



## LA GESTIÓN DE PERSONAL EN LA ALCALDÍA DE SAN FRANCISCO: DESDE SU ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

(Personnel Management In The Municipality Of San Francisco: From Its Organizational Structure)

### **Gamboa, Luisa**

Universidad del Zulia, Venezuela  
[lgamboafereira@gmail.com](mailto:lgamboafereira@gmail.com)

### **López, Mirtha**

Universidad del Zulia, Venezuela  
[lopez\\_mirtha@yahoo.com](mailto:lopez_mirtha@yahoo.com)

### **De Añez, Silenis**

Universidad del Zulia, Venezuela  
[silenisa@yahoo.es](mailto:silenisa@yahoo.es)

**Enviado:** 03/04/2014

**Recibido:** 06/05/2014

### **RESUMEN**

El propósito de este trabajo es describir la estructura organizativa de la gestión de personal en la Alcaldía del municipio San Francisco del estado Zulia, durante el periodo 2004-2013. El tipo de investigación es descriptiva, con un diseño de investigación documental y de campo, evolutivo retrospectivo, unieventual. Los resultados revelan que en la Alcaldía de San Francisco, aun cuando se han realizado intentos de reorganización administrativa, la estructura organizativa se caracteriza por una tendencia jerárquica; siendo la toma de decisiones centralizada en la figura del Alcalde, mientras la ejecución de la política laboral es competencia de la Coordinación General de Gestión del Talento Humano. Se concluye que existen lineamientos constitucionales (1999) y legales que promueven la transformación de la gestión de personal en la administración pública, sin embargo, en la práctica municipal, los cambios ejecutados no responden a una planificación integral, sustentada en la unificación de criterios de gestión, que facilite el proceso de transformación de la política laboral promovida por el gobierno nacional.

**Palabras clave:** estructura organizativa, función pública, funcionario municipal, gestión, Venezuela.

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to describe the organizational structure of personnel management in the San Francisco mayor of the municipality, Zulia state, during the period 2004-2013. The research is descriptive, with a design of desk research and field, retrospective evolutionary unieventual. The results reveal that, as mayor of San Francisco, even though attempts have been made on administrative reorganization, the organizational structure is characterized by a hierarchical trend; being centralized decision making in the figure of the Mayor. While the implementation of labor policy is the



responsibility of the General Coordination of Human Resource Management. We conclude that there are constitutional guidelines (1999), and promoting legal transformation of personnel management in the public service, however, municipal practice, do not respond to changes implemented comprehensive planning, based on the unification of management criteria, to facilitate the transformation of labor policy promoted by the national government.

**Keywords:** organizational structure, public service, municipal official, management, Venezuela.

## INTRODUCCIÓN

La gestión de personal adquiere relevancia como “determinante de la efectividad organizacional en el ámbito público” (Kiriakidis, 2005), al convertirse en el eje central entre las necesidades del personal y las prioridades de la organización, lo cual conlleva a definir estrategias que identifiquen las necesidades y conduzcan el desarrollo de los funcionarios considerados individual y colectivamente, en función de la efectividad.

En esta perspectiva, la estructura organizativa ha de responder a la transformación del funcionamiento del sector público, a fin de conseguir la misión esencial de los entes públicos de satisfacer las prioridades de la sociedad; sin distingo alguno.

Al respecto, señala Oszlak (2003) que “una estructura bien diseñada debe reflejar, implícitamente, un esquema racional de división del trabajo, que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos, de modo de facilitar el logro de los resultados que, en última instancia, justifican la existencia institucional”. Por lo tanto, la gestión de personal no puede estar disociada del diseño de las estructuras organizativas formales, así como de su pertinencia con la comunidad.

En las organizaciones públicas, la estructura organizativa aun cuando responde a contextos particulares, coinciden en procesos comunes a sus competencias de acuerdo a los distintos niveles de gobierno, dado que, siguiendo a Antonorsí (1991), “las atribuciones, las responsabilidades, las estructuras organizativas, los procesos de trabajo, los procedimientos administrativos están formalmente definidos por leyes y reglamentos de variados tipos”; no obstante, presentan similitud en tanto son diseñadas y vinculadas con el ámbito de actuación de cada nivel de gobierno y, las diferencias existentes pueden responder a los criterios de las autoridades de turno.

El propósito de esta investigación es describir los cambios que se han producido (2004-2013) en la Alcaldía de San Francisco, con el objeto de adecuar la estructura organizativa de la institución, siguiendo los lineamientos del gobierno municipal de turno; estos cambios se analizan a partir de los documentos normativos y de gestión correspondientes al periodo de estudio.



## EL MUNICIPIO: PODER POPULAR AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

En la actualidad de América Latina, como efecto de la globalización del sistema económico y financiero, así como del intercambio cultural, las instituciones municipales enfrentan nuevos desafíos y el municipio adquiere una relevancia política, al convertirse en el espacio privilegiado de decisión de lo público.

Hoy no existe un modelo único de construcción de lo local, sino que las distintas propuestas aportadas por las diversas culturas y tradiciones son asumidas y reconocidas, en tal sentido, el municipio constituye “una verdadera democracia de proximidad, de participación de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, de reforzamiento de las identidades colectivas integradoras” (Castillo y col. 2001).

En el contexto de las reformas del Estado, los municipios representan una fuente esencial de progreso, cultura y libertades, por ello el municipio asume el rol de articulador y promotor de las expectativas y deseos de la comunidad, convirtiendo a los ciudadanos como punto de referencia de las políticas públicas.

En cuanto a la concepción del municipio como un sistema político, Kelly (1993) señala que es una “estructura para la toma de decisiones con respecto a la vida colectiva dentro de un territorio relativamente pequeño, subordinado a la soberanía de la nación”. Desde esta perspectiva, López y Peña (2000) consideran el municipio como “la instancia política más cercana a la población y, por lo tanto, la mayor posibilidad que tienen los ciudadanos de plantear sus demandas sociales”.

Desde esta perspectiva, en la mayoría de los países con sistema de gobierno democrático el municipio se concibe como la unidad política primaria, autónoma y con personalidad jurídica propia, constituyéndose en la instancia gubernamental más próxima al ciudadano, con potestad política y administrativa, y con mayores posibilidades de trabajar en corresponsabilidad con la comunidad.

En la realidad política, económica y social en la cual se desenvuelve el municipio participan una diversidad de actores y organizaciones que inciden y condicionan las acciones que el gobierno municipal emprende en pro del desarrollo local. Cabe destacar lo señalado por Carucci (1997), quien expresa que

“en la búsqueda de sus metas de bienestar económico y social, a diferencia de otros ámbitos de gestión, donde los canales de comunicación tienen un alcance sumamente restringido, en el municipio se acentúa la interrelación de la autoridad municipal con otros sujetos externos como son las comunidades y el sector privado”.

De acuerdo con López (2001), siguiendo a Cormick (1997), para la recuperación del rol del municipio y su fortalecimiento institucional es preciso abordar algunas funciones, tales como: a) la función legislativa como respuesta a las demandas de la sociedad y expresión de pluralidad política; y b) la función de control sobre el ejecutivo.



Para lograr esta reformulación, se requiere “mayor autonomía institucional y financiera, eficiencia en el manejo de los recursos, participación de la comunidad, cooperación intermunicipal activa y, mejoramiento de su propia capacidad de gestión” (López, 2001).

En síntesis, para el fortalecimiento institucional del municipio se requiere de la participación de los distintos actores que inciden y condicionan las acciones del gobierno local, con el fin de lograr que el municipio se transforme en poder popular al servicio de la sociedad; lo cual exige una serie de acciones, entre las cuales destacan: 1) un nuevo estilo de gobierno local que no esté centrado en la figura del Alcalde y se incorpore en la toma de decisiones; 2) articular mecanismos para que el ciudadano asuma conjuntamente con el gobierno la responsabilidad en la prestación de los servicios públicos básicos; 3) introducir reformas (reestructuración organizativa, desburocratización de normas y procesos); y 4) establecer una carrera profesional del personal al servicio de los gobiernos locales, relativo al reclutamiento y selección basado en el principio del mérito y capacidad adecuada a las necesidades de la organización.

### **FUNCIÓN PÚBLICA: UN ELEMENTO DE PALANCA PARA LA GESTIÓN LOCAL**

En la actualidad, la función pública constituye uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos, convirtiéndose en el eje fundamental de las reformas en la gestión de las políticas públicas relacionadas con el personal. Es por ello, que el estudio y análisis de la función pública adquiere una importancia notoria en el marco de los procesos de transformación.

En tal sentido, la función pública se diseña y opera como un sistema integrado de gestión, cuyo propósito es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización y de esta manera generar resultados con base a las prioridades de la organización (Di Paolo, 2009).

La esencia de la función pública radica en el conjunto de relaciones que vinculan a los funcionarios con la administración pública, y la misma busca dar respuestas a la naturaleza jurídica de esa relación. Al respecto, De Pedro (2004) apunta que la función pública es definida como el régimen jurídico del personal al servicio de la administración pública, es decir, abarca al conjunto de normas de todo tipo que regulan a los funcionarios con la administración pública, cualquiera sea el sistema o modelo de servicio adoptado.

Por otra parte, cuando se considera la función pública como institución de Derecho Público, De Pedro (1997), siguiendo a Bielsa (1960), señala que debe ser examinada bajo la óptica de la ciencia de la administración, porque registra niveles de eficiencia, organización, economía y moralidad, es decir, los que se consideran como principios rectores de la actividad administrativa.

Desde la perspectiva del contenido de la función pública, Becerra (2009) afirma que está conformada por los órganos, el régimen, la organización y estructura de la administración de personal, así como el conjunto de individuos que la integran; asumiendo



la función pública como “reflejo del grado de civilidad, tradiciones, geografía y estructuras políticas, económicas de un país”.

Vista la función pública como proceso, Oszlak (2003) hace referencia a la profesionalización de la misma, al afirmar que a partir de éste “las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer del personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades”.

A través de la profesionalización de la función pública se busca garantizar en la gestión, la profesionalidad y objetividad de los funcionarios, así como la vocación de servicio y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las distintas esferas gubernamentales.

En la gestión local la función pública adquiere una singular relevancia, debido a que los diferentes enfoques advierten el valor de las personas como elemento de palanca para el desarrollo local, dado que son éstas quienes movilizan o no los demás componentes de la organización.

En tal sentido, los gobiernos locales como centros de poder político y administrativo requieren de la profesionalización de sus funcionarios públicos, de modo que promuevan iniciativas en el personal para elaborar, procesar e impulsar respuestas para el desarrollo de la comunidad social. Al respecto, Olivos (2003) expresa:

“Los gobiernos locales disponen de atribuciones y recursos públicos, los cuales están obligados a destinarlos a la prestación del servicio público que responda a las demandas sociales; si esta no se cimienta en instituciones estructuras y prácticas profesionales, difícilmente se logra dar respuestas de calidad y atención a los ciudadanos. De este modo, debe articularse a la acción del gobierno municipal la profesionalización del servicio público, en atención a las exigencias de la ciudadanía, para que no llegue a sobreponerse la acción pública a las demandas ciudadanas”.

Considerando los planteamientos expuestos por los autores, en los procesos de transformación de las políticas públicas el estudio de la función pública tiene un carácter relevante, dado que constituye el conjunto de normas reguladoras del vínculo entre la administración pública y las personas que prestan su servicio en ella.

### **INSTANCIA RESPONSABLE DE LA GESTIÓN DE PERSONAL**

Durante la democracia representativa en nuestro país el ente encargado de la gestión de personal en la administración pública nacional fue la Oficina Central de Personal (OCP), la cual fue creada en 1970 con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa (LCA). De acuerdo con esta Ley, dicho ente tenía por objeto la elaboración, organización, supervisión y ejecución de los distintos procesos que integraban el sistema de administración de personal, tal como lo establece en sus artículos 8 y 10. (Congreso Nacional, 1970).



La OCP estaba adscrita a la Presidencia de la República de Venezuela (órgano ejecutivo nacional), con el carácter de órgano rector del sistema de administración de personal en el ámbito nacional, cuyo propósito fue la implantación y mantenimiento del sistema de personal previsto en la LCA.

En tal sentido, en función a las políticas definidas por la OCP en el ámbito regional y local, la administración de personal era ejercida por las Oficinas de Personal de cada organismo. Las mismas estaban dirigidas por un funcionario de carrera y entre sus atribuciones destacaban la de dirigir la aplicación y mejoras de las normas y procedimientos en esta materia, así como proponer ante la máxima autoridad administrativa de los entes públicos respectivos, los nombramientos de ingreso (Ley de Carrera Administrativa, artículos 11 y 12) (Congreso Nacional, 1970).

En el contexto del proceso de transformación del aparato público, iniciado a partir de la elección de Hugo Chávez Frías como Presidente de Venezuela en diciembre de 1998; se crea en 1999, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), que pasa a sustituir a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), todo esto entra en vigor con la publicación del Decreto Presidencial No.380 de fecha 07-10-99, publicado en Gaceta Oficial No.36.829 de fecha 15-11-1999.

Cabe destacar que al MPD se le asigna la responsabilidad en materia de política de administración de personal, la cual era competencia de la Oficina Central de Personal.

Entre las funciones formales del MPD (2004) en relación con el sistema de administración de personal, se destacan:

“(…) 9) La regulación, formulación y seguimiento de las políticas de la función pública, 10) La regulación y formulación de las políticas de reclutamiento, selección, formación, evaluación, promoción, remuneración, seguridad social y egreso de los funcionarios públicos, 11) La supervisión y coordinación de las oficinas de personal en la administración pública nacional, así como las competencias que señale la Ley del Estatuto de la Función Pública y, 12) La evaluación de la gestión de los recursos humanos de los órganos de la administración centralizada y descentralizada funcionalmente”.

Bajo esta perspectiva, la administración de personal constituye un eje esencial a fin de que responda a las nuevas exigencias de la administración pública; a través de la formulación y ejecución de políticas que conduzcan a un efectivo sistema de administración de personal. Al respecto, señala Fernández (2003), que los sistemas de administración de personal contribuyen con la eficiencia y la eficacia de la concepción del Estado, y su modelo de la dinámica administrativa.

En el 2002 se establecen lineamientos político-administrativos a través de la aprobación de la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP) (Asamblea Nacional, 2002), cuyo objeto, según su primer artículo, es el de regular:



“las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, lo que comprende: 1. El sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas. 2. El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro”.

Con esta nueva concepción en materia de personal en el aparato público se pretende superar las limitaciones de integración de la administración de personal en los distintos niveles de gobierno, dado que la LCA de 1970 sólo regulaba el sistema de personal en la administración pública nacional, la cual era responsabilidad de la Oficina Central de Personal.

En función a lo descrito, según el artículo 7 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (Asamblea Nacional, 2002) se le asigna al Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) la responsabilidad de la planificación del desarrollo de la función pública que realiza a través del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional.

Este Viceministerio tiene adscritas cuatro Direcciones Generales, a saber: 1) Desarrollo Institucional, 2) Coordinación y Seguimiento, 3) Relaciones Laborales y, 4) Desarrollo de los sistemas de personal. Cabe destacar, que la responsabilidad de la capacitación del funcionario público, corresponde a la Dirección de Coordinación y Seguimiento del Personal (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Estructura Organizativa. Instancia responsable de la gestión de personal en Venezuela: Ministerio de Planificación y Desarrollo**



**Fuente:** Información obtenida a partir de documento de gestión (2004). Elaboración propia.

Con la reelección del Presidente de la República Hugo Chávez Frías en el 2006, en “la búsqueda de una reorientación del rol del Estado y de la sociedad, y la concepción de un nuevo modelo económico” (Finol, 2010) se producen cambios estructurales en el aparato público venezolano, entre los cuales se destaca el cambio en la denominación de los ministerios al incorporar el término poder popular a cada uno de ellos. A partir de esa fecha al Ministerio de Planificación y Desarrollo se le denomina Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013) (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2006).

Posteriormente, en el 2010, se adoptan cambios organizativos en el ejecutivo nacional, modernizando la estructura orgánica y funcional a fin de optimizar su eficiencia; producto de ello se fusionan el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo y, el Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas, y se conforma un nuevo ministerio denominado Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (MPPPF) (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.358) el objeto de este ministerio es:

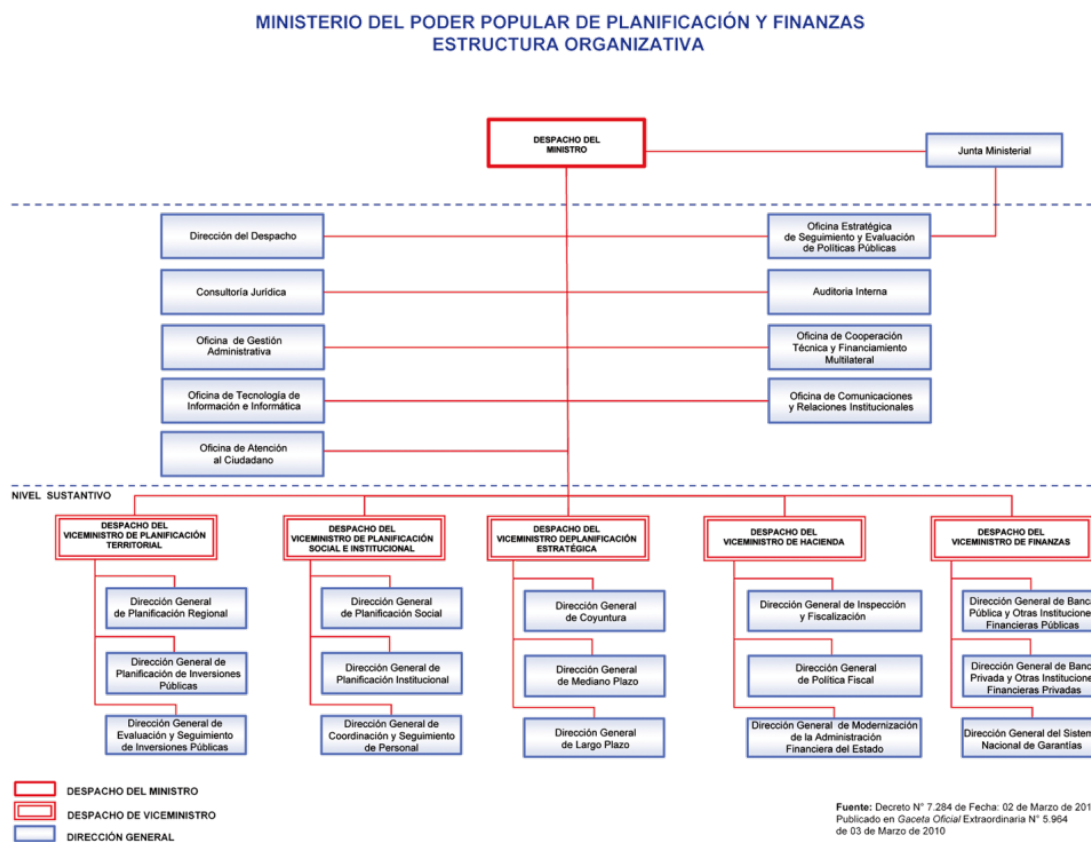
“articular armónicamente las actividades del Ejecutivo Nacional en la regulación, formulación y seguimiento de políticas en materia de planificación estratégica, territorial, social, institucional, tanto en el mediano y en el largo plazo, así como la preparación de sus proyecciones y alternativas. De igual manera corresponde a



este despacho la planificación y coordinación del desarrollo de los sistemas integrados de la administración de hacienda y finanzas del sector público, en el marco del modelo de desarrollo socialista. Todo ello en beneficio de la calidad de vida de nuestro pueblo soberano” (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2010a).

En el Gráfico 2, se muestra la nueva estructura organizativa del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, en la cual se evidencia que se cambia la denominación del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (VPDI), encargado de la política formal dirigida a los funcionarios públicos y, pasa a ser el Viceministerio de Planificación Social e Institucional, continuando con la responsabilidad en materia de administración de personal.

**Gráfico 2. Estructura organizativa del MPPPF**



**Fuente:** Gaceta Oficial Extraordinaria, número 5964 (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2010b).

En la mencionada estructura, se observa que de las cuatro direcciones generales adscritas al viceministerio antes mencionado, hasta el año 2009, sólo se mantiene con la misma denominación la de Coordinación y Seguimiento de Personal, a la cual se le



agregan las funciones de las direcciones de Sistemas de Personal y de Relaciones Laborales y éstas últimas desaparecen del organigrama; mientras que a la Dirección de Desarrollo Institucional se le cambia la denominación por Dirección de Planificación Institucional y, se crea una nueva Dirección de Planificación Social.

En esta nueva estructura de la Dirección General de Coordinación y Seguimiento del Viceministerio de Planificación Social e Institucional (2010), adscrito al Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, se destacan las funciones vinculadas con los procesos básicos de la gestión de personal, a saber:

“a) Formular y evaluar las directrices y políticas del sistema de reclutamiento y selección del personal; (...) e) Coordinar los diversos regímenes de carrera administrativa o funcionarial en todos sus niveles; (...) h) Dirigir, coordinar y supervisar la actualización del Registro Nacional de Funcionarios Públicos; (...) j) Supervisar y coordinar las oficinas de personal de los organismos del sector público y; (...) m) Proponer los lineamientos para la elaboración de los proyectos de reglamentos, normas y resoluciones del sistema de la función pública” (artículo 30, Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas) (Asamblea Nacional, 2010).

Formalmente, en los artículos 6 y 10 de la Ley del Estatuto de la Función Pública se establece que la ejecución de las políticas del sistema de administración de personal, de los distintos órganos y entes de la administración pública; es responsabilidad de las Oficinas de Recursos Humanos, entre sus funciones, se destacan: a) Elaborar el plan de personal, b) Dirigir la aplicación de normas y procedimientos en esta materia, c) Dirigir y coordinar los programas de desarrollo y capacitación del personal, d) Organizar los concursos que se requieran para el ingreso del personal (Asamblea Nacional, 2002).

En el ámbito local, la política formal de personal responde a los lineamientos nacionales. En tal sentido, la gestión de la función pública es competencia de los alcaldes o alcaldesas (responsables del órgano ejecutivo municipal), mientras que la ejecución de la gestión le corresponde a las oficinas de recursos humanos, establecidas en cada organigrama de la institución local.

La política de personal de los funcionarios municipales, estaba prevista en el documento normativo que orienta la administración municipal, denominado Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>1</sup> en la cual se establece que el sujeto responsable de la gestión sobre esta materia corresponde a la autoridad ejecutiva municipal, al expresar en su artículo 74 que: “El Alcalde como jefe de la rama ejecutiva, ejercerá la máxima autoridad

---

<sup>1</sup> Esta ley tuvo su antecedente en la LORM de 1978, en la cual el gobierno municipal estaba en manos del Concejo Municipal, que tenía un carácter deliberante, normativo y administrativo, y este Concejo Municipal debía designar mediante concurso a un Administrador Municipal, quien venía a ejercer la función del órgano ejecutivo de la administración, y que bajo su responsabilidad tenía la administración del personal (Romero, 2011).

en materia de administración de personal, por ello podrá nombrarlo de acuerdo a los procedimientos establecidos” (Congreso Nacional, 1989).

Posteriormente, esta ley es modificada en el 2005, producto de las nuevas exigencias de organización de la sociedad a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) y se crea la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), la cual asigna la responsabilidad en materia de administración de personal, al representante del poder ejecutivo local, al señalar que: “El alcalde o alcaldesa ejerce la máxima autoridad sobre la administración de personal y, en tal carácter puede ingresarlo y nombrarlo, de acuerdo con los procedimientos administrativos previstos en la respectiva ordenanza” (Ley Orgánica del Poder Público Municipal, artículo 88).

Siguiendo estos lineamientos formales, se evidencia que se mantiene la responsabilidad de la definición de la política del sistema de administración del personal que labora en las alcaldías, en el alcalde o alcaldesa; sin embargo, no se especifica la unidad administrativa responsable de la ejecución de dicha política.

Cabe destacar, que posteriormente se especifica la competencia en esta materia a las oficinas de recursos humanos de las alcaldías (Artículo 6 de la Ley del Estatuto de la Función Pública) (Asamblea Nacional, 2002).

En síntesis, a nivel de la administración pública nacional la instancia responsable de definir la política de administración de personal es la Dirección General de Coordinación y Seguimiento, adscrita al Viceministerio de Planificación Social e Institucional del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas; mientras que a nivel local, la responsabilidad es de la máxima autoridad ejecutiva, la cual es el Alcalde o Alcaldesa; correspondiendo a las Oficinas de Recursos Humanos la ejecución de la política de administración de personal.

## **EL CONTEXTO DE REFERENCIA**

En este apartado, se propone reseñar algunos aspectos generales sobre el contexto histórico-geográfico del municipio San Francisco, a fin de ampliar la información empírica con relación a esta unidad de análisis de investigación. La referencia presentada se obtuvo a partir de las entrevistas realizadas (Villalobos, 2013; Vielma, 2013; Soto, 2013), así como de las referencias bibliográficas relacionadas con este aspecto (Ferrer, 2006).

El municipio San Francisco se ubica en el noroeste del estrecho del Lago de Maracaibo, tiene una forma rectangular que se extiende desde las márgenes del lago. Ocupa una superficie de 164 km<sup>2</sup>, que constituyen el 0,33% de la superficie del estado Zulia. Su capital es el centro poblado de San Francisco (ubicado en la parroquia San Francisco) y políticamente se encuentra dividido en seis parroquias: San Francisco, Francisco Ochoa, Domitila Flores, Los Cortijos, El Bajo y Marcial Hernández (Palomares (2012).



Tiene una profunda historia desde 1884, cuando los misioneros franciscanos completan una serie de fundaciones misionales en toda la cuenca del Lago de Maracaibo. Desde el siglo XVII, en el momento en el que Maracaibo adquiere la autonomía administrativa, quedan bajo sus dominios los territorios de la planicie de Maracaibo, entre los cuales se encontraba San Francisco; posteriormente al constituirse Maracaibo como Distrito en 1869, el territorio San Francisco queda como un municipio foráneo de la ciudad capital.

En las sesiones del Concejo Municipal de 1881, cuando se eligieron las Juntas Parroquiales, se reconoce oficialmente por primera vez el nombre de San Francisco para referirse al actual municipio; en la división política del estado Zulia de 1897 se presentaban los vecindarios del hoy municipio San Francisco.

En 1948 se modifica la Constitución de 1947, haciendo énfasis en la modernización, centralización administrativa, constituyendo el municipio como célula primordial de la democracia; de este modo, San Francisco aparece como el séptimo municipio del Distrito Maracaibo.

Con la creación de la nueva Ley de División Político-Territorial del estado Zulia en 1989, el estado quedó dividido en municipios y éstos en parroquias, y desaparece el término Distrito. Se crearon cinco nuevos municipios y al de Maracaibo se le añadieron diez nuevas parroquias; a partir de esta fecha, las parroquias pertenecientes del municipio San Francisco pasaron a conformar las diecinueve parroquias del municipio Maracaibo.

Los intentos por transformar a San Francisco en un espacio con autonomía se remontan al año 1969; sin embargo, fue en 1994, cuando el diputado Saady Bijani presentó a la Asamblea Legislativa del estado Zulia un proyecto de Ley de Reforma Parcial a la Ley de División Político-Territorial del estado de fecha 1989; esta propuesta consideró la creación de cuatro municipios, entre los cuales destaca el municipio autónomo Maracaibo Sur.

El referido proyecto de ley fue aprobado en enero de 1995 y de este modo San Francisco se transformó en municipio autónomo, conformado por seis parroquias, de las cuales cuatro pertenecían al municipio Maracaibo (Marcial Hernández, Francisco Ochoa, San Francisco y Domitila Flores), y dos nuevas parroquias (El Bajo y Los Cortijos).

En el municipio San Francisco se han elegido dos alcaldes para ejercer cuatro periodos de gobierno desde su creación en 1995, como municipio autónomo, siendo Saady Bijani el primer alcalde, en representación del Partido Social Demócrata Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI); y ejerció la responsabilidad durante tres periodos consecutivos de gobierno municipal (1996-2000; 2000-2004 y 2004-2008), el cuarto período (2008-2012), bajo la responsabilidad de Omar Prieto, con el apoyo del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) (Tabla 1).



**Tabla 1. Alcaldes Electos en el Municipio San Francisco**

PERIODO	ALCALDE	PARTIDO/ALIANZA	% DE VOTOS	FECHA DE ELECCIÓN
1996-2000	Saady Bijani	COPEI		Diciembre 1995
2000-2004	Saady Bijani	COPEI	43,93	Julio 2000
2004-2008	Saady Bijani	COPEI	43,48	Octubre 2004
2008-2012	Omar Prieto	PSUV	47,72	Noviembre 2008

**Fuente:** [www.cne.gob.ve](http://www.cne.gob.ve). Elaboración propia

### **LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA EN LA ALCALDÍA DE SAN FRANCISCO**

A continuación, se propone estudiar los cambios más resaltantes planteados en la estructura organizativa de las dependencias centrales de la Alcaldía de San Francisco durante el periodo 2004-2013, en particular la unidad relacionada con la gestión de personal, los cuales se muestran a partir de las normativas locales aprobadas por el Concejo Municipal; la revisión y análisis de los informes de gestión correspondientes al periodo de estudio, así como de la observación realizada durante las entrevistas a los informantes clave de la alcaldía.

La estructura organizativa constituye un elemento clave en el proceso de modernización en la administración pública, en particular en la municipal, por lo cual se requiere la transformación de estructuras piramidales por nuevos diseños organizativos. Al respecto, Kliksberg (1998) propone que “se requiere avanzar hacia estructuras más abiertas, flexibles y participativas. El diseño de las estructuras organizacionales no es un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar el cumplimiento de objetivos”; de este modo se hace posible que respondan con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que demanda la sociedad.

En la Alcaldía de San Francisco, durante el periodo que abarca esta investigación, se han producido cambios significativos a objeto de adecuar la estructura organizativa de la institución siguiendo los lineamientos del gobierno de turno, estos cambios se detectan a partir de los documentos normativos y los documentos de gestión respectivos.

En el 2005, bajo el gobierno de Saady Bijani<sup>2</sup>, se instruyó a los funcionarios designados a ocupar cargos a nivel de la alta gerencia para que procedieran a realizar las evaluaciones organizativas y de personal, con el fin de aplicar la reestructuración y

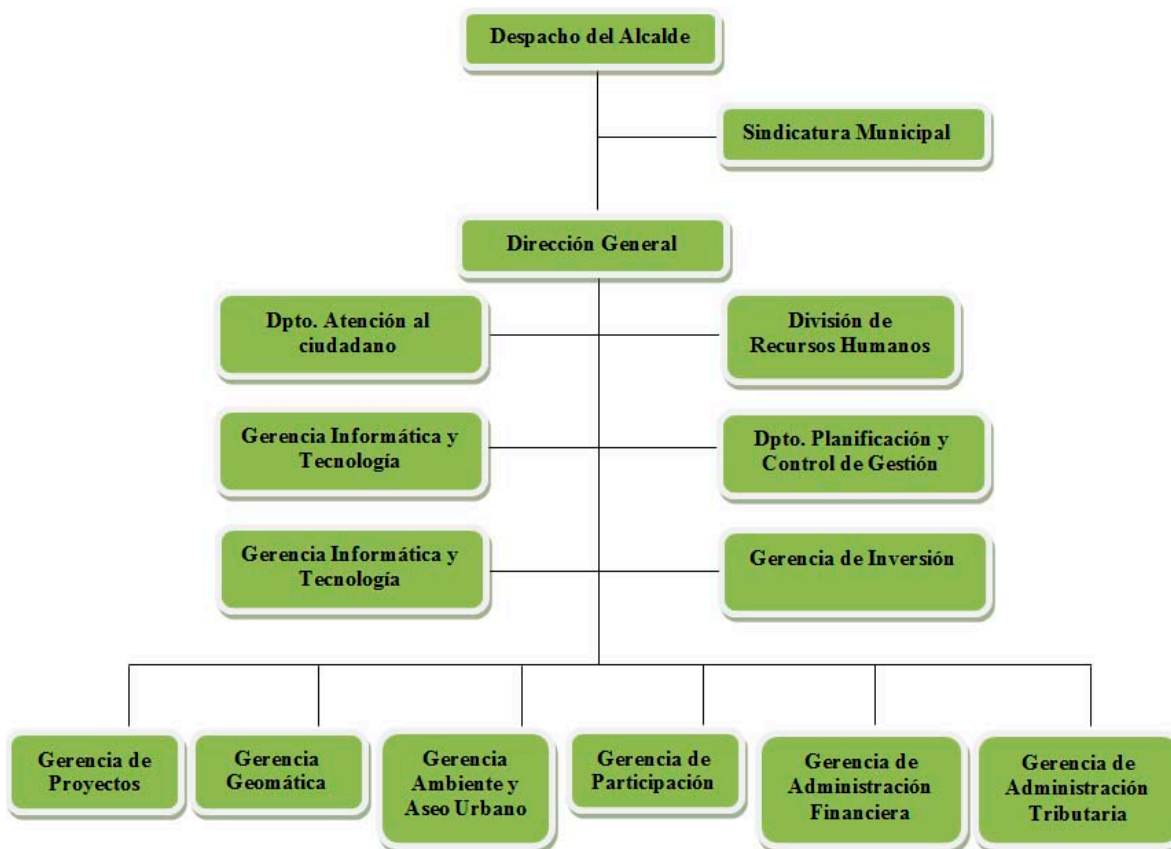
---

<sup>2</sup> Tercer periodo de gobierno consecutivo, desde 1996.

reorganización administrativa de la Alcaldía (artículo 2, Gaceta Municipal del Municipio San Francisco) (Concejo del Municipio San Francisco, 2005a).

Producto de la reestructuración realizada en el 2005 se incorpora a la Gerencia General de la Alcaldía, la Coordinación General de Recursos Humanos, publicada en el artículo 1 de la Gaceta Municipal del Municipio San Francisco (Concejo del Municipio San Francisco, 2005b). Esta nueva estructura entró en vigencia el 01 de enero de 2006 y se mantuvo hasta 2010, cuando se aprueba la actual. En el gráfico 3 se muestra la estructura del 2006:

**Gráfico 3. Estructura Organizativa de la Alcaldía del municipio San Francisco en el periodo 2006-2009**



Fuente: elaboración propia. Información obtenida a partir del documento normativo (2005).

Cabe destacar que en el documento normativo de reestructuración y reorganización administrativa de la Alcaldía se estableció la creación del reglamento interno para regular



su organización y funcionamiento, con el objeto de definir, establecer y delimitar las funciones y atribuciones de cada una de las unidades administrativas y operativas. Sin embargo, fue en el 2008<sup>3</sup> cuando se aprueba este reglamento; la unidad referida a la gestión de personal que en el Decreto de creación de la nueva estructura (Concejo del Municipio San Francisco, 2005a) se denominó Coordinación General de Recursos Humanos, en el referido reglamento fue denominado División de Recursos Humanos, obviando de esta manera lo dispuesto en el decreto de reestructuración administrativa.

La División de Recursos Humanos, adscrita a la Gerencia General, fue definida como una unidad técnica especializada de apoyo a toda la organización, entre sus funciones se destacan las vinculadas al objeto de estudio:

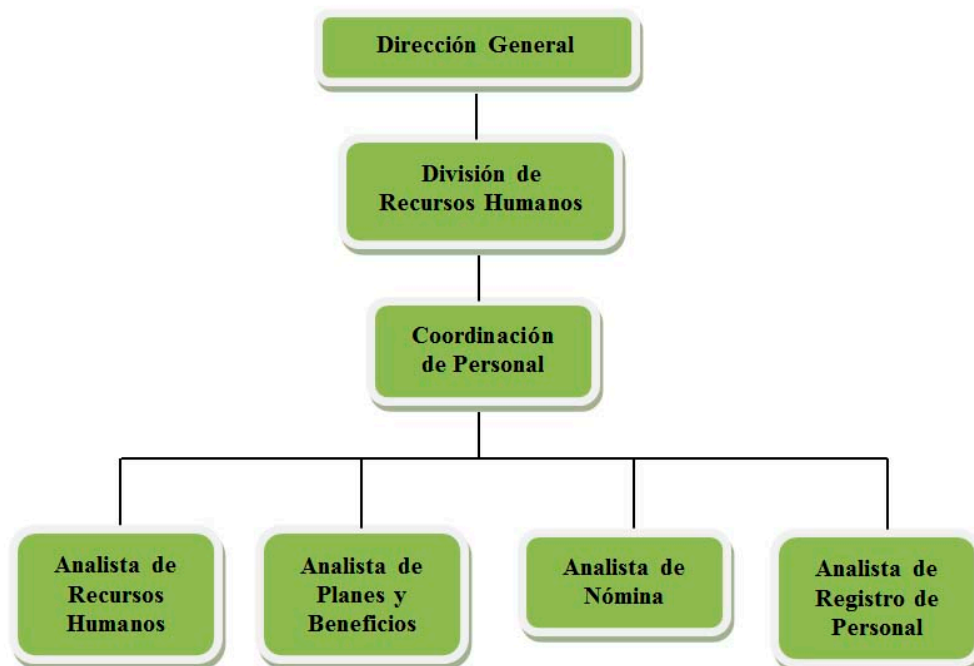
“a) Realizar los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, clasificación, promoción, capacitación y adiestramiento del capital humano adscrito a la alcaldía; b) Programar, coordinar, evaluar y registrar las acciones de capacitación y adiestramiento del capital humano, con la participación de los gerentes respectivos” (Artículo 9 del Reglamento Interno para la Organización y el funcionamiento de la Alcaldía de San Francisco) (Concejo del Municipio San Francisco, 2008).

Esta División de Recursos Humanos estaba conformada por una unidad denominada Coordinación de Personal bajo la responsabilidad de un Coordinador de Personal, quien tenía a su cargo cuatro (4) analistas: 1) Recursos Humanos; 2) Nómina; 3) Planes y Beneficios y, 4) Registro de Personal (Alcaldía de San Francisco, 2007) (Gráfico 8).

---

<sup>3</sup> *Bajo el gobierno de Gisela Velasco, alcaldesa encargada a partir del 04-08-2008, cuando el Alcalde electo Saady Bijani, se separó del cargo para participar como candidato en las elecciones regionales para el período 2008-2012.*

**Gráfico 4. Estructura Organizativa de la División de Recursos Humanos de la Alcaldía del municipio San Francisco (2006-2008)**



**Fuente:** elaboración propia. Información obtenida a partir del documento de gestión (2007).

Producto de las elecciones regionales y municipales en el 2008, asume como alcalde del municipio San Francisco Omar Prieto Fernández, para el período de gobierno 2008-2012. En función a la nueva concepción del Alcalde electo, se inicia un proceso de cambios estructurales en el órgano ejecutivo, los cuales se concretan en el 2009 con la aprobación de la ordenanza de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía Bolivariana del municipio San Francisco<sup>4</sup>, entre las características básicas sobre la materia de personal, se destacan:

“(…) II) Sistémica, en cuanto crea y moviliza procesos interactuantes, entramando y matriciando las normas y procedimientos administrativos, con los procesos operativos y de los sistemas de talento humano y m) Fomenta la identificación del servidor público con su trabajo y con la institución, forjando la cultura

<sup>4</sup> El tiempo transcurrido desde que el Alcalde Omar Prieto asume el cargo hasta el decreto de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía, fue de un año. La misma se hizo efectiva a partir del 01-01-2010.



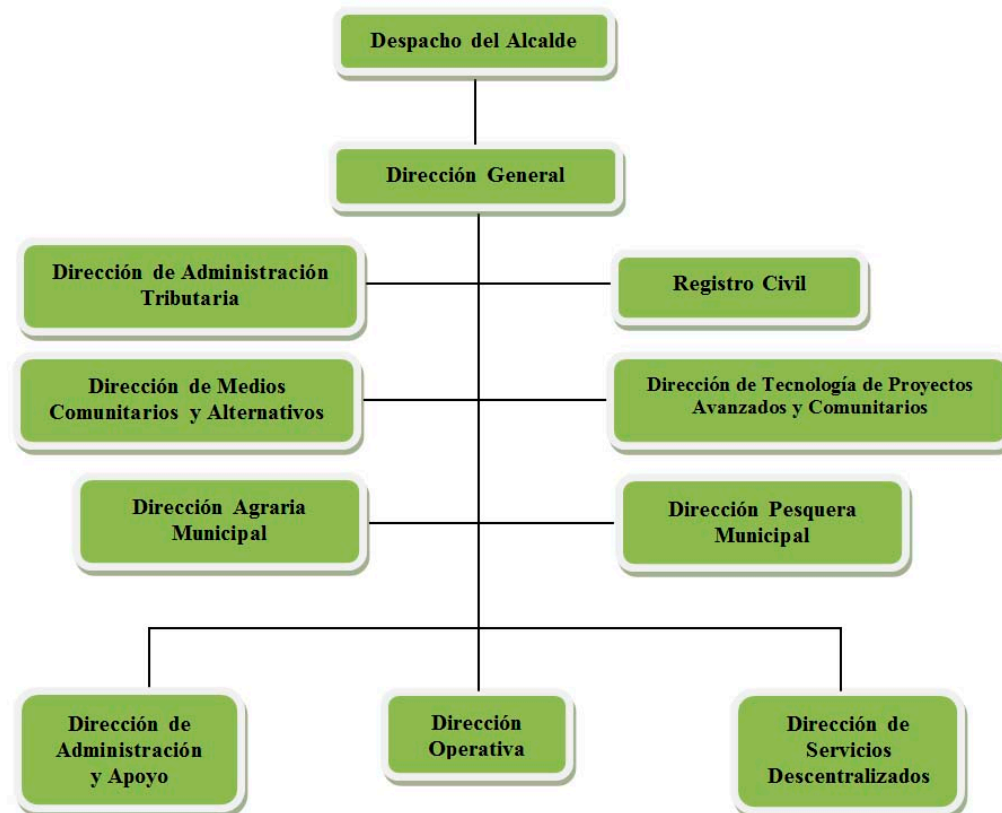
organizacional interna y con el entorno” (artículo 1, Ordenanza de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía Bolivariana del Municipio San Francisco, 2009) (Concejo del Municipio San Francisco, 2009).

En el contexto de los cambios estructurales, producidos por la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía, se mantiene la Dirección General, con el objetivo de:

“asistir y apoyar al Alcalde en la definición y gestión de las políticas del municipio, y a los servidores públicos responsables de las diferentes unidades administrativas y operativas de la Alcaldía, en el desarrollo de los planes, programas y proyectos” (artículo 3, Ordenanza de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía Bolivariana del Municipio San Francisco, 2009) (Concejo del Municipio San Francisco, 2009).

Esta Dirección General tiene adscritas las siguientes direcciones: a) Administración Tributaria; b) Medios Comunitarios y Alternativos; c) Tecnología y Proyectos Avanzados y Comunitarios; d) Agraria Municipal; e) Pesquera Municipal; f) Administración y Apoyo; g) Operativa y, h) Servicios Descentralizados (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Estructura Organizativa de la Alcaldía Bolivariana del Municipio San Francisco (2009)**



**Fuente:** elaboración propia. Información obtenida a partir del documento de gestión (2009).

La Dirección de Administración y Apoyo está conformada por cuatro coordinaciones generales, a saber: 1) Gestión del Talento Humano; 2) Planificación, Gestión y Proyectos Especiales; 3) Administración; 4) Comunicación y Relaciones Interinstitucionales (Gráfico 6). Esta dirección tiene como objeto:

“planificar, dirigir, supervisar, ejecutar, controlar y evaluar los procesos administrativos, financieros y contables; la planificación y presupuesto; la gestión del talento humano; la tecnología y servicios de información; y de comunicación y relaciones interinstitucionales de la Alcaldía, actuando como base de apoyo y acompañamiento al resto de las unidades organizativas de la Alcaldía e institutos públicos municipales que realizan la parte operativa, garantizando el cumplimiento de las normas y los objetivos del gobierno municipal” (artículo 3, Ordenanza de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía Bolivariana del Municipio San Francisco) (Concejo del Municipio San Francisco, 2009).

**Gráfico 6. Estructura Organizativa de la Dirección de Administración y Apoyo (2009)**



**Fuente:** elaboración propia. Alcaldía de San Francisco (2009).

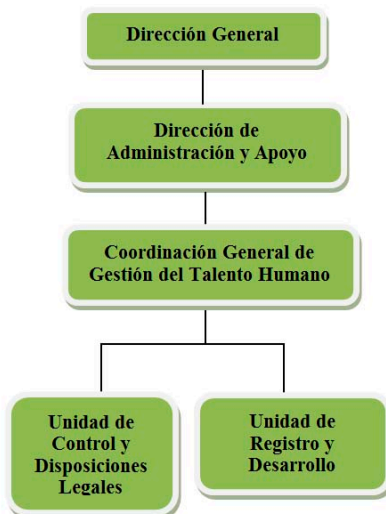
Formalmente, la Dirección de Administración y Apoyo tiene la responsabilidad de la administración del personal que labora en la Alcaldía, la cual cumple a través de la unidad denominada Coordinación General de Gestión del Talento Humano, encargada de:

“administrar el recurso humano adscrito a la Alcaldía Bolivariana de San Francisco, mediante la ejecución y aplicación de los subsistemas de talento humano, en cuanto a reclutamiento, selección, clasificación, remuneración, capacitación,

formación, desarrollo, evaluación y bienestar social, dotándola del personal idóneo para el desarrollo óptimo de los procesos administrativos y operativos, y de esta manera garantizar altos niveles de eficiencia y calidad en el desempeño de la gestión municipal” (Artículo 3, Ordenanza de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía Bolivariana del Municipio San Francisco) (Concejo del Municipio San Francisco, 2009).

En el Gráfico 7 se muestra la estructura organizativa de la Coordinación General de Gestión del Talento Humano, la cual tiene bajo su adscripción dos unidades, a saber: 1) Control y Disposiciones Legales y, 2) Registro y Desarrollo.

**Gráfico 7. Estructura Organizativa de la Coordinación General de Gestión del Talento Humano de la Alcaldía del municipio San Francisco (2009)**



**Fuente:** a partir del documento de gestión (2009). Elaboración propia.

En la práctica, la Coordinación General de Gestión del Talento Humano está en relación directa con el Alcalde en cuanto a las acciones en materia de administración de personal (Mendoza, 2013). En tal sentido, no tiene comunicación funcional con la Dirección de Administración y Apoyo, a la cual corresponde su adscripción formal, tal como aparece en el documento normativo respectivo. Cabe destacar, que la Dirección de Administración y Apoyo se relaciona directamente con el Alcalde, sólo en materia de los procesos administrativos, financieros y contables de la administración municipal.

Asimismo, las unidades adscritas a la Coordinación General de Gestión del Talento Humano (Control y Disposiciones Legales, y Registro y Desarrollo) no tienen personal asignado bajo su responsabilidad, ya que el personal adscrito formalmente a estas unidades han sido transferidos a otras dependencias e institutos públicos (Soto, 2013).



Los cambios organizativos ocurridos en la Alcaldía de San Francisco se encuentran formalmente contenidos en los respectivos instrumentos normativos, dictados por el Alcalde y aprobados por el Concejo Municipal. Sin embargo, en la práctica estas políticas de reorganización administrativa formales se distancian de la realidad, debido a que algunas unidades estructurales objeto de estos cambios continúan realizando las funciones anteriores o no se da cumplimiento a la adscripción formal, tal es el caso de la Dirección de Administración y Apoyo con relación a la Coordinación General de Gestión del Talento Humano. Esta situación dificulta las posibilidades de lograr los objetivos formulados en la definición de la política.

Las políticas referidas a la administración de personal en la Alcaldía de San Francisco son definidas directamente por el Alcalde y ejecutadas por la Coordinación General de Gestión del Talento Humano. En cuanto a los planes de personal, actualmente no se elaboran en la Alcaldía; observándose incumplimiento de la obligación contenida en la ley marco que regula el sistema de administración de personal en la administración pública (Ley del Estatuto de la Función Pública; artículos 12,13 y 14) (Asamblea Nacional, 2002).

En la Alcaldía de San Francisco no se observa una política formal de personal, específicamente en materia de capacitación del funcionario público. La unidad organizativa encargada de la gestión de personal, denominada Coordinación General de Gestión del Talento Humano, cumple con las condiciones impuestas por el alcalde, como máxima autoridad. Las funciones que realiza esta coordinación están referidas a las relaciones laborales, tales como elaboración de nóminas, movimiento de personal, beneficios sociales de los funcionarios, entre otras.

## CONCLUSIONES

En la administración pública nacional la instancia responsable de la política de administración de personal es la Dirección General de Coordinación y Seguimiento, adscrita al Viceministerio de Planificación Social e Institucional del Ministerio del Poder Popular de la Planificación y Finanzas; mientras que a nivel local, la responsabilidad es de la máxima autoridad ejecutiva (Alcalde o Alcaldesa), correspondiendo a las Oficinas de Recursos Humanos la ejecución de la política de administración de personal.

El ente encargado de la política formal dirigida a los funcionarios públicos, denominado Viceministerio de Planificación Social e Institucional, a través de la Dirección General de Coordinación y Seguimiento de Personal, no ha planteado un plan que sirva de referencia para producir los cambios necesarios en esta materia. Existen lineamientos constitucionales y legales que promueven la transformación de la administración pública, sin embargo, se evidencia que cada nivel de gobierno, particularmente la Alcaldía objeto de este estudio, ejecutan los cambios sin que exista una planificación integral que permita la unificación de los criterios a seguir en el proceso de transformación promovido por el gobierno nacional.

El plan integral de administración de personal exige una correspondencia con la política institucional, lo cual conlleva la revisión y corrección de los procesos que integran



la gestión de personal, reformular la estructura organizacional, a fin de que sea flexible a los cambios del entorno.

En la Alcaldía del municipio San Francisco se mantiene una estructura organizativa caracterizada por una tendencia jerárquica, algunas disfuncionalidades y marcadas fragmentaciones de ciertas dependencias; a pesar de los intentos de reestructuración administrativa realizadas por los gobiernos municipales de turno. La toma de decisiones en materia organizativa está centralizada particularmente en el Alcalde y en el nivel de alta gerencia; mientras que la ejecución, se encuentra bajo la competencia de la instancia responsable de la gestión de personal respectiva en cada Alcaldía.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antonorsi, M. (1991). Guía Básica para (Re) Organizar. Venezuela. Centro de Documentación y Análisis de Información (CLAD).
- Asamblea Nacional (2002). Ley del Estatuto de la Función pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.522 de fecha 06-09-2002. Venezuela.
- Asamblea Nacional (2010). Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5964 de fecha 03-03-10. Venezuela
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de Venezuela No.5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000. Venezuela.
- Becerra, F. (2009) La Función pública en el ámbito municipal venezolano. Ediciones Funeda.
- Caruci, F. (1997). Elementos de Gerencia Local. Manual para Gerentes Municipales. Venezuela. FUNDACOMUN.
- Castillo, F.; Zafra, M. y Villalba F. (2001). El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la presente década. España. Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Concejo del Municipio San Francisco (2005a). Decreto No.05. Gaceta Municipal del Municipio San Francisco Estado Zulia No. 144 de fecha 31-01-2005. Venezuela.
- Concejo del Municipio San Francisco (2005b). Decreto No.15. Gaceta Municipal del Municipio San Francisco Estado Zulia No. 163 de fecha 30-12-2005. Venezuela
- Concejo del Municipio San Francisco (2008). Reglamento Interno para la organización y el funcionamiento de la Alcaldía de San Francisco. Gaceta Municipal del Municipio San Francisco Estado Zulia No. 215 Extraordinaria de fecha 08-08-2008. Venezuela.
- Concejo del Municipio San Francisco (2009). Ordenanza de la nueva estructura organizativa y funcional de la Alcaldía Bolivariana del Municipio San Francisco. Gaceta



Municipal del Municipio San Francisco Estado Zulia No. 251 Extraordinaria de fecha 25-09-2009. Venezuela.

Congreso Nacional (1975). Ley de Carrera Administrativa. Gaceta Oficial de Venezuela No.1.745 Extraordinario de fecha 23-05-75. Venezuela.

Congreso Nacional (1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial de Venezuela No.4.109 Extraordinario de fecha 15-06-89. Venezuela.

De Pedro, A. (1997). Régimen Funcionario en la Ley de Carrera Administrativa. Vadell Hermanos Editores. Venezuela.

De Pedro, A. (2004). Derecho de la Función pública. La experiencia Venezolana. Vadell Hermanos Editores. Venezuela.

Di Paolo, G. (2009). Globalización e impronta local. España. Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Fernández, J. (2003). Prólogo. En Retos de la Profesionalización de la Función Pública, de Arellano, D.; Egaña, R.; Oszlak, O y Pacheco, R. Venezuela. Centro de Documentación y Análisis de Información (CLAD).

Ferrer, A. (2006). Al transcurrir del tiempo surgió San Francisco orígenes poblamiento y desarrollo. 1688-2005. Venezuela. Ediciones Astro Data, S.A.

Finol, Jenny (2010) Planificación en las Direcciones Universitarias de Relaciones Interinstitucionales, ubicadas en el municipio Maracaibo durante el período 2008-2009. Trabajo de Grado. Maestría en Gerencia Pública. Universidad del Zulia. Venezuela.

Kelly, J. (1993). Gerencia Municipal. Venezuela. Ediciones IESA C.A.

Kiriakidis, J. (2005). Del ingreso a la función pública en la Ley del Estatuto de la Función Pública. En El Régimen Jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó. Tomo II., de Canova, A. y Kiriakidis, J. (Comp.). Venezuela. Ediciones FUNEDA.

Kliksberg, B. (1998). Repensando el rol del Estado para el Desarrollo Social: Más allá de los dogmas y convencionalismos. Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Frontera. Abril, Argentina.

López, M. (2001). Potencialidades del municipio para el desarrollo local en Venezuela. Revista Venezolana de Gerencia. Año 6, Número 15. (Pp.446-461).

López, M. y Peña, A. (2000). Tendencias en la gestión de personal en la Alcaldía de Maracaibo. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre, República Dominicana.



- Mendoza, A. (2013). Entrevista personal. Alcaldía de San Francisco. San Francisco, Venezuela.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2004). Lineamientos Técnicos para la Selección e Ingreso. Circular 029. Caracas, Venezuela
- Olivos, J. (2003). La profesionalización en los gobiernos municipales de México. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre, Panamá.
- Oszlak, O. (2003) Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En Retos de la Profesionalización de la Función Pública, de Arellano, D.; Egaña, R.; Oszlak, O y Pacheco, R. Venezuela. Centro de Documentación y Análisis de Información (CLAD).
- Palomares, M. (2012). Gestión Social en la Alcaldía del Municipio San Francisco, estado Zulia, periodo 2008-2010. Trabajo de Grado. Maestría en Gerencia Pública. Universidad del Zulia. Venezuela.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2006). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas, Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2010a). Decreto No. 7.187. Gaceta Oficial No. 39.358 de fecha 1 de febrero. Venezuela.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2010b). Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.964 de fecha 3 de marzo. Venezuela.
- Romero, C. (2011) Comunas vs Municipios: la figura del Alcalde en el Municipio. Caracas, Venezuela. Documento en línea. Disponible en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/comunas-vs-municipios-y-soberania-popular/>. Consulta: 20/02/2014.
- Soto, R. (2013). Entrevista personal. Alcaldía de San Francisco. San Francisco, Venezuela.
- Vielma, E. (2013). Entrevista personal. Alcaldía de San Francisco. San Francisco, Venezuela.
- Villalobos, A. (2013). Entrevista personal. Alcaldía de San Francisco. San Francisco, Venezuela.