

## **Del Clientelismo a la Meritocracia en la Administración del Personal Tributario en Venezuela**

**Haydée Ochoa Henríquez**

Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa. FCES de LUZ. E-Mail: hochoa@reacciun.ve, hochoa@luz.ve.

**José Guillermo García**

**Maira Montilva Hernández**

Proyecto de Modernización de la Administración Tributaria en Venezuela. CEE de la FCES de LUZ.

### **Resumen**

La administración tributaria en Venezuela está pasando por cambios profundos en su sistema de personal, a raíz del proceso de modernización iniciado en los noventa, el cual es necesario abordar para comprender las tendencias del actual proceso de reforma del Estado. El objetivo del trabajo es explorar el giro que está tomando la administración del personal tributario en Venezuela. Se parte del supuesto de que el modelo clientelar vinculado a la economía para la producción interna está siendo desplazado por criterios meritocráticos necesarios para la eficiencia estatal que requiere el nuevo modelo económico, con un papel importante de los organismos multilate-

rales. El estudio se basó en el análisis del modelo normativo y en la realización de entrevistas semi-estructuradas al personal del Sistema Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT). Los resultados revelan que: 1) En el proceso de selección de personal los partidos políticos han sido sustituidos en un principio por empresas y universidades privadas y posteriormente por tecnócratas de la dirección de la propia institución; 2) La capacitación que anteriormente era ignorada constituye hoy en día un requisito indispensable para el ingreso y ascenso, ocupando los estudios de cuarto nivel un papel fundamental; 3) La remuneración ha sido objeto de profun-

\* Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto de investigación sobre Modernización de la Administración Tributaria en Venezuela, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de La Universidad del Zulia (LUZ).

das transformaciones, al punto de competir con el sector privado y 4) El proceso de modernización de la administración de personal se ha realizado bajo directrices de los organismos financieros internacionales. Se conclu-

ye que el nuevo perfil del funcionario impositivo tiene un carácter tecnocrático, vinculado a la eficiencia estatal que requiere el nuevo modelo económico, aunque con apariencia de neutralidad.

**Palabras clave:** Clientelismo, Meritocracia, Administración de Personal, Administración Tributaria.

## From a Patronage System to Meritocracy in the Administration of Tax Personnel in Venezuela

### Abstract

Tax administration in Venezuela is undergoing profound changes in its personnel management, because of the modernization process initiated in the decade of the nineties, a process which needs to be addressed in order to understand the present state reform process. The objective of this research is to explore the changes occurring in the administration of tax personnel in Venezuela. The study is based on the supposition that the patronage model based on the internal production economy is being replaced by meritocracy criteria, which are necessary for state efficiency required in the new economic model, in which multilateral organizations have had an important role. The study is based on the analysis of the normative model and the realization of semi-structured interviews of personnel in the National Integrated System of Tax Administration (SENIAT). The

results reveal that: 1) In the process of personnel selection, political parties have been substituted by private businesses and universities, and later by technocrats in management positions within the same institution; 2) Training, which was previously ignored, now constitutes an indispensable requirement in hiring and vertical ascent within the organization, where post-graduate studies occupy a pre-eminent position; 3) Salary levels have been transformed significantly and now compete with the private sector; and 4) The process of modernization has been undertaken subject to guidance by international financial organisms. The conclusion is that the new profile of tax personnel has a strong technocratic character, which is in keeping with the state efficiency levels required in the new economic model, and that it has the appearance of neutrality.

**Key words:** Patronage, meritocracy, personnel management, tax administration.

### **Introducción**

Las diversas comisiones creadas en el país para el estudio y reforma de la administración pública han coincidido en afirmar la existencia de “fallas operacionales” a nivel de la administración de personal. Según estudios de la Comisión de Administración Pública (CAP) y posteriormente, de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (CERF), esas fallas operacionales en los subsistemas de administración contemplados en la Ley de Carrera Administrativa, “se explican por la creciente influencia del factor político en la toma de decisiones respecto al ingreso y ascenso del personal público” (CERF, 1983: 633).

Las prácticas populistas y clientelares, efectivas desde los inicios de la democracia, han marcado la acción del Estado en todos los ámbitos, en función, como señalan diversos autores “...de la necesidad de implantar la naciente democracia y de contribuir al crecimiento de los partidos políticos y muy especialmente de profundizar la economía de sustitución de importaciones” (Ochoa et al, 1996: 40). En este sentido, se perfiló a lo interno de las instituciones públicas, un modelo de administración, denominado: “burocrático-populista”, (Ochoa, 1995) del cual la administración tributaria no quedó exenta, convirtiéndola en una institución caracterizada por el inmovilismo y la corrupción, hasta el punto

de haber sido considerada, por un destacado economista, como una infraestructura administrativa que para recaudar y controlar era un verdadera vergüenza (Purroy, 1990: 440).

El deterioro de la administración de personal ha sido una de las consecuencias de esta situación en la administración tributaria, sin embargo, y en el marco de las transformaciones en los perfiles ocupacionales que acarrea el cambio del modelo económico implementado a fines de la década de los ochenta, se evidencia una tendencia hacia su modificación. La introducción de nuevas tecnologías que vienen aparejadas al nuevo patrón de acumulación centrado en el mercado, con el propósito expreso de lograr la anhelada competitividad, han implicado, según Aranda “...la modificación de la estructura ocupacional en varios aspectos, el más importante de los cuales es la creciente proporción de personal altamente calificado ocupado en la producción de bienes materiales y de servicios...” (Aranda, 1991: 30).

La nueva tarea del Estado como asegurador de las condiciones para el libre juego de la oferta y la demanda, ha empujado a éste hacia la búsqueda de niveles de eficiencia en el cumplimiento de esa misión, y por ende a la administración tributaria. Dice María G. Morales, (1998)funcionaria del SENIAT: “A comienzos de la década de los noventa, la administración tri-

butaria venezolana comienza un proceso de modernización, impulsado por los organismos multilaterales, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la asistencia técnica del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT)". La cooperación técnica debe ser aceptada por los distintos países de América Latina, ya que es uno de los componentes de los programas de ajuste estructural a los cuales se someten dichos países para ser beneficiarios de los créditos (Stand by o de facilidad ampliada), que otorgan los organismos multilaterales (Ochoa, et al, 1997:29). Como parte de este proceso se adelantan cambios significativos en el campo de la administración de personal.

En este trabajo nos proponemos explorar el giro que está tomando la selección, la capacitación, y la remuneración del personal tributario venezolano, desde que se inició el proceso de modernización tributaria en 1990, hasta 1998. Partimos del supuesto de que el modelo clientelar vinculado a la economía para la producción interna está siendo desplazado por criterios meritocráticos necesarios para la eficiencia estatal que requiere el nuevo modelo económico, aplicados en el marco de presiones de los organismos multilaterales, cuya influencia en las políticas públicas de los países de América Latina, tiene lugar intensamente desde los años ochenta, favorecida por el endeudamiento de estos países con tales organismos.

### **Selección de Personal: Del Carnet de Partido al Concurso por Credenciales**

La presencia de criterios partidistas y de amistad a la hora de seleccionar personal es un fenómeno generalizado en el aparato público venezolano, el cual ha sido producto de la necesidad, por parte de los partidos políticos cuando logran acceder al poder, de dar respuesta a las demandas de ciertos grupos de apoyo proselitista y "simpatizantes" que contribuyeron en ello. A juicio de la CERF, "...el altísimo número de personal empleado en la Administración Pública Nacional ha sido en gran medida, reclutado y seleccionado por razones políticas tales como la filiación y/o lazos de amistad entre el contratante y el contratado" (CERF, 1983: 636).

Las prácticas que secundan estos criterios han hecho, no solo del ingreso, sino también de todas las funciones de la administración de personal, procedimientos tan informales, que llegan al punto de transgredir constantemente el cuerpo normativo existente para tal fin. Formalmente, el procedimiento de reclutamiento y selección, previsto en la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 35, establece que: "La selección para el ingreso a la carrera administrativa se efectuará mediante concursos a los cuales se dará la mayor publicidad posible" (Congreso de la República de Venezuela, 1975). Sin embargo, en la práctica, un informe de la CERF, con apoyo en un análisis realizado al sistema tributario venezolano por el

---

Fondo Monetario Internacional (FMI) destacó la ausencia de criterios técnicos en la selección de personal, afirmando que "...no se ha abierto un concurso general para ingresar a la administración desde hace varios años..." (CERF, 1986: 57), lo cual a su parecer, generaba una dotación muy reducida de personal especializado y con amplios conocimientos en la materia tributaria.

Por una parte, la ausencia de estos concursos para ingresar a la administración, se ha debido a que "...el reclutamiento lo realizan en gran medida los partidos políticos con posibilidades de poder, los aspirantes a ingresar a la administración pública acuden a los partidos a solicitar empleo..." y por ende, "...la selección se realiza de la lista de elegibles que presenta el partido" (Ochoa et al, 1996: 53-54).

Por otra parte, la presencia de estas prácticas, a lo interno de la administración tributaria ha hecho precarios o inexistentes los registros de elegibles basados en la evaluación de credenciales, lo cual ha facilitado, bajo el amparo de la Ley de Carrera Administrativa, el ingreso de personas sin haber llenado previamente los requisitos correspondientes para el desempeño del cargo, tal como lo establece el parágrafo segundo del artículo 36 de dicha ley, el cual reza lo siguiente: "Cuando formulada la solicitud no existieren candidatos debidamente registrados, se podrá nombrar a una persona no inscrita en el registro, pero en el nombramiento se hará constar su carácter provisional. Este nombramiento deberá ser ratificado o revocado en un plazo no mayor de seis (6) me-

ses, previo examen correspondiente" (Congreso de la República de Venezuela, 1975).

De esta forma, el ingreso a la administración tributaria de personal previamente seleccionado con base en recomendaciones político-partidistas, ha adoptado siempre un carácter legal, resultando después, frente a la ausencia del examen prescrito, la consignación de documentos, tales como la fotocopia de la cédula de identidad y la certificación de estudios recibidos, una simple formalidad para la ratificación en el cargo. Como se observa, la flexibilidad de tal disposición, ha permitido que ciertas prácticas clientelares puedan efectuarse dentro de un marco de legalidad, el cual, en última instancia y frente al tamaño de los compromisos políticos adquiridos, termina por violentarse.

Las circunstancias anteriormente señaladas sobre la selección de personal han venido siendo modificadas. La redefinición del Estado en la economía en 1989, a raíz de la implantación de un modelo de acumulación "hacia afuera", ha hecho prioritaria la necesidad de conformar un equipo de empleados públicos altamente calificados para cumplir eficientemente las funciones que de una administración tributaria demanda el esquema de libre mercado.

Es en este sentido, que el programa de reforma tributaria puesto en práctica por el gobierno nacional con el respaldo de dos préstamos para ajuste estructural otorgados por el Banco Mundial (BM) (CEPAL-ONU, 1990: 783), se plantea entre una de las tareas darle un gran viraje a todo lo que

ha sido el ingreso de personal a la administración. Comienzan así una serie de redefiniciones en el sistema de selección, donde se destaca el establecimiento de un componente propuesto por el BM llamado Selección de Profesionales (SELPRO), el cual tuvo como objetivo la incorporación de personal para la ejecución de un “Modelo Administrativo Piloto de Modernización Tributaria” (Banco Mundial, 1990). Dicho componente, tuvo el propósito de seleccionar 150 profesionales para desempeñarse como fiscales de rentas en las áreas de fiscalización y cobranzas del Impuesto sobre la Renta de la Dirección General Sectorial de Rentas (DGSR), funciones en las cuales se desarrolló el programa piloto de modernización (Banco Mundial, 1990).

Para el BM, la implementación de un patrón de selección técnica que provea a la administración de profesionales competentes es uno de los elementos claves en los proyectos de reforma tributaria (Banco Mundial, 1990), y ha sido considerado como un componente vital que acompaña los programas de ajuste que lleva adelante este ente multilateral. La selección de personal con tales características y en general la aplicación de criterios meritocráticos exigidos por los organismos multilaterales en todas las funciones de personal, son parte de la conformación de un modelo de gestión estatal eficiente con base en el crecimiento económico, es decir no se trata de cualquier eficiencia, sino de aquella que de prioridad a la dimensión económica, tal como lo impone el paradigma neoliberal, al respecto señala Maingón (1998,6): “..el nue-

vo escenario que se comienza a vivir desde los ochenta... marcaron el rumbo para que estas agencias, asidas a los más novedosos planteamientos de la teoría económica liberal, se convirtieran en voceros calificados para su instrumentación a través de la elaboración de ‘agendas’ a seguir por los países miembros que solicitasen ayuda y por lo tanto estuvieran en apuros financieros”.

Sobre esta perspectiva se erige SELPRO, el cual estuvo orientado a la escogencia de candidatos con características muy bien definidas, entre éstas: Profesionales en las áreas de Contaduría, Economía, Derecho, Ingeniería y Licenciados en Ciencias Fiscales, que no sobrepasaran los 25 años de edad y con no más de 2 años de egresados, la de poseer condiciones innatas de liderazgo, habilidad mental para superar situaciones de conflicto y actitud perseverante para el alcance de metas (Banco Mundial, 1990: 67).

El principio subyacente en esta escogencia de profesionales con características de jóvenes recién titulados en disciplinas estratégicas, es que estos pueden ser inducidos más fácilmente hacia una nueva cultura de gestión (Crozier, 1997), a través de la socialización de creencias y valores, a un compromiso auténtico y permanente con la nueva misión y objetivos de eficiencia y productividad, que se pretenden instaurar en la organización bajo el proyecto modernizador. En otras palabras, la finalidad última de SELPRO, era crear un equipo de técnicos orientados a la búsqueda de la máxima rentabilidad y alejados

de cualquier tipo de “contaminación política”.

El proceso de selección, previó una convocatoria abierta a todas aquellas personas que reunieran los mencionados requisitos, y contempló el concurso de tres pruebas a las que serían sometidos los aspirantes, a través de los servicios de una consultora privada, que contaría con la colaboración de algunos funcionarios de la DGSR y de otras instancias del Ministerio de Hacienda (MH). La primera de estas pruebas, estaría referida a la revisión de la hoja de vida del aspirante, o sea, de su curriculum vitae; la segunda, a medir las condiciones de agilidad mental y personalidad, mediante un examen psico-técnico evaluado por un grupo de psicólogos; y la tercera, consistiría en una entrevista personal, realizada por un funcionario de la DGSR, uno del MH y un psicólogo de la firma consultora contratada (Banco Mundial, 1990: 67), lejos quedan en este proceso las prácticas clientelares.

La contratación de una empresa consultora como ente encargado de realizar dichas tareas de selección, expresa la privatización de una función que anteriormente era ejercida por el aparato público. Este proceso, consiste específicamente “...en ceder la administración de importantes áreas de la organización pública al sector privado por lo cual se paga un servicio, generalmente más costoso que si se asumiera directamente...” (Ochoa, 1995: 53). Tal mecanismo usado por la tecnocracia, además de favorecer la acumulación privada de capital, “...le resta a la burocracia tradicional, posibilidad de dar respuestas a las de-

mandas clientelistas...” (Ochoa, 1995: 54).

En síntesis, el propósito de SELPRO era despolitizar la gestión del ingreso de nuevo personal, dada la necesidad de crear un cuerpo de funcionarios con características de técnicos, que demanda el nuevo modelo de administración propuesto en el proyecto de modernización financiado por el BM.

Paralelamente a las recomendaciones que en materia de selección de personal realizó la misión del BM, se firmó en Diciembre de 1991 un convenio de cooperación técnica reembolsable entre Venezuela y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la reforma de la administración tributaria (Ministerio de Hacienda, 1991), donde se acuerda, mediante la asesoría del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), la implementación de metodologías de reclutamiento y selección basadas en el mérito, con el propósito de dotar a la administración de funcionarios acordes con las necesidades del proyecto modernizador.

El BID en sus préstamos a los gobiernos de los países miembros ha hecho énfasis, al igual que el BM, en el problema de la interferencia política como elemento que empaña los procesos de selección basados en criterios técnicos, y de la misma manera ha considerado indispensable contar con un sistema de reclutamiento y selección sustentado en los principios de mérito e integridad moral.

Para ambos organismos la solución al problema es aislar el proceso de selección de funcionarios, del resto de la

administración mediante su privatización. Sin embargo, el BID va más allá que el BM en esta materia. Este último, sólo se limita a establecer las pautas técnicas de selección a ser ejecutadas por la empresa contratada para el proceso, mientras que el BID, además de esto, reconoce la necesidad de incorporar tales procedimientos dentro de la normativa estatal y así definirlos como reglas que obligatoriamente tiene que cumplir la administración.

En estas recomendaciones del BID, vale destacar la participación que ha tenido el CIAT como agencia técnica asesora en los préstamos que realiza dicho banco. Para el CIAT, uno de los atributos de una administración fiscal radica en que la contratación de funcionarios debe regirse por el principio de mérito. En este sentido, considera indispensable la creación de leyes "...que sirvan para mantener la integridad general del proceso y controlen el nepotismo, el favoritismo, la discriminación y la corrupción" (CIAT-Canadá, 1996: 7).

A juicio del CIAT, la creación de ese cuerpo de leyes debe ir acompañado de un esquema de autonomía funcional, a fin de que el sistema de selección de personal logre desarrollarse en un ambiente libre de interferencia política, garantizándose así el ingreso de funcionarios idóneos a la administración tributaria (Cosulinch, 1996), es decir se recomienda la creación de instituciones con capacidad de decisión en la materia.

Particularmente en Venezuela, las propuestas de los organismos multilaterales en materia de administración

de personal se cristalizaron definitivamente a raíz de la reforma del Código Orgánico Tributario (COT) en Mayo de 1994, donde se consideró, en el artículo 226, la creación de un sistema profesional de recursos humanos de carácter autónomo para la administración tributaria, el cual regularía lo concerniente a ingreso, planificación de carrera, clasificación de cargos, evaluación, remuneración y lo relacionado con la seguridad social del funcionario; rigiéndose, en su defecto por la Ley de Carrera Administrativa en todo aquello que no regulara el estatuto.

Como parte del proceso de creación del SENIAT, y bajo la figura de un estatuto legal, se decreta en Septiembre de 1994, el mencionado sistema profesional de recursos humanos. Este contempla en su artículo 11, que la selección de personal "... se sustentará en la evaluación de credenciales y las pruebas psicotécnicas sobre las aptitudes y actitudes que acrediten a los candidatos con respecto a los requerimientos que se establezcan en la Carrera Tributaria, para cada nivel y grado" (Presidencia de la República de Venezuela, 1994). A juicio de José Ignacio Moreno León, quien fuera el primer Superintendente Nacional Tributario, esto significó "...el establecimiento de un mecanismo de reclutamiento y selección de recursos humanos sobre bases meritocráticas y al margen del clientelismo político" (Moreno, 1996:13).

Con la creación del SENIAT, el proceso de selección es realizado por medio de un contrato suscrito con la Universidad Tecnológica del Centro,

institución de carácter privado ubicada en la ciudad de Guacara, estado Carabobo y es objeto de ciertas modificaciones.

Por una parte se extiende la edad a 27 años, conservando el criterio de recién graduado, con lo cual se amplían las posibilidades de escogencia, sin sacrificar la selección de jóvenes para facilitar el proceso de inducción en la nueva cultura de gestión.

Por otra parte, varía el procedimiento a seguir por los aspirantes, el cual consistió: En primer lugar, el envío vía fax a la Universidad mencionada una hoja de vida, que incluyera un breve resumen curricular, en un plazo no mayor de 48 horas una vez aparecida la oferta pública en los medios de comunicación impresos de circulación nacional.

En segundo lugar, y una vez preseleccionados, lo cual es dado a conocer mediante unas listas publicadas en la prensa, a los candidatos les es entregada una guía de estudio a fin de prepararse para un riguroso examen, del que se determinará otra selección.

En tercer lugar, los candidatos seleccionados mediante el examen serán sometidos a un curso de seis meses, el cual es de carácter eliminatorio y cuenta con la participación de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHPI)-IUT.

Por último, los candidatos ya capacitados pasan a un periodo de prueba, que como último paso, determinará definitivamente quienes formaran parte de la administración.

A través de este procedimiento, el costo del proceso de inducción es asumido por el aspirante y la sensibiliza-

ción sobre los nuevos valores, se extiende a todos los aspirantes y no sólo a quienes son seleccionados, aparte de ello, la institución tiene mayores elementos para identificar a los aspirantes que reúnen las características esperadas.

El ingreso de estos profesionales formaba parte de un plan global de selección, que a nivel nacional tenía previsto la incorporación de 100 funcionarios fiscales. Dicho proceso respondía a la necesidades de personal para realizar y superar las tareas y metas previstas en el programa de fiscalización SENIAT III, que se ejecutó en el año de 1995 (Negrón, 1997).

La nueva "fuerza fiscal" de los programas de fiscalización estaría caracterizada por funcionarios con capacidad técnica y altamente comprometidos con los objetivos de la administración. De hecho, el propio José Ignacio Moreno León, quien fuera para la época Superintendente Nacional Tributario, en un mensaje dirigido a un nuevo contingente de funcionarios derivados del descrito proceso de selección, declaró que era necesario "...aislarlo de los vicios del compadrazgo y del clientelismo político, a fin de asegurar la configuración de un poderoso equipo tecnocrático" (El Nacional, 22-1-96).

Con el propósito de cumplir cabalmente dicho objetivo, se planteó como complemento para la renovación de personal, la ejecución en 1995 de un "plan de jubilación y retiro voluntario con pagos de bonos del orden del 95% y 100%, respectivamente de los sueldos del SENIAT" (Ministerio de Hacienda, 1994a: 34). Dicho plan formaba parte

de un proyecto de 'reingeniería de procesos', que junto a los nuevos mecanismos de selección tendría como resultado "...la configuración de un selecto cuerpo de servidores públicos altamente motivados hacia el cambio y hacia una nueva relación de gobierno-clientes, con lo cual el gobierno se deslustra de una pesada carga burocrática y se hace más ágil y eficiente en el cumplimiento de sus funciones específicas..." (Moreno, 1996: 11).

La reducción de un significativo número de trabajadores la hemos considerado como uno de los medios que utiliza la tecnocracia "...para disminuir costos y especialmente conflictos, ello pasa por incorporar mecanismos de incremento de la productividad, tecnología desplazadora de mano de obra y por la privatización de la administración" (Ochoa, 1995: 56).

La disminución de los costos a través del retiro intensivo de empleados ha encontrado en la restricción del gasto público, su imposibilidad de aplicación. Esta estrategia, ha venido teniendo en los últimos años una escalada mundial, hasta el punto que en países de economías desarrolladas, como los de la OCDE, "Un elemento clave en los programas de restricción del gasto público es el ahorro en los gastos de personal, principalmente a través de las reducciones de los efectivos" (Fudge, 1995: 132).

#### **La Capacitación: De la Ausencia a la Importancia**

La Ley de Carrera Administrativa prevé en su artículo 47, que el sistema

de adiestramiento de personal de la administración pública está "...dirigido al mejoramiento técnico profesional, moral y cultural de los funcionarios" (Congreso de la República de Venezuela, 1975), sin embargo, la práctica ha seguido otros caminos, que destacan la poca importancia otorgada a la formación del empleado público a lo largo de las instituciones que conforman el aparato estatal.

A pesar de los esfuerzos formales dirigidos por el Estado en la creación de organismos para la formación de sus funcionarios, estos han sido subutilizados. La ENAHP y el Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA), son los ejemplos más evidentes. Al respecto, y en relación a la administración tributaria, el informe encargado al FMI por la CERF ha señalado lo siguiente: "El principal mecanismo formal de capacitación es la ENAHP...", "...La misión tiene la impresión de que esta posibilidad no se utiliza suficientemente y que la comunicación entre los directores de la ENAHP y los de la Dirección de Rentas podría ser más efectiva para mejorar la coordinación de los cursos con las necesidades de la Dirección" (CERF, 1986, 58).

Por su parte, la propia CERF, ha considerado que "los criterios particulares y apreciaciones individuales" a las que han estado condicionados los ascensos atenta contra cualquier esfuerzo de capacitación, y en tal sentido afirma que, "...el derecho al adiestramiento tiende, en una situación como la planteada, a vaciarse de con-

tenido, si éste adiestramiento no está encaminado a través de la mejora en el desempeño del cargo, al ascenso” (CERF, 1983, 644).

La contundencia de tal afirmación ha sido ratificada en el caso de la administración tributaria. Entre las apreciaciones del informe del FMI para la CERF, se encuentra la siguiente: “...los egresados de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHF) se encuentran en puestos muy subordinados, a tal punto que se aburren casi enseguida de comenzar su vida funcionaria. Los buenos funcionarios de mucha experiencia se ven estancados en puestos de rutina donde su capacidad no es apreciada” (CERF, 1986: 57).

Todas las circunstancias anteriormente mencionadas, se han derivado de la poca importancia que el modelo burocrático-populista le otorga a los costos. En tal sentido, algunos autores han señalado que la “...indiferencia hacia la formación del personal público es explicable por la escasa importancia que el modelo administrativo le asigna a la eficiencia como criterio de dirección...” (Ochoa et al, 1996: 55), el cual, en palabras de Quintín, ha “...tendido al logro de la eficacia en el control político antes que la eficiencia económico-financiera” (Quintín, 1992: 8).

A partir de las propuestas de reforma del Estado que se vienen realizando en Venezuela desde mediados de los ochenta, enmarcadas en un ambiente preponderante de presión al cambio de conducción económica, se le otorga especial importancia a la capacitación como elemento motori-

zador de la transformación del aparato público.

En el caso de la administración tributaria, una de las primeras acciones en el ámbito de la capacitación del proyecto modernizador que acompañó el programa de ajuste de facilidad ampliada del FMI, fue la preparación en 1990 de un grupo de funcionarios de la DGRS como “Instructores-IVA” por parte del Centro Interamericano de Estudios Tributarios de la OEA y la ENAHF. Tal entrenamiento obedecía a la necesidad de creación de las condiciones administrativas para el establecimiento de uno de los tres proyectos de leyes complementarios, para modernizar el Sistema Tributario Venezolano: el impuesto a las ventas y a la prestación de servicios-IVA (Ministerio de Hacienda, 1990).

Los programas de capacitación de funcionarios que siguieron se consideraron en el marco del Plan Maestro de Reforma y Modernización Institucional del Ministerio de Hacienda, el cual implicaba además reformas en el sistema de Administración financiera del Estado: Tesorería, Crédito Público, Contabilidad Administrativa y Presupuesto (Ministerio de Hacienda, 1991). Estos programas contaron con la asistencia técnica del BM y del BID, e incluían con este último un préstamo para acometer la reforma estructural del ISLR (Ministerio de Hacienda, 1991).

En materia de formación, la asistencia técnica del BM se caracterizó por el establecimiento de un componente de adiestramiento intensivo denominado Capacitación Dirigida (CADIR). Este componente al igual que

SELPRO formaba parte del modelo administrativo de modernización tributaria que se implementó como programa piloto en la ciudad de Caracas, y su propósito era capacitar a los funcionarios que se derivaran del proceso de selección.

El BM en sus programas de ajuste estructural dirigidos a la reforma del sector público, reconoce la necesidad de especializar al personal involucrado como paso inicial en los procesos de cambio. Para este ente multilateral las tareas de entrenamiento deben estar encaminadas a preparar a los funcionarios claves en el manejo de "...las técnicas modernas que sobre desarrollo empresarial y personal ha aplicado con éxito el sector privado" (Banco Mundial, 1990: 38).

La introducción de criterios de productividad y rentabilidad privada en la gestión de los servicios públicos ha sido considerada por Joan Prast i Catalá como la respuesta que están adoptando los gobiernos para resolver el problema de la crisis de legitimidad del Estado, surgida a raíz de las ineficiencias en su función administrativa y de la incompatibilidad de ésta con las transformaciones en el plano económico (Prast, 1992).

Como parte de estos cambios en la economía, el cese de la lógica incrementalista del gasto público, fuente de legitimación y consenso

...provocó la necesidad de cambiar el paradigma, el marco y los valores legitimadores de la gestión pública. No es que pierda valor la legitimidad legal, tan necesaria hoy como siempre, sino que deviene insuficiente y necesita ser complementa-

da por otros valores organizacionales (economía, eficacia, eficiencia, equidad social, participación, etc.) portadores de una nueva legitimidad correspondiente a la conciencia social de nuestro tiempo (Prast, 1992: 12).

Romain Laufer y Alain Burlaud sostienen la misma posición de Prast, al afirmar "...que el sector público está cada vez en peor situación para poder legitimar su actuación sólo por el origen jurídico-constitucional de su poder. Nosotros queremos desarrollar el punto de vista de que la nueva fuente de legitimidad hay que buscarla de ahora en adelante en una mayor racionalidad económica..." (Laufer & Burlaud, 1989: 27).

Tal orientación es la que contenía el programa CADIR, el cual tuvo como objetivo académico: "formar desde el punto de vista teórico y práctico a los profesionales que constituirán la base del cambio de concepción en la aplicación de políticas de fiscalización y cobro" (Banco Mundial, 1990: 38). Los módulos principales de CADIR estaban orientados a formar al personal en el manejo del esquema jurídico-legal tributario venezolano y en técnicas de negociación, desarrollo de habilidades de persuasión y herramientas para la resolución de conflictos (Banco Mundial, 1990: 65-67).

La tarea era doble. Por un lado, disciplinar a los funcionarios hacia el respeto a la norma, mediante la formación en los principios legales que sustentan los distintos impuestos, y por el otro, lograr una socialización de valores centrados en los criterios de eficiencia y rentabilidad; todo en

función de conformar un cuerpo de servidores públicos con racionalidad económica.

El componente CADIR contó con la colaboración de la ENAHP, la cual brindó la estructura física para la realización de los cursos, que fueron dictados tanto, por especialistas internacionales contratados, como por personal docente adscrito a la escuela.

Para el año 1992 se realizó de nuevo dicho programa de capacitación, denominado CADIR II, pero ya no como parte de un programa piloto, sino como un plan dirigido a capacitar al personal seleccionado para el proceso de modernización en las Administraciones Regionales de Hacienda ubicadas en todo el país.

Posteriormente, y en el marco del convenio de cooperación técnica BID-CIAT comienza en el año 1993, como parte del "Proyecto de Apoyo a la Implementación de la Reforma Tributaria y a la Modernización del Sistema de Administración Tributaria", la ejecución de un "subproyecto" que condensa lo relacionado a la capacitación de los funcionarios. Dicho subproyecto denominado "De Apoyo a la Implantación de la Reforma Tributaria y al Fortalecimiento Institucional de la ENAHP-IUT", tenía como objetivo declarado: "Aumentar la productividad del recurso humano del área tributaria del sector público, mediante el fortalecimiento institucional de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública-IUT" (Ministerio de Hacienda, 1994b: 8).

Así pues, el subproyecto centraba su atención en dos áreas específicas: 1) el área de capacitación de los fun-

cionarios en sí y 2) el área de modernización y fortalecimiento institucional de la ENAHP. La primera estaba referida a la formación del personal de la DGSR en concordancia con los requerimientos de la reforma tributaria, mediante la capacitación de tipo permanente en temas de políticas, técnicas y legislación "... con vista a generar los cuadros de funcionarios calificados como para desempeñarse adecuadamente en el marco de la reestructurada administración tributaria" (Ministerio de Hacienda, 1994b). Todo esto incluía la realización de seminarios sobre estudios comparativos de las experiencias de los países miembros del CIAT en la implantación y ejecución, tanto de impuestos, tales como el IVA, como de programas de modernización administrativa.

Esa concepción de adiestramiento emana de las directrices que en materia de reforma tributaria han venido planteando el BID y el CIAT, los cuales desde hace más de diez años trabajan conjuntamente en programas de asistencia técnica relacionados con el área impositiva, contando también con el apoyo de las misiones técnicas del CIAT en Alemania, España y Francia. Veamos a continuación en forma resumida cuáles son sus planteamientos en torno a la capacitación.

Para el BID una de las áreas principales en un programa de modernización de la administración de impuestos es la capacitación del personal. Esto a primera vista puede sonar como vacío de originalidad, sin embargo y muy a pesar del consenso existente entre las instituciones multilaterales (FMI y BM) en cuanto al importante

papel que juega la formación de los funcionarios en los procesos de cambio en curso, el BID se diferencia de estos anteriores, según Luisa Rains, funcionaria principal en materia impositiva de este ente multilateral, en

...que nuestra asistencia técnica entra en los detalles básicos. Nosotros no nos limitamos a decirle a un país que expanda su base tributaria; nosotros le preguntamos cuántos funcionarios impositivos y cuántas computadoras tiene y después trabajamos juntos para determinar, por ejemplo, que para expandir la base de 5.000 a 20.000 contribuyentes será necesario capacitar otros 20 funcionarios administrativos en una cierta oficina regional... supervisión directa del programa es la clave del éxito (BID, 1993: 7).

En el caso del CIAT se puede afirmar que el tema de la capacitación ha estado presente desde su creación en 1967, sin embargo, ésta en los primeros años del Centro presentaba un carácter marginal dentro de la agenda de estudios. No es hasta bien entrados los 70 cuando el CIAT dedica una gran cantidad de recursos a proyectos en el área de adiestramiento, lo cual se intensifica posteriormente en los 80, y a propósito de los programas de ajuste estructural se comienza a considerar el factor de la capacitación como un elemento fundamental que debe acompañar las misiones de asistencia técnica a los países miembros (CIAT, 1983).

También el CIAT en materia de capacitación se pronuncia por el fortalecimiento de aquellos centros de formación que han sido creados como dependencias de los Ministerios de Ha-

cienda para el entrenamiento de sus propios funcionarios. Ejemplo de ello son la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF) de Brasil, el Instituto de Capacitación Tributaria (IN-CAT) de República Dominicana, el Instituto de Capacitación Fiscal (IN-CAFI) de México, y la ENAHP-IUT de Venezuela, entre otros.

Dicho planteamiento es el que recoge la estrategia de la segunda área del subproyecto II. Como mencionamos anteriormente, su objetivo consistía en reestructurar la ENAHP-IUT a fin de hacerla fuente generadora del personal necesario para la nueva administración tributaria y centro permanente de adiestramiento de los funcionarios en servicio de la DGSR.

El apoyo decidido del gobierno nacional a esta estrategia se expresó en las palabras del entonces Ministro de Hacienda Carlos Rafael Silva, quien se refería a dicho subproyecto como indispensable para el éxito del programa de reforma tributaria, al afirmar que "No basta sancionar leyes impositivas sin contar con una eficiente administración tributaria, en la cual la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública debe jugar un papel determinante. Para ello debe dotársele de las mayores facilidades y prestársele la atención requerida como centro de formación de ese personal altamente especializado y con mística de servicio que tanto requiere el país" (Ministerio de Hacienda, 1993: 31).

Entre las actividades de la segunda área del subproyecto II se contemplan: 1) La reorganización de la ENAHP-IUT (aspectos administrati-

vos y curriculares), 2) El desarrollo de investigaciones aplicadas, 3) La creación de un sistema de información de capacitación, 4) La organización del sistema de evaluación y seguimiento de cursos y egresados, y 5) La reorganización de la Biblioteca y organización de un Centro de Documentación y audiovisuales (Ministerio de Hacienda, 1994b: 9).

Para la realización de dichas actividades se establecieron convenios de consultoría con la Escuela de Hacienda de España, con el Instituto de Capacitación fiscal de México, con expertos tributarios de la OEA, y con la Misión Francesa del CIAT (Ministerio de Hacienda, 1994b: 12). Cada uno de ellos llamado a cumplir tareas claves en la reestructuración de la ENAHP-IUT.

Entre los programas de cooperación y asistencia técnica vale mencionar el "Curso de Fortalecimiento Gerencial para Administradores Tributarios de Latinoamérica" que se realizó durante el período 1992-1994, y contó con el auspicio de la ENAHP-IUT, el BID, el CIAT y el Servicio de Rentas Internas de EE.UU. (IRS). En dicho curso participaron 18 países del continente, de donde egresaron 86 funcionarios latinoamericanos y 22 instructores de la ENAHP-IUT para apoyar el proyecto de modernización tributaria mediante una "acción multiplicadora" de capacitación, estimada por el Ministerio de Hacienda, en unos 255 funcionarios de la DGSR (Ministerio de Hacienda, 1994b: 6).

En 1994, el nuevo Gobierno de Rafael Caldera trae en su "Proyecto de País" un diagnóstico sobre la obsoles-

cencia de la ley funcional venezolana y las repercusiones que esto causa en la formación de los funcionarios. En tal sentido, subraya el IX Plan de la Nación, que la nueva gestión presidencial "...realizará un esfuerzo en el campo de la capacitación del empleado y del gerente público. En esta dirección... se reformará la Ley de Carrera Administrativa y otras leyes y reglamentos asociados a la función pública, para adecuarlos a las responsabilidades que tendrán los empleados públicos en el nuevo Estado" (CORDIPLAN, 1994: 242).

Es así como en correspondencia con este lineamiento, se crea por decreto en Septiembre de 1994 el Estatuto del Sistema Profesional de Recursos Humanos del SENIAT. Bajo dicho estatuto las actividades de adiestramiento de los funcionarios impositivos pasan a ser reguladas por un marco jurídico exclusivo de la administración tributaria. En lo que compete estrictamente a la capacitación, el estatuto reza en su artículo 14 lo siguiente: "La capacitación desarrollará las aptitudes y actitudes de los funcionarios para incrementar su nivel de eficiencia en el desempeño de las funciones asignadas, así como para asumir mayores responsabilidades y alcanzar categorías superiores dentro de la Carrera Tributaria" (Presidencia de la República de Venezuela, 1994).

Además de relacionar la capacitación con el incremento de la eficiencia y con la posibilidad de ascenso, el mencionado estatuto recoge los "términos de referencia" presentes en los convenios de cooperación y asistencia técnica con los organismos inter-

nacionales, al disponer en su artículo 15 que “La capacitación comprenderá la ejecución de programas tanto a nivel nacional como internacional” (Presidencia de la República de Venezuela, 1994).

Esta forma de capacitación ha sido descrita por Juan Carlos Navarro y Ramón Piñango del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), como propia de las empresas petroleras en nuestro país. Al respecto afirman que estas “... han sido compradoras importantes de servicios de formación profesional en el exterior, bien sea enviando gente a otros países a actividades de una gran variedad, o trayendo expertos extranjeros para el desarrollo de esas actividades en los lugares de trabajo” (Navarro & Piñango, 1992: 7).

Con el Proyecto SENIAT, bajo el mando de José Ignacio Moreno León, los esfuerzos de capacitación se incrementaron y se diversificaron en una serie de temas vinculados a la tesis de la reingeniería de los procesos. Se concibió así un “Plan Maestro de Desarrollo Estratégico del SENIAT”, que contempla “...un programa de desarrollo profesional que promueva la actualización y la superación profesional de los servidores públicos” (Moreno, 1996: 20). El principal propósito del programa de capacitación, a efectuarse bajo el ambiente de la reingeniería, es la transformación del comportamiento de los funcionarios a través de un cambio “...de la cultura del rentismo a la cultura de la producción y la productividad...” (Moreno, 1996: 20).

Hasta ahora en la región, los procesos de capacitación de los funcionarios se han caracterizado por la realización de cursos que se determinan previa detección de las necesidades de capacitación. Tales cursos son dictados por personal perteneciente a la ENAHP-IUT, el cual en muchas oportunidades se traslada a la zona con el propósito de reducir y ahorrar costos.

#### **Remuneración: De Bajos Sueldos a la Competencia con el Sector Privado**

El sistema de remuneraciones, previsto en el capítulo III de la Ley de Carrera Administrativa establece las contraprestaciones, que en términos monetarios o de otro tipo de beneficio debe recibir el trabajador por su servicios. En tal sentido, el artículo 42 de la mencionada ley reza: “El sistema de remuneraciones comprende los sueldos, compensaciones, viáticos, asignaciones y cualesquiera otras prestaciones pecunarias o de otra índole que reciban los funcionarios públicos por sus servicios” (Congreso de la República de Venezuela, 1975).

Por su parte, la CERF explica que dicho sistema “...tiene como objetivo remunerar con justicia y equidad a los trabajadores mediante el establecimiento de políticas, normas y procedimientos para el diseño y administración de sueldos al cargo y remuneración a la eficiencia...” (CERF, 1983: 632). Este planteamiento hace referencia al criterio de eficiencia como mecanismo para el logro de mejores condiciones salariales, el cual está

contemplado en el artículo 43 de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora, si bien esos han sido los objetivos, el inminente rezago que ha experimentado en los tres últimos lustros el nivel de los salarios pagados por el Estado venezolano frente a la realidad económica nacional, ha imposibilitado su cumplimiento. Esto ha ocasionado, entre otros problemas una pérdida constante de personal competente y altamente calificado, que migra hacia el sector privado, vistas las posibilidades de mejoras salariales y ascenso profesional.

Aunado al detrimento que han sufrido los salarios de los funcionarios de la administración pública, está la desproporción entre los niveles de remuneración de los funcionarios de carrera y los de designación política y libre remoción. Según la CERF, "...existe un salto cualitativo entre el sueldo percibido por los funcionarios de carrera (y establecido en la escala general de sueldos mensuales para los funcionarios públicos) y aquel percibido por los cargos de tipo político de libre nombramiento y remoción, especialmente entre el nivel técnico-profesional superior y los niveles directivos" (CERF, 1983: 635). A juicio de dicha comisión, esta situación "...tiende a desestimular la realización de la carrera administrativa motivándose la huida al sector privado o la búsqueda a través de la vía política y no del mérito, de tales cargos directivos aun a costa de la estabilidad en el ejercicio del cargo" (CERF, 1983: 635).

La presencia de esta desproporción, ha obedecido a la redistribución de recompensas entre los miembros

del partido político que alcanza el poder, quienes, como parte de los privilegios por su lealtad, han ocupado tradicionalmente las instancias de decisión, dada la posibilidad legal que otorga la Ley de Carrera Administrativa, en cuanto a la calificación de los cargos de confianza. Esto a la vez ha permitido al partido, el acceso directo a una gama de recursos para su propio beneficio. Al respecto Antonio Quintín señala lo siguiente: "Uno de los objetivos más importantes de los clanes y grupos políticos es alcanzar el poder para manejar recursos con el fin de atender intereses particulares. En tal sentido, es necesario dominar las estructuras burocráticas como medio para controlar grandes segmentos del presupuesto público" (Quintín, 1992: 6).

En el caso de la administración tributaria, todas estas circunstancias han formado parte de la organización, un ejemplo de ello ha sido que "...el salario promedio del personal de la DGSR es menos de la mitad que el correspondiente en el sector privado" (Banco Mundial, 1990: 18). Según un diagnóstico de este organismo, la política de remuneración que ha regido en la administración "...no permite retener el personal clave, mucho menos el atraer profesionales compitiendo en el mercado de trabajo" (Banco Mundial, 1990: 18).

La ausencia también de otro tipo de retribuciones socio-económicas, mas allá de las destinadas a compensar lealtades políticas, ha formado parte de la dinámica del sistema de remuneraciones de la administración tributaria, con el consecuente impacto

negativo sobre los funcionarios y por ende en perjuicio de la organización. A juicio de la CERF, "...los funcionarios no encuentran incentivo adecuado para el trabajo meritorio ni ven castigo para el trabajo deficiente, con el resultado de que tiende a caer al nivel del denominador común más bajo y a un rendimiento mínimo de producción" (CERF, 1986: 57).

Bajo la misma óptica, el BM ha afirmado que la inexistencia de una atractiva carrera tributaria tiene sus causas "en la falta de incentivos que con base al mérito individual premie el desempeño excepcional" (Banco Mundial: 1990, 19). De allí, que se haya originado en el marco de esta situación, y frente a la ausencia de actividades dirigidas a evaluar el desempeño del funcionario<sup>1</sup>, una corrupción generalizada, la cual se ha hecho más evidente en las tareas de fiscalización.

Como parte de los programas de modernización del sector público, que tienen lugar tanto en las naciones industrializadas como en los países en desarrollo, una de las medidas que se ha planteado para garantizar un alto desempeño e integridad de los empleados, es elevar el status de la función pública, mediante el aumento de los salarios y la creación de incentivos.

En la administración tributaria, la cuestión de la remuneración de los funcionarios es un aspecto que adquiere mayor importancia, dado que

directa o indirectamente la actuación de los empleados está relacionada con el manejo de dinero, y en muchas oportunidades de grandes cantidades, lo cual potencia frente a la inconformidad de las retribuciones, posibilidades de corrupción.

Los distintos organismos multilaterales involucrados en el proyecto de modernización impositiva en Venezuela: BM, BID, CIAT, han subrayado la importancia que tiene la remuneración y también toda aquella medida dirigida a preservar la integridad y a propiciar la incentivación de los funcionarios en su trabajo. En torno a este tema, las propuestas de tales entes internacionales guardan bastante similitud.

Para el BM, la "baja moral" y la corrupción de los oficiales de impuesto es una traba que frena el buen desenvolvimiento de un programa de reforma tributaria, por lo tanto "...el ejemplo de la corrupción no puede ser examinado aislado de la extensa cuestión de como los empleados del sector público son compensados"(World Bank, 1991: 53). A juicio de este organismo "una opción para tratar con este caso es aumentar la escala de sueldos de los oficiales de impuesto por encima del servicio civil general"(World Bank, 1991: 53).

No obstante, el BM ha notado que la aplicabilidad de tal medida choca con la poca capacidad presupuesta-

1 A pesar de que el artículo 45 de la Ley de Carrera administrativa establece que "la evaluación de los servicios de los empleados, inclusive los sometidos al período de prueba se hará una vez al año.."

ria de los países enfrentados a grandes déficit fiscales, pero sostiene que esto puede ser solventado si el cambio va acompañado por una reducción de personal, que posibilite la liberación de recursos para tal fin (World Bank, 1991).

Por su parte el BID ha señalado como estrategia para superar el problema de los bajos sueldos del personal impositivo, instaurar un esquema de autonomía financiera que posibilite la potestad de "...reservar un porcentaje de los ingresos logrados en auditorias para pagar bonos adicionales al salario" (BID, 1993: 6). También al igual que el BM el BID aboga por reformas que reduzcan la nómina de los funcionarios para así lograr aumentos salariales en medio de rigideces presupuestarias, y en muchas oportunidades aporta el capital para enfrentar las indemnizaciones por despido, tal como lo está haciendo actualmente en Venezuela con un desembolso de US \$ 500 millones para auxiliar la fuerza laboral cesante que resulte de la reforma del sistema de seguridad social (BID, 1996: 11).

El CIAT como agencia técnica especializada en proyectos de reforma impositiva propone la misma estrategia del BID "...sobre dotar a la administración tributaria de mayor autonomía de gestión para: la administración de sus recursos humanos y materiales; la determinación y ejecución de su presupuesto..." (Cosulich, 1996: 62). Para el CIAT la creación de una Subsecretaría de Estado en recaudación de impuestos que administre sus propios recursos es la mejor solución

para resolver el problema de los bajos sueldos.

En Venezuela, dichos planteamientos fueron recogidos en el proyecto de modernización de la administración tributaria. Desde un principio este previó el establecimiento de escalas apropiadas de salarios y un programa de evaluación de desempeño, para asegurar la permanencia del personal más calificado.

El nuevo esquema de remuneración tiene como base legal el principio de "Carrera Tributaria" establecido en el título III del Estatuto Reglamentario del Sistema Profesional de Recursos Humanos del SENIAT. Entre uno de los objetivos del "Sistema de Carrera Tributaria" está el de "Establecer condiciones laborales que posibiliten el incremento de los niveles de productividad" (Ministerio de Hacienda, S/F: 2), y una de ellas es específicamente la de ofrecer a los funcionarios impositivos adecuadas remuneraciones, competitivas con el sector privado.

También en materia salarial, tal como reza el artículo 16 del Estatuto Reglamentario del Sistema profesional del SENIAT, se establece, adicionalmente al sueldo básico y a otros beneficios tradicionalmente consagrados (Bono Vacacional y Bonificación de Fin de Año), la "Prima por Jerarquía y Responsabilidad" y la "Retribución por Productividad" para todos aquellos funcionarios amparados por la Carrera Tributaria. Según el artículo 18, la prima por jerarquía y responsabilidad es inherente a aquellos cargos que por su condición de direc-

ción, supervisión y control, representan y suponen mayor conocimiento y destreza (Presidencia de la República de Venezuela, 1994). En lo que respecta a la retribución por productividad, el estatuto consagra en su artículo 12 que dicha compensación, está relacionada directamente con el proceso de evaluación del desempeño, el cual se realiza semestralmente por el supervisor inmediato, y califica en función de la eficiencia, en el cumplimiento de los funcionarios en las tareas asignadas bajo su cargo (Presidencia de la República de Venezuela, 1994).

Sin embargo por contrato colectivo, sobre la base de cumplimiento de metas del SENIAT, todos los funcionarios reciben una prima de un mes de sueldo al año por concepto de productividad, siguiendo los viejos criterios universalistas del modelo populista.

El papel de promotor de incentivos en los trabajadores que juega un sistema de retribución por productividad ha sido señalado por varios autores (Prats, 1992; Marinakis, 1995), sin embargo este último autor sostiene además que los sistemas de salarios caracterizados por la combinación de un sueldo básico y un componente de remuneración variable ligado al desempeño "...ayudan a que los empleados puedan identificarse más con la empresa e interesarse por su éxito..." (Marinakis: 1995, 79).

Al consultar a Luis Hómez, Gerente Regional, sobre la opinión que le merece la remuneración de los funcionarios del SENIAT, respondió:

... yo creo que los sueldos del SENIAT desde el principio han sido

superiores a los de la administración pública, por la importancia del trabajo que realiza el SENIAT y porque tu no puedes mantener un funcionario honesto sino le das buenas remuneraciones, de manera que los sueldos están por encima de los sueldos del resto de la administración pública y se trata que sean sueldos igual o mejores que los sueldos del mercado en el sector privado. Nuestro funcionario está ganando un sueldo que es igualmente competitivo con el del sector privado; se busca dar estímulo un al funcionario para que permanezca en el servicio... (Hómez, 1997).

Los sueldos de los nuevos ingresos en 1992, comenzaron, en un 50% por encima de los sueldos de los viejos empleados. El salto se dio al crearse el SENIAT EN 1994, cuando se duplicaron en relación al año anterior, cuando además pasan a ser similares a los de la industria petrolera y competitivos con el sector privado (Negrón, 1999).

Los sueldos y otros aspectos socioeconómicos elevados es una de las cuestiones que caracteriza a la tecnocracia. A pesar que los incrementos considerables de sueldos es una cuestión que afecta directamente los costos, "...es un mecanismo importante para incrementar la eficiencia..." (Ochoa, 1995: 61).

### **Conclusiones**

Estamos en presencia de un proceso de modernización de la administración del personal en el campo tributario que busca sustituir las prácticas clientelares por criterios meritocráticos, proceso tecnocrático, asociado a los requerimientos de eficiencia que

se le plantean al Estado en una economía neoliberal, lo cual está pasando por lo siguiente:

1. Intervención acentuada de los organismos financieros multilaterales, con criterios que aplican en otros países de América Latina, lo que evidencia tendencias hacia la homogenización, denominada por tales organismos como soluciones "standares" (Cosulich, 1996,82), que produce escasa autonomía de los gobiernos en el proceso de reforma tributaria.
2. Esfuerzos por adoptar criterios y estrategias del sector privado, sin consideración de las especificidades del sector público y de las dificultades que en la práctica tiene su implantación, lo que en definitiva atenta contra la búsqueda de eficiencia, debido al costo que genera el esfuerzo por imponer modelos ajenos a las posibilidades reales.
3. Intervención activa de los organismos multilaterales, debido a los compromisos adquiridos por el Estado venezolano con la banca acreedora. Con la intervención de dichos organismos, la administración tributaria venezolana participa en un proceso de homogenización del personal tributario en América Latina, con principios que trascienden las reales necesidades de los países de la región en materia de transformación de sus burocracias.
4. La privatización de ciertas áreas, es el caso de la selección y la capacitación. La delegación al sector privado de tareas de interés público, se inserta en las políticas de concesión de funciones operativas a la sociedad civil, en el marco del paradigma de "reinención del gobierno", en el cual se alega que para que el sector público pueda concentrarse en el diseño de políticas y en el control es necesario delegar al sector privado la posibilidad de ejecutar servicios operativos (Osborne & Gaebler, 1994: 55). En este contexto las instancias organizativas de selección de la Administración Tributaria se reducen a tareas de programación y control, quedando la ejecución en manos del sector privado. Dicho planteamiento que actualmente ha sido elevado a la categoría de sentido común y que se ha convertido en un dogma de fe dentro de lo que debería ser la reforma administrativa, tiene como propósito contribuir a viabilizar uno de los ejes del neoliberalismo, como lo es el liderazgo de la empresa privada y la reducción del aparato estatal. A pesar de existir numerosas universidades públicas, el servicio de selección de personal tributario se concede a instituciones educativas privadas.
5. Como estrategia para debilitar las prácticas populistas, tiene lugar el retiro de la vieja burocracia y la captación y formación de jóvenes profesionales con lo cual se busca conformar un cuerpo de funcionarios públicos orientados por criterios de eficiencia y productividad y alejados de cual-

quier tipo de contaminación política, perfil del nuevo empleado del modelo de administración pública que requiere el esquema de mercado, situación muy diferente a la economía para la producción interna, en la cual la ineficiencia y la baja productividad constituían una condición necesaria.

6. El establecimiento de una política de remuneraciones y de otros beneficios económicos competitivos con el sector privado es un mecanismo que busca atraer y retener a un personal especializado, del cual la administración tributaria siempre ha adolecido, y que ahora es necesario, dada la importancia que se le otorga a la eficiencia como criterio de dirección.
7. Se busca vaciar de contenido político la reforma y desarticular su conflictividad, a través de una modernización que enaltece los valores de la eficiencia y la eficacia en los funcionarios. Dichos valores amparados en una aparente neutralidad técnica, dan lugar a un proceso ideologizador que oculta el verdadero sentido de las transformaciones.

#### **Referencias Bibliográficas**

- ARANDA, Sergio. "El Futuro de la Distribución del Ingreso en América Latina". En: **Imágenes del Futuro Social de América Latina**. CENDES. Caracas. 1991.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "El BID". Boletín del Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo. Washington. 1993.
- \_\_\_\_\_. "El BID". Boletín del Banco Interamericano de Desarrollo. Junio. Washington. 1996.
- BANCO MUNDIAL. "Proyecto para la Modernización de la Administración Tributaria y de Fiscalización y Cobro de Impuestos". Informe de la Misión. Mimeo. Caracas. Diciembre. 1990.
- CEPAL-ONU. "Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1989". Santiago de Chile. 1990.
- COMISIÓN DE ESTUDIO Y REFORMA FISCAL (CERF). **La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Informe Final**. Caracas. 1983.
- \_\_\_\_\_. **La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano: Administración Tributaria y Aduanera del Gobierno Central de Venezuela**. Caracas. 1986.
- CIAT. "Organización de la Administración Tributaria en Países Americanos Miembros del CIAT". Revista del CIAT. Publicación Técnica 1983. Panamá. 1983.
- CIAT-CANADÁ. "La Definición de Misión y los Atributos de una Moderna Administración Tributaria". Ponencia presentada en la 30a. Asamblea General del CIAT. del 18-22 de Marzo. Santo Domingo, República Dominicana. 1996.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley de Carrera Administrativa**. 1975.
- CORDIPLAN. "Un Proyecto de País". IX Plan de la Nación. Caracas. 1994.
- COSULINCH, Jorge. "Perspectivas de la Administración Tributaria en la Década de 1990" En: **Revista de Política y Administración Tributa-**

ria. No. 1. Ediciones SENIAT. Caracas. 1996.

CROZIER, Michel. "La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública" En: **Reforma y Democracia**. No. 7. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas. 1997.

FUDGE, Colin. "Una Revisión de la Flexibilidad: Examen de Algunos Aspectos" En: **Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1995.

LAUFER, Roman y BURLAUD, Alain. **Dirección Pública: Gestión y Legitimidad**. INAP. Madrid. 1989.

MAINGÓN, Thaís. "Los organismos multilaterales y su papel en la formulación e instrumentación de la política social en América Latina. Los casos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ponencia presentada en la XLVIII Convención Anual de ASOVAC. Maracaibo. Venezuela. 1998.

MARINAKIS, Andrés. "Nuevas Tendencias en las Políticas Salariales" En Revista de la CEPAL. No. 57. Diciembre. Santiago de Chile. 1995.

MINISTERIO DE HACIENDA. Memoria y Cuenta. Caracas. 1990.

\_\_\_\_\_. Memoria y Cuenta. Caracas. 1991.

\_\_\_\_\_. Memoria y Cuenta. Caracas. 1993.

\_\_\_\_\_. Memoria y Cuenta. Caracas. 1994a.

\_\_\_\_\_. Proyecto de Modernización del Sistema de Administración Tributaria-BID-CIAT: SUBPROYECTO II. "De Apoyo a la Implementación de la Reforma Tributaria y al Fortalecimiento Institucional de la ENAHP-IUT". Caracas. 1994b.

\_\_\_\_\_. "Sistema de Carrera Tributaria". Documento del Proyecto MH-BID-CIAT. Modernización de la Administración Tributaria. Area: Recursos Humanos. Caracas. (S/F).

MORALES ROJAS, María Guadalupe. Incidencia de los Organismos Multilaterales en el proceso de Modernización de la Administración Tributaria en Venezuela. Tesis de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de LUZ. Maracaibo. Venezuela. 1998.

MORENO LEÓN, José. "El SENIAT como Proyecto de Reingeniería del Sector Público". En **Revista de Política y Administración Tributaria**. No. 1. Ediciones SENIAT. Caracas. 1996.

NAVARRO, Juan y PIÑANGO, Ramón. "La Formación de los Recursos Humanos en Venezuela: Realizaciones de la Democracia y los Costos de la Ausencia de Debate". Papeles de Trabajo IESA No. 27. Ediciones IESA. Caracas. 1992.

OCHOA, Haydée. **Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991)**. EDILUZ Maracaibo. Venezuela. 1995.

OCHOA, Haydée; LÓPEZ Mirtha y RODRÍGUEZ, Isabel. "Administración Pública y Populismo en Vene-

zuela". En: **Revista Venezolana de Gerencia**. Vol. 1 No. 1. Vice-Rectorado Académico de La Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. 1996.

OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée, GARCÍA, José Guillermo y MONTILVA, Maira. "Modernización Tributaria y Reestructuración económica en América Latina. Trabajo presentado en el XXI Congreso de ALAS. Sao Paulo. Brasil. 1997.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. **La Reinención del Gobierno**. Ediciones Paidós. Buenos Aires. 1994.

PRAST I CATALÁ, Joan. "La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias. Mimeo. España. 1992.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. "Estatuto Reglamentario del Sistema de Recursos

Humanos del SENIAT. En: Ordenamiento Jurídico del SENIAT. Ediciones SENIAT. Caracas. 1994.

PURROY, Miguel Ignacio. "La Urgente Reforma Tributaria". En: **Revista SIC**. Año LXX, No.530. 1990.

QUINTIN, Antonio. "La Formación de Gerentes Públicos en la Década de los 90". Mimeo. Caracas. 1992.

WORLD BANK. **Lessons of tax reform**. Washington. 1991.

### **Otras Fuentes**

HÓMEZ, Luis. Entrevista al Gerente Regional de Tributos Internos del SENIAT. Región Zulia. Maracaibo. Venezuela. 1997.

NEGRÓN, Arianna. Entrevista a la Asistente de la Gerencia Regional Tributaria. Maracaibo. Venezuela. 1997 y 1999.

DIARIO "EL NACIONAL" (22-1-96). Caracas.