

[49]

**ENFOQUE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO DEL SECTOR
PÚBLICO A RAIZ DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
(CASO GOBERNACIÓN DEL ESTADO CARABOBO EN EL PERÍODO
COMPRENDIDO ENTRE 1989 Y 2004)**

**THE HUMAN RESOURCE ADMINISTRATION FOCUS, ON PUBLIC SECTOR, FROM
DECENTRALIZATION PROCESS (CASE: CARABOBO STATE GOVERNMENT,
PERIOD: 1989-2004)**

**Carmen Álvarez Domínguez
Universidad de Carabobo UC
Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas. Instituto de
Derecho Comparado
calvare12@yahoo.com**

Enfoque de la Administración del Recurso Humano del Sector Público a raíz del proceso de Descentralización (Caso Gobernación del Estado Carabobo en el período comprendido entre 1989 y 2004)

Autor: Carmen Álvarez Domínguez

Resumen

La globalización económica mundial caracterizada por la apertura de mercados internacionales, e innovaciones tecnológicas, ha orientado el sistema económico mundial hacia los países con mayores ventajas competitivas. En Venezuela este proceso de globalización ha influido de forma inusual, ocasionando una incidencia notable en el desarrollo del ambiente laboral; aunado a ello, la descentralización venezolana surgió vinculada a la crisis fiscal derivada de los problemas del negocio petrolero y los impactos en las otras variables macroeconómicas de la economía nacional. En tal sentido, a partir de esta situación, se ha iniciado una compleja dinámica en los ámbitos políticos y financiero de los Estados y municipios, acompañada de mecanismos para su coordinación, entre los cuales se comienzan a instituir formas de planificar el Recurso Humano en función de las nuevas exigencias para mantenerse en el nuevo escenario. El Objetivo de la presente investigación es: Evaluar el impacto de las políticas y estrategias de gestión, aplicados por la Dirección de Recursos Humanos en los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Carabobo. La metodología aplicada para la realización del presente trabajo se corresponde con un diseño que en cuanto al nivel es descriptivo apoyado en una investigación documental. Según el propósito es aplicado, porque identifica características del universo de investigación, así como también descubre y comprueba asociación entre variables y aporta solución al problema planteado; en el proceso concreto de esta investigación se presentó el caso de la Gobernación del Estado Carabobo, como ente significativo en el proceso de descentralización.

Palabras Claves: Descentralización, Recurso Humano, Políticas, Estrategias.

**THE HUMAN RESOURCE ADMINISTRATION FOCUS, ON PUBLIC SECTOR, FROM
DECENTRALIZATION PROCESS (CASE: CARABOBO STATE GOVERNMENT,
PERIOD: 1989-2004)**

Carmen Álvarez Domínguez

Abstract

The economic world globalization characterized by the opening of international markets, and technological innovations, has orientated the economic world system towards the countries with major competitive advantages. Venezuela this process of globalization has influenced of unusual form, causing a notable incident in the development of the labour environment; united to it, the Venezuelan decentralization arose linked to the fiscal crisis derived from the problems of the petroleum business and the impacts in other macroeconomic variables of the national economy. To this respect, from this situation, a complex dynamics has begun in the political areas and financier of the States and municipalities, accompanied of mechanisms for his (her,your) coordination, between (among) which there are begun to institute ways of planning the Human Resource depending on the new requirements to be kept in the new scen (stage). The Aim (Lens) of the present investigation (research) is: To evaluate the impact of the policies and strategies of management, applied by the Human resources management in the entities decentralized of the Government of the State Carabobo. The methodology applied for the accomplishment of the present work corresponds (fits) with a design that as for the level is descriptive supported on a documentary investigation (research). According to the intention it is applied, because he (she) identifies characteristics of the universe of investigation(research), as well as also it(he,she) discovers and verifies association between(among) variables and contributes solution to the raised problem; in the concrete process of this investigation(research) one presented the case of the Government of the State Carabobo, as significant entity in the process of decentralization.

Key words: Decentralization, Human Resource, Policies, Strategies

INTRODUCCIÓN

A la hora de considerar la necesidad de que las organizaciones productivas y de servicios se adapten o respondan a los imperativos de la globalización, no escapan de esta realidad aquellas del sector público, ya que la modernización de la Administración Pública ha sido por muchos años una imperiosa necesidad. En Venezuela, mientras que el sector privado comenzó los procesos de reestructuración y reconversión en el año 1989 como respuesta a las nuevas exigencias del mercado, el sector público respondió de manera tardía tres años después, dando prioridad a las estrategias de privatización de actividades productivas importantes en manos del Estado, y de descentralización de la administración estatal.

Lógicamente, esos cambios en el sector público involucraron también la gestión de los recursos humanos. El tema de los recursos humanos en el sector público abre espacio a un escenario muy criticado y abordado analíticamente por quienes consideran a ese sector poco productivo.

El propósito de esta investigación es realizar una observación profunda acerca del impacto de las políticas y estrategias de gestión en cuanto al manejo de Recursos Humanos en Venezuela especialmente en los entes descentralizados, tomando como unidad de estudio la Gobernación del Estado Carabobo en el período comprendido entre 1989 y 2004.

El punto de partida de dicho análisis será una base documental, así como algunos estudios de campo, que recogen información relevante sobre el tema, este aspecto permite determinar los cambios significativos en la gestión pública de los Recursos Humanos en Venezuela, en relación con los entes descentralizados.

Dentro del estudio de las Gobernaciones, como contexto del trabajo se justifica tomar a la Gobernación del estado Carabobo como objeto de estudio porque esta entidad, en el marco del proceso de descentralización, tuvo que producir profundos cambios en el funcionamiento de la administración pública en términos de calidad, eficiencia, competitividad, para lo cual los recursos humanos constituyen piezas clave.

El Objetivo del presente trabajo es: Evaluar el impacto de las políticas y estrategias de gestión, aplicados por la Dirección de Recursos Humanos en los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Carabobo, durante el período comprendido entre 1989 y 2004.

La metodología aplicada se corresponde con un diseño que en cuanto al nivel es descriptivo, y se apoya en una investigación documental. Según el propósito es aplicado, porque identifica características del universo de investigación, así como también descubre y comprueba asociación entre variables y aporta solución al problema planteado; en el proceso concreto de esta investigación se presentará el caso de la Gobernación del Estado Carabobo, como ente significativo en el proceso de descentralización.

La presente investigación representa un argumento adicional a los que a partir del proceso de descentralización han llevado a expertos, analistas e investigadores a reflexionar sobre las diferentes formas y procesos en los que el Estado ha tenido que intervenir para lograr mantener la posición de privilegio que durante años ha mantenido.

El estudio está focalizado hacia la estimación de cuales han sido los cambios realizados dentro de las estrategias de la gestión pública en cuanto a los entes descentralizados en el área de Recursos Humanos en Venezuela, tomando como caso representativo la Gobernación del Estado Carabobo, durante el lapso de tiempo comprendido entre 1989 y 2004.

1. ENFOQUE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO DEL SECTOR PÚBLICO EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización venezolana surgió vinculada a la crisis fiscal derivada de los problemas del negocio petrolero y sus impactos en las otras variables macroeconómicas de la economía nacional; sin embargo, no es posible aislar su aparición del contexto de los ajustes estructurales que en América Latina buscaban modificar la relación entre el Estado y la sociedad. En tal sentido, existió una marcada coincidencia temporal entre las reformas del Estado y los ajustes macroeconómicos en la región. Las primeras, encerraban medidas en el plano electoral de las autoridades territoriales, delegación de competencias y privatización de algunos servicios y empresas públicas; las segundas, propugnaban el control del gasto fiscal y las desregulaciones del aparato público. Es por ello que es conveniente visualizar el proceso de descentralización como un fenómeno vinculado con el desarrollo del proceso de ajuste macroeconómico. De acuerdo con Norton (1993) citado por Peña y otros (2002), “el proceso de ajuste macroeconómico implica la aplicación de instrumentos de política económica que se utilizan para corregir los desequilibrios económicos básicos”.

Dicho proceso, estuvo conformado por etapas que permitieron la consistencia y continuidad del modelo tradicional en la manera de conceptualizar el Estado Venezolano y de esa forma marca a partir de la década del 60 hasta 1974, una economía caracterizada por la estabilidad de precios, expansión económica razonable, y un nivel de empleo estable.

Acorde a lo expresado por Peña y otros (2002)

Durante los períodos de bonanza petrolera que vivía el país y hasta la llegada del viernes negro, la costumbre por parte de los gobiernos; era tener un enorme gasto público, producto de un abultado número de subsidios y regalías; y una política de endeudamiento demasiado arriesgada, y como los ingresos por concepto de exportaciones petroleras eran suficientes para cubrir el gasto público, realmente no se desarrolló nunca una política económica y menos una política tributaria eficiente y adaptada a la realidad del país y modernizada.

www.monografias.com/trabajos12/eseco/eseco.shtml

En tal sentido, a partir de 1974 y hasta 1978, la inflación comienza su interferencia en el poder económico, sin embargo el país garantiza expansión económica y alto nivel de empleos; por su parte, la década de los ochenta se caracterizó por un modelo de sustitución de importaciones, inflación, recesión económica y alto nivel de desempleo, luego, es entonces a partir de 1989 que la economía Venezolana comienza a introducir los cambios necesarios en el sistema productivo, para ajustarse a las exigencias que el nuevo modelo económico mundial comenzaba a establecer como pauta ante la ruptura del modelo de sustitución de importaciones.

Como medida, se decreta en 1989 el Programa de Ajustes, que consistió en el conjunto de políticas y normas que permitieron dar inicio a la Apertura Económica; por supuesto, esta medida representó una etapa de transición bien compleja ya que obligó a las organizaciones a reconvertir y reestructurar sus políticas y procedimientos, como metas para lograr la Competitividad y Productividad, exigida por el nuevo modelo. “Las políticas de ajuste macroeconómico se refieren a los instrumentos que tienen por objetivo reducir los desequilibrios básicos de la economía, en las cuentas externas, en el uso de los recursos internos y al mismo tiempo tratan de cambiar la estructura de los incentivos y de las instituciones” (Gutiérrez, 1995. p, 25).

En cuanto al Estado, en las nuevas exigencias se restringe su papel para dejar autonomía a las partes en la resolución de sus divergencias y facilita la desregularización del mercado de trabajo, generando de esta manera un proceso de descentralización y privatización de las empresas públicas. Es necesario destacar que las bases fundamentales que dieron lugar a este

proceso de descentralización en Venezuela entre 1990 y 1999 se encontraban consagradas en la Constitución de 1961, la que a su vez conservaba las disposiciones y el espíritu de la carta magna de 1947. De allí que el proceso se dividió en dos etapas:

Primera etapa: Determinada por la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado; Ley Sobre el Periodo de los Poderes Públicos de los Estados; Reforma de la Ley De Régimen Municipal para la elección de la figura del Alcalde; Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Segunda etapa: Caracterizada por el Decreto - Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización; Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivados de la Ley de minas e hidrocarburos.

A partir de dicho proceso se ha iniciado una compleja dinámica en los ámbitos políticos, competicional y financiero de los Estados y Municipios, acompañada de mecanismos para su coordinación, entre los cuales se comienzan a instituir formas de planificar el Recurso Humano en función de las nuevas exigencias para mantenerse en el nuevo escenario. En definitiva, la acelerada apertura al mercado internacional, fue modificando las reglas del juego y comenzaron a salir a la luz los serios problemas de competitividad que padece la mayoría de las empresas venezolanas, tanto públicas como privadas, así como el Estado en sus papeles de Guardián de la sociedad por una parte, y por la otra como patrono; ya que, el proceso ha obligado a que todo el sector público incurriera en el manejo del conjunto de competencias, producto de los cambios que introdujeron los instrumentos asociados con la descentralización.

Otro de los factores que merece especial atención a los efectos del presente estudio lo representa las condiciones en las cuales se han venido regulando las relaciones laborales, es decir, mediante La Convención Colectiva de Trabajo, la cual ha sido una de las formas en que los trabajadores obtienen reivindicaciones de tipo social, económico y recreacional, en sus respectivos trabajos. Sin embargo, este beneficio era ajeno para los trabajadores de la Administración Pública, en virtud del Poder Imperium, que posee el Estado y que le permite, de manera unilateral, imponer las condiciones de trabajo sin existir alguna negociación entre las partes involucradas, encontrándose, los funcionarios públicos, según Goizueta, N. (1.992, p.10) “bajo una sujeción especial, que los conduce a una pasividad tanto jurídica como de acción, en virtud de la supremacía especial de la administración”.

En el caso particular de las gobernaciones, la del Estado Carabobo y básicamente en el área de Recursos Humanos, luego de emanada en Gaceta, la Ley de Organización de la Administración Pública del Estado Carabobo, el 18 de Diciembre del 2001 con el carácter impositivo que contiene su esencia, surge la imperiosa necesidad de establecer medidas estratégicas que permitan adecuar la situación actual en materia de Recursos Humanos.

Por otra parte, con la promulgación del Decreto con fuerza de Ley del Estatuto de la Función Pública (reformado posteriormente por la Asamblea Nacional y convertido en Ley de la República), pareciera que el Estado Venezolano entra en una nueva etapa de la gestión pública de los Recursos Humanos, lo cual para las gobernaciones y municipios representa un gran reto, puesto que ese Decreto supone una intención centralizadora de la gestión pública de Recursos Humanos. Ante estos nuevos escenarios, las gobernaciones y municipios enfrentan un gran reto en el manejo de los subsistemas de Recursos Humanos.

2- ALGUNOS ANTECEDENTES.

El proceso de Globalización y competitividad a nivel mundial planteó la nueva relación entre el Estado, la empresa y el mercado; de tal forma que al principio del proceso se pensó que el papel del Estado en la Economía y en la sociedad sería cada vez menor, siendo el mercado quién asumiría un rol determinante. Sin embargo en los países en condiciones de menor desarrollo, como los de América Latina, la globalización, la apertura y los esfuerzos por lograr mayores niveles de competitividad permitió que las variables macroeconómicas se recuperaran y alcanzaran signos muy positivos.

En ese orden de ideas cabe destacar lo expresado por Gil R. (2002) quien en su trabajo de grado de Maestría en Administración de Empresas en la Universidad de Carabobo resalta que:

La ciencia y la tecnología le han impregnado a la sociedad de nuestros días, un dinamismo que se manifiesta en un sostenido y creciente proceso de cambio, que tiene expresiones tanto en lo económico como en lo social y político y que ejercen una importante presión en la formación del ser humano. (p. 20)

El trabajo antes mencionado, destaca el proceso de cambio que ha generado en todos los ámbitos de la administración del recurso humano el proceso globalizador de la economía, puesto que la influencia de la ciencia y la tecnología tiene un papel preponderante en las nuevas vertientes de la administración de recursos humanos.

La evolución objetiva del Estado acarrea consigo la descentralización y el fomento de la cooperación ciudadana. Estos procesos admiten mayores posibilidades de actividad, elasticidad y presteza a la respuesta estatal, propiciando respuestas rápidas a dificultades y desafíos que genera el desarrollo. Históricamente, las decisiones gubernamentales se han tomado desde una oficina en la capital, excluyendo a los Estados, las Municipalidades y a las comunidades de la toma de decisiones, asignándoles no lo que ellas han solicitado, sino lo que los funcionarios de gobierno generalmente han preferido. De esta manera cuando se involucra a los gobiernos locales, y a otros grupos de la sociedad en el desarrollo de sus espacios, se crea un flujo de información clave para la gestión, surgen ideas innovadoras por parte de quienes cotidianamente enfrentan los problemas; los proyectos se gestan con un sentimiento de pertenencia y se permite la supervisión efectiva de los recursos públicos.

En este punto es importante resaltar lo expresado por Ríos H. (2002) en el trabajo de grado de Maestría en Administración de Empresas en la Universidad de Carabobo, donde destaca que:

En un equipo de trabajo todos son responsables del éxito o el fracaso del equipo; capaces de identificar los problemas y las oportunidades y por otra parte los equipos rinden más que los individuos actuando solos. Sin embargo el jefe, seguido por los compañeros son los referentes que mayormente se perciben a favor de trabajar en equipo y ejercen más influencia sobre los trabajadores al respecto. (p. 102)

En tal sentido cabe interpretar lo expresado por el autor como la necesidad de integrar el trabajo lo cual es aplicable en este caso puesto que las comunidades deben organizarse para realizar la nueva gestión descentralizada, por lo que se considera sumamente necesario el hecho de aprender a trabajar en equipo para el logro de los objetivos trazados.

La discusión entra en un momento de crisis del Estado democrático y del sistema político de partidos, ante lo cual era necesario estimular cambios en la distribución del poder. Así lo había asumido la COPRE cuando declaraba que “la política de descentralización territorial se propone (...) buscar dar respuesta a un serio cuestionamiento que se ha formulado a nuestras instituciones públicas (...) todo lo cual incide negativamente en la legitimidad del sistema político” (COPRE 1997; 4)

La comisión debía desechar cualquier noción modificadora presente en la sui generis fórmula federativa, al mismo tiempo se era partidario de mantener a pesar de la oposición

aludida, la descentralización en Venezuela, la cual contó con el apoyo de los liderazgos regionales, de la sociedad civil y de miembros de las cúpulas a escala nacional. Se tenía la seguridad sobre la madurez de la sociedad para asumir y dirigir tales cambios visión que culminó finalmente con la aprobación de la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de estado en agosto de 1988, reformada luego en abril de 1989; la reforma de la Ley orgánica de régimen municipal en junio de 1989, en la cual se consagraba la figura del alcalde con su elección en forma directa, y la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), en diciembre de 1989.

En el caso particular del Estado Carabobo, se asumió una modalidad distinta, la promoción de fundaciones asumidas como un papel de apoyo activo del Estado para facilitar la actividad de descentralización, mediante el “Carabobo Avanza” y “Proyecto Carabobo”, que sirvió de ejemplo y referencia para las demás gobernaciones.

3.- ALGUNOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A los efectos de la realización del siguiente trabajo se hace necesario hacer mención de algunos aspectos relativos al estudio de los entes descentralizados en relación con la gestión del Recurso Humano, siendo este último un aspecto relevante para el análisis de la normativa legal y de los procesos de gerencia en la administración pública en general, así como a las estructuras que de ella se derivan.

En tal sentido, al igual que en otros países, existen en Venezuela lineamientos y normativas que mantienen el carácter imperativo a Gobernadores y Alcaldes, de hacer uso de la planificación como herramienta gerencial clave para el logro de un balance de gestión favorable a la comunidad, así como también la implementación de políticas en materia de Recursos Humanos. Autores como Francés A (1991,243) definen al Estado como: “Aquella parte de la colectividad o de la nación que se especializa por velar por el interés común y a la cual se le adjudica el monopolio del uso legítimo y coercitivo”.

En razón de lo anterior destacamos la siguiente temática.

3.1.- Descentralización

Se conoce como descentralización a la Dispersión de las funciones y los poderes de una autoridad central a las autoridades regionales o locales, incluidos los cambios de la distribución

espacial de una población. En todo caso lo que caracteriza la descentralización es que aun cuando hay transferencia de poderes a otros sujetos de derecho, todos en una forma u otra, quedan enmarcados dentro de la estructura organizativa general del Estado y, en consecuencia, son entes del sector público.

De acuerdo a lo expresado anteriormente se tiene que la descentralización puede entenderse de varias formas siendo las más comunes las siguientes:

- **Descentralización Territorial.** Conocida como la dispersión de funciones y poderes de la autoridad central a la regional es decir, del plano nacional pasa a un plano regional donde los gobiernos regionales orientan la reorganización territorial a través de la autonomía de las entidades territoriales y soberanía del pueblo. En todo caso es un régimen autónomo de carácter técnico-administrativo y funcional que convierte a los estados y municipios en factores de la descentralización territorial.
- **Descentralización Funcional:** Conocida también como separación de funciones, en la descentralización funcional debe haber un ente público territorial (Nación, Estado y Municipio) transferidor y un ente receptor, los cuales pueden revestir formas de derecho público, tal es el caso de los Institutos Autónomos, o de derecho privado como en el caso de las empresas del Estado. De allí que la descentralización funcional da origen a la creación de entidades no territoriales que conforman la Administración Pública Descentralizada Funcionalmente y que son entes del sector público.

En este orden de ideas se tiene que mundialmente la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, acorde a su concepción que son:

- **Descentralización por región.** Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como pueden ser el estado o municipio.
- **Descentralización por servicio.** El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan

una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Servicio de Electricidad del Estado, Ferrocarriles Nacionales, Instituto Venezolano del Seguro Social, Universidades Nacionales, etc.).

- Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la cual carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Sin embargo existe una gran diferencia entre lo que se define como descentralización gubernamental y descentralización administrativa, a tal respecto cabe destacar lo expresado por Tocqueville A. (1.998).

Ciertos intereses son comunes a todas las partes de la nación, tales como la formación de las leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses incumben solamente a ciertas partes de la nación, como por ejemplo, las empresas municipales. Concentrar en un mismo lugar, o en una misma mano, el poder de dirigir los primeros, es lo que llamaré centralización gubernamental. Concentrar igualmente el poder de dirigir los segundos es instituir lo que denominaré centralización administrativa. Por mi parte, soy incapaz de concebir que una nación pueda sobrevivir ni, mucho menos, prosperar, sin una fuerte centralización gubernamental. Pero creo que la centralización administrativa sólo sirve para enervar a los pueblos a ella sometidos, puesto que tiende incesantemente a disminuir su espíritu de ciudadanía. Ciertamente que la centralización administrativa puede llegar a reunir, en una época dada y en un lugar determinado, todas las fuerzas disponibles de la nación; pero perjudica a la reproducción de las fuerzas. Da el triunfo a la nación el día del combate, pero a la larga disminuye su potencia. (p. 1)

La descentralización política, se refiere principalmente a la transferencia de competencias a los entes territoriales menores, en tal caso, estados y municipios; a la elección directa de

gobernadores y alcaldes, al poder legislativo estatal; a la participación popular y a las relaciones intergubernamentales.

3.2.- Gestión Estratégica de Recursos Humanos

El cambio organizacional se ha convertido en uno de los conceptos más en boga en los últimos años, a partir de las condicionantes que el entorno agresivo y turbulento de hoy impone a las instituciones, de tal forma que múltiples modelos para conducir el cambio exitosamente se han reflejado en la literatura gerencial.

El proceso de Dirección Estratégica abarca desde la creación de las estrategias como resultado integrado de las aspiraciones de la entidad, sus características, capacidades y limitaciones y los eventos potenciales favorables y desfavorables del entorno hasta la implementación consecuente

Sugieren diversos enfoques metodológicos para el proceso de Dirección Estratégica, constatándose que la mayoría coinciden sobre las fases y contenidos de cada una de ellas de la forma siguiente:

Fase 1 Planeación Estratégica

- Formulación de misión.
- Análisis interno y externo.
- Fijación de objetivos.
- Formulación de estrategias.

Fase 2 Implementación de estrategias.

Fase 3 Evaluación y control de estrategias.

Es concretamente determinante que, el éxito de este proceso depende en gran medida del factor humano y de los sistemas que posea la organización para su adecuada conducción. “El impacto del factor humano es determinante en la formulación e implementación de las estrategias”. De ahí la importancia del establecimiento de sistemas de gestión estratégica de los recursos humanos.

Esto ha sido motivado por diversos factores tanto de orden económico, político, ecológico, tecnológico como social, entre los que por su repercusión cabe destacar la dinámica en

la aplicación de los logros científicos-técnicos, que implican una extraordinaria reducción del tiempo que media entre los descubrimientos y su aplicación en la práctica social, lo que se traduce en cambios tecnológicos constantes quedando obsoletas las tecnologías muy rápidamente, por lo que se hace necesario contar con el personal apto para asumir estas tareas.

Todos estos aspectos, ejercen impacto inmediato o mediato en las organizaciones y requieren ineludiblemente de una respuesta de adaptación a las nuevas condiciones en que deben operar. Es por ello que las empresas de éxito a nivel mundial, se ven obligadas a estar de alguna forma involucradas en algún tipo de proceso formal para mejorar su desempeño, estableciendo políticas y estrategias entre las que se encuentran: poner en primer término al cliente, cambios en las estructuras organizacionales, nuevos sistemas de dirección, nuevos sistemas de calidad y como el elemento humano es esencial en cualquiera de las respuestas anteriores, un lugar importante en estas políticas lo ocupa la gestión estratégica de los recursos humanos

La importancia de los Recursos Humanos, constituye un sistema, cuya misión fundamental es concebir al hombre dentro de la empresa como un recurso que hay que optimizar a partir de una concepción renovada, dinámica y competitiva en la que se oriente y afirme una verdadera interacción entre lo social y lo económico. “Esta concepción sistémica de la Gestión de Recursos Humanos concibe como su objeto a todas las decisiones y acciones directivas que afectan a la relación entre la organización y los empleados” (Beer y otros., 1989, 45).

Esto quiere decir que la función de la Gestión de Recursos Humanos tiene que estar interrelacionada con las demás funciones de la gerencia y orientada hacia un objetivo único para asegurar que la organización pueda:

- Contar con trabajadores habilidosos, entrenados para hacer el trabajo bien, para controlar los defectos y errores y realizar diferentes tareas u operaciones.
- Contar con trabajadores motivados que pongan empeño en su trabajo, que busquen realizar las operaciones de forma óptima y sugieran mejoras.
- Contar con trabajadores con disposición al cambio, capaces y con habilidad para adaptarse a nuevas situaciones en la organización del trabajo y de la empresa.

3.3.- La Administración del Trabajo

El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm.158 de la OIT sobre la administración del trabajo: cometido, funciones y organización (1978), determinan un marco institucional en el que se efectúa la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de trabajo. El Convenio define el concepto de administración del trabajo y las áreas que abarca, de tal forma que se pueden definir éstas áreas como: Una política nacional del trabajo coherente, un sistema coordinado, una organización que integra la participación activa de empleadores y trabajadores y de sus organizaciones respectivas, así como recursos humanos, financieros y materiales adecuados para un servicio eficaz y eficiente.

Las condiciones de funcionamiento de las administraciones del trabajo han evolucionado en forma sustantiva en los últimos decenios, debido tanto a la evolución tecnológica, económica y política, como a la globalización de los intercambios comerciales. Algunas administraciones del trabajo han encontrado en esos cambios motivos para legitimar nuevamente su existencia y su evolución e incluso para redinamizarse. Otras parecen haber perdido su razón de ser y su influencia. Es por ello que se considera que especialmente a través del tripartismo, las administraciones del trabajo deben volver a encontrar los medios de redefinir su organización y una estrategia de intervención y que les permita responder a las expectativas.

El Convenio sobre Administración del Trabajo, núm. 150 (1978), estipula que los Estados que lo ratifican deberán garantizar la organización y el funcionamiento eficaces de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén claramente definidas, adecuadamente coordinadas, y abarquen: la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional, la preparación y la aplicación de la legislación laboral, la política de empleo, la mejora de las condiciones de trabajo, y la prestación de servicios a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por su parte, la recomendación 158 complementa este convenio.

3.4.- Revolución tecnológica y mundo del trabajo.

La Revolución Tecnológica, ha generado y seguirá generando serias incidencias en el mundo del trabajo, sobre todo cuando esta se dirige a lograr mayor competitividad internacional y hacia allí deban converger los esfuerzos de mayor productividad y calidad.

En tal sentido, la modernización productiva en Latinoamérica ha sido caracterizada como un proceso parcial y desequilibrado, por que está asociada a una “Modernización Tecnológica Dura”, más ligada a recambios de maquinarias y equipos, antes que ha innovaciones en procesos de Gestión de Recursos Humanos. Es así como, de alguna manera se ha producido una priorización de factores de modernización más acordes con una era industrial que con las nuevas condiciones de competitividad; Diferenciación del producto, calidad y productividad.

Es evidente que, una de las razones por las cuales se introducen cambios tecnológicos, es la de Mejorar la Calidad de Vida de los Trabajadores, dentro de la organización. Sin embargo, en nuestro país los cambios en la base técnica no parecen estar relacionados con un mejoramiento en las condiciones de trabajo. Por un lado la incorporación de tecnología, ha hecho que la velocidad del ritmo de trabajo aumente, pero por otro se ha dejado de lado al factor humano, lo que se refleja en la productividad de manera positiva y en la condición humana de manera evidentemente negativa. Se puede decir también que el esfuerzo físico que hace la fuerza laboral es doble, por que a pesar que ésta se ha capacitado, el trabajo que antes hacían dos personas hoy o hace una, debido a los adelantos tecnológicos.

En relación, al esfuerzo intelectual, se ve que este ha aumentado debido a que con los actuales requerimientos de Calidad de la Producción, (Calidad total, mejoramiento continuo), la persona tiene más aspectos que controlar. También se plantea que los cambios introducidos en la organización de la producción y de las tareas, exigen al trabajador redoblar su esfuerzo mental, lo que provoca situaciones de stress laboral.

3.5.- Capital intelectual

Tal y como se aplica hoy, el término, capital intelectual, tiene connotaciones muy complejas y a menudo se usa como sinónimo con propiedad intelectual, activos intelectuales y activos de conocimiento. Se puede considerar al capital intelectual como parte del inventario total de capital o como el capital social basado en el conocimiento, que posee la compañía. Como tal, el capital intelectual puede ser tanto el resultado final de un proceso de transformación del conocimiento o el conocimiento mismo que es transformado en propiedad intelectual o en activos intelectuales de la empresa. La propiedad intelectual es definida legalmente y asigna derechos de propiedad a cosas tales como patentes, marcas registradas, y copyrights.

3.6.- Hacia un sistema integrado de Recursos Humanos.

En la era de la globalización, mundialmente se ha ido adoptando un sistema de integración en la administración de recursos humanos que dependan de la gestión pública; en tal sentido es necesario destacar lo que significa ser un empleado público.

Se considera empleado público a toda aquella persona que recibe un salario por servicios prestados al Estado. Estos pueden ser empleados de planta permanente, de planta transitoria, ó contratados. El Presupuesto Nacional contempla los recursos humanos del Estado según la cantidad de puestos de ocupación permanente o transitoria previstos en las estructuras organizativas vigentes en cada organismo o dependencia. Por otra parte, se define al salario que percibe un trabajador estatal como el pago que recibe, a cambio de su trabajo en forma regular, antes de deducir las contribuciones personales a la seguridad social. A su vez, se incluyen todos los adicionales, bonificaciones, retribuciones por cargo o nivel de escalafón; y se excluyen las retroactividades, horas extras, sueldos anuales complementarios, asignaciones familiares.

Sin embargo en Venezuela, con las distintas interpretaciones que genera la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de los Poderes Públicos (1989); se ha forjado un nuevo proceso de manejo del recurso humano que pertenece a la administración pública, tomándose en cada caso, como elemento necesario para la aplicación de las doctrinas y Leyes el hecho que se pertenezca a la Administración Pública Centralizada, o en todo caso a la Administración Pública Descentralizada. Esta situación aleja el proceso venezolano de lo que se considera actualmente la doctrina para el manejo de los recursos humanos dependientes del Estado. En todo caso sería necesario revisar la doctrina con miras a determinar si es necesario implementar en Venezuela, el sistema integrado de manejo de los recursos humanos.

4.- BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

4.1.- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

En el capítulo III de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, titulado del Poder Público Estatal, se indican los artículos 159, 160, 164,165 y 166 donde se define y se establece el marco de actuación de los Estados y los gobernadores.

Estos artículos de la Constitución Nacional vigente expresan el carácter autónomo de los estados, las obligaciones que estos tienen con la República y los derechos que le otorgan para organizarse internamente, desde el punto de vista político-territorial-institucional-público para administrar recursos, solicitar y asumir competencias del Poder Nacional. Así mismo, al Gobernador del Estado, más aún en esta última década, en su condición de Gobernador electo y no designado, se le establecen funciones muy importantes como la de ser administrador de los bienes, del situado constitucional y los demás ingresos del estado, aunado al carácter de derechos otorgados al sector público para la solución de conflictos y el derecho a huelga que le concedió la ley orgánica del trabajo en su artículo 108.

Es importante destacar que existe un elemento nuevo e importante en la manera en que la nueva Constitución instituye el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art166), en donde se le asigna el proceso de dirección estratégica y de gerencia soportado en la planificación estratégica

En cuanto al subsistema de Recursos Humanos, aspecto que denota especial interés a los efectos del presente estudio, es importante mencionar lo contenido en el artículo 10 del capítulo IV de la Ley del estatuto de la función pública, en cuanto a las oficinas de Recursos Humanos:

Son atribuciones de las oficinas de recursos humanos de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional:

1. Ejecutar las decisiones que dicten los funcionarios encargados de la gestión de la función pública.
2. Elaborar el plan de personal de conformidad con esta Ley, sus reglamentos y las normas y directrices que emanen del Ministerio de Planificación y Desarrollo, así como dirigir, coordinar, evaluar y controlar su ejecución.
3. Remitir al Ministerio de Planificación y Desarrollo, en la oportunidad que se establezca en los reglamentos del Decreto Ley, los informes relacionados con la ejecución del Plan de Personal y cualquier otra información que le fuere solicitada.
4. Dirigir la aplicación de las normas y de los procedimientos que en materia de administración de personal señale la presente Ley y su reglamento.
5. Dirigir y coordinar los programas de desarrollo y capacitación del personal, de conformidad con las políticas que establezca el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

[67]

6. Dirigir y coordinar los procesos para la evaluación del personal.
7. Organizar y realizar los concursos que se requieran para el ingreso o ascenso de los funcionarios de carrera según las bases y baremos aprobados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.
8. Proponer ante el Ministerio de Planificación y Desarrollo los movimientos de personal a que hubiere lugar.
9. Instruir los expedientes en caso de hechos que dieren lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley.
10. Actuar como enlace entre el órgano o ente respectivo y el Ministerio de Planificación y Desarrollo.
11. Las demás que se establezcan en la presente Ley y su Reglamento.

4.2.- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989)

Esta Ley establece dentro de su planteamiento:

Nos encontramos frente a un gobierno central que acumula en sus manos una desmesurada cuota de poder, dada su condición de actor principal del proceso de modernización del país (...)tenemos que soportar una pesada maquinaria burocrática centralizada que cada día encuentra mayores dificultades para procesar los problemas de distinto orden(...), la descentralización es uno de los ejes de la reforma, diseñada para dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la administración, implica la transferencia de competencia y funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales. (LODDTCPP)

Con base en el artículo 137 de la Constitución Nacional del 61, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias al Poder Público (LODDT) estableció en su capítulo IV el régimen de competencias concurrentes entre los niveles del poder público, a saber:

Artículo 4°. En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución(...),serán transferidos progresivamente a los estados los siguientes servicios que actualmente presta el poder nacional: (1)La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral de conformidad con las

leyes nacionales de la materia: (2) La protección de la familia, y en especial el menor; (3) Mejorar las condiciones de vida de la población campesina; (4) La protección de las comunidades indígenas, atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de los derechos sobre sus territorios; (5) La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directivas y bases que establezca el poder nacional; (6) La cultura en sus diferentes manifestaciones, la protección y conservación de las obras y monumentos de valor histórico artístico; (7) El deporte, la educación física y la recreación; (8) Los servicios de empleo; (9) La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje capacitación y perfeccionamiento profesional y de

bienestar de los trabajadores; (10) La promoción de la agricultura, la industria y el comercio; (11) La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales; (12) La ordenación del territorio del estado de conformidad con la ley nacional; (13) La ejecución de obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas y procedimientos técnicos de obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el poder nacional y municipal, y la apertura y conservación de las vías comunicación estatales; (14) La vivienda popular urbana y rural; (15) La protección a los consumidores, de conformidad con dispuesto en leyes nacionales; (16) La salud pública, y la nutrición, observando la dirección técnica las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de los mismos que disponga el poder nacional; (17) La investigación científica (18) La defensa civil.

4.3.- Ley Sobre el Estatuto de la Función Pública.

El Estado debe dar respuestas, adecuadas y oportunas, a la multiplicidad de demandas provenientes de un ambiente caracterizado por la complejidad y el cambio acelerado, lo que requiere de un aparato administrativo ágil y flexible, que responda a tales exigencias. Quizás uno de los problemas más importantes para la ejecución eficaz y eficiente de las funciones del Estado, es la inadecuación entre esa necesidad y la existencia de un aparato administrativo lento, engorroso, más orientado al cumplimiento de los procedimientos que hacia el logro de resultados. Lo que exige una transformación de la Administración Pública para adecuarla a tales necesidades. Este proceso de cambio en los aparatos administrativos, que podemos resumir como de desburocratización, requiere de una estructura jurídica que establezca los mecanismos institucionales y las modalidades de gestión que conduzca a tales fines.

La Constitución recoge este requerimiento funcional, cuando establece que: La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y

responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y el derecho.

La mencionada ley contiene las normas del régimen de los funcionarios públicos, el sistema de la función pública y la articulación de las carreras públicas; la dirección y gestión de la Función Pública; el sistema de administración de personal, la planificación de recursos humanos; los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo; la planificación de las carreras, la evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencias, la valoración y clasificación de cargos; normas sobre el régimen de remuneraciones, permisos y licencias; régimen disciplinario; egreso, y régimen de garantías jurisdiccionales. Todo ello en función de lograr hacer efectivos los fines y propósitos del Estado Venezolano, expresados en la Constitución Bolivariana de Venezuela.

4.4.- Ley Orgánica de Régimen Municipal

Durante el período de estudio, se aplicó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual fue derogada por la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial número 38.204, del ocho de junio de 2005.

La mencionada Ley establecía en su Título I, Disposiciones Generales, Artículo 1, que la misma, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley.

Sin embargo, en el Título VIII, Del Régimen de Personal, se contempla todo lo relativo a la administración del recurso humano dentro del Municipio. En el Artículo 153, se establece que: El Municipio o Distrito deberá establecer un sistema de administración de personal que garantice la selección, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las funciones que se desempeñen; estabilidad en los casos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual debe afiliarse obligatoriamente el personal municipal o distrital. Igualmente se estipula que, en todo lo relacionado con las jubilaciones y pensiones de los empleados Los empleados de los Institutos Autónomos Municipales son funcionarios públicos sujetos al régimen de administración de personal a que se refiere el artículo.

De igual manera, en el Artículo 154, queda establecido que: los trabajadores de las entidades descentralizadas y mancomunidades, no tendrán carácter de funcionarios públicos y en

el Artículo 155 se establece que: el Municipio o Distrito deberá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, pudiendo asociarse con otras entidades para tal fin.

Sin embargo la nueva Ley Orgánica de Poder Público Municipal, establece que su objeto es desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.

5.- TENDENCIAS DE LAS NUEVAS POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO DURANTE EL PERÍODO 1989 - 2004.

El enfoque dado a la administración de recursos humanos, se origina desde el punto de vista del desarrollo industrial, partiendo del hecho de mejorar la productividad puesto que esto genera mayores ganancias para el sector; es por ello que, el tema de los recursos humanos en el sector público abre espacio a un escenario muy criticado y abordado analíticamente por quienes consideran a ese sector poco productivo.

En el caso que atañe a la presente investigación, referida a las tendencias de las nuevas políticas de gestión pública del Estado Venezolano, es importante destacar que en el marco del proceso de transformación al cual ha estado sujeto el país, se hace indispensable estudiar las orientaciones sobre las cuales se sustentan los diferentes procesos, ó sea, las tendencias de la gestión pública en materia de Recursos Humanos, ya que esto constituye una vía para determinar el impacto que ha tenido dicho proceso dentro de los subsistemas de Recursos Humanos, con base en el conocimiento de sus debilidades, sus fortalezas, así como también el comportamiento particular de algunas gobernaciones ante el proceso descentralizador, en este caso particular, la gobernación del Estado Carabobo.

En el mencionado marco legal que regula la competencia de los Estados en el manejo y administración de sus recursos dentro del proceso de descentralización, derivándose de ello la necesaria administración del recurso humano así como el ajuste de las políticas públicas para ese fin.

De esa forma, a partir de dicha regulación tuvo origen una compleja dinámica en el ámbito político y financiero de los Estados y Municipios, acompañada de mecanismos para su

coordinación, entre los cuales se comienzan a instituir formas de planificar el Recurso Humano en función de las exigencias para mantenerse en el nuevo contexto. En definitiva, la acelerada apertura al mercado internacional, dictó una modificación de las reglas del juego y emergieron serios problemas de competitividad de los cuales padece la mayoría de las Empresas Venezolanas, tanto públicas como privadas, ya que el proceso ha obligado a que todo el sector público incurriera en el manejo del conjunto de competencias, producto de los cambios que introdujeron los instrumentos asociados con la descentralización.

Por otra parte, para la evaluación del proceso y la administración de los recursos humanos en los municipios venezolanos específicamente en el Estado Carabobo, existe un gran vacío de información; puesto que no existe una fuente que concentre tales estadísticas; en todo caso es sólo a partir de la data que ha sistematizado la OCEPRE (Actualmente, ONAPRE), que ha sido posible clasificar al personal, distribución geográfica y estructuras. Sin embargo aún existen ciertos vacíos de información en cuanto a recursos humanos se refiere.

Otro de los factores de especial relevancia, está representado por las condiciones en las cuales se han venido desarrollando las relaciones laborales, que no es otra cosa que la Convención Colectiva de Trabajo, la cual ha constituido una de las formas mediante la cual los trabajadores han obtenido reivindicaciones de tipo social, económico, recreativas, etc.; en sus respectivos trabajos.

A raíz de las presiones ejercidas por los trabajadores, el Estado comenzó a conceder ciertos beneficios a sus trabajadores a través de las Actas Convenios suscritas, ratificando el principio laboral de la Primacía de la Realidad, que implica un mecanismo utilizado como consecuencia de la falta de consagración de la Convención Colectiva para los funcionarios públicos.

En todo caso, es solo a raíz de la promulgación de la ley Orgánica del Trabajo (1.997), cuando se les reconocen a los funcionarios o empleados públicos nacionales, estatales y municipales, los derechos colectivos de: sindicación, convención colectiva, solución pacífica de conflictos de trabajo y el derecho de huelga.

6.- ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

En los nuevos escenarios, por los que transita la humanidad, se pueden identificar varios aspectos que destacan por su importancia resaltando entre ellos: la globalización, el constante cambio de contexto y la valoración del conocimiento; siendo éste último el elemento que puede marcar la diferencia en la gestión de recursos humanos de una entidad a otra.

Es por ello que se hace necesaria la aplicación de nuevas técnicas y estrategias en el manejo del recurso humano, con miras a enfrentar un proceso descentralizador, tomando en consideración que las organizaciones gubernamentales, así como las privadas se componen de personas y el manejo de las mismas constituye el elemento básico para el correcto desempeño de la gestión de recursos humanos; siendo este último un aspecto relevante para el análisis de la normativa legal y de los procesos de gerencia en la administración pública en general, así como a las estructuras que de ella se derivan.

En lo que se refiere al subsistema de Recursos Humanos, es importante mencionar lo contenido en el artículo 10 del capítulo IV de la Ley del estatuto de la función pública, en cuanto a las oficinas de Recursos Humanos; ya que, las oficinas de Recursos Humanos de los estados y municipios tendrán las mismas competencias con respecto al órgano o ente encargado de la planificación y desarrollo en su territorio.

A pesar de que se establece un proceso de descentralización del poder del Estado como ente rector de la economía, la planificación y desarrollo mantiene centralizadas sus funciones en todas las áreas y en especial las de recursos humanos, de igual forma se establecen los diferentes subsistemas, como la evaluación del personal, selección, los cuales tienen aplicabilidad en todo municipio o estado en el cual funcione dicho departamento bajo el mismo lineamiento, es decir el establecido por el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Ello merece su consideración en tanto el Sector Público como patrono presenta una plantilla laboral bien extensa.

Se puede apreciar que el interés por la formación y desarrollo del personal adquieren relevancia en cuanto a los temas de la descentralización, llamando a los estados y alcaldías a establecer como estrategia el tema de la formación, especialmente cuando la situación del país obliga a que las gobernaciones tengan que dar prioridad a los temas de salarios, aumentos e inclusive todo lo que tiene que ver con reivindicaciones contractuales.

7.- ALCANCES DEL ENFOQUE DE GESTIÓN PÚBLICA DESARROLLADO POR LA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LA GOBERNACIÓN DEL ESTADO CARABOBO COMO ENTE DESCENTRALIZADO

El gobierno del estado Carabobo para asumir el reto de la función descentralizadora, elaboró un complejo estudio de factibilidad que analizó los siguientes aspectos; jurídico operacional, de infraestructura, recursos humanos, económicos y de impacto. Como consecuencia de este estudio, se promulgó la ley mediante el cual el estado asume la competencia exclusiva de sus puertos de uso comercial y crea el Instituto Autónomo de Puerto Cabello (IPAPC). La ley no escogió como en otros casos, la figura de la compañía anónima para la administración del puerto, sino la creación de un Instituto Autónomo adscrito a la Gobernación del Estado Carabobo. Esta ley es la más extensa que en la materia ha sido promulgada, ya que establece la estructura administrativa del ente administrador; pero que además define todo lo atinente a la gestión diaria del puerto; la vigilancia y régimen de la policía, patrimonio e ingresos, regímenes tarifarios e incluso permite al gobierno del estado Carabobo la prestación de los servicios por la vía de la excepción.

El proceso de reestructuración portuaria supuso un cambio significativo en su concepción y manejo al transferir todas las operaciones portuarias al sector privado, quienes lo realizan bajo un sistema de libre competencia, permitiendo un cambio drástico en la eficiencia y productividad de las operaciones.

Otro de los aspectos importantes a resaltar en este proceso, al igual que en períodos anteriores es que la Secretaria General de Gobierno, siempre ha sido el órgano primordial y preciso en la ejecutorias del gobernador del estado, establecido en la Constitución del estado Carabobo de 1989, siendo la única Secretaria, denominada como tal, que existía para ese entonces, la cual se encargaba de regir todas las direcciones que conformaban el Ejecutivo Regional, como la Dirección de Seguridad y Defensa, Dirección de Administración, Dirección de Educación, Dirección de Cultura, Dirección de Desarrollo Urbano y Rural, Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Personal.

Una vez reorganizado el Poder Ejecutivo Regional, transformadas las Direcciones en Secretarías y creados otros organismos para desarrollar una Gestión Gubernamental más efectiva, se conformaron cinco áreas de apoyo para poder gobernar con equidad, con la participación de

todos, vecinos, empresarias, comerciantes, técnicos, profesionales, con la sociedad civil en general.

Los entes descentralizados en el Estado Carabobo funcionan como iniciativa del gobierno a objeto de cumplir con las expectativas del proceso de descentralización, Es importante destacar que en cuanto al funcionamiento de su estructura organizativa se plantean de manera tal que cada una mantiene autonomía dentro del funcionamiento operativo y administrativo, es decir se constituye mediante una presidencia en la cual su fundamento legal establece que se encarga de coordinar los planes estratégicos y operativos, así como el establecimiento de las políticas, normas y procedimientos, con el objeto de administrar eficientemente los recursos humanos y materiales con el que cuenta la institución y cumplir con los objetivos planteados, es de hacer notar que el marco regulatorio formal de funcionamiento se basa en la ley de carrera Administrativa, ley de Descentralización y el reglamento interno de funcionamiento en base a los mínimos establecidos. Por Ejemplo en el caso particular de Defensa Civil la estructura cuenta con un Director General quien ejerce las funciones equivalentes a un presidente en relación a la Fundación de Atención Inmediata y en el caso particular de FUNDACOSPOL a la Dirección Ejecutiva.

En lo que se refiere al funcionamiento de las estructuras de Recursos Humanos es necesario mencionar, que los entes descentralizados mantienen con el carácter de dirección el departamento de Recursos Humanos es decir, se mantienen al mismo nivel de importancia jerárquica que la Dirección de Administración, la Dirección de Operaciones y Dirección de Servicios, en lo que respecta a los organismos que la mantienen o que cuentan con este tipo de estructuras. Por ejemplo Fundación atención Inmediata y Defensa Civil Carabobo. En el caso particular de FUNDACOSPOL, el Departamento de Recursos Humanos depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva y está al mismo nivel del departamento de informática y de contabilidad. Se hace necesario mencionar que cada dirección cuenta con un programa de línea de jefatura en la cual se establecen las acciones o tareas a realizar para el logro de la metas generales de la fundación, en la cual se determina como unidad ejecutora la dirección de cada programa; dentro de los programas establecidos se encuentran programa de suministro, programa de servicio de vigilancia, etc.

Como podrá apreciarse en el contenido de este trabajo, constituyeron objetivos prioritarios para el Gobierno del Estado Carabobo la reorganización Administrativa de su estructura orgánica, en atención a las reformas legales producidas tanto en el ámbito nacional como estatal, soporte

institucional necesario para la adecuación del ejercicio de sus competencias, la optimización de los recursos y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en el desarrollo de las áreas destinadas al control administrativo y financiero y la evaluación de la gestión pública, el fortalecimiento y la ampliación de la cobertura en los programas sociales dirigidos a satisfacer las necesidades de los sectores populares, propósito central de esta acción de gobierno orientada a propiciar una mejor calidad de vida para los carabobeños.

En cuanto a la función que ejerce Recursos Humanos sobre estos entes descentralizados es importante destacar que la función seguía siendo centralizada por la Oficina Central Personal y el Ejecutivo Nacional, así como todo lo referente a la disponibilidad presupuestaria para la misma la ejerce la Secretaría de Planificación (SEPLAM) a través de reportes trimestrales que se envían a dicha dependencia.

En el caso particular del funcionamiento y control de las mencionadas dependencias con respecto a la función de Recursos Humanos son controladas por una Dirección Central de Recursos Humanos en cuanto a selección e ingreso así como egresos, además de las funciones tradicionales de la misma como seguro social, vacaciones, reposos entre otros. Estas Direcciones le reportan directamente al Presidente de la Fundación, quién dicta las directrices emanadas de la junta Directiva.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de realizado el análisis de los datos obtenidos en la investigación documental, en base a los objetivos planteados en el presente estudio, se han determinado las siguientes conclusiones.

o A partir de la aplicación del marco legal regulatorio del proceso de descentralización, se inició una compleja dinámica en el ámbito político y económico de los estados y municipios, acompañada de dispositivos para su conexión, entre los cuales se comienzan a establecer formas de planear el Recurso Humano en función de las exigencias para mantenerse en el nuevo contexto.

o En cuanto a la función que ejerce Recursos Humanos sobre estos entes descentralizados es importante destacar que la función sigue siendo centralizada por la Oficina Central de Personal y el Ejecutivo Nacional, así como todo lo referente a la disponibilidad presupuestaria para la misma

la ejerce la Secretaría de Planificación (SEPLAM) a través de reportes trimestrales que se envían a dicha dependencia.

o El gobierno de Carabobo al poner en ejecución la política de dirección, actuó como eje motriz de la reestructuración, estableciendo cambios importantes en materia de Recursos Humanos, los cuales tradicionalmente se habían caracterizado por poseer una estructura altamente burocratizada y que no se adecuaba al desarrollo del perfil establecido en la Ley.

o Las estructuras de Recursos Humanos continúan manteniendo una función tradicional donde predomina la existencia de un trabajo netamente operativo manteniendo un alto interés por actividades que tiene que ver directamente con el pago de salarios, vacaciones, bonos y otros.

o La capacitación en áreas técnicas del trabajo demuestra la tendencia a especializar la formación, aunque la razón por la que fueron creadas está totalmente definida a crear sistematización en las funciones.

o El modelo está centralizado en cuanto a las funciones básicas del recurso humano, como la estandarización de funciones en cuanto a los cargos claves ya que los perfiles están definidos por el órgano central de recursos humanos tal como Oficina Central de Personal.

o Los beneficios derivados de la relación de trabajo se limitan a lo establecido en cuanto a las leyes, por lo cual son mínimas y a la inexistencia de un organismo que regule los reclamos o situaciones de personal. No existen sindicatos y por ende negociaciones colectivas de trabajo.

RECOMENDACIONES

En atención a lo que se obtuvo como resultado del presente estudio, sobre la base de lo establecido en las conclusiones planteadas y tomando en cuenta que se ha concretado un cambio de política gubernamental, se recomienda:

o Con la intención de dinamizar el manejo de los recursos humanos, en el marco de un proceso globalizador que dicta nuevas estrategias para la gestión del mencionado recurso, se recomienda la elaboración de un estudio coordinado por la Oficina Central de Personal (hoy Dirección General de Desarrollo de los Sistemas de Personal del Ministerio de Planificación y Desarrollo) en el que participen, las coordinaciones regionales de recursos humanos de todas las gobernaciones, cuyo objetivo fundamental sea la adecuación del manejo del recursos humano dependiente de la administración pública, a las nuevas técnicas y directrices de manejo de

personal dentro del sector con el fin de estandarizar los procedimientos, lo cual va a permitir la flexibilización del trato así como un mejor desempeño del personal adscrito a la administración pública, con el fin posterior de optimizar el rendimiento del personal en beneficio de las instituciones.

o Siendo que mundialmente la propensión es hacia un sistema integrado para el manejo del recurso humano dependiente de la administración pública, se recomienda mantener el esquema de dependencia de la Administración Pública Centralizada y estandarizar los procedimientos de manejo del personal en cada una de las gobernaciones, con lo que se evitaría la proliferación de directrices de manejo de personal en cada una de las dependencias gubernamentales; situación que incide en la estabilidad del recurso humano y por ende en su rendimiento laboral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTUVE, J. (1980), **Instrumentos para la investigación y la enseñanza**, Caracas: Teducu
- AMAT, J. (2002), **Control de Gestión**, Barcelona: Amat
- BALESTRINI, M. (1998), **Como se elabora el proyecto de Investigación**, Caracas: BL Consultores Asociados.
- BARRANCO, F. (1993). **Planificación Estratégica de Recursos Humanos**, Del Marketing Interno a la Planificación. Madrid. Ed. Pirámide, S.A.
- BEER y Otros (1989). **Gestión de Recursos Humanos**. España. Editorial del Ministerio del Trabajo.
- BERNAL, C. (2000), **Metodología de la Investigación**, Bogota: Prentice Hall- Pearson.
- BREWER, A. (1994) **Informe sobre la Descentralización en Venezuela**, Caracas Ministerio para la Descentralización. Informe
- CABALLERO, M. (2000), **La Descentralización Venezolana; La gran revolución de fin de milenio**, Caracas. CENDES.
- CEDIEG, (1997), **La Descentralización en Venezuela**. Universidad del Zulia – Rectoría – Maracaibo.
- CHIAVENATO, I. (1993). **Administración de Recursos Humanos**. México. Editorial Mc´Graw-Hill.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1.999) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 36.860, Extraordinaria.
- DAVID, F. (1.994). **La Gerencia Estratégica**, Serie Empresarial, Bogota: Legis.
- Decreto 302 de fecha 17 de Noviembre del 1992 del Gobierno de Carabobo
- DE LA CRUZ, R. (1992). **La Estrategia de Descentralización en Venezuela**, Caracas. Editorial Nueva Sociedad.
- DE TOCQUEVILLE, A. (1.998) **Democracia y Sociedad**. La descentralización administrativa. Madrid
- FRANCÉS, A. (1991),

GABINO, F. (1993),

GARZÓN, (1996),

GIL, R. (2002), La Administración del Recurso Humano y el proceso globalizador, Trabajo de grado presentado ante la Universidad de Carabobo para optar al título de Magíster en Administración de Empresas

GIMÉNEZ, J. (2000), **El Proceso de Investigación**, Valencia, Editorial El viaje del Pez

GOIZUETA, N. (1992), **Convención Colectiva en el sector Público**, Revista Relaciones de Trabajo. Artículo.

GONZALEZ, A. (1998), **Exposición en COPRE**. Presentación, informe escrito

GRANT, (1996).

GUTIERREZ, J. (1995), **Macroeconomía y Política Monetaria**, Bogotá,

Universidad del Rosario.

HAX, (1992)

HERNÁNDEZ, R, FERNÁNDEZ C, BAPTISTA, L. (1995). **Metodología de la Investigación**, Bogota: McGraw- Hill Interamericana.

HERRERO, (1995)

JUNGUITO, R. MELO, L. Y MISAS, M., (1995), **La descentralización fiscal y la política macroeconómica**, Borradores Semanales de Economía No.31, Bogotá, Banco de la República

KUME, H. (1992). **Herramientas Estadísticas Básicas para el Mejoramiento de la Calidad**, E. Vasco "Trad.", Desarrollo Gerencial, Bogota: Norma.

Ley de Organización de la Administración Pública del Estado Carabobo. (2001)

Gaceta Oficial del Estado Carabobo, No 1286.

Ley del Estatuto de la Función Pública. (2001) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 37482.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, (1.989) Gaceta Oficial No 4.153

LUCENA, H. (1993), **Reestructuración Productiva y Negociación Colectiva en Venezuela**. III

Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo. Ponencia

LUCENA, H. (1994), **Nuevas Exigencias al Sistema de Relaciones de Trabajo planteadas por la Reestructuración Productiva**. III Congreso Americano de Relaciones de Trabajo. Ponencia

LUCENA, H. (1999), **La reestructuración y las relaciones de trabajo en Venezuela**, Valencia, ART-UC.

MASCAREÑO, C. (2000), **La Descentralización desanimada en búsqueda de un proyecto Nacional**, Caso de Venezuela CENDES No 38.

MASCAREÑO, C. (2000), **Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones, y perspectivas**. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Editorial Nueva Sociedad.

MASCAREÑO, C. (2000), **Gestión y Gerencia en las gobernaciones Venezolanas** Universidad Central de Venezuela, Caracas.

MÉNDEZ, C. (2001). **Metodología**, Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas, Bogota: McGraw Hill.

MENGUZZATO, (1991),

Ministerio de Relaciones Interiores, (1996). Avance del Proceso de Descentralización, Caracas, MRI. Informe

MIRANDA, A. (1999), **Documentos fundamentales de la Historia de Venezuela** Libro del Nacional Caracas.

PEÑA Y Otros (2002), **Estructura económico social de Venezuela**
www.monografias.com/trabajos12/eseco/eseco.shtml

RÍOS, H. (2002),

ROBBINS, S. 1999. **Comportamiento Organizacional**. Prentice Hall.

SALLENAVE, J (1997). **Gerencia y Planeación Estratégica**, Bogota: Norma.

SERNA, H. (1994). **Planeación y Gestión Estratégica**, Bogota: Legis.

SHERMAN, A. Y BOHLANDER (1994), **Administración de Recursos Humanos**, México DF. Grupo Editorial Iberoamérica.

STONER, J, FREEMAN, R. (1994). **Administración**, México: McGraw-Hill

SVEIBY, (1997),

TEMPLETON, A. (1995), **La Evolución de Opinión Popular**, en Goodman, Forman, Naim, Lecciones de la Experiencia Venezolana, Woodrow Wilson en artículo de Prensa de la Universidad John Hopkins

WERTHER, W. (2002), **Administración de Personal y Recursos Humanos** Madrid, Editorial: MCGRAW HILL.