

Capítulo XII

LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA Y COLOMBIA EN LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Venezuela y Colombia, que durante una parte del siglo XIX compartieron instituciones políticas y administrativas, hoy en día han seguido caminos diversos. Observemos en qué consisten las vías alternas adoptadas por ambos países, en lo tocante al tema de este libro.

Gobierno de Venezuela

En Venezuela, como en el Perú, la Constitución Política sirvió de marco y sustento para el establecimiento de la carrera administrativa. En septiembre 4 de 1970 el Congreso Nacional promulgó la Ley de Carrera Administrativa, que esboza los lineamientos generales del sistema de administración de personal en el país, y contiene el Estatuto del Funcionario Público, donde se consagran sus deberes y derechos.¹

¹ Graterol Calles, Elita, "La Carrera Administrativa en Venezuela". *Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1986, p. 129.

La carrera administrativa

La Ley de Carrera Administrativa también creó la Oficina Central de Personal, dependiente de la Presidencia de la República, como el órgano rector de la administración de personal encargado de implantar una política general de la función pública en Venezuela. La Oficina tiene funciones de naturaleza ejecutiva, normativa y de contraloría, toda vez que su competencia fundamental es diseñar y organizar el sistema de administración de personal nacional, y supervisar su aplicación y desarrollo. Ella vigila el cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa, así como su reglamento, y las normas y procedimientos de clasificación de cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, adiestramiento, viáticos, calificación y evaluación de servicio, ascenso y jubilaciones. Le corresponde prestar asesoría y asistencia técnica a todos los organismos cuyos funcionarios estén sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, así como a los otros poderes públicos que lo soliciten.

La Oficina Central de Personal es la encargada de llevar a cabo y actualizar el censo nacional de funcionarios públicos, y vigilar que la creación de los cargos de carrera respondan a necesidades reales de los servicios. Colabora con otros órganos en la preparación de las normas destinadas a regir a la administración de personal nacional que no esté sujeto a la Ley de Carrera Administrativa; desahoga las consultas sobre la interpretación de dicha Ley sobre cualquier otro aspecto de administración de personal y prepara los proyectos de reglamento de la misma.² Función muy importante a su cargo, es la conducción del Sistema Nacional de Adiestramiento de los funcionarios públicos, además de que lleva el registro del pago de prestaciones sociales en la administración pública nacional y el Registro Nacional de Jubilados.

La Ley de Carrera Administrativa es la fuente normativa del Sistema Nacional de Administración de Personal, que comprende el conjunto de normas, instrumentos y acciones técnico-administrativas que regulan y uniforman el empleo en la administración pública nacional. Se trata de un conjunto integrado por los subsistemas de reclutamiento y selección; clasificación y remuneración; calificación de servicios; adiestramiento; registro; y control. La parte medular de la Ley es el Estatuto del Funcionario Público, cuyo objeto es combinar armoniosamente los deberes y derechos de los servidores públicos en general, y de los funcionarios de carrera en particular.

² *Ibid.*

La Ley de Carrera Administrativa abarca a todos los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Uno de sus principios fundamentales es dotar a la administración pública venezolana de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública en forma permanente, por lo cual ofrece protección especial a los funcionarios de carrera.³ La Ley distingue dos grandes categorías de funcionarios públicos a nivel nacional: el servidor público de carrera, y el funcionario de libre nombramiento y remoción. Para los primeros establece los elementos fundamentales que definen la carrera administrativa, así como el régimen de concursos para quienes ingresen al servicio. En dicha disposición se concibe al funcionario de carrera como la persona que, en virtud de un nombramiento formal, ingresa a la carrera administrativa y desempeña servicios de carácter permanente.

Una vez estando dentro de la carrera administrativa, el funcionario público tiene derecho al ascenso mediante el principio del mérito, el cual garantiza su desarrollo profesional y la permanencia en el servicio, asegurando la estabilidad en el cargo. Este derecho, en breves palabras, significa que el funcionario de carrera no puede ser retirado del servicio sin que medien las causas específicas y expresamente previstas en la Ley. Tal derecho, como en disposiciones similares en otros países, es el núcleo central del Estatuto del Funcionario Público.

Dentro de la Ley de Carrera Administrativa se estableció el Tribunal de la Carrera Administrativa, en noviembre 1 de 1971. Su función es fungir como órgano de jurisdicción contencioso-administrativa, que conoce de los recursos interpuestos por los funcionarios públicos contra las decisiones de los organismos donde prestan sus servicios. De manera complementaria, cuando se promulgó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, se creó en su seno la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer, en segunda instancia, las apelaciones que se ejerzan contra las decisiones dictadas por el Tribunal mencionado.

La carrera administrativa venezolana cuenta con el apoyo del Sistema Nacional de Adiestramiento, que garantiza la capacitación del funcionario público para el cargo que ocupa, así como el desarrollo de la carrera administrativa.⁴ La dirección del Sistema Nacional de Adiestramiento patrocinó la instalación de los Comités Sectoriales de Adiestramiento en el seno de los

³ *Ibid.*, p. 31.

⁴ *Ibid.*, p. 131.

organismos de la administración pública centralizada y descentralizada, y los agrupó en nueve sectores.⁵

Uno de los frutos más apreciables de los avances venezolanos en materia de carrera administrativa, a decir de una autora aquí ya citada, fue la investigación titulada el *Perfil del Gerente Público Necesario*. Este trabajo tiene por objeto responder a la crisis "gerencial" en la administración pública venezolana, a falta de un instituto de gerencia pública dedicado a desarrollar las capacidades del Estado.

Formación de servidores públicos

Venezuela es el país iberoamericano que puede jactarse de ser pionero en muchas innovaciones administrativas, además de la carrera administrativa. Entre 1958 y 1975 se impulsó la reforma administrativa, y para implementarla se creó la Comisión de Administración Pública (1958) y la Escuela Nacional de Administración Pública (1962).⁶ Falta hoy en día, empero, el establecimiento del Instituto de Alta Gerencia, —del que trataremos páginas adelante—. También tiene una rica experiencia en la formación de servidores públicos, particularmente a partir de la Escuela Nacional de Administración Pública, hoy extinta, cuya experiencia puede ser capitalizada todavía a favor de los proyectos futuros.

Efectivamente, el Gobierno venezolano es uno de los pioneros en la formación de servidores públicos por propia iniciativa. En junio 26 de 1962 fue creada dicha Escuela, adscrita a la Comisión de Administración Pública, para formar, capacitar y perfeccionar a los servidores públicos del país. Dentro de sus labores académicas, destacó el Curso Superior de Administración Pública iniciado en 1965, con nivel de posgrado, y que desde 1968 se impartió con la colaboración del Centro Interamericano de Administración Pública, dependiente de la Organización de Estados Americanos.⁷

Hoy en día, en el seno del Instituto Venezolano de Planificación, opera la Fundación Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno, a cuyo cargo están tres cursos de posgrado en el nivel de especialización, uno en gerencia pública,

⁵ *Ibid*, p. 135-136.

⁶ *Ibid*, p. 132.

⁷ "Escuela Nacional de Administración Pública". Comisión de Administración Pública, Caracas, Venezuela. Septiembre, 1972. 18 pp., más cuadros. "Curso Superior de Administración Pública". Escuela Nacional de Administración Pública, Caracas, Venezuela, sin año, 27 pp.

los otros en planificación. La Escuela propicia la utilización y difusión de metodologías nacionales de planificación, acordes con los requisitos del país; colabora con el titular del Poder Ejecutivo nacional en la implementación de la política de cooperación internacional, a través del programa de formación de personal profesional en planificación; y establece, conjuntamente con el Ministerio del Trabajo, el número, composición, características y ubicación geográfica del servicio público venezolano.⁸

La Fundación Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno presta apoyo técnico a los órganos del poder público, y en particular al Congreso de la República venezolana en materias vinculadas a la gestión del desarrollo nacional; presta asistencia técnica a las organizaciones empresariales, laborales, campesinas, culturales y comunitarias; y establece los mecanismos de intercambio del personal profesional y técnico calificado entre la Fundación y la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

En general, sus actividades docentes comprenden programas de capacitación y formación. Los primeros incluyen el Seminario de Intervención en Planificación Estratégica Corporativa a Nivel Directivo, con una duración de ocho horas; se dicta anualmente y otorga certificado de participación. Destacan sus cursos de posgrado, principalmente de Gerencia Pública, que se imparte durante un año; se dicta anualmente y ofrece el Diploma de Especialista en Gerencia Pública. Son igualmente relevantes los cursos de Planificación Global y Planificación y Gestión Gubernamental (ambos de un año lectivo y anuales en su impartición), y también otorgan el Diploma de Especialista.

El Instituto Venezolano de Planificación publica el boletín *IVEPLAN Informa*, así como los *Cuadernos de Planificación y Política*, toda vez que ofrece servicios de información a través de su centro de documentación.

El Gobierno venezolano instituyó a la Escuela de Gerencia Social. Creada en octubre de 1989, la Escuela tiene como objeto la formación y capacitación de los gerentes sociales destinados a la administración de los programas e instituciones dedicadas al desarrollo social en Venezuela. Depende del Ministerio de la Familia y brinda una variedad de servicios, principalmente de formación y capacitación.⁹ Destaca el proyecto de un Curso Permanente en

⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Dos volúmenes, vol. I, Caracas, 1990, pp. 88-89.

⁹ "Fundación Escuela de Gerencia Social". Ministerio de la Familia. Caracas Venezuela. 1991. 6 p. "Curso Permanente de Gerencia Social" (Propuesta Preliminar). Escuela de Gerencia Social. Ministerio de la Familia. Caracas Venezuela, 1991, 10 pp.

Gerencia Social, con un currícula cuya propuesta es que sea suficientemente nutrido para alcanzar una formación administrativa completa. En la actualidad están explorando el perfil de los posibles cursantes y avanzando en el citado currícula.

Sin embargo, a pesar de la carrera administrativa, los programas de la Escuela de Ciencias y Técnicas del Gobierno, y la Escuela de Gerencia Social, Venezuela carece de una institución que propicie una tasa de innovación del servicio público y ella es el Instituto de Alta Gerencia.

Actualmente, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) tiene a su cargo la organización de la Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia.¹⁰ La nueva institución, cuyo decreto de creación ya había sido expedido, se abocará a la promoción y capacitación de los servidores públicos del país, participará en su profesionalización, efectuará investigaciones y fomentará la cooperación técnica por sí mismo o por medio de la colaboración de otras instituciones, pues su diseño será el de un organismo de fomento del desarrollo administrativo, que fungirá como centro de una red interinstitucional.

Dentro de los programas de mejoramiento del servicio público, destaca la reforma de la función publica orientada a optimizar y jerarquizar el papel de lo que se llamarán *gerentes públicos*, para incrementar la capacidad de gestión pública. Igualmente, se proyecta crear una red de la *función pública* que incluya un organismo central de alto rango al que se adscriba el cuerpo de gerentes públicos, de manera similar a los Administradores Gubernamentales argentinos. A través de estos progresos, se propone expedir una nueva Ley Orgánica de la Función Pública.¹¹

Este órgano rector de la función publica tendría funciones asesoras en materia de personal y sería competente para coordinar los diversos regímenes de la función pública existentes en el país. Su autoridad máxima será el Consejo Superior de la Función Pública.

La COPRE desarrolló un proyecto de Acuerdo de Profesionalización de la Gerencia Pública, que incluso fue sometido a la consulta de los partidos políticos, cuyo objeto es establecer una carrera gerencial en los niveles directivos y de supervisión de la administración pública venezolana.

¹⁰ "Decreto número 2096, de febrero 13 de 1962, que crea la Fundación Instituto para Desarrollo de la Alta Gerencia Pública". Gaceta Oficial de marzo 6 de 1992, Caracas, Venezuela. .

¹¹ "La Reforma en Síntesis: Proyecto de Reforma Integral del Estado". Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1986, p. 116-117.

Sin embargo, el proyecto central de mejoramiento del servicio público sigue siendo la creación del instituto de Alta Dirección Pública, entidad que la COPRE concibe como “una institución (...) imprescindible para garantizar el desarrollo gerencial de los niveles de conducción altos y medios, tanto del Gobierno central como de los entes descentralizados, las regiones y municipios, con el objeto de propiciar un manejo más eficiente de los programas gubernamentales e inducir la promoción de capacidades de consultoría gerencial interna permanente. Este Instituto ha de constituir una base de apoyo fundamental para la carrera gerencial pública”.¹²

Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública

En Colombia, el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) tiene a su cargo la carrera administrativa. Por consiguiente, le corresponde formular directrices, planes y programas administrativos; administrar la carrera administrativa; formular y coordinar los planes de capacitación para servidores públicos; y asesorar a los demás organismos nacionales de la rama ejecutiva en la formulación y establecimiento de dicha carrera.¹³ Publica la *Revista Internacional Función Pública* y la Revista *Carta Administrativa*, además del *Boletín de Nuevas Adquisiciones*.

En estrecha relación con dicho Departamento, está en actividad uno de los planteles de formación más importante en Iberoamérica: la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), cuyo objeto es prestar asesoría, consultoría e información sobre la normatividad y aplicación de técnicas administrativas en el sector público nacional, así como en los niveles departamental, intendencial y comisarial, y coordinar los programas de formación a distancia de tecnólogos al servicio de los departamentos y los municipios.¹⁴

La ESAP es una institución *sui generis*: tiene el doble carácter de ser un centro universitario de enseñanza y una escuela profesional del Gobierno para la formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos colombianos. Fue creada en 1958 como una “institución de educación superior

¹² *Ibid.*, p. 117.

¹³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*. Dos vols., vol. II, Caracas, 1990, p. 18.

¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Dos vols., vol. II, Caracas, 1990, pp. 37-38.

de carácter universitario”, teniendo como objeto “la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y, en particular, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado”.¹⁵

La ESAP nació dentro de la atmósfera innovadora de los programas de reforma administrativa del Estado colombiano. En su origen, la Escuela estaría acompañada por secciones de estudios de administración pública en las universidades públicas y las instituciones privadas, configuradas como partes del programa gubernamental de la carrera administrativa y para lo cual se creó al Departamento del Servicio Civil. Sus funciones fueron precisadas en diciembre 12 de 1968, dentro de un programa general de reorganización de la Escuela.¹⁶

Fue entonces que se definió su condición de institución universitaria y se le encomendó la formación de los servidores públicos colombianos, particularmente señalándose que sería en dos etapas: estudio de las disciplinas relativas a las ciencias políticas y administrativas; y especialización en ramas determinadas, de conformidad con el servicio público. Sus actividades se extendían a la formación en carreras cortas, la capacitación y el adiestramiento, así como de especializaciones y posgrados para los egresados de las universidades. Además, preparaba a los empleados públicos para la presentación de los concursos, efectuaba investigaciones, divulgaba el conocimiento y participaba en la “racionalización y la modernización de la administración pública”. En disposiciones posteriores se perfeccionó su organización y funciones académicas, por las cuales se modifican los estatutos de la Escuela.¹⁷

Esta peculiar condición de institución universitaria y centro de formación funcional de Gobierno, ha marcado el desarrollo de la ESAP y ha provocado disyuntivas históricas en sus trabajos, de conformidad a su doble estatuto.¹⁸ Un poco más adelante comentaremos estos problemas y sus consecuencias en los diversos programas de formación de los servidores públicos.

¹⁵ “Ley nº 19 de noviembre 25 de 1958 sobre Reforma Administrativa”. *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia, 11 pp.

¹⁶ “Decreto número 3119 de diciembre 12 de 1968”. *Diario Oficial*, Bogotá, Colombia, 5 pp.

¹⁷ “Decreto número 1816 de agosto 30 de 1976”, *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia. 14 pp. “Acuerdo número 113 de abril 21 de 1978, por el cual el Consejo Directivo de la Escuela fija su estructura orgánica y determina sus funciones”. ESAP, 10 pp. “Acuerdo número 07 de abril 13 de 1987, por el cual el Consejo Directivo de la Escuela fija su estructura orgánica y determina sus funciones”. ESAP, 10 pp.

¹⁸ “¿Qué puede hacer la ESAP por Usted?”. Escuela Superior de Administración Pública. Escuela de Estado. Bogotá, Colombia, 1991, 78 pp.

Como lo anunciamos, la ESAP es una de las instituciones de formación más importantes en Iberoamérica. Además de sus programas de enseñanza, atiende actividades de investigación, consultoría y extensión universitaria. El proceso de reforma del Estado en Colombia, que la ha involucrado de lleno, ha provocado un desarrollo desigual en sus funciones y, por lo tanto, cierta desproporción en sus cometidos y organización. Una de sus labores más extendida es la consultoría, particularmente la ligada a la descentralización municipal, y una de las menos atendidas es la investigación.

La ESAP tiene uno de los más nutridos programas de enseñanza y formación en administración pública. Sus labores comprenden carreras cortas, pregrados y posgrados. Uno de los efectos positivos del programa de descentralización, es el fortalecimiento del programa de enseñanza conocido como *Carrera Corta de Tecnólogo en Administración Municipal*, un proyecto de formación de servidores públicos locales bajo diseño curricular de formación progresiva, que culmina con la *Formación Profesional en Administración Regional y Urbana*. Sin embargo, merced a lo acelerado de su crecimiento, ha requerido de un vasto sistema de enseñanza a distancia mediante el método de tutoría que está en proceso de maduración.

Hay que consignar también que la impartición de estos programas se desenvuelve con separación del pregrado conocido como *Formación Universitaria en Administración Pública*, pues aquélla depende de la Subdirección de Programas Regionales y ésta de la Facultad de Pregrado.

La Escuela se encuentra inmersa en un proceso de replanteamiento, pues en algunos aspectos se asemeja más a una Universidad —Universidad de Estado, como se define a sí misma la ESAP—, que a una Escuela propiamente dicha, pues en su seno se desenvuelven una variedad de programas en gran escala de enseñanza en distintos niveles, toda vez que se forman funcionarios públicos, se ejerce la consultoría y la asistencia técnica, se divulga el conocimiento y se explaya el sistema de enseñanza a distancia mediante tutorías.

La Escuela da cabida a la Facultad de Pregrado, cuyo objeto es la formación de la *Carrera Profesional en Ciencias Políticas y Administrativas*, función que realiza a través de una jornada diurna y otra nocturna.¹⁹ Siendo esta carrera parte del sistema universitario que entraña la ESAP y existiendo en Colombia

¹⁹ "Formación Profesional en Administración Pública". Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991. "Propuesta de Plan de Estudios de la Carrera Profesional en Administración Pública". Asociación de Profesores de la Escuela Superior de Administración Pública, 9 pp.

la carrera administrativa —que no alcanza una realización plena—, y que ella depende del Departamento del Servicio Civil, puede fungir como semillero de profesionales de las disciplinas políticas y administrativas para el empleo en general del país. La remembranza es del sistema francés, que une a los Institutos de Estudios Políticos y la Escuela Nacional de Administración, dentro de la carrera administrativa.

Por consiguiente, su currícula es el de una institución universitaria cuyo objeto de formación profesional es el ejercicio libre de la profesión, pero puede sentar bases para la inducción de sus egresados como aspirantes a la carrera administrativa.

La ESAP ha estado impartiendo la Maestría en Administración Pública, basada en un diseño académico que se desea fortalecer para, al mismo tiempo, vigorizar el aspecto universitario de la ESAP.

Estos cambios en la ESAP podrían contribuir de algún modo a fortalecer el eminente papel que juega en la región, como centro de formación para el servicio público.

Actualmente está ofreciendo las Especializaciones en Gestión Pública; Finanzas Públicas; Derechos Humanos; Gerencia Hospitalaria; Alta Gerencia en Economía Pública; Gerencia Social; Proyectos de Desarrollo; Planeación del Desarrollo Urbano y Regional; Relaciones Internacionales y Situaciones Fronterizas; y Gerencia Ambiental.²⁰ Por cuanto a las Maestrías, se ofrecerán en el futuro las de Desarrollo Local; Gestión Pública; y Derechos Humanos.

Hay que destacar que recientemente se estableció la Escuela de Alto Gobierno y que se proyecta la creación del Doctorado en Administración Pública. Igualmente, se establecerá una Sede Internacional donde se congregará el proyecto de la Unión Europea para América Latina en materia de función pública y desarrollo local, y servirá para que en ella se ejecuten los convenios de cooperación internacional signados con Gran Bretaña, Francia, España y Alemania.

Con referencia al servicio público, con base en la cooperación sistemática convenida con la el Ministerio del Interior, la Consejería para la Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, se espera progresar sobre los proyectos de ley de la administración pública y particularmente de la carrera administrativa.

²⁰ Roa Suárez, Hernando, "La ESAP y la Modernización del Estado". Santafé de Bogotá, 1997, pp. 21-30.