

Panel: Rol de las universidades en la formación de empleados públicos municipales en la región andina

Formación de empleados públicos en Venezuela

Marino José González Reyes

Introducción

La ponencia tiene por objetivo general presentar la perspectiva de Venezuela en el diseño e implementación de programas innovadores para formación de empleados públicos municipales. La ponencia está dividida en cuatro partes. La primera parte describe y analiza las características de los gobiernos municipales venezolanos, tal como está señalado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) aprobada en 1999. La segunda parte señala las limitaciones más relevantes de la gestión de servicios públicos en Venezuela, con especial énfasis en los gobiernos municipales. Se detallan las restricciones que impiden que los gobiernos municipales realicen una gestión de servicios más orientada a la calidad y a la cobertura de las poblaciones a las que sirven. La tercera parte propone contenidos específicos de formación de empleados públicos municipales que contribuyan a elevar la calidad de la gestión pública en este nivel de gobierno. El Programa se desarrollará en la Universidad Simón Bolívar de Venezuela. Finalmente, se describen las posibilidades de interrelación con otras universidades andinas para la formación de empleados públicos municipales.

Los gobiernos municipales en la Constitución de 1999

De acuerdo con la Constitución aprobada en 1999, la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (Artículo 4 de la C RBV). De tal manera que la necesidad de coordinación de tareas en el ámbito de la organización de gobiernos es uno de los rasgos característicos de la C RBV.

La organización política de la República Bolivariana de Venezuela está conformada por estados (nivel subnacional), Distrito Capital (para Caracas y la Zona Metropolitana), y municipios (Artículo 16 de la C RBV). También se establece que la división político territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa.

El Poder Público se encuentra distribuido entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (Artículo 136 de la C RBV). La Administración Pública está, según señala el artículo 141 de la C RBV, al servicio de los ciudadanos y ciudadanas 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 al derecho.

En el ámbito subnacional (estados) el Poder Ejecutivo es ejercido por gobernadores electos por período un período de cuatro años con reelección inmediata y por una sola vez. La C RBV establece en el artículo 166 que cada Estado creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el gobernados respectivo e integrado por alcaldes, directores estatales de ministerios, legisladores estatales, concejales y representantes de las comunidades organizadas.

En el caso del Poder Público Municipal, la C RBV (Artículo 168) señala que los Municipios gozan de personalidad jurídica y autonomía para elección de autoridades, gestión en materias de sus

competencias y en la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. A tal efecto se señala que la participación ciudadana constituye un elemento fundamental.

De acuerdo con la CRBV (Artículo 178), las competencias municipales incluyen el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de materias relacionadas con la vida local, y en especial con la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la política en materia inquilinaria, y la participación.

Las áreas de competencia municipal son las siguientes:

- Ordenamiento urbano: ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines; plazas, balnearios, y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público,
- Circulación y transporte: vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- Espectáculos y publicidad: espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- Ambiente y saneamiento: protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- Servicios sociales: salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
- Servicios públicos domiciliarios y servicios funerarios: servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- Justicia de paz y policía municipal: Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

También la CRBV (Artículo 179) establece los ingresos de los municipios. Ellos son: ingresos patrimoniales, tasas e impuestos (entre los cuales se mencionan: tasas administrativas, impuestos por actividades económicas, impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, apuestas lícitas, propaganda y publicidad, y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento), impuestos prediales y contribución por mejoras, situado constitucional y multas.

Es claro que la concepción expresada en la CRBV indica una clara dirección para fortalecer a los municipios como instituciones concentradas en el financiamiento y prestación de servicios públicos. Esto supone, en la práctica, fortalecer las capacidades institucionales de los municipios venezolanos para realizar mucho más efectivamente todo el conjunto de competencias asignadas.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), aprobada en mayo de 2005, ratifica la asignación de competencias de la CRBV y desarrolla la organización de la administración pública municipal. Los aspectos más relevantes en este aspecto son los siguientes:

- Cada Municipio mediante ordenanza, desarrollará los principios de la CRBV para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local, central, descentralizado o desconcentrado, con el fin de alcanzar mayores niveles de desempeño, atención y participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión, racionalidad de costos y continuidad en el ejercicio de la función pública. Los órganos que la componen colaborarán entre sí para el cumplimiento de los fines del Municipio (Artículo 76 de la LOPPM).
- La administración pública municipal deberá desarrollar programas de gerencia con procesos de mejora y formación continua, de elevación de la competencia funcional y de continuidad en el ejercicio de la función pública a los fines del mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas y la mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Igualmente, desarrollará progresivamente la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de la gestión. Se propenderá a la creación de un sistema intermunicipal de recursos humanos que facilite la acreditación de conocimientos y experiencia de las personas que laboran en los municipios, con el propósito de promover el desarrollo de la carrera del funcionario municipal en el territorio nacional. Los municipios desarrollarán las acciones asociativas entre sí y con otros entes para tales propósitos, y acordarán sobre los mecanismos de implantación y los plazos para su ejecución (Artículo 77 de la LOPPM).
- Cada Municipio mediante ordenanza, dictará el Estatuto de la Función Pública Municipal que regulará el ingreso por concurso, ascenso por evaluación de méritos, seguridad social, traslado, estabilidad, régimen disciplinario y demás situaciones administrativas; asimismo, los requerimientos de formación profesional, los planes de capacitación y carrera de los funcionarios al servicio de la administración pública municipal, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes (Artículo 78 de la LOPPM).

De tal manera que la actual legislación venezolana no sólo apunta al desarrollo de servicios públicos en el ámbito municipal, sino que indica las características que deben tener los sistemas de formación de recursos humanos y de gestión.

La gestión de los gobiernos municipales: perspectivas y retos

Desafortunadamente no existen evaluaciones recientes y rigurosas sobre la gestión de servicios públicos en Venezuela. Lo que puede señalarse está relacionado con la problemática de la descentralización implementada en los últimos quince años. Aunque es conveniente señalar que el proceso de descentralización de servicios ha sido paralizado en los últimos seis años. A pesar de ello, se mantiene un esfuerzo de construcción institucional en estados y municipios que no cuenta con su correspondiente apoyo en el ámbito nacional.

En líneas generales puede señalarse que la descentralización se ha convertido en “recentralización”. Complementado con la ausencia de reformas en las áreas fiscales e institucionales que puedan favorecer la descentralización y la construcción de mejores gobiernos en los niveles subnacionales y locales.

También pueden señalarse cuatro logros fundamentales de la descentralización:

- Mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios
- Revalorización de la agenda pública, especialmente en el nivel subnacional.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales, especialmente de los gobiernos subnacionales.
- Sistematización de los aprendizajes en la organización y gestión de instituciones públicas en los niveles subnacionales y locales.

Los gobiernos municipales, sin embargo, adolecen de varias restricciones, especialmente cuando se analiza la prestación de servicios públicos. Entre ellas están las siguientes:

1. No existen adecuadas instancias para la planificación y evaluación de políticas y programas,
2. El personal no está suficientemente entrenado en la definición de problemas públicos, y mucho menos en la identificación de opciones de política que puedan ser adecuadamente implementadas.
3. La asignación de recursos no está relacionada con la priorización de problemas en los municipios.
4. Los incentivos para captación y retención de personal calificado son inadecuados.

En el caso de los programas de formación para empleados públicos municipales, la experiencia venezolana es similar a la de otros países andinos. Algunas de las limitaciones sobre la que existe consenso son las siguientes:¹

1. No es posible contar con programas de formación en todas las regiones de los países. Entonces, mayoría de funcionarios deben desplazarse a las grandes ciudades, con altos costos de transporte y de tiempo invertido.
2. Los funcionarios públicos que se capacitan cambian rápidamente de función o pasan al sector privado. De esta manera se afecta la continuidad. La estructuración de la capacitación y formación debe buscar también mecanismos para incentivar a los profesionales y técnicos a la permanencia dentro de sus municipios.
3. La educación continua no da título. Por esta razón se hace poco atractiva para los funcionarios.
4. No existen, en términos generales, requisitos para ser autoridad municipal, regional y hasta nacional, más que ser mayor de edad. Esto hace que buena parte de las autoridades electas no tengan capacidad de gestión, y desconozcan las normas y procedimientos del sector público.

¹ Tomado de las conclusiones de Seminario Andino de Formación de Empleados Públicos Municipales celebrado en Caracas, Universidad Simón Bolívar, junio 2004.

5. Hay carencia de mecanismos para la medición de impacto de la formación o capacitación, por lo que habría que introducir aspectos de evaluación para este propósito.

Por las razones anteriores se hace indispensable el diseño de modalidades innovadoras de formación de empleados públicos municipales. A este aspecto dedicaremos la próxima sección.

Contenidos específicos para la formación de empleados públicos municipales en Venezuela

El enfoque para la formación innovadora de empleados públicos municipales en Venezuela debe incluir las siguientes características:

- Práctico
- Orientado a solucionar problemas públicos
- Con capacidad de incorporar diversas modalidades (presencial, a distancia, en línea)
- En alianza con universidades nacionales y extranjeras

A continuación se indican las características más importantes del Programa de Formación en Gerencia de Servicios Públicos que se encuentra en fase de diseño en la Universidad Simón Bolívar:

El Programa de Formación en Gerencia de Servicios Públicos (PFGSP) de la Universidad Simón Bolívar² ha sido concebido con el objeto de brindar una respuesta efectiva a las necesidades de formación que se encuentran en los niveles locales de gobierno, mediante la formación y capacitación de funcionarios públicos municipales y estatales en gerencia de servicios públicos.

El PFGSP es un programa de corta duración, dirigido a funcionarios públicos de Venezuela, que se estén desempeñando en los niveles locales de gobierno, con mayor énfasis en los gobiernos municipales.

Contempla la realización de cursos en áreas de formación básica y complementaria, previamente seleccionadas por el funcionario, de acuerdo con su formación profesional y áreas de interés, bajo la coordinación de la Unidad de Políticas Públicas y FUNINDES-USB.

Duración del programa: 216 horas divididas en 6 módulos: 3 básicos y 3 de especialización.

Objetivos:

General: contribuir a la modernización, calidad y eficiencia de los servicios públicos, en los niveles locales de gobierno, mediante la formación y capacitación de sus funcionarios.

Específicos:

- Que el funcionario adquiera herramientas conceptuales y metodológicas en gerencia de servicios públicos que le permitan ofrecer servicios eficientes y de alta calidad.

² Se puede consultar en González *et al* (2005).

- Que el funcionario se convierta en promotor del desarrollo y modernización de los estados y municipios, lo que redundará en una mayor calidad de vida de la población.
- Que el funcionario pueda intercambiar conocimientos y experiencias con otros funcionarios públicos, mediante la conformación de redes de cooperación.

Contenido programático. Las áreas de formación del programa son:

Áreas de formación básica:

- Gerencia pública:
- Políticas Públicas:
- Gestión y/o gerencia de Servicios Públicos

Áreas de formación complementarias

- Formulación y evaluación de proyectos
- Crecimiento Profesional, Ética
- Tecnologías del Comportamiento
- Auditoría de Estado
- Desarrollo local
- Patrimonio Público
- Participación Ciudadana
- Regularización de la Tenencia de tierras /titularización
- Turismo
- Agua y saneamiento
- Desechos sólidos
- Planificación urbana
- Transporte Público Urbano
- Gestión Ambiental y de Riesgos
- Tecnologías en salud

El programa se iniciará de manera experimental a finales de 2005. Se espera formar a 200 funcionarios municipales en el primer año de actividad.

Posibilidades de interrelación con universidades andinas

El Programa señalado en la sección anterior puede ser desarrollado de manera conjunta con las universidades que forman parte de la Red Andina de Universidades y Municipalidades. Las gestiones para este tipo de acuerdo se encuentra en marcha. La interrelación con otras universidades permitirá desarrollar iniciativas conjuntas para la formación de empleados públicos municipales.

Conclusión

Al igual que en otros países andinos, la formación de empleados públicos municipales es un área de especial relevancia. La articulación de esfuerzos institucionales, a través de modalidades de formación innovadoras, constituye uno de los principales retos para las universidades y gobiernos municipales de la Sub-Región.

Bibliografía

González R., Marino J. (Coordinador), Yudey Rodríguez, Elena Rincón Osorio, Pedro Di Novella, Juan Carlos Rodríguez. 2005. Programa de Formación en Gerencia de Servicios Públicos. Caracas: Universidad Simón Bolívar. (Mimeo).

República Bolivariana de Venezuela, *Constitución*. 1999.

Reseña biográfica

Marino J. González R.

Ph.D. en Políticas Públicas (1998). Universidad de Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs (GSPIA). Estados Unidos.

Cargo actual: Profesor Titular (a dedicación exclusiva) del Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Simón Bolívar (USB). Investigador de la Unidad de Políticas Públicas de FUNINDES-USB, Caracas, Venezuela.

Áreas de docencia: políticas públicas y políticas de salud.

Miembro (Nivel III) del Programa de Promoción del Investigador (PPI), 2003-2006.

Dirección postal:

Coordinación de Ciencia Política

Universidad Simón Bolívar

Apartado Postal 89000

Zona Postal 1080-A

Baruta, Edo. Miranda

Venezuela

Teléfono: 58-212-9063611

Fax: 58-212-9063771

Dirección electrónica: margonza@usb.ve