

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LA SUBJETIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA. UNA
MIRADA DESDE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS
LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LOS ÓRGANOS DE
CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN**

AUTORA: KATIUSKA LÓPEZ

Bárbula, Febrero de 2022

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LA SUBJETIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA. UNA
MIRADA DESDE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS
LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LOS ÓRGANOS DE
CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN**

Tesis Doctoral presentada ante la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Carabobo, para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo.

**AUTORA: KATIUSKA LÓPEZ
TUTOR: DR. ERNESTO LÓPEZ**

Bárbula, Febrero de 2022



ACTA DE DISCUSIÓN DE TESIS DOCTORAL

En atención a lo dispuesto en los Artículos 145,147, 148 y 149 del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo, quienes suscribimos como Jurado designado por el Consejo de la Facultad de Ciencias de la Salud, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 146 del citado Reglamento, para estudiar la Tesis Doctoral titulada:

LA SUBJETIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA. UNA MIRADA DESDE LA INTERPETACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN

Presentada para optar al grado de **Doctora en Ciencias Sociales, Mención Estudios del Trabajo** por el (la) aspirante:

LOPEZ P., KATIUSKA C.
C.I. V- 15258345

Habiendo examinado el Trabajo presentado, bajo la tutoría del profesor(a): Ernesto López C.I. 5220617, decidimos que el mismo está **APROBADO** .

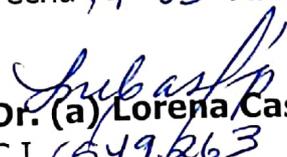
Acta que se expide en valencia, en fecha: **17/03/2022**


Dr.(a) Ernesto López
C.I. 5220617
Fecha 17/03/2022


Dr. (a) Rolando Smith (Presidente)


Dr. (a) Leonardo Villalba
C.I. 7042292
Fecha 17-03-2022


Dr. (a) Marcos Pérez Pacheco
C.I. 5541881
Fecha 17/03/22


Dr. (a) Lorena Castro
C.I. 6549263
Fecha 17/03/22

TG-CS:80-19

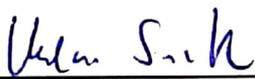
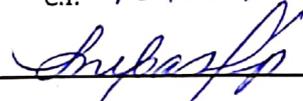
ACTA DE CONSTITUCIÓN DE JURADO Y DE APROBACIÓN DEL TRABAJO

Quienes suscriben esta Acta, Jurados de la Tesis Doctoral titulada:
"LA SUBJETIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA. UNA MIRADA DESDE LA INTERPETACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN" Presentado por el (la) ciudadano (a): **LOPEZ P., KATIUSKA C.** titular de la cédula de identidad N° **CV-15258345**, Nos damos como constituidos durante el día de hoy: 22 de febrero 2022 y convenimos en citar al alumno para la discusión de su Trabajo el día: 17 de Marzo 2022.

RESOLUCIÓN

Aprobado: X Fecha: 17/Marzo/2022 *Reprobado: _____ Fecha: _____.

Observación: _____

 _____ Presidente del Jurado Nombre: <u>ROLANDO Smith</u> C.I. <u>3998345</u>	 _____ Miembro del Jurado Nombre: <u>LEONARDO Villalba</u> C.I. <u>7042292</u>	 _____ Miembro del Jurado Nombre: <u>Marcos Pérez Pacheco</u> C.I. <u>55418870</u>
 _____ Miembro del Jurado Nombre: <u>ENNIO Lopez</u> C.I. <u>5720617</u>	 _____ Miembro del Jurado Nombre: <u>ARLEN CASPO</u> C.I. <u>6549263</u>	

Nota:

1. Esta Acta debe ser consignada en la Dirección de Asuntos Estudiantiles de la Facultad de Ciencias de la Salud (Sede Carabobo), inmediatamente después de la constitución del Jurado y/o de tener un veredicto definitivo, debidamente firmada por los tres miembros, para agilizar los trámites correspondientes a la elaboración del Acta de Aprobación del Trabajo.
2. *En caso de que el Trabajo sea reprobado, se debe anexar un Informe explicativo, firmado por los tres miembros del Jurado.

DEDICATORIA

A ti, papá gracias por tus consejos, los cuales recuerdo cada día de mi vida. Sé que desde el cielo me acompañas en cada uno de mis pasos. Tu recuerdo siempre está y estará presente.

A ti, madre ejemplo de lucha y perseverancia, siempre dando ejemplo incansable de que la vida es para vivirla con honestidad, amor y que cada esfuerzo siempre viene acompañado de bellas recompensas. Mi mejor mentora y a quien quiero parecerme. Gracias Madre.

A mi hijo: Juan Diego, mi motivo de lucha incansable, el amor de mi vida, gracias por comprenderme y apoyarme.

A mis queridos hermanos, gracias por todo el apoyo, por estar atentos y presentes en todas las situaciones de mi vida. Los llevo siempre en mi corazón.

A mi Esposo, por su paciencia, apoyo y comprensión para alcanzar esta meta.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por permitirme lograr esta meta, por todas las alegrías y bendiciones para mi vida.

A todos y cada uno de mis profesores, por todos los conocimientos impartidos, por su valiosa vocación en el área del saber. Mi más profunda admiración y respeto.

A la Universidad de Carabobo, institución del saber, desde siempre presente en toda mi trayectoria profesional. Mi Alma Mater.

A mi tutor, Dr. Ernesto López, quien me ha apoyado en este viaje, siempre atento y presto a cualquier inquietud con una respuesta sabia. ¡Muchas gracias!

INDICE

RESUMEN	VII
ABSTRACT	VIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	5
CONSTRUCCIÓN DEL HORIZONTE INVESTIGATIVO	5
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	5
LA SUBJETIVIDAD DEL SUJETO EN LA INTERPRETACIÓN DE LA AUONOMÍA ORGÁNICA, FUNCIONAL Y ADMINISTRATIVA.....	17
ELABORACIÓN DE LAS INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN	20
OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN	21
JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
CAPITULO II	24
PREMISAS FILOSÓFICAS Y EPISTEMOLÓGICAS	24
ABORDAJE TEÓRICO FILOSÓFICO.....	24
LA INTERSUBJETIVIDAD DEL SUJETO.....	34
LA RELACIÓN PODER, POLÍTICA Y ÉTICA EN EL ÁMBITO DE LA FUNDACIÓN DEL CONTROL FISCAL	38
CAPITULO III	43
ESTRUCTURA METODOLOGÍA	43
EL ABORDAJE DE LA INVESTIACIÓN.....	43
EL PARADIGMA DE LA INVESTIGACIÓN.....	45
EL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	46
EL MÉTODO.....	46
PASOS SEGUIDOS PARA REALIZAR LAS HISTORIAS DE LA VIDA.....	48
EL CAMINO A SEGUIR.....	49
PROTOCOLOS TÉCNICOS PARA LA CAPTURA, PROCESAMIENTO DE DATOS Y PRESENTACIÓN DE POSIBLES HALLAZGOS.....	49
PROTOCOLOS TÉCNICOS PARA EL PROCESAMIENTO, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....	51
EL ANÁLISIS DEL DISCURSO COMO TÉCNICA DE INTERPRETACIÓN.....	51
CODIFICACIÓN, CATEGORIZACIÓN Y TEORIZACIÓN	54
PROCEDIMIENTO PARA LA CATEGORIZACIÓN, ESTRUCTURACIÓN, CONTRASTACIÓN Y TEORIZACIÓN	55

CONFIABILIDAD Y VALIDEZ CUALITATIVA	58
LA SUBJETIVIDAD DEL SUJETO EN LA INTERPRETACIÓN DE LA AUONOMÍA ORGÁNICA, FUNCIONAL Y ADMINISTRATIVA.....	17
MATRIZ EPISTÉMICA.....	59
CAPITULO IV	62
NÚCLEOS CATEGORIALES Y ANÁLISIS.....	62
CONSTRUCCIÓN DE LOS NÚCLEOS CATEGORIALES Y ANÁLISIS.....	62
CAPÍTULO V	114
REFLEXIONES FINALES.....	114
BIBLIOGRAFÍAS CONSULTADAS.....	121
CUA DROS	
CUADRO NO 1: PODER COMO FACULTAD DE MANDO DE LA CGR Y COMO CUOTA DE PODER DEL ESTADO	62
CUADRO NO 2 : LA NORMA JURÍDICA	72
CUADRO NO 3 : NORMAS DE CONTROL INTERNO	73
CUADRO NO 4 : EXPERIENCIA I	77
CUADRO NO 5 : EXPERIENCIA II	78
CUADRO NO 6 : VICIOS DEL PERSONAL	86
CUADRO NO 7 : SITUACIÓN ESTATUTARIA	89
CUADRO NO 8 : GESTIÓN DE PERSONAL	91
CUADRO NO 9 : POLÍTICA EN EL MANEJO DE PERSONAL	92
CUADRO NO: 10: TRABAJADORES ASISTENTES	94
CUADRO NO 11: ORANIZACIÓN	97
CUADRO NO 12: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	101

CUADRO NO 13: AUTONOMÍA	106
CUADRO NO 14 : RIESGOS PSICOSOCIALES	110

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LA SUBJETIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA. UNA
MIRADA DESDE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS
LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LOS ÓRGANOS DE
CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN.**

Autora: Katuska López
Tutor: Dr. Ernesto López
Año: 2022

RESUMEN

El presente trabajo que se desarrolló tuvo como propósito interpretar la autonomía orgánica, funcional y administrativa de los órganos de control fiscal en Venezuela, para dilucidar desde la subjetividad del sujeto las interpretaciones que se han dado en la forma de aplicación de los derechos laborales de los funcionarios públicos de los órganos de fiscalización, partiendo de que, las normativas de control interno establecidas para normar los procesos de gestión de personal para estos trabajadores, vienen concebidas desde una manera contradictoria por la intersubjetividad del actor, lo que evidenció que los distintos momentos ontológicos como el “yo” el “sí mismo” y la “conciencia”, se conciben como presupuestos dentro de los cual emerge lo subjetivo, en su concepción del poder situación ésta, que se origina de la ausencia de líneas claras desde la rectoría del sistema Nacional de Control Fiscal en este caso, de la Contraloría General de la Republica. Los aspectos abordados constituyen una premisa en la idea de coadyuvar en la función de control, pues es una investigación inédita abordada desde el paradigma fenomenológico hermenéutico, por medio de un enfoque cualitativo, basada en un diseño bibliográfico y de campo con una parte de autobiografía del investigador, lo cual constituye un aporte a las ciencias sociales y al aspecto metodológico, dado que el alcance de la presente investigación tiene pretensiones altamente ambiciosas en cuanto a, llegar a concebirse como un camino a seguir que optimice la función pública de Control y salvaguarda del patrimonio público en Venezuela.

Palabras clave: Autonomía, Control Fiscal, Poder, Subjetividad.

**BOLIVARIAN REPUBLIC OF VENEZUELAN
CARABOBO UNIVERSITY
FACULTY OF HEALTH SCIENCES
MAJOR: ESTUDIES OF LABOR**

**LA SUBJETIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA. UNA
MIRADA DESDE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS
LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LOS ÓRGANOS DE
CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN.**

Autora: Katiuska López
Tutor: Dr. Ernesto López
Año: 2022

ABSTRACT

The present work that was developed had the purpose of interpreting the organic, functional and administrative autonomy of the fiscal policies bodies in Venezuela, to elucidate from the subjectivity of the subject the interpretations that have been given in the form of application of the labor rights of the public officials of the control bodies, based on the fact that the internal control regulations established to regulate the personnel management processes for these workers, are conceived in a contradictory way due to the intersubjectivity of the actor, which evidenced that the different ontological moments such as the "I", the "self" and the "consciousness", are conceived as presuppositions within which the subjective emerges, in its conception of power, this situation originates from the absence of clear lines from the rectory of the system National Fiscal Control in this case, of the Comptroller General of the Republic. The aspects addressed constitute a premise in the idea of contributing to the control function, since it is an unpublished investigation approached from the hermeneutical phenomenological paradigm, through a qualitative approach, based on a bibliographic and field design with a part of autobiography of the author. researcher, which constitutes a contribution to the social sciences and to the methodological aspect, given that the scope of this research has highly ambitious pretensions in terms of coming to be conceived as a path to follow that optimizes the public function of Control and safeguard of the public heritage in Venezuela.

Keywords: Autonomy, Fiscal Policies, Power, Subjectivity.

INTRODUCCIÓN

Como punto previo al desarrollo de la presente investigación es propicia la oportunidad para expresar que este trabajo es el resultado de una *Historia de Vida*, la cual refleja mi preocupación devenida del transitar en las distintas Contralorías Municipales, ejerciendo funciones de control como: abogado adscrita a la Dirección de Control de la Contraloría Municipal de los Guayos, Directora de Potestad Investigativa de la Contraloría Municipal de Naguanagua, abogado adscrita a la Dirección de Control de la Contraloría Municipal de Valencia y por ultimo Contralora Interventora designada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, cargos que me permitieron en el ámbito del ejercicio de mis funciones salvaguardar el patrimonio del Estado Venezolano.

En tal sentido, es preciso destacar que durante mi experiencia pude apreciar vivencialmente la importancia que tienen los trabajadores de estos órganos de control, en tan relevante función de servicio del Estado Venezolano, y aspiro que las resultas de este trabajo sea considerado desde la perspectiva de tutelar los derechos laborales de estos funcionarios, para garantizar no solo una interpretación coherente del régimen jurídico aplicable a tan especialísima actividad, sino también para concienciar que el verdadero sentido del Control nace desde el personal que desarrolla esta actividad.

De igual manera, es importante establecer que debido a la confidencialidad del control del recurso del Estado, no existe data de precedentes investigaciones. Pero mas allá de las limitaciones que pude tener para desarrollar esta investigación, es la apertura de un camino investigativo que en todo caso busca optimizar la función de control en Venezuela desde la génesis que representa el recurso humano en una institución.

El recurso humano que conforma las diferentes instituciones y organizaciones del Estado, son piezas fundamentales, dado que a través de sus labores, cuando estas son desarrolladas con eficiencia y eficacia, principios estos que revisten la actuación administrativa, se pueden alcanzar el interés general propio de la función pública.

La Contraloría General de la República, la Contraloría de los Estados y de las Municipalidades, como instituciones públicas, son órganos de control fiscal en Venezuela, las cuales constitucional y legalmente les está atribuido la vigilancia y fiscalización del patrimonio público de Estado y en el ámbito propio del ejercicio de sus funciones desarrollan actuaciones fiscales, de las cuales devienen las responsabilidades por parte de las entidades/organismos que están sujetos al control de estos organos de fiscalización.

En tal sentido, la Contraloría General de República por disposición de su Ley Orgánica ejerce la Rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal y en virtud de tal atribución está facultada para normar o establecer lineamientos en el ámbito del ejercicio de control y criterios aplicables a los propios órganos de control fiscal referentes al manejo del personal.

Sin embargo, a través de una revisión de los distintos dictámenes establecidos por la Contraloría General de la República (CGR) desde el año 2002 hasta el año 2012, y luego a través de Resoluciones, ha normado y/o establecido lineamientos relacionados con los derechos laborales de los trabajadores de las Contralorías Estadales y Municipales que presenta contradicciones. Por cuanto, los criterios implementados devienen de interpretaciones, de las disposiciones legales aplicables a estos trabajadores públicos, pero desde la significación que le ha dado a la autonomía orgánica, funcional y administrativa de la cual están dotados estos organismos.

En este contexto, dichas interpretaciones soslayan la idea del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela, ya que dicho sistema busca entre otros aspectos la cohesión de los organismos de fiscalización y la CGR no ha normado los procedimientos atinentes al manejo del personal.

Tales consideraciones, revisten una importancia significativa pues el éxito de toda organización emerge del personal, y por las atribuciones de estos organismos deberían establecerse los lineamientos atinentes al recurso humano, por ser estos funcionarios los que objetivan la razón de ser del control fiscal en Venezuela.

Los mas importante y es lo que se aborda en la presente investigación es que esas interpretaciones de las disposiciones legales aplicable a los derechos laborales de estos trabajadores por parte de la CGR nacen desde la subjetividad del actor (Contralor General de la República), que pudiera impregnarse del talante político; factores estos que difieren de la legalidad administrativa y el apoliticismo como principios rectores de la actividad de la administración pública.

Dadas las consideraciones precedentes, el presente trabajo aborda la subjetividad del control fiscal en Venezuela desde la forma de interpretación de la CGR de los derechos laborales aplicable a estos trabajadores.

En tal sentido, el presente trabajo está estructurado: Capitulo I contentivo de la Construcción del Horizonte Investigativo siendo el contexto: la Contraloría General de la República, la subjetividad del sujeto en la interpretación de la autonomía orgánica, funcional y administrativa, elaboración de los interrogantes de la investigación, objetivos de la investigación y justificación e importancia de la investigación.

Capítulo II contenido de: Abordaje teórico filosófico, La intersubjetividad del sujeto. El “yo”, el “sí mismo” y la “conciencia” como momentos ontológicos, La Relación Poder, Política y Ética en el ámbito de la Función de Control Fiscal.

Capítulo III, alusivo a el camino a seguir: Enfoque, Paradigma y Escenario Investigativo, El Método Hermenéutico como Vía de Abordaje y Prosecución de la Investigación, El Análisis del Discurso Como Técnica de Interpretación, Codificación, Categorización y Teorización, Confiabilidad y Validez Cualitativa. Matriz epistémica.

Capítulo IV, Núcleos Catoriales y Análisis, Construcción de los Núcleos Catoriales y Análisis Teórico Filosófico.

Capitulo V, Reflexiones Finales y por último la Bibliografía.

CAPITULO I

Construcción del Horizonte Investigativo

Contexto: La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la Republica Bolivariana de Venezuela, es un órgano de la administración central con autonomía funcional integrante del Poder Ciudadano que le corresponde vigilar y controlar los recursos públicos, su precedente se remonta a inicios de la colonización de la Provincia de Venezuela, con el arribo de los Welser en 1528 y con la fundación de Coro en 1529, se organiza la estructura administrativa y se lleva a cabo los registros de las cuentas de la Real Hacienda a cargo de tres oficiales reales, en calidad de factor veedor, tesorero y contador, con lo cual se pone en práctica los primeros procedimientos en lo concerniente al reguardo del erario del monarca (Cabrera, 1998)

Las funciones de estos tres oficiales fueron reglamentadas por la Cédula de Instrucción promulgada por Juana La Loca el 17 de febrero de 1531, instrumento normativo que destaca la importancia del esmero y la vigilancia de España en el Control y manejo de la administración de sus bienes. Las funciones de estos oficiales eran vigilar el desembarco y pechar el impuesto de almojarifazgo, vale decir, el arancel aduanero de las distintas mercaderías y utensilios introducidos por los WELSER en la provincia, así como, depositar en un arca todo el oro y las perlas que pertenecían al rey. Se advertía, que nadie podía sacar oro, perla, ni moneda del arca sin la presencia de los tres oficiales reales. El arca, tenía tres llaves con tres cerraduras diferentes, correspondiendo a cada oficial una de las llaves (Rodríguez de Sanoja, 2012, p. 23)

En la Cédula también se precisaba que cada oficial debía llevar un libro de cuentas relativo a su oficio por separado, las cuales eran trasladadas posteriormente a un Libro Común y General. Del cotejo, de los tres libros resultaba la cantidad de numerario que debía haber en el arca y cualquier disparidad en el cotejo de los tres libros era considerada como negligencia o indicio cierto de malversación o distracción de fondos (Cabrera, op. cit.)

También existía otro Libro de Acuerdos, donde se asentaba todo lo Referente a la Real Hacienda que acordaran los tres oficiales, el cual debía permanecer en poder del tesorero. Es decir, al unísono de las tres llaves habían tres libros: el particular de cada uno de los oficiales reales, el común, el general y el Libro de Acuerdos. (Rodríguez de Sanoja, op. cit.)

De esta manera se tiene que, la Real Cédula del 17 de febrero de 1531, constituye el antecedente histórico de lo que hoy es y representa la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela y de allí el símbolo de las tres llaves.

En este orden de ideas, la creación de la Contraloría General de la República, en la historia venezolana se remonta al 15 de julio de 1938 cuando apareció por primera vez el órgano de Control en una Ley, que por cierto no es de su exclusividad, solo ocupó un capítulo de la Ley Orgánica de Hacienda de 1938 y se denominó Contraloría General de la Nación. En 1947 adquiere rango constitucional empero la constitución de ese año lo creó como Órgano Auxiliar del Congreso de la República en su función sobre la Hacienda Pública; pero a partir de tan importante acontecimiento, tuvo que esperar veintisiete años, para que en 1975 entrara en vigencia la primera Ley de la Contraloría General de la Republica, en la cual los Institutos autónomos y todos los entes políticos territoriales del Estado estaban

sujetos al control, vigilancia y fiscalización de este Órgano. Posteriormente, una reforma que ocurre en 1984 se le otorgó el carácter de Órgano sancionador, y en 1995 se dicta una nueva Ley, derogada por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en el 2001. Gómez y Osorio (2011).

Vale acotar, antes de la Ley Orgánica de la Contraloría actual, el 30 de diciembre de 1999 entró en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual le dio rango constitucional, no solo a la Contraloría General de la República, sino a las Contralorías de los Estados, Municipalidades y la de las Fuerzas Armadas Nacionales y además se crea el Sistema Nacional de Control Fiscal, para asegurar cohesión en las actuación de los órganos de control fiscal.

Constitucionalmente, la Contraloría General de la República se encuentra regulada desde los artículos 287 al 291 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y desde esta disposición se le atribuye el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos, gozando de autonomía funcional, organizativa y administrativa.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860. Diciembre 30 de 1999:

Artículo 287: “La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetos a control”.

Bajo esta concepción, es decir, por disposición de la Constitución y por Ley los órganos de control fiscal aun cuando forman parte del Poder Público del Estado, son independientes en el ejercicio de sus funciones, tienen libertad de dirección, de establecimiento de su estructura organizativa y de designación de su personal, solo tan sujetos a la Constitución Nacional y las Leyes que lo crean.

Por otra parte es de advertir, que el 12 de agosto de 2009 entró en vigencia el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual desarrollo con mayor detalle aunque no en forma completa cada una de las formalidades que deben cumplirse en los procedimientos atinentes a las facultades sancionatorias de los órganos de control fiscal. (Gómez y Osorio 2011).

Ahora bien, es necesario destacar que el Control fiscal surge en el ordenamiento jurídico como respuesta a interrogantes e inquietudes dirigidas al aseguramiento del interés general, el cual podría verse afectado por el mal uso de las potestades de los órganos del poder, y por la necesidad de asegurar la adecuada administración del gasto publico.

Es así que, de acuerdo con Peña (2010:37) “La preocupación de la sociedad por asegurar la correcta administración del patrimonio público establece como requisito indispensable para garantizar el buen manejo de las finanzas la exigencia de que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora”.

En tal sentido, la noción de control fiscal es inmanente a la salvaguarda del patrimonio del Estado y que los recursos públicos sean administrados con decoro y acorde a las finalidades previstas.

Es decir, por antonomasia la razón de ser de los Órganos de Control Fiscal en cualquiera de los niveles políticos territoriales (Contraloría General de la Republica, Contralorías de los Estados y Contralorías Municipales) es la tutela de la administración del recurso público y bajo esta idea, se han establecido criterios por parte de la Contraloría General de la Republica, aplicables a los funcionarios encargados de objetivar dicha razón.

En este contexto, luego de una revisión de las distintas leyes nacionales aplicables a los funcionarios de los órganos de control, con los dictámenes implantados desde el año 2000 hasta el año 2012 y las Resoluciones establecidas por la Contraloría General de la Republica y de acatamiento para los órganos de control, se constató que, la Ley del Estatuto de la Función Pública es el instrumento normativo que regula el régimen estatutario en el ordenamiento jurídico venezolano y de acuerdo con esta Ley los funcionarios públicos son de carrera o de libre nombramiento y remoción y en el caso específico de los funcionarios de los órganos de control son considerados de libre nombramiento y remoción y por las funciones de controlar, vigilar y fiscalizar los recursos públicos se consideran de confianza.

Asimismo, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la Rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal, le compete a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela artículo 14 numeral 10 de la ley in comento, esta disposición le atribuye la potestad de dictar criterios de obligatorio cumplimiento para los órganos de control.

Ahondando sobre la idea de un Sistema Nacional de Control, es de aludir que este sistema ha sido establecido en algunos países justamente para lograr unificación y cohesión en el ámbito de la fiscalización de los recursos públicos.

En esta idea, en una reflexión realizada por (Díaz y Rebellón 2003) en una Propuesta de Control Fiscal para Colombia, indica que las funciones de las contralorías son una tarea eminentemente técnica, con carácter autónomo y descentralizado, pero supeditadas a los vaivenes politiqueros, lo cual no facilita el ejercicio de unas funciones especializadas en procedimientos de verificación, y hace necesario una revisión de lo que significa la descentralización y la autonomía, cuya esencia es política e ideológica en toda la extensión de las palabras, lo que amerita la creación de un Sistema de Control Fiscal Nacional como una rama especializada del Estado para mejorar el ejercicio del control fiscal en Colombia.

De igual forma, en un estudio realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobernanza pública, para el año 2015 el Congreso Mexicano aprobó un conjunto de reformas de gobernanza para mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público, estas reformas proporcionan una base legislativa para el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) con el fin de contribuir a una buena rendición de cuentas en México. Ese SNF podría corregir deficiencias jurídicas, de política pública y atender retos para mejorar la auditoría y sobre todo fortalecer la autonomía de las instituciones de fiscalización subnacionales.

Sin embargo, según (González 2013) en un breve estudio de las Entidades de Control Municipal en España, Francia, México, Argentina, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica, establece que el modelo Constitucional francés es del tipo unitario, es decir impone límites al principio de la libre administración de las colectividades locales. La Constitución otorga al Delegado del Gobierno representativo local del Estado, competencia para ejercer sobre estas colectividades el control administrativo, asegurarse de la buena aplicación de las leyes y velar por la protección del interés general.

En Venezuela la noción del Sistema Nacional de Control Fiscal, fue definida por la Contraloría General de la República aludiendo que, engloba órganos, estructuras, recursos y procesos que están interrelacionados, con el propósito de alcanzar los objetivos y la unidad de dirección de los sistemas de procedimientos de control, que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos órganos y entes sujetos al control de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (Dictamen N°XXI. Año 2005-2006. Contraloría General de Republica. Noción de Sistema Nacional de Control Fiscal. Memorando N°04-00-152 de fecha 10/04/2006.).

De tal forma que, la finalidad del Sistema Nacional de Control Fiscal no solo abarca la uniformidad de los procesos de control, sino de los recursos, objetivos y la unidad de dirección de esos procesos con la finalidad de contribuir en la consecución de los objetivos de las entidades sujetas a vigilancia y fiscalización y por ultimo lograr la cohesión con los órganos de control.

No obstante, la Contraloría General de la Republica (CGR) ejerciendo la rectoría del sistema, estableció criterios en el manejo de recursos humanos de los Órganos Contralores Estadales y Municipales, que inciden en los beneficios laborales de estos funcionarios y tales criterios presentan contradicciones devenidas de la inexistencia de unificación de los procesos atinentes a la gestión de recursos humanos de los funcionarios de los órganos de control fiscal.

Al respecto Delgado de Smith (2007) aclara que:

“La gestión de Recursos Humanos implica el proceso que permite hacer diligencias conducentes a facilitar que los recursos humanos contribuyan al logro del negocio, es decir, al logro de los objetivos organizacionales, tanto en sus aspectos operativos, procedimentales como en sus efectos. La

acción y efectos nos ubican entonces en dos direcciones, por cuanto alude al proceso y a las consecuencias del mismo.” (Pág. 32).

Asimismo, Bedard (2003) destaca que “Gestión del personal” implica los procesos que van desde la selección hasta la desvinculación laboral.”

En todo caso, de acuerdo a Louffat (2005) "la clave de una gestión acertada está en la gente que en ella participa". Sin servidores públicos eficientes es imposible que una organización logre sus objetivos; una adecuada Gestión de Recursos Humanos, ofrece un valor agregado a las instituciones públicas, en un marco actualmente exigente, es necesario generar el compromiso institucional, la confianza, basada en el compromiso por parte del Estado en abandonar esquemas rígidos, complejos y contradictorios en las entidades públicas, priorizando los derechos de quienes materializan el ejercicio de la función pública, vale decir, en el caso que nos ocupa los trabajadores públicos que controlan, vigilan y fiscalizan el recurso público.

Es así que, la administración pública revela un giro radical en la concepción sobre el manejo del personal, el Recurso Humano constituye el eje central y el decisivo en todos y cada uno de los elementos que componen la institución. (Cárdenas, 2004)

De tal manera que, la CGR como un órgano de la administración pública, solamente ha abordado la gestión del personal desde las diferentes interpretaciones de la autonomía funcional, administrativa y organizativa de los órganos contralores y de los beneficios laborales relacionados con el derecho social de la jubilación, el derecho de sindicalización, y el derecho de elección de los delegados y delegadas de prevención de acuerdo a la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y su Reglamento.

En el caso, de la jubilación como derecho social y humano debe ser garantizado por el Estado atendiendo a los principios de progresividad y no discriminación, lo que inexorablemente supone que a todos los trabajadores al servicio del Estado se les debe garantizar este derecho y la ley que lo desarrolle debe estar apegada al principio de intangibilidad.

Ahora bien, es criterio de la Contraloría General de la República, en lo sucesivo (CGR.) que los contralores Estadales y Municipales en razón de la autonomía funcional, administrativa y organizativa que reviste a los Órganos de Control, están facultados para dictar sus propias normas reglamentarias internas para la administración de su personal.

En este contexto, los contralores Municipales y Estadales deben a través de Resoluciones establecer sus propias normas para los funcionarios en materia de pensión y seguridad social, por cuanto a la luz de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los funcionarios, funcionarias empleados y empleadas al servicio de la administración Pública Nacional, Estadal y Municipal, se encuentran excluidos los órganos con autonomía funcional y organizativa y la CGR es considerado un órgano con autonomía funcional y organizativa.

La CGR admite la exclusión de la Ley pero es de la posición que esas normas de pensión y seguridad social dictadas por los Contralores Municipales y Estadales, deben estar en armonía con lo dispuesto en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los funcionarios, funcionarias empleados y empleadas al servicio de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal. (Dictamen N°XXI. Año 2012 Contraloría General de la República. Jubilación de los Contralores Municipales y obreros al servicio de la administración Pública Nacional, Estadal y Municipal. Oficio N°01-00-325 de fecha 29/05/2012.).

En el caso de los obreros al servicio de los Órganos de Control, la CGR admite que el régimen jurídico aplicable en materia de jubilación, de estos trabajadores al estar excluidos del ámbito subjetivo de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas al servicio de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal, por ser una ley exclusiva al ejercicio de la función pública, la regulación pertinente es la legislación laboral, que permite la modificación de sus normas pero respetando su finalidad y por vía de convenciones colectivas establecer regulaciones más favorables a los trabajadores obreros. (Dictamen N°XXI. Año 2011-2012 Contraloría General de República. Jubilación de los Contralores Municipales y obreros al servicio de la administración Pública Nacional, Estadal y Municipal. Oficio N°01-00-325 de fecha 29/05/2012.).

Lo importante de este criterio de la CGR radica, en que las máximas autoridades de las Entidades de Control por la autonomía que gozan tienen un nivel de compromiso, toda vez que, deben dictar sus propias normas de personal teniendo en consideración que la mayoría de sus funcionarios son considerados de confianza por las funciones propias de control, vigilancia y fiscalización, y no le es extensivo la posibilidad de conformación de sindicatos, quedando una pequeña porción de trabajadores integrado por obreros circunstancia que imposibilitan la creación de sindicatos. (Oficio circular 01-00-000485 de fecha 30/07/2008).

Es de advertir que la CGR como órgano con autonomía funcional y organizativa tiene su propio Reglamento de jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la CGR, cuya normativa no es pertinente la extensión de su aplicación a los funcionarios de las contralorías de los Estados y Municipios como órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal y mucho menos funge el mencionado Reglamento como orientación para que los contralores estadales y municipales elaboren sus resoluciones de jubilación y pensión aplicables a sus

trabajadores públicos. (Dictamen N°XXI. Año 2009-2010. Contraloría General de la República. Pertinencia de la extensión de aplicación del reglamento de pensiones y jubilaciones de los funcionarios de la Contraloría General de la República a los Estados y Municipios como Órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal. Oficio N°04-00-036 de fecha 18/05/2009.).

En lo que respecta, a la aplicación de la LOPCYMAT para las contralorías Municipales la CGR estableció que es de esta ley, que todo Órgano o Ente está sujeto a la supervisión e inspección del Instituto Nacional de Previsión, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) y al cumplimiento de la LOPCYMAT y su Reglamento. Empero, en el caso de las Contralorías como órgano de control fiscal, los trabajadores y trabajadoras ocupan casi en su totalidad cargos de dirección y confianza cuya actividad está orientada a las auditorias, inspecciones, análisis, estudios e investigaciones de todo tipo y cualquier naturaleza en los Entes y Órganos sujetos su control y la información que manejan es confidencial y la minoría está calificado como obreros de allí que, no pueden elegir o ser elegidos delegados de prevención. (Dictamen N°XXI Año 2011-2012. Contraloría General de la República. Aplicación de la LOPCYMAT para las contralorías Municipales. Memorando N°04-00-325 de fecha 15/11/2012.).

Por último, la CGR dictó la Resolución Nro. 01-00-000245 de fecha 24 de mayo de 2016 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.920 de fecha 07/06/2016 que establece los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Contralorías Municipales, por esta normativa la autonomía administrativa, funcional y organizativa de las Contralorías Municipales para dictar sus disposiciones de organización y funcionamiento quedo imposibilitada, por cuanto la CGR haciendo uso de la rectoría del sistema nacional de control fiscal y amparada bajo los lineamientos del Plan de la Patria Proyecto Nacional Simón Bolívar Plan Socialista de Desarrollo Económico Social de la Nación 2013-2019,

estableció como debe estar estructurada organizativa y funcionalmente los órganos contralores municipales.

De las precedentes consideraciones, resulta evidente la inexistencia de unificación de criterios por parte de la CGR en la gestión de Recursos Humanos de los funcionarios públicos que objetivan la razón de ser del Control fiscal en Venezuela, si partimos que constitucional y legalmente los órganos de control gozan de autonomía administrativa, organizativa y funcional, lo que los legitima para dictar sus propias normas de organización, de funcionamiento y administración de personal, cabe preguntarse cómo pueden los órganos de control materializar esa potestad cuando la Contraloría General fijó posición por una parte, de no hacer extensivo a los funcionarios públicos de los órganos contralores el derecho de sindicalización y no se pronuncia sobre la posibilidad de gozar de tales beneficios si llegare a constituirse por parte de los obreros al servicio de estos órganos sindicatos.

Por otra parte, si la CGR estableció que los órganos contralores Municipales les está vedada la posibilidad de elegir o ser elegidos delegados de prevención partiendo la Contraloría General de la interpretación que hace del artículo 57 del Reglamento Parcial de la LOPCYMAT, que pasa con los factores de riesgos psicosociales de estos funcionarios en el ejercicio de la función de control, cuando reiteradamente existe la advertencia de realizar las actividades de control, vigilancia y fiscalización del recurso público, apegadas al principio de la legalidad propio de la actividad administrativa, so pena de incurrir en sanciones no solo administrativas, sino penales, civiles, por aquello de que un acto, hecho u omisión puede comprometer varios tipos de responsabilidades y que su conducta debe estar apegada a la ética y decoro en la gestión pública.

En virtud de lo anterior, es pertinente traer a colación que el Equipo Técnico de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América

Central, Haití, Panamá y República Dominicana en una Publicación en el año 2013, de la organización del trabajo y los riesgos psicosociales: *una mirada de género* destacó que los factores de riesgo psicosociales son aquellas características de las condiciones de trabajo que afectan a la salud de las personas a través de mecanismos psicológicos y fisiológicos a los que se llama estrés.

En este sentido, los factores psicosociales son condiciones presentes en situaciones laborales relacionadas con la organización del trabajo, el tipo de puesto, la realización de la tarea, e incluso con el entorno; que afectan al desarrollo del trabajo y a la salud de las personas trabajadoras. Tales condiciones son perfectamente extensivas a los funcionarios de los órganos contralores, quienes son los encargados de materializar inclusive sanciones a los supuestos responsables que causen daño al patrimonio del Estado.

Asimismo, si la CGR ejerce la Rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal como atribución para dictar normas y criterios vinculantes no sólo en ámbito propio del control fiscal, sino también lineamientos obligatorios para los órganos contralores de las interpretaciones a disposiciones legales aplicables a la gestión propia del personal; como puede entenderse que no se ha establecido una normativa atinente a los procesos relacionados con la gestión del talento humano de los funcionarios de los órganos de control y que razones justifican que el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones de la CGR no pueda fungir como guía u orientación en las resoluciones internas que dictan las contralorías Municipales y Estadales en materia de jubilación y pensión de sus funcionarios.

1.2. La Subjetividad del Sujeto en la Interpretación de la Autonomía Orgánica, Funcional y Administrativa.

Las interpretaciones de las disposiciones legales relacionadas con la autonomía de los órganos de control y los aspectos laborales aludidos por parte la CGR, hacen necesario traer a colación que durante los años 2002 al 2012 hasta 2016 han ostentado el cargo de Contralores Generales de la República Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Adelina González, Manuel Galindo Ballesteros y Elvis Amoroso.

Es así que, de la revisión de los dictámenes y resoluciones de la CGR en materia de gestión del talento humano, se constató que existen criterios contradictorios en cuanto al fundamento de la autonomía orgánica, funcional y administrativa de los órganos contralores, lo que demuestra que lo subjetivo impregna al “sujeto” al “actor” aun en lo público, lo que en palabras de Dussel es conocido como la intersubjetividad sostiene la subjetividad ante la objetividad, vale decir “la intersubjetividad entre lo público y lo privado”

“la subjetividad (el yo, el consciente, el inconsciente, etc.) tiene una constitución intersubjetiva ya que se da desde siempre entre relaciones humanas... el sujeto es constitutivamente intersubjetivo...los sujetos como participantes de la comunidad “ponen” por su parte instituciones subjetivas que obligan a todos sus miembros en el ámbito de la objetividad pública, independientes desde ese momento, en cierta manera, de la voluntad monológica de los agentes. Estas instituciones objetivas organizan y determinan histórica y empíricamente a todos los momentos de la intersubjetividad” (Pág. 97-98)

Si bien el Estado como institución pública, tiene la responsabilidad de desarrollar políticas de gestión para hacer más competitivas a sus entes y órganos, con la preeminencia de la búsqueda del interés general propio de la función pública el arsenal normativo aplicable a los funcionarios públicos y mas los funcionarios públicos de los órganos de control, por ser quienes tienen la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las leyes en el manejo del patrimonio público, debe estar estructurado en términos donde la interpretación no quede al arbitrio de quienes

ostenten el poder político y más cuando el principio del apoliticismo partidista rige las funciones de control fiscal en Venezuela, artículo 25 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Que mejor descripción del poder político como dominación, que la de Max Weber (1944):

“Poder: probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por dominación: debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas.” (Pág. 43)

En este orden de ideas se tiene que, gerencia de la gestión gubernamental, en el caso que nos ocupa la CGR debe establecer lineamientos no solo destinadas a la preservación del recurso público, sino lineamientos que permitan detectar las necesidades de los funcionarios públicos de estos órganos, devenidas del híbrido normativo existente y de las interpretaciones contradictorias que ha realizado la CGR, tutelando siempre interés laboral de estos trabajadores.

En los países desarrollados el tema de la carrera administrativa está prácticamente superado, enfocándose más bien a la discusión hacia la flexibilización de las Entidades Estatales para dar mejores respuestas a las demandas de la comunidad, en nuestros países la preocupación por “tecnificar” el manejo de personal desde el punto de vista de la racionalidad burocrática sigue vigente. Cárdenas (1994.).

Así mismo, es importante, emprender un proceso de cambio estructural, que conlleve a repensar el modelo de administración pública jerárquica y central, erradicando la preeminencia del poder político.

Así tenemos que, la Administración pública se nos presenta como una organización aparentemente muy estructurada, rígidamente organizada, jerárquicamente ordenada, y que sigue un funcionamiento escrupulosamente procedimentalizado que permite su control en todo momento. Pero, en la práctica, la Administración pública está llena de «rendijas», llena de «excepciones» y «ficciones» procedimentales, llena de «autonomías» no previstas, acercándose a lo que se ha denominado sistema de ligámenes débiles. Weick (1976).

En tal contexto, la concepción del control fiscal en Venezuela si bien debe tomar en consideración por disposición de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, la estructura misma del Estado como descentralizado y autónomo es preciso interpretar lo concerniente a la autonomía administrativa, orgánica y funcional de los órganos de vigilancia y fiscalización desde la perspectiva de los derechos laborales de los funcionarios públicos que consolidan el control de la gestión pública, por cuanto, la gestión del recursos humanos para estas instituciones debe estar estructurada con procesos inequívocos, con líneas claras que no puedan de alguna manera soslayar los derechos de estos trabajadores, o en su defecto dejar vacíos que puedan colmarse desde la subjetividad de quien ostenta el poder.

La función de control, como función pública reviste un interés general y si bien es cierto que la relación de empleo público para estos trabajadores está concebida desde la naturaleza fundacional de Entes descentralizados eminentemente públicos, con funciones especialísimas y consideradas de confianza; tales consideraciones no justifican una merma en sus derechos como trabajadores; por el contrario bajo la concepción de la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal cuya atribución compete de manera exclusiva a la CGR deberían normarse no solo el iter procedimental del control sino también todo lo concerniente al manejo del personal con sus distintos procesos y de esta manera erradicar las interpretaciones o connotaciones dispersas de las distintas disposiciones normativas aplicables a estos trabajadores.

1.3.- Elaboración de las Interrogantes de la Investigación:

Considerando el planteamiento anterior se formulan las siguientes interrogantes:

Cómo debería manejarse la gestión de Recursos Humanos en los órganos de control fiscal en Venezuela, centralizada o descentralizada?

Cuáles serían las líneas centrales que deben regir el manejo de Recursos Humanos en los órganos de control fiscal en Venezuela?

Cómo debería ser la estructura organizativa de la dependencia encargada de la gestión de Recursos Humanos de los órganos de control fiscal en Venezuela?

Cuáles serían los factores de riesgos aplicables a los funcionarios de los órganos de control fiscal en Venezuela?

1.4. Objetivos de la Investigación

En base a las interrogantes formuladas, se establecieron los siguientes objetivos de la investigación:

Objetivo General

Interpretar la autonomía orgánica, funcional y administrativa de los órganos de control fiscal en Venezuela, en lo atinente a los derechos laborales de los trabajadores.

Objetivos Específicos

- 1.1. Comprender la subjetividad del sujeto en el contenido de las interpretaciones de las disposiciones normativas aplicables a los funcionarios de los órganos de control fiscal en Venezuela.
- 1.2. Develar las estructuras que determinan el rol del recurso humano adscrito al Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela.
- 1.3. Aperturar las concepciones de riesgo a que se someten los funcionarios públicos de los órganos de control en Venezuela.
- 1.4. Dilucidar la forma de aplicación los derechos laborales a los funcionarios públicos de los órganos de control en Venezuela.

1.5.-Justificación e importancia de la investigación

La gestión de recursos humanos en las instituciones públicas, debe constituir la piedra angular para garantizar la eficiencia en la materialización del interés general propio de la función pública.

Los funcionarios de los órganos de control fiscal por la labor de vigilar y preservar el manejo del patrimonio del Estado, hacen ineludible e impostergable por parte la CGR como máxima Entidad fiscalizadora de control, repensar la interpretación de la autonomía de los órganos contralores, desde la perspectiva de establecer líneas inequívocas o replantear la noción de esa autonomía en pro de los procesos atinentes al manejo del personal de estos órganos, con la finalidad de preservar los derechos laborales de estos trabajadores públicos.

Es necesario lograr un cambio, que tal vez conlleve abandonar esquemas rígidos y complejos que en todo caso, en la práctica administrativa de los propios órganos de control fiscal impiden o limitan la capacidad de lograr un alto rendimiento en los servidores públicos.

Las transformaciones sociales, económicas, y políticas vividas en los últimos años, generan de manera inevitable que se rescate la importancia de fortalecer la idea de una adecuada gestión de recursos humanos para estos órganos del Estado, recuérdese que el desempeño de los servidores públicos incide de manera directa en el fortalecimiento de los proyectos públicos.

Los derechos laborales de estos trabajadores a la luz del orden jurídico venezolano se hayan dispersos en distintas leyes, si se concibe que la labor de control es técnica y además especialísima no puede dejarse a la libre interpretación los derechos de quienes objetivan esa función.

La rigidez normativa, y el factor político no deben impregnar la gestión del personal, se debería establecer tal vez desde la idea del Sistema Nacional de Control Fiscal normas especiales en materia de personal.

Esta investigación, constituye un aporte que permite el incentivo en el establecimiento de líneas o estrategias estatales, a los efectos de implementar los correctivos necesarios a nivel de los órganos de control fiscal en el manejo de recursos humanos, para garantizar de esta forma que a los trabajadores en el ejercicio de las funciones de control les sea garantizado sus beneficios laborales y les sea establecidos todos los procedimientos concernientes a la gestión de personal y así, precaver posibles subjetividades en el híbrido normativo aplicable a estos funcionarios.

CAPITULO II

Premisas Filosóficas y Epistemológicas

En esta sección se hará uso de los aportes de algunos trabajos de investigación y de contenido teórico filosófico que sirvieron de soporte para el desarrollo de la investigación que se inicia.

2.1.- Abordaje Teórico Filosófico

En un trabajo realizado por Longo, F. (Doctor en ciencias Políticas y Administración) y Ramió, C. (2008), organizado por la Fundación Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB). Barcelona. Edicions Bellaterra, S.L. Titulado: **La profesionalización de Empleo público en América Latina**, cuyo objetivo es analizar desde una pluralidad de perspectiva los recientes intentos de profesionalización de empleo público en América Latina, mediante el estudio de los procesos de institucionalización y sus modelos, los mecanismos de difusión y emulación de las políticas de recursos humanos, la ética, la lucha contra la corrupción y la concepción de la nueva gerencia pública.

Los resultados alcanzados ponen en evidencia que la profesionalización del empleo público, requiere necesariamente una transformación de la cultura política y de la cultura institucional. Se hace imprescindible, abandonar las lógicas políticas a corto plazo y la opción por un clientelismo vinculado a la opción política que, en su momento, logra legítimamente el gobierno. Un cambio en el partido político gobernante no debe implicar una transformación de las reglas institucionales y, en

concreto, del modelo que regule el empleo público. El modelo de profesionalización del empleo público no es una opción del partido en el gobierno.

Los aportes del estudio presentado, sirven de sustento para la investigación por cuanto, la idea de profesionalización del empleo público, implica apoyar el avance de dos vectores que convergen: por una parte alentar a la institucionalización de los aparatos públicos con unas normas, reglas del juego y valores fuertes y constantes que garanticen los sistemas de acceso, carrera administrativa y estabilidad de los profesionales públicos. Por otra parte, deberían crearse modelos flexibles que faciliten el acceso y la gestión de los mejores profesionales; modelos capaces de hacer posible una gestión contingente de los recursos humanos, adaptada a las necesidades y especificidades de cada una de las organizaciones. Tales consideraciones son perfectamente extensivas a los órganos de control fiscal como instituciones públicas del Estado venezolano, pues ante la ausencia del establecimiento de los procedimientos atinentes a la gestión de recursos humanos, la interpretación de las disposiciones normativas atinente a los derechos laborales aplicables a estos funcionarios, quedo a criterio de la CGR, y partiendo de la autonomía que reviste constitucional y legalmente a los órganos de fiscalización; situación que podría generar la subjetividad en el manejo de la gestión del personal.

En esta misma línea, se encuentra un estudio realizado por Díaz, H. (Ph.D) y Rebellón, S. (2003) publicado en el en la Revista Estudios Gerenciales de la Universidad Icesi, clasificación A. vol.19 no.89. Titulada: **Propuesta de un modelo de control Fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema de Control Fiscal Nacional.** En este trabajo se plantea un nuevo modelo que corresponde a un sistema integral de control fiscal para la nación colombiana, cuyas funciones serían técnicas, no políticas, para lo cual se conformaría una rama especializada, técnica y autónoma del Estado colombiano, que cubriría la vigilancia fiscal en los diferentes niveles del Gobierno: central, departamental y municipal. Esta idea surge, ya que en Colombia se

ha venido aplicando el modelo de control fiscal que definió la Constitución de 1991 de ese país, en el cual los departamentos y municipios disponen de autonomía para la organización y selección de los respectivos contralores. Tal situación, en lugar de mejorar el sistema de control fiscal, la politiquería y el clientelismo político lo han deteriorado en su calidad, con el consiguiente aumento innecesario de gastos en su operación. Esto ha facilitado la realización de numerosos ilícitos en los gobiernos locales y ha estimulado el avance de la corrupción.

El diagnóstico muestra que los problemas se originan en la politización, la burocratización y el despilfarro de recursos, en especial en los departamentos y municipios porque las Asambleas y Concejos han clientelizado la elección de los contralores. Por lo general éstos no responden a la calidad que la Constitución les da de ser funcionarios eminentemente técnicos.

El referido trabajo aporta orientaciones importantes para el estudio que se emprende por cuanto, aborda aspectos atinentes a la descentralización y autonomía de los órganos de control, que pueden ser considerados por la Contraloría General de la República al adoptar un esquema organizacional descentralizado, en el cual las contralorías sean autónomas en su propia gestión, pero dotadas de claras líneas de autoridad hacia el interior de sus dependencias, para asegurarles el manejo de sus recursos humanos, físicos y financieros, los cuales deberían utilizar de acuerdo con programas de trabajo que hayan acordado.

Por su parte, Delgado de Smith, Y. (Doctora en ciencias Sociales) y Montserrat, J. (2010), realizaron una investigación publicada en la Revista Educación en Valores de la Universidad de Carabobo. Vol. 2 N° 14 titulada: **Ética en la Gestión de Recursos Humanos**. El objetivo de la investigación fue presentar la importancia de la ética en la gestión de Recursos Humanos. El argumento se realiza desde un criterio cercano al paradigma Frances-Humanista de la Sociología del Trabajo y se

confronta con cualquier herencia del paradigma adaptativo de esta disciplina. Se hace uso del enfoque sistémico propuesto por Idalberto Chiavenato para configurar consideraciones éticas fundamentales para la Gestión.

El estudio presentado, genera un aporte a la presente investigación ya que destaca que en el caso venezolano, la participación iterativa del Estado en el mundo del trabajo a obligado a las organizaciones a adjudicarle a la gestión una perspectiva reducida a la técnica administrativa, arrebatándole de plano la participación y la corresponsabilidad en materia de incremento de la calidad de vida de los trabajadores, lo cual genera la impresión de quiebre de la estructura axiológica de la gestión, deshumanizándola aún más e insertándola exclusivamente, como ya se indicó, en un proceso reactivo de adaptación a la nueva institucionalidad y a dimensiones técnicas que en algunos casos excluyen las consideraciones éticas.

De igual manera, advierte que la Gestión de Recursos Humanos intentará construir espacios de reflexión humana que puedan satisfacer a los agentes y capacitarlos anímicamente, en un contexto de positiva volición, para las acciones técnicas de la gestión, encaminadas a sostener el negocio. Así, el centro, la orientación, el contenido y el objetivo de la Gestión es la gente, no el negocio. Este último estará a cargo de las estructuras, las cuales contarán con fuerza de trabajo dignificada por un estilo de gestión con la gente y para la gente, que obtiene, de un criterio humanista, los insumos para configurar una cultura organizacional incluyente, identificada y reconocida en la cotidianidad por todos los actores.

Las resultas de este trabajo, subsumidas al tema objeto de investigación aportan consideraciones relevantes que vienen dadas de la forma de intervención del Estado en su participación interactiva, la cual podría genera un quiebre de la estructura axiológica de la gestión de recursos humano con exclusión de las consideraciones éticas. En este sentido, las instituciones públicas se caracterizan por

la legitimidad institucional, la cual adquiere una importancia significativa, es decir, sin legitimidad se pierde el poder político y muchas veces quienes ostentan el poder del Estado, con la finalidad de conservarlo se revisten de ese poder soberano, para establecer en el ámbito de sus funciones criterios o interpretaciones al margen de las disposiciones legales. En tal caso, se pudiera seguir ejerciendo otros tipos de prácticas políticas fetichizadas, por cuanto se pierde el poder político originario al concebirse o instaurarse significaciones del derecho (norma jurídica) al margen del espíritu, propósito y razón del legislador.

De esta manera, los órganos de control fiscal como parte de la administración pública están regidos por el principio de legalidad administrativa lo cual implica que no solo es aplicable el cumplimiento de la ley en el ámbito propio de la labor de fiscalización sino que toda actuación incluyendo el manejo de personal debe estar normado y no valen las interpretaciones al margen de la ley o criterios subjetivos y/o diversidad de significaciones a las disposiciones aplicables a los derechos laborales de los funcionarios de los órganos de control en Venezuela.

Así tenemos que el abordaje teórico fundamenta y explica aspectos significativos del tema o problema de estudio. En tal sentido, la gestión de recursos humanos para los órganos de control fiscal en Venezuela, hacen necesario abordar: comportamiento organizacional, gestión de personal, la complejidad de la estructura de la administración pública, la intersubjetividad de lo público, la ética en el ejercicio de las funciones de control fiscal y la crítica de la razón.

Así tenemos que, el comportamiento organizacional investiga el efecto que los individuos, grupos y estructura tienen sobre las organizaciones, con el propósito de aplicar dicho conocimiento para mejorar la efectividad de las organizaciones. Robbins (2009).

Es decir, de acuerdo con el aludido autor el comportamiento organizacional, se concibe como un área distinta de experiencia con un cuerpo común de conocimiento, que estudia tres determinantes del comportamiento en las organizaciones: individuos, grupos y estructura. En esta idea, la CGR debe resaltar la importancia que tienen los individuos (trabajadores públicos de los órganos de control) ya que, que no solo es la función de control o estructura administrativa lo que determina a la organización, en nuestro caso a la Entidad de fiscalización sino que es necesario emerger desde la génesis de la institución pública como mecanismo para garantizar la eficacia en la función de vigilancia y salvaguarda del patrimonio público.

De igual manera, el comportamiento organizacional se ocupa del estudio de lo que hacen las personas en una organización y de cómo afecta su comportamiento al desempeño de ésta; haciendo énfasis con los puestos, trabajo, ausentismo, rotación de los empleados, productividad, desempeño humano y administración.

Se reconoce entonces, que el recurso humano, es la piedra angular de la organización, pues afecta todo el andamiaje administrativo y la toma de decisiones de una institución. Es así que, en el caso que nos ocupa el funcionario de las contralorías por ser quien objetiva la labor de control debe ver tutelado sus derechos laborales desde líneas claras y objetivas no supeditadas a la interpretación de las normas jurídicas que le son aplicables en su relación de empleo público.

A este tenor, “una organización es una gran asociación de personas regidas según líneas impersonales, establecidas para conseguir objetivos específicos” (Giddens, 1992, p. 307). En tal sentido, los lineamientos del manejo del personal de los órganos de control fiscal pudieran consolidarse desde el Sistema Nacional de Control Fiscal, cuya rectoría le compete a la CGR, y como las contralorías son órganos integrantes del mismo no se concibe la razón por la que CGR, no ha normado

un aspecto tan importante como es la gestión de personal, visto que, desde líneas claras se puede conseguir los objetivos de la labor de control en Venezuela.

Por su parte, Daft (2005), considera que las organizaciones deben estar diseñadas como sistemas abiertos, pero sin descuidar en ningún momento sus procesos internos, ya que de una u otra manera son sus interacciones internas las que posibilitan que puedan sobrevivir exitosamente en un medio cada vez más competitivo.

Desde la perspectiva del precedente autor, los procesos internos cobran una importancia significativa en las organizaciones, pues de allí deviene el éxito de una institución. De aquí que, los procesos atinentes a la gestión de recursos humanos como proceso interno, debe ser estructurado sin ambigüedades para garantizar la efectividad por parte de los trabajadores en el desempeño de sus funciones y muchísimo más en las entidades públicas que son las que materializan el interés general propio de la función de Estado. Estas consideraciones, denotan la importancia del personal lo cual hace ineludible para la CGR normar el iter procedimental del recurso humano pues de esta primicia deviene el éxito de la labor de fiscalización y la efectividad en la salvaguarda del patrimonio del Estado.

Autores como García y Casanueva (1999) afirman que la Gestión de Recursos Humanos es el conjunto de prácticas, técnicas y políticas que buscan la integración y la dirección de los empleados en la organización, de forma que éstos desempeñen sus tareas de forma eficaz y eficiente y que la empresa consiga sus objetivos.

Es así que, el trabajador es el constructor fundamental del conocimiento y eje de la flexibilidad organizacional, y sus aportes se pueden computar en la rentabilización del ciclo operacional de la empresa pero en términos de incremento de

valor de la empresa, para lo cual se deben entender los procesos subyacentes al sistema de gestión humana y lograr que la empresa sea un sistema orgánico de aprendizaje. Jaramillo (2001).

Ahora bien, en las instituciones públicas y en caso que nos ocupa la Contraloría General de la Republica Bolivariana de Venezuela, órgano inmanente del Poder Ciudadano, cuya inmanencia hace necesario aludir por una parte, a la concepción del Poder como materialización de la facultad de mando por parte del Estado y por la otra a la estructura de ese “Poder Ciudadano”, el cual no es más que una forma de organización administrativa para prestar una función de servicio público, que desde el órgano de control se objetiva en la fiscalización del patrimonio público.

De esta manera, ese Poder se impregna desde el lado de la «política» y se entiende desde esta perspectiva que no se puede hablar sólo de la formación del poder y de su estructuración interna, sin referirse al verdadero ejercicio del mismo, es decir, a las actuaciones de ese poder en su relación con la sociedad a quien formalmente representa, desde la «administración» difícilmente se podía intentar mejorar «racionalmente» una organización y un quehacer administrativo sin plantearse los límites de esa racionalidad en su confrontación con la dirección política. Subirats (1991).

Es así que, la complejidad y diversidad de las Administraciones públicas han permitido y permiten que desde diferentes puntos de vista se intente dar respuesta a sus problemas de identidad y se propongan líneas de mejora de su funcionamiento y organización. (Subirats, 1991).

Es por ello que, frente a este reconocimiento de líneas de mejoras para la administración pública en su funcionamiento y organización se hace ineludible

establecer los procedimientos de la gestión del personal de los órganos de control, quienes priorizan en sus actuaciones el principio de legalidad administrativa.

De esta manera, la concepción de que la Administración pública tiene que ver con ejecutar la ley, ello nos lleva a ver su actividad, su rendimiento, y plantea problemas de gestión, y tiene que ver con el poder, y ello supone dar respuesta al problema. Mayntz (1985).

Así tenemos, que “En definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener el eficaz servicio del interés general, sin mengua de las situaciones jurídicas, igualmente respetables, de los ciudadanos” (García de Enterría, 1980, p. 38).

Lo más importante para las instituciones públicas y por ende para los órganos de control fiscal es concienciar que los funcionarios públicos constituyen la base fundamental de que el sistema de control funcione eficazmente. Por cuanto, en sede administrativa la eficacia y eficiencia de la prestación de un servicio público comienza no priorizando al órgano sino a los trabajadores de ese órgano partiendo de tutelar sus beneficios laborales.

Si bien es cierto, que tenemos una organización de la Administración pública, que podemos calificar de compleja, no tanto por su tamaño, sino porque las funciones de regulación, intervención y negociación que ha ido asumiendo en su propia evolución, son muy diversas entre sí y requieren una diversidad de lógicas administrativas que de hecho no se dan. En el caso de las funciones reguladoras que podemos hacerlas extensivas al órgano de control fiscal, se tratará de certificar la existencia de determinados requisitos y que todo se desarrolle tal como la norma había previsto. Zan (1989).

Tal vez el problema de esa compleja estructura organizativa de los órganos de control como parte de la Administración pública, y que se ve reflejada incluso en la ausencia de líneas claras o inequívocas en los procedimientos atinentes a los recursos humanos, a pesar de que la CGR ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal, reside en la pretensión de afrontar con un único modelo organizativo y funcional: el racional-legal el ejercicio de Control Fiscal en Venezuela.

Sin embargo, pudiera desde la crítica de la ausencia de los procedimientos atinentes al manejo del recurso humano de los órganos de control y que desde las interpretaciones de la autonomía de estos, se ha pretendido colmar los derechos laborales de esos trabajadores públicos; se hace necesario repensar exclusivamente desde su seno, es decir, desde la razón de ser del control fiscal, este problema que se presenta, no por la naturaleza de las cosas que difieren de ella, sino por la suya propia.

Lo expuesto puede adminicularse, con que la razón sin crítica conduce a afirmaciones infundadas que siempre pueden ser contradichas, pero limita a ocuparse de los problemas que nacen de su seno y que se les presenta; y que una vez que conozca perfectamente le será fácil determinar con toda seguridad y exactitud la extensión y límites de su ejercicio. Kant (1883).

Ahora bien, para conocer los límites y extensión del ejercicio del control fiscal en Venezuela, la prioridad debe recaer en el funcionario público que presta el servicio de salvaguardar el patrimonio del Estado, pues, son trabajadores con funciones especialísimas y técnicas, normados en el ejercicio del control desde disposiciones que abarcan el decoro y la probidad en la función pública.

Es así que, existe un código de Ética para los funcionarios públicos, el cual insta a ejercer sus funciones con objetividad e imparcialidad con estricto apego a

las leyes. Este código conlleva a la CGR asentar que en la interpretación de las normas laborales aplicables a estos trabajadores no hay lugar a la subjetividad de criterios, sino que la objetividad e imparcialidad, debe estar presente no solo en el ámbito propio de la fiscalización de la gestión pública, sino que debe emerger en el establecimiento de los procesos atinentes en el manejo del personal, para evitar que lo subjetivo impregne lo público.

2.2.- La Intersubjetividad del Sujeto. El “yo”, el “Sí mismo” y la “Conciencia como momentos ontológicos.

Como punto previo, al desarrollo de la intersubjetividad se hace ineludible abordar ¿Qué se entiende por subjetividad?. En este sentido, si recurrimos a su significado etimológico, el prefijo sub significa “debajo”, “por debajo de”, y la palabra subjetivo: “personal, individual, relativo al sujeto, relativo al modo de pensar de uno y no al objeto en sí” (Gómez de Silva, 1988, p. 653).

De acuerdo a esta postura, la subjetividad se referiría exclusivamente a todo lo que acontece dentro del sujeto: a lo que siente, lo que piensa, lo que vive y experiencia internamente; a lo que imagina, recuerda, cree, supone, memoriza, sospecha, intuye, presume, comprende, elucubra, sueña; a todo lo que lo conmueve, procesos éstos impregnados de sentimientos. Es decir, la subjetividad sería el diálogo del sujeto consigo mismo.

Sin embargo, la subjetividad tiene su origen afuera, en nuestra experiencia con los demás, influida por los procesos históricos y culturales que configuran nuestro sentido de ser y estar en el mundo.

En esta línea, encontramos a los aportes de Vigotski, quien destaca un papel decisivo del entorno social e histórico como procesos influyentes en la sociogénesis de la conciencia y por lo tanto en la formación de la subjetividad.

Es así que, Vigotski (1931), en su propuesta alude:

“La personalidad viene a ser para sí lo que es en sí, a través de lo que significa para los demás ...se hace evidente aquí, por qué todo lo interno en las formas superiores era forzosamente externo, es decir, era para los demás lo que ahora es para sí. Toda función psíquica superior fue externa por haber sido social antes que interna. La función psíquica propiamente dicha era antes una relación social de dos personas”. (pp. 149-150).

Por su parte, para (Bajtin, 1976, p. 44). El proceso de construcción de la subjetividad es un hecho socioidiológico, vale decir, el contexto que lo rodea y en la relaciones que establece con los demás es la fuente que configura su conciencia, y las palabras en tanto signos ideológicos, no se limitan a reflejar la realidad, sino que la interpretan en el intercambio comunicativo social.

Es así que, El lenguaje, es el producto de la actividad humana colectiva y refleja en todos sus elementos tanto la organización económica como sociopolítica de la sociedad que lo ha generado. (Bajtin, 1976, p. 227).

Se desprende de estos autores, que la relación entre lo subjetivo y lo contextual sería producto de un sentido subjetivo, personal, expresado en una situación objetiva que permite tener relación de sentido entre ambas realidades.

Es por ello, que la comprensión por el contexto de los fenómenos sociales es la vía hermenéutica para acercarnos a los fenómenos subjetivos. Urreiztieta (2002).

Ahora bien, desde la perspectiva de Dussel, la concepción ontológica de lo político se refiere a la caracterización de la subjetividad y la intersubjetividad.

El orden social, está configurado por la intersubjetividad, como el elemento que permite la generación del escenario en el que los individuos despliegan su vida humana.

De acuerdo a esta perspectiva, no se concibe individuos, sino personas intersubjetivas, que se despliegan desde su fuero privado, pero que necesariamente son sociales. (Dussel, 2009, p. 99).

Así tenemos, que cada actor político es en sí una persona que se define con su comunidad, relación que está determinada históricamente a partir de los elementos económicos, culturales y políticos que cada comunidad resalta. El mundo es la construcción de espacios en los que el individuo se desenvuelve, es por ello, que la intersubjetividad es muy importante.

Dussel (2009), concibe la intersubjetividad de la siguiente manera:

“La intersubjetividad es así a) un a priori de la subjetividad ”está en un momento constitutivo anterior génesis pasiva, b) al mismo tiempo es el horizonte de la trama donde se desarrolla la objetividad de las instituciones, dentro de las que nos movemos (es el contexto de la existencia, la acción y el sentido. Y por último, c) otros sujetos nos enfrentan apareciendo como Otros-Otros en nuestro mundo como otros actores exigidos para cumplir las diversas funciones sistémicas en las que estamos comprometidos, siendo nuestros actos respuestas a expectativas que nos obligan actuar de cierta manera, institucionalmente como veremos”. (p.100).

La intersubjetividad nos lleva a pensar en lo público como el momento de mayor expresión de las interacciones sociales, pues significa que el actor ejerce un rol específico en la sociedad.

Debemos entender que somos sujetos intersubjetivos, es a partir de allí que debemos concebir lo privado y lo público como elementos relevantes en la vida social.

Lo privado es el ámbito propio en el que se ejerce la intersubjetividad y lo público son todas esas esferas de interacción. Hay que resaltar, que el ámbito de lo privado es muy valioso para la sociedad en general, ya que allí se elaboran las condiciones personales que permitirán la interacción. Sin un adecuado ejercicio de la vida privada, la vida en comunidad no logra constituirse. Lo público entonces se convertiría en un modo de determinación de la subjetividad (ámbito privado). En el que ocupa y comparte un espacio material en el que se desarrolla la interacción. Aguirre y Botero (2012).

Dussel (2009), define lo público de la siguiente manera:

“Lo público es el modo o determinación que transforma a la mera intersubjetividad privada en una subjetividad en posición de ocupar un lugar en un campo con otros, investida de una función de actor cuyos papeles o acciones representan ante la mirada de todos los otros actuales o virtuales actores, papeles definidos desde el relato o narrativa fundante (el libreto completo) de un cierto sistema social (por ahora completamente indeterminado) Entrar en un campo político es salir de una esfera privada (privacidad donde deja de darse la escenografía del teatro , del ser actor y del cumplir papeles, aunque los habrá de alguna manera en la esfera privada). De la misma manera, se puede salir de una esfera pública para entrar en otra, o meramente regresar a la esfera privada. Hay entonces, límites líneas que continuamente se están atravesando, sobrepasando trasplantando, entrecruzando como cumplimiento de las reglas o como trasgresiones”. (pp. 103-104).

La subjetividad se identifica con la corporalidad humana; la experiencia de la piel hacia adentro (desde un punto de vista físico, neuronal, psíquico, intencional) este es el ámbito de la subjetividad. Dussel (2009).

Es así que, lo público constituye un grado del ejercicio de la intersubjetividad y lo exterior de las instituciones objetivas, son interiores a la cultura, a la comunidad que en cada caso es de manera diversa concibiéndose la subjetividad como lo exterior a la objetividad. Es decir, la objetividad vendría a ser una expresión de la subjetividad.

De tal manera que, aquello de que, el orden del derecho es lo “exterior” en palabras de Kant, tiene solo una parte de la verdad, desde la perspectiva de Dussel pues esas instituciones objetivas son internas a lo que el hombre hace actuando según sus valoraciones (cultura) como una parte de esa interioridad.

Estas connotaciones, al relacionarlas con el tema objeto de investigación denotan que la subjetividad humana vista desde el sujeto, está constituida desde siempre como intersubjetiva, la cual no se forma a priori sino que se crea desde la génesis pasiva; con lo que se quiere indicar que el “yo”, el “sí mismo”, la “conciencia” como momentos ontológicos se conciben como presupuestos dentro de la cual lo subjetivo emerge.

Es decir, las instituciones concebidas dentro del ámbito de lo público como objetivas, en nuestro caso la CGR al establecer que los beneficios laborales para los trabajadores se sustentan en las interpretaciones que realiza a las disposiciones legales, las cuales (norma jurídica) se consideran como exterior según Kant, como característica del derecho, solo denota que desde la perspectiva del sujeto (Contralor General) nace el criterio subjetivo de regulación del manejo del recurso humano, sin que le preceda un iter procedimental preestablecido con líneas

claras desde el Sistema Nacional de Control Fiscal para la gestión de personal, solo lo realiza desde la génesis de la autonomía orgánica, funcional y administrativa que reviste a estos órganos de fiscalización.

2.3.- La Relación Poder, Política y Ética en el ámbito de la Función de Control Fiscal

Desde esta concepción pudiera lo político impregnar la interpretación de la autonomía y quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere; esto significaría, que la política se concibe como la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen. Weber (1919).

Es así que, la política se hace con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma; por eso el político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida frente a sí mismo la obligación de decir la verdad, que la ética absoluta nos impone sin condiciones. (Weber, op. cit.).

En tal contexto, la política se ha disuelto en un campo impersonal vacío de motivaciones éticas personales, donde la perspectiva individual (ética) es tolerada como algo externo a lo político propiamente dicho. Dussel (2009).

El pensamiento ético-político de Enrique Dussel, desarrolla un enfoque sistémico que desde lo crítico, alcanza una posición normativa en la que se establecen las condiciones para determinar que es una buena sociedad.

Lo político se hace fundamental ya que impregna todas las esferas de la interacción humana. En este sentido, Dussel propone una idea de poder como poder obedencial, que se proyecta desde lo político como mecanismo que le permite la configuración del orden social que permite la buena vida en comunidad. Aguirre y Botero (2012).

En este contexto, el poder obedencial, para Dussel (2006) se construye en dos momentos:

1) “Como *potentia*, que es la configuración ontológica del poder en tanto significa la voluntad del pueblo como ostensor no solo de la soberanía que dará legitimidad al orden político material, sino como la facultad que le es inherente por ser la comunidad política la última instancia de la soberanía, la gobernabilidad, la autoridad y la política en tanto como ejercicio que permite la vida en comunidad. Y 2) Como *potestas* que es la institucionalización de ese poder que se encuentra implícito en la comunidad política, y que se delega por la necesidad del ejercicio político material”. (pp.16-19).

En palabras de Dussel (2006)

“La *potestas* se escinde nuevamente entre el ejercicio obedencial del poder delegado, ejercicio realizado por las acciones y en cumplimiento de las funciones de las instituciones políticas que responden a las exigencias de la comunidad política, del pueblo. Sería el poder obedencial institucionalizado. Este se escinde por su parte en la posibilidad del ejercicio del poder que se afirma a sí mismo en referencia a la *potentia*. La auto-referencia, como última instancia de la *potestas*, es el ejercicio fetichizado o corrompido del poder político. Cuando el actor político que ejerce el poder institucionalizado (sea rey, un representante, una elite política), se afirma a sí mismo como la sede de la soberanía, de la autoridad o como última instancia del ejercicio del poder para su beneficio, el de su grupo su clase o su fracción, es decir, cuando se desliza del ejercicio del poder obedencial a la auto-afirmación del poder desde sí, se origina ontológicamente la fetichización, la corrupción, la desnaturalización del poder como

dominación, despotismo, tiranía. La automatización u oposición de la potestas (la apariencia fenoménica) de la potentia (su fundamento ontológico) es la disolución de la política como tal”. (p.12).

Pensar el poder como poder obedencial, a partir del impacto que genera en tanto ejercicio político delegado de la comunidad a las instituciones, genera una reconceptualización de lo político como concepto y una reorientación de la política como ejercicio. Aguirre y Botero (2012).

Por su parte, Habermas tocando uno de los aspectos de la relación entre ética y política nos indica:

“La moral y el derecho sirven ambos, ciertamente, a la regulación de conflictos interpersonales y ambos tienen por fin proteger por igual la autonomía individual y pública de los participantes y afectados. Pero no deja de ser interesante que la positividad del derecho imponga una escisión de la autonomía, que no tiene equivalente por el lado de la moral”. (p. 48).

De tal forma que, hay diferentes maneras de encarar la relación entre la ética y la política y más concretamente entre los principios éticos y políticos. Tales aportaciones nos lleva a la reflexión de que la moral es el objeto de estudio de la ética, y la administración pública no puede limitarse sólo al cumplimiento de sus fines, pues a su vez debe verificar sus logros con la mayor economía y eficacia, pero dentro de la normativa legal vigente y con el respeto debido a los principios de la ética administrativa.

En razón, de lo anterior es interesante traer a colación algunas ideas de Habermas, quien propone un modelo de política deliberativa, avalado por una teoría normativa, que hunde sus raíces en la teoría del discurso, su aportación para esta

investigación resulta de la doble caracterización que estructura de la política deliberativa.

En este sentido, la política deliberativa, la hace oscilar entre la institucionalización democrática de la formación de la voluntad pública y la formación informal de la opinión pública, que exige la necesidad incondicional de que la detentación del poder se mantenga incondicional, con respecto a las concepciones de vida buena mutuamente incompatibles y en competencia, al determinar la prioridad de la justicia sobre aquellas (Habermas, 1996, p. 314).

Lo antes expuesto, permite el desarrollo de un concepto de política deliberativa de dos vías. La esfera pública opera, de una parte, como una red plural, abierta y espontánea de discursos entrecruzados de los diferentes actores ciudadanos, garantizada deliberativamente; y, de otra, gracias a un marco de derechos básicos constitucionales. Ambas condiciones posibilitan la regulación imparcial de la vida común, respetando las diferencias individuales de los diferentes sujetos colectivos y la integración social de una sociedad desencantada (Habermas, 1996, p. 306).

La sociedad civil y la opinión pública son el resultado de un proceso circular de poder comunicacional. Las crisis de racionalidad y legitimación se originan en la incapacidad del sistema político para hacer converger y poder preservar la integración social de sus perspectivas y determinaciones. Las decisiones burocráticas, las leyes y las políticas públicas emergen de operaciones dependientes del sistema administrativo y económico, sin relación con la esfera de la opinión pública y sin contemplar los intereses y situación mundo-vitales e intereses propios.

Es así que, los funcionarios públicos de los órganos de control, tienen una investidura regular, manejan cuotas de poder. Pero tienen un mandato, que deben responder en forma idónea a la responsabilidad que la sociedad delega; en otras

palabras, esto significa que los contralores y los funcionarios de estos órganos por su investidura no deben abusar del poder, sino sujetar su actuación a la legalidad administrativa, regirse por la objetividad y ser apolíticos, para preservar la legitimación institucional.

Esa cuota de poder, es el control del recurso público cuya malversación puede conllevar a sanciones penales, civiles y administrativas y los funcionarios públicos de las contralorías objetivan la función de control, lo que significa que, su trabajo es técnico y de campo justamente de ese trabajo (auditorias, fiscalizaciones, inspecciones, examen de la cuenta, entre otros) nace el insumo de las posibles responsabilidades que pudiera generar un acto, hecho u omisión presuntamente irregular. La función pública de control es especialísima y los valores éticos juegan un papel relevante. Es por ello, que la CGR, debe emprender una labor de repensar la práctica administrativa de interpretar desde la subjetividad la autonomía de los órganos de control, y de esta forma pretender configurar los derechos laborales de los trabajadores de estas entidades de fiscalización.

CAPÍTULO III

Estructura Metodológica

3.1.-El abordaje de la investigación

La metodología comporta la operacionalización de las concepciones epistemológicas a través del método. En este momento se detallaran todas etapas aplicadas durante la ejecución de la investigación.

Así tenemos, que de acuerdo a Martínez (2004), es recomendable iniciar toda investigación basada en el paradigma cualitativo bajo el enfoque fenomenológico. En este sentido, el presente trabajo se abordó desde el fenómeno que representa la ausencia de líneas claras por parte de los titulares de los órganos de control fiscal en Venezuela, en lo atinente a los derechos laborales de los trabajadores de estos órganos, asunto que conlleva, de acuerdo a Ricouer (2008) en términos del desenlace interpretativo en que deriva todo proceso de investigación a una hermenéusis, que en palabras de este autor, no es otra cosa que un proceso hermenéutico desde lo fenomenológico o una hermenéutica fenomenológica.

Ricouer, es el autor más importante que propone a la hermenéutica como el método más apropiado para las ciencias humanas, estudió de manera profunda las ideas más perennes y trascendentes y los aportes más valiosos de la fenomenología, del psicoanálisis, del estructuralismo, de las teorías del lenguaje y de la acción, y de la hermenéutica. Con todas estas contribuciones ha pretendido estructurar una metodología para el estudio de los fenómenos humanos.

En tal sentido, el presente estudio se basó en la fenomenología hermenéutica, siendo su precursor Heidegger (1951) al proponer que el dasein es un ente que tiene primacía óntico-ontológica, al tiempo que es fenomenológicamente hermenéutico.

Con esto Heidegger, sienta las bases para que la hermenéutica deje de ser un instrumento o técnica para interpretar documentos escritos y pase a ser el modo de comprender del ser humano.

Ahora bien, el abordar este estudio desde la fenomenología hermenéutica, nos lleva a no desvincular en un primer momento de la investigación a Husserl, quien desde la fenomenología traslada a las experiencias vividas, a los momentos pasados, a lo que en palabras. López (2015) ha sido un dilema que lleva a reencontrarse consigo mismo.

De acuerdo a Husserl, hay que ir a las cosas mismas, a un ámbito trascendental, partiendo de la experiencia pura, donde las cosas se nos presentan como fenómenos que pueden ser abordados desde la visualización, donde lo dado no necesariamente debe ser explicado, porque la explicación es reducción, debiéndose tomar como ámbito de análisis a la conciencia y su intencionalidad para alcanzar la esencia de las cosas, pero desde una desconexión con la realidad y sin vinculación con tradiciones anteriores.

Pero, estas vivencias, son fundamentales dentro del escenario investigado, y por lo tanto, no se pueden desconectar de la realidad, es decir, se tiene que ir a las “cosas mismas”, por lo cual es ineludible la complementariedad con la fenomenología hermenéutica en Heidegger, porque hay necesidad de introducirse en la dinámica de los sujetos de estudio y en sus implicaciones, en la búsqueda de entender y comprender los fenómenos en sus propios términos, para lo cual es imperioso descubrir y razonar los significados, hábitos y prácticas, haciendo que las vivencias obtenidas durante la experiencia laboral del investigador en los órganos de control y el entorno sean centro de reflexión. López (2015).

En la presente investigación, el ejercer funciones de control, me permitió formar de la realidad objeto de estudio con los sujetos investigados, al ser parte de la vivencia, experiencia, no puedo desvincularme o desconectarme de ese mundo de

vida del cual forme parte, para poder hacer la reflexión desde lo vivencial, (hábitos, significados, practicas) para comprender el ser y las necesidades propias de los sujetos en investigación.

Es decir, se procedió a describir el fenómeno, con su realidad legal, en el sentido de la epojé, tomando como contexto los órganos de control fiscal en Venezuela, lo que implico abordar todo un proceso complejo de estudio de las normas aplicables a estos órganos del Estado, incluyendo dictámenes de la CGR, para dentro de lo fenomenológico hermenéutico comprender a los sujetos involucrados.

3.2.-El paradigma de la investigación

Desde una mirada filosófica, la filosofía en la búsqueda de esa apetencia radical de integridad como ciencia universal y absoluta, conlleva al estudio de la experiencia subjetiva y desde esa experiencia subjetiva, se observa, se crea un pensamiento.

En este contexto, para "los paradigmas, son logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales, que se usa con dos sentidos diferentes. Por un lado, hace alusión a toda la constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidos por los miembros de una comunidad dada" (Kuhn, 2007, p. 292). Por otro, denota las soluciones concretas o rompecabezas que, usadas como modelos o ejemplos pueden sustituir a las reglas como base para la solución de los restantes rompecabezas de la ciencia normal (ob. cit.).

El paradigma, es ese pensamiento respecto al modo de hacer ciencia. En tal sentido, nos situamos en la presente investigación el paradigma es humanista. Sin embargo, se hace necesario indicar que en razón de las características como la complejidad y subjetividad vivencial de los actores, la presente investigación lleva a

la descripción del fenómeno desde la interpretación de los sujetos, así la alta presencia de los elementos descriptivos ya mencionados en el discurso previo, la finalidad no estriba en la búsqueda de contrastes en esencia, sino hacer emerger los elementos que contribuirán a las nuevas construcciones teóricas, lo cual ubica el trabajo dentro de un contexto fenomenológico, interpretativo, vivencial, comprensivo, hermenéutico sujeto-céntrico. Rojas (2010).

3.3.-El enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación se estructuró desde lo fenomenológico y lo hermenéutico por lo tanto como ya se ha explicado desde el abordaje lo fenomenológico guarda coherencia con el conducto del camino investigativo, abarcando lo hermenéutico, lo bibliográfico y la historia de vida, tendente a develar la realidad jurídica de estos trabajadores. Por lo tanto, la estructura investigativa lleva a la revisión de todos los aspectos que configuran la ausencia de normas atinentes a la gestión de recursos humanos en los órganos de control fiscal, revisión que comprende escudriñar la normativa legal en materia de la función pública, las prácticas administrativa, los dictámenes de la CGR aplicables a estos órganos del Estado, lo cual implico la introducción del método a seguir.

3.4.-El método

Dada la necesidad de abordar a los actores desde la vivencia de la ausencia jurídica de normas o líneas claras en la gestión de recursos humanos para los trabajadores de los órganos de control fiscal, conduce a afrontar la investigación como una historia de vida, que, de acuerdo a Ferrarotti (1981), cada biografía refleja la habitualidad de las relaciones sociales, lo cual condujo desde las indagaciones a través de entrevistas a las máximas autoridades de los órganos contralores, a establecer elementos que permitieron realizar una construcción de la realidad legal en

el ejercicio de las funciones de control, vigilancia y fiscalización de ese órgano del Estado llamado Contralorías. No obstante, hay que resaltar que volviendo a la narrativa donde se exponen los elementos que justificaron la investigación, se está ante un acto intencional como reflejo del mundo de la vida del investigador Husserl (2007).

No obstante, es importante tomar en cuenta que no se realizó una exegesis de la totalidad de la biografía de los actores, si no del aspecto laboral ya que de acuerdo a Ferraroti las historias de vida se dividen en completas que recogen todas las etapas de la vida de los actores, tópicos que se refieren a una etapa, como en el caso en estudio, que se investiga sobre la vida laboral, vale decir, la ausencia de líneas claras por parte de la CGR, y de los titulares de los órganos de control en lo atinente a la gestión del recurso humano.

Ahora bien, es importante resaltar que de acuerdo a Corbetta (2007), una connotación particular, que por una parte, remite a la necesaria aplicación de la técnica de la observación participante y por otro lado, tomando en cuenta que como ejercí funciones de control, forme parte de la comunidad estudiada, a este respecto, cabe señalar: “cuando el investigador pretende estudiar una realidad de la que el mismo ha formado o forma parte, da lugar a lo que se ha denominado sociología autobiográfica” (p.308), pero lo anterior implica dejar claro que el estudio no es una biografía personal, solo se presentó una autobiografía como una parte de la investigación, con la finalidad de mostrar mi posición como investigadora ante el fenómeno, de cuya realidad estuve involucrada.

A tal efecto, desde mi experiencia laboral realice una investigación desde la génesis del Control Fiscal en Venezuela, su razón de ser, con la perspectiva de develar la realidad legal, que implica la ausencia de normas que tutelen los derechos de quienes son llamados a objetivar dicha función pública, abordándola desde mi

vivencia, formando parte de esa realidad, es decir el mundo de ser para estos trabajadores.

A tal respecto, indica Tovar (2012):

“Al ubicar a ese ser humano, concreto, que está en el mundo y que ha pasado por periodos históricos, a través de los cuales ha emprendido grandes luchas para interaccionar con su naturaleza, y asumir su realidad humana, social, cultural, económica, su progreso, se puede abordar el conocimiento desde las diferentes ramas del saber (biológica, lingüística, cultural, social, histórica, económica, religiosa), para poder profundizar en las relaciones entre el hombre, la sociedad, la vida y el mundo en el proceso de investigación, donde se asume la comprensión del hombre en interacción con el mundo y a través de la multidimensionalidad, ya que el ser humano, es a la vez biológico, psicológico, social, cultural, afectivo; igual la sociedad, la cual capta dimensiones históricas, económicas, políticas y religiosas”. (p. 16).

3.5.-Pasos seguidos para realizar las historias de vida

Tomando en cuenta que cada investigación reclama de aplicaciones metodológicas diferentes en general el presente trabajo se llevó a cabo siguiendo a Rojas (2010), quien propone los siguientes pasos:

Selección de cuestionamientos susceptibles de ser respondidas desde las historias de vida, lo que se hizo, con la selección de la situación laboral de los trabajadores de los órganos de control.

Seleccionar el o los sujetos y determinar la forma de desarrollar la historia de vida, asuntos ya resueltos en cuanto a escogencia de los Contralores, por medio de las entrevistas, observación y revisión documental a que dio lugar.

Recabar la información acerca de las experiencias de vida por medio de entrevistas, revisión de documentos públicos (se revisó la documentación interna de los titulares de los órganos contralores entrevistados, vale decir los manuales internos, dictámenes de la CGR y revisión de leyes).

Analizar estos reportes en términos de su validez interna, criticismo interno, validez externa, criticismo externo y/o triangulación de fuentes (se contrastó la información con investigadores externos y opinión de expertos internacionales).

Reestructurar el informe de acuerdo a las opiniones del sujeto y desarrollar el informe final para la construcción de la teoría y subsecuentes investigaciones.

3.6.-El camino a seguir

El camino a seguir constituye el diseño de cómo realizar la investigación, que según (Ballestrini, 1998, p. 118), se define como “el plan global de investigación que integra de un modo coherente y adecuadamente correcto, técnicas de recolección de datos a utilizar, análisis previsto y objetivos”. El diseño de una investigación intenta ofrecer respuesta de una manera clara y no ambigua a las interrogantes planteadas en la misma.

Señala la autora que el diseño de la investigación depende de los objetivos establecidos en el estudio, y tomando como premisa la tipología de los datos que se necesitan recolectar, se clasifican en diseños bibliográficos y diseños de campo, éstos últimos se subdividen en experimentales y lo no experimentales.

En este sentido señala (Ballestrini, 1998, p. 119). Estos diseños permiten, establecer una interacción entre los objetivos y la realidad de la situación de campo; observar y recolectar los datos directamente de la realidad, en su situación natural, profundizar en los hallazgos realizados en la aplicación de los instrumentos; y proporcionarle al investigador una lectura de la realidad objeto de estudio más rica en cuanto al conocimiento de la misma

En este orden de ideas, la presente investigación se realizó con base a un diseño de campo y documental dado que la información se obtuvo de los titulares de los órganos entrevistados, de la revisión a la normativa legal en el ámbito de la función pública, dictámenes de la CGR, y los criterios jurisprudenciales del Máximo Tribunal de la República.

3.7.-Protocolos técnicos para la captura, procesamiento de datos y presentación de posibles hallazgos.

La captura de datos se llevó a cabo mediante la aplicación de las técnicas de la observación participante, que implicó el uso de instrumentos como la guía de entrevista, la guía de observación y la guía de revisión documental, y de acuerdo a la propuesta se inició la investigación con la experiencia previa del investigador, donde se expuso su experiencia no solo desde ser la máxima autoridad sino, como personal de dirección y de confianza dentro de la estructura organizativa de estos órganos.

La observación participante se realizó mediante interacción con los informantes en la búsqueda de obtener de ellos las experiencias que organizan su mundo según Goetz y LeCompte (1988).

A tal efecto indica Corbetta (2007):

“La observación participante no es el único instrumento usado por el investigador. El observador participante debe observar,

escuchar y preguntar y al preguntar, los instrumentos que emplea son los de la entrevista. Al mismo tiempo debe documentarse sobre los hechos que suceden y los sucedidos en el pasado, examinar el material documental existente sobre la comunidad que estudia y el que esta produce (relatos históricos, autobiografías, cartas, actas, informes, artículos de periódicos, etc.) y para hacerlo utiliza los instrumentos del análisis documental”. (p. 307).

Como se puede observar la amplitud que otorga la técnica de la observación participante permitió cubrir el abanico de elementos generadores de datos que se puede encontrar en el ámbito del escenario de la realidad laboral para los trabajadores de los órganos de control fiscal, devenida de la manera como los titulares de estos órganos han manejado la gestión de recursos humanos desde la subjetividad.

De igual manera, al preguntar se empleó como instrumento la entrevista, de acuerdo a (Goetz y Le Compte, 1988, p. 134), denominada entrevista a informantes claves ya que Los informantes claves son individuos en posesión de conocimientos, que están dispuestos a cooperar con el investigador, por lo cual se utilizó este tipo de instrumento, del tipo semiestructurada, ya que contiene interrogantes, de acuerdo a la dinámica de la interacción que permitió complementar con otras preguntas o aclarar.

Es de acotar, que la observación participante se realizó tomando en consideración lo que, a tal efecto señala Corbetta (ob. cit), siguiendo a Jorgensen, quien arguye, que una de las situaciones en que se emplea esta técnica es: “Cuando existen grandes diferencias entre lo percibido, el punto de vista externo y el punto de vista interno (grupos étnicos, organizaciones sindicales, grupos profesionales, como médicos, abogados, etc.” (p. 307). Igualmente, las historias de vida vistas como método, de acuerdo a Ferrarottí, implica la observación, la revisión documental y la interacción con los informantes, para satisfacer el requerimiento de información de manera integral a través la observación participante.

De lo antes sostenido, los sujetos objeto de estudio como grupo de trabajadores, se inscriben en la técnica de la observación participante.

3.8.-Protocolos técnicos para el procesamiento, análisis e interpretación de datos

Tomando en cuenta lo expresado por Martínez (2004), en consonancia con Coffey (2003), los datos fueron procesados mediante la técnica del análisis del discurso, a través de las tareas de categorización, estructuración, contrastación, teorización y evaluación de las teorías formuladas, lo cual se puede apoyar utilizando el paquete de software para análisis de datos cualitativos denominado ATLAS/ti, el cual constituyó una herramienta de apoyo para esta actividad.

3.9.-El Análisis del Discurso como Técnica de Interpretación

Dada la naturaleza de la investigación y de mano con Ricouer, es pertinente traer a colación la postura de Padrón (1996), quien indica que para analizar las estructuras lingüísticas se hace necesario elementos que permitan hacer una exegesis de las interacciones o hechos sociales que exponen los autores en el texto, en tal sentido, para el análisis de las entrevistas una vez transcritas, se empleó dicho enfoque. Estos elementos son:

3.9.1.-Componente Pragmático

Este componente da cuenta de las relaciones contextuales que direccionan la interacción comunicativa, y por lo tanto la “generación de textos” (Padrón, 1996.p. 94), como fruto de una situación socio-espacio- temporal, en virtud de una red presuposicional respecto de unas convenciones e intenciones de acción, derivados del contexto social de los autores, que se originan en el cuerpo categorial dominado por dichos autores o de orden epistémicos, jugando un papel relevante en la secuencia relacional de modelación, interpretación, codificación, decodificación, transmisión recepción.

En tal sentido los eventos textuales se definen en términos de objetivos, propósitos o funciones de la acción, donde se dan niveles de intención como son: resaltar las necesidades, resaltar las ventajas y relacionar las necesidades con las ventajas, pudiéndose dar derivaciones parciales o micro actos dentro de cada nivel de intención.

Es decir, los componentes expresivos individuales juegan a producir un efecto totalizador, donde se teje el sentido pragmático de una conversación o de un texto. El análisis del discurso es necesariamente el análisis del lenguaje en uso, y el analista del discurso deberá investigar para que es usado ese lenguaje, todas las expresiones del lenguaje no-verbal, de tipo sublingüístico o paralingüístico, como los silencios en la conversación, el tono y timbre de voz, las dudas y defectos de pronunciación, las pausas, la longitud de las frases, la repetición de palabras, etc., son elementos muy elocuentes que permitirán realizar inferencias y ayudarán a conocer mejor el estado anímico del comunicador y, por consiguiente, a precisar el significado de toda su comunicación. Martínez (2004)

Así de esta manera, en la deconstrucción que se realizó de las estructuras discursivas de los actores emergieron una serie de elementos categoriales ligados a las relaciones contextuales que evidenciaron los actores, que fueron a constituir piezas fundamentales en la construcción posterior del cuerpo categorial definitivo del trabajo, aunados a los demás componentes interpretativos tomados en cuenta en la presente investigación.

3.9.2.-Componente Semántico

Este componente explica las interrelaciones de modelación-interpretación, con arreglo a las redes representacionales preexistentes, que parten del acto inicial de la comunicación en base a un marco conceptual preestablecido y común entre los actuantes, pero que luego es modelado por estos, y posteriormente interpretados por esta modelación, donde puede darse intercambios continuos de

roles, e igualmente existen niveles que van desde estructuras muy amplias o macro, pasando por lo meso y lo micro, no sin dejar en ningún momento de perderse la relación entre dichos niveles y que se inscriben entonces en lo macro, meso y micro significados.

En este orden de ideas de acuerdo a Ricoeur (2006) serían aquellas estructuras no explícitas en el símbolo, dadas la heterogeneidad de las posiciones interpretativas, pero accesibles desde este.

Es decir, la atención del investigador deberá centrarse en el análisis temático, instrumentado generalmente por medio de los procedimientos categoriales, el texto representa en cierto modo, al sujeto que es su autor, el proceso de interpretación y estructuración que sigue la mente humana es realmente complejo, más que una técnica se trata de una práctica que raya en el arte. Martínez (2004)

En este sentido, se fueron extrayendo con apoyo de la herramienta ATLAS ti una serie de elementos que fueron codificados y categorizados de acuerdo a criterios de su densidad e interrelación, que junto a los elementos pragmáticos permitieron construcciones más amplias, partiendo del juego del lenguaje y del análisis temático.

3.9.3.-Componente Sintáctico

Se ocupa de las interrelaciones de encodificación-decodificación con referencia a un sistema de signos o lenguaje, lo cual pasando por las diferentes formas simbólicas, que referenciados en la producción de textos, donde al igual que los componentes previos comprende niveles que van desde capítulos, secciones, párrafos, frases, palabras y figuras literarias, para el caso que nos ocupa se hizo hincapié en las frases, las palabras y las figuras literarias. De igual manera, se realizó un trabajo de identificación de patrones en las construcciones sintácticas de los actores en torno a

significaciones y figuras literarias usadas. Este nivel nos llevó al nivel de los significados.

3.9.4.-Componente Físico

Este componente, emerge con arreglo a la interacción transmisión-recepción en términos de los medios físicos empleados para la materialización del acto, lo cual permite conceptualizar tanto al medio físico, como las potencialidades materiales al soporte o vehículo perceptual, en términos de las condiciones de lenguaje, en referencia al cómo, de donde se logra la adecuación emisor receptor del mensaje, en que lo importante es la consideración de la instancia de mediación entre el envío y el recibo de los insumos de la interacción, en función de lo cual se definieron estos medios como las narrativas, a través de la entrevista de los actores, las formas de aplicación de las normas jurídicas y el contenido de los dictámenes de la CGR.

3.10.-Codificación, Categorización y Teorización

El proceso de investigación lleva al investigador a organizar, manipular y recuperar los segmentos más significativos de los datos tratados, por lo cual esta tarea se siguió de acuerdo a Coffey y Atkinson (2003), asignándole etiquetas, tales como nombres o conceptos de acuerdo a la particularidad del código los cuales fueron analizados, contrastados y establecidas sus relaciones, lo que dio origen luego de este análisis a una conceptualización previa que permitió la construcción de las categorías correspondientes, posteriormente, de igual manera con las categorías encontradas se procedió a la construcción y conceptualización de los núcleos categoriales, que fueron sometidos a una primera contrastación teórica en busca de elementos que pudieran sustentar una estructura epistémica previa a la construcción teórica respectiva. Lo antes expuesto se fundamenta en forma resumida en la expresión:

La codificación vincula todos los fragmentos de los datos a una idea de concepto particular...Tales conceptos a su vez se relacionan unos con otros. Los códigos, las categorías de los datos y los conceptos, se relacionan estrechamente entre sí. El trabajo analítico importante radica en establecer estos vínculos y pensar en ellos.(p. 32).

El proceso de codificación de los datos se realizó con el apoyo de la herramienta computarizada Atlas ti, la cual permitió agilizar la organización de los códigos, sus relaciones y posterior construcción a partir de estas relaciones de su conceptualización previa y estructuración en familias que dieron origen a las categorías respectivas. Nótese que la utilidad de la herramienta se circunscribe a la organización no sustituyendo en ningún momento el trabajo analítico del investigador.

De la misma manera la construcción de los núcleos categoriales fueron fruto del análisis relacional del cuerpo categorial y los referentes teóricos y filosóficos que los sustentaron, la posterior teorización como producto final se obtuvo como resultado de la contrastación, validación, y complementación filosófica de los núcleos categoriales, cuya arquitectura constituyeron entonces la construcción teórica propuesta.

3.11.-Procedimiento para la Categorización, Estructuración, Contrastación y Teorización

3.11.1.-Categorización

De acuerdo a lo estipulado por Martínez (2004), se contemplan los siguientes pasos.

1. Transcribir la información protocolar, este paso se realizó transcribiendo las entrevistas, lo observado y los registros revisados, luego cargando dichos textos en el formato de Atlas ti.

2. Dividir los contenidos en unidades temáticas, esto se realizó extrayendo párrafos significativos que dieron lugar a conceptualizaciones posteriores.

3. Categorizar: En este punto se procedió de acuerdo a Coffey y Atkinson (ob. cit), a establecer los códigos y posteriormente como ya se indicó las categorías que se dieron de su tratamiento.

4. Se procedió luego de esta categorización a la incorporación de estas categorías a categorías más amplias denominadas núcleos categoriales.

3.11.2.-Estructuración

La estructuración de acuerdo a Martínez (2004), puede llegar a tres niveles, donde el alcance de cualquiera de ellos, puede catalogarse como una investigación concluida no obstante la presente investigación logró combinar los tres niveles tal como se especifica a continuación:

Para la estructuración de códigos y categorías se emplearon los criterios de dependencia, en cuanto a la dependencia de un elemento de otro, la influencia de un elemento sobre otro, la igualdad de un elemento con otro, la contradicción entre elementos y la saturación, lo que permitió una primera conceptualización sin intervención de referentes teóricos preestablecidos, más que los mismos derivados del empleo conceptual de los autores de ciertos términos que emergieron como construcciones explicativas, obteniendo una primera descripción que alcanzó el “nivel normal” (Martínez, 2003. p. 274) por tratarse de ideas surgidas de los contenidos analizados y que permitieron llegar a ciertas conclusiones iniciales.

Desde el enfoque anterior al ampliarse las conclusiones de los contenidos relacionales antes nombrados se llegó a inferencias desde el interno de hallazgos, que permitieron dar origen a categorías definidas desde los elementos extraídos de la

revisión y actividad de estudio de las relaciones de los códigos y el trabajo de contrastación que se explica a continuación.

3.11.3.-Contrastación

Se tomó en cuenta tanto los referentes teóricos que prefiguraron la investigación, los trabajos referidos como antecedentes que permitieron contrastar los aspectos filosóficos del abordaje, los organizacionales y lo humanos, con los elementos del mismo orden que surgieron en los hallazgos, al igual que los aspectos epistémicos que prefiguraron la construcción del horizonte de la investigación, al igual que la incorporación de nuevos postulados alineados por los hallazgos en cuestión que permitieron ampliar y relacionar algunos categoriales hacia construcciones más generales.

3.11.4.-Teorización

Explica Martínez en concordancia con versados teóricos, que este aspecto, no obedece ni puede obedecer a reglas, sino que en ello el papel preponderante es la creatividad e imaginación del autor y su capacidad para establecer las conjeturas relativas a las conexiones que subyacen en los fenómenos estudiados, desde este punto de vista la teorización se realizó bajo el criterio de las conexiones y relaciones que arrojaron los análisis categoriales desde lo micro, lo meso y lo macro en los contextos semánticos, pragmáticos, sintáctico y físico, la elaboración de conceptualizaciones y su contrastación y complementación con antecedentes y postulados epistémicos pertinentes a los categoriales descritos, su validación filosófica en perspectiva de la búsqueda de una base epistémica nueva y su inserción como área del conocimiento en el referente central de la teoría de las historias de vida.

3.12.-Confiabilidad y Validez Cualitativa

3.12.1.-Confiabilidad o Dependencia

Hernández Fernández y Baptista (2006), citando a Franklin y Ballan, señalan que la confiabilidad cualitativa o dependencia se entiende como el grado en que diferentes investigadores que recolectan datos similares en el campo y efectúen los mismos análisis, generen resultados equivalente. Una de las formas de lograr esto es mediante la auditoría interna definida por los autores como “una forma de triangulación de entre investigadores y sistemas de análisis”, para lo cual se hizo uso de la opinión de investigadores externos que visitaron la comunidad.

En este orden de ideas, se tiene que la triangulación, cuyo principio básico consiste en recoger y analizar datos desde distintos ángulos para compararlos y contrastarlos entre sí, definida por (Denzin, 1970, p. 291), en Bisquerra (1997) como “la combinación de metodologías en el estudio de un mismo fenómeno”. Al igual que para Kemmis (1983) consiste en un control cruzado entre diferentes fuentes de datos: personas, instrumentos, documentos o la combinación de todos ellos.

Para el caso de la presente investigación se combinaron los datos con diferentes teorías, triangulando los contenidos derivados de las narrativas, los eventos observados y la normativa que permitieron la elaboración de los códigos y categorías que fueron emergiendo, igualmente la construcción transmetódica permitió desde diferentes niveles de observación del fenómeno llegar a un punto nodal de constatación de los hallazgos y posteriores interpretaciones, de la misma forma el enfoque axiológico de esta metódica ofreció una constante referenciación del camino andado y por andar.

Otro elemento es la permanencia prolongada en el contexto; para el caso en estudio haber formado parte de la realidad estudiada y la separación periódica de la situación, que implica alejarse periódicamente para evitar la contaminación en la investigación al ser parte de la realidad y su conversión en nativo; para el caso en estudio aunque estuvo el investigador inmerso varios años en el ambiente, se separo

desde el año 2016, y por supuesto a efectos de la investigación regresé ya no como nativa, sino en el rol de investigadora, no obstante a efectos de hacer comprensible, sobre todo en lo particular se propone como parte de la investigación la historia propia. Rojas (2010).

Finalmente se realizó una revisión longitudinal de los referentes epistemológicos que permitió tomar solo aquellos elementos o categorías consistentes en el tiempo de acuerdo a diferentes autores, desde los originales hasta las derivaciones teóricas de cada disciplina.

3.12.2.-Validez o Credibilidad Cualitativa

Indican Hernández Fernández y Baptista (2006), que la credibilidad refiere a si el investigador ha captado el significado completo y profundo de las experiencias de los participantes y una manera es mediante la triangulación de teorías como se realizó en el presente estudio.

En este orden de ideas expresa Martínez (2007):

“Existe una urgente necesidad de un cambio fundamental de paradigma que permita en un todo coherente y lógico el creciente flujo de conocimientos revolucionarios procedentes de las más diversas disciplinas y que entran en conflictos irreconciliables cuando procesados e interpretados con los viejos modelos”. (p. 113).

3.13.-Matriz Epistémica

A continuación se presenta el arqueo epistemológico que se realizó previo y durante el trabajo de investigación, que permitió en primer lugar la ubicación del área temática en sus dimensiones ontológica, epistemológica, axiológica y metodológica y el posterior enrutamiento del trabajo en términos de los referentes consultados.

Matriz Epistémica

Plano de la investigación	Fundamento epistemológico	Referentes teóricos	Autores
<p>Ontológico: Con arreglo a Heidegger (2008), refiere al estudio del ser, que se manifiesta en la investigación en la búsqueda del ser de la organización, la subjetividad del sujeto.</p>	<p>Ontología Fenomenología</p>	<p>Comportamiento organizacional Política de la liberación. Estado y sociedad Ética y política</p>	<p>S. Robbing E. Kant E. Dussel M. weber J. Haberman</p>
<p>Epistemológica: En términos de González (2007), se plantea la reflexión sobre los postulados que fundamentan la investigación en cuanto a la metodología, la ética, la organización y Gerencia de recursos humanos y la fenomenología, la Hermenéutica y la Filosofía.</p>	<p>Hermenéutica Organización y Gerencia de recursos humanos.</p>	<p>Introducción a la Teoría General de la Administración. Subjetividad del sujeto La profesionalización del empleo público en América latina Control Fiscal en Colombia Tesis de política siglo XXI</p>	<p>I. Chiavenato E. Dussel F. Longo Héctor Ochoa E. Dussel</p>
<p>Axiológico: De acuerdo a Sheller (2001), se hace en la la investigación un arqueo que permite enfocar la subjetividad, tipos, ponderación y formación de los valores en términos de caracterizar la acción gerencial en torno a valores éticos que emergieron de la exegesis realizada.</p>	<p>Ética</p>	<p>Crítica a la razón pura Los principios Éticos y políticos</p>	<p>E. Kant E. Dussel</p>
<p>Metodológico: Aspecto</p>	<p>Hermenéutica</p>	<p>El Conflicto de las</p>	<p>P. Ricouer</p>

<p>que fundamenta el camino a seguir en la investigación, que aunque se describe en el capítulo III, particularmente se configura como eje transversal que orienta toda la actividad desde su abordaje en términos de una intencionalidad en el ámbito fenomenológico que da origen al horizonte investigativo, el paradigma adoptado (humanista), el método Hermenéutico enfocado desde el piso fenomenológico, análisis del discurso y análisis de textos, codificación, categorización y la estructuración del discurso, teorización hasta la validación filosófica de la teorización como resultado final.</p>	<p>Análisis del discurso Paradigmas investigativos Construcción de teoría Métodos de investigación Normativa</p>	<p>interpretaciones El Paradigma emergente Encontrar Sentido a los Datos Cualitativos Métodos de Investigación Educativa Normas para la elaboración del trabajo de grado y tesis doctorales 2009.</p>	<p>J. Padrón M. Martínez Coffey, A. y Atkinson, P R. Bisquerra</p>
--	--	--	--

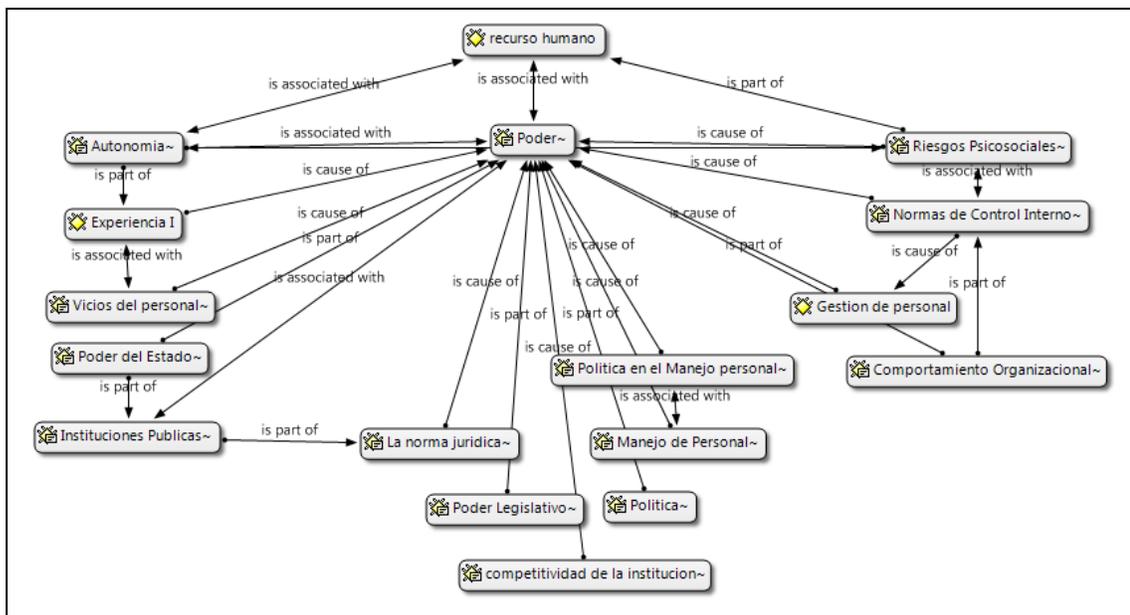
CAPITULO IV

Núcleos Catoriales y Análisis

4.1.-Construcción de los Núcleos Catoriales y Análisis

En función de los objetivos planteados en la presente investigación se procedió a realizar desde la perspectiva filosófica y teórica el análisis de los diferentes códigos, los cuales emergieron de la interpretación de la autonomía orgánica, funcional y administrativa de los órganos de control fiscal en Venezuela, en lo atinente a la gestión de recursos humanos y se mostraran (códigos) a través de una relación contenida en los cuadros, que de seguida se detallaran y analizaran:

Cuadro N°1: Poder como facultad de mando de la CGR y como cuota de poder del Estado.



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
22	Asociado con:	Recursos Humanos, Autonomía, Experiencia I, Riesgos Psicosociales.	4
	Igual a:		
	Causa de:	Experiencia I, Vicios de Personal, Norma jurídica, Manejo de Personal, Política en el Manejo de Persona, competitividad de la Instituciones, Comportamiento Organizacional, Normas de Control Interno y Riesgos Psicosociales.	9
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Poder de Estado, Instituciones públicas, Autonomía, Poder Legislativo, Normas de Control Interno, Comportamiento Organizacional, Recursos Humanos, Riesgos Psicosociales.	9
TOTAL			22

Es de advertir, que este cuadro N° 1, refleja las distintas categorías de códigos estudiadas, sin embargo, en los sucesivos cuadros se analizarán la relación de cada uno, pero no solo visto, desde la centralidad del código Poder.

El código poder, como cuota de la materialización de la facultad de mando por parte del Estado, representa el punto medular donde se origina el criterio de autonomía manejado por los titulares de los órganos de control y consagrado por la legislación venezolana. Pues, partiendo de la investidura del cargo de Contralor General de la República, Contralor de Estado, Contralor de Municipio, según sea el caso, cada uno establecen sus normativas internas para la gestión de personal.

En este contexto, un concepto ontológico positivo de poder, visto desde la potencia a la potesta, hace necesario, distinguir que potencia alude (el ser oculto, el poder de la comunidad política misma) y la potesta (el fenómeno, el poder delegado por representación, ejercido por acciones políticas a través de instituciones). Dussel (2009).

Así tenemos, de acuerdo con el citado autor que el poder debe institucionalizarse, para permanecer en el tiempo, para durar históricamente. Pero

toda determinación institucional completa deja de ser una idea regulativa y se transforma en una realidad empírica concreta, imperfecta, corregible, contingente. Los sistemas concretos democráticos intentan, de diferentes maneras, guardar legitimidad y poder acercándose a su manera nunca perfecta a la identidad de representante/representado ante la imposibilidad de la factibilidad de la democracia directa. Toda lejanía representante/representado prestara motivos a equívocos, opacidades, distorsiones, denominación posible.

Hay que entender que la verdad implica un conjunto de procedimientos reglados, por la producción, la ley, la repartición, la puesta en circulación, y el funcionamiento de los enunciados. La verdad está ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantienen y a los efectos de poder que induce y que la acompañan. Foucault (1999).

Desde esta perspectiva, la CGR es un órgano del Poder Ciudadano que forma parte del Poder de Estado y para comprender esta relación de Poder con Poder del Estado, como se refleja en el cuadro in comento, es pertinente establecer que, la Institución Pública en este caso la CGR, al reconocérsele desde el poder legislativo (Ley Orgánica De la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal) instrumento jurídico que regula la función de control y consagra la autonomía de los órganos de fiscalización, para dictar sus propias normas de control interno, y elevarse como máxima institución fiscalizadora, la facultad para definir el comportamiento organizacional de los órganos de control Municipal y Estatal, a través de dictámenes o circulares lo que incide en el manejo del Recurso Humano y hasta la no previsión de los riesgos psicosociales para estos trabajadores, devela la forma contradictoria de concebir el tema de la autonomía y la idea de la Rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal . Todo lo cual, hace necesario conocer el sentido de la omnipotencia del Estado.

Partiendo de que un Estado existe donde hay un aparato político, instituciones de gobierno, un parlamento o congreso, funcionarios públicos, población, territorio cuya autoridad se respalda por un sistema legal y por la capacidad de emplear fuerza para implantar sus políticas. Giddens (1996).

El poder político en palabras de Foucault (1995) no se trata de un aparato de Estado, ni de la clase en el poder sino un conjunto de pequeños poderes e instituciones situadas en un nivel más bajo. En efecto, el poder está diseminado en todo el cuerpo político tanto en las diversas articulaciones comunitarias (en la base) como en las instituciones más variadas que ejercen delegadamente el poder apoyándose una sobre otras.

Es decir, no se trata de que el Estado no es importante, sino que las relaciones de poder y el análisis que debe hacerse de ellas necesariamente sobrepasan al Estado, porque el Estado por más que pareciera tener aparatos omnipotentes, está lejos de ser el que se ocupa de todo el campo de relaciones de poder actuales y el Estado solo puede operar sobre la base de todas las relaciones de poder pre-existentes.

Abordar el estudio del Estado en su significación moderna de acuerdo a Fayt (1965) permite establecer que es una unidad política, con instituciones objetivas, diferenciadas que aclaran y sostienen el derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de la obligatoriedad condicionada. Es decir, una unidad soberana y abstracta a quien se le confía la titularidad del poder.

Sin embargo, queda claro de acuerdo a lo antes expuesto que esa similitud Poder con Poder de Estado, implica no concebir el Estado desde la omnipotencia sino desde una pluralidad de relaciones o de cuotas de poder, que se idealiza desde la organización política que representa el Estado, conformado por instituciones objetivas.

Esta postura permitió interpretar los códigos no solo desde la centralidad del poder sino como una cuota de poder para caracterizar a la CGR, como órgano del poder ciudadano y como parte del poder del Estado como antes se expuso, sino desde sus relaciones con otros códigos que forman parte del todo, como un verdadero sistema. Por ello, se evidencia en la relación de este cuadro y en los sucesivos, códigos tanto, en la categoría de asociados, de causa de y como parte de; porque, no se puede concebir desde una sola relación.

Así tenemos que, el problema no es el poder como algo esencial, sino que el problema es cómo se concibe el poder mismo desde los contenidos ideológicos, el problema es político y es saber si esa ideología es justa.

Cuando en el campo político se subsume la pretensión de bondad universal, abstracta, ética y se despliega del poder político, la mera pretensión de bondad; en palabras de Dussel (2009) se transforma analógicamente en una pretensión política de justicia.

Se debe estar claro, desde esta idea que la pretensión es política ya que el sujeto o actor al estar situado en el campo de lo político la auto-atribución, concebida como pretensión cuando se hace presente y ejecuta una acción institucional hace política. En este contexto, la CGR, como institución a pesar de que por ley es apolítica, la verdad de sus decisiones está enmarcada desde la política y el poder.

De tal manera que, saber si es posible construir una concepción del poder desde la verdad, para (Foucault, 1995, p. 55) “el problema no es cambiar la conciencia de la gente o lo que tienen en la cabeza, sino cambiar el régimen institucional en producción de la verdad”.

Es decir, no se trata de liberar la verdad de todo sistema de poder ya que esto sería una ilusión, pues la verdad es por sí misma poder, sino más bien de separar el poder de la verdad de las formas hegemónicas (sociales, económicas, culturales) en el interior en las cuales funciona por el momento y que impregna la política de un Estado.

Ahora bien, la comunidad política de un Estado, se da por medio de una Constitución y al órgano cuya función y responsabilidad política le compete dictar las leyes necesarias para dar a todo el aparato del Estado factibilidad práctica y legitimidad es poder legislativo.

La Ley es el resultado del proceso de legislación, dicho proceso deviene del poder legislativo, el cual es el lugar institucional donde se genera el sistema de derecho, (Normas Jurídicas, como forma de expresión del derecho) el cual faculta a la CGR como rectora del Sistema Nacional de Control Fiscal, y reviste sus directrices de obligatorio acatamiento, por cuanto su incumplimiento genera responsabilidades.

El poder legislativo es otra cuota de poder y es un cuerpo deliberativo y las leyes son en efecto decisiones que gozan de esta naturaleza que deben ser aplicadas a los casos singulares emergidos de los conflictos intersubjetivos de los ciudadanos. En este caso, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, faculta a la CGR para dictar directrices de acatamiento obligatorio para los órganos de fiscalización, directrices no solo dirigidas al ámbito de control sino también, en la gestión misma de los procesos de personal, administrativos, presupuestarios y contables.

Para Kant (1968) la vida política de los ciudadanos tiene en referencia a las leyes una posición externa de legalidad. La ley ha perdido su carácter de norma que obligue subjetivamente por motivaciones normativas, es un coincidir irreprochable de

la acción con la ley en el ámbito público. Una moral de la convicción subjetiva ha sido separada de una política de la pura legalidad.

Así tenemos, que para Kant el derecho en general y la Ley como su forma de expresión, tiene por objeto lo que es exterior, en las acciones, el derecho estricto no está mezclado con nada ético, es lo que no exige, sino fundamentos externos.

Sin embargo, para Dussel (2009):

la ley no solo obliga pública o externamente sino que obliga igualmente intersubjetivamente porque siendo lo público un modo de intersubjetividad siendo la ley fruto de un acto deliberativo de una comunidad política en la que cada miembro ha sido actor y con derechos de participación simétricos, siendo por ello la ley obra de cada uno, es decir, de la que cada uno es responsable y a la que alcanza el consenso al dictarla (a la ley) se constituyo así mismo como a su autor y quedo por ello obligado debe entonces por ello obedecer en el fuero interno subjetivo (intersubjetivo) es decir, también se ha obligado hacerle obediente (la coacción legítima) que todos han estipulado en el momento de su participación discursiva, autónoma, simétrica.(pág.299).

Empero, la realidad objetiva del derecho y la Ley es por una parte un momento de la conciencia, el derecho no es meramente externo, lo externo del derecho se encuentra en la interioridad de la cultura, es un objeto cultural creado por el hombre y para regular al hombre quien lo hace de acuerdo a sus valoraciones.

(Tylor, 1989, p. 177) nos da una definición clásica de la noción de cultura: “Todo complejo que incluye los conocimientos, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y todas las demás capacidades y costumbres adquiridas por el hombre como integrante de una sociedad”

Pero más allá de las múltiples y variadas formas de entender el derecho como objeto cultural, el Estado como orden jurídico, está dotado originalmente del poder de dominación y se concibe como una organización política.

La política desde la perspectiva de Weber (1919) no debe instaurarse desde la vertiente relativa a la política que debemos hacer, es decir, al contenido que debemos dar a nuestro quehacer político; sino, de la circunstancia de entender por política, solamente la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, aplicable en nuestro tiempo al Estado.

Actualmente el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio. El Estado es la única fuente del derecho. Entonces política significaría pues, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen.

Hay tantas falacias reductivas de lo político, como determinaciones o momentos de la arquitectónica compleja de este fenómeno. La política no solo es una acción estratégica, es también constitución de estructuras institucionales. Dussel (2009).

El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres. Existen tres tipos de justificaciones internas, para fundamentar la legitimidad de una dominación. En primer lugar, la legitimidad del eterno ayer, de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto. En segundo término, la autoridad de la gracia personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad para las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades de jefe que un individuo posee, y por último, una legitimidad basada en la legalidad, en la

creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas. Weber (1919).

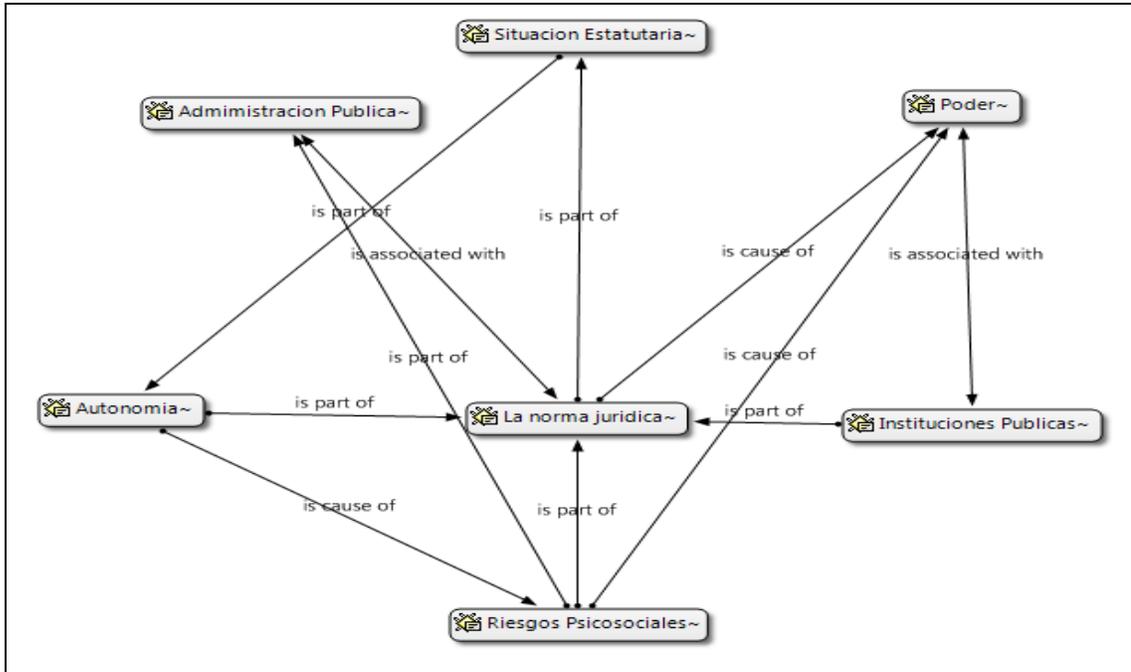
Así tenemos que, la manera de entender el poder, el poder del Estado, la política, por parte del actor-sujeto, incide en la modo de dirigir una institución, esté lo hará partiendo de su verdad ideológica y por su condición intersubjetiva, objetivara sus atribuciones desde su realidad por aquello que, en la objetividad de las instituciones juega una función constituyente la subjetividad de los agentes.

Lo antes expuesto, repercute en la gestión de personal ya que, la interpretación del entramado normativo que inviste a la función pública (administración pública) se realizará partiendo del poder, cuota de poder, que reviste en nuestro caso, a la CGR en el ejercicio del servicio público de salvaguardar el patrimonio del Estado.

En este sentido, los rasgos básicos que caracterizan la institución que preside la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas y que, genéricamente y más allá de los distintos vínculos laborales o diferencias de matices de las realidades administrativas concretas, podemos denominar función pública, viene dada por un amplio abanico de normas, es decir, un extenso entramado jurídico, normas internas y además una amplia variedad de reglas informales que matizan la interpretación de sus principios. Longo (1995).

Ahora bien, partiendo del análisis precedente el código norma jurídica se relacionó con las categorías de códigos: poder, situación estatutaria, administración pública, autonomía, riesgos psicosociales e instituciones públicas, los cuales se explicaran en lo sucesivo.

Cuadro N°2: La Norma Jurídica



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

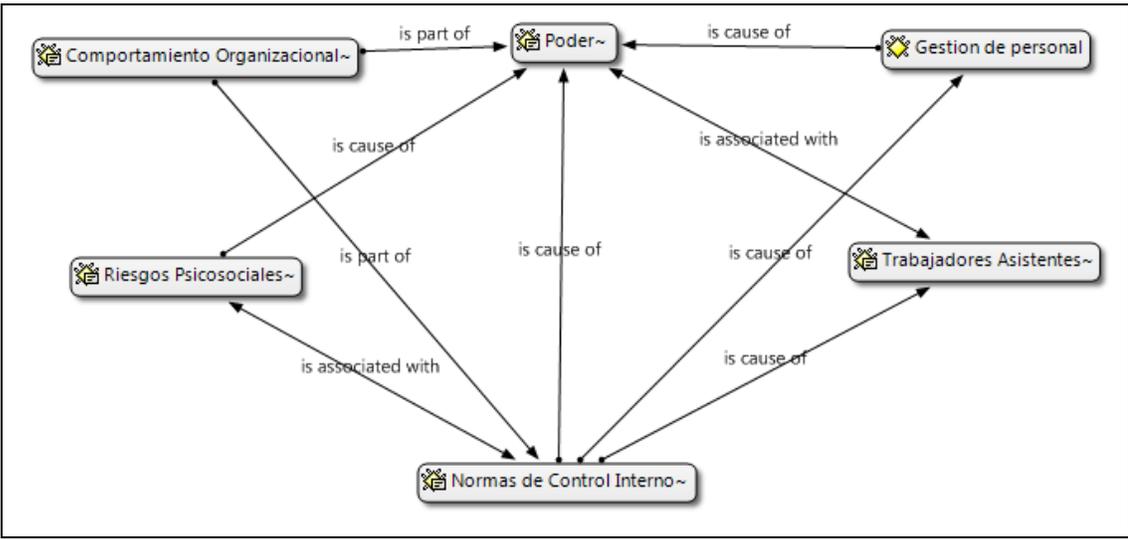
No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
11	Asociado con:	Administración Pública, Poder, Instituciones Públicas,	3
	Igual a:		
	Causa de:	Riesgos Psicosociales, Autonomía, Poder.	3
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Autonomía, Riesgos Psicosociales, Situación Estatutaria, Administración Pública, Instituciones Públicas.	5
TOTAL			11

En este contexto, la relación del código norma jurídica, en su cualidad de asociado con los códigos administración pública, poder e instituciones públicas conlleva; a la reflexión de la postura lineal que la norma jurídica siempre representa el marco de actuación de la administración pública de un Estado, por aquello del principio de la legalidad de la actuación administrativa y el poder como poder de

Estado constituye la materialización de su facultad de mando, siendo las instituciones públicas el reflejo de la forma de concepción del poder. Por lo tanto, esa relación del código in comento bajo la forma de causa de con los códigos riesgos psicosociales, autonomía y poder, se origina de la manera de entender el acervo jurídico aplicables en el marco del control fiscal en Venezuela, que hacen soslayar la idea de contemplar para estos trabajadores el reconocimiento de los riesgos psicosociales a los que pudieran estar expuestos, situación que se origina, por la forma de concebir el poder, la autonomía y la situación estatutaria de estos trabajadores.

De igual manera, el código Normas de control Interno fue relacionado con los códigos: poder, comportamiento organizacional, riesgos psicosociales, trabajadores asistentes y gestión de personal, bajo la siguiente estructura:

Cuadro N°3: Normas de Control Interno



Fuente: Elaboración propia a través de Atlastic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
11	Asociado con:	Riesgos Psicosociales, Trabajadores Asistentes, Poder.	4
	Igual a:		
	Causa de:	Gestión de Personal, Poder, Riesgos Psicosociales.	4
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Poder, Comportamiento Organizacional, Gestión de Personal	3
TOTAL			11

De esta manera, la interpretación del arsenal jurídico y la aplicación de las normativas internas en la Administración Pública, en este caso, de los Órganos de Control, ha generado una serie de rutinas y procedimientos que se han reflejado en la creación de unas estructuras y procesos que inciden en la gestión de recursos humanos; estas interpretaciones y normativas, resultan especialmente relevantes en la medida en que constituyen un referente del canal de formación y de gestión del trabajo.

En virtud de antes expuesto, resulta importante aludir que en la gestión de las personas que trabajan en la administración pública es imprescindible no solo conocer las normas, sino también saber interpretarlas, identificando los valores que las orientan y los procesos y estructuras en que se sustentan.

En todo caso, no se trata solamente de establecer los incentivos y obligaciones puntuales a los individuos (Trabajadores públicos), sino de saber interpretar las normativas y las transformaciones en la estructura organizacional, con las interacciones de los componentes de la institución para facilitar su evolución, de acuerdo con las dinámicas de su funcionamiento. Serna (2008).

Es por ello que, las transformaciones en la estructura organizacional se traducen en innovaciones que abarcan los productos, los servicios, las técnicas de

producción y organización en ellas mismas, así como, la adaptabilidad y cooperación conceptos que implican a su vez un ajuste permanente de las capacidades de los trabajadores. Ignasi y Belzunegui (1999).

Sobre la base de lo antes expuesto, las modificaciones organizacionales siempre vienen acompañadas de un discurso para el manejo de personal, que implica la búsqueda de la excelencia, esto es la eficacia y eficiencia en la gestión pública, por parte de los trabajadores de la institución en un nuevo orden que implica tomar decisiones de calidad en todo el proceso de prestación del servicio. Domínguez (1991).

Sin embargo, es de destacar que el manejo de los Recursos Humanos, constituye un factor estratégico de vital importancia para la competitividad de una institución, evidentemente no el único y quizás tampoco el más importante, pero si, al menos imprescindible.

De aquí, el creciente interés de los responsables de las instituciones, para mejorar todos los aspectos relacionados con los recursos humanos analizando y estudiando cómo pueden conseguirse mayor competitividad a partir de una mejor y óptima gestión del personal. Generalmente, los cambios en la política de personal deben ir acompañados de reorganizaciones internas y de cambios de la cultura institucional. Kaplan y Norton (1997).

La aplicación de una lógica organizativa centrada en la calidad total se basa fundamentalmente en convertir a los trabajadores en "colaboradores" en propietarios de la implantación, en una organización es decir, lograr una elevada implicación y motivación Ignasi y Belzunegui (1999).

Chester Barnad (1959) define la organización "como un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas".

March y Simón, (1987) afirman que: "las organizaciones son un conjunto de personas que actúan unidas". Pero, además, la organización es una "entidad social" es decir, un grupo humano ordenado para el desarrollo de cierta actividad.

Así, según Litterer (1979), "las organizaciones son invenciones sociales o instrumentos que el hombre ha desarrollado para lograr cosas que, de otra forma no podría obtener. Son inventos sociales que consisten en reunir diferentes personas, conocimientos y usualmente materiales de algún tipo, a los cuales se les da una estructura y sistema a fin de integrarlos en un todo".

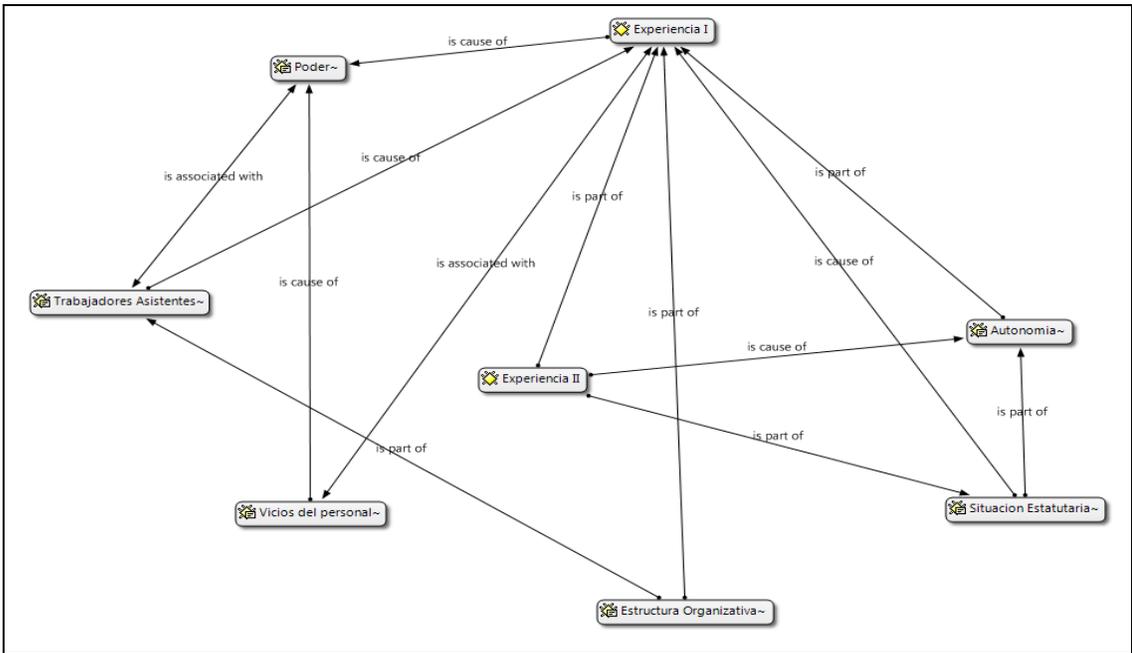
Desde este punto de vista, las organizaciones son un conjunto de elementos interrelacionados, unidos con su medio ambiente o entorno, para la consecución de los objetivos institucionales cuyos protagonistas son los trabajadores, en nuestro caso los funcionarios de los órganos de control que conforman el recurso humano.

Es por ello que, los recursos humanos, son todos los empleados de una institución (alta dirección, directivos intermedios, operarios, etc.) los que con sus conocimientos, experiencia, capacidad intelectual, habilidades técnicas, involucración en el desarrollo de la organización, etc., empujan hacia el éxito o fracaso (supervivencia y crecimiento o dificultades o liquidación) de la actividad institucional. Marr y García Echeverría (1997)

Ahora bien, dentro del análisis de las diferentes categorías categoriales es preciso decir que de las entrevistas realizadas emergieron otros códigos (los cuales llamaremos Experiencia I y Experiencia II respectivamente) y no se revelaran datos biográficos de los entrevistados por razones de la confidencialidad del control del

gasto público, por parte de quienes han ejercido funciones de fiscalización como máximas autoridades, relacionando el código Experiencia I con las categorías: poder, trabajadores asistentes, vicios de personal, experiencia II, autonomía y situación estatutaria.

Cuadro N°4: Experiencia I

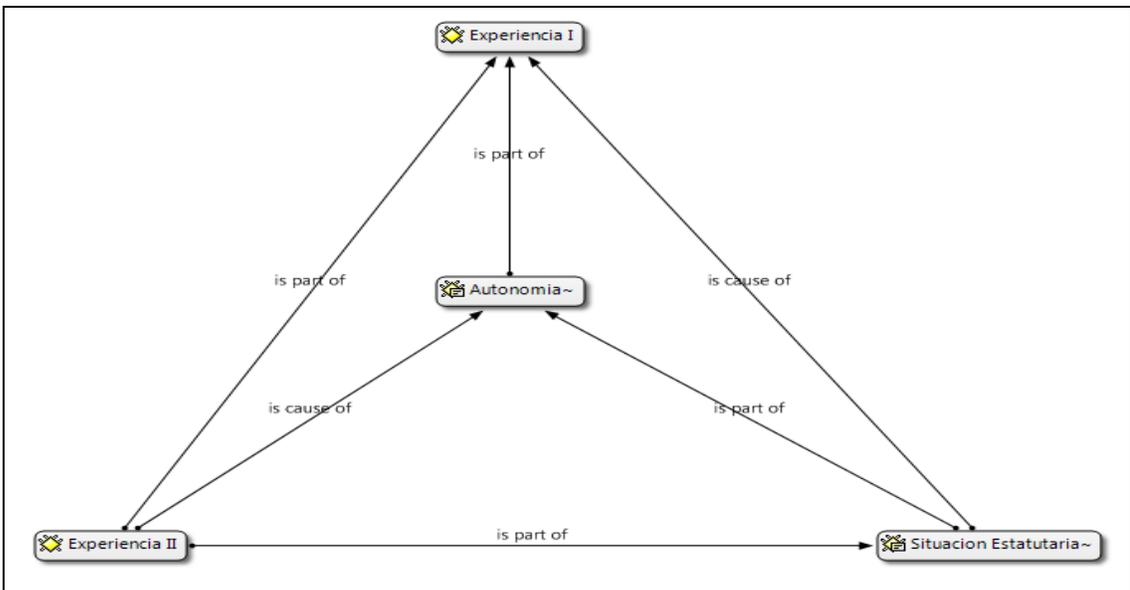


Fuente: Elaboración propia a través de Atlastic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
12	Asociado con:	Vicios de Personal, Poder, Trabajadores Asistentes.	3
	Igual a:		
	Causa de:	Experiencia II, Autonomía, Poder, Vicios de Personal,	4
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Estructura Organizativa, Trabajadores Asistentes, Autonomía, Situación Estatutaria, Experiencia II,	5
TOTAL			12

Por su parte, el código experiencia II, se relacionó con los códigos autonomía, experiencia I y situación estatutaria.

Cuadro N°5: Experiencia II



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
5	Asociado con:		
	Igual a:		
	Causa de:	Situación Estatutaria, Experiencia I,	2
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Experiencia II, Autonomía, Situación Estatutaria,	3
TOTAL			5

De estos códigos se evidencia la manera contradictoria de interpretación de la autonomía de los órganos de control, ya que la autonormacion que los inviste está concebida desde la subjetividad del actor (en nuestro caso, el Contralor en cualquiera de los niveles políticos territoriales), es decir, el sujeto como constitutivamente

intersubjetivo y las instituciones públicas como organizaciones objetivas interpretan, organizan y determinan en todos los momentos la intersubjetividad.

Entrevistas

Gestión de Recursos Humanos. Órganos de Control Fiscal Externo Local.

Criterio de Contralores Municipales

INFORMANTE I

Contralor (a) Municipal.

El manejo de personal, en una Contraloría del Eje Occidental, iniciaba con un proceso de selección, del personal que se conseguía en el pueblo, porque no tenían abogados, contadores por eso, tenían que buscarlo donde se aparecieran y en función a eso, me gustaba mucho en el caso de los abogados, contadores los recién egresados para irlos formando, y así se fue creando la conformación del equipo de trabajo, por esta metodología. Esta metodología en el proceso de ingreso fue para el año 2005, así fui armando la Contraloría, no existían manuales, ni ninguna normativa de control interno. No existía, absolutamente nada porque era la creación de la Contraloría. Posteriormente, se fueron creando y regulando los procesos internos de ingreso, perfil de cargos y las funciones del personal. Pero, no había una técnica específica para el manejo del personal.

En mi otra experiencia como contralor en otra Contraloría, si existían unos parámetros que cumplir, básicamente lo contemplado en la Ley del Estatuto de la Función Pública y los manuales para el manejo del talento humano creados por esta Contraloría, el personal ingresaba de acuerdo a las plazas vacantes. Pero, no existía aquello de que yo reúno estos requisitos y yo puedo optar a tal cargo. Al final, se empezaron a tomar en consideración las especializaciones, postgrados del personal para optar al cargo de Directores, quienes debían cumplir una serie de requisitos académicos. Esta fue la forma en que yo maneje la gestión de personal.

Los obreros eran los asistentes, para quitarnos el problema de los sindicatos. Todo el mundo de libre nombramiento y remoción. Esto genera inestabilidad laboral al funcionario porque no tiene seguridad, cuando quiera el Contralor sacarlo lo saca. Mi recomendación para esto es que todo el mundo entre por concurso excepto los de confianza (Directores) y los empleados se les estabilidad a través del ingreso por concurso y sean trabajadores de carrera.

INFORMANTE 2

Criterio de Contralor (a) Municipal.

El informante se limitó a leer su manual de personal, pero solamente las etapas del proceso de selección.

La gestión de personal se realiza a través de los siguientes pasos contenidos en el Manual de Recursos Humanos:

1) El Director de Talento Humano recibe el formato de requisición de personal, por parte de la Dirección o Unidad solicitante.

2) La Dirección de Recursos Humanos verifica el perfil del cargo vacante y procede a evaluar si existe candidato interno para ocupar la vacante.

3) La Dirección de Talento Humano procede hacer la entrevista al posible candidato con el Director de la unidad solicitante a fin de verificar el plan de carrera y evaluar el potencial, esto es, en caso de que exista un candidato interno.

4) Se realiza la entrevista al posible candidato y completa la información requerida en caso de que proceda la promoción o transferencia. Nosotros siempre tomamos en cuenta al personal interno a ver si puede cubrir la vacante

5) En caso de que sea positivo se elabora la Resolución de promoción o transferencia al personal y se envía a la Dirección del Despacho Contralor para la firma y sello en señal de aprobación.

6) Se notifica la Resolución al personal que corresponde.

7) En caso de que, no existan candidatos internos procedemos a publicar en la página de internet de la Contraloría o informamos a las personas o instituciones que nos conocen como Órgano de Control Fiscal, alcaldías sobre si conocen alguna persona con el perfil del cargo que necesitamos.

8) Coordinamos el proceso de selección en base al perfil del cargo que requerimos.

9) Entregamos un formato que llamamos solicitud de empleo a los aspirantes del cargo vacante y se le indican los requisitos que deben consignar el día de la entrevista; normalmente son los soportes y constato lo indicado como experiencia laboral en su síntesis curricular.

10) Posteriormente, se le entrevista en la Dirección de Talento Humano y verificar su trayectoria o carrera de trabajo.

11) Luego se coordina una entrevista con el Director de la unidad requirente, para que sea él quien conjuntamente con el Contralor tome la decisión, si la persona ingresa o no. Pero la decisión final es del Contralor.

De estas entrevistas, se desprenden aspectos como la improvisación del manejo del personal, inexistencia de metodología, técnica y por ende una ausencia absoluta de normas que garanticen una adecuada gestión del talento humano.

A este tenor, la CGR, las Contralorías Estadales y Municipales como se ha venido exponiendo son órganos del Estado y por ende, se les hace extensiva la misión de establecer procedimientos tendentes no solo al cumplimiento de la Ley en el ámbito de sus funciones propio de la función pública, sino que es importante consagrar para acatar el principio de legalidad que les rige, el iter procedimental para el manejo del talento humano, que abarque desde la selección del personal, la orientación y control del mismo, con la doble finalidad de extraer de las capacidades de los servidores del Estado, en este caso de los funcionarios de los Órganos de Control el mayor provecho posible para la comunidad y de procurar que el Estado actúe frente a esos agentes con la más objetiva e imparcial labor en el ámbito de la fiscalización del patrimonio público.

Recuérdese que, el buen rendimiento de las tareas de las entidades públicas depende principalmente de la idoneidad de las personas al servicio del Estado. Para la buena marcha de la administración pública, conviene que los funcionarios tengan certeza de su estabilidad en los cargos, mientras actúen en forma regular y satisfactoria; la probabilidad de ascender en categoría, si en el curso de sus labores se revela idoneidad en aumento progresivo; la seguridad de que, al cabo de cierto números de años de servicio, en el momento en que sus facultades decaigan, por razones de edad, enfermedad o accidentes, les asistirá el derecho de retirarse del trabajo y a recibir una jubilación, y en fin, que en el caso de fallecimiento, su viuda y demás familiares a su cargo dispondrán del derecho a percibir una pensión. Martínez (2008)

Es por ello que, se evidencia la necesidad de que la CGR como rectora del Sistema Nacional de Control Fiscal establezca líneas o instrucciones sobre el manejo del personal, y de esta manera se evitaría el tema de la improvisación o establecimiento de normas de control interno en materia de personal que queden a la perspectiva de la máxima autoridad del Órgano de Control Local o Estatal.

Así tenemos que, una adecuada gestión de personal para estos órganos implica el establecimiento de normas por parte de las entidades de control local o estatal desde las líneas o directrices dadas por la CGR, que abarquen tanto el ingreso como la desvinculación laboral.

Esto permitirá que, el principio del merito tome relevancia, toda vez que implicaría, que el ingreso en el órgano de control y el ascenso a los grados superiores únicamente lo pueden tener aquellas personas que hayan demostrado su inteligencia, preparación o destreza.

En el ámbito de la función pública, los nombramientos de carácter político son, desde luego inevitables y el principio del merito halla su perfecta traducción en la máxima extendida popularmente según la cual lo correcto es buscar al *"hombre para el cargo, no el cargo para el hombre"* Martínez (2008).

Haciendo un análisis desde el contexto de comparar las funciones públicas, para fortalecer la necesidad de revisión del tema de la autonomía desde la perspectiva del manejo de personal para la CGR, es propicia la oportunidad para incorporar otra experiencia en la administración pública desde la función de las Fuerzas Armadas, de la cual de acuerdo a la trayectoria del entrevistado con 34 años de servicio:

Informante III

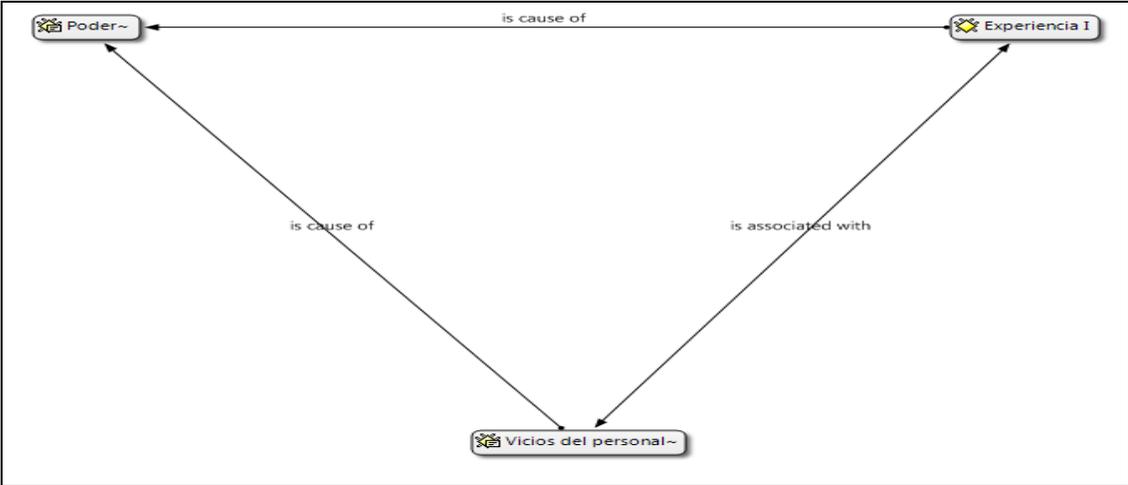
Los ascensos son el resultado de una evaluación, donde se toma en consideración el tiempo en el grado, el desempeño o merito y la plaza vacante. El jefe inmediato recomienda a través de sus evaluaciones pero quien toma la decisión final si asciende o no es el Órgano superior, en el caso que nos ocupa sería la CGR, y ya los grados o jerarquía ya están normados desde arriba; no es, el órgano funcional u operativo el que hace el grado. Al órgano funcional u operativo le asignan el hombre con su grado de acuerdo a las funciones que tiene que cumplir, de donde viene lo doctrinario, donde están las funciones de esa persona, su descripción del cargo, tipo que puede asumir. Lo que hace el órgano operativo comparando con el tema de investigación es; ahí la necesidad de hacer una auditoria, de acuerdo al tipo de auditoría que hay que hacer, para eso es una persona (funcionario) de tal nivel comparando con la fuerzas armadas, ahí la necesidad de enfrentar un conflicto; bueno, de acuerdo a como es el enemigo o conflicto se designa una fragata, submarino, aviones, tanques de guerra y ya están las personas con su grado y preparación lista para hacer eso. Aquí viene la autonomía funcional de este órgano operativo, después vamos más abajo. Te cuento mi experiencia en los submarinos, cuando a mí me mandaban a patrullar bajo todo el sistema doctrinario anterior mi jefe inmediato me entregaba una orden de operaciones donde estaba descrito que iba hacer, en que sitio, la fecha de inicio y

fin, quien me iba a dar los recursos, la comida, combustible, etc.; y que iba hacer allá, combatir narcotráfico, ilícitos en la mar, trata de blanca, cuestiones de medio ambiente; pesca ilegal, pero ya cuando llegaba a mi zona de operaciones, entra en mi actuar la autonomía, porque en el momento que yo veía un barco sospechoso yo no podía llamar a mi jefe para preguntarle que hago, porque soy autónomo debidamente respaldado por una estructura legal anterior que va desde prepararme hasta decirme que es lo que debo hacer y finalmente una orden de operaciones soportada, que se conoce en el derecho internacional, regla de enganche que son los elementos que uno debe tomar en cuenta para entrar como quien dice en combate, todo lo que se debe hacer hasta lo peor que sería disparar.

En el tema objeto de la presente investigación, no hay líneas claras para el manejo del personal, la CGR no ha normado a través de líneas, esquemas o instrucciones los pasos que deben seguirse en la gestión del personal, sino que cada órgano contralor lo establece a través de sus normas de control interno, sin directrices previamente establecidas.

Otro código a considerar que emergió de las entrevistas a los contralores es el atinente al de Vicios de personal, relacionado con el código poder y experiencia I; cuyo análisis partió del tema de la selección del personal, para estos órganos de control desde la perspectiva de los “*recién graduados*” (informante I) es necesario aludir a las prácticas utilizadas en el proceso de escogencia de personal, a fin de satisfacer los imperativos que comporta la eficacia y eficiencia, cero pérdidas de tiempo y materiales en el ámbito de la gestión pública.

Cuadro N°6: Vicios del Personal



Fuente: Elaboración propia a través de Atlastic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
3	Asociado con:	Experiencia I	1
	Igual a:		
	Causa de:	Poder, Experiencia I	2
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de		
TOTAL			3

De tal suerte, que a instancia de las inquietudes en el proceso de selección de personal, surge una preocupación por conocer cuáles son las faltas en las que incurre dicha práctica (selección de personal) y, además, ¿Qué efectos suelen tener estas en las personas que se someten o exponen a ellas?

En esta posición, la probabilidad de ser seleccionado un funcionario que ya ha trabajado en el área del control fiscal, se minimiza de acuerdo a lo manifestado por el (informante I), por la práctica administrativa de las máximas autoridades de

estos órganos de utilizar como “*estrategia*” la escogencia de aquel trabajador que no ha laborado en el área del control fiscal para formarlo. Empero, esta situación hace necesario analizar ¿por qué para estas máximas autoridades la experiencia de estos trabajadores no es vista desde una virtud sino como un vicio para la institución?

La acción virtuosa de las organizaciones, establece una diferencia entre virtudes y vicios, de tal suerte que las organizaciones deberían optar por las virtudes en tanto les permiten actuar desde la ética; al respecto (Cortina, 2005, p. 2) menciona: “Pero en general ¿qué son las virtudes? Son las predisposiciones para actuar con justicia, prudencia, honestidad, entre otras., y ¿qué son los vicios? Pues lo contrario, la predisposición para actuar con injusticia, imprudencia, opacidad, deshonestidad...”

En la administración pública, se encuentra una marcada necesidad por acogerse a las prácticas de gestión del momento la mayoría de ellas traídas desde contextos foráneos; es así que las estrategias organizacionales, los procesos de selección de personal son como “modas administrativas” las cuales suelen ser utilizadas para efectos de manipulación y control López (1999).

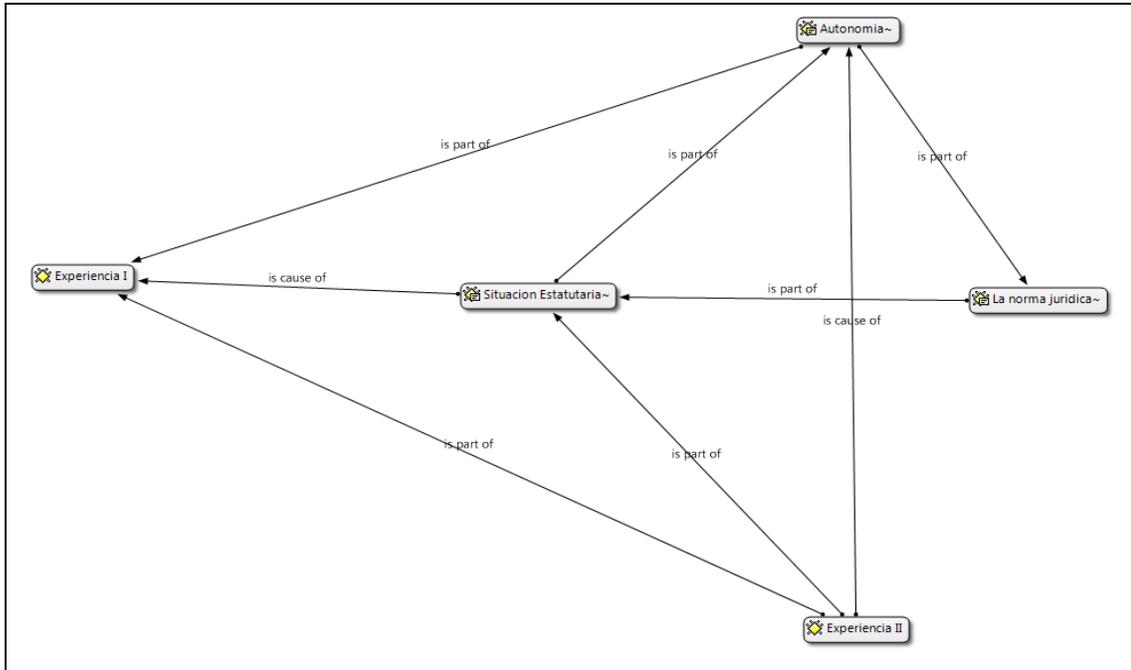
En el proceso de selección de personal, debería valorarse características de personalidad, de conocimientos, de capacidades o competencia. Sin embargo, en dichos procesos, no es en efecto esa búsqueda de las capacidades, aptitudes, virtudes, lo que indaga la selección de personal, en la mayoría de los casos, es todo lo contrario, se busca la falta, la falla, la mentira, la debilidad; la relación se establece entonces desde la desconfianza, toda vez que pretende fiscalizar dónde está el error, dónde el otro se equivoca, para medir el tema de la lealtad con la máxima autoridad de estos órganos de control. Esta circunstancia, genera la interrogante ¿qué vicios tiene el Contralor, quien se supone debe tener experiencia en el ámbito del control fiscal?

Lo antes transcrito, conlleva reflexionar que la selección de personal es un proceso regulado, necesario en las organizaciones, toda vez que la institución requiere identificar competencias laborales propias del personal que ingresa; sin embargo, las prácticas administrativas no resultan ser la solución, máxime cuando éstas en ocasiones puede llegar a violar principios éticos fundamentales y más en esta área de la función pública que es el control de los recursos del Estado.

La reflexión entonces no está orientada a proponer que dichos procesos desaparezcan; más bien se trata de contribuir a lograr que estos sean normados desde la CGR, a través de líneas clara para elaborar esos procesos y acordes con las necesidades de los órganos de control, partiendo de la naturaleza misma de la relación de empleo público que los regula.

En tal sentido, es pertinente destacar que la situación estatutaria para estos funcionarios está concebida como una relación jurídica de origen legal y reglamentario, y de derecho público. Es decir, la relación existente entre el Órgano de Control (Estado) y los trabajadores no tiene carácter contractual, ni emana tampoco de un acto coercitivo de los titulares de estos órganos. Este código se relacionó con las categorías autonomía, experiencia I, experiencia II y norma jurídica.

Cuadro N°7: Situación Estatutaria



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
7	Asociado con:		
	Igual a:		
	Causa de:	Experiencia II, Situación Estatutaria.	2
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Experiencia I, Situación Estatutaria, Experiencia II, Norma Jurídica, Experiencia II.	5
TOTAL			7

A este respecto, el funcionario está en una situación de derecho objetivo o situación legal, ya que ninguno de los elementos del contrato existe en el nombramiento del funcionario, ni interviene ningún acuerdo entre el titular del Órgano o Ente del Estado, en nuestro caso del Órgano Contralor que designa y el funcionario que es nombrado, acuerdo que tendría por objeto hacer nacer una relación

de acreedor y deudor y determinar la extensión y el alcance de esa relación. Duguit (1928).

Es así que, la situación del funcionario, está determinada por entero en la Ley, las voluntades del que nombra y del que es nombrado no pueden de ninguna manera modificar esa situación y son completamente extraños a su determinación. El nombramiento es un acto objetivo, ciertamente plurilateral, que comprende dos actos de voluntad, pero no contrato. Duguit (1928).

Aclarada la naturaleza de la relación de empleo público para estos trabajadores, resulta propicio establecer que, la designación o nombramiento de estos funcionarios constituye una decisión ejecutoria unilateral, adoptada por la autoridad administrativa; y la aceptación del individuo en quien recae el nombramiento, es un acto de adhesión a una requisición. Hauriou (1927).

Tan es así, que las sanciones impuestas a estos trabajadores por el incumplimiento de sus obligaciones, está regulado por las leyes o reglamentos y hasta por las propias normas de control interno que constituyen al igual que aquellas, supuestos de responsabilidad administrativa en caso de inobservancia.

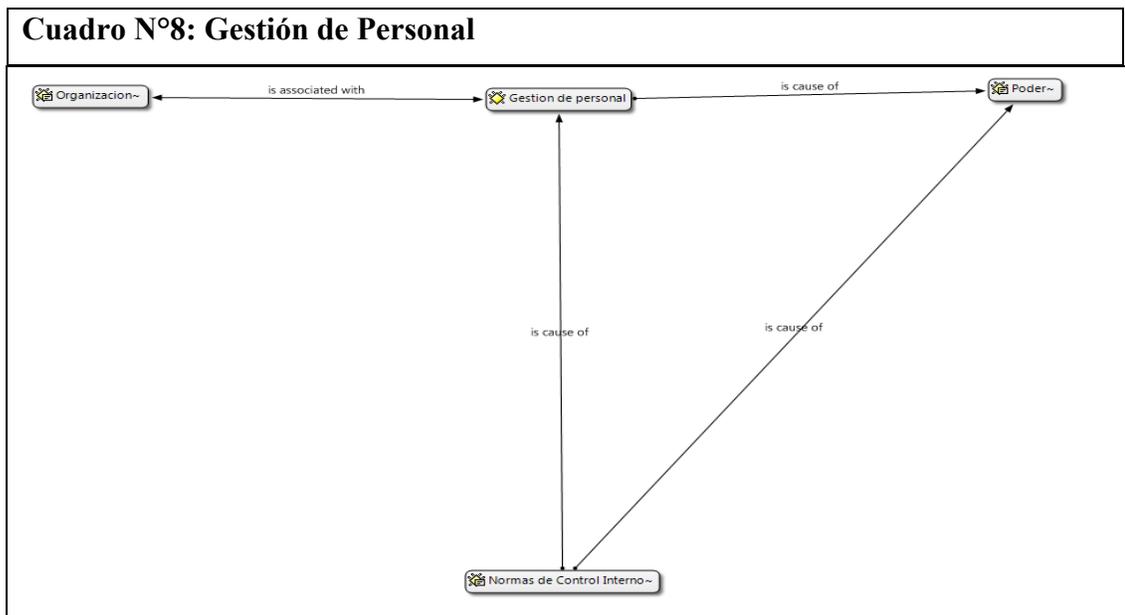
De esto se desprende, que el acto jurídico por el cual ingresa este funcionario es un acto-condición, es decir que no tiene por efecto jurídico crear para un individuo una situación jurídica individual, sino investirlo de una situación legal o reglamentaria, por cuyo acto jurídico se organiza un servicio público y se determina asimismo los derechos y deberes de los agentes vinculados a ese servicio, en todo caso, el acto de designación crea una situación jurídica general impersonal. Jeze (1948).

Las funciones de control, son especialísimas y los trabajadores que ejecutan este tipo de servicio público necesitan que la gestión de personal sea con directrices

unificadas desde la rectoría del Sistema Nacional de Control fiscal y abarque desde el ingreso hasta la desvinculación laboral.

Es importante, la unificación de criterios en la gestión de personal por cuanto, desde el punto de vista formal; desde el acto de designación el trabajador de estos órganos se somete no a un acto acuerdo, sino a un acto condición atributivo a una situación general, como antes se expuso (servidor público, garante de la vigilancia del patrimonio del Estado) situación esta creada por la misma naturaleza de sus funciones y en estricto cumplimiento de lo previsto en la Constitución, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su Reglamento.

Por su parte, el código Gestión de Personal se relacionó con las categorías poder, organización y normas de control interno.

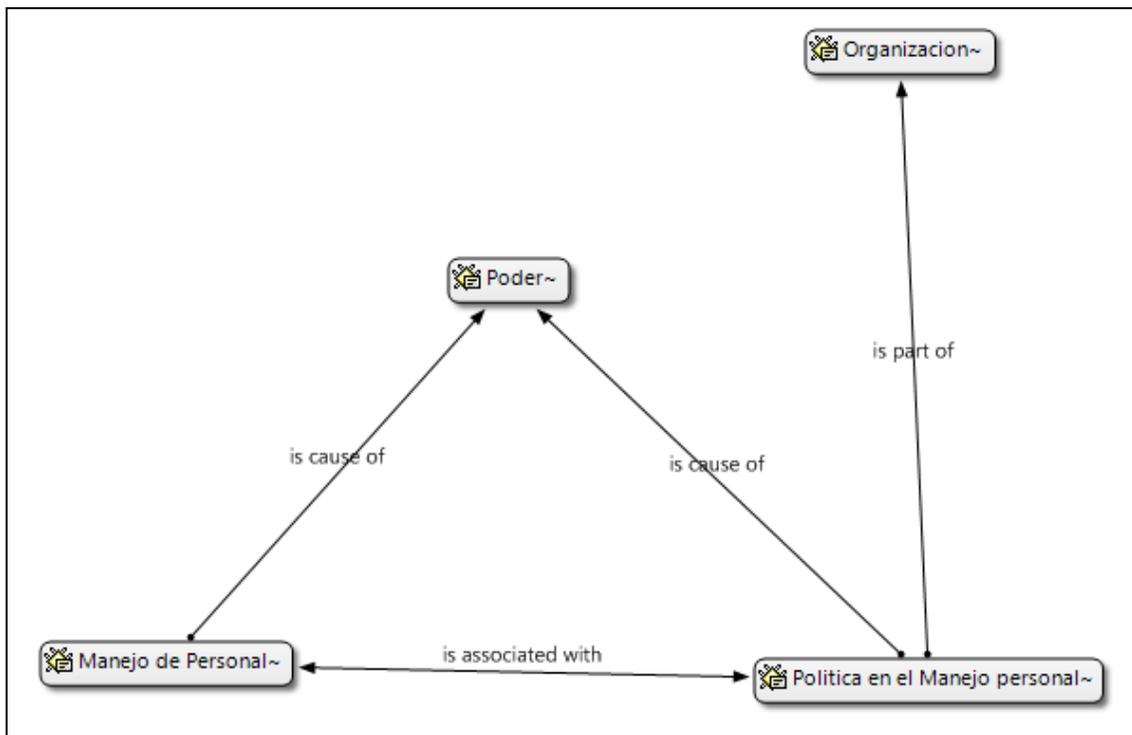


Fuente: Elaboración propia a través de Atlastic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
3	Asociado con:	Organización	1
	Igual a:		
	Causa de:	Poder, Normas de Control Interno	2
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de		
TOTAL			3

En el caso del código Política en el manejo de personal se relacionó con las categorías poder, organización y manejo de personal.

Cuadro N°9: Política en el Manejo de Personal



Fuente: Elaboración propia a través de Atlastic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
4	Asociado con:	Manejo de Personal	1
	Igual a:		
	Causa de:	Poder, Manejo de Personal	2
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Organización,	1
TOTAL			4

Frente a lo anterior, resulta trascendental delimitar el tema de la autonomía de estos órganos, considerando incluso como debe ser la estructura organizacional desde el punto de vista jerárquico, definir que comprende la autonomía de manejo de personal, donde comienza y donde termina, cuales son las directrices para la elaboración de los procesos de selección, ascenso, traslado hasta el procedimiento de desvinculación laboral.

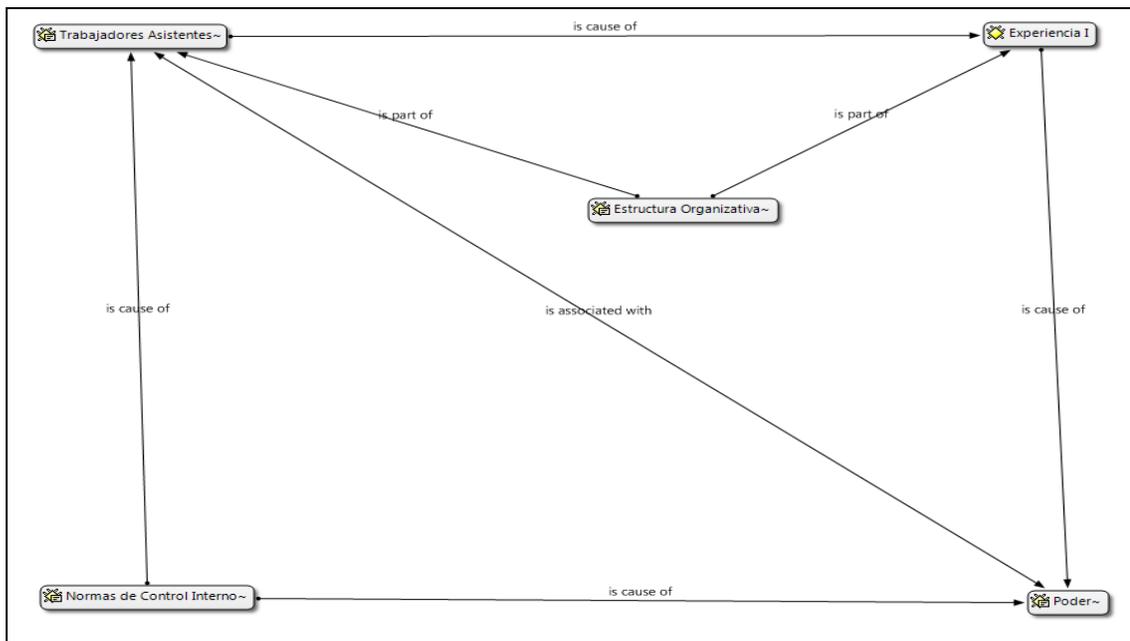
La función de controlar, vigilar y fiscalizar el patrimonio público del Estado, es sumamente delicada, la responsabilidad que impregna este servicio por aquello de que un acto, hecho u omisión puede comprometer distintos tipos de responsabilidades (civil, penal y administrativa) por la no exclusión de responsabilidades denotan la relevancia de normar los procesos de gestión de personal, las equivocaciones tienen un alto valor en el ámbito de la función pública, por lo tanto las reglas deben estar claras y la gente (trabajadores) bien preparados.

De igual manera, es cardinal dilucidar el caso de los trabajadores asistentes, la CGR, como se ha venido explicando es del criterio que las máximas autoridades de las Entidades de Control por la autonomía que goza deben dictar sus propias normas de personal teniendo, en consideración que la mayoría de sus funcionarios son considerados de confianza por las funciones propias de control, vigilancia y

fiscalización, y no le es extensivo la posibilidad de conformación de sindicatos, quedando una pequeña porción de trabajadores integrado por obreros circunstancia que imposibilitan la creación de sindicatos. (Oficio circular 01-00-000485 de fecha 30/07/2008).

En lo que respecta al código trabajadores asistentes, se relacionó con los códigos estructura organizativa, poder, experiencia I y normas de control interno.

Cuadro N°10: Trabajadores Asistentes



Fuente: Elaboración propia a través de Atlastic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
6	Asociado con:	Poder	1
	Igual a:		
	Causa de:	Poder, Normas de Control Interno; Experiencia I	3
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Estructura Organizativa, Experiencia I	2
TOTAL			6

Por este criterio, las máximas autoridades en el momento de establecer los perfiles de cargos y su estructura organizativa, se abstienen de la creación de puestos trabajo que ameriten el ingreso de obreros, para estar a tono con el lineamiento de la CGR. No obstante, cabe preguntarse ¿todo el personal de las contralorías realiza funciones de control, vigilancia y fiscalización? ¿Qué pasa con los asistentes administrativos? Esto genera, que los titulares de los órganos de control, eviten ingresar personal bajo la figura de obreros, pero ingresan personal bajo la figura de asistentes. ¿Qué pasa con el principio laboral de la realidad sobre la forma? Estas circunstancias evidencian la extrema necesidad de existencia de lineamientos para la gestión del talento humano.

En la práctica quienes ejercen funciones de control, vigilancia, fiscalización e investigación son los auditores y abogados adscritos a la Dirección de Control o la Unidad de Auditoría Interna, los procesos de determinación de responsabilidades son llevados por una Dirección, funciones medulares de estos órganos. Debe hacerse, una revisión profunda de las funciones inherentes a los cargos de estos trabajadores para dilucidar el régimen jurídico aplicable, formas de ingreso, ascensos, desvinculación laboral todo esto desde líneas claras dadas por la CGR.

Los órganos de control, como organizaciones proporcionan medios para satisfacer las necesidades de las personas; en este caso un servicio público consistente

en preservar los recursos del Estado, por lo tanto; como organización es un sistema de recursos encaminados a realizar algún objetivo o conjunto de objetivos.

Así tenemos que, las personas (trabajadores), son el principal recurso de las organizaciones, que, en esencia, son grupos de personas que utilizan recursos y los conocimientos para desarrollar sus actividades dentro de un proceso que se traduce en un sistema de trabajo.

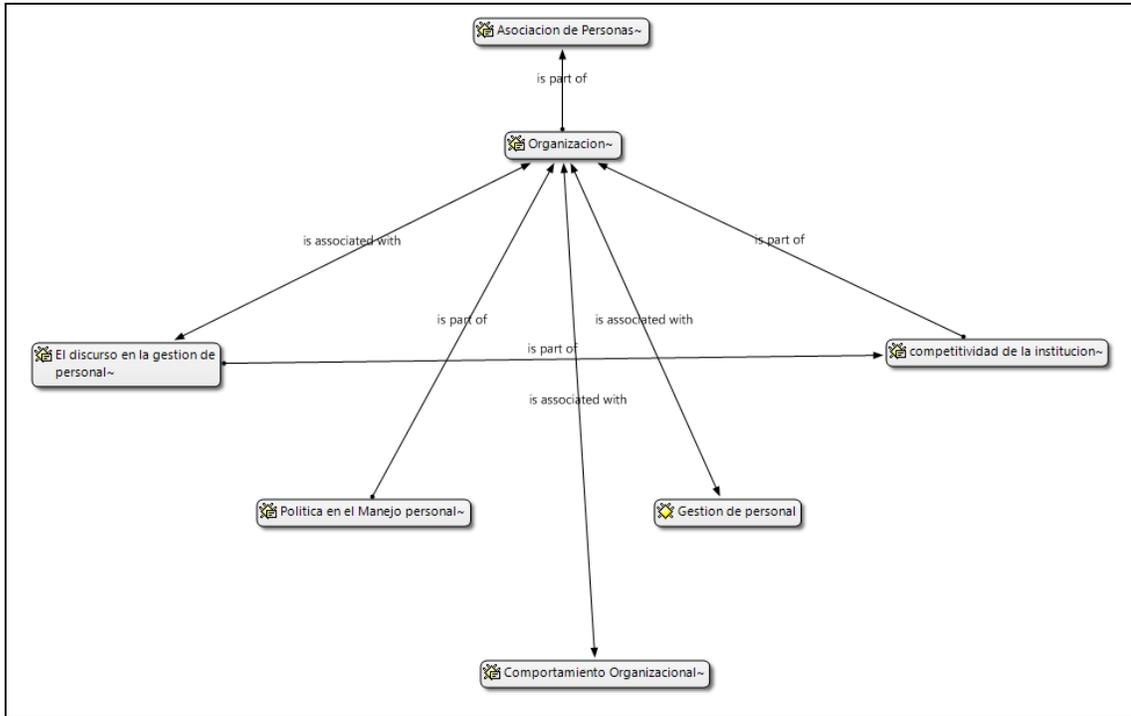
Por lo tanto, un proceso es el conjunto o secuencia de actividades interconectadas, con principio, parte media y final, que utiliza recursos, como el trabajo humano y los equipos, para ofrecer productos y servicios. Un proceso es la estructura de acción de un sistema. Amaru (2009).

Todas las organizaciones pueden segmentarse en procesos; que pueden abarcar desde la producción, que consiste en transformar materias primas en productos y servicios por medio de la aplicación de máquinas y actividades humanas; pero el proceso esencial es el de la administración de recursos humanos, que consiste en transformar necesidades en personas capacitadas y motivadas, desde su ingreso a la organización hasta que se desligan de ella. Amaru (2009).

La CGR, y los demás órganos de control fiscal, son una organización y conforman el Sistema Nacional de Control Fiscal dentro del cual se desarrollan procesos que generan como resultado la prestación de un servicio público, de esto deviene lo importante de los procesos de gestión del personal, pues justamente son los trabajadores que objetivan la labor de control fiscal.

En el caso del código organización, se relacionó con las categorías asociación de personas, discurso en la gestión de personal, competitividad de la institución, política en el manejo de personal, gestión de personal y comportamiento organizacional.

Cuadro N°11: Organización



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
8	Asociado con:	El Discurso en la Gestión del Personal, Gestión de Personal, Comportamiento Organizacional	4
	Igual a:		
	Causa de:		
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Política en el Manejo de Personal, El Discurso en la Gestión del Personal, Competitividad de la Institución, Asociación de Personas	4
TOTAL			8

Lo antes expresado, revela que la función de recursos humanos, o de gestión de personas, tiene como objetivos encontrar, atraer y mantener a los individuos que la organización necesita. Esto implica actividades que comienzan antes de que una persona sea ingresada y se extienden hasta después de que se separa de ella. Los

componentes de esta función son otras funciones como el reclutamiento y la selección, la capacitación, la evaluación del desempeño y la remuneración, entre otras. Amaru (2009).

Las consideraciones precedentes son extensivas, a la gestión de personal de los órganos de control, y además hace impostergable traer a colación que la CGR, bajo la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal, impartió lineamientos obligatorios para los órganos de control municipal, sobre cómo debe estar establecida su estructura organizativa, (Resolución Nro. 01-00-000245 de fecha 24 de mayo de 2016 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.920 de fecha 07/06/2016 que establece los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Contralorías Municipales) pudiera frente a esto como se ha venido manifestando preguntarse ¿donde está la autonomía funcional de estos órganos para establecer su estructura organizativa? esto evidencia la manera contradictoria por parte de la CGR, de cómo ha manejado el tema de la autonomía.

Ahora bien, abordar la temática de la estructura organizativa hace necesario ilustrar sobre el proceso de organizar, y como punto previo, toda estructura organizacional, es la síntesis del proceso de organizar la cual comprende según Amaru (2009) varias etapas:

- 1.- la división del trabajo, que representa el proceso por medio del cual una tarea se divide en partes, cada una de las cuales se atribuye a una persona o grupo de personas y permite a las organizaciones lograr objetivos complejos (...)*
- 2.- unidades o bloques, que abarcan las tareas necesarias para lograr uno o más objetivos, a los bloques de trabajo se les puede llamar departamentos, y cada uno de ellos realiza una parte del trabajo total que es necesaria para lograr los objetivos...*
- 3.- las responsabilidades son las obligaciones o deberes de las personas para realizar tareas o actividades; al conjunto*

de tareas de las cuales se responsabiliza una persona se le llama cargo. Normalmente, un departamento es un conjunto de cargos...

4.- la autoridad (estrictamente hablando, autoridad formal) es el derecho legal que tienen los jefes o gerentes de dirigir a los integrantes de su equipo. La autoridad implica también el poder de utilizar o comprometer los recursos organizacionales.

5.- La autoridad se divide verticalmente en niveles; las personas que se encuentran en determinado nivel tienen autoridad sobre las que están en un nivel inferior. A la inversa, en cualquier nivel, las personas tienen responsabilidades y rinden cuentas a quienes están arriba de ellas (o se reportan con ellas). A esa disposición de la autoridad en niveles se le llama jerarquía o cadena de mando; a la cantidad de niveles se le conoce como número de escalones jerárquicos.

6.-La amplitud de control es el número de personas que integran el equipo de un gerente, sobre las cuales tiene autoridad o a las que supervisa.

7.- el grado de centralización o descentralización de autoridad una organización centralizada en la que el poder de decisión se concentra en o pocas personas. La autoridad es descentralizada cuando los ocupantes de determinados cargos transfieren o delegan parte de sus atribuciones y autoridad a los ocupantes de otros cargos. Delegar es transferir problemas a otra persona para que los resuelva; la delegación puede abarcar sólo tareas específicas o un conjunto de tareas. (pag. 235-237)

Así tenemos, que la estructura organizacional es el resultado de las decisiones sobre la división del trabajo y la atribución de autoridad y de responsabilidades a personas y unidades de trabajo; pero es también un mecanismo de coordinación de los individuos y dichas unidades.

En el caso de los órganos de control existe una estructura jerárquica con nivel de supervisión, la máxima autoridad es el Contralor, existe una división de trabajo supeditada a la revisión de los superiores jerárquicos y las tareas de los directores son

revisadas y aprobadas por la máxima autoridad. Sin embargo, siempre la última decisión la toma el Contralor (todo depende de sus normas de control interno), pues cada órgano de control, tiene sus propias normativas internas, y por estas se establecen las atribuciones y las responsabilidades acordes a la ley.

En lo que respecta al código estructura organizativa, se relacionó con las categorías recurso humano, manejo de personal, experiencia I y trabajadores asistentes.

Cuadro N°12: Estructura Organizativa



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
6	Asociado con:	Manejo de Personal	1
	Igual a:		
	Causa de:	Trabajadores Asistentes, Experiencia I	2
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Experiencia I, Trabajadores Asistentes, Recurso Humano	3
TOTAL			6

Es de advertir, que no todos los órganos de control tienen la misma estructura organizativa, existen contralorías que el área encargada de recursos humanos es una jefatura, para otros una dirección y hay otros que la tienen incluso dentro del área de administración.

Estas situaciones, demuestran de igual manera una apremiante revisión por parte de la CGR de cómo debe ser la estructura organizacional de estos órganos y de definición del modelo de gestión si descentralizada o centralizada, por cuanto los lineamientos de estructura organizacional no solo deben estar dirigidos a las unidades administrativas que realizan funciones de control (Dirección de Control, Unidad de Auditoría Interna, Dirección de Determinación de Responsabilidades) sino al organigrama completo para unificar criterios de cuál sería el modelo organizacional y de gestión a seguir; por supuesto, teniendo en cuenta en tema de la disponibilidad presupuestaria de cada órgano de control.

Ahora bien, para analizar el tema de la autonomía funcional, administrativa y orgánica de estos órganos, es pertinente traer a colación sentencia N° 1892 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 15 de diciembre de 2011. Ponente: Luisa Estela Morales Lamuño. Motivo procedimiento de desaplicación de normas. sentencia que sobre la base de la motivación contenida en el fallo que de

seguida se expone, declaro conforme a derecho el control difuso efectuado en la sentencia N° 2.582/07, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en la cual se desaplicó “el artículo 101 de la Ordenanza de Carrera Administrativa y Carrera Docente del Municipio Valencia”.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, remitió copia certificada de la sentencia N° 2.582 del 12 de diciembre de 2007, que dictó el mencionado órgano jurisdiccional, mediante la cual desaplicó “el artículo 101 de la Ordenanza de Carrera Administrativa y de Carrera Docente del Municipio Valencia del Estado Carabobo, que establece que ‘...La solicitud de reducción de personal será realizada (...) en el caso de la Contraloría, (...) por el jefe de mayor jerarquía del servicio ante la Cámara Municipal, en sesión realizada al efecto...’; no es menos cierto, que tal requisito de aprobación por el Concejo Municipal debe desaplicarse en uso del control difuso, de conformidad con lo establecido en los artículos 334 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, pues tal y como lo preciso el fallo dictado por la Sala Constitucional del Máximo Tribunal en fecha 26 de junio de 2007, haría letra muerta a la autonomía que gozan las contralorías municipales”

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, desaplicó “el artículo 101 de la Ordenanza de Carrera Administrativa y Carrera Docente del Municipio Valencia”, con fundamento en las siguientes consideraciones:(...) En el presente caso, se plantea un recurso de apelación contra la decisión dictada el 18 de octubre de 2004, por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte, donde se declaró Con Lugar el recurso contencioso administrativo funcional, interpuesto en contra de la CONTRALORÍA DEL MUNICIPIO VALENCIA DEL ESTADO CARABOBO. El alegato del apelante referente al supuesto error en que incurrió el A quo al no aplicar ‘normas legales que establecen la autonomía de la Contraloría Municipal en materia de Personal’, (...) para esta Corte las Contralorías Municipales cuya dirección y responsabilidad se encuentra a cargo de un Contralor

Municipal –designado mediante concurso público– tienen igual que las Contralorías Estadales, autonomía orgánica y funcional, entendiéndose la autonomía como la facultad atribuida a un órgano o ente de producir o dictar sus propias normas jurídicas con sujeción al ordenamiento jurídico general del Municipio, en sus respectivos ámbitos competenciales. (...) Cabe señalar también, que la autonomía orgánica es definida como la facultad legal para crear, modificar y extinguir sus propios órganos y dependencias administrativas, así como para establecer sus competencias y delinear la disciplina relativa al personal, bienes y servicios; y la autonomía funcional, como aquella que le otorga libertad a dichos órganos para que realicen la actividad que les resulta inherente dentro de su ámbito de competencias delimitado constitucional y legalmente.

Así las cosas, observa esta Corte que el parágrafo único del artículo 2 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, excluye de su ámbito de aplicación a ciertos funcionarios, entre los cuales se encuentran, expresamente en el numeral 4, los funcionarios públicos al servicio del Poder Ciudadano, excepción esta que se traslada mutatis mutandi a los funcionarios al servicio de las Contralorías Municipales al aplicar analógicamente la Ley a los funcionarios de las Administraciones Públicas Municipales (la aplicación analógica debe operar bajo los mismos ámbitos subjetivos de las normas integradoras).

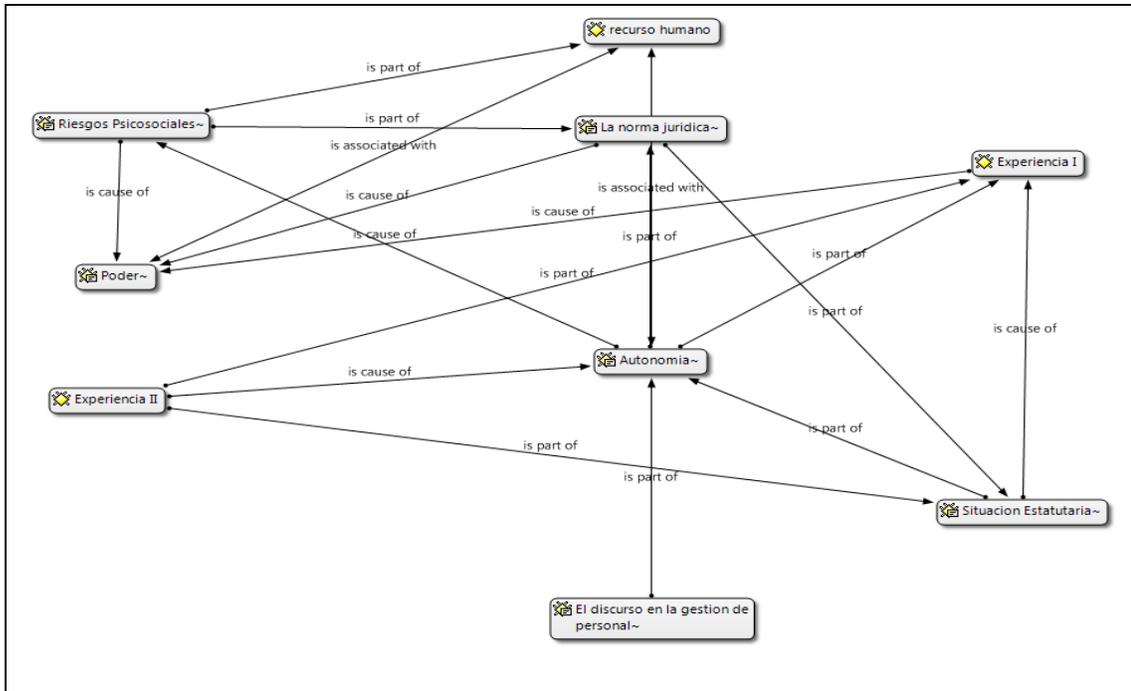
Bajo esta línea argumentativa, las Contralorías Municipales, ostentan autonomía orgánica, funcional y administrativa, según lo previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, razón por la cual las mismas Contralorías Municipales son las competentes para dictar sus propios instrumentos normativos (autonormación), siguiendo como parámetros de orientación, los principios generales y fundamentales expresados en la Ley del Estatuto de la Función Pública. Se preserva de esta manera el principio de especialidad, en el sentido que ante regulación especial expresa y vigente en materia de régimen de personal, no puede aplicarse a tales órganos contralores en lo municipal, las disposiciones previstas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, ni de forma supletoria

(...) efectivamente se debe integrar la normativa correspondiente a fin de llenar cualquier laguna existente, considerando que la normativa más próxima es la Ley del Estatuto de la Función Pública; sin embargo, en el caso de las Contralorías Municipales se considera que se debe aplicar en primer lugar su Estatuto de Personal (como norma autónoma capaz de regular situaciones jurídicas subjetivas) y, si éste faltare, la normativa más próxima aplicable no sería la Ley del Estatuto de la Función Pública sino el Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, por cuanto cada una dentro de su ámbito competencial poseen las mismas funciones y similares sistemas organizativos, razón por la cual la normativa integradora en materia de personal que suplirá la inexistencia de los estatutos de personal de las contralorías estatales y municipales es el Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República a fin de preservar la interpretación coherente del ordenamiento jurídico. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de fecha 27 de agosto de 2003, caso: E.M.G.R. vs. Defensoría del Pueblo).

'...No cabe duda pues, la intención del constituyente de otorgar a las Contralorías Estadales autonomía funcional y organizativa, que abarca una libertad de funcionamiento y de no adscripción con respecto a las demás ramas del Poder Público, pues resulta evidente la necesidad de que los órganos contralores (como las contralorías estatales) sean independientes de las demás ramas, entes y órganos que se encuentran enmarcados dentro del control fiscal, lo cual implica entre otras cosas que sus decisiones no están sujetas de ser aprobadas -en este caso- por órganos que no están insertos dentro de su estructura organizativa.(...) como entes contralores- se encuentran sustraídos del ámbito de la Administración Pública y sujetos al Sistema Nacional de Control Fiscal (...)(Destacado Propio).

En lo que respecta, al código autonomía se relacionó con las categorías Recurso Humano, Norma Jurídica, el Discurso en la Gestión del Personal, Experiencia I, Situación Estatutaria, Riesgos Psicosociales, Poder y Experiencia II.

Cuadro N°13: Autonomía



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
16	Asociado con:	Norma Jurídica, Poder, Recurso Humano,	3
	Igual a:		
	Causa de:	Norma Jurídica, Poder, Experiencia I, Experiencia II, Riesgos Psicosociales, Situación Estatutaria,	6
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	El discurso en la Gestión de Personal, Situación Estatutaria, Experiencia II, Experiencia I, Norma Jurídica, Recurso Humano, Riesgos Psicosociales	7
TOTAL			16

El fallo parcialmente transcrito, devela de forma clara que implica el concepto de autonomía desde sus tres vertientes, pero al mismo tiempo constituye una premisa que debe considerarse por parte de la CGR, para que esta realice una revisión profunda de la manera como ha manejado esa idea de la autonormación de los

órganos de control fiscal y de la concepción misma del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La función pública al servicio de la ciudadanía, para estas entidades de fiscalización, si bien es cierto que, desde la competencia territorial se concibe el marco de actuación, es la misma que la de salvaguarda del patrimonio del Estado, y los trabajadores de estos órganos son los que la desarrollan.

Es decir, la idea de que independientemente de la competencia por el territorio delimita las actuaciones de control, se refuerza en este fallo, pero también se destaca que la función de fiscalizar es la misma, sus estructuras organizativas son similares y lo más importante no forman parte de la administración pública central, sino que, se les concibe como integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal cuya rectoría compete a la CGR.

De igual manera, se deja claro que la Ley del Estatuto de la Función Pública excluye a los funcionarios del Poder Ciudadano de su ámbito de aplicación y por analogía se hace extensivo tal exclusión a los órganos contralores municipales y estatales, destacando que en caso de vacíos o lagunas de sus propias normas internas se aplique supletoriamente en orden de proximidad el Estatuto de Personal de la CGR, en el cual se establecerán los derechos y obligaciones de los funcionarios de la Contraloría General de la República, incluyendo lo relativo al ingreso, planificación de carrera, clasificación de cargos, capacitación, sistemas de evaluación y de remuneraciones, compensaciones y ascensos sobre la base de méritos, asistencia, traslados, licencias y régimen disciplinario, cese de funciones, estabilidad laboral, previsión y seguridad social.

Lo antes transcrito, sustenta la idea de que la CGR, establezca líneas claras como Rectora de Sistema Nacional de Control fiscal en cuanto al manejo del

personal, conformación de estructura organizativa, y que delimite de forma sustentada la concepción de la autonomía que inviste a las entidades de control fiscal.

Sin embargo, también se desprende de este criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial) la discrepancia del criterio manejado por la CGR del concepto de autonomía orgánica, funcional y administrativa como órgano del Poder Ciudadano, al dejar expresamente establecido la posibilidad de aplicación de las propias normas internas de la Máxima Institución Fiscalizadora, por su proximidad analógica de llenar un vacío de la ley del Estatuto de la Función Pública, al excluir al poder ciudadano dentro de su ámbito de aplicación y remitir expresamente al Estatuto de Personal de la CGR, bajo la postura de que los órganos de fiscalización forman parte de un sistema: Sistema Nacional de Control Fiscal y están excluidos de la administración pública.

Es de advertir, que hasta la fecha la CGR no ha emitido pronunciamiento alguno a través de un dictamen, resolución o circular, tendente a considerar la posibilidad para los órganos contralores estatales y municipales de aplicar analógicamente el Estatuto de Personal de la CGR, para garantizar una interpretación coherente en el ordenamiento jurídico.

No obstante, es propicio establecer que esa discrepancia de criterios entre poderes del Estado, implica referirnos a la concepción de poderes según Montesquieu, para quien los poderes del Estado son iguales, tienen la misma jerarquía lo cual permite establecer un régimen o sistema de frenos y de contrapesos y evidentemente lograr un “equilibrio” de los poderes.

Siempre es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder es proclive abusar de él hasta que encuentre una barrera o limite que lo detenga por eso es menester que el poder detenga el poder.

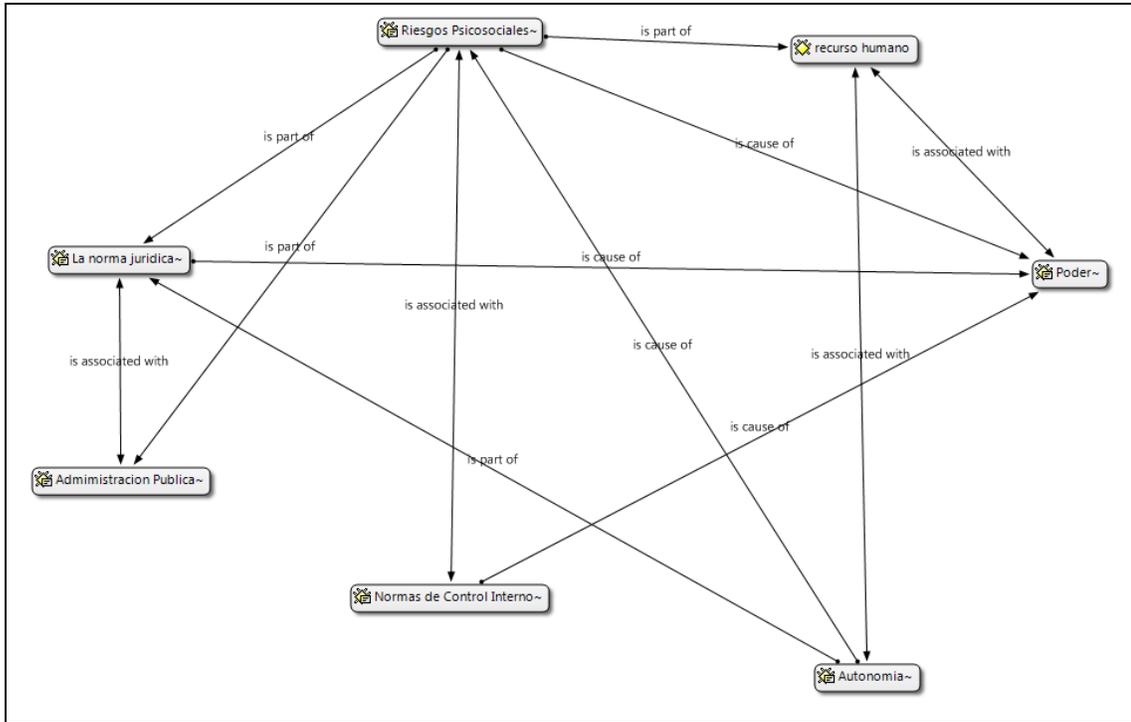
No obstante, de acuerdo a Carre de Malberg (1948):

“La división de las competencias y especialización de las funciones, no pueden, ser por si, sola suficientes para realizar la limitación de los poderes. Para que esta limitación se halle asegurada, es necesario, además, que ninguno de las distintas clases de poderes posea o pueda adquirir superioridad, que le permitiera dominar a las otras y que poco a poco por lo mismo pudiera degenerar omnipotencia”. (Pág. 742)

Por otro lado, es de destacar que debido a esta interpretación subjetiva de la autonomía no se ha considerado para estos trabajadores los factores de riesgos psicosociales en el trabajo.

Ahora bien, la categoría Riesgos Psicosociales se relacionó con los códigos Recurso Humano, Poder, Autonomía, Normas de Control Interno, Norma Jurídica y Administración Pública.

Cuadro N°14: Riesgos Psicosociales



Fuente: Elaboración propia a través de Atlatic

No DE CITAS	RELACIÓN		No DE RELACIONES
16	Asociado con:	Normas de Control Interno, Norma Jurídica, Administración Pública, Recurso Humano, Poder, Autonomía, Normas de Control Interno	7
	Igual a:		
	Causa de:	Poder, Autonomía, Normas de Control Interno,	3
	Influye en		
	Opuesto a		
	Parte de	Autonomía, Norma Jurídica, Poder, Recurso Humano, Normas de Control Interno, Administración Pública,	6
TOTAL			16

Los cuales son complejos y difíciles de entender, dado que representan el conjunto de las “percepciones y experiencias del trabajador y abarcan muchos aspectos”. OIT (1986)

Las primeras listas de riesgos psicosociales son amplias y abarcan gran cantidad de aspectos: la sobrecarga en el trabajo, la falta de control, el conflicto de autoridad, la desigualdad en el salario, la falta de seguridad en el trabajo, los problemas de las relaciones laborales y el trabajo por turnos. Llama la atención que en la práctica la totalidad del listado siga siendo actual. OIT (1986).

Desde esta perspectiva, los factores psicosociales de riesgo son factores probables de daño a la salud, son negativos y pueden afectar tanto a la salud física como a la psicológica. Son factores de estrés que pueden alterar y desequilibrar los recursos y las capacidades de la persona para manejar y responder al flujo de la actividad derivada del trabajo. Taris y Kompier (2005).

Son innumerables y pueden provenir de los múltiples componentes del trabajo: falta de control en el trabajo, muchas horas de trabajo, intensidad del ritmo de trabajo, horarios cambiantes e imprevisibles, mala comunicación organizacional ascendente, horizontal o descendente, ambigüedad o sobrecarga de rol y otros muchos. Dado que pueden originarse en cualquiera de los múltiples desequilibrios entre demandas y recursos, la lista es abierta y prácticamente interminable. Cooper (1998)

Los principales modelos de estrés laboral han expuesto los mecanismos que dan lugar a los factores de estrés laboral y la investigación psicofisiológica, médica y psicológica ha propuesto diferentes tipos de procesos que relacionan los factores de estrés laboral y el daño a la salud, tanto física como psicológica. Lazarus y Folkman (1986).

La Oficina Internacional del Trabajo OIT (2012), ha señalado que los riesgos psicosociales representan costos para el trabajador y la organización que los emplea. El trabajador sufre las consecuencias en términos de “estigmatización, desórdenes

físicos y mentales, de incapacidad para trabajar, de riesgo de perder el trabajo, de tensionar o fracturar las relaciones en el hogar e incluso de muerte”

De igual manera, la OIT sostiene que en la organización por su parte, los riesgos psicosociales traen como consecuencia “relaciones laborales perturbadas, mayor ausentismo, rotación y traslados del personal y capacitación recurrente y; por otra parte, menor motivación del personal, menor satisfacción y creatividad, además de un empobrecimiento de la imagen pública” OIT (2012).

En el caso de los trabajadores de los órganos de control, el estrés al que se someten estos funcionarios por su labor de objetivar el control del recurso público, la cual se materializa al desarrollar las actividades de inspecciones, fiscalizaciones, investigaciones, procedimientos de determinación de responsabilidades puede verse afectada su salud psicológica recuérdese que estos en sus actuaciones pueden ver comprometida su responsabilidad penal, civil y administrativa, por aquello de la ley define sus actuaciones.

Sin embargo, otras dependencias administrativas de las Contralorías, como la de administración, recursos humanos, control de gestión, de igual manera están expuestos los trabajadores a este tipo de riesgos no por realizar las actividades de control, vigilancia y fiscalización pero si por cumplir con las metas y objetivos de la institución.

Sería un gran avance para estos trabajadores que se les permitiera constituir sus delegados de prevención y así poder avanzar a través de estudios e investigaciones futuras la posibilidad de develar los distintos factores de riesgo psicosocial al que se someten los funcionarios de estos órganos por unidades administrativas.

De igual manera, esas funciones de supervisar, vigilar y verificar la idónea gestión de las políticas públicas y la utilización de los recursos y bienes del Estado, para cumplir eficientemente sus funciones, por ser una instancia sensible frente a la coyuntura política que vive el país, el personal de la Contralorías está expuesto a diferentes niveles de riesgo psicosocial que pueden estar causando problemas de tipo cognitivo, afectivo, fisiológico y de conducta que a la par estarían afectando su desempeño y salud; siendo su nivel de productividad significativamente afectado.

CAPITULO V

REFLEXIONES FINALES

Los rasgos que caracterizan la gestión de los recursos humanos en las instituciones públicas, son además de la diversidad normativa prácticas administrativas especialmente en el acceso a los puestos de trabajo, a la carrera administrativa, en el sistema salarial, de incentivos, de beneficios laborales y la centralización de la gestión y la jerarquía como principal mecanismo de coordinación entre unidades. Echevarría (1995).

De esta realidad de la gestión de recursos humanos en la administración pública, no escapan los órganos de control, para quienes desde la interpretación de la autonomía orgánica, funcional y administrativa que consagra la normativa formal, (Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su Reglamento) han generado desde la subjetividad del actor (Contralor) una serie de procedimientos internos(Normas de Control Interno) que ha incidido en la gestión de personal.

Tal situación, resulta especialmente relevante por cuanto, las políticas de personal se vinculan al establecimiento de los objetivos estratégicos de la institución y para decidir estos objetivos, los responsables de diseñar la política de personal precisan del apoyo de los gestores de recursos humanos, los problemas y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos, de objetivos y de valores de la misma organización. Es decir, la gestión institucional depende de la adecuada gestión de los recursos humanos.

En este sentido, la gestión de personal no se limita a organizar, dotar, dirigir y controlar, sino también a equilibrar los sistemas técnicos y sociales de la organización

con los recursos y los condicionantes de su entorno, con la finalidad de alcanzar los objetivos estratégicos establecidos. Lo que transforma las técnicas y los instrumentos de personal en una verdadera gestión de recursos humanos es el hecho de estar al servicio de una política de personal, que es preciso concebir integrada en una estrategia global de desarrollo de la organización. Serna (2008).

En este contexto, partiendo de que, lo que, origina una autentica gestión de personal es el hecho de establecer una adecuada política de recursos humanos y de la cual devendrá una eficaz gestión institucional; es relevante que en virtud de la naturaleza de las funciones de las contralorías como instituciones públicas advertir que por su carácter eminentemente técnico y especialísimo, autores como Correa y Tovar (2014) indican que el Control Fiscal es:

Es una función pública que tiene como objetivo fundamental vigilar o fiscalizar la ejecución del gasto de las entidades públicas centralizadas o descentralizadas del orden local, regional o nacional: ingresos, gastos y en general, operaciones relativas a los bienes públicos. También se ejerce a particulares o privados que manejen fondos o bienes públicos, en la medida en que el proceso de modernización del Estado ha llevado a ceder a particulares, funciones que en el Estado de Bienestar eran de resorte estatal. El Control Fiscal verifica la legalidad de las actuaciones financieras, pero también la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de políticas, programas y proyectos. Implica, no solamente cumplimiento de normas y procedimientos financieros, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas (pág. 5).

De lo precedente, podemos afirmar que el control Fiscal es una función del Estado mediante la cual se lleva a cabo la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en sus diferentes etapas, de forma que su utilización se fundamente en la eficiencia, la economía y la eficacia y que no se le dé una finalidad distinta a la prevista.

Es en virtud de la importancia de esta función pública, que se amerita una adecuada gestión de su personal y la CGR como rectora del Sistema Nacional debe realizar una revisión profunda del concepto de autonomía orgánica, funcional y administrativa. Es decir, de su facultad de autonormación, pues si bien es cierto, que la intención del legislador es de otorgar a las Contralorías autonomía administrativa, funcional y organizativa, que abarca una libertad de funcionamiento y de no adscripción con respecto a las demás ramas del Poder Público, pues resulta evidente la necesidad de que los órganos contralores sean independientes de las demás ramas y entes del Estado, y se encuentran sustraídos del ámbito de la Administración Pública, también es cierto que, están sujetos al Sistema Nacional de Control Fiscal cuya rectoría le compete a la Máxima Institución Fiscalizadora y desde esta se debe normar la gestión del personal.

De igual manera, la CGR en virtud de que la Ley del Estatuto de la Función Pública excluye a los funcionarios del Poder Ciudadano de su ámbito de aplicación y por analogía se hace extensivo tal exclusión a los órganos contralores municipales y estatales, de acuerdo al criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y la Sala Constitucional como se ha expuesto, cabe plantearse la siguiente pregunta ¿En los beneficios laborales de bonificación vacacional y de fin de año cual es la referencia de los días a pagar? de acuerdo a la Ley del Estatuto de la Función Pública son 40 días de bono vacacional y 60 de bonificación fin de año, y está es la referencia de los órganos de control, pero pueden ser más?

Recuérdese que de acuerdo al criterio jurisprudencial, en caso de lagunas de sus propias normas internas se aplicara supletoriamente en orden de proximidad el Estatuto de Personal de la CGR, lo que hace de manera impostergable que se establezcan los derechos y obligaciones de los funcionarios de los órganos de control desde la orientación de las normas de manejo de personal de la Contraloría General de la República, incluyendo lo relativo al ingreso, planificación de carrera,

clasificación de cargos, capacitación, sistemas de evaluación y de remuneraciones, compensaciones y ascensos sobre la base de méritos, asistencia, traslados, licencias y régimen disciplinario, cese de funciones, estabilidad laboral, previsión y seguridad social. Hasta los momentos la CGR no se ha pronunciado al respecto.

Al mismo tiempo se debe revisar desde la CGR, la concepción de la estructura organizativa y el modelo de gestión del recurso humano, considerando la descentralización como modelo administrativo, pero estableciendo líneas claras o directrices de trabajo para los demás órganos de control como integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Por otro lado, la CRG debe considerar el tema referente a los factores de riesgos psicosociales para estos trabajadores, riesgos estos que pueden estar causando problemas de tipo cognitivo, afectivo, fisiológico y de conducta.

En tal sentido, se surge un estudio desde cada distintas dependencias administrativas que conforman una organización de control, para determinar los tipos de riesgos psicosociales a que se someten estos trabajadores por dependencia, recuérdese que, además de las áreas que realizan funciones de control existen otras como la de Recursos Humanos, Administración, Control de gestión, que pueden verse afectadas por el estrés laboral devenido del ámbito mismo de las atribuciones inherentes a su cargo.

La CGR debe considerar normar como Máxima Institución Fiscalizadora la forma de interpretación y aplicación de los derechos laborales de los funcionarios públicos de los órganos de control fiscal en Venezuela, para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico y aminorar que la subjetividad impregne la gestión de los procesos de personal, siendo el punto medular revisar la concepción misma de la autonomía.

Es de acotar, que los dictámenes que sirvieron de base para la presente investigación se detallan en el siguiente cuadro resumen y todo lo antes desarrollado es inédito y representa el inicio de un camino que pretende optimizar y coadyuvar en la función de control en Venezuela, partiendo de darle importancia a los derechos laborales de quienes objetivan esta labor.

Criterios de la Contraloría General de la Republica y del Sistema de Control Fiscal en el Ámbito Laboral

Dictámenes	Contenido Normativo	Criterio Institucional de la Contraloría General de la Republica
N° XXI Año 2011- 2012	Régimen de Jubilación de los Contralores Municipales	Las Contralorías municipales por su autonomía funcional, administrativa y organizativa dictan sus normas internas para la administración de su personal
	Jubilación de los obreros al servicio de la administración pública nacional estatal y municipal	Están excluidos del ámbito subjetivo de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios, Funcionarias, Empleados y Empleadas de las Administración Pública Nacional , de los Estados y Municipios por ser una ley exclusiva al ejercicio de la función pública. Las máximas autoridades tienen un nivel de compromiso de dictar sus propias normas en materia de pensión y seguridad social, toda vez que la mayoría de los funcionarios de los órganos de control son de confianza quedando una mínima porción de trabajadores integrada por obreros lo que imposibilita la creación de sindicatos. En este sentido, a través de resoluciones deben normar todo lo referente a la jubilaciones de los funcionarios del órgano de control, resoluciones que deben estar en armonía con lo dispuesto en el régimen del estatuto sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados al servicios de la administración pública nacional, estatal y municipal, por cuanto esta misma ley excluye a los órganos de la administración pública con autonomía funcional y organizativa. Por último, los obreros se rigen por la legislación laboral
	Aplicabilidad de la LOPCYMAT para contralores municipales	Casi en su totalidad los cargos de las contraloría municipales son de dirección y confianza y la minoría está calificado como obrero de allí que no pueden elegir ni ser delegados de prevención.

Dictámenes	Contenido Normativo	Criterio Institucional de la Contraloría General de la Republica
N° XXI Año 2009 - 2010	Pertinencia de extender la aplicación del Reglamento de Jubilaciones a las contraloría de los estados y municipios del reglamentos de pensiones y jubilaciones de los funcionarios de la contraloría general de la republica	No es viable jurídicamente que el máximo órgano rector extienda la aplicación del reglamentos de pensiones y jubilaciones a los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal

Fuente: Elaboración Propia a través de revisión de los Dictámenes de la CGR

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre, J; Botero, D. (2014). **De Habermas a Dussel: lo político como un elemento crucial de la teoría democrática Reflexión Política**. Vol. 16, núm. 32, diciembre, pp. 58-72. Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11032880006>
- Álvarez, M. R. (2005). **El papel de los recursos humanos en la planeación estratégica de una mediana y grande empresa ante la nueva cultura laboral**. Universidad Autónoma de Guadalajara.
- Amaru, C. (2009). **“Fundamentos de Administración”** Teoría General y Procesos Administrativos. Primera Edición. México.
- Aristóteles (1984) **Ética a Nicómaco** Vol. 1. (trad. Pedro Simón Abril). Ediciones ORBIS S.A.). Barcelona.
- Barnad, CH., (1959). **Las Funciones de los Elementos Dirigentes**. Instituto de Derechos políticos. Madrid.
- Balestrini, M. (1998). **Como se Elabora el Proyecto de Investigación** (Para los estudios formulativos o exploratorios, descriptivos, diagnósticos, evaluativos, formulación de hipótesis causales, experimentales y los proyectos factibles), Servicios Editorial BL, Consultores Asociados. Caracas.
- Bajtín, M. (1976). **El signo ideológico y la filosofía del lenguaje**. Editorial Nueva Visión. Buenos Aires, Argentina.
- (1993). **Qué es el lenguaje?** En: A. Silvestri, y G. Blanck, Bajtín y Vigotski: la organización semiótica de la conciencia. Editorial Anthropos. Barcelona, España.
- Bedard, R. (2003). **Los fundamentos del pensamiento y las prácticas administrativas**: el rombo y la cuatro dimensiones filosóficas. Administer.
- Bisquerra, R. (1996). **Métodos de Investigación Educativa**. (2da edic.) Grupo editorial CEAC. Barcelona.
- Cabrera, E. (1998). **Historia de la Contraloría General de la República**. Tomo I y II Caracas. Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la Republica. Serie Historia.

- Cassirer E. (1968) **Antropología Filosófica** Introducción a una filosofía de la cultura. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. México
- Chiavenato, A. (1999). **Introducción a la Teoría General de la Administración**. McGrawHill, Quinta Edición, México D.F.
- Cárdenas, G. (2004), “**Constitución para la democracia**, Disponible: http://www.siise.gob.ec/Indicadores_Prioritarios/fichas/fcindez_T003.htm. Propuestas para un nuevo orden constitucional,” (UNAM/Nostra ediciones). [Consulta: marzo, 2018]
- Cárdenas, M. (1994). **Gerencia Pública en Colombia**: alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector colombiano, Bogotá, Editorial Jurídica.
- Chiavenato, I. (2002). **Administración de Recursos Humanos**. México: McGraw-Hill.
- Coffey, A. Atkinson, P. (2003). **Encontrar Sentido a los Datos Cualitativos**. Facultad de Enfermería de la universidad de Antioquía. Medellín.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860. Diciembre 30 de 1999. Caracas.
- Carré de Malberg. (1948). **Teoría General del Estado**. Versión Española de José Lion Depetre. Fondo de Cultura Económica. México.
- Clodosbaldo, R. (2003). “**En Cumplimiento del deber**”. Editoriales de CGRevista Año: 2000-2003.
- Cooper, C. (1998). **Teorías del estrés organizacional**. Oxford: Oxford University Press.
- Cortina, A. (2005). **La ética de la empresa**. Conferencia con USEM. México, junio.
- Correa, R. y Tovar, L. (2014). **El control fiscal**. Entre el control político y el control social. Revista Perspectivas Internacionales.
- Corredor, A. (2009). **Tribunal de Cuentas Español**. Paradigma jurídico. Control Fiscal en Colombia. Apuntes desde el derecho comparado y el proceso de responsabilidad Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia. Serie Estudios de Derecho.

- Corbetta, Piergiorgio (2007). **Metodología y técnicas de investigación social**. Mc Graw Hill/interamericana de España. Caracas
- Díaz H y Rebellon S. (2003). **Propuesta de un Modelo de Control fiscal para el Estado Colombiano**. Revista Estudios Gerenciales de la Universidad Icesi, clasificación A. vol.19 no.89. Disponible: http://www.icesi.edu.co/estudios_gerenciales/es/ [consulta: abril, 2018]
- Dictamen N°XXI. Año 2005-2006. **Contraloría General de Republica**. Noción de Sistema Nacional de Control Fiscal. Memorando N°04-00-152 de fecha 10/04/2006. Disponible: <http://www.cgr.gob.ve>. [Consulta: febrero, 2018].
- Dictamen N°XXI 2011-2012. **Aplicación de la LOPCYMAT para las contralorías Municipales**. Memorando N°04-00-325 de fecha 15/11/2012. Disponible: <http://www.cgr.gob.ve>. [Consulta: febrero, 2018].
- Dictamen N°XXI año 2009-2010. **Pertinencia de la extensión de aplicación del reglamento de pensiones y jubilaciones de los funcionarios de la Contraloría General de la República a los Estados y Municipios como Órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal**. Oficio N°04-00-036 de fecha 18/05/2009). Disponible: <http://www.cgr.gob.ve>. [Consulta: febrero, 2018].
- Dictamen N°XXI **jubilación de los Contralores Municipales y obreros al servicio de la administración Pública Nacional, Estatal y Municipal**. Oficio N°01-00-325 de fecha 29/05/2012). Disponible: <http://www.cgr.gob.ve>. [Consulta: febrero, 2018].
- Dussel, E. (2009). **Política de la Liberación**. Volumen II Arquitectónica. Editorial Trotta, S.A. Caracas-Venezuela.
- (2006).20. **Tesis de Política**. Siglo XXI, México DF.
- Delgado de Smith, Y. y Montserrat, J. (2010), **Ética en la Gestión de Recursos Humanos**. Revista Educación en Valores de la Universidad de Carabobo. Vol. 2 N° 14. Disponible: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/multidisciplinarias/educacion-en-valores/v1n14/art3.pdf>. [Consulta: febrero, 2018]
- Delgado de Smith, Yamile (2007). **Gestión de Recursos Humanos. Referencia Sector Manufacturero Carabobeño**. 1 era Edición. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico) CDCH. Valencia. Venezuela.

- Daft, R. (2005). **Teoría y Diseño Organizacional**. México: Thomson.
- Domínguez, M (1991). “**La calidad y su importancia en la implementación de los métodos avanzados de planificación de la producción**”. Alta Dirección n° 155.
- Duguit, L. (1928).” **Tratado de Derecho Constitucional**” Tercera Edición. Tomo Cinco.
- Ferraroti. (1981). **Historia e historias de vida** (trad. Alejandro Moreno). Centro De Investigaciones Populares (CIP). Caracas
- Foucault, M. (1995). **La verdad y las formas jurídicas**. Gedisa. Barcelona.
- Extraordinario. **Martes 26 de julio de 2005**. Caracas.
- González, J. (2007).**Diccionario de filosofía**. Editorial EDAF. Madrid
- García De Enterría, E. y Fernández, R. (1980). **Curso de Derecho Administrativo, Civitas**, Madrid.
- Gómez Rutilio y Osorio Elena. (2011). **Los Principios, Los Actos y las Pruebas en el Procedimiento de Determinación de Responsabilidades Administrativas**. Depósito Legal: if: 07620123401131. San Cristóbal-Táchira-Venezuela.
- Gómez de Silva, T. (1988). **Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española**. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.
- González, M. (2013). **En un breve estudio de las Entidades de Control Municipal en España, Francia, México, Argentina, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica**. Disponible: file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/07_angeles%20pdf(2) [consulta: abril, 2018]
- Giddens, A. (1992). **Sociología. Madrid**, España: Alianza Editorial.
- García, J. y Casanueva, C. (1999). **La Gestión del Conocimiento y el Factor Humano**. Pasos para equilibrar sus funciones en el logro del aprendizaje organizacional. México: Thomson.
- Goetz, Judith. y Le Compte, Margaret. (1988). **Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa**. Madrid

- Hauriou, M (1927). “**Principios de Derecho Administrativo**”. Paris.
- Habermas, J. (1973). **Problemas en el Capitalismo Tardío**, Amorrortu. Buenos Aires.
- (2010). **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Trotta.
- Heidegger, M. (2008). **El ser y el Tiempo**. (2da edic. 10ta reimp). FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. México D.F.
- Heidegger, M. (1951) **Ser y tiempo**. (Trad. Gaos, J.) Buenos Aires: FCE
- Hernández, R, Fernández C y Baptista P, (2006). **Metodología de la Investigación**. (2da Edición). Mc Graw Hill. México.
- Hursserl, Edmund (2007). **Investigaciones Lógicas**. (Trad. José Gaos). Alianza editorial. Madrid.
- Ignasi, B y Belzunegui A. (1999). **Estrategias de Empleo y Multinacionales. Tecnología, Competitividad y Recursos Humanos**. Primera Edición.
- Jeze, G. (1948). “**Principios Generales de Derecho administrativo**”. Tratado Especial. Tomo Seis. Buenos Aires. Editorial Delpalma.
- Jaramillo, J. (2001). **Los componentes del sistema de gestión humana**. En ASCORT (Organizadores), *Gestión humana: más allá de las organizaciones*. 7º Simposio ASCORT, Medellín, Colombia.
- Katz, D. y Kahn, R. L. (1966). **La psicología social de las organizaciones**. Jhon Wiley y Sons. Nueva York.
- Kuhn, T. (2004). **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2010)**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013. Extraordinario. Diciembre 23 de 2010.
- Ley del Estatuto de la Función pública**. (2002) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.522. Septiembre 06 de 2002.

Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005).
Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 38.236.

Longo, F. y Ramió, C. (2008). **La Profesionalización del Empleo Público en América Latina.** Fundación Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB). Barcelona. Ediciones Bellaterra, S.L. Disponible:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/53E2CA8D5D52738A05257CDE001EE24E/\\$FILE/1_pdfsam_ProfesionalizacionEmpleoPublicoAL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/53E2CA8D5D52738A05257CDE001EE24E/$FILE/1_pdfsam_ProfesionalizacionEmpleoPublicoAL.pdf). [Consulta: febrero, 2018]

Louffat, E. (2005). **Convergencia de los modelos de conocimiento y de competencias como soporte para la moderna administración de empresas.** Revista EAN, 53, 24 -35.

Lazarus, R. y Folkman, S. (1986). **Estrés y Procesos cognitivos.** Barcelona: Martínez Roca.

López, E. (2015). **Así Hice mi Tesis Doctoral. Experiencia en Integración de Paradigmas y Método de Investigación.**

López, F. (1999). **Prescripciones administrativas en boga ¿cantos de sirena?** En: Revista Universidad Eafit. No. 115.

Litterer, J. A. (1979). **Análisis de las Organizaciones.** Limusa, México.

Longo, F. (2003): « **Revisión de algunos elementos de la situación de la función pública a Catalunya**».

Longo, F. (1995): «**Reforma del empleo público: tótem y tabú**», Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n.º 2, enero-abril.

Mejía, Ó. y Guzmán, N. (2009). **La Corte Constitucional: entre la emancipación social y la eficacia sistémica** [en línea]. [2002]. [consulta: 14 febrero 2019].

Marr, R y García Echeverría (1997). **La Dirección corporativa de los Recursos Humanos.** Díaz de Santos, Madrid.

March, J. G. y Simón, H. (1987). **Teoría de la Organización.** Ariel. Barcelona.

Martínez, E. (2008). **“Tratado de Derecho Administrativo”.** XIII Edición. Editorial Exlibris.

- Martínez M. (2007). **El paradigma emergente**. Editorial Trillas. México
- Martínez M. (2004). **Ciencia y Arte en la Metodología Cualitativa**. Editorial Trillas. México.
- _____. (2007). **El Paradigma Emergente**. Editorial Trillas. México
- Morín E. (1990) **Introducción al Pensamiento Complejo**. Editorial Gedisa. Barcelona España
- (1999). **Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro**. Editorial SANTILLANA. Bogotá.
- . **Con la Cabeza Bien Puesta**. Editorial Nueva Visión. Buenos Aires.
- Morris, J (2003). **Signos, lenguaje y Conducta**. Editorial Losada. Buenos Aires
- Mayntz, R. (1985). **Sociología de la Administración Pública**, Alianza Editorial, Madrid.
- Organización Internacional del Trabajo (1986). **Factores psicosociales en el trabajo: reconocimiento y control**. Ginebra. Disponible: www.ilo.org/global/--es/index.htm [consulta: Mayo 2019]
- Organización Internacional de Trabajo. (2013) **Organización del Trabajo y los Riesgos Psicosociales: una mirada de género**. Disponible: www.ilo.org/global/lang-es/index.htm [consulta: febrero, 2018]
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). **Estudio sobre gobernanza pública. (2015)**. Disponible: http://www.oecd.org/sti/ieconomy/DigitalEconomyOutlook2015_SP_WEB.pdf [consulta: abril, 2018]
- Organización Internacional del Trabajo (2012). **Enciclopedia de la Seguridad y la salud en el Trabajo**. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible: www.ilo.org/global/--es/index.htm [consulta: junio 2019].

- Padrón, J. (1998). **La estructura de los procesos de investigación**. [Documento en línea], UNESR, Decanato de Postgrado, Caracas. Disponible: http://padron.entretemas.com/Estr_Proc_Inv.htm. [Consulta: abril de 2018]
- Peña, C. (2010). **El Régimen de la Responsabilidad Administrativa**. (En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal).
- Ricoeur. P (2003). **El Conflicto De Las Interpretaciones Ensayos de hermenéutica**. (1ra edición en español).Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. México D.F
- Rodríguez de Sanoja, L. (2012). **Actividad Financiera del Sector Público en Venezuela**. Tercera Edición. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.
- Reglamento de la Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°3.240. Agosto 08 de 2009.
- Robbins, S. (2009). **Comportamiento Organizacional**. Decimotercera Edición. México.
- Rojas. Belkis. (2010). **Investigación cualitativa – fundamentos y praxis**. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas
- Tovar. Belkis (2012). **Mujer, educación y trabajo. Un abordaje desde la perspectiva de la economía informal**. Revista de postgrado ARJE FACE-UC. Volumen 6, N° 10.Enero-Junio 2012. Bárbula
- Subirats, J. (1991) «**Notas sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas**», Poder político y Autonomías, junio 1989. (Edición posterior con el mismo título por el Parlamento Vasco, Vitoria).
- Sheler. M (2001). **Ética**. (trad. Hilario Rodríguez Sanz. 2da Edición). CAPARRÓS EDITORES. Madrid.
- Taylor, C. (1989) “**Explorando "I" humana condición**" en las fuentes del yo. Cambridge”. Harvard university press.

- Taris, T. y Kompier, (2005). **Control de trabajo y comportamiento de aprendizaje**: repaso y agenda de investigación. En: Antoniou, A. & Cooper, C. (Eds.) Compañero de investigación en Psicología de la salud organizacional, Cheltenham: Edward Elgar Publishing LTD. p. 32-150.
- Serna, M. (2008) **Revista Internacional de Organizaciones (RIO)**.N°01. Diciembre. Disponible: <http://www.revista.rio.org>. [Consulta: junio 2019].
- Urreistieta, M. (2002). **La comprensión por el contexto**. Análisis de las realidades contextuales como procesos constitutivos de los fenómenos psicosociales. Trabajo de Ascenso a la categoría de Profesor Asociado. Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.
- Verdugo, M. y García, A. (1998). **La teoría del Estado**. Manual de Derecho Político. 4ª ed. Santiago, Chile, Edit. Jurídica de Chile.
- Vigotski, L. (1931). **Historia del desarrollo de las funciones psíquicas superiores**. Madrid.
- Weber, M. (1944). **Economía y Sociedad**. Esbozo de Sociología comprensiva, FCE; México.
- Weick, E. (1976). «**Educational Organizations as Loosely Coupled Systems**», en Administrative Science Quarterly, núm. 21, pp. 1-19.
- Weber, M. (1919). “**La Política como Vocación**”. Disponible: <http://hacer.org/pdf.weber.pdf>. [Consulta, abril 2018].
- Zan, S. (1989). «**Teoria dell'organizzazione e Pubblica Amministrazione**», en Freddi, G. (ed.), Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche, Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 281-311.