecho funcionarioal.

En tal sentido, de acuerdo a lo antes expresado, Venezuela se rige por un régimen de empleo público basado en la figura del funcionario público por regla general, disciplina que es estudiada por el derecho funcionarioal, de conformidad con lo establecido en nuestra Carta Magna y demás disposiciones de rango legal y sub legal, mientras el derecho laboral rige las relaciones de trabajo, aplicable a los casos de contratos laborales y obreros y obreras, haciendo ambas disciplinas y regímenes de empleo una conjunción perfecta cuando se trata de cumplir con los fines del Estado, a través de la prestación de sus servicios, siempre teniendo en cuenta que la figura de los contratados será aplicable sólo y únicamente de forma excepcional, tal y como lo establece la Constitución en su artículo 146 y refuerza la Ley del Estatuto de la Función Pública en el artículo 37 y 39, que rezan:

Artículo 37. Sólo podrá procederse por la vía del contrato en aquellos casos en que se requiera personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado (...).

Artículo 39. En ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública.

Sin embargo, en la actualidad en nuestro país vemos como la excepción se ha vuelto regla y la regla excepción, cuando encontramos instituciones públicas llenas de contratados y ausencia de funcionarios, en virtud de la falta de concursos públicos para optar a cargos dentro de la Administración, esto ha traído como consecuencia, la anulación del derecho funcionarioal y sus disposiciones, poniendo en boga al derecho laboral, al punto de hacerles creer a los ciudadanos que lo normal es la vía contractual, cercenándole de esta manera sus derechos y aspiraciones, todo ello motivado a políticas implementadas por quienes ostentan el poder durante los últimos años, que giran en torno a la contratación de personal de forma masiva, sin tomar en cuenta la disponibilidad de la Administración, sólo con el propósito de buscar seguidores.

4. Situación de la función pública en Venezuela

En nuestro país actualmente, la función pública ha descendido de nivel, y esto se debe a la falta de valorización de lo público, a la falta de disposición para entender la gestión de lo público, los gobernantes se han olvidado de la integralidad del servicio público, se han olvidado que éste no sólo se basa en la satisfacción de necesidades, sino que ellas, requieren de un trabajo grupal e integral, en donde juega parte fundamental e importante el talento humano que forma parte de las instituciones, marginándolos y poniéndolos de lado, al punto de llegar casi a desaparecer la figura del funcionario público, situación está que se debe en gran medida al proceso de descomposición social y crisis que estamos viviendo debido a la mala y duradera gestión de los gobernantes. En este sentido, la situación actual de los funcionarios públicos es la siguiente:

(i) *Falta de concursos públicos*: tal y como se expresó en líneas anteriores, hay un auge de laboralización del derecho funcionarioal, esto se debe a varias razones: politización de la gestión pública, resentimiento social creado inculcado hacia las personas que se preparan, política encaminada a comprar votos para contiendas electorales y a la realización de concursos públicos de ingreso fraudulentos y donde se le da preferencia grupos, descalificando o no tomando en cuenta a las personas que méritos para ello.

(ii) *Abarrotamiento de las instituciones*: los órganos y entes que integran la Administración Pública en la actualidad, en virtud del repunte de los contratos como mecanismo (ilegal) de ingreso a la función pública, no se dan abasto.

(iii) *Bajos salarios*: para aquellos que aún permanecen en la función pública o los que han logrado ingresar, sucede que producto de la crisis multifactorial que vivimos, impide un aumento o establecimiento adecuado y justo de los salarios.

(iv) *Falta de meritocracia*: este aspecto se basa en dos aristas, por un lado, la falta de mérito para el ascenso y permanencia del personal fijo, así como la falta de mérito en la selección del personal a ingresar, vedada por la parcialidad e inclinación hacia grupos de la sociedad, dejando de lado la objetividad.

(v) *Falta de alternabilidad en el poder*: esto impide ver cambios positivos en la función pública, ocasionando parálisis y estancamiento en los funcionarios públicos, y por vía de consecuencia en la prestación de servicios públicos y cumplimiento de metas gubernamentales.

(vi) *Falta de liderazgo, gerencia y dirección*: esto se debe a la falta de buenos jefes, de personas comprometidas que sepan y quieran liderar equipos, que

desempeñen sus funciones teniendo en cuenta como primordial el bien de la institución.

(vii) *Falta de incentivos y motivación*: está situación se encuentra relacionada con la falta de designación y nombramientos de buenos gerentes, que impulsen cambios organizativos que permitan mantener motivado al personal, donde se valoren sus aportes, opiniones y trabajo.

(viii) *Politización de la función pública*: debido a la marcada política implementada consistente en la selección, contratación e ingreso de personas para cumplir tareas políticas, de proselitismo por sobre las funciones inherentes al cargo, ocasionándoles grandes gastos al país por concepto de empleo.

(ix) *Ausencia de compromiso, identificación y sentido de pertenencia*: esto se debe por un lado, a la desmotivación en que se encuentran los trabajadores producto de la crisis institucional, y por el otro, que las personas que ingresan al no ser las más idóneas no valoran la oportunidad dada.

(x) *Dificultad para satisfacer las necesidades públicas*: la falta de selección de personal capacitado, trae como consecuencia el incumplimiento de los fines del Estado, ya que es el funcionario público parte fundamental en la consecución de los fines institucionales. Lo que quiere decir, que, si no se tienen buenos empleados, muy difícilmente podrá cumplírsele a la sociedad con sus demandas sociales, objetivo principal y único de todo gobierno (satisfacer las necesidades públicas, a través de la implementación de políticas públicas, que son ejecutadas por los servidores públicos mediante el cumplimiento de sus funciones).

5. Impacto de la función pública en la gestión pública

la gestión pública se encarga de desempeñar todas las tareas que representen un apoyo administrativo para el Estado, colaborando de esta manera en el proceso de elaboración y ejecución de proyectos de aplicación de políticas públicas; así como también participando en el proceso de desarrollo, ejecución y administración de aquellos programas destinados al mejoramiento del sector público; a fin de participar activamente en la implementación de nuevas técnicas de gestión, evaluación y control de las tareas administrativas.

asimismo, la gestión pública va encaminada a satisfacer un conjunto de principios, procesos y herramientas orientadores de las decisiones y acción públicas hacia la mejora de variables del desarrollo, constituye una alternativa de interés para todos los involucrados en política y gestión pública, así como para la ciudadanía.

El talento humano, servidores públicos o funcionarios públicos son el eje esencial en la prestación de servicios públicos y cumplimiento de la misión gubernamental a la par de la voluntad política de los gobernantes, ya que son estos los que permiten con su trabajo y cumpliendo con sus funciones, la edificación de las instituciones, cara visible de los gobiernos y el lugar a donde acuden los particulares para proponer, exigir y demandar el cumplimiento de una necesidad de carácter público.

Es el talento humano el que permite que las instituciones, y organizaciones en general, obtengan mejores resultados y cumplan todas sus metas de una manera más sencilla, lo que implica que el éxito de los gobiernos va a depender en gran manera del personal con que trabaje, un personal mediocre conlleva a una gestión mediocre, mientras que un personal capacitado y preocupado, conllevará a una gestión de éxito.

Los líderes de las instituciones públicas, así como también los responsables políticos deben saber crear equipos de alto desempeño, motivarlos y dirigirlos. Un buen líder se distingue por dirigir a largo plazo, saber escuchar, motivar a sus empleados, transmitir ideas de manera efectiva y resolver conflictos grupales e interpersonales con prontitud y profundidad.

Para que exista una buena gestión pública, deben existir buenos funcionarios que desempeñen sus funciones y se encarguen de aportar y hacer crecer a las instituciones con su trabajo, ganas y disposición, junto con la voluntad de los gobernantes destinada a querer lograr sus metas, sólo así podrá el Estado lograr sus fines y el bienestar social.

Lo más recomendable para el logro de las metas institucionales, es capacitar sobre el accionar del gobierno e implementar cambios que permitan subsanar e innovar en la implementación de estrategias.

Actualmente, vemos como países regionales, han logrado grandes cambios, desde que decidieron tomar un nuevo rumbo en la gestión pública, un rumbo encaminado a lograr resultados y mejorar los servicios públicos de los ciudadanos, basándose en los principios del buen gobierno, gestión pública para resultados, gobierno abierto y el gobierno electrónico, apoyándose en experiencias de países vecinos y con los organismos internacionales, tales como: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Entre algunos de los países tenemos: Colombia, Perú, Chile, Panamá y Ecuador, que han cambiado la brecha de sus administraciones de negativas a positivas o en proceso de cambio, y todo ello, por la resolución y concientización del problema por parte de sus gobernantes.

Conclusiones

La función pública no es más que el conjunto de personas naturales o físicas que habiendo ganado un concurso público de ingreso, desempeñan funciones para la Administración Pública, a cambio de una remuneración en dinero.

La Administración Pública venezolana se encuentra pasando en este momento por una crisis institucional, producto de la falta de disposición para gobernar y gerenciar lo público por parte del gobierno, crisis que ha ocasionado una irregular satisfacción de la necesidad del empleo público, irregular porque hay muchas personas empleadas pero bajo la siguiente condición: algunas bajo el régimen especial de contratos y otras bajo el régimen del empleo público pero carentes de conocimientos, experticia y experiencia necesaria para cumplir con los objetivos del cargo.

Esta situación afecta directamente a los ciudadanos, ya que la satisfacción de sus necesidades y demandas se ven cada vez más mermadas e irresolutas, trayendo como consecuencia afectación al desarrollo del país, mayor crisis y problemas sociales, y por ende mayor ingobernabilidad e inestabilidad política y social.