

Clientelismo Político y Recurso Humano en la Alcaldía del Municipio Maracaibo*

Carmen Añez H.

Adela López

Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Fax: 7596560.

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar la influencia de los partidos políticos en el reclutamiento y selección del recurso humano en la Alcaldía del Municipio Maracaibo, durante el período 1995-1998. Los resultados alcanzados demuestran que el reclutamiento y selección de personal, no es una acción planificada y dirigida a detectar las necesidades de recursos humano. Las estrategias están delineadas por los partidos políticos, los criterios que privan son populistas y clientelares. La Dirección de Personal está relegada a cumplir los requerimientos impuestos por los partidos y es concebida como una unidad operativa. Los funcionarios que ingresan bajo estas estrategias, asimilan y reproducen que las influencias partidistas resultan beneficiosas para satisfacer necesidades personales. Esta acción se ha convertido en una característica del comportamiento organizacional, actitud que no está en función de producir cambios ni transformaciones en la Administración Municipal.

Palabras clave: Recurso Humano, Reclutamiento, Selección, Partidos políticos, Municipio.

Political Clientelism and Human Resources in the Mayor's Office in Maracaibo Municipality

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the influence of political parties in the recruitment and selection of human resources in the Mayor's Office in Maracaibo Municipality during the period 1995-1998. The results obtained show that the recruitment and selection of personnel is not a planned action directed at detecting human resource needs. Strategies are organized by political parties, the criteria is populist and client oriented. The action of the Personnel Office is oriented towards fulfilling the requirements imposed by political parties and it functions as an operative unit. Personnel that enter the

institution under these circumstances assimilate and repeat this party influence which they perceive as beneficial in order to satisfy their personal needs. This action has become characteristic of organizational behavior, and indicates an attitude that is not favorable to producing changes and transformation in municipal administration.

Key words: Human resources, recruitment, selection, political parties, municipality.

Recibido: 20-03-01. Aceptado: 29-06-01

1. Intervención de los Partidos Políticos en la Gerencia de Recursos Humanos

A finales de la década de los ochenta se produjeron transformaciones en la Administración Pública repercutiendo directamente sobre la gestión administrativa de las instituciones (Ochoa, et.al., 1996:46), transformaciones que tienen visos de modernización de las organizaciones estatales para generar acciones diferentes entre la estructura estatal y la sociedad civil. *"El estado aparece con un nuevo papel de orientador de la gestión y potenciador de las energías sociales"* (Grandinetti, 1999:1).

Esta nueva concepción implica desarrollo de estrategias innovadoras que contribuyan a la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, emprendiendo acciones en todos sus ámbitos entre los cuales se encuentra mejorar la calidad del personal, tanto gerencial, administrativo y obrero, concentrando estas acciones en políticas de Recursos Humanos.

La mayor ventaja competitiva de una organización se basa en construir una sólida infraestructura humana, ya que como señala Iacoviello (1999:218); *"... tiene a su cargo asegurar que los recursos humanos con los que cuenta sean siempre capaces de enfrentar los nuevos desafíos y explotar las nuevas oportunidades que les provee el entorno"*. Así el recurso humano es una pieza clave para la supervivencia y el crecimiento de la organización pública, así como su efectividad.

El área de Recursos Humanos está adquiriendo gran importancia como *"determinante de la efectividad organizacional en el ámbito público"* (Iacoviello, 1999:218), convirtiéndose en un elemento central de ajuste entre las necesidades de personal y las del desarrollo de la organización, esto implica diseñar estrategias que identifiquen las necesidades y conducción del desarrollo de los empleados, tanto individual como colectivas cónsonas con las estrategias de la organización.

Bajo esta concepción, las políticas de Recursos Humanos deben surgir en función de la racionalidad y de la cultura organizacional por lo tanto, son normas que se establecen

para dirigir funciones y asegurar que los funcionarios se desempeñen con los objetivos deseados por la organización, impidiendo de esta manera que estos desempeñen funciones que pongan en peligro la efectividad buscada por la Administración Pública.

El relevante rol del municipio dentro de la estructura administrativa del Estado, hace necesario la incorporación de personal adecuado a los requerimientos de su gestión a través como plantea Paredes (1992:39), *"de una política integral que incorpore a gerentes, técnicos, personal administrativo, asesores externos y a todas las categorías de trabajadores del municipio"*.

La combinación de reforma del Estado y globalización han acentuado gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos pero, con mayor evaluación por parte de la población para la cual gestionan. Este contexto, promueve transformaciones en el perfil de los funcionarios, quienes con sus acciones y decisiones generan un impacto social en el ámbito de su interés.

El problema actual es cómo gerenciar en un contexto exigente y complejo. Esto impone como señala Croizier (1997) desafíos en orden a construir una cultura de gestión pública cuya capacidad básica sea la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos.

Gestionar en lo municipal nuevas competencias demanda capacidades efectivas y una gestión óptima, capaz de crear modificaciones en el comportamiento de sus funcionarios, a través de nuevas *"Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos"* (Grandinetti, 1992:2).

Recientemente, los municipios han desarrollado múltiples iniciativas en torno a su personal, aunque con desigualdad de oportunidades y éxitos, dirigidos a diseños de perfil de cargos, evaluación de desempeño, formación y capacitación, entre otros. Estas iniciativas se insertan en la concepción de modernización, ya que la capacidad de gestión de personal que históricamente se viene ejecutando está diseñada bajo el modelo burocrático.

De acuerdo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998:12), las reformas administrativas *"... han sido reformas que han introducido el apego a los formalismos administrativos y al control por normas y procedimientos y todo lo que han conseguido, es obstaculizar la necesaria flexibilización de la Administración Pública ..."*

A pesar de todos los intentos de reforma y modernización que el Estado viene formulando, la Administración de Personal sigue siendo una preocupación; ya que los

funcionarios se desenvuelven en condiciones conducentes a la ineficiencia debido a la partidización política, generando que el proceso de gestión gubernamental se halle divorciado cada vez más de la sociedad civil.

El municipio no escapa a esta situación, al respecto Kelly (1993:93) señala que *"las alcaldías se han convertido en un blanco importante para la actividad partidista transformándose en un centro local de distribución de poder, empleo y recursos económicos"*.

Esta caracterización más o menos razonable obedece a que las Alcaldías han establecido una relación clientelar con los partidos políticos, y en la mayoría de los casos los funcionarios municipales son dirigentes de dichas organizaciones, asumiendo dos objetivos totalmente antagónicos. Por una parte, tratando de buscar la eficiencia y efectividad organizacional, y por la otra complaciendo y siendo leales al partido que los seleccionó para el cargo, lo que ocasiona caos en la acción y resultados negativos. En esta fusión de objetivos en los funcionarios, las instituciones municipales se ven afectadas por tener menos visión y fortaleza que los partidos políticos.

De acuerdo a Calzadilla (1993), los partidos están interesados en ganar adeptos que estén en disposición de trabajar para ellos. Para atraerlos ofrecen la posibilidad de conseguir un empleo.

Dada la mayor importancia que en los últimos años han tenido los gobiernos municipales, se ha observado la introducción de estrategias de modernización, específicamente en la separación del poder ejecutivo y legislativo con la creación de la figura del Alcalde, sin embargo, el clientelismo sigue presente y operando en la Administración de Personal, por tanto, no se observa una modificación sustancial en su gestión.

Las estrategias de modernización introducidas en el ámbito municipal no amenazan el clientelismo, por el contrario estas son acogidas y asimiladas por las municipales, en esta misma óptica Calzadilla (1993:94) afirma que *"cuando las modificaciones colocan en una situación de amenaza el pleno desenvolvimiento de la actividad clientelar, la inercia es evidente: los cambios parecieran introducirse sin resistencia alguna, pero luego sobreviene un retroceso a la situación inicial"*

Esta acción por parte de los partidos políticos se ha convertido en una norma pasando a formar parte de la cultura organizacional, restando importancia a la formulación e implantación de una verdadera política de Recursos Humanos. Tal como lo señala Ochoa

(1996:4), *"desde los inicios de la democracia, los procesos en base a los cuales se formulan y ponen en acción las políticas en la administración pública, se han orientado con criterios populistas y clientelares, producto de la necesidad de crecimiento de los partidos políticos"*.

En la Alcaldía de Maracaibo, se observa una indefinición sobre políticas de Recursos Humanos, que guíen el comportamiento de los funcionarios en sus acciones y funciones, la dirección de personal está relegada a cumplir actividades referidas a las nóminas, movimiento de personal, beneficios sociales de los trabajadores, solo ejerce funciones operativas. Como señala Barrios (1996:118) *"la gestión de recursos humanos es relegada a un rol secundario, de hecho son unidades registradoras de los movimientos de personal, ingresos y egresos, del resto de las unidades directivas de la organización"*. El mismo autor sostiene, *"que la unidad de personal es carente de peso en la vida de la organización, debido a que es concebida como una unidad operativa. No se le consulta ni elabora, ni analizan políticas de recursos humanos"* (Barrios, 1996:118).

La Dirección de Personal por lo tanto, ha perdido su razón de ser: la administración de personal no esta concebida con un estilo participativo, humano y democrático, de tratar con las personas que hacen parte de la organización *"... orientando su comportamiento hacia resultados más promisorios, tanto para la organización como principalmente para las personas mismas ..."* (Chiavenato, 1998:XV)

La Dirección de Personal al no vincularse con la vida y razón de ser de la Alcaldía, en cuanto a formulación de objetivos, políticas, misión entre otros, su espacio está relegado a cumplir con las condiciones impuestas por los partidos políticos y por lo tanto, a resolver el clientelismo político.

El no tener una política de recursos humanos claramente definida y aplicada en la Alcaldía, han generado diversos problemas entre los cuales se encuentran: el crecimiento anárquico del empleo y la necesidad de atender múltiples compromisos político-partidistas, los cuales han conducido de acuerdo a Oropeza (1999:48) *"a la conformación de dos situaciones claramente diferenciadas: que se cree el cargo para un individuo determinado, aún cuando el cargo no sea necesario, y que un individuo ingrese a un cargo para el cual no posee la calificación profesional necesaria"*.

En ambos casos se están generando problemas en el proceso de gestión de los Recursos Humanos; porque en uno se está recargando la Alcaldía con personal innecesario, lo que se traduce en un desperdicio de recursos y en frecuentes superposiciones de funciones entre funcionarios, y en el otro, el cargo está siendo cubierto por una persona cuya

eficiencia de desempeño es sometida a serios cuestionamientos, producto de su bajo perfil de calificación.

Esta forma de contratación de personal trae como consecuencia que éste no se sienta identificado con la organización, afectando el comportamiento y rendimiento del personal, aunado a esto se presenta la falta de mística de trabajo.

Un estudio realizado por el I.E.S.A.(1998:9) en la Alcaldía de Maracaibo, determinó que en *"el personal no hay sentido de pertenencia y compromiso institucional, el compromiso es mayor con el liderazgo, el sentido de identificación con la gestión disminuye en la medida en que se desciende en la jerarquía hacia los niveles bajos, en los últimos niveles se evidencia la falta de conocimiento técnico especializado relacionado con el área de desempeño, y las inhabilidades para el cumplimiento de los procesos, la falta de motivación se hace más evidente en los niveles operativos, la mayoría del personal carece de una buena visión del funcionamiento general de la institución, de las diferentes áreas funcionales y de los procesos"*

La inefectividad de las organizaciones públicas es consecuencia de la calidad de sus recursos humanos. La Dirección de Personal a través de una política tiene un rol central en la búsqueda del *"ajuste entre las necesidades de recursos humanos de la organización y las necesidades individuales de crecimiento personal y desarrollo en la carrera interna"* (Schein, citado por Iacoviello, 1999:218).

2. Proceso de Reclutamiento y Selección de Personal

La Dirección de Personal de la Alcaldía de Maracaibo ha experimentado, un proceso de reducción progresiva de sus posibilidades de acción. Se han ido descuidando funciones básicas a nivel de formulación de políticas y estrategias para armonizar los requerimientos en materia de personal, a la dinámica de la institución y a los requerimientos de los cambios sociales, económicos y políticos del país. La falta de políticas y estrategias para administrar al personal la han convertido en una gestoría administrativa.

Igualmente en el resto de la Alcaldía, cada Dirección actúa en forma independiente sin una mayor relación con la Dirección de Personal que permita la solución de las demandas, en cuanto a recurso humano no se evalúan conjuntamente las necesidades y en consecuencia, no se proponen soluciones eficaces y efectivas, lo cual provoca una serie de problemas que dificultan y entorpecen la obtención de personal óptimo y necesario, consonó con las funciones y gestión de la Alcaldía. En el plano técnico existe una carencia importante en materia de innovación y de administración del sistema de personal.

De acuerdo a Chiavenato (1998:123), *"la Administración de Recursos Humanos consiste en la planeación, la organización, el desarrollo, la coordinación y el control de técnicas capaces de promover el desempeño eficiente del personal, en la medida en que la organización representa el medio que permite a las personas que colaboran en ella alcanzar los objetivos individuales relacionados directa o indirectamente con el trabajo"*, significa por tanto, conquistar y mantener personas en la organización que trabajen en función de los objetivos que se derivan de ésta, sin relegar los objetivos individuales del personal. Ambos objetivos deben alcanzar la eficiencia y eficacia organizacional y del personal.

Las teorías administrativas referidas a personal, señalan que cada organización pone en práctica la política de Recursos Humanos que esté relacionada con su filosofía y con sus necesidades. Los autores que han tratado esta temática Strauss-Sayles, Chiavenato, (1998), Mondy (1997), coinciden que las políticas de recursos humanos deben abarcar lo que la organización quiere en los siguientes aspectos:

a. Política de alimentación de recursos humanos, referida a donde reclutar, cómo y en qué condiciones reclutar los recursos humanos que la organización requiera. Así como los criterios de selección y patrones de calidad para la admisión, teniendo en cuenta el universo de cargos que existe en la organización.

b. Política de mantenimiento de recursos humanos. Chiavenato (1998:119) al respecto señala que en esta política *"deben manejarse la remuneración directa e indirecta de los empleados, teniendo en cuenta la evaluación del cargo y los salarios en el mercado de trabajo y los programas de beneficios sociales más adecuados a las necesidades en los cargos de la organización"*. Esto conduce a mantener motivada a la fuerza de trabajo, manteniéndose participativa y productiva dentro del clima organizacional.

c. Política de desarrollo de recurso humano, de donde surgen criterios de diagnóstico y programación de preparación y rotación del personal relacionado con el desempeño de tareas.

d. Por último, se señala la política de control dirigida a *"mantener una base de datos capaz de suministrar los análisis cuantitativos y cualitativos de la fuerza de trabajo disponible en la organización"* (Chiavenato, 1998:120).

Estas cuatro políticas que en síntesis debe ser la política orientadora de la Administración de Recursos Humanos propuesta por las teorías administrativas, es asumida por el Estado y reglamentada a través de las diferentes leyes, entre ellas la Ley de Carrera

Administrativa (1975).

Con respecto a la política de alimentación de recursos humanos, que es la que compete en el presente trabajo, el Estado establece *"los instrumentos para captar en el mercado nacional de trabajo y en la propia Administración Pública Nacional, al personal cuyos perfiles y potencialidades se adecuen al ejercicio efectivo de las responsabilidades y funciones de la Administración Pública"* (Feil, 1996).

Se plantea por tanto, el reclutamiento del personal como una acción planificada y dirigida en forma sistemática para identificar las necesidades de dotación de personal y formular las estrategias de captación de personas con potencialidad para gestionar de acuerdo a la finalidad de cada organismo del Estado.

En este sentido, de acuerdo a Feil (1996), en el sub-sistema se definen las consideraciones imprescindibles que deben formar parte del proceso de reclutamiento y selección, convirtiéndose en orientadores hacia la evaluación de los candidatos potenciales que fueron considerados válidos de acuerdo a su aptitud para el desempeño del cargo.

Bajo esta óptica se pretende, como lo señala Graterol (1996:40), *"crear un sistema de reclutamiento claramente definido, íntimamente relacionado al mercado laboral venezolano, donde esté expresamente señalado donde reclutar y en qué condiciones, establecimiento de criterios de selección, donde se contemple la calidad del funcionario que se requiere además de sus aptitudes intelectuales, experiencia y potencial desarrollado"*. Estas orientaciones no solamente están enfocadas al desempeño inmediato, sino con una visión de futuro y pensando en el desarrollo de la carrera.

En Venezuela, la Ley de Carrera Administrativa (1975) norma todo lo referido a la administración de personal, en cuanto a reclutamiento, esta ley expresa en varios artículos la forma y los criterios que los organismos públicos deben tomar en cuenta a la hora de requerir personal.

En el artículo 35, se señala que *"el ingreso a la Carrera Administrativa se efectuará mediante concursos a los cuales se les dará mayor publicidad. Tales concursos estarán abiertos a toda persona que reúna los requisitos previstos y los que se establezcan en las especificaciones del cargo..."* (Congreso de la República, 1975:35).

Sin embargo, la realidad es otra, en la Alcaldía de Maracaibo la normativa, así como la política que tiene definida el Estado no se toma en cuenta. *"Muy lejos está la práctica de esta normativa, ya que el proceso de reclutamiento, lo realizan en gran medida los*

partidos políticos con posibilidades de poder, los aspirantes a ingresar a la Administración Pública acuden a los partidos a solicitar empleo; y en consecuencia el proceso de reclutamiento es una fase de la administración de personal que se efectúa excepcionalmente” (Ochoa, et. al., 1996: 53).

Teóricamente existen dos tipos de reclutamiento: interno y externo. El reclutamiento interno exige una intensa coordinación entre las dependencias de la organización con la dependencia o gerencia de recursos humanos, con la finalidad de que al presentarse una vacante, la organización intenta *“llenarla mediante la reubicación de sus empleados, quienes pueden ser ascendidos o transferidos”* (Chiavenato, 1998:164).

El reclutamiento externo se aplica a los candidatos que se presentan de manera espontánea o que se encuentran disponibles o empleados en otras organizaciones.

La Alcaldía de Maracaibo, por no tener un sistema de evaluación de su personal, no recurre a llenar las vacantes que se presentan con su propio recurso humano, sino que lo realiza con personas externas a la organización, pero no como se plantea formalmente a través de una investigación de aquellos aspirantes ubicados en el mercado de trabajo; ya que los criterios están basados en el ingreso de personal que ha colaborado en las campañas electorales y las recomendaciones que el Alcalde y los directivos presenten.

La Comisión de Estudios y Reforma Fiscal (1983:637) señala que *“las razones por las cuales la Administración Pública minimiza el esfuerzo de reclutamiento es la alta oferta espontánea basado en los criterios utilizados en el proceso de reclutamiento, ya que los mismos se fundamentan en las recomendaciones de los Directores de las dependencias o del resto del personal que trabaja dentro de la institución”*.

El responsable de ejecutar y decidir el proceso de reclutamiento y selección en la Alcaldía de Maracaibo, es el Alcalde, quien se orienta por las directrices del partido que lo postuló. Los candidatos para los cargos están reclutados desde el momento que cumplieron con el partido; ya que existe un compromiso de ingresar a la institución de acuerdo a su participación en la campaña electoral.

Este proceso es fácil de realizar en la Administración Pública debido a que el personal no se desarrolla en la organización, su tiempo de permanencia está sujeto al período de gestión de los gobernantes, es decir, no hay una tendencia a ampliar, desarrollar y perfeccionar al empleado para su crecimiento en la organización.

El proceso de reclutamiento incide sobre los candidatos potenciales, en la Alcaldía este

proceso como se viene describiendo, no se realiza objetivamente, obviando los pasos necesarios como son: archivos de candidatos que se presentan espontáneamente o que provienen de otros reclutamientos, carteles o avisos en la puerta de la Alcaldía, contacto con universidades, etc., el único contacto es con el partido político, o la presentación de candidatos por parte de los funcionarios. Al ingresar el personal por estas vías ni el partido, ni los funcionarios se hacen responsables del desempeño como tampoco de su conducta en la organización.

Por lo anteriormente señalado, se evidencia que no existe una planificación del recurso humano, el cual es el proceso de revisar sistemáticamente los requerimientos de personal para asegurar que la cantidad necesaria de empleados con las habilidades necesarias esté disponible cuando se necesite.

El hecho que no se planifique el recurso humano conlleva a que se ingrese personal sin un criterio racional, ocasionando ingresos masivos a la Alcaldía que no le hacen falta o cuyo desempeño no esta acorde con las exigencias del cargo.

La Alcaldía al no implementar un proceso de reclutamiento está obviando que este proceso es necesario en toda institución, ya que permite establecer *"un conjunto de procedimientos orientados a atraer candidatos potenciales y capaces de ocupar cargos dentro de la organización"* (Chiavenato, 1998:166) entre los cuales se seleccionarán los futuros integrantes de la organización.

La selección como proceso, basado en un reclutamiento tanto interno como externo, gracias al cual se dispone de un grupo de solicitantes, no se ejecuta en la Alcaldía.

El personal considera que al ser reclutados, al mismo tiempo fueron seleccionados para formar parte de la organización, sin que se hayan aplicados los pasos que se deben seguir para la selección de personal como son: solicitud de empleo, acompañada del currículum vitae, con el cual se determina si el candidato reúne los requisitos mínimos; entrevista preliminar con la cual se pretende detectar los aspectos del candidato y su relación con los requerimientos del cargo; y la entrevista de selección que permite explorar en profundidad los aspectos referidos a historia laboral, educativa y personal.

Una vez seleccionado, el candidato deberá pasar por un chequeo médico y una prueba de trabajo, a fin de comprobar que reúne los conocimientos y experiencia laboral que el puesto exige.

En la Alcaldía estos pasos no se aplican excepto la entrega de solicitud de empleo, la

cual es consignada a destiempo por el "candidato seleccionado", como un requisito para su respectivo nombramiento y cancelación de sueldos.

Esta actuación deja de lado lo planteado por la Ordenanza de Carrera Administrativa que rige al personal municipal, cuyo artículo 18 señala que *"la selección de los aspirantes se hará a través de exámenes y deberán medir la capacidad, la experiencia y demás condiciones requeridas para la buena ejecución de las tareas propias del cargo, estos podrán ser escritos, orales, prácticos o mixtos según sea el caso y la revisión de credenciales dependiendo de la naturaleza y las características del cargo a ocupar (Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, 1983:5).*

Por otra parte, se incumple lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989) en su artículo 153, el cual expresa 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."*

El proceso de selección es de relevante importancia, el mismo permite escoger al personal más idóneo para desempeñarse en la institución, sin embargo, en la Administración Pública, como lo plantea Kelly (1993:92), *"los criterios o medios de selección de personal, actúan como simples formalidades para proceder a ingresar a un personal previamente seleccionado sobre la base de recomendaciones"*.

La selección como define Ochoa (et al, 1996:54) *"se realiza de la lista de elegibles que presenta el partido, en algunas instituciones más abiertas que en otras, pero en esencia este es el mecanismo dominante"*.

El personal seleccionado en su gran mayoría no reúne el perfil para desempeñarse como gerente, administrador, técnico, obrero de la administración pública *"Esto se debe a la ineficiencia institucional la cual tiene una estrecha relación con el incumplimiento de la política gubernamental en esta materia"* (Quintín, 1996:65).

Bajo esta óptica, la COPRE (1994:263-266) señala que los rasgos fundamentales de la no aplicación de esta política están referidos a: *"el ingreso a los cargos de gerencia media y alta no requiere requisitos de capacidades profesionales. No están definidas las fuentes de reclutamiento; gran parte de estos cargos no son descritos ni evaluados, por lo que se desconoce su perfil y los requerimientos para su desempeño. Predominio de la subjetividad y de la intuición en la toma de decisiones. Vulnerabilidad frente al tráfico de influencias "*.

La Administración Pública, no se orienta por una política formal para reclutar y seleccionar a su personal, pero si diseña e implementa estrategias de recursos humanos, desarrolladas en un medio politizado, el cual permite tener el control, influenciar y negociar con actores dentro y fuera de la organización.

El interés con respecto a las políticas de recursos humanos como lo señala Iacoviello (1999:35), *"consiste en preservar su capacidad de decisión para mantener bajo su cargo personas de confianza, de manera de asegurar que sus directivas sean implementadas por el aparato burocrático"*, sin ningún tipo de limitaciones. Esto conduce a que la actitud y comportamiento de los funcionarios no esté en función de producir cambios ni transformaciones en la administración pública.

Los funcionarios que ingresan a cualquier ámbito de lo público asimilan y reproducen el comportamiento de sus superiores, internalizando que las influencias resultan beneficiosas para satisfacer intereses personales. Esta acción se ha convertido en una característica del comportamiento organizacional.

"Reclutado y Seleccionado", el personal en la Alcaldía de Maracaibo este no pasa por un proceso de inducción, con el fin de lograr un adecuado nivel de información sobre la cultura, fines, políticas y procedimientos de trabajo.

El proceso de inducción aparece tipificado en la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 18, el cual establece que *"todo empleado público tienen el derecho al incorporarse al cargo a ser informado por su superior inmediato acerca de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial, de su dependencia jerárquica ..."* (Congreso de la República, 1975).

En cuanto a la inducción, este artículo no se cumple en la Alcaldía de Maracaibo, ya que al momento de ingresar el nuevo empleado no se le ofrece una orientación sobre las funciones que desempeñará, los fines y la cultura organizacional en la cual estará inmerso, para que se estimule a integrarse e identificarse con los objetivos de la institución, y a su vez, le sirva de aprendizaje para realizar un mejor desempeño en sus labores.

La inducción al cargo, generalmente es dada por sus compañeros de trabajo, el nuevo empleado recibe toda una carga valorativa negativa hacia la organización, así como los vicios y desmotivación laboral para ejecutar las tareas respectivas al cargo. Esto genera que el nuevo empleado se forme una mala imagen de la organización, haciendo de él una persona desinformada con respecto a sus responsabilidades, deberes y derechos.

Se puede deducir que la inducción en la Alcaldía de Maracaibo, no es considerada como un proceso de socialización, el cual debe estar sistemáticamente planificado, con el objetivo de influir en los conocimientos, actitudes y comportamientos del personal que ingresa a la institución, facilitando su integración y rápida incorporación efectiva al trabajo.

Indudablemente la naturaleza de las condiciones por las cuales entra el trabajador a la municipalidad tiene un impacto negativo en su desempeño, al no darse una vocación de servicio y un alto sentido de responsabilidad y compromiso con los objetivos de la Alcaldía.

3. Nuevas Exigencias de la Gerencia de Recursos Humanos

En las actuales condiciones del país, se exige el diseñar y gerenciar estrategias de acción, capaces de superar la anomia en el campo de la gerencia de recursos humanos.

Se requieren cambios que conduzcan a la gerencia de recursos humanos a participar en la planificación estratégica y mayor relación entre sus objetivos y los de las organización, es decir, que asuma como plantea Márquez (1999) el papel de "socio-estratégico".

Por otra parte, se espera que se integre con el resto de las unidades, facilite los procesos internos, participe en el diseño de mecanismos para motivar y comprometer al personal para lograr la eficiencia y por ende, el incremento de la productividad.

La función de administrar personal debe estar basada en una profesionalización tanto de los gerentes que tienen esta responsabilidad como del personal que entra en la organización. Para lograrlo se necesita el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección, adiestramiento, adaptación de los sueldos y salarios al perfil del cargo y la medición de diferentes aspectos, como relación hombre-cargo, motivación, entre otros.

Una de las funciones que debe cumplir la Gerencia de Recursos Humanos, es participar en los procesos de cambio y asumir el papel de facilitador para la construcción de una organización flexible con capacidad de adaptación que asegure la conducta para fortalecer la cultura organizacional.

En medio de estas exigencias la Dirección de Recursos Humanos tiene un papel crucial *"... participar cada vez más activamente en el nivel estratégico de la organización. Implica un cambio y exige compromisos de todos, el resto de la organización debe reconocer, internalizar y apoyar su gestión"* (Márquez, 1999:36).

Una de las estrategias a diseñar para neutralizar la baja productividad y el bajo perfil de motivación al trabajo, es la capacitación, mediante la implementación de sistemas de entrenamiento ajustados a los requerimientos del individuo y de la organización. Esto lograría disminuir el bajo perfil del trabajador, situación que de acuerdo a Oropeza (1999) tiene que ver con los mecanismos de selección de personal, pero pueden ser superados mediante el establecimiento de mecanismos de evaluación, supervisión y promoción.

Todos los elementos que se han señalado permiten ver claramente la naturaleza y complejidad de las exigencias actuales de la gerencia de recursos humanos, la cual debe enfrentar los cambios que están determinados por la actual coyuntura política del país, obligando seriamente a reformar el papel cumplido por los funcionarios públicos, adecuando su gestión a criterios de racionalidad y optimización.

Para lograr esto es necesario implantar una Dirección de Recursos Humanos con una visión gerencial que *"esté ubicada jerárquicamente participando en las decisiones y elaborando políticas a nivel directivo ... estructurada con unidades que permitan el desarrollo de funciones gerenciales y operativas ... soportadas con equipos de informática actualizados para el apoyo de sus funciones"* (Barrios, 1996:122).

Conclusiones

Los municipios a partir de las reformas administrativas insertas en el proyecto de modernización, han desarrollado iniciativas para reglamentar la administración de personal, dirigidas fundamentalmente a diseños de perfil de cargos, formación y capacitación, escala de salarios entre otros. Iniciativas orientadas a formalizar procedimientos sin ninguna orientación política sobre la gestión del recurso humano, reforzando lo que históricamente se viene ejecutando.

La administración de personal a pesar de estas iniciativas, sigue siendo una preocupación en todos los ámbitos de la Administración Pública, debido a que la obtención de personal sigue influenciada por los partidos políticos. Esto no escapa a lo municipal, debido a que los órganos municipales han establecido como cultura organizacional la relación clientelar con los partidos.

Las iniciativas de modernización introducidas en lo municipal no amenazan el clientelismo, los cambios son aceptados sin resistencia pero luego se vuelve a la situación inicial, restando importancia a la formulación o implementación de normas que regulen la administración de personal.

Las Alcaldías se han convertido en un centro importante para la actividad partidista, producto de la necesidad de crecimiento de los partidos políticos.

Los funcionarios municipales en su mayoría, son dirigentes de partidos que cumplen objetivos antagónicos. Por una parte, tratando de cumplir los objetivos de gestión de la Alcaldía y por la otra, siendo incondicionales al partido político que los seleccionó para el cargo, el cual tiene más peso que los objetivos de la organización, afectando a la municipalidad ya que, la gestión gubernamental se ve cada día más divorciada de sus funciones y competencias y por lo tanto, de la comunidad.

En la Alcaldía de Maracaibo, no hay formalmente una política que oriente y controle el comportamiento de los funcionarios en cuanto a las acciones y funciones a desempeñar, lo que priva son criterios populistas y clientelares. La Dirección de Personal está relegada a un rol secundario y es concebida como una unidad operativa, su espacio se limita a cumplir los requerimientos impuestos por los partidos políticos por lo tanto, se encarga de resolver el clientelismo político.

El reclutamiento y selección de personal en la Alcaldía de Maracaibo, no es una acción planificada y dirigida sistemáticamente a detectar las necesidades de personal. Las estrategias están definidas por los partidos políticos con posibilidades de poder. Estas no se fundamentan en una investigación de los aspirantes ubicados en el mercado de trabajo, los criterios están basados en la colaboración en las campañas electorales y las recomendaciones que el Alcalde y los directivos presenten.

Los funcionarios que ingresan bajo estrategias desarrolladas en un medio politizado, asimilan y reproducen que las influencias partidistas resultan beneficiosas para satisfacer necesidades personales. Esta acción se ha convertido en una característica del comportamiento organizacional, actitud que no está en función de producir cambios ni transformaciones en la Administración Municipal.

Indudablemente las condiciones de ingreso del personal a la organización municipal tiene un impacto negativo en su desempeño. En el personal no hay sentido de pertenencia y compromiso con la Alcaldía, la mayoría del personal no tiene una buena percepción de su funcionamiento y de los procesos que en ella se ejecutan, el compromiso es mayor con los lineamientos de los partidos. La falta de motivación afecta el comportamiento y rendimiento del personal, aunado a esto se presenta la falta de mística de trabajo.

Notas:

* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación financiado por el CONDES

Bibliografía

1. BARRIOS, Froilán. "Políticas de Recursos Humanos para la Descentralización". En Revista Gaceta Laboral. Vol. 2. No. 1. Centro de Investigación y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines. Venezuela, 1996.
2. CALZADILLA, Víctor. "La Gestión de Personal en las Municipalidades". En Gerencia Municipal. Ediciones IESA. Caracas-Venezuela, 1993.
3. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Ley Orgánica de Régimen Municipal, Caracas-Venezuela. Gaceta Oficial No. 4.109. 1989.
4. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Ley de Carrera Administrativa. Caracas-Venezuela, 1975.
5. CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO MARACAIBO. Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados Públicos al Servicio de la Municipalidad del Distrito Maracaibo. Maracaibo-Estado Zulia. Extraordinario No. 116, 1983.
6. COPRE. Reforma de las Instituciones del Gobierno. Propuesta para la Modernización del poder Ejecutivo. Vol. 17. Caracas-Venezuela, 1994.
7. CROZIER, Michel. La Transición del Paradigma Burocrático a una cultura de la Gestión Pública. Congreso C.L.A.D., 1997.
8. CHIAVENATO, Idalberto. Administración de Recursos Humanos. Segunda Edición. Editorial McGraw-Hill. Bogotá-Colombia, 1998.
9. FEIL, Helena. Componente de Profesionalización de la Gerencia Pública. COPRE. Caracas-Venezuela, 1996.
10. GRATEROL, Elita. El Sistema de Personal Público de Venezuela y la Gerencia Pública Necesaria. S/I, 1996.
11. GRANDINETTI, Rita. Nuevas Tecnologías de la Información y Gestión de Recursos Humanos en el Ámbito Público Local: El caso de la Municipalidad del Rosario. IV

Congreso Internacional del CLAD. México, 1999.

12. IACOVIELLO, Mercedes. "Desarrollo Estratégico de Recursos Humanos en el Estado". En Revista C.L.A.D. Reforma y Democracia, 1999.
13. I.E.S.A. Diseño de un Proyecto Macro-organizacional para la Corporación Municipal de Maracaibo, 1998.
14. KELLY, Janeth. "El Municipio como sistema político". En Gerencia Municipal. Ediciones I.E.S.A. Caracas-Venezuela, 1993.
15. MÁRQUEZ, Lud. Gerencia de Recursos Humanos en Tiempos de Cambio. I.E.S.A. Vol. 4. No. 2. Caracas-Venezuela, 1999.
16. OCHOA, Haydée, LÓPEZ, Mirtha y RODRÍGUEZ, Isabel. "Administración Pública y Populismo en Venezuela". En Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 1. No. 1. Vicerrectorado Académico. L.U.Z. Maracaibo-Venezuela, 1996.
17. OROPEZA, José Ángel. Sector Público y Gerencia del Recurso Humano. Caracas-Venezuela, 1999.
18. PAREDES, Edgar. "La Experiencia Municipal dentro del Proceso de Descentralización en Venezuela". En Revista de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas -Venezuela, 1992.
19. QUINTÍN, Antonio. "La Gerencia Pública del "Sistema de Botín" a la Gestión Profesional". En Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 1. No. 1. Vicerrectorado Académico-LUZ. Maracaibo, Venezuela, 1996.