

EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA
CASO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Josué Bonilla García, Gustavo García Chacón y Gerardo Rupérez Canabal*

Resumen del Contenido:

El desarrollo de proyectos en empresas públicas y privadas, por parte del Departamento de Estudios Laborales de la UCAB, le ha permitido poner en práctica una metodología para abordar procesos de reorganización. Simultáneamente, con la entrada en vigencia del nuevo Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR), se crearon las bases legales fundamentales para el desarrollo de un proceso de este tipo. El estudio que aquí se presenta explica claramente los diversos componentes de un modelo de reorganización y los resultados de su aplicación en la PGR (2001-2002). El objetivo fundamental es que mediante la exposición de un caso, se describan y expliquen las pautas metodológicas para desarrollar proyectos similares en otras empresas del sector público y privado, que permitan la optimización de los procesos, facilitando la consecución de las metas e incrementando los niveles de eficiencia.

Summary of Content:

Its involvement in project development for public and private enterprises has given the Labor Studies Department at UCAB the opportunity to put into practice a methodology for reorganization processes. At the same time, with the new General Procurement Law (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, PGR), the legal base for the development of such a process were created. This study explains the different components of a reorganization model and the results of its application on the PGR (2001-2001). The main objective is to describe, with the aid of a case study, the methodological guidelines that should be followed in similar projects in both the public and private sectors in order to facilitate the achievement of organizational goals as well as greater efficiency levels.

Palabras Claves:

Modelo de Reorganización - Contexto: Político, Histórico, Económico, Tecnológico, Humano y Jurídico - Estructuras y Procesos: Organigramas, Misión, Visión, Objetivos, Base Legal - Sistema de Clasificación y Remuneración: Descripciones de Cargos/Roles, Valoración, Escala Salarial - Capital Humano: Evaluación, Brechas de Perfil, Estatus - Administración Pública Venezolana - Procuraduría General de la República.

* Josué Bonilla es Lic. en Relaciones Industriales egresado de la UCAB, especialista en Sistemas de Información y se desempeña como Jefe del Dpto. de Estudios Laborales de la UCAB. Gustavo García es Lic. en Relaciones Industriales egresado de la UCAB y Profesor Investigador del Dpto. de Estudios Laborales; actualmente cursa la Maestría en Gerencia de Proyectos. Gerardo Rupérez es Abogado egresado de la UCAB, especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad; actualmente se desempeña como Viceprocurador General de la República.

EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA
CASO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Josué Bonilla, Gustavo García y Gerardo Rupérez

SUMARIO: I.- A MANERA DE INTRODUCCIÓN. LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ANTE UN CONTEXTO ALTAMENTE COMPLEJO. II.- METODOLOGÍA. UN MODELO DE REORGANIZACIÓN: 1.-Alcance de un proceso de Reorganización. 2.-El Contexto Político-Histórico, Económico, Tecnológico, Humano y Jurídico: 2.1.-El Contexto Político-Histórico. 2.2.-El Contexto Económico. 2.3.-El Contexto Tecnológico. 2.4.-Contexto Humano. 2.5.-Contexto Jurídico. 3.-El Proceso de Reorganización: 3.1.-Estructuras y Procesos. 3.2.- El Capital Humano. 3.3.- Indicadores Cualitativos y Cuantitativos. 3.4.-La Gerencia del Cambio. 3.5.-La reorganización como proyecto. III. APLICACIÓN DEL MODELO DE REORGANIZACIÓN. CASO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR): 1.- El marco Jurídico de la Gestión Pública y su impacto en el proceso de Reorganización de la PGR. 2.-Los inicios del Proyecto de Reorganización de la PGR. 3.-La conformación del Equipo del Proyecto. 4.-Estrategia Metodológica del equipo del Proyecto: 4.1.-Etapa I. Sobre las Estructuras y Procesos de la PGR. 4.2.-Etapa II. Sobre el Capital Humano de la PGR. 5.-Instrumentos Normativos: El Reglamento Interno, el Estatuto del Personal y la Escala de Sueldos y Salarios. 5.1.-Del Reglamento Interno. 5.2.-Del Estatuto del Personal. 5.3.-De la Escala de Sueldos y Salarios IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I.- A MANERA DE INTRODUCCIÓN. LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ANTE UN CONTEXTO ALTAMENTE COMPLEJO

La complejidad del contexto (político, económico, comercial, tecnológico, ecológico, humano...) en un mundo cada vez más competitivo y global afecta el funcionamiento y exige de las organizaciones modernas una gran capacidad de reacción ante los cambios. Para algunos entendidos, la primera década del nuevo siglo se centra en la velocidad (Gates, 1999, p.13). Para el caso de las organizaciones en Venezuela a esta realidad supranacional debe añadirse la problemática difícil y de matices particulares por la que atraviesa el país, entre los cuales destacan, entre otros, los cambios en el ordenamiento jurídico a partir de la puesta en vigencia de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como referencia fundamental del nuevo marco legal que regula las relaciones entre los diferentes actores de la sociedad. El objetivo de este artículo se centra en la situación de las empresas u organizaciones públicas sumidas en un

perenne proceso de "reestructuración" necesario tras un diagnóstico ya suficientemente conocido y altamente debatido, que lo enviste de una evidencia pasmosa: organizaciones mal concebidas y peor estructuradas, con gente poco capacitada y desmotivada, mal recompensada, en fin, un modelo de "ineficiencia", que es reconocido hasta por los propios líderes gubernamentales paradójicamente responsables de la gestión de dichos organismos.¹

II.- METODOLOGÍA. UN MODELO DE REORGANIZACIÓN

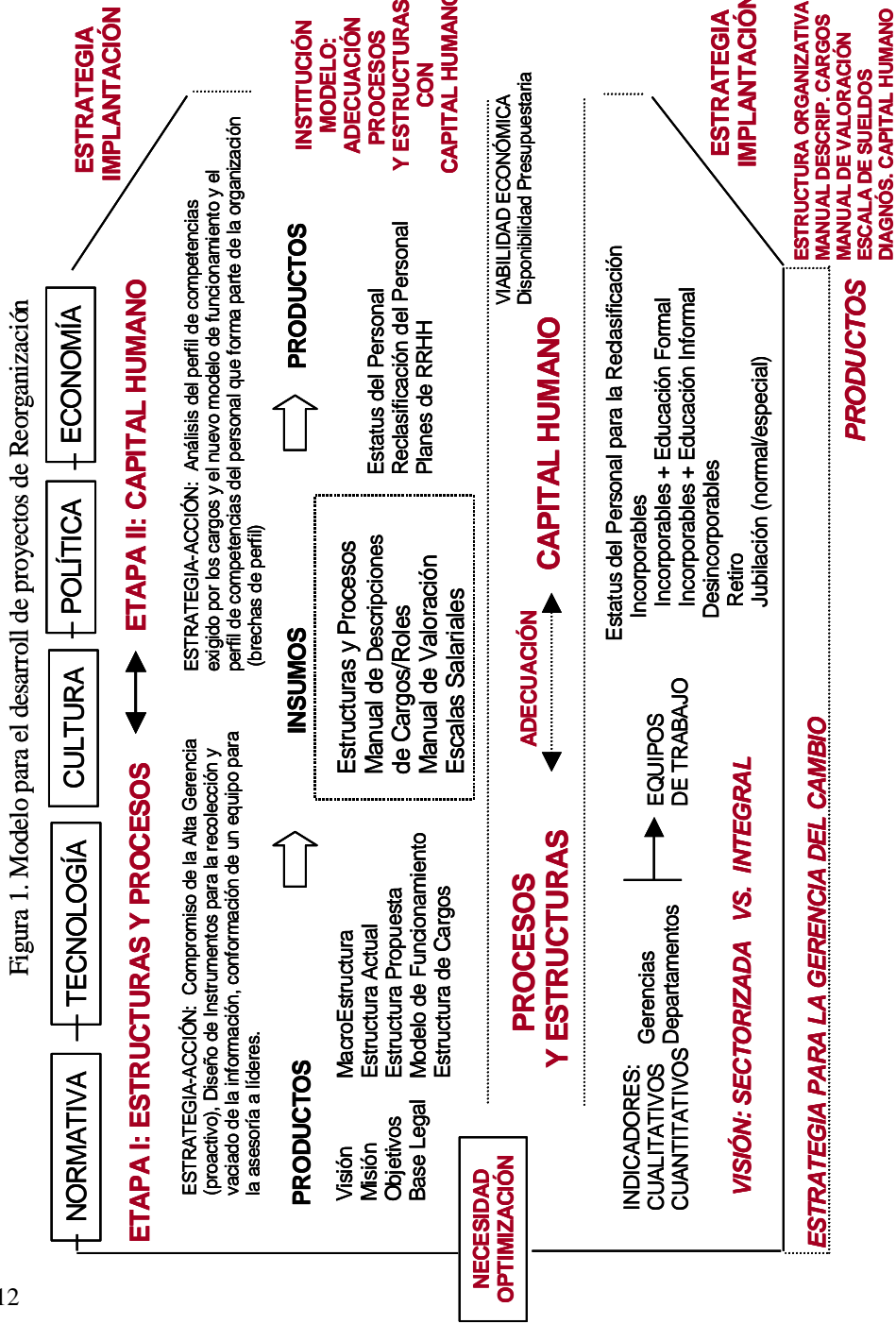
Sin duda existen diferentes formas de abordar un problema de estas características y complejidad, en estas líneas pretendemos explicar la metodología que hemos considerado adecuada para un caso y que ha sido aplicada de manera exitosa, lo cual la hace extrapolable a otras Instituciones del Sector Público y Privado. El primer aspecto que trataremos se centra en el alcance de un proyecto de este tipo, lo cual nos servirá de punto de partida para explicar el modelo que orientó el trabajo, por cuanto éste define la necesidad y el objetivo que se pretende cubrir -ejes del modelo utilizado- (véase figura N°1).

1.- Alcance de un proceso de Reorganización

Una explicación detallada sobre el proceso de Reorganización en la Administración Pública debe comenzar por efectuar algunas aclaratorias sobre su alcance. Lo cierto es que desde el mismo momento en que alguna organización es creada, diseñada, organizada o estructurada cabe la posibilidad de reformarla, "sujetando a nuevas reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla".

Especialmente en la actualidad, donde la constante es el cambio permanente, las organizaciones buscan sin descanso algunas estrategias que les permitan aumentar su capacidad competitiva. Es por ello que se sumergen en procesos de transformación, relacionados con la naturaleza del trabajo y la forma en que este se organiza (Bonilla, 1997, p.150).

¹.El Decreto N°1980, publicado en la Gaceta Oficial N°37.530 del 18 de Septiembre de 2002, crea la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional. Entre sus atribuciones destacan: 1. Definir las guías estratégicas que guiarán el proceso de consolidación del nuevo Estado Venezolano; 2. Diseñar el nuevo modelo de Administración Pública Nacional; 3. Dictar los lineamientos para orientar la transformación... propiciando el diseño de organizaciones bajo criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad, viabilidad, factibilidad y racionalidad, en el marco de un sistema integrado y articulado de redes conformadas por equipos multicompetentes y multifuncionales... 4. Presentar un proyecto de transformación... Este proyecto deberá integrar cultura, procesos, estructuras, sistemas, tecnologías y talento humano...



Lo que pretende la Gerencia Moderna es adecuar a las organizaciones para su adaptación a las transformaciones del entorno. Existen muchas causas que pueden llevar a los líderes de una organización a tomar la decisión de transformarla, entre las cuales pueden mencionarse la búsqueda de nuevos mercados, la reducción de costos, la redefinición de los procesos, la introducción de nuevas tecnologías, etc., todas ellas con un objetivo similar, incrementar los niveles de eficiencia para la satisfacción de los clientes. En el caso de los organismos de la Administración Pública, cuyo funcionamiento se sujeta al principio de legalidad, puede que los cambios en el ordenamiento jurídico unidos a un profundo análisis de la "ineficiencia" de los modelos actuales de funcionamiento convencen a sus líderes sobre la necesidad de cambiar.

Este proceso de transformación puede enfocarse de diferentes formas y su alcance varía en función de ello. En este sentido, existen una variedad de estrategias a las que puede recurrirse al momento de cambiar, las cuales pueden variar en cuanto al aspecto en el que hacen énfasis pero otras veces pueden ser utilizadas como sinónimos, dado que todas ellas generan un cambio en las estructuras, los procesos y el capital humano que integra la organización: "downsizing", "rightsizing", "resizing", "turnaround", "reestructuración", "reorganización", "reingeniería", "optimización", etc. Todas estas palabras, expresadas en gran cantidad de libros en idiomas diferentes se han escuchado con gran asiduidad a partir de los años 80 y hoy día parecen convertirse en una realidad a la que han tenido que enfrentarse un gran número de organizaciones (Biasca, 1998). Lo que debe quedar claro es que un proceso de transformación de este tipo va mucho más allá del dibujo de cajas y líneas para crear un nuevo organigrama o de una reducción de personal, siendo el compromiso de los propios miembros de la organización y su deseo de mejorar el arma fundamental para hacerlo factible. También es cierto que "una reorganización (como la llamaremos de ahora en adelante) no se hace todos los días y no se puede hacer frecuentemente en el sentido que aquí se presenta. Básicamente consiste en un cambio significativo de algunas o todas las variables estructurales que se realiza en un período de tiempo limitado para sanear la empresa" (Biasca, 1998, p.24).

Debemos también efectuar algunas explicaciones sobre el alcance de este tipo de proyectos en la Administración Pública Venezolana. Los esfuerzos por la reorganización del aparato público son emprendidos desde diferentes perspectivas, a diferentes niveles. Por un lado están las reformas en el ordenamiento jurídico que regulan el funcionamiento y las relaciones de las diferentes Instituciones de la Administración Pública (nivel macro) y por otro, los esfuerzos puntuales que se emprenden en cada una de estas Instituciones para la optimización de sus procesos internos (nivel micro). Es lógico que todas estas iniciativas se produzcan simultáneamente, pues los cambios que se derivan de ellas no persiguen objetivos contradictorios. Las reformas a nivel macro son absolutamente necesarias, aunque en ocasiones resultan más difíciles y quizás poco efectivas, pues se enfrentan a una dura realidad, semejante a querer cambiar toda una ciudad que ha crecido en forma desordenada y haciendo caso omiso a los principios urbanísticos. Las reformas a

nivel micro (como el caso al que se hace referencia en este estudio), cuando se desarrollan en forma adecuada, permiten mejoras en los procesos internos de cada una de las Instituciones, lo que se traduce en mejores resultados, aún cuando están inmersas dentro de un aparato con muchas dificultades. En todo caso, lo importante es que todos los esfuerzos apunten en la misma dirección, pero entendiendo que estos procesos de reforma requieren ser asumidos como una prioridad. Muchas veces, estando conscientes de la problemática, aquellos con la responsabilidad de tomar decisiones sobre el inicio de proyectos de este tipo en la Administración Pública, las cuales deben ser materializadas en determinados instrumentos normativos, subestiman su alcance, fijando plazos de tiempo insuficientes o conformando equipos que no están familiarizados con el trabajo de "hormiga" que se encuentra detrás de un proyecto de este tipo. Este es uno de los obstáculos que atentan contra la viabilidad de los proyectos de reorganización y que definitivamente debe ser superado para la consecución de resultados exitosos.

2.- El Contexto Político-Histórico, Económico, Tecnológico, Humano y Jurídico

Como se observa en la figura N°1 el modelo y sus componentes conforman un sistema, entendido como un parámetro de orden, donde los insumos, el proceso y los exumos o productos que se derivan de estos se encuentran influenciados claramente por las variables del contexto. Esto simplemente para tratar de darle una dimensión correcta al problema desde una perspectiva holística o totalizadora. Cuando nos referimos al contexto hablamos del medio ambiente en el cual el sistema se encuentra inmerso, es decir que si consideramos a la problemática de "reorganizar" como un sistema del que se desprenden una serie de características esenciales, tenemos que este proceso se ve irremediablemente afectado por las variables del contexto, lo cual obliga a ajustar la orientación para abordarlo. Los contextos condicionan, determinan, posibilitan, etc., la existencia de los sistemas. No obstante la interacción sistema-ambiente puede ser muy compleja y variada (Urquijo, 2001, p.105) por lo que simplemente nos dedicaremos a presentar algunos rasgos que destacan en cada una de las variables que integran dicho contexto.

2.1.-El Contexto Político-Histórico

América Latina vive un convulsionado ambiente político, derivado del desgaste de los modelos de gestión pública expresados en indicadores que reflejan una alta ineficiencia de dicho sector y un fracaso de los esquemas de ajuste implantados desde los 80s y durante buena parte de los 90s. Las expectativas de la población se ven frustradas y nuevas expresiones surgen en respuesta y como alternativa a este escenario de crisis donde destaca un incremento vertiginoso de la pobreza.

En este momento, Venezuela atraviesa una profunda crisis política, pues durante los últimos años se ha hecho cada vez más difícil gobernar el país debido a la falta de acuerdos y de legitimidad de algunos interlocutores y a la crisis por la que atraviesan algunas instituciones como los partidos políticos, lo cual afecta a las

organizaciones, especialmente a las del sector público. Los cambios en los cuadros dirigentes que traen consigo conflictos generan incertidumbre y muchas veces una especie de caos que desorienta la razón de ser de dichas organizaciones, incrementando el consumo de energía del sistema en problemas que poco valor añade a la búsqueda de la eficiencia que actualmente debería representar su norte.²

Por otro lado, la división y falta de acuerdos entre los diferentes actores, muchos de ellos con posturas e ideologías disímiles, complican los procesos de cambio y toma de decisiones. Si nos referimos específicamente a los procesos de reorganización, esta realidad complica su desarrollo y afecta su viabilidad. Es decir, aún cuando es conocido por todos que las Instituciones Públicas necesitan mejorar mediante la implantación de cambios profundos, en muchas ocasiones, cuando se intentan llevar a cabo los procesos de reforma, algunos sectores presentan resistencia y se dedican a criticar cualquier iniciativa de este tipo, aún conscientes de su necesidad.

2.2.-El Contexto Económico

Los indicadores económicos de la región durante los últimos años no son nada alentadores, la situación del mercado laboral resulta preocupante, altos índices de desempleo e incremento de la economía informal obligan a plantearse nuevas fórmulas o modelos que den respuesta a esta compleja situación. La economía se enfrenta a un gran reto, el de garantizar la sostenibilidad del sistema, que se basará en su capacidad para generar empleos y para diseñar, desarrollar y mantener sistemas de Seguridad Social orientados a mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos. ¿Justicia y equidad en una economía de mercado?, esta es la gran pregunta. Por lo pronto, muchos se pasean por la posibilidad de crear nuevos modelos más "humanos" y "justos".

De igual manera, Venezuela se ve afectada por una grave crisis económica, tal vez lo más resaltante es la pérdida del poder adquisitivo, el escaso dinamismo de las inversiones, el alto desempleo y la informalidad, factores que impiden que la economía genere los ingresos necesarios para salir de la pobreza. (Riutort, 2002, p.7).

Es evidente que esta situación afecta los proyectos de reorganización, más aun en la administración pública, haciendo más costosas algunas decisiones que deben tomarse, sobre todo aquellas que tienen que ver con la compensación y las políticas de desincorporación del personal. Todo esfuerzo de reorganización debe tomar en cuenta esta realidad y prever el diseño de estrategias efectivas que consideren la situación de aquellos que definitivamente deban abandonar la organización.

².En la dirección electrónica: <http://www.latinobarometro.org/ano2002.htm>, es posible consultar datos interesantes de opinión pública sobre la situación política económica y social en 17 países de América Latina entre los meses de abril y mayo del año 2002. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país, con un total de 18.526 entrevistas que representan a la población de 480 millones de habitantes.

2.3.-El Contexto Tecnológico

La masificación en el uso de la tecnología derivada de su avance durante los últimos tiempos y la consolidación de las redes de información basadas en tecnología Internet (Intranet, Extranet), así como de los Sistemas Integrados de Información y de las Bases de Datos han revolucionado la forma de hacer el trabajo y es un elemento crítico que debe ser considerado al momento de abordar cualquier proyecto de cambio dirigido a la optimización. Durante los últimos años una organización típica dedica el 80% de su inversión a la tecnología (Gates, 1999, p.15). La tecnología y su impacto en la transformación de los procesos del negocio aceleran la necesidad de cambiar; recientemente en la Administración Pública venezolana se ha incorporado el nuevo Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) que modifica buena parte de los procesos administrativos y busca la estandarización de otros.

2.4.-Contexto Humano

La variable más importante al considerar la situación del entorno o contexto es la que se refiere a las personas, que algunos denominan Recurso o Capital Humano, precisamente porque las organizaciones se han percatado que en la gente se encuentra la principal ventaja competitiva de una sociedad basada en la innovación y el conocimiento. Resulta muy difícil contar con una organización exitosa si esta no está integrada por gente preparada con las competencias necesarias para dar respuesta a clientes cada vez más exigentes, que requieren respuestas rápidas y precisas. Esto quiere decir que las organizaciones necesitan de personas con un alto nivel de formación, con capacidad para la toma de decisiones, con la suficiente iniciativa para resolver problemas y que mantengan una actitud positiva en el trabajo, lo cual significa involucrarse y sentirse comprometido con la organización; comienza entonces a tomar fuerza la idea de que estamos en un entorno común y que el destino de cada persona repercute sobre el conjunto (Cuesta Fernández, 1998, p.13). Esta situación genera una mayor responsabilidad por parte de la organización en lo que respecta al diseño de sistemas y estrategias de compensación adecuados, que permitan mantener motivadas a las personas y que sean percibidos como equitativos y justos por todos y cada uno de sus miembros.

La situación del Capital Humano en las organizaciones que atraviesan un proceso de reorganización es un tema de especial interés y muy delicado, pues resulta evidente que al iniciarse un proceso de este tipo el objetivo más claro se centra en identificar a las personas que cuentan con determinadas competencias para dar respuesta a los procesos productivos y/o administrativos. Se trata de identificar qué tipo de personas son necesarias para dar respuesta a los procesos claves o de apoyo, si estas personas deben formar parte de plantilla fija o más bien deben contratarse en el mercado aquellas personas capaces de atender ciertos procesos (outsourcing). Además, resulta necesario atender y vencer la resistencia de los diferentes grupos afectados (directa o indirectamente) por el proyecto, incluyendo aquella que pueda venir de parte de las organizaciones o asociaciones de carácter sindical o gremial.

2.5.-Contexto Jurídico

Especial atención requiere el análisis del Contexto Jurídico, al cual está sujeta la factibilidad de un proyecto de reorganización u optimización en la Administración Pública. Lo más destacado en Venezuela es el nuevo marco Constitucional vigente desde el 31 de Diciembre de 1999, que genera la necesidad de actualizar el conjunto normativo construido bajo la vigencia de la Constitución de 1961. El enfoque en un proyecto de esta naturaleza varía enormemente, dependiendo del órgano que se trate. Por ello, es importante determinar si los cambios proyectados requieren reformas legales o de cualquier otro instrumento normativo. A este respecto haremos referencia de manera más amplia cuando se trate la naturaleza o marco jurídico de la Gestión Pública y de nuestra unidad de estudio.

3.- El Proceso de Reorganización

Una vez presentados algunos rasgos del contexto, haremos referencia al Proceso de Reorganización. Éste no se refiere a otra cosa sino al conjunto de fases necesarias para alcanzar el objetivo planteado. Como se puede observar en el modelo (véase figura N°1), una vez identificada la necesidad y el propósito del trabajo en la sección sobre el alcance del proyecto, resultó necesario operacionalizar el problema. Iniciamos la desagregación del mismo dividiéndolo en dos grandes etapas: a) Estructuras y Procesos; y, b) Capital Humano. Para cada etapa se debe diseñar una estrategia a seguir y de su desarrollo se desprenden una serie de productos necesarios para el logro de los objetivos planteados. Un proceso de esta índole debe comenzar con un diagnóstico exhaustivo o evaluación profunda de cada uno de los elementos que componen el modelo. Tal como lo plantea Navarro (2000), si no se estudian las necesidades de la organización, se identifican con claridad los problemas y en función de ello se establecen los objetivos del proyecto, cualquier organización se encontraría frente a un proceso de reorganización cuyo fracaso está anunciado.³

3.1.-Estructuras y Procesos

El análisis sobre las estructuras y procesos se orienta hacia la determinación de los aspectos estructurales-funcionales sobre los cuales se desarrollan los procesos organizativos. Lo entendemos como un conjunto de elementos que conforman la estructura necesaria para dar respuesta a los procesos de la organización. Significa que cada producto o servicio que se genera en el seno de la organización cuenta con un responsable, y su elaboración depende de uno o varios equipos de trabajo que

³.Las organizaciones deben contar con un Sistema de Medición de su Actuación, lo que les permitiría plantear estrategias pertinentes en función de la tendencia que marquen el conjunto de indicadores que compongan dicho sistema. Estos indicadores, tal como lo plantean Norton y Kaplan (2000) deben responder a cuatro elementos fundamentales: las finanzas, los procesos internos, los clientes y el crecimiento y aprendizaje.

actúan de manera coordinada y conjunta. En otras palabras, una organización, de acuerdo a su naturaleza, cuenta con una serie de procesos a los cuales da respuesta a través de una estructura organizativa, compuesta a su vez por una estructura de cargos y un modelo de funcionamiento que los orienta o determina, esto se conoce también como el diseño o arquitectura de la organización (Nadler y Tushman, 1999, pp.1-39). Queremos decir que la organización desarrolla ciertos procesos que exigen un diseño o arquitectura particular para la ejecución del trabajo que se distribuye o reparte entre una serie de cargos cuya naturaleza viene dada en función de sus contenidos intrínsecos (equipos, instructivos, actividades, funciones, propósitos y objetivos) y dimensiones extrínsecas (denominación, ubicación, entorno, plaza, tipo de supervisión, posición, relaciones, métodos y procedimientos, rango y código) (Urquijo, 1992, pp. 56-60). El análisis de las Estructuras y Procesos se refiere a la parte fría o, para ser más claros, utilizando el símil de Nadler y Tushman (1999), el "Hardware" del sistema.

El diseño de la organización incluye la creación de las "cajas y líneas" de su organigrama y el planteamiento de los caminos correctos para encontrar los resultados deseados. (Davis y Weckler, 1996, p.1). Además, dentro de las organizaciones, el trabajo es operacionalizado en una serie de unidades que cumplen objetivos específicos, las cuales pueden ser consideradas como organizaciones pequeñas dentro de dicha organización (Davis y Weckler, 1996, p.1). Es necesario, entonces, considerar los niveles de interdependencia o coordinación para efectuar el trabajo, recordemos que los productos de algunas de estas unidades sirven de insumo para otras (Davis y Weckler, 1996, p.19). Es decir, si bien es cierto que la organización posee una visión, misión y objetivos a alcanzar, también podrían definirse estos elementos para cada una de las unidades que la componen, cuya sumatoria debería dar lugar a los planteamientos generales (de toda la organización). Además, cada trabajador, en cada unidad, ocupando un cargo determinado, persigue un propósito que debe estar relacionado al objetivo de esa unidad. La conclusión es sencilla, si cada uno de los trabajadores cumple con su responsabilidad, muy posiblemente se cumpla con la misión de la organización.⁴

Cuando se diseña una nueva estructura, es absolutamente necesario tomar en cuenta algunos elementos planteados por Davis y Weckler (1996) sobre los cuales debe efectuarse un diagnóstico que permita la propuesta de nuevos esquemas:

- Tipo de Estructura: existen diversas clasificaciones sobre los tipos de estructuras que pueden plantearse como herramienta para la operacionalización del trabajo, entre las que podemos mencionar las estructuras funcionales, aquellas basadas en productos o servicios, las basadas en procesos y equipos de trabajo, las estructuras basadas en áreas geográficas o en la ubicación de los

⁴.Norton y Kaplan (2000) al plantear el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) como herramienta para la evaluación de la gestión de cualquier organización, explican que cada uno de los trabajadores que forman parte del negocio deben tener claridad sobre su contribución con los objetivos de dicha organización.

clientes, las estructuras matriciales y las estructuras proyectizadas. Para cada una de ellas pueden identificarse ventajas y desventajas, de modo que la elección de alguna dependerá de la realidad de cada organización.

- Niveles jerárquicos (hierarchy): se refiere al número de niveles gerenciales y de supervisión. Se habla de una estructura aplanada cuando posee un bajo número de niveles jerárquicos y de una estructura alta o alargada cuando ocurre lo contrario. Las tendencias actuales apuntan a la consideración de estructuras aplanadas, más flexibles, lo que requiere de altos niveles de responsabilidad e iniciativa del personal. Esta alternativa también facilita los procesos de comunicación a todos los niveles de la organización, dada la existencia de pocos intermediarios.
- Espacio de control (span of control): se refiere al número de personas que reportan a un gerente o superior. Si este número de personas es bajo, hablamos de espacios de control estrechos y si es elevado hablamos de espacios de control anchos. Con espacios de control estrechos aumentan los costos gerenciales, pues hay más cantidad de gerentes por número de trabajadores, aunque los gerentes poseen más tiempo para actividades diferentes a la supervisión, que además se hace más estrecha y cercana. Lo contrario ocurre con anchos espacios de control. La decisión sobre un ancho o angosto espacio de control depende de las características del recurso humano: complejidad, habilidades, experiencia, capacidad, autonomía, etc.
- Centralización o Descentralización: este elemento está relacionado a la toma de decisiones en la organización, pues esta responsabilidad puede recaer en un pequeño grupo de personas (organizaciones centralizadas) o extenderse a los niveles inferiores (organizaciones descentralizadas). La decisión sobre una empresa centralizada o descentralizada depende del resultado que quiera generarse en cuanto a los costos, el control y la autoridad.

3.1.1.- Los dos niveles de la Estrategia: resulta lógico que el diseño de una organización (Estructuras y Procesos) se base en la estrategia que desean seguir sus líderes y el personal que la integra, la cual debe ser necesariamente compartida y atender a conceptos comunes que parecieran fáciles de lograr, es decir, mejorar la eficiencia o la calidad de los productos, por ejemplo. A este aspecto nos referimos al hablar del primer nivel de la estrategia. El segundo nivel se refiere a la estrategia a seguir para el logro de los objetivos o propósitos⁵ específicos del proceso de reorganización pues gran parte de su éxito radica en el compromiso de la alta gerencia. De esta manera se logra que el proyecto sea de naturaleza "proactiva" y no "reactiva" dado su origen o motor que lo impulsa (alta gerencia). El análisis de las

⁵.El objetivo o propósito es el fin que pretende alcanzar el sistema. En los sistemas sociales el objetivo debe ser entendido en su doble carácter, inmanente y trascendente. En su carácter trascendente el objetivo es el fin que busca o pretende el sistema en sí. El carácter inmanente viene dado por la interiorización de ese fin que hace el sujeto o actor. Por eso se habla de intención o propósito. Véase Urquijo, 2001, pp. 105-106.

Estructuras y Procesos parte de la conformación de un equipo de trabajo que tiene la responsabilidad de asesorar a los líderes del negocio y generar el efecto multiplicador deseado. Otro elemento importante es el diseño de los instrumentos necesarios para el levantamiento y vaciado de la información que se obtiene de tres tipos de fuentes: fuentes teóricas, que incluye libros y documentos que hacen referencia a la temática; fuentes organizacionales, incluye documentos y formatos que han sido utilizados hasta la fecha en la organización; y fuentes vivas, referidas a toda aquella información que se obtiene de entrevistas estructuradas a las personas claves del proceso.

3.1.2.-Los Insumos y Productos: la información que se levanta mediante los instrumentos especialmente diseñados para tal fin servirá de insumo para el desarrollo de los productos de esta primera fase; estos productos se convertirán en insumos para la segunda fase del proyecto. Lo que se pretende es documentar de manera sistemática y mediante un método uniforme y consistente la Visión, Misión, Objetivos y Base Legal de la organización y de cada unidad de negocio, división, dirección o coordinación, de acuerdo a la naturaleza de la organización. De igual manera se determinará la Macro Estructura, la Estructura Actual y Propuesta, el Modelo de Funcionamiento y La Estructura de Cargos que no son otra cosa que los planos donde se dibuja el nuevo Diseño de la Organización. A continuación explicaremos cada uno de estos insumos-productos:

- Visión: el ser de la organización o unidad de negocio, el reto a alcanzar, norte esperanzador.
- Misión: el hacer de la organización o unidad de negocio, procesos importantes para el logro; es activa, y dinámica.
- Objetivos: el fin que se pretende alcanzar, la meta de la organización y de las diferentes unidades de negocio que la integran.
- Base Legal: se refiere a las normas legales que determinan o enmarcan la acción de la organización y de las diferentes unidades de negocio que la integran.
- Macro Estructura: representación gráfica (organigrama) a nivel macro o general del diseño de la organización.
- Estructura actual-propuesta: representación gráfica (organigramas) de las estructuras actuales vs las estructuras que se proponen en el nuevo diseño como parámetro de comparación para la identificación de los cambios organizacionales.
- Modelo de Funcionamiento: filosofía que orienta la acción de las personas que integran la organización. Se trata de los esquemas, formas o parámetros de organización del trabajo para el logro de los objetivos.
- Estructura de Cargos: es el número total y tipo de cargos con los que debe contar la organización para dar respuestas a sus procesos productivos y/o administrativos.

Con esta información se tiene la base para comparar cada cargo de la organización con respecto a los demás y asignar una tasa salarial de acuerdo a su complejidad, atendiendo a los principios de equidad interna y competitividad externa (Sistema de Clasificación y Remuneración). De esta manera se completarán los Manuales de Organización, a saber: el Manual sobre Estructuras y Procesos, el Manual de Descripciones de Cargos, el Manual de Valoraciones de Cargos, las Escalas Salariales (base del sistema de Compensación).

3.2.-El Capital Humano

La segunda fase del proyecto de Reorganización se centra en el diagnóstico sobre el personal o Capital Humano de la organización. Luego de haber definido y documentado sus Estructuras y Procesos se cuenta con la base para identificar el número de personas necesarias para dar respuesta a los diferentes procesos y, lo más importante, las competencias con las que deben contar para su correcto desarrollo.

3.2.1.- La Estrategia de Acción: buscamos identificar y analizar la brecha entre el perfil de competencias exigido por los cargos/roles en función de un nuevo modelo de la organización (Estructura de Cargos) y el perfil de competencias del personal que actualmente se desempeña en los diferentes roles de cada proceso. Para el cabal cumplimiento de esta fase deben diseñarse instrumentos para la Evaluación del Personal y para su Reclasificación, de acuerdo a la nueva estructura de cargos propuesta. Resulta importante la integración de un Comité que se responsabilice por la Evaluación y Reclasificación del Personal. Este Comité estará integrado por la Alta Gerencia de la Organización y los diferentes líderes de cada área que serán los responsables de identificar las necesidades de personal, de acuerdo a criterios uniformes y compartidos por todos sus miembros.

3.2.2.-Los Insumos y Productos: luego de aplicar los instrumentos se obtendrá un Diagnóstico sobre la situación del Capital Humano de la organización (Brechas de Perfiles), lo cual servirá de insumo para la Reclasificación del personal y la ejecución de Planes y Políticas de Recursos Humanos. Es posible, entonces, identificar qué personas son plenamente incorporables al nuevo diseño organizacional e incluso aquellos que para su incorporación requieren educación formal o informal o el desarrollo de alguna competencia específica exigida por la posición que ocuparán. De igual manera se podrá decidir sobre el personal a ser desincorporado (en caso de aplicar) y bajo qué esquema se ejecutará dicha medida (retiro, jubilación ó jubilación especial).

3.3.- Indicadores Cualitativos y Cuantitativos

El diagnóstico, análisis y documentación sobre las Estructuras y Procesos y el Capital Humano arroja una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos que pueden ser utilizados como referencia para medir los resultados del proyecto. Es posible obtener características sobre el nuevo diseño de la organización, así como cifras sobre la situación o "estatus" del capital humano que la integra.

3.4.-La Gerencia del Cambio

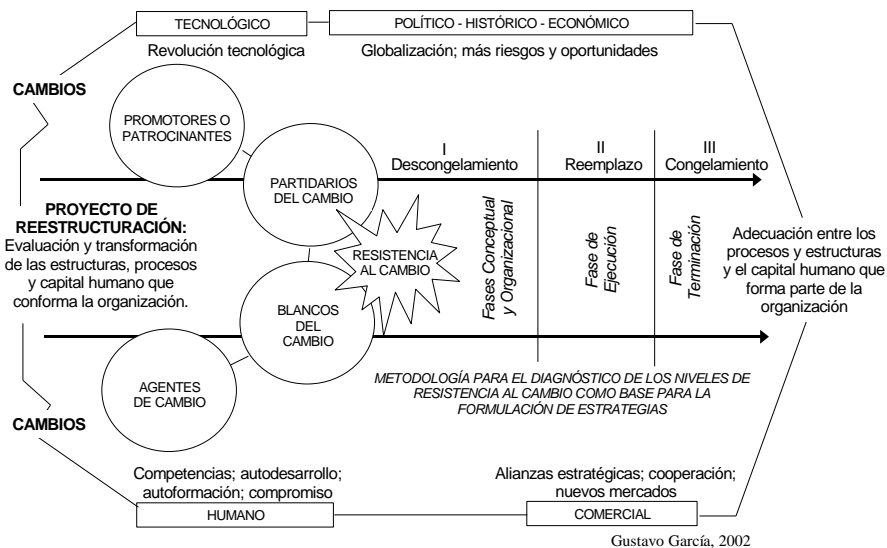
Es posible que aún cuando se cumpla rigurosamente con el conjunto de elementos asociados a la gerencia técnica de un proyecto de reorganización, no sea suficiente para el logro de los objetivos, pues si las organizaciones no se encuentran preparadas para asimilar los cambios, seguramente esto acabe con la viabilidad o

factibilidad del proyecto. Es por ello que surge la necesidad de hablar sobre la Gerencia del Cambio en este tipo de proyectos.

La Gerencia del Cambio se refiere a la "aplicación de la ciencia del comportamiento a la toma de decisiones, planeación, ejecución y evaluación de las fases de un proceso de cambio, todo enfocado en la gerencia de una desviación innecesaria" (Harrington, 2000, p.2). "La Gerencia del Cambio no se enfoca en qué tiene que ser cambiado sino en cómo la solución es implementada" (Harrington, 2000, p.2).

Los proyectos de reorganización constituyen cambios, definidos por Harrington (2000) como "procesos de desdoblamiento caracterizados por tres estadios: estado presente, transición y estado futuro o deseado", de modo que deben desarrollarse estrategias que permitan gerenciar las alteraciones que puedan producirse. Estas alteraciones se producen porque los miembros de la organización pueden percibir los efectos del cambio de diferente manera, como beneficiosos, perjudiciales o ambivalentes, de acuerdo a sus conveniencias personales y a su capacidad de adaptación, tal como lo plantea Salinas (1975) en su libro "La Reforma Administrativa". Estas alteraciones pueden surgir de parte de los diferentes "stakeholders" asociados al proyecto de reorganización: promotores del cambio, agentes de cambio, blancos del cambio y partidarios del cambio. La resistencia al cambio no es necesariamente mala, pero puede ejercer una influencia sumamente negativa si no se maneja en forma adecuada. La gerencia de estas alteraciones se complica en los proyectos de reorganización por el alto impacto que estos ejercen (directa o indirectamente) en el Capital Humano de la Institución (véase figura N°2).

Figura 2. Modelo para la Gerencia del Cambio



3.5.- La reorganización como proyecto

Es necesario aclarar que aún cuando las organizaciones se encuentran en una permanente evolución, un proyecto de reorganización es entendido como tal porque "constituye un esfuerzo temporal que busca como resultado un producto único" (Pmbok, 2000). Es decir, aún cuando posiblemente podemos hablar de cambios permanentes en las Instituciones, que pueden inclusive acentuarse en función de determinados hechos, como puede ser el cambio de cuerpo directivo, un proyecto de reorganización tiene un inicio definido (que comienza con la fase conceptual) y un fin (constituido por la terminación o completación del proyecto). Un proyecto de reorganización da origen a toda una serie de iniciativas adicionales, posteriores a lo que significa dicho proyecto, que pueden formar parte de proyectos distintos.

La Gerencia de un Proyecto de Reorganización no es una labor sencilla, pues debe garantizarse el desarrollo de las actividades técnicas que den como resultado el producto o servicio que se espera, de modo que deben cuidarse con minuciosidad todos los elementos relacionados al alcance, el tiempo, la calidad, los recursos humanos, las comunicaciones y el riesgo del proyecto.

III.- APLICACIÓN DEL MODELO DE REORGANIZACIÓN. CASO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

En las secciones anteriores nos hemos dedicado a presentar las variables que integran un modelo general para desarrollar un proyecto de Reorganización. A partir de ahora nos centraremos en un caso particular donde se probó la validez y pertinencia del mismo, logrando cubrir todas sus fases, incluyendo su implantación. De esta manera podremos profundizar en la explicación de dichas variables, complementando los datos teóricos presentados con evidencia empírica.

1.- El marco Jurídico de la Gestión Pública y su impacto en el proceso de Reorganización de la PGR

El poder de organizarse como presupuesto básico del Estado moderno, evoluciona según las realidades sociales. Corresponde al gerente público interpretar esa realidad, en armonía con los principios básicos del derecho público, y buscar alternativas de solución a los problemas que se deriven de fallas en la organización.

Las máximas autoridades de las instituciones públicas deben encargarse de una organización, cuya creación, establecimiento y puesta en marcha se instrumenta a través de actos normativos de diferentes jerarquías, por lo cual, los objetivos a plantearse dentro de las mismas, deben estar precedidos de un examen analítico que determine el marco de organización y acción respectivo, con el fin de determinar la viabilidad de la voluntad política que se aspira materializar.

Para ello, es necesario determinar la forma como el ordenamiento jurídico distribuye el poder de organización.

- La Distribución del Poder de Organización

La conformación de una organización en el ámbito del derecho público, no es algo que dependa exclusivamente de su respectivo titular. Las máximas autoridades de las instituciones públicas deben encargarse de una organización, cuya creación, establecimiento y puesta en marcha se instrumentan a través de actos normativos de diferentes jerarquías.

Tal como nos indica Ortega, L. (1996), se podría afirmar que “el establecimiento definitivo de todos los perfiles de una organización se produce por una intervención escalonada de diferentes normas, en función de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento y del reparto de competencia normativa” (p.230).

Las líneas maestras de la organización del Estado las traza la Constitución Nacional, al establecer la estructura básica de los Poderes Públicos. En términos generales, la fase de creación de una organización requiere de una previsión constitucional o legal que le de entrada en el ordenamiento jurídico. Por su parte, la ley o el decreto-ley determina las competencias principales y el núcleo esencial de la organización, correspondiendo al reglamento desarrollar la estructura organizativa y las competencias establecidas por ley. Culmina el proceso de organización con la fase de implementación, en la cual la Administración a través de actos normativos de rango sub-legal, deberá asumir los elementos necesarios para poder funcionar (sustrato patrimonial y sustrato personal).

Ahora bien, la cuestión a resolver que se le plantea al gerente público que quiere introducir cambios en su organización, estriba en diferenciar cuando la regulación de un aspecto organizativo trasciende de su ámbito interno y requiere de un acto organizatorio de determinada jerarquía, distinto a los actos de la máxima autoridad respectiva.

Cuando aludimos a requerir actos organizatorios distintos, nos referimos a aquellos poderes de organización atribuidos al Poder Legislativo o al Ejecutivo Nacional, cuya materialización se instrumenta a través de leyes o reglamentos respectivamente. De manera que el propio ordenamiento jurídico, en razón a la jerarquía normativa, establece limitaciones al poder implícito de organización de la máxima autoridad de una organización.

Igualmente, resulta imprescindible para el gerente público, antes de dar inicio a un proceso de reorganización, determinar la naturaleza jurídica y la ubicación dentro de la Administración Pública de su respectiva institución. En este sentido, haremos una breve referencia a la Administración Pública Nacional.

- La Administración Pública Nacional.

La diferenciación entre las Administraciones que conforman la clasificación tradicional de la Administración Pública Nacional, se centra básicamente en la personalidad jurídica y patrimonio que representan. Según esta clasificación, la Administración Pública Nacional se divide en: a) Administración Pública Central; b) Administración Pública Descentralizada; y, c) Administración Pública con Autonomía Funcional.

a) La Administración Pública Central: se caracteriza porque los órganos que la conforman no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio, pues actúan con la personalidad jurídica de la República. Estos órganos dependen *jerárquicamente* del Presidente de la República, y podrían enumerarse de la siguiente manera:

- Órganos Superiores de la Administración Pública Central: el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Consejo de Ministros, los Ministros y los Vice Ministros. (Artículos 225 CRBV, 45 LOAP).
- Órganos Superiores de Consulta de la Administración Pública Central: el Consejo de Estado, El Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y los gabinetes ministeriales. (Artículos 251, 323 CRBV, 45 LOAP)
- **La Procuraduría General de la República. (Artículos 247 CRBV, 9 LOPGR)**
- Otros órganos de la Administración Pública Central: Los ministros de Estado, los consejos nacionales, los comisionados presidenciales, las comisiones presidenciales, las autoridades únicas de área o de región, los órganos rectores de los sistemas de apoyo, las oficinas nacionales y los servicios autónomos sin personalidad jurídica. (Artículos 243 CRBV, 59, 70 al 75 LOAP)

b) La Administración Pública Descentralizada: está conformada por un grupo de entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta Administración estaría conformada por:

Los entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público, dentro de los cuales destacan:

- Los establecimientos públicos institucionales, figura que corresponde a los institutos autónomos. (Artículos 142 CRBV, 95 LOAP)
- Los establecimientos públicos corporativos, dentro de los cuales se incluyen las universidades nacionales, los colegios profesionales y las academias nacionales.

Los entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho privado, integrados por:

- Entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales: Las sociedades mercantiles de capital público, comúnmente denominadas empresas del Estado. (Artículo 100 LOAP)
- Entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales: Las asociaciones, sociedades civiles y fundaciones del Estado. (Artículo 108, 113 LOAP)

c) La Administración con Autonomía Funcional: esta categoría estaría integrada por un conjunto de órganos, generalmente de rango constitucional, que sin llegar a tener personalidad jurídica propia, tienen capacidad de autodeterminación en virtud de la naturaleza de las funciones que ejercen, generalmente contraloras de los demás órganos del Poder Público. Durante la vigencia de la Constitución de 1961, tales órganos eran el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Nacional Electoral. En la Constitución de 1999, algunos de estos órganos pasaron a conformar el Poder Ciudadano (integrado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la

República, artículo 273) y el Poder Electoral (compuesto por el Consejo Nacional Electoral, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, artículo 294).

Ahora bien, el enfoque en un proyecto de reorganización varía enormemente, dependiendo del órgano que se trate. Por ello, es menester determinar si los cambios proyectados requieren reformas legales o de cualquier otro instrumento normativo. En este sentido, es necesario referirnos al concepto de la reserva legal organizativa.

- El Concepto de Reserva Legal en Materia Organizativa

La reserva legal se concibe como una limitación al poder reglamentario y una obligación al Poder Legislativo, referida a un cúmulo de materias cuya regulación corresponde a la ley en sentido formal. Refiriéndose a la Constitución de 1999, la doctrina y la jurisprudencia venezolanas identifican la enunciación de las materias establecidas en el artículo 156, numeral 32 de la Constitución, como pertenecientes a la reserva legal. No obstante, a los fines de nuestro estudio, se hace necesario profundizar el alcance de la reserva legal que en materia de potestad organizativa establece dicho artículo. En este orden de ideas, el referido artículo constitucional señala como competencia del Poder Público Nacional, y por ende sometido a la reserva legal, “la legislación en materia (...) de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado”. Por otra parte, el artículo 187, numeral 1 del texto constitucional establece: “Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”.

Dicha reserva legal, debe ser interpretada en el contexto de la propia Constitución, ya que una interpretación restringida conduciría a sostener la existencia de una reserva legal absoluta en la materia, lo cual a todas las luces sería absurdo.

Sobre la inconveniencia de la tesis de la reserva legal absoluta en materia de organización y refiriéndose al artículo 156 numeral 32 de la Constitución, Peña Solís, J. (2001) señala:

“Demás está hacer notar que esa postura doctrinaria resultó superada desde hace bastante tiempo, siendo sustituida por otra que sustenta la división de la potestad bajo examen, entre el Parlamento y la Administración, atendiendo a las fases de la mismas, algunas de las cuales están reguladas por ley (ley), y otras por reglamentos (reserva de la Administración). Aparte de la pertinencia de ésta última tesis, por lo demás con gran recepción en el Derecho Comparado, pensamos que la otra, debe soslayarse, en el proceso de interpretación del precepto constitucional bajo examen, en primer lugar, porque la mayoría de los órganos y entes englobados en el precepto, la propia Constitución les otorga autonomía funcional y *autonomía organizativa*, fórmula esta que les permite darse su propio diseño organizativo, mediante instrumentos normativos de rango sub-legal, lo que comprende tanto la creación de nuevos órganos, como la modificación y extinción de los existentes, siempre que en éste último caso no hayan sido creados por ley; así

como atribuirles sus correspondientes competencias; de modo, pues, que el propio texto constitucional (art 254, 273, 294, 318 entre otros), es el que le confiere esa potestad de autoorganización, al otorgarles autonomía organizativa” (p. 566).

Por lo tanto, es la propia Constitución la que otorga autonomía funcional y organizativa a la mayoría de los órganos y entes englobados en dicho precepto, lo que les permite diseñar su propia estructura organizativa mediante instrumentos de rango sub-legal, que deberán sujetarse a la jerarquía normativa de la respectiva ley orgánica o de creación.

En el caso de la Administración Central, la propia Constitución establece en su artículo 236, numeral 20, como atribución y obligación del Presidente o Presidenta de la República, el “fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica”.

De igual modo algunas leyes especiales otorgan autonomía organizativa y funcional a órganos de la Administración Pública, como es el caso al que haremos referencia a continuación.

- El caso específico de la PGR. Marco legal.

Un modelo de organización debe estar estrechamente vinculado con la naturaleza jurídica del organismo respectivo. El diseño de una organización pasa por varios exámenes técnicos, entre ellos el jurídico, y es a éste último al que le corresponde estudiar la viabilidad del proyecto de reorganización dentro del marco jurídico vigente.

Comencemos entonces, identificando la naturaleza jurídica de la PGR, para luego entrar a analizar los cambios en su modelo organizacional.

La PGR se constituye como el órgano de rango constitucional, llamado a asesorar, defender y representar judicial y extrajudicialmente a la República, en todo lo relativo a sus bienes, derechos e intereses patrimoniales.

La PGR, debe considerarse como parte integrante del Poder Ejecutivo Nacional, y más estrictamente dentro del Poder Central. De hecho, su regulación constitucional (art. 247 CRBV) se ubica dentro del capítulo de la rama ejecutiva. No obstante, es preciso señalar algunas consideraciones que la diferencian del resto de la Administración Pública Central.

Como órgano consultivo, debe asesorar a los órganos activos de la Administración desde una perspectiva jurídica, para que éstos, con base a dichos dictámenes, estén en mejor disposición para la toma de decisiones o la adopción de actos. Cabe destacar que con la entrada en vigencia del nuevo Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la PGR se amplió considerablemente el marco asesor de este organismo, abarcando no solo a los órganos de la Administración Pública Nacional, sino también a los entes descentralizados por intermedio de sus órganos de adscripción, e incluso a las máximas autoridades del resto de los Poderes Públicos y

de las administraciones regionales y municipales, cuando en los respectivos asuntos estén involucrados los intereses patrimoniales de la República.

El nombramiento del Procurador General de la República, aún cuando es efectuado por el Presidente de la República, debe ser autorizado por la Asamblea Nacional. Igualmente, su asistencia al Consejo de Ministros es con derecho a voz, más no a voto. Estos indicativos, se relacionan con la naturaleza consultiva de éste órgano asesor en materia jurídica, la cual es esencial a ésta más no exclusiva, por cuanto también ejerce funciones de representación judicial y extrajudicial.

Así pues, en el entendido inequívoco del carácter asesor, consultivo, representativo y defensor de los intereses, bienes y derechos patrimoniales de la República, el propio texto del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la PGR, desarrolló tales principios e incluso profundizó sus significados, creando las bases legales fundamentales para que la República Bolivariana de Venezuela pueda contar y disponer de una Institución especializada, con un elevado nivel de eficiencia y eficacia en el cumplimiento y desempeño de sus competencias.

Así pues, mediante dicho Decreto Ley, se dota a esta Institución de autonomía *organizativa*, funcional, administrativa y presupuestaria, en los términos consagrados en el mismo. (artículo 26 y 27). Ello constituye un significativo cambio en la estructura organizativa de este máximo órgano asesor, pues se atribuye al Procurador General de la República la potestad para definir, establecer y ejecutar su estructura organizativa y funcional, así como su propio Estatuto de Carrera.

Esta potestad a que hacemos referencia, se materializó con la puesta en marcha del Reglamento Interno y del Estatuto de Personal de la PGR.⁶

Con estos instrumentos normativos se estableció un nuevo modelo de organización y funcionamiento, así como un conjunto de políticas y principios que rigen las relaciones del personal con la PGR. Ambas herramientas dotan a esta Institución de un marco normativo adecuado y necesario para la consolidación de sus competencias.

2.-Los inicios del Proyecto de Reorganización de la PGR

De acuerdo a lo que hemos planteado, la base que da viabilidad a un proyecto de reorganización de la Procuraduría General de la República, se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la PGR. Dicho instrumento, dota a la Institución de autonomía organizativa y funcional, en los términos consagrados en el mismo. Además, el mismo ordena en la primera de sus Disposiciones Transitorias el establecimiento del Reglamento Interno relativo a la estructura organizativa y funcional de la Institución, el Sistema de Carrera y el Sistema de Remuneraciones correspondiente. De la misma manera ordena la evaluación de todo el personal a los fines de su clasificación en función de los nuevos perfiles definidos. (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2002).

⁶.Publicados en Gaceta Oficial N° 37.468 de fecha 19 de junio de 2002 y Gaceta Oficial N° 37.519 de fecha 3 de septiembre de 2002, respectivamente.

3.-La conformación del Equipo del Proyecto

El Decreto de Ley Orgánica de la PGR (2002) responsabiliza al Procurador del desarrollo de los productos necesarios para llevar a cabo el proceso de Reorganización, a saber: el Reglamento Interno, el Estatuto de Personal, la Evaluación del Personal y la Escala de Sueldos y Salarios. En virtud de este mandato la Procuradora designó a un equipo interno, liderizado por el Director General, ahora Viceprocurador, para desarrollar dichos productos. Se inició de esta manera la consulta y selección de posibles proveedores para que asesoraran al Director General y al resto del equipo designado por éste sobre una metodología para abordar el problema. Luego de algunas discusiones y reuniones se seleccionó al Departamento de Estudios Laborales de la Universidad Católica Andrés Bello, principalmente por su experiencia comprobada en este tipo de proyectos. Seguidamente, el equipo de asesores procedió a diseñar la estrategia y el plan de trabajo para que pudiese ser factible la elaboración de los productos ordenados en el Decreto Ley. El núcleo del equipo estaba integrado por el Director General y tres asesores del Departamento de Estudios Laborales, que para la solución de problemas puntuales se apoyaban en los directores de las diferentes áreas (medulares y de apoyo) de la Procuraduría General de la República. La clave para la conformación de este equipo estaba en que sus miembros compartían una visión sobre el desarrollo del proyecto.

4.-Estrategia Metodológica del equipo del Proyecto

Al inicio del presente estudio hemos esbozado los elementos principales de la Metodología de Trabajo para abordar un proyecto de reorganización, modelo utilizado en la PGR. Con el objeto de comprobar su aplicabilidad presentaremos cada elemento del modelo a la luz del proyecto de reorganización realizado en la PGR. Como se expresa en el modelo, el proyecto abarcó dos grandes Etapas: a) Estructuras y Procesos; y, b) Capital Humano.

4.1.-Etapa I. Sobre las Estructuras y Procesos de la PGR.

- Estrategia de Acción: el primer paso del equipo del proyecto se centró en definir una estrategia de acción para abordar el problema, de esta manera se procedió a la conformación de pequeños comités "ad hoc" donde se discutieron aspectos de interés. Durante el desarrollo de estas reuniones se evidenció que la Institución estaba atravesando por una problemática compleja donde se hacía patente un problema de "actitud" y "aptitud" de una parte del personal, que ciertamente chocaba con una inquietud compartida por parte de sus líderes, que no era otra cosa que convertir a la Institución en un "bufete o escritorio jurídico de avanzada" dotado de todos aquellos elementos de modernidad y dinamismo que caracterizan a este tipo de organizaciones, donde prevaleciera el compromiso de sus miembros con los servicios que prestan. Esto significaba "cambios" en el esquema o modelo de funcionamiento, ahora orientado hacia el trabajo en equipo. Para lograrlo debían

tomarse medidas firmes que comenzaban por una revisión general de la estructura organizativa y terminaban con una evaluación de los aspectos actitudinales y aptitudinales del personal que la integraba. Un aspecto positivo es que se contaba con el sustento jurídico para la ejecución del proyecto, lo cual generó una presión que en definitiva se iba a traducir en una ventaja. Otro aspecto que creemos importante destacar, es que todos los líderes de las diferentes áreas conocían a cabalidad la problemática por la que atravesaba la organización, la cual impedía el cumplimiento cabal de su visión y misión.⁷ Se evidenciaba un problema de equidad interna derivado de la percepción de algunos de los trabajadores más emblemáticos quienes se quejaban frecuentemente de la falta de iniciativa, proactividad e incluso negligencia por parte de algunos de sus compañeros. Tal situación generaba un efecto muy peculiar, los líderes al verse de manos atadas hacían de lado a aquellos trabajadores poco eficientes o en otros casos los enviaban en "comisión de servicios" a otras dependencias o unidades, lo que hacía que el problema no se resolviera sino más bien se trasladara. Para ser más precisos la "carga" fundamental de trabajo la absorbía sólo una parte del personal.⁸

- Levantamiento o recolección de información: identificados los problemas o aspectos de mayor importancia, el equipo del proyecto procedió al diseño de los instrumentos para el levantamiento o recolección de la información necesaria para definir y elaborar la nueva Macro-Estructura de la organización y todas aquellas unidades que la integran con su respectiva visión, misión, objetivos, base legal, modelo de funcionamiento y estructura de cargos.

- La Macroestructura: luego de varias reuniones con los Directivos y de un análisis minucioso sobre la orientación y naturaleza jurídica de la PGR y sus nuevas

⁷.Al momento de visitar por primera vez a la Institución, a los asesores del Departamento de Estudios Laborales, les llamó la atención que justo al lado de los ascensores de la entrada principal, ubicados en planta baja, estaban colocadas dos placas donde podía leerse la visión y misión de la PGR. Visión: ser la institución venezolana de mayor reconocimiento, prestigio y credibilidad por su capacidad asesora a los órganos del Estado y su eficiente acción en defensa y representación de los bienes e intereses patrimoniales de la República, mediante el desarrollo y aplicación del conocimiento científico de la ciencia jurídica y la utilización honesta, recta, objetiva y honorable del ordenamiento Jurídico venezolano. Misión: Garantizar la seguridad jurídica de la actuación del Estado, el respeto del ordenamiento jurídico público y la existencia, conservación e integridad de los bienes e intereses patrimoniales de la República, mediante la aplicación recta y honorable del conocimiento jurídico en su acción de asesoramiento a las autoridades públicas, de defensa y de representación judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales de la Nación venezolana. Ambos habían sido redactadas escasos meses atrás (Julio de 2001), esto ya decía algo sobre la intención de sus líderes de introducir cambios en la Institución.

⁸.Comentado por algunos de los líderes de la organización. Esta situación se presentaba de manera muy similar en otras instituciones públicas. Al momento de llevar a cabo el diagnóstico sobre la situación o problemática que enfrentaban notamos que existían dos organizaciones trabajando de manera paralela y divididas tácitamente, la primera caracterizada por contar con profesionales eficientes y con mucha iniciativa que dedicaban horas extraordinarias a su trabajo y que estaban comprometidos con la eficiencia y orientados a resultados. La segunda con personal desmotivado y poco comprometido que difícilmente cumplía a cabalidad con su jornada laboral.

competencias consagradas en el nuevo Decreto-Ley, se procedió a la discusión de las alternativas para el diseño de la macroestructura de la Institución.

En primer lugar, el Comité encargado concluyó que la estructura actual no se adecuaba al nuevo modelo de funcionamiento que se pretendía consolidar. Al discutir sobre las alternativas que podrían proponerse como adecuadas, se manejaron cuatro opciones entre las que se seleccionó la definitiva.

Las cuatro alternativas coincidían en algunos puntos fundamentales. En primer lugar se notaba una primera separación entre las unidades denominadas de apoyo y las unidades claves o "medulares" de la Institución. En ciertos casos, unidades que componen las Instituciones no poseen claridad sobre su contribución específica para el cumplimiento de la misión. Algunas veces confunden los procesos claves con los de apoyo y otras, los procesos de apoyo toman tal dimensión que arrojan a los claves o medulares, que pasan a ocupar un segundo plano.⁹ Especialmente en las unidades claves se propuso un cambio importante al integrarse una serie de Direcciones denominadas de acuerdo al área jurídica que les compete en dos Gerencias Generales, a saber: Asesoría y Litigio. De igual manera se propuso un cambio en el modelo de funcionamiento de todas las dependencias, anteriormente divididas en Direcciones de Línea y Divisiones con responsabilidades muy rígidas que muchas veces limitaban, hacían poco dinámica la estructura y contribuían a crear "parcelas" o "silos" dentro de la organización, ocasionando un desaprovechamiento del capital humano por la distribución de la carga de trabajo. Se propuso sustituir estas Direcciones y Divisiones por *equipos de trabajo*¹⁰, manteniendo libertad para su conformación, lo que dota a la organización de flexibilidad y dinamismo, aunque exige una mayor atención a la coordinación.

Una vez que hemos repasado algunas características generales de las alternativas propuestas, puede hacerse referencia a un conjunto de diferencias específicas entre la macroestructura seleccionada como definitiva y aquella vigente para el momento de la reorganización. Aún cuando algunas de las observaciones se refieren específicamente al caso de la Procuraduría General de la República, éste guarda una estrecha relación con otros organismos de la Administración Pública, lo que nos hace pensar en su utilidad para el lector:

⁹. Esta realidad se presenta, sobre todo, en aquellas Instituciones Públicas que carecen de sistemas de evaluación de su gestión, lo que hace que se sumerjan en una especie de círculo vicioso, sin que se produzcan los resultados esperados. Pareciera que uno de los principales problemas gerenciales radica en la falta de conciencia en el uso de los recursos económicos, pues siempre habrá quien les de más sin importar el uso que se haga de estos.

¹⁰. Para efectos del presente trabajo entenderemos como equipo de trabajo a un conjunto de individuos que se desempeñan en una serie de cargos/roles los cuales orientan sus esfuerzos y se comprometen al logro de objetivos específicos alineados con los objetivos organizacionales. Dicho equipo está dotado de una estructura flexible donde sus propios miembros asumen una responsabilidad compartida, desempeñando diferentes roles según la situación. Esta visión compartida ayuda a definir las necesidades del equipo, así como ampliar el poder creativo de la fuerza de trabajo lo cual desafía el status quo de la organización forzándola a la innovación y al cambio. Véase: Cesar Sánchez (2001), Manual de Equipos de Trabajo, Consultores Gerenciales, C.A., Caracas.

➤ Uno de los aspectos más importantes del diseño de un organigrama se refiere a las "denominaciones" de las diversas unidades que componen la organización, especialmente en la Administración Pública, pues el nombre que debe identificar a algunas de éstas unidades está estipulado en la ley. Tal es el caso del "Órgano de Control Interno", cuya denominación cambió a "Unidad de Auditoría Interna" dadas las modificaciones en la ley que rige la materia. Vale la pena aclarar que la denominación que se otorgue a las unidades debe expresar claramente su razón de ser¹¹. En ocasiones, los cambios de denominación sirven para otorgar mayor fuerza y poder de decisión a la persona o grupo de personas que liderizan una unidad. Tal es el caso del cambio de la "Dirección General" por "Despacho del Viceprocurador", que pretende otorgar la justa dimensión a la naturaleza de este cargo, dadas sus responsabilidades. Debe quedar claro que tampoco debe reducirse una reestructuración a un mero cambio de denominaciones, sin ningún ajuste en las estructuras, los procesos y el capital humano. En otros organismos, como el caso del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente, el cambio de denominación de las unidades de alto nivel no es posible, pues la ley que marca el origen de este organismo (Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente) establece el organigrama de los niveles superiores y la única forma de modificarlo es efectuando reformas a dicha ley. Esta realidad exige que los legisladores sean cuidadosos al establecer la estructura y modelo de funcionamiento de los organismos, pues pueden ocasionar serias dificultades para la organización del trabajo, restándole flexibilidad y dinamismo a la organización.

➤ Tanto la estructura actual como la propuesta son del tipo "funcional" y pareciera que, según el estado evolutivo de estos organismos, este tipo de estructura es la más adecuada, siempre y cuando se efectúen cambios en el modelo de funcionamiento (véase figura N°3).

➤ Otra de las diferencias fundamentales entre las llamadas "estructura actual" y "estructura propuesta" radica en sus niveles jerárquicos. Es necesario aclarar, que en el organigrama actual (vigente para el momento de la reorganización), por debajo de las "Direcciones Generales" encontramos "Direcciones de Línea" que agrupan una serie de "Departamentos", divididos en "Secciones". Este tipo de estructura es compartida por la mayoría de los organismos de la Administración Pública y ya se han efectuado algunos comentarios sobre sus desventajas. Lo cierto es que en la nueva estructura (la propuesta) se ha logrado la reducción de estos niveles jerárquicos, contando ahora con una organización más aplanada y flexible, que sin embargo, requiere mayores niveles de iniciativa y compromiso del personal que la integra.

¹¹. Aún cuando quizás la mejor denominación para una unidad es aquella que comparten la mayoría de sus miembros, pensamos que lo más adecuado son denominaciones cortas, claras, que reflejen la columna vertebral de los procesos desarrollados en ella, siempre pensando en su ajuste a la ley.

- En cuanto a los llamados "espacios de control", la modificación de la estructura también ha generado algunas variaciones en estos. Anteriormente, aún cuando las unidades de apoyo dependían directamente del Despacho del Procurador, muchas veces se delegaban parte de las funciones de coordinación de estas unidades en la Dirección General, que además era responsable por los procesos claves. Esto traía como consecuencia un espacio de control sumamente ancho, que recargaba de una gran cantidad de trabajo a la Dirección General. Dada esta realidad, se pensó en la creación de una Gerencia General Administrativa, que dependiendo directamente del Despacho del Procurador se encargaría de la coordinación de los procesos de apoyo, permitiéndole al Director General, ahora Viceprocurador, concentrarse en los procesos claves. Además, la reorganización de los procesos claves en las modalidades de aplicación del derecho (asesoría y litigio) en lugar de sus diferentes especialidades (finanzas públicas, petróleo y minas, asuntos laborales, etc.) produce también modificaciones importantes en dichos espacios de control. Vale la pena aclarar que el trabajo ya se venía organizando de esta nueva forma aún cuando no había sido expresado formalmente en el organigrama, pues el modelo anterior (por especialidades del derecho) ocasionaba inequidades en la cantidad de trabajo y no contribuían con la formación de un abogado integral.¹²
- Los cambios realizados a la estructura también favorecen la descentralización de la toma de decisiones. Ahora el Despacho del Procurador cuenta con dos ejes fundamentales en los cuales apoyarse, el Despacho del Viceprocurador y la Gerencia General Administrativa. La extensión de esta realidad a los niveles inferiores, mediante un adecuado modelo gerencial, darán como resultado una organización mucho más flexible y descentralizada (véase figura N°3).

Pareciera que el organigrama propuesto se simplifica pero en realidad exige una mayor y mejor organización del trabajo de acuerdo al perfil de competencias del personal de la Institución, para la conformación de equipos orientados a resultados y al trabajo de calidad. Por esta razón creemos importante incluir diagramas estructurales funcionales que ilustran el funcionamiento y orienten a los responsables de los procesos de coordinación (véase figura N°4). Así se hizo cuando se presentó la información de cada dependencia. Esta propuesta es válida tanto para las unidades de apoyo como para aquellas consideradas claves (medulares) en la Institución.

¹².El hacer más anchos o angostos los espacios de control es una decisión que requiere de un análisis exhaustivo. Llamamos la atención sobre esta realidad, pues sobretodo al tratarse de personal de libre nombramiento y remoción, muchas veces los líderes no miden la cantidad de este tipo de trabajadores y ven como algo positivo el contar con un mayor número de profesionales en quienes apoyarse, pero obvian que esta decisión produce un incremento de los costos gerenciales.

- Los Equipos de Trabajo: luego de documentar la visión, misión, objetivos y base legal de cada unidad que conformaría la nueva estructura organizativa de la Institución, el equipo procedió a levantar la información sobre el modelo de funcionamiento de cada área, para lo cual constituyó un comité integrado por las personas "claves",¹³ las cuales proporcionarían la información necesaria para ilustrar la organización del trabajo y la conformación de los equipos necesarios para dar respuesta a los diferentes roles que ejerce cada unidad en los procesos de la organización. El resultado del trabajo de dicho comité se tradujo en la ilustración y documentación de estos equipos, lo cual incluye, los objetivos específicos, las responsabilidades que asume, el nivel de complejidad, la coordinación y los cargos que serían responsables de su ejecución. Uno de los aspectos más resaltantes de la nueva propuesta es que favorece el desarrollo horizontal (entre equipos de menor o mayor complejidad) y no sólo el desarrollo vertical (entre cargos de diferente jerarquía).

- La Estructura de Cargos: la labor realizada por los comités encargados de definir los equipos de trabajo por cada unidad resultó en la nueva estructura de cargos/roles, la cual definimos como la sumatoria del total de cargos/roles necesarios para dar respuesta a los procesos medulares y de apoyo de la Institución¹⁴. Esto significó la integración o fusión de varios cargos y la creación de otros tantos en función de su naturaleza y perfil de competencias. La nueva denominación de los cargos/roles se realizó luego de una análisis del mercado y atendiendo al nuevo perfil que se pretendía consolidar en la institución: cargos multifuncionales y estructuras flexibles basadas en equipos de trabajo. La estructura de cargos se documenta en el Manual de Descripciones de Cargos/Roles, cabe destacar que hasta la fecha la organización utilizaba como referencia el Manual de Descripciones elaborado por la Oficina Central de Personal cuya versión más reciente data de 1994 (OCP, 1994) y que de acuerdo a los comentarios, no sólo de los diferentes líderes de la organización donde se desarrolló el estudio sino de muchos otros pertenecientes a diferentes organizaciones del sector público, no responde ni se adecua a su realidad (véase figura N°5).

¹³ Entendemos como personas claves a aquellas que ejercen cargos a nivel gerencial y que cuentan con el conocimiento suficiente de los procesos en los cuales participan.

¹⁴ La definición de la nueva estructura de cargos/roles de la Institución se elaboró bajo el enfoque o visión de "corto plazo" la cual se desarrolló sin un estudio profundo de los procesos, que en este caso significaba un alcance y enfoque de naturaleza diferente. Consideramos que este sería el enfoque ideal, no obstante para el proyecto de Reorganización de la PGR no era factible por algunas limitaciones entre las que destacaba el factor tiempo. Asumimos entonces el enfoque de corto plazo, que nos permite definir y establecer criterios de orden básicos pero suficientes para la reorganización que se pretendía. Los resultados: La estructura de 108 cargos se redujo a 53 (50% aproximadamente).

Figura 3. Estructura organizativa actual

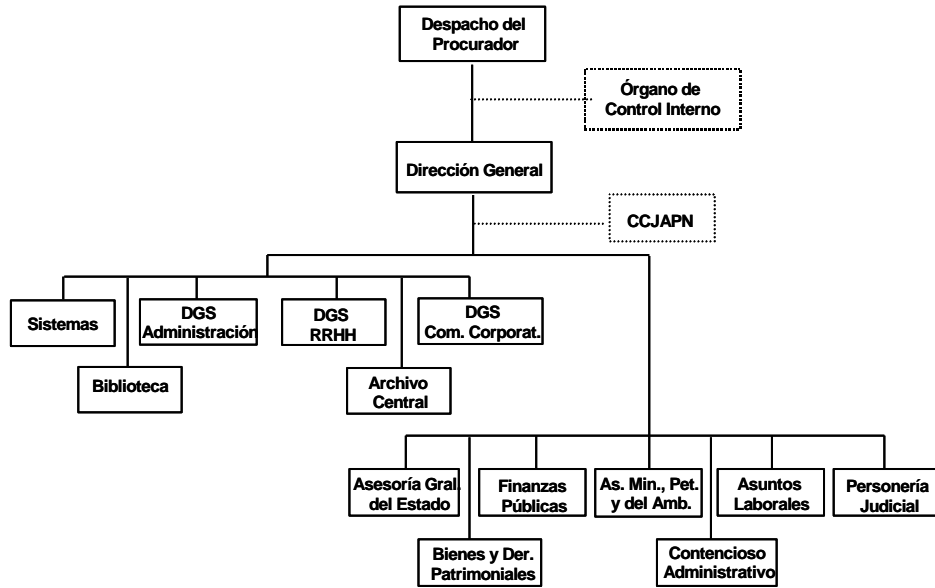


Figura 3. Estructura organizativa propuesta

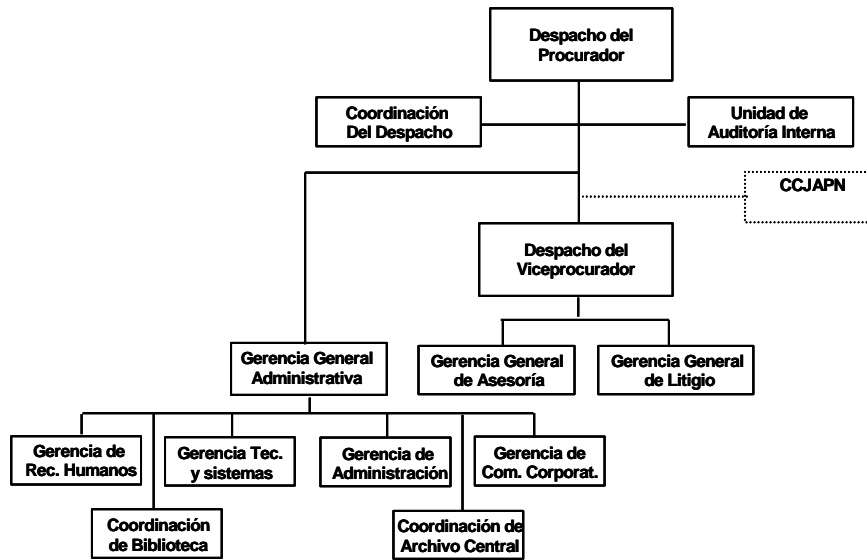


Figura 4. Diagrama Estructural Funcional.
Caso: Gerencia General de Litigio

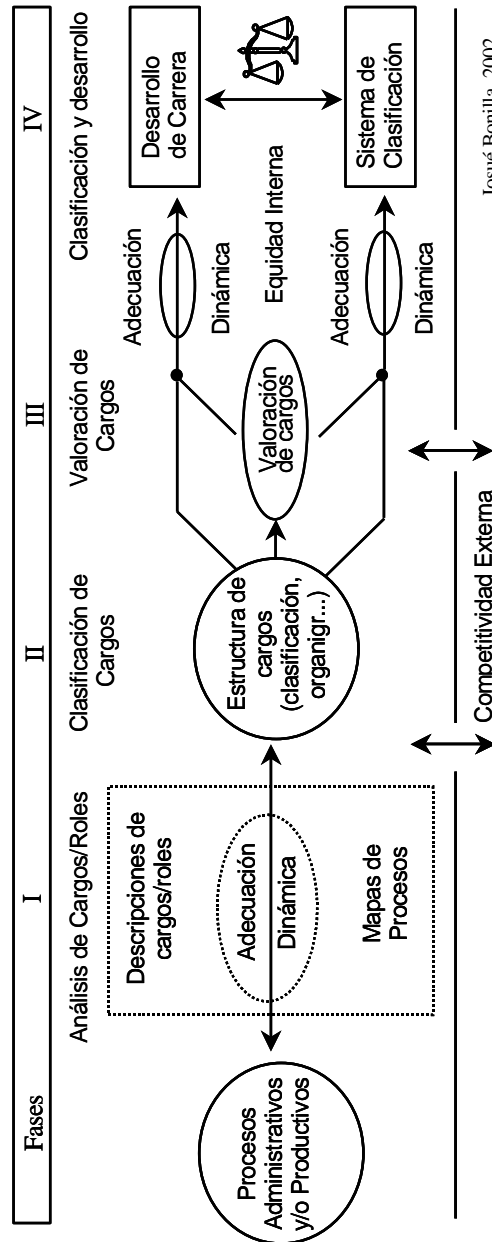


- El Sistema de Valoración de cargos/roles y las Escalas de Sueldos

Una vez definida la nueva estructura de cargos/roles de la Institución, se procedió al diseño y elaboración del sistema para la valoración de dichos cargos. Se decidió utilizar el Método de Valoración Cuantitativo desarrollado por el Departamento de Estudios Laborales de la UCAB (Urquijo, 1997), el cual se basa en la visión analítica del Trabajo que inspira al sistema de puntos por factor (Fernández y Sánchez, 1997). Para llevar a cabo la valoración de estos cargos se integró un Comité que se abocó a la selección de los factores a utilizar, a su ponderación y, finalmente, a la valoración de los cargos bajo los criterios de equidad. Con esta información se logró elaborar el nuevo Manual de Valoración de Cargos Roles de la Institución.

Tomando como base los resultados de la valoración, se procedió a identificar y posteriormente a fijar la tasa salarial de referencia a cada cargo clave, para lo que se tomó en consideración los datos de mercado y la propia realidad de la Institución (tasas salariales asignadas a cada ocupante según su cargo, el capital salarial, etc.). Esta información permitió realizar las simulaciones necesarias para la definición de las nuevas escalas de sueldos y salarios que serían utilizadas como instrumento para la administración del salario base asignado a cada cargo, en función de su valoración. Se elaboraron tres escalas: 1) La del Personal Obrero; y 2) La del Personal Administrativo, Técnico y Profesional; y, 3) La del Personal Administrativo, Supervisorio y Gerencial (Libre Nombramiento y Remoción)

Figura 5. Modelo para el Diseño de un Sistema de Clasificación y Remuneración



Josué Bonilla, 2002

Los productos de la Etapa sobre Estructuras y Procesos se convierten en Insumos de la Etapa sobre Capital Humano. Si hacemos un inventario sobre los productos que se generan de la primera Etapa del proyecto tendríamos: 1) Macroestructura de la Organización; 2) Estructura Actual vs Estructura Propuesta de cada unidad; 3) Modelo de Funcionamiento (visión, misión, objetivos y base legal); 4) Estructura de Cargos, 5) Sistema de Valoración de Cargos; y, 6) Escalas o Tabuladores de sueldos y salarios. Si revisamos el modelo estructural funcional que sirve de base para la elaboración de un Sistema de Clasificación y Remuneración (véase figura N°5) nos damos cuenta que hemos cubierto todas y cada una de las fases de la metodología y contamos con la base suficiente para abordar la segunda etapa del proyecto.

4.2.-Etapa II. Sobre el Capital Humano de la PGR.

- Estrategia de Acción: resulta crítico para el éxito de la gestión, el proceso Gerenciar Capital Humano, que exige la definición clara de las estrategias para atraer, seleccionar, desarrollar y retener a los empleados valiosos.

Una vez concluida la primera etapa del proyecto y presentados los resultados sobre los procesos y estructuras de la PGR, iniciamos una segunda etapa de la metodología, que se centraba en el análisis de las brechas entre el perfil de competencias del personal y el perfil de competencias exigidas por los cargos/roles, cuyo objeto era cumplir con lo contemplado en el nuevo Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la PGR, que establecía claramente la necesidad de evaluar el personal y decidir sobre el retiro o desincorporación de aquellos trabajadores que no cumplían con los requisitos exigidos o que simplemente no eran requeridos por la nueva organización administrativa.

Seguidamente explicaremos la metodología para el levantamiento de la información y el análisis de los resultados obtenidos. Adicionalmente se incluyen algunas líneas o estrategias de acción en materia de Recursos Humanos que sirven de referencia para la implantación del proyecto y que pueden ser útiles para la gestión de estos procesos.

- Metodología para el análisis del perfil del Capital Humano de la Institución: esta segunda etapa se inició con la planificación del trabajo y el diseño de la metodología para el cumplimiento de su objetivo. Una vez definido el alcance de esta fase se hizo necesario el diseño de los instrumentos para la recolección de la información. Específicamente se diseñaron dos instrumentos básicos para el estudio. El primer instrumento consistió en una guía para el levantamiento de la información y la definición del “estatus” del personal mediante su evaluación, en función de una serie de factores especialmente seleccionados para tal fin por el equipo del proyecto, a saber: a) formación, b) experiencia, c) iniciativa y creatividad, d) compromiso y dedicación, e) trabajo en equipo, f) orientación al cliente, g) calidad y cantidad de trabajo, y, h) orientación al aprendizaje (actitud). Este instrumento constituyó una ayuda técnica para determinar si el empleado contaba con las competencias (genéricas y técnicas) y el desempeño exigido para incorporarse en la nueva

estructura de cargos. El segundo instrumento es una matriz de vaciado de información, la cual sirvió posteriormente para el análisis de los resultados obtenidos. Dicha matriz contenía la siguiente información: unidad organizativa (código), nombre de empleado, cédula de identidad, cargo actual, cargo propuesto, rol del personal, salario total, nivel de instrucción (código) y estatus (código).

Los instrumentos fueron completados mediante entrevistas con los líderes de cada una de las dependencias. Esta información sirvió de base para determinar si el personal se adecuaba al perfil exigido por el cargo/rol, así como para recopilar los resultados de su desempeño en el trabajo, utilizando como insumo el nuevo sistema de clasificación y remuneración (manual descriptivo de cargos, valoración de cargos y escalas salariales).

Los resultados permitieron definir el “estatus” del personal en lo que se refiere a su incorporación a la nueva estructura, para lo cual se cuantificó de manera precisa, el número de empleados que se incorporaban sin ningún problema, los que requerían educación formal o informal para su incorporación y aquellos cuyo perfil y desempeño demostrado justificaban su desincorporación.

- La PGR y su Capital Humano. Formación y estatus: para el momento del procesamiento (15 enero de 2002), el registro de asignación de cargos (RAC) contaba con cuatrocientos veintitrés empleados (423).

Este análisis fue dividido en tres dimensiones diferentes: una que corresponde a los niveles de formación del personal, otra sobre su situación o “estatus” y por último aquella que tiene que ver con la relación formación vs “estatus”.¹⁵

- Educación Formal: para una Institución como la PGR, cuya meta es ser un modelo, se requieren altos estándares de eficiencia y productividad, lo cual exige mayores niveles de profesionalización del recurso humano. Con respecto al nivel de instrucción formal, se constató que el 7% (28) contaba con un nivel de primaria, el 10% (44) poseía bachillerato incompleto y un 17% (73) eran bachilleres. De manera global podríamos decir que el 34% (145) de los empleados de la PGR contaba tan solo con educación básica y diversificada, lo cual resultaba preocupante al compararse con los nuevos perfiles de exigencias. En cuanto a los niveles de educación superior, tenemos que un 3% (11) de los empleados cursó algún tipo de estudio de nivel técnico sin completarlo; mientras que un 8% (34) eran técnicos superiores universitarios; por otra parte, se observó que un 9% (39) cursó estudios de nivel universitario sin completarlos y un 17% (71) contaba con algún título universitario. Finalmente, un 12% (49) se encontraba cursando estudios de postgrado y un 11% (48) lo había finalizado. Hasta esa fecha se desconocía el nivel educativo del 6% (26) restante. Resumiendo, el 40% de los trabajadores era de nivel profesional mientras que el 54% no.¹⁶

¹⁵.Estos datos no incluyen algunas modificaciones que se dieron posteriormente producto de ciertos ajustes durante su implantación definitiva.

➤ “Estatus” del personal: otro aspecto que resultaba interesante era el relacionado a la situación o “estatus” de cada uno de los empleados que forman parte de la PGR, claro está, con relación a las nuevas estructuras y perfiles. En tal sentido se les consultó a cada líder de unidad sobre la situación del personal bajo su responsabilidad, procediendo a clasificarlo de acuerdo a seis diferentes categorías: a) incorporable plenamente; b) incorporable con educación formal, c) incorporable con educación informal, d) desincorporable (jubilación), e) desincorporable (jubilación especial) y f) desincorporable (retiro).

Los resultados obtenidos muestran que del total de los empleados, un 36% (153) se encontraba en la categoría de desincorporables, de los cuales un 7% (31) eran “jubilables” y un 29% (122) debían ser retirados. Por otro lado, se observó que un 10% (40) del personal podía quedar incorporado, pero condicionados a recibir educación formal o informal. Esto se debe a que en el análisis de brechas de perfil se observó un buen desempeño del empleado a pesar de su déficit en cuanto a competencias para ocupar el cargo. El resto del personal, 54% (230), pudo incorporarse plenamente a las nuevas estructuras. En las figuras que a continuación presentamos se muestran con mayor claridad la distribución de los resultados obtenidos (Figura 6 y 6.1)

Figura 6: Estatus del Personal

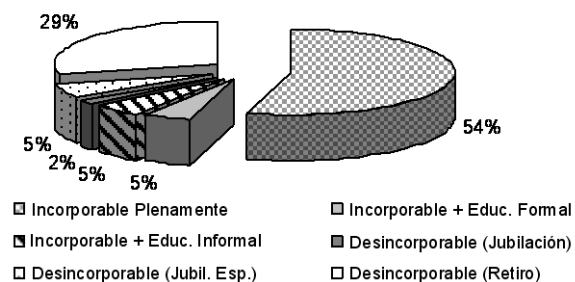
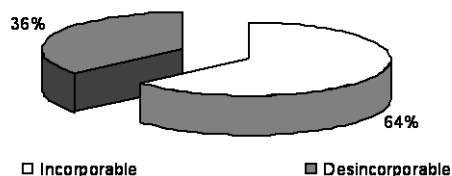


Figura 6.1: Estatus del Personal (Agrupado)



¹⁶.Al observar los resultados obtenidos notamos una notoria similitud con los datos de otros estudios realizados por el Dpto. de Estudios Laborales de la UCAB en diferentes instituciones del sector público, lo cual nos hace pensar que existe una problemática común en materia de Capital Humano.

➤ Relación formación vs “estatus”: En este aparte se trataron los rasgos sobre educación formal de acuerdo al estatus o situación de los empleados. Se incluyeron cinco tipos de análisis: a) nivel educativo de los plenamente incorporables; b) nivel educativo de los incorporables que requieren educación formal; c) nivel educativo de los incorporables que requieren educación informal, d) nivel educativo de los desincorporables (jubilaciones reglamentarias y especiales); y, d) nivel educativo de los desincorporables (retiro).

a) En cuanto al personal plenamente incorporado a la estructura (54% del total), se observó que un 53% (120) se encontraban cursando estudios de postgrado, poseían título a este nivel o título universitario, y un 9% (21) contaba con algún tipo de estudio universitario. A nivel técnico un 10% (23) poseía título de Técnico Superior Universitario o había cursado algún estudio a este nivel. Un 22% (51) cuentan con estudios a nivel de bachillerato (completo o incompleto) o de primaria (tabla 1).

b) Con respecto al nivel educativo de los incorporables que requerían ser dotados de mayores niveles de educación formal (5% del total) encontramos que un 30% (6) poseían un nivel de bachillerato o menor, lo que hacía explícito la necesidad de contribuir con el desarrollo de este personal cuyo desempeño era aceptable y aunque contaban con las condiciones necesarias para comenzar sus estudios superiores, todavía sus perfiles no se equiparan a los exigidos. Un 55% (11) estaba representado por aquellos con estudios incompletos o completos a nivel técnico o incompleto a nivel universitario, cuya formación debía también alcanzar mayores niveles para ajustarse plenamente a la estructura. Por último, un 15% (3), aunque poseía estudios universitarios, para incorporarse a niveles de coordinación debían cursar estudios adicionales. (tabla 1).

Resulta importante destacar que estos casos condicionados a educación formal deben contar con un seguimiento exhaustivo por parte de los líderes de cada dependencia, donde la unidad de Recursos Humanos juega un rol de asesor, estudiando cuidadosamente las diferentes rutas de desarrollo del personal y estableciendo políticas en este sentido.

c) Otro caso era el del personal que requería educación informal para ser incorporado en la nueva estructura organizativa (5% del total). Luego de las entrevistas encontramos que un 65% (13) poseían nivel de bachillerato, un 15% (3) contaban con algún tipo de estudio de nivel técnico completo o incompleto y un 20% (4) tenían estudios universitarios incompletos. Resultaba clara la importancia de promover cursos y programas de formación y actualización, responsabilidad que debe ser compartida entre los líderes de las unidades y la Gerencia de Recursos Humanos (tabla 1).

d) Si nos referimos a los que, según las observaciones de los líderes de cada dependencia, deben ser desincorporados por jubilación (normal o especial –7% del total-), encontramos que un 56% (18) contaban tan sólo con un nivel de bachillerato o menor. Por otro lado, un 44% (14) poseía un título universitario o superior (tabla 1).

e) La última categoría en la que se efectuó el análisis comparativo entre el “estatus” y el nivel educativo fue la de los desincorporables por retiros, dado que no cumplían con las condiciones necesarias para jubilarse (29% del total). En este grupo, un 48% (58) poseía nivel de bachillerato o menor, mientras que un 18% (22) contaban con un nivel técnico o poseían estudios a nivel superior completos o incompletos. Un 26% (31) poseía un título universitario o había cursado estudios de postgrado (completo o incompleto) y para el restante 9% (11) se desconocía el grado de instrucción al momento del análisis. Aunque llama la atención que una parte representativa (26%) tenía título universitario o incluso de postgrado, es necesario aclarar que la decisión de los líderes de cada unidad, también consideró varios factores adicionales, tales como iniciativa y creatividad, compromiso y dedicación, trabajo en equipo, calidad de trabajo, orientación al cliente, actitud, etc. (tabla 1).

- La PGR y su Capital Humano. Relación personal clave vs. personal de apoyo: en este punto trataremos un aspecto que nos parece de interés y que tiene que ver con las características de la nueva estructura y capital humano a implantar tras la aprobación del proyecto de reorganización.

Específicamente nos referimos a la relación entre el personal clave y de apoyo que luego de la definición del estatus del personal de la Procuraduría experimenta un cambio determinante. En resumen se trata de un análisis sobre el rol del personal incorporable con el objeto de buscar un equilibrio entre los roles claves y de apoyo.

Comencemos por diferenciar entre las series de cargos claves y las de apoyo, entendiendo que los llamados “claves” están estrechamente vinculados al negocio y la naturaleza de la organización, mientras que los llamados “de apoyo”, aunque igualmente necesarios, constituyen un soporte para la ejecución de los procesos claves.

En la tabla presentada a continuación se denota claramente la diferenciación entre aquellas series de cargos claves y de apoyo que integran la nueva estructura de la PGR, efectuada a partir del análisis del flujo de procesos en que participa cada cargo (tabla 2).

Si hacemos referencia a la situación antes de la reorganización, tenemos que el total general del personal que integraba las series claves y que por lo tanto participaban en procesos medulares del negocio (133) comparado al total que integra las series de apoyo (290), guardaban una relación de 1 a 2,18.

Tabla 1. Relación entre los Niveles de Formación y el “Estatus” del Personal

Plenamente incorporables			Incorporables + educación formal		
Nivel Instrucción	%	Nº	Nivel Instrucción	%	Nº
Primaria	5,2%	12	Primaria	0,0%	0
Bachillerato Incompleto	6,5%	15	Bachillerato Incompleto	20,0%	4
Bachiller	10,4%	24	Bachiller	10,0%	2
TSU Inc.	2,6%	6	TSU Inc.	15,0%	3
TSU	7,4%	17	TSU	20,0%	4
Universitario Inc.	9,1%	21	Universitario Inc.	20,0%	4
Universitario	19,6%	45	Universitario	5,0%	1
Postgrado Inc.	17,0%	39	Postgrado Inc.	5,0%	1
Postgrado	15,7%	36	Postgrado	5,0%	1
Desconocido	6,5%	15	Desconocido	0,0%	0
Total	100,0%	230	Total	100,0%	20

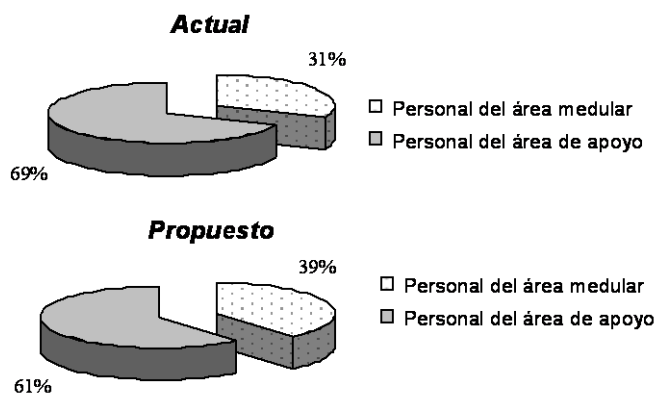
Incorporables + educación informal			Desincorporables: jubilación		
Nivel Instrucción	%	Nº	Nivel Instrucción	%	Nº
Primaria	0,0%	0	Primaria	10,0%	1
Bachillerato Incompleto	0,0%	0	Bachillerato Incompleto	20,0%	2
Bachiller	65,0%	13	Bachiller	30,0%	3
TSU Inc.	5,0%	1	TSU Inc.	0,0%	0
TSU	10,0%	2	TSU	0,0%	0
Universitario Inc.	20,0%	4	Universitario Inc.	0,0%	0
Universitario	0,0%	0	Universitario	30,0%	3
Postgrado Inc.	0,0%	0	Postgrado Inc.	0,0%	0
Postgrado	0,0%	0	Postgrado	10,0%	1
Desconocido	0,0%	0	Desconocido	0,0%	0
Total	100,0%	20	Total	100,0%	10

Desincorporables: jubilación especial			Desincorporables: retiro		
Nivel Instrucción	%	Nº	Nivel Instrucción	%	Nº
Primaria	22,7%	5	Primaria	8,2%	10
Bachillerato Incompleto	18,2%	4	Bachillerato Incompleto	16,4%	20
Bachiller	13,6%	3	Bachiller	23,0%	28
TSU Inc.	0,0%	0	TSU Inc.	0,8%	1
TSU	0,0%	0	TSU	9,0%	11
Universitario Inc.	0,0%	0	Universitario Inc.	8,2%	10
Universitario	22,7%	5	Universitario	13,9%	17
Postgrado Inc.	13,6%	3	Postgrado Inc.	4,9%	6
Postgrado	9,1%	2	Postgrado	6,6%	8
Desconocido	0,0%	0	Desconocido	9,0%	11
Total	100,0%	22	Total	100,0%	122

Tabla 2. Relación serie de cargos claves vs series de cargos de apoyo

Series del cargos claves	Nº de Cargos	Nº de ocupantes	Series de cargos de apoyo	Nº de Cargos	Nº de ocupantes
Derecho	6	108	Administración y Finanzas	4	10
			Archivología	3	10
			Asistencia Administrativa	4	69
			Auditoría	4	1
			Bibliotecología	3	5
			Compras y Almacén	2	4
			Comunicaciones Corporativas	7	5
			Recursos Humanos	5	16
			Registro de Bienes y Materias	1	0
			Servicio Médico	1	0
			Servicios Generales	7	31
			Seguridad	2	1
			Tecnología y Sistemas	4	10
TOTAL (aprox.)	6	108	Relación Propuesta: 1:1,5	47	162

Figura 7. Relación personal clave vs personal de apoyo



	Actual	Propuesto	Desincorporados	Reduc. %
Personal del área medular	133	108	25	19%
Personal del área de apoyo	290	162	128	44%
Total Personal	423	270	153	36,17%
Relación 1:	2,18	1,50		

Al contrastar estos resultados con la situación propuesta, se observa claramente una disminución sustantiva en el personal de apoyo de la PGR, pasando a 108 ocupantes en los procesos claves y 162 en los procesos de apoyo, lo que representa una nueva relación de 1 a 1,50.

Sin duda que estas cifras sobre capital humano, nos permiten hablar de un proceso de redimensionamiento del organismo, sin embargo, dejamos en claro que resultaba posible mejorar dicha relación.

Podríamos concluir entonces que de elaborarse un estudio detallado de los procesos del organismo y el diseño de estrategias orientadas a cumplir algunas de estas recomendaciones, sería posible alcanzar mayores niveles de eficiencia, logrando una relación más adecuada del personal clave con respecto al personal de apoyo.

- La PGR y su Capital Humano. Plan Estratégico orientado al proceso Gerenciar Capital Humano (implantación): luego de realizar el análisis detallado sobre la situación o estatus y el perfil de competencias del capital humano con el cual cuenta la organización, resultaba imprescindible el diseño de la estrategia de implantación del proyecto, la cual debe basarse en una serie de planes específicos relacionados con el proceso Gerenciar Capital Humano.

Antes de iniciar, debemos considerar que la Gerencia de Recursos Humanos de la PGR debe introducir cambios que permitan disminuir los costos, incorporar avances de la tecnología y atender a las expectativas, cada vez mayores, de sus clientes. Para satisfacer estas necesidades, el proceso de Recursos Humanos debe ser redefinido, cambiando de una orientación principalmente administrativa a una posición más estratégica dentro de la Institución.

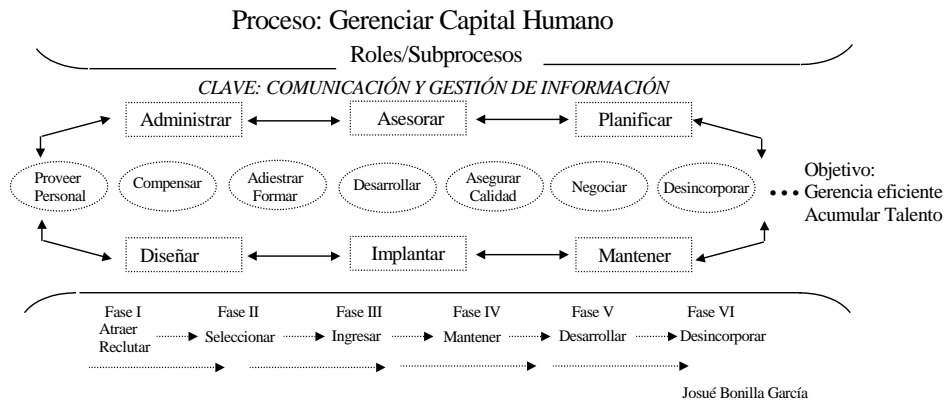
Otra gran responsabilidad de este proceso es conducir la transformación y el cambio. La transformación implica cambios culturales fundamentales. La Gerencia de RRHH debe ser un socio de negocios ayudando a los empleados a renunciar a lo viejo y adaptarse a una nueva cultura de trabajo.

Construir una estrategia de recursos humanos es definir el portafolio de personal disponible y requerido en función de los objetivos estratégicos trazados. Para esto, se deben desarrollar mecanismos que aseguren la adecuación entre las características y capacidades de los empleados y las necesidades de la organización.

Como se observa en el siguiente modelo, el proceso gerenciar Capital Humano, está integrado por una serie de subprocesos, a saber; Proveer Personal (Reclutamiento, Selección e Inducción); Compensar; Adiestrar-Formar, Desarrollar, Asegurar Calidad e Integridad, Negociar y Desincorporar.

Queda claro que la implantación del proyecto de reorganización afecta a cada uno de estos procesos, lo cual exige la definición de un tipo de estrategia de transición para cada uno de ellos.

Figura 8. Modelo del Proceso Gerenciar Capital Humano



➤ Lineamientos estratégicos para la provisión de personal: el primer lineamiento que tocaremos es el referido al subproceso de provisión de personal. Teniendo clara la propuesta de cada uno de los líderes de unidad es lógico pensar que la incorporación del nuevo personal debe ser un procedimiento claro y bien definido tomando como referencia los nuevos modelos de funcionamiento de la PGR, definidos en su Reglamento Interno. Se propone disciplina al momento de seleccionar a los empleados, para lograr esto, deben utilizarse las herramientas diseñadas para tal fin, nos referimos al Manual de Descripciones de Cargos de la PGR, donde están contenidos los flujos de procesos y los perfiles de competencias exigidos por los cargos/roles. Las nuevas incorporaciones deben ser suficientemente justificadas en función de la naturaleza de los procesos y de sus exigencias y ser ejecutadas mediante un sistema de concursos públicos tal como lo exige la normativa legal. Uno de los problemas más delicados que se generan de la propuesta sobre Capital Humano tiene que ver con las nuevas necesidades de personal de cada unidad. Durante la etapa de recolección de información, el equipo del proyecto pudo percatarse que no existen criterios objetivos para definir y precisar el número de personas que deberá integrar cada Dependencia. Estas decisiones de nuevas incorporaciones afectan el capital salarial de la Institución, por lo tanto debe establecerse un mecanismo para determinar las cargas de trabajo y las necesidades de personal de cada unidad. Sería útil entonces el estudio detallado de cada uno de los procesos con el objeto de otorgar al líder una base sólida y objetiva para la toma de decisiones.

➤ Lineamientos estratégicos para la Compensación del personal: un segundo aspecto de importancia es el referido a la Compensación del Personal. En este punto se ha logrado avanzar mediante la elaboración de un Sistema de

Clasificación y Remuneración que permite a la PGR disponer de una Escala de Sueldos propia, previa aprobación del Consejo de Ministros, según lo establecido en su Decreto-Ley. Las nuevas estructuras mejoran en buena medida las escalas de referencia de la Oficina Central de Personal, utilizadas hasta la fecha como el cimiento del sistema de Compensación de la PGR; ésta última ha traído consigo innumerables problemas entre los cuales destaca la inequidad generada en sus estructuras. La administración y mantenimiento del sistema así como su vinculación al proceso de Desarrollo de Carrera resultan clave en el nuevo modelo de funcionamiento de la Institución.

➤ Lineamientos estratégicos para la Evaluación de Desempeño: la estrategia de provisión debe enfocarse en desarrollar los métodos para establecer claramente las competencias críticas que se necesitan para los trabajos, funciones, unidades de negocios específicos y después comparar las conductas comprobadas que existen en la actualidad con las que se deseen, para encontrar las brechas a desarrollar. En este sentido, los programas de evaluación de desempeño resultan útiles. De la misma manera es una referencia clave para decidir sobre ajustes salariales y promociones. En este caso resultaba imperante el diseño y desarrollo de un Sistema de Evaluación de Desempeño.

➤ Lineamientos estratégicos para el Desarrollo: la tercera línea estratégica tiene que ver con el subproceso de desarrollo de personal, cuya responsabilidad debe ser compartida entre los empleados y la Institución. La responsabilidad de la Institución no es otra que generar el ambiente y los métodos necesarios para que el personal que integra la Procuraduría, cuente con un proceso de desarrollo de carrera. Incluso en el caso que nos ocupa muchos de los empleados que se incorporan a la nueva estructura deben completar estudios formales e informales para adecuarse a los perfiles de las posiciones a ocupar, esto exige que se tomen medidas puntuales para facilitar estos estudios complementarios. En lo que respecta al empleado, este debe preocuparse por su desarrollo, planificando su tiempo y realizando cursos de extensión formales e informales que le permitan fortalecer su perfil de competencias y los convierta en candidatos potencialmente elegibles para ocupar ciertas posiciones en la Institución.

En otro orden de ideas, debemos comentar las posibilidades de desarrollo vertical (clases de cargos) y horizontal (equipos y procesos), los cuales pueden surgir de un estudio detallado de procesos de cada dependencia. El desarrollo de carrera debe considerarse como una inversión. Finalmente y para efectos de la implantación del proyecto debe realizarse un seguimiento semestral a los empleados que quedaron incorporados pero condicionados a educación formal, para ajustarse a los requerimientos del nuevo manual de cargos. Nuevamente es necesario el insumo que podría proporcionar un Sistema de Evaluación de Desempeño.

➤ Lineamientos estratégicos para la Administración del Personal: la cuarta línea de acción se refiere a la necesidad de automatizar los procesos administrativos de Recursos Humanos. Resultaba imprescindible la implantación de un Sistema de Información que facilitara este proceso y posibilitara el ordenamiento de aspectos tan importantes como la nómina y el registro de personal. Se procedió entonces al desarrollo de un sistema integral de nómina y de Recursos Humanos, los cuales funcionan integralmente y de acuerdo a las pautas y especificaciones de la institución.

➤ Lineamientos estratégicos para la desincorporación del personal: el quinto y último aspecto que mencionaremos en esta breve reseña sobre la estrategias de Recursos Humanos, se relaciona con la desincorporación del personal.

Estamos conscientes que la reducción de personal no es una forma efectiva para crear eficiencia organizativa, pero en este caso resultó un paso importante e ineludible para iniciar el proceso de reorganización.

Finalizado el análisis sobre el Capital Humano de la PGR se evidenció que existía un número importante de personal que no cumplía con las competencias exigidas por los cargos/roles, ni demostraba un adecuado desempeño en sus funciones, lo cual evidenciaba una brecha insalvable en la relación cargo-ocupante. Esto exigía la consideración de ciertas alternativas para el redimensionamiento de la Institución.

Para lograr el éxito de este proceso de reorganización, la reducción de personal era inevitable, pero ésta pudo hacerse en forma sensata, manteniendo la moral y confianza del personal. En pocas palabras, se determinó la necesidad de ofrecer indemnizaciones justas orientadas a evitar el retiro voluntario de las personas realmente claves para la Institución, definiendo quiénes eran realmente elegibles. Dichos planes se centraban, para los casos de retiro, en el pago de una bonificación especial adicional (50%) sobre lo que le correspondería al empleado al momento de desincorporarse, y en ofrecer planes de jubilaciones especiales a aquellos empleados que cumplían con los requisitos exigidos, de acuerdo a lo establecido en el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la PGR. Estas decisiones se tomaron teniendo siempre en cuenta la factibilidad económica del proyecto y la capacidad presupuestaria de la Institución.

• La PGR y su Capital Humano. Consideraciones Adicionales: a continuación haremos referencia a algunos aspectos que consideramos importantes:

➤ Sobre los criterios para la decisión de desincorporación (retiros y jubilaciones): Aunque lo hemos comentado a lo largo del trabajo, es importante puntualizar nuevamente sobre los criterios utilizados por los líderes de cada dependencia para la toma de decisiones sobre la desincorporación del personal, bien sea por vía de retiro o por jubilación. Durante las entrevistas se revisó la situación de todas y cada una de las personas adscritas a cada dependencia, así

como el cargo que ocupaban. Con esta información se definieron las nuevas posiciones o cargos a ocupar por el personal; y de acuerdo a las especificaciones contenidas en el Manual Descriptivo de Cargos, se determinaron las brechas entre el perfil exigido por estas posiciones y el perfil de competencias del ocupante. Otro insumo importante para la toma de decisiones derivó de la revisión del desempeño demostrado por cada empleado en el ejercicio de sus funciones así como de su iniciativa, orientación al trabajo en equipo, a la comunicación, al trato a clientes y a la calidad del trabajo. Adicionalmente se revisaron los datos necesarios para determinar qué personas reunían los requisitos para su jubilación, considerando la edad y la antigüedad en la Institución.

➤ Sobre las Jefaturas de División: si se observan las estructuras propuestas para cada unidad, se comprueba que la figura de Jefe de Unidad desaparece, siendo sustituida por la de coordinador integral. La razón que justifica este cambio tiene que ver con el enfoque del proyecto y la naturaleza de los nuevos perfiles de competencias de la PGR. Se pretende que los líderes de cada unidad cuenten con una visión integral (holística) del proceso, evitando así la conformación de “silos” en la Institución que funcionen de manera aislada y se restrinjan a sus intereses particulares.

5.- Instrumentos normativos: el Reglamento Interno, el Estatuto del Personal y la Escala de Sueldos y Salarios

La evolución natural de la Institución y los cambios que ha experimentado durante los últimos años, especialmente aquellos que tienen que ver con la aprobación de un nuevo Decreto con fuerza de Ley Orgánica, llevaron a definir la visión, misión, responsabilidades y funciones que asume la PGR. En las disposiciones transitorias de dicha Ley, se ordena la concepción y elaboración del Reglamento Interno, del Estatuto del Personal y de la Escala de Sueldos y Salarios, donde se incluyen, el nuevo modelo de funcionamiento y un conjunto de políticas y principios que rigen las relaciones con el personal. Estas herramientas dotan a la Institución de un marco normativo adecuado y necesario para su consolidación. Paralelamente al desarrollo de las etapas sobre estructuras, procesos y capital humano se desarrollaron ambos instrumentos jurídicos que fueron sometidos a consideración para su aprobación por el Consejo de Ministros.¹⁷

5.1. Del Reglamento Interno

El diseño y elaboración del Reglamento atravesó un proceso evolutivo que se inicia a partir del estudio y análisis a profundidad de la estructura actual y los procesos de la Institución, para lo que se hizo necesario atender al modelo de funcionamiento de cada una de las unidades que la integran e identificar los cargos

¹⁷.Fueron aprobados en el Consejo de Ministros número 233 de fecha 22 de Mayo de 2002.

asociados entendiendo sus contenidos, dimensiones y naturaleza; así como las nuevas competencias que la Institución exige a sus funcionarios. Este análisis se traduce en el nuevo Manual Descriptivo de Cargos de la Institución que nos permite hacer a un lado el viejo manual de cargos de la OCP utilizado como única referencia hasta la fecha, lo cual limitaba la administración y algunos de los procesos claves del área de Recursos Humanos.

El Reglamento Interno está estructurado en dos Títulos, el primero denominado De la Estructura Organizativa de la PGR, en el cual se establecen las Disposiciones Generales, en las que se hacen referencia a la estructura organizativa de la PGR, la cual estará integrada por las siguientes unidades internas: el Despacho del Procurador o Procuradora General de la República, el Despacho del Viceprocurador o de la Viceprocuradora General de la República, la Unidad de Auditoría Interna, la Coordinación del Despacho, la Gerencia General de Asesoría Jurídica, la Gerencia General de Litigio, la Gerencia General Administrativa, la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia de Tecnología y Sistemas, la Gerencia de Administración, la Gerencia de Comunicación Corporativa, la Coordinación de Documentación y Biblioteca y la Coordinación de Archivo Central.

El Título II se refiere al Personal y al Funcionamiento de la PGR, es decir, hace referencia al personal de alto nivel, al personal de carrera y obrero de la Institución y al funcionamiento en general de la misma.

Por otra parte, cabe destacar como innovación de este Reglamento Interno la creación de un Consejo que estará conformado por el Procurador o Procuradora General de la República, por el Viceprocurador o Viceprocuradora General de la República y los o las Gerentes Generales, el cual se denominará Consejo de Dirección y Gerencia de la Procuraduría General de la República, a los fines de deliberar sobre los asuntos relacionados con el funcionamiento general de esta Institución.

A continuación se enumeran una serie de aspectos relevantes y novedosos relacionados al origen y valor del Reglamento Interno de la PGR:

En el Reglamento Interno está contenida la nueva estructura de la organización y las funciones y/o atribuciones de cada una de las unidades que la conforman. La estructura organizativa anterior ocasionaba un gran peso sobre la figura del Procurador, que debía ocupar mucho de su tiempo en atender necesidades relacionadas a los procesos claves y de apoyo de la Institución. El nuevo modelo descarga gran cantidad de este trabajo sobre el Viceprocurador, que atenderá esencialmente a las nuevas Gerencias Generales de Asesoría y Litigio; y el Gerente General Administrativo, que tiene a su cargo la coordinación de las gerencias de apoyo, siempre resaltando la importancia del trabajo coordinado entre todas las unidades de la organización.

El área legal, clave de la organización, se encontraba en un principio dividida de acuerdo a las diferentes especialidades del derecho (bienes y derechos patrimoniales, asuntos laborales, finanzas públicas, etc.), quedando ahora agrupadas en dos grandes

Gerencias, una de Litigio y una de Asesoría lo cual atiende a la misma naturaleza y distribución del trabajo.

En el Reglamento se dibuja un nuevo modelo de funcionamiento, que deja atrás la sectorización del trabajo que ocasionaba la formación de silos poco vinculados o aislados y una carga de trabajo desproporcionada. Este nuevo modelo se inspira en la filosofía del trabajo en equipo, lo cual posibilita la formación de analistas o especialistas integrales, tras recorrer un proceso de desarrollo de carrera no sólo vertical (entre cargos) sino también horizontal (entre equipos de menor o mayor complejidad).

En este reglamento no sólo se recogen las nuevas competencias otorgadas a la PGR mediante el nuevo Decreto Ley y distribuidas entre sus unidades legales, sino que también se incluyen el conjunto de responsabilidades que adquieren las unidades de apoyo, que obligatoriamente deben ser mucho más dinámicas y modernas.

La concepción de este nuevo modelo de funcionamiento es fruto del compromiso y la participación activa de los diferentes líderes de las unidades claves y de apoyo de la Institución.

Este nuevo modelo de funcionamiento también deja una mayor responsabilidad sobre los líderes de cada una de las unidades de la institución, que deben preocuparse por el desarrollo de su gente en el organismo.

5.2.-Del Estatuto del Personal

El Estatuto del Personal tiene como objetivo servir de guía o instrumento orientador de las políticas y estrategias de Recursos Humanos de la Institución. El hilo conductor utilizado para su elaboración responde a la desagregación de los diferentes procesos y subprocesos de Recursos Humanos. A diferencia del Estatuto de la Función Pública o de otros Estatutos de Personal de Instituciones Públicas, como el de la Contraloría General de la República, el de la Fiscalía General de la República, y la derogada Ley de Carrera Administrativa hoy Estatuto de la Función Pública, el mismo cuenta con una estructura lógica particular donde se establecen los principios y políticas del Sistema de Recursos Humanos de la Institución de acuerdo a los procesos que la integran, entre los que se incluyen: Provisión de Personal, Clasificación y Remuneración, Capacitación y Desarrollo de Carrera y Administración de Personal. El Estatuto cuenta con tres Títulos:

En el primer título del Estatuto sobre Disposiciones Generales se especifica: el marco de acción, la definición de funcionario o funcionaria de la Procuraduría tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción, los cargos de alto nivel y de confianza; y se hace referencia sobre la estabilidad de los funcionarios de carrera.

Seguidamente, en su Título II el Estatuto define y explica todo lo concerniente al Sistema de Recursos Humanos de la Institución haciendo énfasis en la responsabilidad de la Gerencia de Recursos Humanos como garante de las políticas y líneas generales en materia de personal. Durante este título se detallan aspectos sobre:

El subsistema de Provisión de Personal, cuyo objeto se centra en el reclutamiento, selección e ingreso del personal de la PGR, abarca aspectos como: la revisión de las necesidades de personal, los criterios de selección (concurso público), los requisitos de ingreso y la inducción del nuevo personal.

El subsistema de Clasificación y Remuneración que se orienta hacia el diseño y mantenimiento de los perfiles de cargos que integran la estructura organizativa así como a la remuneración base que le corresponde a cada ocupante de conformidad con el análisis, descripción y valoración de los cargos, lo cual constituye el fundamento de la equidad interna. En el estatuto se detallan aspectos importantes sobre el análisis y valoración de los cargos, así como lo que concierne a la administración de sueldos.

El subsistema de Capacitación y Desarrollo de Carrera donde se incluyen los criterios para la promoción del personal, el desarrollo de capacidades, aptitudes y habilidades y el proceso de evaluación de desempeño de los funcionarios o funcionarias de la Institución.

El subsistema de Administración de Personal que abarca el conjunto de trámites administrativos que se derivan del ingreso, permanencia y egreso del personal de la PGR. En este Capítulo del Estatuto se incluyen además la administración de los trámites de nómina y de los beneficios legales e institucionales de la Institución. El Estatuto hace referencia sobre aquellos beneficios que disfruta el personal (vacaciones y bono vacacional, bonificación de fin de año, prestaciones de antigüedad, jubilaciones, permisos remunerados y no remunerados, guarderías, prima de profesionalización, bono de permanencia, provisión de alimentos, ayuda por matrimonio, ayuda por nacimiento de hijos, viáticos, seguros de vida, HCM y funeraria, programa de estímulo al ahorro, servicio médico, prima por juguete, contribución anual para la adquisición de textos y útiles escolares y becas de estudio), sin perjuicio de todos aquellos beneficios contemplados en la Convención Colectiva vigente.

Por otra parte, en su Título III, el Estatuto incluye algunas situaciones administrativas especiales como la Comisión de Servicio, el Traslado, la Disponibilidad y los Permisos y Licencias.

Conviene precisar en relación con el Estatuto de Personal, los límites que el propio ordenamiento jurídico impone en la extensión de su regulación, y que fueron totalmente considerados en el momento de su elaboración.

En este sentido, tenemos que señalar que la Ley del Estatuto de la Función Pública constituye el marco legal general dirigido a regular las relaciones de servicio público entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales.

Este instrumento comprende, de una parte, lo relativo al sistema de dirección y de gestión de la función pública, así como la articulación de las carreras públicas y, de otra, el sistema de administración de personal, que incluye la planificación de los recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de carrera, evaluación de méritos, ascensos,

traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro, según lo dispuesto en el artículo 1 de la mencionada Ley.

No obstante, dicha Ley consagra excepciones para su aplicación. Así, en el párrafo único del artículo antes citado, enumera algunos funcionarios públicos – entre ellos los funcionarios de la Procuraduría General de la República -, que se encuentran excluidos de la aplicación de la Ley y, en su artículo 2, establece que sólo por leyes especiales podrán dictarse estatutos para determinadas categorías de funcionarios o para aquellos que presten servicio en determinados órganos o entes de la Administración Pública. Sin embargo, cabe observar que constituye un reiterado principio en materia funcionarial, que en lo no regulado en el régimen especial, se aplicará de manera supletoria lo establecido en el régimen general, que en el presente caso, es la mencionada Ley del Estatuto de la Función Pública.

Igualmente, el propio Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la PGR, establece en su artículo 47 que su sistema de la carrera, se basa en los principios constitucionales, las disposiciones de dicho Decreto Ley, el Estatuto correspondiente y supletoriamente por la Ley que rige la función pública.

Lo anterior adquiere especial relevancia en cuanto a la tipificación de las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus deberes y obligaciones y sus correlativas sanciones, así como en lo relativo al procedimiento disciplinario correspondiente, toda vez que tales aspectos se encuentran subordinados al principio de legalidad formal, en observancia de la garantía enunciada en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución y según lo dispuesto en el numeral 32 del artículo 156 ejusdem, los cuales son del siguiente tenor:

“**Artículo 49.** El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

(Omissis)

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

(Omissis)”.

“**Artículo 156.** Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(Omissis)

32. La legislación en materia de derechos y garantías constitucionales; la civil; mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos...

(Omissis)”.

Las normas constitucionales transcritas constituyen una severa limitación al Estatuto de Personal de la PGR, ya que en el mismo no se podría abarcar aspectos propios de la reserva legal, como lo relativo a las sanciones y procedimientos.

De allí que, el artículo 2 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, permite el establecimiento de regímenes especiales a categorías de funcionarios en razón de la especificidad de sus funciones o por la prestación de servicios en un determinado órgano o ente. Por tanto, dicha excepción no es absoluta sino relativa, toda vez que existen aspectos propios de la condición de funcionario público que podrían no estar desarrollados en la normativa especial que los rige o que sencillamente no son susceptibles de desarrollo sublegal, casos en los cuales se deben aplicar las disposiciones de la Ley del Estatuto de la Función Pública.¹⁸

Junto al Reglamento Interno, el Estatuto se convierte en el marco legal que sustenta el funcionamiento de la Procuraduría General de la República (Estructura-Capital Humano) así como de las estrategias y políticas de Recursos Humanos de la Institución.

5.3.-De la Escala de Sueldos y Salarios

El desarrollo de productos como el Manual Descriptivo de Cargos de la Procuraduría y el Sistema de Valoración de Cargos, crean las bases para la elaboración de las Escalas de Sueldos y Salarios de la Institución, lo cual consolida un Sistema de Clasificación y Remuneración.

La Escala de Sueldos se realizó atendiendo a los principios de equidad interna y competitividad externa. La equidad interna, igual salario para igual trabajo, se alcanza mediante el proceso de valoración, es decir, la asignación de tasas salariales de un determinado cargo se realiza en función de la complejidad y naturaleza del mismo. La competitividad externa consiste en adecuar los niveles salariales a la realidad del mercado, es decir el sueldo debe ser lo suficientemente competitivo para que el funcionario o funcionaria de la Procuraduría General de la República, se sienta motivado y justamente recompensado con referencia al mercado externo. Si se pretende convertir a la Procuraduría en una *institución modelo* cuyo funcionamiento se asemeje al de un escritorio jurídico de avanzada, se debe contar con un sistema de compensación competitivo.

Vale la pena destacar que el incremento de la escala con referencia a la vigente (35%), no tiene una incidencia presupuestaria mayor, todo ello si tomamos en cuenta la evaluación del personal donde se logró definir los funcionarios que no cumplen con los nuevos perfiles exigidos por los cargos y que no son requeridos por la Institución.

¹⁸. En el mismo sentido puede verse; Dictamen de la Procuraduría General de la República de fecha 13 de diciembre de 2001. Caso Estatuto de Personal del Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, Oficio N° GGAJ 1080.

IV. CONCLUSIONES

El desarrollo de proyectos de reorganización u optimización no es tarea fácil, múltiples son las causas por las cuales se inician, algunos planificados otros simplemente obligados por circunstancias que escapan de la propia dinámica interna de la organización, como lo puede ser la realidad del contexto que la determina e impacta. Durante el presente artículo hemos tratado de mostrar al lector cada una de las variables y dimensiones de un modelo de reorganización, en primer lugar partiendo de algunas consideraciones teóricas para seguidamente describirlo paso a paso durante el proyecto de reorganización de la Procuraduría General de la República. Aunque no existe una receta y una serie de pasos a seguir para el desarrollo de proyectos de esta naturaleza, nuestra intención ha sido sistematizar en lo posible esta difícil tarea pero estamos claros, ya que sería pretencioso y hasta ingenuo de nuestra parte, que el inicio de estos proyectos, su evolución e implantación dependerá de muchas variables que en muchos casos resultan difícil controlar.

Esta situación resulta palpable en la Administración Pública donde los elementos del contexto, especialmente aquellos relacionados con el ordenamiento jurídico vigente, hacen realmente complejo el proceso de este tipo de proyecto. Los ejemplos están a la orden del día, al indagar un poco sobre la experiencia de algunos organismos pertenecientes al sector, nos encontramos con casos realmente curiosos, de reorganizaciones perennes y de incluso gran frustración por parte de algunos de los responsables de su ejecución. Creemos que este trabajo puede servir de referencia a otras instituciones u organismos que se enfrentan a proyectos de esta índole por cuanto se ha podido comprobar la aplicabilidad de un modelo teórico en una realidad compleja .

Uno de los elementos más importantes durante el desarrollo de cualquier proyecto de transformación es la Gerencia del Cambio. En el caso de la PGR, la resistencia y traumas del cambio fueron controlados de manera inteligente mediante la definición de una estrategia de implantación y de comunicación. Sin duda, la transformación afecta la cultura de la Institución, la cual debe ser transmitida a los empleados, aclarando el nuevo modelo de funcionamiento y lo que la Institución espera de ellos.

Otro aspecto relevante es el rol de deben jugar los líderes del proyecto y algunas de las unidades claves de la organización cuyo papel se centra en convertirse en los catalizadores de la estrategia de cambio, diseñando estudios de diversa índole y midiendo y comunicando las expectativas de la Institución y de sus miembros. Este es el caso de la Gerencia de Recursos Humanos junto a la Gerencia de Comunicación Corporativa.

De la misma manera, las organizaciones deben entender que los procesos de cambio son dinámicos y estar atentas y dispuestas al desarrollo, actualización y aplicación de las diversas herramientas necesarias para la correcta gestión de las organizaciones, resaltamos esto ya que en muchos casos dichos proyectos, al

considerarse, como concluidos se quedan rezagados y en ciertos casos son olvidados o echados a un lado, lo cual representa un riesgo común que desgasta mucho a las organizaciones.

Los proyectos de reorganización en el sector público o privado deben ser realistas, planificados, con un alcance determinado por objetivos específicos, y un tiempo de ejecución estimado. En materia de organizaciones públicas, las pautas las determina el ordenamiento jurídico, por lo que puede suceder que las reformas en él mismo, sean factores generadores de dichos procesos. Igualmente, puede suceder lo inverso, es decir, que el alcance de un determinado proyecto de reorganización implique la necesidad de reformas en el marco jurídico. En la práctica, los procesos de reorganización en la Administración Pública, suelen estancarse en el nombramiento mediante Decreto o Resolución (dependiendo del órgano o ente) de una Comisión netamente asesora, encargada de entregar un informe final contentivo de las observaciones pertinentes. No obstante, en la mayoría de las ocasiones dichas entregas son diferidas o simplemente no son ejecutadas las medidas pertinentes. Quizás, lo que presenta más dificultad en la ejecución de un proyecto de este tipo, sea lo concerniente a la reducción de personal, motivado a varias razones. Primero, porque la misma exige un estudio objetivo y detallado del capital humano, así como el cumplimiento de una serie de requisitos legales, de los cuales depende el éxito de un proceso de reorganización. Segundo, por el efecto político y humano que involucra una decisión de este tipo. Lo paradójico es que la mayoría de los analistas coinciden en señalar la necesidad de reducir el tamaño del Estado, y por ende su capital humano. No obstante, la práctica enseña que los gerentes públicos son renuentes a asumir esta responsabilidad, y prefieren retrasar la decisión esperando un momento más adecuado, que en la mayoría de los casos nunca llega, ya sea porque el contexto exterior no mejora, o porque sencillamente se cambia a la autoridad respectiva.

La Administración Pública como entramado burocrático de la ejecución del poder, suele recibir críticas de los destinatarios a quienes debe su razón de ser. Es generalizada la opinión adversa, al momento de evaluar las gestiones públicas. No obstante, eso no debe extrañarnos, no por el hecho de que sea verdad, sino porque es propio de la naturaleza humana situarse en posiciones críticas. Lo curioso es que muchos de éstos “críticos destructivos”, resultan ser extremadamente ineficientes al momento de asumir responsabilidades en la gerencia pública. No es nuestra intención aquí justificar nada ni a nadie. Todo lo contrario, se trata de observar un fenómeno que no es nuevo, y que se presenta en la mayoría de las sociedades contemporáneas. Los responsables de asumir posiciones en la gerencia pública, deben evaluar con el debido respeto el legado de la gestión precedente. La única manera de avanzar es retomando lo que nos dejan y mejorarlo. Ciertamente, esto varía dependiendo de la organización, pero siempre se podrán encontrar aspectos positivos, especialmente en el recurso humano. De manera que, no se trata de continuar con las urgencias pendientes o completar los cargos vacantes, es más que todo un problema de actitud organizacional. De lo que se trata es de tomar un testigo

para un relevo, eso sí con la pretensión de mejorar al anterior en el recorrido que nos toca, pero conscientes de que todos participamos en la misma carrera.

Finalmente nos atrevemos a proponer que los proyectos anunciados por la dirigencia del sector público para su reorganización pueden abordarse tomando como referencia este modelo. atendiendo especialmente al aspecto integral del mismo, que permitan la transformación de estos organismos sobre un eje común y una coherencia indispensable para alcanzar los niveles de eficiencia deseados.

V.-BIBLIOGRAFÍA

- BECKHARD, Richard y Reuben Harris (1998); "Transiciones organizacionales: Administración del Cambio"; Editorial Addison-Wesley Iberoamericana.
- BIASCA, Rodolfo (1998); "Resizing: Reestructurando, replanteando y recreando la empresa para lograr competitividad"; Ediciones Macchi, 6ta edición.
- BONILLA, Josué (1997); "Sistemas de Información y Recursos Humanos". Departamento de Estudios Laborales, UCAB.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Gaceta Oficial No 5.453 (extraordinario) del 24 de marzo de 2000.
- Constitución de la República de Venezuela (1961). Gaceta Oficial No 662 (extraordinario) del 23 de enero de 1961.
- CUESTA, Félix (1998); "La Empresa Virtual"; Edit. Mc Graw Hill.
- CHIAVENATO, Idalberto (2000); "Administración de Recursos Humanos". Editorial Mc. Graw Hill, 5ta Edición, Bogotá.
- DAVIS, Margaret y David Weckler (1996); "A Practical Guide to Organization Design"; Editorial Crisp Learning, Menlo Park, California.
- Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001). Gaceta Oficial No 5.554 (extraordinario) del 13 de noviembre de 2001.
- Decreto de Creación de la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional. Gaceta Oficial No 37.530 del 18 de Septiembre de 2002.
- Estatuto de Personal de la Procuraduría General de la República (2002). Gaceta Oficial No 37.519 del 3 de septiembre de 2002.
- FERNANDEZ, Manuel y José Sánchez (1997); "Valoración de Puestos de Trabajo"; Editorial Díaz de Santos, Madrid.
- GALLEGO, A. (1971); "Derecho General de Organización"; Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- GARCÍA, Gustavo (2000); "Resistencia al Cambio por el Desarrollo de Sistemas de Información Gerencial en el área de RRHH"; UCAB, Caracas.
- GARCÍA-TREVIJANO, J. (1967); "Tratado de Derecho Administrativo"; Revista de Derecho Privado, Madrid.
- GATES, Bill (1999); "Los Negocios en la Era Digital"; Plaza y Janés Editores, S.A.

-
- HARRINGTON, James y otros (2000); "Project Change Management: Applying Change Management to Improvement Projects"; Editorial McGraw-Hill.
- JOYANES, Luis (1998); "Cibersociedad: Los retos sociales ante un nuevo mundo digital". Editorial Mc Graw Hill, Madrid.
- KAPLAN, Robert y David Norton (1997); "Cuadro de Mando Integral: The Balanced Scorecard"; Editorial Gestión 2000, Barcelona.
- Ley del Estatuto de la Función Pública (2002). Gaceta Oficial del 6 de septiembre de 2002.
- Ley Orgánica de la Administración Pública (2001). Gaceta Oficial No 37.305 del 17 de octubre de 2001.
- MOLES CAUBET, A. (1997); "Estudios de Derecho Público"; Instituto de Derecho Público, UCV, Caracas.
- NADLER, David y Michael Tushman (1999); "El diseño de la organización como arma competitiva"; Oxford University Press, México.
- NAVARRO, Thomas (2000); "Restructuring your Organization: A Reorganization Guide"; Lakewood.
- OFICINA CENTRAL DE PERSONAL (1994); "Manual Descriptivo de Clases de Cargos"; República de Venezuela, Presidencia de la República.
- PAREJO, L. y otros (1996); "Manual de Derecho Administrativo"; Editorial Ariel S.A., Volumen 1, Barcelona.
- PEÑA SOLIS, José (2001); "Manual de Derecho Administrativo"; Colección de Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Volumen 2, Caracas.
- PONTE, Jorge (1999); "El management en el Siglo XXI (Arthur Andersen)"; Editorial Granica, Buenos Aires.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUT (2000); "Project Management Body of Knowledge".
- Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República (2002). Gaceta Oficial No 37.468 del 19 de junio de 2002.
- RIUTORT, Matías (2002); "La pobreza en el trienio 1999-2001"; Revista Temas de Coyuntura No 45, IIES, UCAB.
- ROBBINS, Stephen (2001); "La Administración en el Mundo de Hoy"; Editorial Prentice Hall, México.
- SALINAS, Alberto (1975); "La Reforma Administrativa"; Fondo de Cultura Económica, México.
- SÁNCHEZ, César (2001); "Manual de Equipos de Trabajo"; Consultores Gerenciales, C.A., Caracas.
- TAPSCOTT, Don y Art Caston; "Cambio de Paradigmas Empresariales"; Editorial Mc. Graw Hill, Santa Fe de Bogotá.
- The Price Waterhouse Change Integration Team (1995); "El Cambio Óptimo: Las mejores prácticas para transformar su empresa".
- URQUIJO, José Ignacio (2001); "Teoría de las Relaciones Industriales". UCAB.