

Políticas de Recursos Humanos para la Descentralización

Lic. Froilán Barrios

Secretario Ejecutivo de la Comisión para la Reforma del Estado Zulia. Calle 72, entre Av. 19 y 20. Edif. Noel, entrada A. Apto. 18. Telfs.: 513620 y Fax: 513784.

Resumen

La actual descentralización en Venezuela es el proceso político de mayor dimensión de nuestra historia democrática. De hecho constituye el instrumento idóneo para lograr la Reforma del Estado que la Sociedad reclama ante la aguda crisis política que vivimos.

Ello determina para el gobierno nacional, regional y local, la identificación y definición de la dirección del proceso descentralizador, de las metas y logros que se pretendan alcanzar en el tiempo y en el espacio. De no orientarse este plan político-estratégico con una visión acertada, pudiera reducirse sólo a una actividad administrativa sin la implicación de los verdaderos actores de la sociedad civil.

Por otro lado, de no establecerse específicamente los canales de negociación, la interrelación entre el gobierno central, regional y local, se obstaculizan las decisiones al momento

de definir las cuotas de poder a distribuir.

Desde 1990 hasta la presente fecha hemos vivido y conocido un sin número de experiencias en materia de transferencia de competencias concurrentes y exclusivas del Poder Nacional a los Estados, y de los Estados a los Municipios. Dichas experiencias han producido valiosas iniciativas donde la sociedad civil ha demostrado la necesaria importancia de su participación en el proceso. Así también, el desarrollo del proceso de descentralización ha indicado lo fundamental que es el recurso humano para lograr los objetivos de transformación del Estado.

Es decir, para que haya un verdadero proceso de descentralización es necesaria la integración del recurso humano, del empleado público quien prestará sus servicios con una condición diferente de motivación de au-

toestima, de ser el representante de un Estado, un municipio obligado a

servir eficazmente y eficientemente a la comunidad, al ciudadano.

Palabras claves: Descentralización, Recursos Humanos, Transferencia de Competencias.

Human Resource Policies for Decentralization

Abstract

The current decentralization in Venezuela represents the political process of greatest impact in the history of its democracy. In effect, it is the ideal instrument for achieving the state reform, which society, immersed in a serious political crisis, has demanded.

This has determined, for the national, state and local governments, the nature and definition of the direction of the decentralizing process and the objectives and achievements it hopes to attain in time and space. If the political and strategic plan is not guided by a well-defined vision, it could dwindle into mere administrative activity, with no significance for the real actors in the civil society.

On the other hand, if the specific negotiating channels are not established and the relationship between the central, regional and local governments, decisions will be blocked when it is time to define the power quotas to be distributed.

From 1990 to the present, numerous transferences of concurrent and exclusive authority have occurred, from the national government to the states and from the state government to the municipalities. These experiences have produced valuable initiatives in which civil society has demonstrated the importance of its participation in the process. The development of the decentralization process has indicated the importance of human resources for attaining the objectives of transforming the state.

For a true process of decentralization to take place, the integration of human resources is necessary; the public employee will work with another type of motivation, of self-esteem, with a sense of being a representative of a state or municipality under the obligation of serving the community and its citizens efficiently and effectively.

Key words: decentralization, human resources, transference of authority.

Introducción

El país que estamos viviendo hoy, no es el propuesto décadas atrás, como siempre, en materia de historia de los pueblos predeterminar un destino, es un desafío que va erosionando las instituciones políticas más sólidas.

En nuestro caso, estamos viviendo luego de un frenesí de recursos económicos, plenos de indicadores de signos positivos, una fase donde las carencias afloran en todos los estamentos de la vida política y social nacional.

El cuestionamiento al establishment, lo cual era capricho de élites, de intelectuales y de añoranzas del Mayo Francés, ahora se está generalizando en las Copres de la población. En diferentes rincones del país, en oficinas públicas, en las comunidades se observa una preocupación generalizada. ¿Qué rumbo lleva Venezuela?

Hasta hace 6 años atrás este debate era impensable, se creía que Venezuela y sus instituciones políticas vivirían en equilibrio permanente alrededor de las instituciones políticas hoy vigentes, pero determinadas por la exigencia de una mejor democracia.

Nuestro país debe ya prepararse para el siglo que se avecina, para el Tercer Milenio, sus instituciones académicas, políticas, gremiales deben abrir sus estructuras al franco debate. Iniciativas como este seminario deben generalizarse, permitir que la sociedad civil participe y aporte sus análisis y propuestas.

Siendo la Democracia ese terreno fértil para la libre discusión, es necesario reflexionar las nuevas formas de democracia, cuando ya hemos tenido

en nombre de ella varias décadas de experiencia, esta es una oportunidad nada desaprovechable.

Una de las vías para corregir su desorientación y desvíos ha sido la Reforma del Estado y la Descentralización desde inicios de los 90. Nuestro aporte a este evento es analizar el papel que juega el recurso humano en este proceso, qué políticas impulsar para lograr identificarlo con esta magna tarea de transformación, para que sea un actor involucrado en el proceso.

Para nuestra institución, la **Copre-Zulia**, es un honor el que se nos de la oportunidad de expresar nuestras ideas en este Seminario: **"Los Retos de la Democracia para el año 2.000"**

I. La Descentralización y su Impacto Político-Social

Si pudiéramos identificar este novedoso proceso político que se desarrolla en Venezuela desde finales de los años 80 y durante la primera mitad de la década de los 90, diríamos que la descentralización se ha convertido en el **salvavidas de la democracia**.

Señalo esta afirmación a partir del conjunto de variables que intervienen en la crisis generalizada que sacude a las instituciones políticas en nuestro país, agudizadas por la evidente carencia de recursos financieros para asumir las obligaciones del Estado a pesar de los planes económicos ensayados por los gobiernos presidenciales desde 1989 hasta la fecha.

En estos 6 años hemos conocido variados planes orientados hacia la recuperación económica del país, desde los

de corte neoliberal propuestos en el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, hasta los pautados a corto plazo impulsados en la actual gestión del Dr. Rafael Caldera para dar respuesta a la inflación, auxilios bancarios, etc.

El impacto de estos planes ha acrecentado en la sociedad civil, en el ciudadano, la incertidumbre sobre la posibilidad real de superar la crisis económica y la gestión gubernamental al respecto, vislumbrándose el proceso de descentralización no como la solución, pero sí como una propuesta válida para que las comunidades adquieran un instrumento para el mejoramiento de la calidad de vida.

En pocas palabras, la descentralización en sus múltiples experiencias estatales y municipales ha abierto un terreno propicio a la creatividad, a que el ciudadano retome la confianza perdida en un Estado, en un gobierno; de que sea capaz paso a paso de dotarse de los instrumentos para una mejor calidad de vida, señalando que esto no exime sino que obliga al estado a continuar con sus responsabilidades.

Por ello estamos convencidos de que esta primera fase la elección directa de gobernadores, alcaldes, concejales, diputados por circuitos, ha identificado más al ciudadano con su gobierno local, ha abierto un espacio para romper esa anterior y tradicional relación clientelar entre el estado y la sociedad civil, cuyo único canal de participación era el partido.

Todavía por lo reciente del proceso y por la carencia de instrumentos de seguimiento permanente de las diferentes experiencias, no se ha medido

en toda su dimensión el impacto que ha tenido la descentralización en la sociedad venezolana. Ha desatado una fuerza subterránea en las bases políticas y sociales aunque no perceptible en intensidad porque no hay una clara direccionalidad; se expresa en nuevos liderazgos, el impulso de nuevas experiencias sobre la prestación de servicios a las comunidades, nuevas formas de gestión de los problemas sociales.

Esto no debe conllevarnos a concebir al proceso de descentralización como una panacea, sus posibilidades están ligadas a la concepción del gobernante del tipo de estado que se quiera obtener. Si no hay claridad en éstos, el proceso terminará siendo un espejismo.

No podemos ubicar la descentralización en un ámbito estrictamente nacional, ya que está afectada por lo que se ha denominado Megatendencias que conducen la vida política, económica y social del planeta: globalización de la economía, la privatización, los cambios tecnológicos, la reestructuración y modernización del estado, las exigencias de participación de la sociedad civil. Lo cual indica que si no hay una direccionalidad en el proceso, éste puede pasar a cumplir un rol de eslabón del orden económico internacional afectando sus enormes potencialidades de mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano.

¿Cómo concebirla entonces? Veamos la opinión de diversos autores: **Jordi Borja** considera "la descentralización política administrativa como medio adecuado para promover la so-

cialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria". Para **Dennis Rondinelli**, la descentralización puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y sub-regionales, capacitando a los líderes políticos a identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo". Para **Carlos Mattos** la "descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por lo que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales".

En resumen, la descentralización debe concebirse como un medio para dotar de mayor autonomía política, económica y administrativa a los estados y municipios; para mayor acercamiento al ciudadano a través de su participación en la toma de decisiones, para distribución equitativa de los recursos del Estado.

Para lograr un proceso de este tipo es fundamental superar obstáculos que dificultan su acción:

- La falta de voluntad política del gobierno central.
- La dificultad de concertar los actores.
- Convencer a los diferentes actores que es un proceso integrador y no desintegrador, donde se mantiene

la unidad en medio de la diversidad.

- Las características de la participación del poder central, que debe apoyar y no imponer.
- La ausencia de políticas nacionales que le den una direccionalidad al proceso de descentralización.
- La carencia de recursos económicos para el proceso de transferencia de servicios.

En este último punto nos detenemos, ya que es clave para el citado proceso. No se puede pretender mejorar la calidad de vida en las regiones transfiriendo servicios con migajas del presupuesto, ello determina que empeore aún más la calidad de la salud, educación, atención a la familia. El Poder Nacional en función de las políticas fiscales ha venido reduciendo el gasto público drásticamente, si tomamos como elemento el **P.I.B.** (Producto Interno Bruto) y la participación de ese rubro, podemos observar que de un porcentaje de 21% a 22% en la década anterior, hoy en 1995 el gasto público se sitúa alrededor del 16%. Ello explica la baja en recursos para el mantenimiento de los servicios, políticas justificadas para la disminución del hueco fiscal entre tanto en los países capitalistas avanzados: E.E.U.U., Francia, Italia, los Países Bajos, el porcentaje de participación se sitúa alrededor del 25% al 28% del **P.I.B.**

Estas circunstancias determinan que las regiones deben garantizarse los recursos necesarios en la firma de los convenios de transferencias con el Poder Central para la prestación de servicios de mayor calidad.

El desarrollo de esta primera fase de experiencias en la descentralización ha tenido su impacto en el empleado público, quien es precisamente el actor fundamental del proceso, pero a la vez el menos considerado. Este importante sector de trabajadores, el cual representaba a mediados de los 80 un 26% de la población económica activa (P.E.A.) ha venido siendo afectado por decretos, medidas gubernamentales que lo ha reducido a un 15% en la actualidad.

Pues bien, la ausencia y claridad de políticas de recursos humanos a nivel nacional y regional en el proceso de descentralización pueden derivar que en vez de ser facilitadores, sean más bien obstáculos del proceso de descentralización, ya que esta materia se ha reducido al tema de prestaciones sociales, estabilidad, sin una visión integral de lo que debe ser: la participación, la identificación del empleado público con el proceso de descentralización; para lograrlo, se requiere la formulación de políticas de recursos humanos claramente definidas.

II. La Descentralización: Un Proceso en Marcha

Desde la promulgación de la Ley Orgánica L.O.D. (1990), se inició a partir de 1991 el proceso de solicitud de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes en diferentes estados del país, destacándose inicialmente Aragua, Zulia, Carabobo, Lara y Falcón, para luego irse incorporando paulatinamente el resto de estados de Venezuela.

En materia de competencias exclusivas indicamos a continuación la marcha del proceso.

Competencias Exclusivas:

Transferencia de Aeropuertos:

Estados con ley promulgada	32%
Casos en marcha	9%
Estados sin iniciar el proceso	59%

Minerales no Metálicos:

Estados con Ley promulgada	23%
Casos en Marcha	9%
Estados sin iniciar el proceso	68%

Transferencia del Papel Sellado:

Estados con Ley promulgada	23%
Casos en marcha	23%
Estados sin iniciar el proceso	54%

Transferencia de Puentes:

Estados con Ley promulgada	9%
Casos en marcha	5%
Estados sin iniciar el proceso	86%

Transferencia de Puertos:

Estados con Ley promulgada	36%
Casos en marcha	9%
Estados sin iniciar el proceso	55%

Transferencia de Salinas:

Estados con Ley promulgada	40%
Casos en marcha	0
Estados sin iniciar el proceso	60%

Transferencia de Carreteras y Autopistas:

Estados con Ley promulgada	45%
Casos en marcha	14%
Estados sin iniciar el proceso	41%

En materia de **Competencias Concurrentes** el proceso ha sido más lento. Destacándose el **área Salud** con la transferencia del servicio en 11 Estados: Aragua, Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Falcón, Mérida, Zulia, Monagas, Sucre, Táchira, Trujillo y otras cuatro solicitudes en marcha.

En Educación: Luego de análisis y discusiones se están firmando los primeros acuerdos previos en el Zulia en julio de 1995, en Lara (1994).

En Deporte: Se han firmado convenios de transferencias en Monagas y Zulia; aun cuando la solicitud está propuesta en la mayoría de los estados del país.

En Atención al Menor y Familia: Sólo dos estados han recibido la transferencia: Aragua y Carabobo.

En Atención al Anciano: Sólo un estado lo ha logrado.

Aun cuando el desarrollo de las transferencias de Competencias Concurrentes y Exclusivas está en fase incipiente, tiene un impacto de grandes proporciones sobre el recurso humano, sobre el empleado público que tradicionalmente laboró para la Administración Central, ya que producto de los convenios, pasará determinado día bajo la administración de una gobernación o una alcaldía.

El proceso de descentralización implica una inmensa movilización de contingente humano que debe ser previamente planificado, por una razón fundamental, va a ser el personal ejecutor del servicio en nuevas manos, la de los gobiernos regionales y municipales que aspiran mejorarlo sustancialmente.

El traslado a la nueva administración produce una angustia generalizada sobre el destino en las nuevas estructuras regionales. En función de ello se deben elaborar políticas de personal que superen la rutina de la administración central.

En los Convenios de Transferencias aparece el renglón: Políticas de Personal, limitadas muchas veces a dar respuestas a los pasivos laborales, las prestaciones sociales, jubilaciones, o el pago de remuneraciones con el escalafón actual de la administración central.

El Estado o el Municipio que recibe la Transferencia al recibir la Competencia del Servicio debe también dotarse de políticas de Recursos Humanos que permitan la prestación de un servicio de mejor calidad.

III. Orientación para la Elaboración de Políticas de Recursos Humanos para la Descentralización

Recibir la transferencia de la competencia del servicio solicitado constituye de por sí un avance notable para cada administración regional o municipal, pero el reto es aún mucho mayor cuando se trata de administrar el recurso humano.

Si no existe una planificación en la materia, la gobernación o el municipio lo que hace es trasladar conflictos, los vicios burocráticos que han paralizado por años a la administración central, derivando en un estereotipo de empleado público improductivo, desmotivado, con la imagen del reposero, divorciado del servicio que debe prestar a la comunidad.

Esta realidad es producto de la inexistencia o de la mala aplicación de políticas de recursos humanos a nivel nacional, la discrepancia entre éstas

con la administración regional y municipal, determinando marcadas diferencias en beneficios socio-económicos, contractuales con una gran mayoría de descontentos y una minoría privilegiada.

Unidades de Personal en Mal Estado.

Indicamos a continuación algunos elementos que caracterizan a la gestión de recursos humanos a diferentes niveles de la administración pública:

1.- Desconocimiento de los principios fundamentales de la gestión de recursos humanos. Es decir, se tiene una visión reducida de esta importante función gerencial. Se identifica hacia las actividades de nómina o de relaciones laborales, contratos colectivos.

2.- No existe suficiente personal a nivel gerencial, supervisorio y operativo, capaz de ejercer cabalmente la gestión de personal.

3.- La gestión de recursos humanos es concebida, es relegada a un rol secundario, de hecho, son unidades registradoras de los movimientos de personal (ingresos-egresos) de las unidades directivas de la organización.

4.- La unidad de personal es carenada de peso específico en la vida de la organización. Debido a que es concebida como una unidad operativa, no se le consulta, ni elabora, ni analiza políticas de recursos humanos de ningún tipo.

5.- En la práctica es una unidad desvinculada con la vida de la organización, es más, la desconoce, ya que no

se implica en la formulación de objetivos, misión, políticas, etc.; jerárquicamente está relegada en la estructura organizacional.

6.- Está limitada por una condición impuesta y es la de resolver, solucionar el clientelismo político.

7.- En cuanto al manejo de las funciones gerenciales y operativas de la gestión de personal, tenemos que:

a.- **En el área de adiestramiento.**

Este es prácticamente inexistente, no planificado, carente de recursos económicos y logísticos. No forma parte de la solución de problemas organizacionales.

b.- **En el área de salarios.**

- La caracterizan escalas de salarios rígidos, no competitivos en el mercado.

- Su desplazamiento es producto de decisiones personales, caprichos de los jefes de turno.

- La clasificación del personal es hecha desconociendo análisis de cargos, complejidad de funciones, ello deriva en la asignación de cargos que no corresponden con funciones y tareas que desempeñan.

c.- **Evaluación de méritos.**

Son contados los casos en que está establecida como política de personal.

d.- **En el área de empleo.**

- No se planifica la rotación del personal para el reclutamiento interno. De igual manera, la selección no es basada en criterios técnicos, sino en criterios políticos.

- La inducción no se establece en la fase de ingreso, el nuevo empleado

GRAFICO 1
DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DE PERSONAL

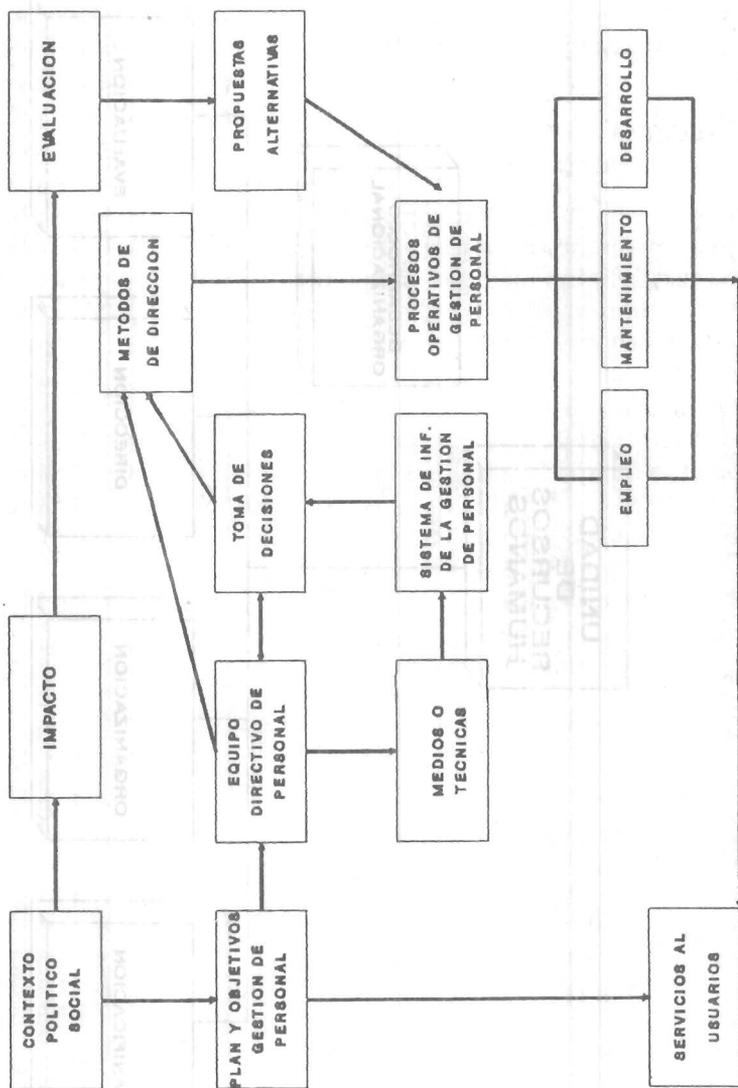


GRAFICO 2
FUNCIONES GERENCIALES Y OPERATIVAS DE LA UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS

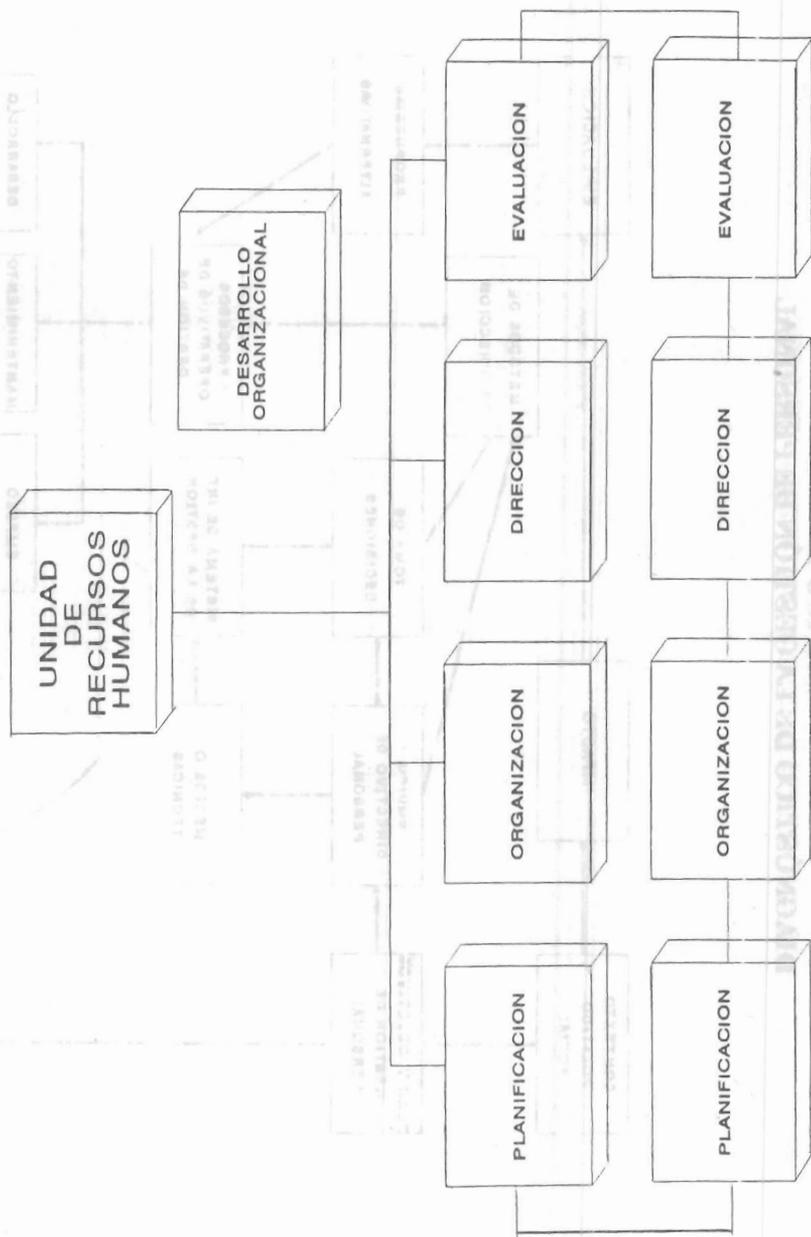
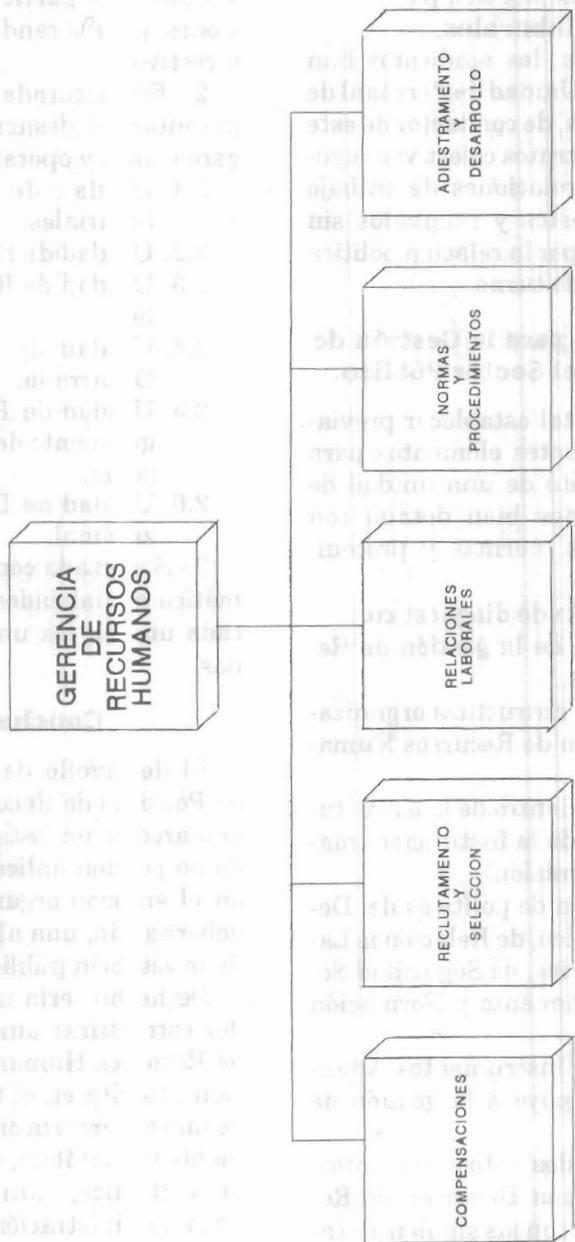


GRAFICO 3
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS



asume sus funciones por observación, costumbre al paso del tiempo.

e.- Relaciones laborales.

- Los gremios, los sindicatos han desplazado a la Unidad de Personal de su rol de analista, de conductor de este proceso. Los contratos colectivos reguladores de las relaciones de trabajo han sido impuestos y aceptados sin medir impactos por la relación política del gobernante de turno.

Proposiciones para la Gestión de Personal en el Sector Público.

Es fundamental establecer previamente los siguientes elementos para el establecimiento de una unidad de recursos humanos bien dotada con planes, políticas, normas y procedimientos:

1.- Elaboración de diagnóstico.

2.- Definición de la gestión de Recursos Humanos.

3.- Diseñar la Estructura organizativa de la función de Recursos Humanos.

4.- Ubicación dentro de la estructura organizativa de la institución (manejo de visión y misión).

5.- Elaboración de políticas de: Desarrollo, de Empleo, de Relaciones Laborales, de Salarios, de Seguridad Social, de Adiestramiento y Formación del Personal.

6.- Diseño de Instrumentos Administrativos de Apoyo a la gestión de Personal.

Integrados todos estos elementos, se conformaría una Dirección de Recursos Humanos con las siguientes características:

1.- Ubicada jerárquicamente a nivel gerencial participando en las decisiones y elaborando políticas a nivel directivo.

2.- Estructurada con unidades que permitan el desarrollo de funciones gerenciales y operativas.

2.1. Unidad de Compensaciones Salariales.

2.2. Unidad de Empleo.

2.3. Unidad de Relaciones Laborales.

2.4. Unidad de Adiestramiento y Desarrollo.

2.5. Unidad de Planificación y Seguimiento de la Gestión de Personal.

2.6. Unidad de Desarrollo Organizacional.

3.- Soportada con equipos de Informática actualizados para el apoyo de cada una de las unidades mencionadas.

Conclusiones

El desarrollo de estas propuestas de Políticas de Recursos Humanos en el marco de un Estado Descentralizado no pueden aplicarse aisladamente en el entorno organizacional de una gobernación, una alcaldía, u otro tipo de institución pública.

De hecho sería una utopía pretender estructurar una moderna unidad de Recursos Humanos con la orientación descrita en el texto, en el marco de una estructura organizativa rígidamente burocrática, con líneas de mando verticales, características típicas de la administración pública en Venezuela.

La decisión de implantar una unidad de Recursos Humanos con una

visión gerencial implica el diagnóstico de la estructura funcional del organismo público, el estudio de sus procesos operacionales y administrativos fundamentales, el rediseño de un organigrama dinámico que permita aplanar las líneas de mando. En definitiva, la dimensión del trabajo a realizar no se reduce sólo a la elaboración de manuales que luego no son aplicados, sino algo determinante como lo es el cambio de cultura organizacional, el cambio cultural del empleado público.

En función de ello, cuando proponemos políticas de recursos humanos para la descentralización remarcamos la necesidad de ubicarlos en la transformación del conjunto organizacional del ente público, para lo cual se debe contar con el máximo apoyo de la autoridad del organismo que decida hacerlo.

Esto es un reto para Gobernadores, Alcaldes, Directores de entes descentralizados, ya que muchas veces el curso y el programa electoral motiva a muchas y variadas propuestas, pero a la hora de alcanzar el poder, la tentación de la tradición, la costumbre, es una terrible fuerza de gravedad que impide el cambio, la apertura a una nueva óptica de ejercer la función de gobernar un estado, un municipio, una comunidad que exige cada día mayor calidad en la gestión de gobierno, siendo esto precisamente, un logro del proceso de descentralización, ha-

ber difundido entre la comunidad y el ciudadano el derecho a exigir al gobernante un Estado eficaz, efectivo y eficiente.

Bibliografía

Boissier, Sergio. **La descentralización: Un tema difuso y confuso, la descentralización política y consolidación democrática**, Editorial Nueva Sociedad, 1991.

Sánchez Meleán, Jorge. Ponencia. **El Fondo Intergubernamental para la Descentralización: Situación actual y medidas inmediatas y mediatas que deben ser tomadas**. Maracaibo, 1995.

De Marcano, Aída. Ponencia. **El impacto de la descentralización en la administración de los Recursos Humanos**. Congreso Nacional, Universidad y Descentralización. Valencia, Venezuela, Octubre, 1994.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. 1990.

Convenio de Transferencia del Sector Salud en el Edo. Zulia. 28-12-94.

Convenios de Transferencia de Competencias Exclusivas en el Estado Zulia. 1992-1993.

Informe de Avance del Proceso de Descentralización en el Estado Lara. Marzo de 1995.