

# TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

---

## VOLUMEN 4

- Módulo III: Reorganización:
- Unidad I: Introducción  
Condiciones y Fases para Desarrollar  
Procesos de Reorganización
  - Unidad II: Diseño Organizacional
  - Unidad III: Metodología para la Elaboración de  
Manuales de Organización

PROYECTO SUBREGIONAL  
DE DESARROLLO  
DE LA CAPACIDAD GERENCIAL  
DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

NUMERO PSDCG-T.10

---



OPS



OMS



PNUD

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

- \* Lic. José María Marín
- \* Lic. Armando Melgar
- \* Ing. Carlos Castaño

LA REVISION EDITORIAL FUE REALIZADA POR:

- \* Dr. Luis Asdrubal Arcila, OPS/OMS
- \* Lic. Omer Robles, OPS/OMS

Ejemplares de esta Publicación puede obtenerse en:

- \* Organización Panamericana de la Salud  
Aten. Proyecto Subregional de Desarrollo de  
la Capacidad Gerencial de los Servicios Salud  
Apartado Postal 383  
Guatemala, Guatemala, C.A.
- \* Pan American Health Organization - Att. HSD  
525 Twenty-Third Street, N.W.  
Washington, D.C. 20037  
U. S. A.

TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
PSDCG-T.10

VOLUMEN 4

INDICE

<b>MODULO III:</b>	<b>REORGANIZACION</b>	
	INTRODUCCION	1
<b>UNIDAD I</b>	<b>CONDICIONES Y FASES PARA DESARROLLAR PROCESOS DE REORGANIZACION</b>	
	1. Características del Proceso	1
	1.1 Forma parte del proceso global del Desarrollo Institucional	1
	1.2 Parte de una conciencia colectiva de la necesidad de cambio	1
	1.3 Se incia en la cúspide de la jerarquía y debe ser penetrante a todos los niveles y áreas	1
	1.4 Obedece a una racionalidad técnica	2
	1.5 Está condicionado al proceso de planificación institucional	2
	1.6 Se ejecuta con participación plena	3
	1.7 Conjuga los enfoques técnico y político	3
	1.8 Congruencia con el marco legal y el modelo de la Administración	3
	2. Fases del Proceso	4
	2.1 Ubicación del contexto de desarrollo del proceso de reorganización	4
	2.2 Planificación del proceso	4
	2.3 Revisión de antecedentes	5
	2.4 Revisión del marco legal vigente	5
	2.5 Análisis funcional	5
	2.6 Validación del nivel político	6
	2.7 Adoptar criterios sobre niveles de autoridad	6
	2.8 Caracterización de niveles	7
	2.9 Retroalimentación del nivel político	7
	2.10 Diseño de opciones de estructura	7
	2.11 Aprobación del nivel político	8
	2.12 Desarrollo de la estructura aprobada	8
	2.13 Implantación	8

## UNIDAD II DISEÑO ORGANIZACIONAL

1. Concepto	1
2. Definición del Ambito del Diseño Organizacional	2
3. Enfoques Convencionales del Diseño Organizacional	4
4. Enfoque Sistémico - Situacional del Diseño Organizacional	8
5. Aplicando los Conceptos de Diferenciación e Integración al Diseño Organizacional	12
6. Diseñar Dispositivos Integradores	19
7. Definir Criterios de Funcionamiento	28

## UNIDAD III METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE MANUALES DE ORGANIZACION

1. Introducción	1
2. Proceso Participativo de Elaboración de Manuales de Organización	3
2.1 Identificación de contextos	4
2.2 Identificación de información del contexto	5
2.3 Selección de la información identificada	6
2.4 Procesamiento de la información seleccionada	7
2.5 Redacción de objetivos	9
2.6 Redacción de funciones	10
2.7 Clasificación de funciones	11
2.8 Tipo y ámbito de autoridad	12
2.9 Relaciones de coordinación	13
2.10 Departamentalización	14
2.11 Marco de Referencia	14
3. Revisión y Compatibilización de Propuestas	15
3.1 Verificar que no existe duplicación de funciones	15
3.2 Verificar que el contenido del objetivo y de las funciones esté acorde al área y al nivel de la repartición	16
3.3 Verificar que las funciones correspondan con el objetivo de la repartición	17
3.4 Depurar la redacción de las funciones	17
3.5 Verificar la complementariedad de las funciones entre las reparticiones	18
4. Terminología y ejemplos	20
4.1 Verbos para identificar los niveles administrativos	20
4.2 Estandarización de Términos	21
4.3 Ejemplos de Aplicación de la Metodología de Elaboración de Manuales de Organización	24

## REORGANIZACION

## INTRODUCCION

El material que antecede, partiendo de la teoría organizacional integrada, ofrece un modelo de análisis de la organización. Análisis que no es un fin en sí mismo, sino que se realiza con la preocupación y el propósito de mantener a la organización en permanente adecuación para el cumplimiento de sus objetivos, en respuesta a cambiantes necesidades y demandas del ambiente en que está insertada.

Con el instrumental aportado, la gerencia de las instituciones de salud, en sus diferentes niveles, está en condiciones de diagnosticar científicamente la situación imperante, tanto en función de la misión social de la organización en el ambiente, como de su estructura y de sus sistemas de funcionamiento, y en función de las motivaciones, actitudes y principios de quienes integran la organización. Gracias a ese diagnóstico es factible hacer juicios objetivos sobre el estado de "salud" que goza el organismo en cuestión.

La metodología y el instrumental mencionados vienen a incrementar la capacidad gerencial para reaccionar en forma apropiada y efectiva a los requisitos mutables del medio ambiente dinámico y para controlar el desgaste interno organizacional; las dos justificaciones plenas de la necesidad de reorganización, dado que la obsolescencia quiebra el principio de adecuación de los medios a los fines institucionales, o sea, de la organización a la finalidad social para la que fue creada la institución.

La reacción gerencial, a partir de la conciencia de los problemas existentes, es formular planes de tratamiento sistemático que mejoren la "salud" organizacional y, consecuentemente, la productividad, eficiencia y eficacia del organismo.

El tratamiento sistemático lo constituyen las intervenciones activas para efectuar cambios deliberados sobre bases continuas de un proceso de adecuación. Intervenciones que cubren una escala desde la reorganización hasta capacitación para el mejor desempeño de las funciones.

En este módulo se presenta algunas consideraciones y metodologías sobre las intervenciones de reorganización.

Cuando se habla de reorganización, de inmediato suele pensarse en el ajuste de la gráfica organizacional, conocida más comúnmente por "organigrama"; como resultado de esta relación se llega a creer que contando con un buen organigrama se está adecuadamente organizado y, por lo tanto, en condiciones de aprovechar en forma óptima los recursos y posibilidades disponibles para cumplir los objetivos institucionales. Así como la fotografía no "es" la persona, ni la radiografía "es" la anatomía del individuo, tampoco el organigrama "es" la organización; en el mejor de los casos representa su estructura. Estructura que la organización necesita revisar periódicamente para adaptarla a los requerimientos del ambiente.

La decisión de reorganizar una institución de salud es un hecho bastante frecuente, y puede decirse que generalmente improvisada por urgencias políticas contingentes, que definen la incorporación de unidades surgidas por un problema prioritario, o por un vacío en la organización, o por los nuevos enfoques administrativos o tecnológicos.

En primer lugar, la reorganización debe entenderse como un proceso político-técnico que la institución recorre para lograr sus objetivos.

Seguidamente, hay que mencionar que el proceso de reorganización es una acción de desarrollo, que ha de tener intencionalidad explícita de adecuación y ser eminentemente participativa.

Todo proceso de reorganización ha de responder a propósitos de autorrealización institucional y a coyunturas concretas que le dan características peculiares.

En síntesis, toda reorganización se ha de concebir como un proceso de adecuación integral de una unidad administrativa o de una institución a los requerimientos de sus objetivos y estrategias de actuación en su contexto socio-político, tecnológico y epidemiológico.

Tradicionalmente, las reorganizaciones en las instituciones de salud han respondido a impulsos de nuevos equipos directivos sin una clara determinación de la necesidad de efectuar cambios, sino más bien por el prurito de ajustar los organigramas con el propósito de acomodar las piezas en una estrategia de control del poder. Así se realizan sobre el organigrama y la planilla de personal exclusivamente, y mediante cabildeos del grupo que ostenta el poder. En el mejor de los casos se reducen a cambios superficiales en las estructuras tendientes a "curar los síntomas" de la ineficiencia o del malestar.

Tales prácticas no se compatibilizan con la concepción que se ha adoptado y expuesto sobre la organización, como recurso básico para el cumplimiento de la misión social que le corresponde a la institución, y con la dimensión integrada de sistema orgánico que se ha presentado. Ambos aspectos implican que cualquier reorganización tiene como referencia a los objetivos institucionales y que dicho proceso de cambio ejerza su impacto en la estructura, en el funcionamiento y en las motivaciones personales, para perfeccionar las relaciones entre éstos, de forma que se mejore la vinculación de la organización con su ambiente externo.

Antes de que pueda iniciarse un proceso de reorganización, tanto dentro de un plan de cambio o como acción de coyuntura, es preciso tomar conciencia de los desafíos y dificultades que amenazan la supervivencia de la organización o de las que pueden conducir a la "calcificación" del organismo y, consecuentemente, a la obsolescencia final.

La reorganización comienza por la revisión de los objetivos y estrategias generales de la institución, los cuales tienen una relación directa con las necesidades y demandas del contexto socio-político, los recursos y la tecnología disponibles y el momento y lugar donde la organización actúa. Seguidamente, para el aprovechamiento óptimo de los recursos y su transformación en servicios, se estructuran las funciones y actividades, y de esto se desprenderá la división del trabajo, y la integración de la autoridad, y la consecuente definición de responsabilidades. Estas definiciones se complementan con las determinaciones de los mecanismos de coordinación. Cuando todo lo anterior existe, más allá de un manual u organigrama, se cuenta con una organización, aplicable a un espacio y tiempo; por lo que debe someterse a una actualización periódica mediante el diseño de "estructuras temporales adaptativas".

La reorganización, si se pretende que sus resultados tengan permanencia en el tiempo, debiera ser el fruto de un detenido análisis de propuestas alternativas, que contemplarán una relativa estabilidad estructural compatible con el acontecer político y social de los países.

Por lo que no es dable pretender diseñar y proponer una organización institucional de largo alcance; no obstante, es sensato tratar que las estructuras que se propongan y aprueben, tengan ya elementos significativos para la absorción de los cambios obligados que surgen en los campos socio-político, tecnológico y epidemiológico. Por este camino, se evitaría pagar el precio político y burocrático que tiene toda modificación de la estructura de una institución de salud.

Planteada en éstos términos y asumida la reorganización como reto y responsabilidad gerencial, se ofrece algunos lineamientos para realizarla con dicho enfoque, con sustentación en la técnica de diseño organizacional, y se aporta una metodología para elaborar, en forma participativa, los manuales de organización que concreten y formalicen los cambios productos de la reorganización.



## CONDICIONES Y FASES PARA DESARROLLAR PROCESOS DE RE-ORGANIZACION

### 1. Características del Proceso

Las características fundamentales que deben procurarse en cualquier proceso de reorganización son las siguientes:

#### 1.1 Forma parte del proceso global del Desarrollo Institucional

Dado que el Desarrollo Institucional, en su enfoque de proceso de cambio planificado, considera a la organización como uno de los factores condicionantes básicos; la reorganización es parte de ese proceso de cambio en referencia a los objetivos de desarrollo que la institución tenga; lo cual implica la revisión y la introducción de nuevos modelos, para readecuar la estructura y el funcionamiento a los requerimientos del ambiente.

La reorganización implica un diagnóstico sistemático de la organización, el desarrollo de un plan estratégico para su mejoramiento, y la movilización de recursos para llevar a cabo y mantener dicho esfuerzo de cambio planificado.

#### 1.2 Parte de una conciencia colectiva de la necesidad de cambio

Los cambios en una organización no suelen ser efectivos cuando son llevados a cabo por una voluntad individual o para mejorar la eficiencia en abstracto. La necesidad de revisión de la organización obedece generalmente a un consenso de diferentes niveles organizacionales, que han tomado conciencia de la inadecuación de la organización en relación a su misión institucional, y consecuentemente se comprometen en un esfuerzo global orientado a crear condiciones organizacionales que mejorarán la capacidad operativa de la institución para lograr los objetivos de su misión.

#### 1.3 Se inicia en la cúspide de la jerarquía y debe ser penetrante a todos los niveles y áreas

La reorganización tiene que contar con el respaldo del conocimiento y la decisión de la alta dirección, en donde empieza y desde donde fluye hacia abajo en la

forma tradicional en que bajan las directrices y se asigna la autoridad y las responsabilidades. De forma que no puede aislarse en ciertos elementos de la organización, sino que ha de generalizarse en todo su ámbito, empezando por los niveles directivos, para involucrar en alguna forma a todos los integrantes en el esfuerzo institucional.

En la reorganización la alta gerencia tiene una función particular estableciendo los objetivos, controlando el proceso y sus resultados, y apoyando las actividades y los métodos seleccionados para lograr los propósitos del proceso.

#### 1.4 Obedece a una racionalidad técnica

Puesto que la introducción del cambio se hace en referencia a objetivos de desarrollo institucional, y no a criterios de intereses personalistas, es necesario dar a la reorganización un enfoque técnico de respuesta racional a las necesidades institucionales, a partir de las directrices de la cúspide jerárquica, producto de su reacción al diagnóstico de inadecuación técnicamente efectuado. Esta racionalidad técnica incluye la justificación política -en su más profunda acepción- de la reorganización.

La reorganización así deseada logra sus objetivos por medio de intervenciones planificadas que aplican los conocimientos de las ciencias gerenciales, administrativas y del comportamiento.

#### 1.5 Está condicionado al proceso de planificación institucional

Siendo la organización un medio para el desarrollo de los planes y el logro de los objetivos institucionales, la reorganización conlleva también la necesidad de que esta se realice en conexión con la planificación institucional, que irá indicando las orientaciones y estrategias de actuación del organismo, y los requerimientos de la adecuación organizacional.

Además toda reorganización está implicando un cambio de la entidad total, como lo es una modificación en la cultura o en la estrategia gerencial de la institución; aunque solamente se aplique a subpartes de la organización, por el concepto de "sistema", el cambio repercutirá en el resto de la organización, y por ello modificará en alguna forma el perfil institucional frente a su medio ambiente.

### 1.6 Se ejecuta con participación plena

Es decir que todos los grupos en la organización tienen que asumir su parte para alimentar adecuadamente al proceso de reorganización, no con afán arrivista ni criterio oportunista, sino con la aportación tecnicada y ordenada. La implantación de cambios en las organizaciones inevitablemente implica cambiar conocimientos, actitudes y conductas, pero esto no puede realizarse en el vacío, requiere la participación de todas las partes involucradas.

En la orientación de la participación es importante canalizarla hacia la colaboración constructiva, evitando la competencia entre las unidades interdependientes; uno de los mayores obstáculos para llevar a buen término los esfuerzos de reorganización es la cantidad de energía no funcional gastada en competencia inapropiada, que no es útil, sino estorbo, para la ejecución del cambio planificado.

### 1.7 Conjuga los enfoques técnico y político

La decisión de iniciar un proceso de reorganización así como las propuestas que para ello se hagan han de responder tanto a criterios políticos como técnicos, por lo que no puede pretenderse su ejecución fundamentada en un sólo enfoque, sino en la síntesis de ambos intereses. El resultado de la interacción y mutua retroalimentación de los dos enfoques dará al trabajo de reorganización la consistencia y viabilidad necesarias.

### 1.8 Congruencia con el marco legal y el modelo de la Administración Pública vigentes

La reorganización ha de hacerse dentro del espacio que el marco legal, que regula a la institución, permita. Solo dentro de este espacio el proceso de reorganización es factible. Asimismo, se deben tomar en cuenta los parámetros que el país tiene sobre la organización y el funcionamiento de la administración pública, pues éstos condicionan la tecnología y las alternativas que pueda seleccionarse para la reorganización.

## 2. Fases del Proceso

El proceso de reorganización, además de un cambio planificado, es siempre un proceso de aprendizaje organizacional, puesto que tal proceso de cambio exige la reeducación del organismo. En este sentido es pertinente analizar la dinámica de dicho proceso.

Las fases que en un proceso de reorganización se condieran necesarias son las siguientes:

### 2.1 Ubicación del contexto de desarrollo del proceso de reorganización

Puesto que el proceso de reorganización es una acción de desarrollo organizacional, contiene una fuerte intención de introducción de cambios sustanciales en la organización; por ello es importante manifestar las razones que lo fundamentan, sean éstas de orden político nacional, o bien que obedecen a una nueva visión de desarrollo de las autoridades institucionales. Cualquiera que sea el caso, deberá conocerse su intencionalidad y su dimensionamiento, con el propósito de desvanecer resistencias administrativas, mala interpretación y mal uso de las oportunidades que representa, y para obtener la aceptación y legitimación como proceso de cambio.

### 2.2 Planificación del proceso

Consiste en la identificación de los responsables, actores y niveles administrativos que participarán en el proceso, así como el programa de actividades principales a realizarse. Es menester en este punto manifestar los objetivos de la reorganización que se pretende introducir para aclarar su impacto interno. Se trata de concertar una metodología de acción en apoyo al proceso. Los cambios efectivos de organización son siempre fruto de planes bien formulados.

sobre todo se busca identificar las funciones que habiendo sido importantes hayan perdido su significado, pero que continúen como actividades "importantes", actividades innecesarias que deben ser eliminadas, o aquellas que son necesarias y no están previstas por lo que no se ejecutan o se realizan en forma casual; también se analizará qué agrupaciones de funciones históricamente sostenidas ya no tienen razón de ser y cuales otras son significativas para el desempeño adecuado.

El análisis de las funciones necesarias para lograr los objetivos institucionales revela cuáles actividades es preciso efectuar, qué clases de actividades deben ir asociadas y qué posición debe darse a cada conjunto de actividad dentro de la estructura de la organización.

De ahí surge una propuesta de división del quehacer institucional en áreas de especialidad (agrupaciones de actividades aplicando los criterios de división del trabajo y complementariedad) (1).

#### 2.6 Validación del nivel político

Elaborada una propuesta de división funcional del trabajo en la organización, es necesario conocer las impresiones del nivel político en cuanto a la propuesta que considera las áreas y sus subdivisiones, y que determinarán la ubicación horizontal de las unidades.

#### 2.7 Adoptar criterios sobre niveles de autoridad

Una vez validada por el nivel político la propuesta técnica sobre las áreas, se deberá discutir el criterio para definir los niveles para jerarquizar la autoridad.

---

(1) Para esta tarea es necesario conocer las técnicas de diseño estructural, sobre las cuales se presenta una síntesis en la próxima Unidad de este Módulo.

Este quizás sea el aspecto más creativo desde el punto de vista técnico; ya que se trata de adoptar un modelo básico que responda a las preguntas básicas de ¿cuántos niveles son intrínsecamente diferenciables entre sí? ¿qué contenido de autoridad se le asignará a cada nivel? (2).

#### 2.8 Caracterización de niveles

Con base en el modelo adoptado de niveles de autoridad, se establece los niveles organizacionales, identificando el grado de decisión-información que le corresponde a cada uno y caracterizando el aporte genérico de su actuación gerencial.

#### 2.9 Retroalimentación del nivel político

La propuesta de niveles organizacionales y sus competencias se discutirán con el nivel político, no sólo para conocer sus criterios, sino para adoptar las decisiones sobre los cambios que sean pertinentes.

#### 2.10 Diseño de opciones de estructura

Validada la caracterización de niveles, se elaborará las propuestas de estructura que agrupe todas las funciones en áreas y éstas sean jerarquizadas en niveles; de forma que cada unidad organizacional esté perfectamente ubicada en un área y un nivel de la estructura, y tenga asignada su tema de competencia y el grado de autoridad en dicho tema. Para el diseño estructural puede ser de utilidad la síntesis aportada más adelante en este Módulo sobre dicha técnica.

- 
- (2) Para profundizar en este tema y conocer una propuesta de modelo general de niveles, véase el Módulo I: Teoría de la Organización de las Instituciones de Salud.

### 2.11 Aprobación del nivel político

Al tener las opciones de estructura, se presentarán al nivel político para exponer las ventajas y desventajas de cada una de ellas, con el propósito de facilitarle la decisión de selección.

### 2.12 Desarrollo de la estructura aprobada

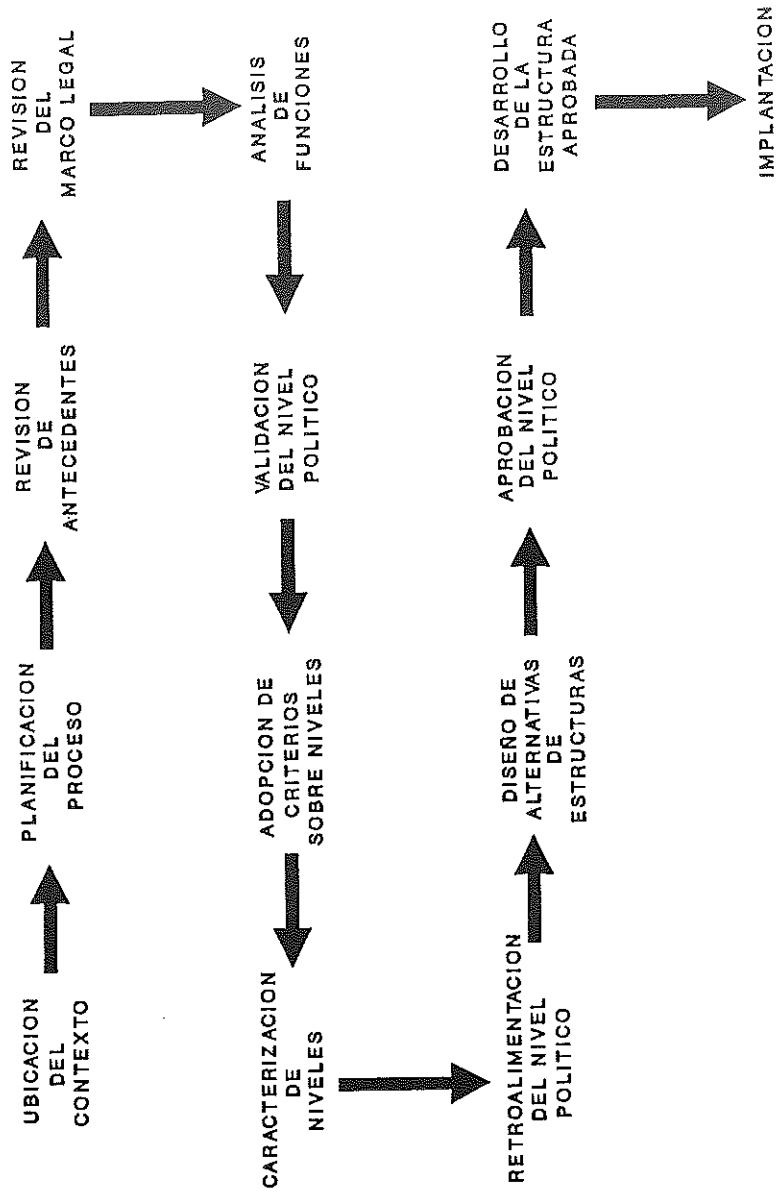
Aprobada la nueva estructura, se iniciará el proceso de instrumentación, el cual consistirá en la producción del marco formal para legitimar la nueva organización. Desde el punto de vista técnico administrativo, se elaborará los respectivos manuales de la organización, para lo cual se aporta una metodología, en la Unidad III de este Módulo.

### 2.13 Implantación

El proceso de reorganización no termina con la definición, publicación y difusión del Manual de Organización. Precisamente, a partir de ese momento, se debe emprender un proceso tendiente a efectuar los ajustes requeridos para poner en ejecución el marco formal contenido en los manuales de organización, haciendo los cambios de ubicación de unidades y reasignación de funciones; además, probablemente será necesario revisar también la nómina de personal, las descripciones de puestos, la ley de salarios, el presupuesto; hacer capacitación del recurso humano en las nuevas funciones, revisión del manual de codificación de unidades orgánicas, manual de codificación de correspondencia, actualización de los códigos empleados por el sistema de información institucional; así como efectuar una redistribución de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a fin de que sean congruentes con las nuevas funciones y responsabilidades, etc.

Véase la Gráfica 1.

PROCESO DE REORGANIZACION





## DISEÑO ORGANIZACIONAL

## 1. Concepto

La técnica del diseño organizacional se ha convertido en un tema de mucho interés para la gerencia, y su conocimiento es una necesidad en el contexto de la capacidad gerencial.

Usualmente el concepto de diseño organizacional se ve ligado más con las transformaciones del cuerpo estructural; o cuando mucho, a los cambios de personal de la organización por traslados, o por gente nueva que llega a la institución. Aunque el concepto es algo mucho más complejo que eso.

Aquí el diseño organizacional está concebido como "un proceso de decisión constante, con el propósito de introducir coherencia entre los objetivos por los cuales la organización existe, la división de tareas y su integración, y las personas que hacen el trabajo".

El fundamento medular de esta propuesta consiste en reconocer que existiendo, en la organización y su ambiente, un conjunto de "situaciones imprevisibles" no se puede conminar a ésta a no salirse de su patrón formal, teniendo a su alcance alternativas para mejor organizar sus actividades basada, en lo que Galbraith denomina, "**la alternativa estratégica**"; la cual sugiere que existen opciones de objetivos, opciones de formas de organización, opciones para integrar a las personas al proceso organizacional y, también, opciones de la combinación de estos factores, con el propósito de adaptarse a los cambios del ambiente (1).

Existe en el ambiente, una constante **incertidumbre** que solo puede ser contrarrestada en la medida en que se va adquiriendo cierto conocimiento de las cosas que pasan alrededor.

La incertidumbre no es otra cosa más que la falta de información acerca de un fenómeno cualquiera. Para nuestro propósito, vamos a entender a la incertidumbre como la diferencia que existe entre la información que se posee de una situación y la que se necesita para poder tomar una decisión sobre dicha situación.

---

(1) Traducción libre de la obra de Jay Galbraith: **Organization Design**. Addison Wesley Publishing Company, 1977. Pág.5.

Por ello, el diseño organizacional tiene que abordarse en los campos de la flexibilidad, la innovación y la participación (2). Se debe tratar de aumentar al máximo la flexibilidad organizacional. En este mundo de variaciones permanentes en el ambiente sociopolítico, van a sobrevivir y ser exitosas las organizaciones flexibles que sean capaces de readaptarse continuamente a los cambios en el contexto externo.

Otro aspecto para el desarrollo de una organización eficiente es que debe crear espacios favorables para la innovación. Se puede hablar de innovación y pretenderla, pero la innovación funciona si se le favorece, si se le estimula, si se crea espacios organizacionales propicios; de lo contrario no se va a manifestar. En el contexto de recursos escasos y de dificultades tan significativas que caracteriza el sector público de la Subregión, hay que repensar muchas cosas de nuevo y tratar de crear alternativas no convencionales.

En tercer término, será eficiente el diseño de organización en la medida que sea capaz de aprovechar el potencial casi inexplorado de la participación. En las más variadas experiencias de desarrollo organizacional se ha evidenciado una estrecha correlación entre aumento de la participación en la organización y el incremento de su productividad.

## 2. Definición del Ambito del Diseño Organizacional

Para establecer el ámbito de aplicación del concepto de diseño organizacional propuesto, resulta útil recordar la distinción, que se desprende de la teoría de organización adoptada, entre la estructura básica y los mecanismos operativos que ponen en funcionamiento y refuerzan esta estructura básica (3).

- 
- (2) Bernardo Kliksberg: "¿Cómo formar gerentes públicos?" Reproducción de conferencia dictada en San José, Costa Rica, Noviembre 1988.
- (3) Recopilación y adaptación del Capítulo "Introducción al Diseño Estructural de las Organizaciones" por Jay W. Lorsh, tomado del libro **ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND DESIGN**, The Dorsey Press, Illinois, 1970.

El diseño de la estructura básica involucra problemas tales como en qué forma será dividido el trabajo de la organización y cómo será asignado entre posiciones, grupos, unidades, etc., y cómo se logrará la coordinación necesaria para alcanzar totalmente los objetivos organizacionales.

Las decisiones que se toman respecto de estos problemas estructurales se dan a conocer en los manuales de organización y organigramas. Si aceptamos que el comportamiento en una organización se ve influido por un sistema de variables, (insumos técnicos, individuales, sociales, y organizacionales), es evidente que tales documentos formales son sólo un método de indicar a los individuos cuál es el comportamiento que de ellos se espera. No obstante, la importancia de este método está en que es ampliamente usado para definir y comunicar lo que se espera de los miembros de la organización.

El diseño organizacional también abarca la escogencia de lo que llamamos **mecanismos operativos**. Los mecanismos operativos incluyen factores tales como procedimientos de planificación, sistemas de información, sistemas de evaluación, preceptos y procedimientos estandarizados de producción y comunicación. Estas variables de funcionamiento complementan más claramente a los miembros organizacionales lo que se espera de ellos, cómo realizar su parte asignada de la meta de la organización, y establecen dispositivos de colaboración y coordinación.

Aunque partimos de esta dimensión amplia del concepto y ámbito del diseño organizacional, la concentración principal de esta aportación está puesta en el diseño de la estructura básica.

El propósito de esta síntesis es presentar los principios en relación al diseño estructural de las organizaciones, y su aplicación por medio de formas sencillas de diferenciación e integración organizacional, partiendo del supuesto de que la estructura de una organización no es un dato inmutable, sino más bien una serie de variables complejas acerca de las cuales los gerentes pueden hacer considerables escogencias, pero han de hacerlo con solidez técnica.

### 3. Enfoques Convencionales del Diseño Organizacional

En el presente siglo, la técnica del diseño organizacional ha tenido importantes transformaciones, desde el surgimiento de la Teoría de la Burocracia. En un principio, los autores clásicos (Weber, Taylor, Gulick, Urwick y Fayol) sostenían que las organizaciones eran más eficientes en la medida que su estructura estuviera basada en principios de autoridad formal.

En lo que se refiere a la división del trabajo, la mayoría de estos autores recomendaron dividir el trabajo por función (por ejemplo, ventas, fabricación, ingeniería, etc.). Gulick fue la única excepción cuando sugirió que el trabajo de una organización podría ser dividido sobre varias bases: por función, por producto, por territorio, por tiempo. En cualquier caso, estos teóricos enfatizaron la eficiencia económica y técnica. La única variable humana a la cual se le dio una atención importante fue la limitada capacidad intelectual del individuo. Para luchar con esta limitación, se propugnó por la división del trabajo. Cada individuo tendría asignada una tarea restringida que, dada su limitada capacidad, podría realizar en la manera técnicamente más eficiente. El trabajo se dividiría a fin de que las submetas de las diferentes unidades se agregaran a las metas organizacionales generales. Otros problemas de coordinación restantes serían manejados mediante la jerarquía formal. Como las personas seguían las direcciones de sus superiores, la jerarquía gerencial era el único dispositivo coordinador necesario.

Aunque este enfoque ha sido usado ampliamente, tiene severas limitaciones y ha sido cuestionado duramente, pues no contemplaba los aspectos cambiantes del ambiente y además porque soslayaba la trascendencia de los aspectos humanos. Las tres principales críticas son: primero, proporciona poca ayuda para diseñar una tarea con motivación intrínseca. Segundo, es insuficiente para integrar los múltiples niveles de división del trabajo en la mayoría de las grandes organizaciones. Tercero, los gerentes han llegado a estar cada vez más conscientes de que la jerarquía formal no es suficiente como un mecanismo para lograr la coordinación necesaria en una organización; las metas de individuos y unidades no suman automáticamente el total de metas de la organización.

Como producto de estas críticas, surge el enfoque neoclásico "humanista" desarrollado por otros teóricos organizacionales, la mayoría de ellos psicólogos sociales; en donde el factor humano, después de los estudios y descubrimientos de Mayo, pasó a ser el elemento más importante.

Este enfoque considera los problemas motivacionales y de colaboración que quedan desatendidos por los teóricos clásicos. Aunque estos científicos del comportamiento no tratan explícitamente con el problema de la división del trabajo, ellos implícitamente sugieren que las tareas deberían dividirse para dar al individuo un trabajo significativo sobre el cual él tenga cierta sensación de dominio e influencia. Según este punto de vista, el individuo es motivado por la autorrealización y de esto se desprende que él buscará tareas más complicadas y más atractivas; ésto debe tomarse en cuenta en la división del trabajo. El individuo es también motivado por las necesidades sociales y, por consiguiente, es importante, según R. Likert, estructurar la organización para que cada individuo pertenezca a un grupo del trabajo cohesivo en el cual la participación en la toma de decisión constituye la norma aceptada (4).

Aunque este enfoque no ofrece una recomendación explícita acerca de cómo dividir el trabajo de una organización para suministrar estímulos de autorrealización o de pertenencia al grupo, es muy explícito acerca de cómo alcanzar la colaboración o esfuerzo coordinado. Esto se hace eslabonando grupos de trabajo mediante miembros que son socios de dos o más grupos a la vez. Este individuo "eslabón" es una figura clave en la organización, ya que es a través de él que se transmite la información acerca de los objetivos y decisiones del grupo y que se resuelven los puntos de vista en conflicto.

---

(4) Rensis Likert, **El Factor Humano en la Empresa**. Ediciones Deusto, Bilbao, 1968. **Un Nuevo Método de Gestión y Dirección**. Ediciones Deusto, Bilbao, 1968. En el Apéndice 1 se encuentran resúmenes de las diferentes teorías organizacionales.

También este enfoque sufrió las críticas del caso, pues tampoco contemplaba la realidad cambiante del ambiente y porque, además, enfatizaba demasiado en la importancia del factor humano y su motivación de manera genérica, dejando de lado la objetividad de las motivaciones, de la práctica administrativa y los aspectos sustanciales de la organización, como son los objetivos.

Concretamente, un defecto de este enfoque es la presunción implícita de que todos los individuos son motivados por necesidades similares; ninguna atención se concentra en las importantes diferencias de las necesidades individuales. Un segundo problema es que, debido ya sea a las necesidades de los miembros de la organización o a la naturaleza de las funciones, las prácticas de eslabón y toma de decisión con participación resultan a menudo imprácticas.

Ambos enfoques descritos anteriormente están sujetos a una crítica más general. Cada uno ofrece una prescripción particular acerca de cómo diseñar la estructura básica de una organización, ambos enfoques sostienen la existencia de una mejor forma para organizar para todas las circunstancias, lo que constituye una simplificación exagerada.

Según lo proclama el enfoque reciente sobre teoría de la organización, "todo depende"; es decir, son las contingencias provenientes del ambiente externo, cambiante e incierto, las que determinan el tipo idóneo de estructura organizacional en cada situación. Esta idea, que a primera vista parece muy simple y casi que una afirmación de sentido común, tiene mayor complejidad y ha sido la conclusión de la llamada teoría contingente o situacional. Asimismo, el enfoque sistémico sugiere que las escogencias para diseñar una estructura básica dependen de los condicionantes que provienen del ambiente, de la naturaleza del quehacer institucional y de los factores humanos involucrados. Los más recientes enfoques, el de sistema y el de situación, cuyos postulados comunes se basan en la

diversidad de factores incidentales que se dan en el ambiente, plantean que la estructura más apropiada para una organización moderna depende de las circunstancias particulares de ésta en un momento determinado (5).

La orientación de este aporte está basada exactamente en esos dos enfoques. Es decir, pretendemos hacer resaltar que para organizar las actividades de una institución, o de una unidad, no es preciso seguir patrones teóricos esquematizados, sino hacer una lectura y aplicación de los fundamentos teóricos a la luz de la coyuntura, la cual es el producto de una identidad y realidad nacional e institucional, que determina las necesidades prevalecientes de una organización en un momento específico.

Los límites entre el enfoque situacional y el sistémico son muy tenues en el tema que nos ocupa, dado que uno de los ejes de la visión sistémica de la organización es la consideración de ésta como un sistema abierto; y el enfoque contingente señala la interrelación entre el ambiente externo y la estructura interna de la organización, lo cual implica el concepto de sistema abierto. Nos parece que cualquier diseño organizacional hecho desde la perspectiva contingente requiere una aproximación sistémica; por eso hemos adoptado un enfoque de síntesis sistémico-situacional como base de la técnica de diseño estructural que proponemos.

Estos dos enfoques no suministran una formulación conceptual que sea suficientemente comprensiva para analizar y resolver los problemas del diseño estructural, en una prescripción para la única y mejor manera de organizar. Más bien, proporcionan un instrumental analítico para pensar acerca de los

- 
- (5) Se sugiere consultar la obra de James A. F. Stoner: **Administración**. México. Segunda edición. Prentice Hall Hispanoamericana, 1989. Pags.330-354. También la obra de Jay Galbraith: **Designing Complex Organizations**. Addison-Wesley Publishing Company, 1973.

diseño estructural que parece adaptarse mejor a un ambiente de la organización, y pueden ser usados también para comprender las fuerzas y debilidades actuales de la organización y para ayudar a determinar cuáles cambios de diseño moverán a una organización en particular hacia una mejor adaptación a las demandas de su ambiente específico.

4. Enfoque Sistémico-Situacional del Diseño Organizacional

Al inicio de esta síntesis debemos primero recordar dos de los conceptos centrales en toda estructura de sistema (6). Primero, la **diferenciación**: entendida como "el estado de segmentación de un sistema organizacional en subsistemas, cada uno de los cuales tiende a desarrollar atributos particulares en relación con los requisitos que le plantea su respectivo ambiente externo"; por lo que cada unidad es en sí misma un subsistema en el cual los miembros desarrollarán comportamientos particulares y patrones funcionales dependiendo de su tarea y de sus orientaciones cognitivas y emocionales (Áreas).

Esta diferenciación, a su vez, necesita de complementarse con la **integración**; es el segundo concepto que deseamos recordar. Por **integración** entendemos "el proceso de alcanzar la unidad de esfuerzo entre los diversos subsistemas para realizar la tarea global de la organización"; o sea la calidad del estado de colaboración que existe entre los departamentos de los cuales se exige que alcancen la unidad de esfuerzo para la consecución de objetivos comunes en un contexto superior (Niveles).

Básicamente, el grado de diferenciación organizacional depende de la **autonomía o dependencia** de la función y de su **diversidad u homogeneidad**.

- 
- (6) Para profundizar sobre los conceptos de diferenciación e integración se sugiere consultar el trabajo de P.R. Lawrence y J.W. Lorsh, **Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration**. Harvard Business School, Boston, 1967.



El primer criterio para establecer la diferenciación entre unidades o funciones es la diversidad u homogeneidad de las metas o productos inherentes en cada parte de la organización. Complementariamente, se evalúa la diferenciación por el grado de autonomía que cada parte tiene para hacer lo que se necesita hacer, en la medida que cuenta con los insumos o por el contrario depende en gran medida de los productos de otras partes del sistema.

Pero el ambiente impone sobre las organizaciones otras exigencias además de la diferenciación. Una de éstas es el tipo y grado de coordinación exigidos entre las unidades para garantizar la integridad del servicio que responda a la problemática considerada globalmente.

En el contexto de las organizaciones sociales complejas, las que han demostrado mejores ejecutorias son las que han logrado satisfacer la demanda ambiental de diferenciación con mayor integración.

Pero, cuando las unidades altamente interdependientes son altamente diferentes es más difícil lograr la integración entre ellas que cuando las unidades tienen similares contenidos y metas.

Por tanto, se presenta una interesante paradoja: las organizaciones eficaces en un ambiente dado alcanzan más diferenciación y más integración, pero estos dos estados son básicamente antagónicos. ¿Cómo puede una organización obtener ambos? Dos factores relacionados lo hacen posible.

Primero, cuando una organización es tan altamente diferenciada como bien integrada, es necesario que la organización desarrolle mecanismos más complicados para alcanzar la integración. Naturalmente, el dispositivo organizacional básico para alcanzar la integración es la línea de jerarquía o autoridad. En una organización con una diferenciación relativamente baja, la jerarquía, junto con los sistemas de planificación y control formales, será suficiente para lograr la integración necesaria. No obstante, las organizaciones de alta complejidad, al enfrentar las exigencias de una diferenciación alta y de una integración estrecha,

tienen que desarrollar otros dispositivos integradores suplementarios, como pueden ser coordinadores individuales (integradores), equipos o unidades, y aún departamentos enteros, de integradores -individuos cuya contribución básica es la de alcanzar la integración entre las unidades-.

Sin embargo, las investigaciones aplicadas demuestran que aunque la organización eficaz siempre cuenta con dispositivos integradores que pueden ser suficientes para manejar tanto la diferenciación como la integración necesarias, a menudo la organización menos efectiva también tiene dispositivos integradores adecuados. Por lo tanto, los dispositivos integradores solos no explican el por qué las organizaciones más eficaces fueron capaces de lograr los estados necesarios de diferenciación e integración mientras que las de baja trayectoria no lo fueron.

Una segunda serie de factores parece ser la responsable de esta diferencia. Esta es la pauta de comportamiento gerencial usada dentro de la organización para manejar el conflicto entre grupos. Cuando los individuos con diferentes puntos de vista intentan obtener unidad de esfuerzo, los conflictos surgen inevitablemente. Qué tan bien actúe la organización en lograr la integración ante una diferenciación depende mucho de cómo los individuos involucrados resuelven sus conflictos.

En las organizaciones de alta ejecutoria en todos los ambientes, se ha descubierto que el conflicto es manejado por individuos involucrados que tratan abiertamente con el conflicto y trabajan con un problema hasta que se logra una resolución que mejor cumpla con las metas organizacionales totales. En las organizaciones eficaces, se da más la tendencia de confrontar el conflicto en vez de usar la fuerza bruta para forzar el acatamiento de una parte o en vez de atenuar el conflicto mediante el acuerdo o el desacuerdo "práctico".

Estos factores del manejo del conflicto, que varían con la influencia ambiental incluyen la pauta de poder o influencia entre grupos y niveles de la jerarquía gerencial de cada organización. En las organizaciones efectivas, donde el conflicto es manejado eficazmente,

la influencia está concentrada en el nivel donde la información pertinente a la decisión también está presente. En la organización eficaz, la unidad que tiene el conocimiento central acerca de las condiciones ambientales relacionadas con el problema y las estrategias de ataque al problema dominantes es la que tiene más influencia.

En todas las organizaciones de alta ejecutoria, se ha comprobado que la influencia de los individuos involucrados principalmente en resolver el conflicto está basada en alto grado en su competencia y conocimiento percibidos. Esto contrasta con las organizaciones menos eficaces donde tales personas ordinariamente extraen su poder solamente de su posición o de su control sobre recursos escasos. Las personas centralmente involucradas en lograr la integración en las organizaciones de alta ejecutoria son seguidas, no sólo porque tenían una autoridad de posición formal sino que también, porque eran consideradas como expertas en los problemas que tenían que ser resueltos.

En las organizaciones donde los integradores especiales existen, las investigaciones han descubierto un factor adicional de manejo del conflicto que parece importante. En las organizaciones muy ejecutivas, tales integradores tienen orientaciones que están equilibradas entre aquellas de los grupos cuyos esfuerzos están integrando. Esto hace posible para ellos el comprender y comunicarse con cada uno de los grupos en cuestión. En las organizaciones menos eficaces, estos integradores tienden a tener orientaciones parciales, y ésto hace difícil para ellos trabajar con otros grupos.

Todas estas variables de manejo de conflictos tomadas en conjunto sugieren por qué las organizaciones eficaces en cada ambiente están en condiciones de lograr la diferenciación e integración requeridas por el ambiente en particular, cuando las menos eficaces no logran hacerlo. Estas prácticas de manejo de conflictos constituyen el pegamento que mantiene juntas las unidades diferenciadas mientras trabajaban orientadas hacia metas integradas.

En resumen, el desarrollo del enfoque de sistema aplicado al diseño organizacional suministra una serie de conclusiones de investigación y conceptos que permiten comprender cuáles características debe tener una organización para ser eficaz en un perfil particular de circunstancias ambientales. Esta síntesis de enfoques -de sistemas y de situación- dirige la atención hacia las exigencias ambientales impuestas sobre el diseño organizacional en términos del grado de diferenciación, la pauta y el grado de integración, los mecanismos integradores, y los comportamientos en el manejo de conflictos.

Con este resumen de los puntos básicos de los enfoques que hemos adoptado, pasamos ahora a examinar brevemente cómo pueden usarse tales ideas para trabajar en los problemas del diseño organizacional.

5. Aplicando los Conceptos de Diferenciación e Integración al Diseño Organizacional

Al discutir el diseño de la organización hay que preguntar tanto qué clase de estructura se necesita como de qué manera se la debe construir y reforzar. Las dos preguntas son importantes; y solamente al contestar las dos en forma sistemática se puede alentar la esperanza de alcanzar una estructura sólida, efectiva y durable.

Pero aún así, la estructura no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el fin de la institución. La estructura de la organización es un medio indispensable; una estructura equivocada la dañará seriamente y puede llegar a obstaculizar su desempeño. Por tanto, el punto de partida de cualquier análisis de la organización no puede ser una discusión sobre estructura. Debe ser un análisis de su misión. La primera pregunta que se formula al discutir la estructura de la organización debe ser: ¿Cuál es la misión social y cuál debería ser? La estructura debe tener un diseño tal que haga posible alcanzar los objetivos de la organización para cinco, diez y quince años después.

Una vez identificados los objetivos institucionales, el agrupar las actividades en unidades constituye el primer paso lógico para diseñar una estructura básica. Los conceptos de diferenciación e integración se aplican con base en dos criterios sobre cómo tomar decisiones para resolver la agrupación de funciones.

**Primero**, las unidades que tendrán orientaciones y tareas similares deberían agruparse juntas, tanto porque ellas pueden reforzar los propósitos comunes de cada una para lograr la diferenciación necesaria como porque ésto facilitará la tarea coordinadora de la jefatura común.

**Segundo**, las unidades a las que se exige que integren sus actividades estrechamente deberían agruparse juntas, porque el superior común puede entonces trabajar para lograr la integración requerida a través de la jerarquía gerencial.

Por consiguiente, las unidades que necesitan tanto una diferenciación baja o una integración estrecha, deberían agruparse juntas. Sin embargo, cuando algunas unidades son bajas en diferenciación pero no son altamente interdependientes, o por el contrario, altas en diferenciación pero también altamente interdependientes, la escogencia acerca de agrupamiento se hace más compleja. En estos casos, se debe usar algún otro criterio complementario para determinar cuál criterio -baja diferenciación o alta integración- deseamos optimizar en las decisiones de agrupación.

Hay tres maneras complementarias entre sí de analizar las funciones para decidir cómo agruparlas de forma adecuada para alcanzar los objetivos de una organización en un ambiente específico: a) el análisis de los contenidos de actividad, b) el análisis de las decisiones, y c) el análisis de las relaciones.

a) **El análisis del contenido de la actividad**

Descubrir qué actividades se necesitan para alcanzar los objetivos de la institución es una cosa tan obvia que no debiera merecer que se la mencione especialmente. Pero el análisis de las actividades necesarias es tan bueno como

desconocido para la teoría tradicional. La mayoría de los técnicos tradicionales suponen que una organización tiene un juego de funciones "típicas" que se pueden aplicar en cualquier parte y a cualquier tema sin análisis previo. La educación comunitaria, la prevención, el saneamiento ambiental, las compras y el personal, serían, por ejemplo, las funciones típicas de una institución pública de salud. Pero estas funciones típicas son conjuntos vacíos. ¿Que contiene cada una de ellas? ¿Y qué se necesita para las funciones marcadas como "prevención", por ejemplo? Estas son preguntas realmente importantes. Y para ellas el concepto de funciones típicas no tiene respuestas.

Es necesario descubrir, por tanto, si estas clasificaciones son realmente apropiadas para las funciones de la organización y especificar sus contenidos en referencia a las exigencias del ambiente.

Ignorar estas preguntas y operar en término de un juego preestablecido de funciones típicas es como darle a un paciente un medicamento primero y diagnosticar su enfermedad después. Y los resultados son tan dudosos en un caso como en el otro.

Sustituir el análisis de las actividades realmente necesarias por funciones típicas constituye una peligrosa pereza mental, que al final causa doble trabajo. Porque solamente un análisis minucioso y cuidadoso puede revelar qué trabajo hay que hacer, qué clases de funciones deben ir juntas, y qué énfasis debe darse a cada actividad dentro de la estructura de la organización.

**b) El análisis de las decisiones**

La segunda herramienta importante para descubrir como agrupar las funciones es un análisis de las decisiones. ¿Qué decisiones se necesitan para lograr la realización integrada de los diferentes procesos necesarios? ¿Qué clase de decisiones son?

¿En qué nivel de la organización deben ser tomadas? ¿Qué actividades comprenden o afectan? ¿Qué subsistemas deben participar en las decisiones, o ser por lo menos consultados de antemano? ¿Qué otras deben ser informadas después de que hayan sido tomadas?

Se puede arguir que es imposible prever qué clase de decisiones habrán de surgir en el futuro. Pero en tanto que su contenido no se puede predecir, ni tampoco la forma en que deberán tomarse, su clase y su tema son previsibles en grado sumo.

También se ha argumentado que detallar las decisiones sería una medida arbitraria. "A un directivo le gusta tomar cierta clase de decisiones, a otro directivo otra clase", se dice. Por supuesto que las personalidades y sus preferencias juegan un papel en cualquier organización. Pero el espacio de las preferencias personales es pequeño y marginal en la administración pública, y ajustarse a ellas es bastante fácil (después de todo ¿con qué frecuencia se cambia los directivos?). Además, lo que importa no es lo que al director le gusta hacer, sino lo que él -o cualquier otro integrante de la gerencia- debe hacer en interés de la organización. Por cierto que si se deja que las preferencias personales controlen las decisiones que se toman, en lugar de hacerlo las necesidades y los objetivos, la organización efectiva y el buen desempeño se hacen imposibles.

Para establecer a qué nivel corresponde la autoridad con relación a distintas clases de decisiones se requiere primero que se clasifique a éstas de acuerdo con su clase y su carácter. Las clasificaciones comunes en "decisiones políticas" y "decisiones técnicas" son prácticamente carentes de significado, y dan lugar a debates interminables de una naturaleza altamente abstracta.

Hay cuatro características básicas que determinan la naturaleza de cualquier decisión:

**Primero** está el grado de actualidad de la decisión. ¿Por cuánto tiempo compromete a la organización? ¿Y con qué rapidez puede ser alterada?

Las decisiones sobre temas que condicionan el comportamiento de la organización a largo plazo y, por ende, tienen una mayor estabilidad, se han de agrupar en los niveles altos de gerencia. La decisión de corto plazo y que puede revertirse casi de inmediato, aunque pueda considerarse difícil e importante, debe trasladarse hacia el nivel de gerencia más bajo en que se pueda tomar con seguridad.

El **segundo** criterio es el **efecto** que tiene la decisión sobre otras funciones, sobre otras áreas, sobre la organización como un todo. Si afecta a una sola función, es del orden más bajo. De lo contrario tendrá que ser tomada en un nivel más alto, en el cual se pueda considerar el efecto en todas las funciones afectadas, o tendrá que ser tomada en estrecha consulta con los gerentes de las otras funciones afectadas. La decisión para la "optimización" del desempeño de una función o de un aspecto no debe hacerse a costa de la "suboptimización" de otras funciones o aspectos de la organización.

Ello se puede evitar si se reconoce que la decisión respectiva pertenece a un orden bastante superior y se maneja como una decisión que afecta a diferentes funciones agrupadas, o bien se la reserva para la gerencia superior, o bien habrá que requerir estrecha consulta entre todos los gerentes de subsistemas funcionales.

**Tercero**, el carácter de una decisión queda determinado por el número de **factores cualitativos** que entran en ella: principios básicos de conducta, valores éticos, creencias políticas y sociales, de vigencia general que tienen que ser tomadas en cuenta; en tal caso, la decisión pasa a un orden superior o requiere la revisión a un nivel más alto. Y el más importante así como el más común de los factores cualitativos son los seres humanos.



Finalmente, las decisiones se pueden clasificar de acuerdo con su frecuencia o condición de repetirse periódicamente o ser raras, si no únicas. En ambos casos se las debe tomar en el nivel de la organización al que corresponda la actualidad, el efecto y las características cualitativas de la decisión. Suspender a un empleado por una falta de disciplina correspondería a la primera categoría; el cambio de la naturaleza del producto o del servicio, a la segunda. Las decisiones que se repiten exigen la fijación de una regla general, es decir, de una decisión en principio. Puesto que suspender a un empleado es algo que trata del ser humano, la regla a seguir debe ser decidida en un nivel elevado de la organización. Pero la aplicación de la regla al caso específico, si bien es también una decisión trascendente, se convierte en un asunto de rutina y se puede situar en un nivel muy inferior.

Las decisiones deben tomarse siempre en el nivel más bajo posible y tan cerca del lugar de los hechos como sea posible. Además, las decisiones deben tomarse en un nivel que asegure que todas las actividades y los objetivos que afectan se consideren integralmente. La primera regla nos dice a qué altura se **debe** tomar una decisión. La segunda a qué altura se **puede** tomar, así como qué gerentes deben participar en la decisión y cuáles deben ser informados de la misma.

El análisis de las decisiones previsible proporciona elementos de juicio sobre cómo agrupar las funciones y qué autoridad y qué responsabilidad deben tener los distintos niveles de la gerencia sobre los distintos conjuntos o subsistemas funcionales.

c) **El análisis de las relaciones**

El paso final del análisis de las funciones para decidir la clase de estructura que se necesita es el análisis de las relaciones. ¿Con quién tendrá que trabajar el gerente encargado de una actividad, qué contribución tiene que hacer para los gerentes a cargo de otras actividades, y qué contribución harán éstos, a su vez, para él?

Tradicionalmente se tiende a definir las funciones de un gerente solo en términos de la actividad que encabeza, es decir, solamente hacia abajo. En este Módulo de Reorganización, se descarta esta práctica por inadecuada y la metodología propuesta lo aborda en forma diferente, como concatenación de procesos productivos en cascada. En realidad lo primero que se debe, considerar al definir el trabajo de una unidad es la contribución que tiene que hacer a la unidad mayor de la cual forma parte. En otras palabras, la relación hacia arriba debe ser analizada primero y debe ser establecida primero.

Asimismo, las relaciones laterales también tienen que ser analizadas: concatenación secuencial de procesos productivos. La contribución que hace una unidad para los responsables de otras actividades es siempre una parte importante de su tarea y puede ser la más importante.

El análisis de las relaciones no es solamente indispensable para decidir qué clase de estructura se necesita, sino que lo es también para tomar la decisión referente a los mecanismos operativos y dispositivos de integración que se requiere para reforzar esa estructura. Sólo un análisis de las relaciones inherentes a una función hace posible dotarla en forma racional y exitosa de los mecanismos operativos y recursos correspondientes.

Estos tres análisis de contenido de las actividades, de decisiones y de relaciones deben ser siempre tan simples y tan breves como sea posible. En una organización pequeña frecuentemente se pueden realizar en cuestión de horas y en unas pocas hojas de papel. Pero estos análisis no deben ser descuidados ni escatimados por más pequeña que sea la organización; se los debe considerar como una tarea necesaria y que debe ser realizada bien en todo ejercicio de diseño organizacional. Porque solamente estos análisis pueden señalar qué estructura se necesita. Una organización de buen funcionamiento solamente se puede construir sobre esos cimientos.

## 6. Diseñar Dispositivos Integradores

El diseño de dispositivos integradores es el segundo paso para la definición de la estructura organizacional. Como se sugirió anteriormente, la agrupación de actividades mismas tiene un efecto sobre el diseño de dispositivos integradores. El dispositivo integrador principal en cualquier organización es la jerarquía gerencial, por medio de los niveles de autoridad. En el proceso de agrupación estamos esencialmente haciendo escogencias acerca de cuáles unidades deseamos integrar a través de la jerarquía. Sin embargo, aún después que las unidades son agrupadas y se han tomado las decisiones acerca de su dependencia jerárquica para lograr la integración, todavía queda la interrogante de cuáles otros dispositivos integradores son deseables y necesarios.

Las investigaciones sobre el asunto sugieren que, a medida que el ambiente requiera más diferenciación e integración más estrecha, es necesario construir mecanismos suplementarios de integración tales como departamentos con funciones de enlace, o equipos de apoyo que abarquen funciones integradoras en la organización. Pero estos dispositivos especiales deberán construirse en tal manera que faciliten el ejercicio de la integración por la línea jerárquica, sin minimizar la autoridad de línea jerárquica y el relacionamiento de ésta con los especialistas funcionales que tienen el conocimiento pertinente para contribuir a las decisiones conjuntas.

Alternativamente, puede también requerirse facilitar la integración directa entre los especialistas o asesorías que tienen el conocimiento necesario para contribuir a las decisiones integradas.

A continuación se presentan algunas alternativas para el diseño de dispositivos de integración que se pueden aplicar a toda la organización o dentro de cada unidad. (7). Estos dispositivos pueden ser diseñados para fomentar tanto el comportamiento diferenciado como el comportamiento integrado necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

---

(7) Recopilación y adaptación de la obra citada de Jay Galbraith: **Designing Complex Organizations**

## a) Creación de Recursos Holgados

Los recursos holgados, de tipo polivalente, son todos aquellos elementos adicionales que se planifican en forma previsor, y que son utilizados en cualquier momento para mejorar los procesos de decisión, ejecución e información organizacionales, conforme a necesidades operacionales emergentes.

La opción de los recursos holgados siempre va a constituir un costo adicional para la organización. En la iniciativa privada, este costo se carga a los precios de los productos que compran los clientes. En el sector público, generalmente ésto no es posible hacerlo; sin embargo, ese costo adicional bien utilizado puede convertirse en una inversión de grandes beneficios para la organización y para los usuarios.

Como puede advertirse, los recursos holgados polivalentes son una alternativa que necesita ser revisada constantemente; porque siempre hay que preguntarse qué es más costoso: si utilizar al máximo los recursos que se tienen, con las implicaciones de riesgos de error, tiempo extra y ansiedad por los imprevistos que se presentan, o invertir en recursos adicionales, pero que ahorrarán energía y evitarán contratiempos, algunos de ellos fatales.

De todos modos, los recursos holgados representan una opción que se puede utilizar, dependiendo de los requerimientos y posibilidades; al cambiar las circunstancias de seguro se optará por otra opción, o se combinará con otra, para tener mejores resultados.

El valor de esta alternativa está en mantener siempre una holgura que le permita a los cuadros gerenciales poder cumplir con los compromisos contraídos, evitándose los contratiempos que representan los trabajos extremadamente ajustados en tiempo y recursos, y enfrentar los imprevistos que se presentan como producto de la incertidumbre que impera en el ambiente.

## b) Creación de Departamentos Autónomos

A medida que las organizaciones van extendiéndose, debido a las demandas que le plantean sus beneficiarios, van diversificando sus servicios, como una reacción natural de respuesta. Esta situación la obliga a utilizar más personal y demandar más recursos, y a dividir más procesos de producción de servicios.

Por eso, muchas organizaciones públicas regularmente contienen procesos bastante largos, distribuidos en varios subprocesos que se dan en diferentes departamentos, que complican el funcionamiento interno con grandes riesgos de ineficiencia y obligan a los usuarios a recorrer grandes distancias, esperar horas por largas colas, para que el resultado de sus trámites se obtenga después de varios, si no muchos días después.

La estrategia de los departamentos autónomos propone complementar las bases de estructuración de los procesos administrativos, agrupándolos en un sólo espacio geográfico y reuniendo todos los recursos utilizados en su elaboración.

Son departamentos que contienen todos los recursos que se utilizan y se consumen en la realización de una tarea determinada, cuyos diferentes pasos que tradicionalmente suelen realizarse individualmente y localizados en varios departamentos; en esta estrategia se llevan a cabo en un solo departamento.

Las ventajas de esta alternativa pueden resumirse así:

- Reduce el monto de la información a procesar, pues los papeles y formas que se debe completar van reduciéndose considerablemente, por la cercanía que se tiene de los pasos subsiguientes.
- Se reduce trámites y los tiempos de espera. En la forma tradicional, un trámite debe pasar por cada departamento, muchas veces más por justificar su existencia, que por la objetividad del trámite.

- La calidad de los resultados se eleva, como producto de la integración de las unidades y el alcance de los recursos que se utilizan en el proceso. La información será más precisa, y existe facilidades de corregir los errores rápidamente, pues las fuentes del error están al alcance también.

c) Creación de las Relaciones Laterales

Como los otros dispositivos descritos, el propósito de esta alternativa es reducir el número de decisiones referidas hacia los niveles superiores y de incrementar la integración.

Esto se logra bajo el criterio de participación y delegación en los niveles inferiores para que integren los procesos de decisión, contactando y cooperando, cuando el caso así lo demande, con otros departamentos del mismo nivel, quienes están involucrados en un mismo problema.

La complejidad, turbulencia e incertidumbre del ambiente obligan a promover organizaciones innovativas. La investigación organizacional moderna demuestra que la innovación conectada con las relaciones laterales o el trabajo interfase organizacional no es cuestión unipersonal, pero sí producto de equipos interdisciplinarios, en donde concurren diferentes enfoques y diferentes áreas de la organización, de allí surge la innovación. Hay que favorecer por lo tanto los contactos horizontales, al revés de lo que planteaba la teoría clásica de la organización.

La teoría gerencial moderna recomienda favorecer que los trabajadores se reúnan y lo hagan con tiempo, porque sólo en esa forma sale la innovación. La innovación surge en un marco organizacional, entremezclando formas de percibir la realidad y experiencias reales.

De ahí la necesidad de unidades formales o para-formales que traten con la previsión y medidas de intervención en coyunturas y en los aspectos de la planificación estratégica, para suministrar a los niveles jerárquicos la información oportuna para la adopción de decisiones, que disminuyan la tensión y el número de conflictos.

Algunas de las formas de relaciones laterales que se van a proponer se tipifican como parte de la organización informal, las cuales surgen en forma espontánea, pero requieren que sean estimuladas y apoyadas por la estructura formal de la organización.

Las diferentes formas de relaciones laterales son:

1. Contactos Directos
2. Actividades de Enlace
3. Grupos Especiales (Fuerzas de Tarea)
4. Círculos de Calidad
5. Organización Matricial

1. Contactos Directos

La más simple y menos costosa de las relaciones laterales es el contacto directo entre funcionarios que se encuentran afectados por un problema. Por ejemplo, dos funcionarios de una organización pueden estar enfrentando algunos problemas que intersectan sus departamentos; para no enviar el caso al nivel superior, éstos deciden reunirse a fin de para encontrar una solución que satisfaga a los dos. Si en sus manos está la autorización de la decisión a que se llegue, la situación será resuelta inmediatamente; si no es así, procederán a pasar el caso al nivel superior, pero solamente para formalizar una decisión que ellos previamente han acordado.

2. Actividades de Enlace

Cuando el volumen de contactos entre dos departamentos crece demasiado es preferible designar a una sola persona o un grupo de ellas para que atiendan y ejecuten actividades denominadas de enlace con los departamentos involucrados.

Un gerente o encargado de una unidad administrativa delega cierta discrecionalidad en un individuo o grupo para que, en representación del departamento, resuelva y tome decisiones con respecto a las actividades que se intersectan con otros departamentos.

### 3. Grupos Especiales (Fuerzas de Tarea)

Estos grupos especiales de trabajo son creados coyunturalmente para tratar y solucionar un problema contingente. Cada día adquieren mayor importancia y son un mecanismo idóneo para tener respuestas rápidas e integrales a situaciones no previstas y complejas; se los organiza para un propósito determinado, con personal de confianza de las autoridades al que pueden adicionar personal de otras instituciones o incorporados temporalmente para tareas especiales.

Esta opción es adoptable cuando los problemas crecen e involucran a varios departamentos, o surgen trabajos emergentes que no pueden ser resueltos mediante los contactos directos, las actividades de enlace o los grupos formales relacionados con el asunto.

Tales grupos, además de su generación por designación formal de los niveles superiores, también pueden surgir espontáneamente.

Los grupos especiales son de carácter temporal; su duración no debe prolongarse más allá de la duración de la tarea encomendada.

### 4. Círculos de Calidad

En la medida que las situaciones en el ambiente se hacen menos predecibles, los problemas para una organización van creciendo, tornándose en una problemática compleja.

Los denominados "Círculos de Calidad" presentan una alternativa para favorecer las relaciones laterales con las formalidades del caso, como mecanismo de reforzamiento de la estructura formal de la organización en el tratamiento de situaciones complejas.



Los círculos de calidad se pueden formar con base a puntos comunes, como son por ejemplo: los usuarios, zonas geográficas, proyectos específicos, servicios, etc., para tratar situaciones muy especiales e importantes para la organización, con el propósito de estimular la participación y creatividad en la solución de los problemas.

Los círculos de calidad son grupos de trabajadores relacionados con un área de trabajo, quienes en forma oficial o informal se agrupan con el propósito de discutir, analizar situaciones de trabajo, proponer soluciones factibles y producir resultados concretos que mejoren la calidad de los servicios o productos elaborados.

Los círculos de calidad pueden estar constituidos, normalmente, por tres hasta siete miembros que se reúnen en horas de trabajo o después de éstas, de una o dos horas por semana o cada quince días, según lo decida el grupo en función del o los problemas a analizar.

Los círculos de calidad poseen una estructura básica, la cual complementará a la estructura formal de la organización. En primer lugar deben estar coordinados por un grupo o comité de alto nivel en la estructura formal, el cual dará la orientación del trabajo que los círculos deberán discutir. En segundo plano, aparecen los **Círculos de Líderes**, quienes regularmente ocupan los cargos de supervisores en la estructura formal. En tercer lugar se ubican los **Círculos Operativos**, en donde se discute y analiza los problemas en su esencia. Todos pueden estar asesorados por un "Facilitador", quien los apoya con el conocimiento de las técnicas de discusión y de cómo hacer una sesión de trabajo efectiva, así como sobre análisis de problemas y solución de conflictos.

Sobre la organización y funcionamiento de los círculos de calidad se ofrece más información en el Módulo IV, Algunas Técnicas de Intervención para el Desarrollo Organizacional.

A manera de conclusión se puede decir que entre las grandes ventajas de la organización de los círculos de calidad, resalta la cantidad y calidad de información que procesan, representando no solo un medio de enriquecimiento del proceso de decisión, sino además un excelente medio de capacitación permanente de sus participantes acerca de los procesos heterogéneos de producción de servicios de la organización.

#### 5. Organización Matricial

La complejidad tecnológica de las instituciones del sector genera la tentación de darle a cada uno de los campos de acción una expresión estructural, incrementando las dificultades de integración. Abarcar ciertos problemas puede requerir procesos con participación multidisciplinaria.

Cuando varios profesionales con especialidades muy distintas y que pertenecen a diferentes tipos de departamentos deben trabajar en forma integrada para prestar un servicio o realizar una labor compleja, suele presentarse dificultades insuperables cuya solución quizá se encuentra en la llamada organización matricial.

La organización matricial puede ser un útil dispositivo de relaciones laterales en situaciones en las que el grupo multidisciplinario requerido pertenece simultánea y temporalmente a una unidad de servicios y a un departamento funcional, estando así subordinado al mismo tiempo a un jefe de departamento y a un coordinador de programas o proyectos.

La organización matricial facilita la utilización de personal y equipo altamente especializado. Cada unidad de proyecto o de producto puede compartir el recurso especializado con otras unidades, en vez de duplicarlo y dar cobertura independiente a cada una. Esta ventaja es mayor cuando los proyectos no requieren esfuerzo de tiempo completo por parte de los especialistas.

En eso se resume la organización matricial que presupone una coordinación sistemática y jerárquica tanto vertical (a través de la propia departamentalización) como horizontal (a través del grupo humano encargado de un proyecto determinado). En el Apéndice 1 de este Documento se encuentra una síntesis de dicha técnica organizacional.

En síntesis, a continuación se listan algunas de las condiciones relevantes para lograr la efectividad de las relaciones laterales expuestas:

1. Designación de los participantes relacionados con los temas o funciones a realizar y con iniciativa para proponer soluciones constructivas y asumir responsabilidad colegiada.
2. Proporcionar información relevante a quienes vayan a participar en las alternativas propuestas.
3. Delegación de autoridad para decidir a quienes participan.
4. Conocimiento de la materia por quienes participan.
5. Tiempo suficiente de los participantes para los trabajos asignados.
6. Quienes participen deben tener conocimiento sobre la técnica de solución de conflictos, pero sobre todo la convicción de que los problemas son producto del proceso normal de la vida organizacional, de donde se obtienen ventajas para viabilizar la obtención de mejores soluciones; y de las relaciones interpersonales.

Es menester insistir en que las alternativas expuestas para diseñar dispositivos integradores no deben ser consideradas como "óptimas"; ya que todas ellas, en algún momento de su utilización caen en desuso como consecuencia lógica de las situaciones cambiantes del ambiente interno y externo de la organización.

Puede establecerse combinaciones de éstos y otros dispositivos integradores en una estrategia única, para cada organización, como producto del proceso de diseño organizacional.

## 7. Definir Criterios de Funcionamiento

El desarrollar las previsiones de funcionamiento de las unidades individuales constituye el tercer paso en el proceso de diseño. Aquí el énfasis está puesto en los mecanismos operativos, que serán consecuentes con la tarea de la unidad y las necesidades de sus miembros. Los problemas de clima y motivación individual son especialmente pertinentes de considerar en este momento; asimismo resalta la importancia del diseño del sistema de planeación, las normas de producción y de los procedimientos de control y evaluación para orientar en forma adecuada la tarea de la unidad.

Finalmente, la jerarquía de la unidad y su ámbito de autoridad, que debieron ser definidos claramente en el proceso de estructuración, deberán ser adecuadamente instrumentados con capacidad para la toma de decisiones y sistemas estandarizados de comunicación y relacionamiento no solo para suministrar la coordinación requerida por la tarea dentro de la unidad, sino que también para alentar su involucración en la toma de decisión a un nivel en donde la información pertinente está disponible.

En esta síntesis se ha explorado los enfoques disponibles para resolver los problemas de diseño organizacional. Al concluir, una palabra de advertencia: la comprensión de las organizaciones como sistema dinámico en situación cambiante es relativamente nueva y está creciendo rápidamente en su aplicación en el sector público. Las ideas que están representadas aquí ciertamente serán modificadas y mejoradas. Pero por incompletas que sean ahora, representan mejores instrumentos que los principios de los cuales se ha dependido en el pasado. Estas ideas claramente conducen hacia una nueva y promisoría dirección, aquella de buscar el ajuste de la organización a su ambiente y a las necesidades complejas de sus miembros.

## METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE MANUALES DE ORGANIZACION

## 1. INTRODUCCION

El Manual de Organización regula la posición y los campos de actuación de cada unidad administrativa de la institución, y se asume como codificación y referencia formal en cuanto a la estructura jerárquica y funcional se refiere. Refleja la aportación de los componentes, desglosados en departamentos específicos, que forman a la organización. A diferencia de otros manuales, por ejemplo, el de procedimientos y el de clasificación de puestos, el Manual de Organización no incluye procedimientos de cómo elaborar una tarea ni las funciones asignadas a una clase de puesto en particular, sino que establece los objetivos, funciones, ámbitos de competencia y relaciones de las unidades organizacionales.

Normalmente el Manual de Organización consta de dos partes: La primera presenta en forma general: los objetivos y funciones de la institución como un todo; la segunda, contiene los aspectos específicos de cada una de las reparticiones que conforman la institución.

a. **Objetivos y Funciones Institucionales**- Objetivo General

Es la definición global de los propósitos institucionales, que representa la misión de la organización.

- Objetivos Subsidiarios

Es la definición de los propósitos específicos que, como finalidades intermedias, son el camino para alcanzar el fin institucional propuesto.

- Funciones

Son conjuntos coherentes de **acciones** necesarias de realizar para la consecución de los objetivos propuestos.

- Organigrama General

Es la representación gráfica de la estructura de la organización en la que se expresan las relaciones de autoridad, por medio de los niveles, y la complementariedad de las funciones, mediante las áreas.
- b. **Objetivo y Funciones por Repartición**
- Organigrama Específico

Es la representación gráfica de la estructura de una unidad o repartición como parte del organigrama general.
- Dependencia Jerárquica

Es la identificación de la unidad jerárquica superior a la que pertenece la unidad que se describe.
- Objetivo

Es la finalidad que justifica la existencia de una unidad de la organización y hacia la cual se orienta el ejercicio de ciertas funciones y actividades.
- Funciones

Son conjuntos coherentes de **actividades** necesarias de realizar para la consecución del objetivo propuesto. Las funciones han de cubrir tres procesos básicos: 1) de Planeación, 2) de Actuación, y 3) de Control.
- Tipo y ámbito de autoridad

Es la identificación de la autoridad que se le reconoce a la unidad que se describe, en cuanto a su naturaleza y extensión.

- Relaciones de coordinación

Son las vinculaciones funcionales que existen entre las diferentes unidades de la institución para la mutua colaboración operativa, y que requieren el establecimiento de canales de comunicación. Se pueden dar a nivel interinstitucional o intrainstitucional.

- Departamentalización

Es la identificación de las unidades del nivel inferior que integran a la unidad superior, para efectuar de manera especializada y coherente el total de sus funciones.

Marco de Referencia

Es la base constitucional, legal o normativa establecida sobre la cual se apoya la creación, configuración y funcionamiento de la unidad que se describe.

2. PROCESO PARTICIPATIVO DE ELABORACION DE MANUALES DE ORGANIZACION

Una vez adoptadas las decisiones para configurar estructural y funcionalmente a una organización, siguiendo las fases del proceso de reorganización descritas anteriormente, se procede a la elaboración del Manual de Organización en forma participativa y escalonada; ésto es responsabilidad del director o coordinador de cada una de las reparticiones de la institución, con la colaboración del personal de la repartición respectiva y la asesoría y supervisión del equipo coordinador del proceso de reorganización.

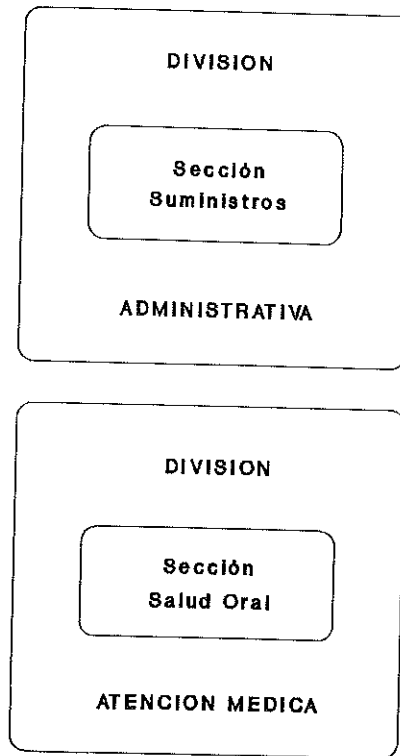
Es necesario tener presente en todo momento los criterios sobre áreas y niveles que se adoptaron para resolver la definición sobre la estructura de la organización, así como el diagnóstico de estructura y funcionamiento que se hubiera realizado, para mantenerse dentro de los parámetros de deseabilidad asumidos en la reorganización.

La elaboración participativa de los manuales de cada repartición se realiza mediante una metodología común, cuyos pasos se ofrece a continuación.

2.1. Identificación de contextos

Los objetivos y funciones por repartición están ubicados siempre en un contexto muy específico, relacionado con el nivel jerárquico inmediato superior y el área de especialidad a donde pertenece la repartición que se está estudiando. Así, por ejemplo, la sección de Salud Oral en un Ministerio, se encuentra ubicada en el contexto de la División de Atención Médica; la sección de Suministros pertenece al contexto de la División Administrativa; el grupo de Atención Materna está dentro del contexto de la sección Materno-Infantil; y así sucesivamente para cada una de las reparticiones que conforman el organigrama de la institución. Cada repartición está condicionada por la información sobre el contexto inmediato superior, que puede ser clasificada mediante diagramas de Ven. (Gráfica 1)

DIAGRAMA DE VEN A NIVEL DE REPARTICION



GRAFICA 1



## 2.2 Identificación de información del contexto

En este paso se identifica la información proveniente del contexto que, se sabe, condiciona el objetivo y las funciones a desarrollar de la unidad administrativa que se estudia.

a. **Para la primera parte: Objetivos y funciones globales** de una institución, es necesario recolectar y analizar la siguiente información:

- Políticas nacionales emanadas de la autoridad superior: Ministerio del ramo, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo, etc.
- Disposiciones legales básicas dictadas por la autoridad superior.
- Planes generales del ramo.
- Documentos que de alguna manera condicionan y comprometen la misión y el funcionamiento de la institución en particular.
- Las conclusiones del análisis del ambiente de la organización.

b. **Para la segunda parte: Objetivos y funciones por repartición**, es necesario manejar una información más específica y puede estar conformada por:

- Disposiciones legales correspondientes.
- Funciones actuales de la repartición que se está analizando y programas asignados.
- Normas del programa nacional respectivo.
- Objetivos y funciones de la unidad de nivel inmediato superior y de otras unidades relacionadas.
- Problemas identificados en el diagnóstico de estructura y funcionamiento.

2.3 Selección de la información identificada

A continuación se revisa y depura la información, que se ha identificado que condiciona el quehacer de la repartición, con base en los criterios del área y del nivel en que se ubica la unidad en cuestión, de forma que se seleccione lo pertinente al área de competencia y al nivel de autoridad correspondientes a la posición de la unidad.

En ocasiones habrá que adecuar dicha información para que refleje mejor el perfil funcional de la unidad, especialmente en lo relativo al nivel que le corresponde. Esto puede significar el desglose de una función a nivel superior en subfunciones que sean competencia de la unidad que se estudia.

Como criterio de ayuda para la desagregación de una función del nivel superior y convertirla en insumo para formular funciones de la unidad que se estudia, se puede plantear la siguiente interrogante: ¿Qué se debe hacer, en el subsiguiente nivel, para cumplir o coadyuvar al cumplimiento de esa actividad? Es decir, si la función que se está analizando en ese momento dice, por ejemplo, "Normar", la pregunta sería: ¿Qué se debe hacer para Normar?. Probablemente se obtenga varias respuestas: Se necesita elaborar estudios técnicos, revisar y actualizar, supervisar y evaluar.

**Función del Nivel Superior**

**Posibles Subfunciones**

Normar

1. Elaborar Estudios
2. Revisar y Actualizar
3. Supervisar y Evaluar

Las respuestas estarán dadas por la experiencia y los conocimientos de los interesados en la formulación y ejecución de la función; en este caso, cada una de las subfunciones constituirá un dato para definir las funciones de la unidad en cuestión, siguiendo el procesamiento que se propone en el paso siguiente.

La información sobre actividades que sobrepasan los límites del campo de especialidad es descartada, en principio, para evitar duplicaciones con otras unidades relacionadas en la misma área.

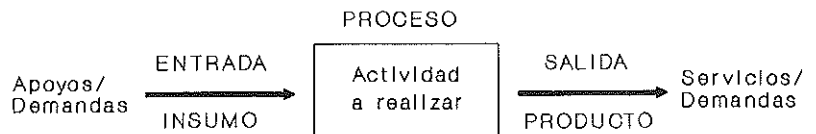
Asimismo, es especialmente importante que la información que se seleccione para definir objetivos y funciones esté enmarcada en el perfil del nivel en que se ubica la unidad, para evitar los conflictos de autoridad con las unidades de jerarquía superior o inferior relacionadas.

Para ello, es necesario tener presente los criterios sobre la división del trabajo por áreas y la jerarquización de la autoridad por niveles, adoptados para definir la estructura de la organización, y la posición de cada unidad en dicha estructura.

Esta fase de selección de la información determinante del quehacer de la unidad es de crítica trascendencia, por ser la que proporciona la materia prima para la formulación de objetivos y funciones.

#### 2.4 Procesamiento de la información seleccionada

Para el manejo uniforme y tecnificado de la información se ha decidido darle un enfoque sistémico, el cual facilita cada uno de los pasos que se deben realizar posteriormente. Para esto es necesario identificar: una entrada, un proceso, y una salida.



En este esquema se asume que el "proceso" es la actividad propia de la unidad que se estudia; la "entrada" significa las demandas de hacer algo o los apoyos (servicios) que se recibe de otras unidades para cumplir la función propia de la unidad que se estudia; y la "salida" está representada por los servicios que la unidad presta o las demandas que hace a otras unidades, en una concatenación de aportaciones complementarias.

Con base en este esquema de análisis sistémico, es necesario descomponer la información previamente identificada en el paso 2.3 anterior, para determinar las entradas, los procesos y las salidas, mediante las siguientes preguntas:

- ¿Qué va a hacer? (proceso) Actividad
- ¿A partir de qué? (entrada) Apoyos/demandas
- ¿A fin de qué? (salida) Servicios/demandas

Una vez se ha procesado toda la información, siguiendo el esquema anterior, se tiene un listado de tres columnas con la siguiente estructura:

A partir de	Actividad directa a realizar	A fin de

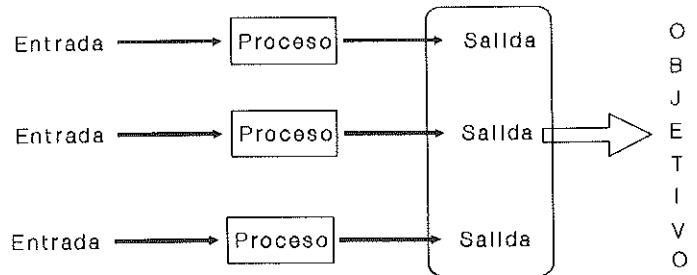
Se debe tener cuidado que todo proceso tenga al menos una entrada y un producto. Asimismo, es de hacer notar que una entrada puede ser válida para uno o más procesos, y que un proceso puede tener más de una entrada y varios productos. Se anexa un modelo de formulario para facilitar el procesamiento de la información para redacción de objetivos y funciones.

2.5 Redacción de objetivos

Para redactar los objetivos de cada una de las reparticiones o los objetivos de la institución, se toman las salidas o "para qué", de la tercera columna del cuadro anterior (A fin de), integrándose de modo coherente.

Desde el punto de vista de sistemas, lo que se hace es integrar en un solo bloque todas las salidas; del conjunto de salidas puede resultar uno o más objetivos.

Gráficamente se tiene:



Los objetivos de la unidad deben especificar con precisión la naturaleza del quehacer de la unidad; especialmente, para identificar su tipo funcional, si es normativo, ejecutivo o asesor.

Cada objetivo, al integrar en un párrafo todas las salidas o productos esperados de la unidad, será la expresión sintética de la finalidad de los aportes de la unidad en el contexto organizacional. Por ello, su redacción debe representar productos concretos, mediante verbos que signifiquen resultados ("lograr", "asegurar", "atender", "resolver", etc.) más que los que tienen connotación de acción ("organizar", "dirigir", "diseñar", "elaborar", etc.) utilizables para redactar las funciones.

Asimismo es importante que dicha redacción refleje adecuadamente el contenido de autoridad del nivel de la unidad, conforme a la caracterización que de los niveles se hizo previamente.

## 2.6 Redacción de funciones

Para redactar las funciones, se toman las tres partes del listado que se produjo, en el paso 2.4, y se integran en un solo texto, siguiendo el orden que se presenta a continuación: 1) Proceso o "¿Qué se va a hacer?", 2) Entrada o "¿A partir de qué?", 3) Salida o "¿A fin de qué?".

Desde el punto de vista del proceso sistémico sería:

Proceso → Entrada → Salida

Como norma convencional se puede adoptar que el texto de toda función se inicia con un verbo en infinitivo. Ejemplos: "Programar ... (actividad propia) ... a partir de (demanda o apoyo) ... a fin de ... (servicio o demanda) ..." "Determinar ... a partir de ... a fin de ...".

En primer lugar se toma la información de la columna central (proceso) y se sintetiza en una oración (verbo transitivo y complemento directo) que exprese con precisión y claridad la actividad que la unidad debe realizar.

Es necesario seleccionar adecuadamente los verbos que mejor caractericen el perfil del nivel en que se ubica la unidad y estén acordes con el tipo funcional implícito en el objetivo. Para facilitar y homogenizar la redacción, se anexa un glosario de verbos relacionados con el modelo de niveles propuesto.

Seguidamente se toma la información que proporciona la primera columna del cuadro trabajado, o sea: el "A partir de", que contiene la información sobre insumos necesarios para el cumplimiento de la función asignada en el paso anterior.

Finalmente, se tomará en cuenta la información de la tercera columna, o sea "A fin de", que dará la idea de cuál es el resultado a lograr en la ejecución de la función redactada.

## 2.7 Clasificación de Funciones

Una vez se ha terminado de redactar todas las funciones, es conveniente proceder a clasificarlas y ordenarlas en cuatro grandes grupos, según su característica prevalente:

### - Funciones de Planeación

Relativas al proceso de decisión por el cual se determina previamente la orientación de la acción y el modo de integrar y aplicar los recursos disponibles, para satisfacer en el futuro unas necesidades identificadas, mediante el proceso de actuación para el logro de los objetivos. La planeación se ejerce mediante la elaboración de planes, sistemas y programas.

### - Funciones de Actuación

Relativas al proceso de operación por el cual se ejecutan las actividades y se aplican los recursos, conforme a las previsiones adoptadas en la planeación, para prestar los servicios requeridos. La actuación requiere comunicación, participación y coordinación.

### - Funciones de Control

Relativas al proceso de información por el cual, conociendo la marcha y el resultado de los planes, se identifican las variaciones que se hayan dado con respecto a los objetivos y metas que se perseguían y las causas de dichas variaciones, a fin de precisar la necesidad de corrección y de hacer los ajustes de los planes y su operación. El control incluye el ejercicio de la supervisión, la evaluación y el seguimiento.

### - Funciones de Rutina Burocrática

Relacionadas con los trámites cotidianos que reflejan la atención de asuntos preestablecidos y la comunicación interna entre las

diferentes unidades de la organización. Incluye registro y reporte de novedades, aprobaciones y firmas, despacho de correspondencia.

Se debe tener especial cuidado en que las funciones redactadas cubran las tres primeras categorías de esta clasificación, en mayor o menor grado, según el nivel y la característica de la unidad que se esté desarrollando. En caso de que las funciones redactadas no cubran todo el proceso planeación-actuación-control, es conveniente revisar si alguna otra función fue olvidada, pues no es normal ni deseable que una unidad exclusivamente haga planificación sin algún proceso de información y ejecución, y viceversa.

Tal clasificación es solamente para control de que se cumple el criterio expuesto de cuidar que cada unidad participe en el proceso gerencial completo, y para ordenar las funciones redactadas; no es necesario explicitar en el Manual la categoría en que se han clasificado.

## 2.8 Tipo y ámbito de autoridad

Aquí se debe identificar primero el tipo de autoridad que se le concede a la repartición para cumplir las funciones asignadas, si es: Jerárquica de Línea, Técnica Asesora, o Funcional.

- a. Autoridad Jerárquica de Línea: Es el derecho de mando que se tiene por competencia administrativa (en función de la posición) dentro de la estructura de la organización, para requerir y ejecutar acción, y supervisar a las unidades directamente dependientes (del nivel inferior en su área) para mantener la coherencia de las funciones asignadas.
- b. Autoridad Técnica Asesora: Es el derecho otorgado a las unidades asesoras o staff para proponer soluciones y efectuar asesorías a los diferentes niveles de organización, a partir de los conocimientos de especialidad y como apoyo a la autoridad de línea, y por ello no implica atribución de mando.



- c. Autoridad Funcional: Es el derecho de intervención que se tiene delegado expresamente por la autoridad superior para proponer y emitir directrices y controlar acciones sobre una materia específica en otras unidades no subalternas en la línea normal de mando, siendo vinculantes dichas directrices.

Tanto la autoridad asesora como la funcional son subsidiarias de la autoridad de línea jerárquica.

Después se identifica sobre qué contenido se tiene el tipo de autoridad asignada (ámbito). Finalmente, se identifica las unidades hacia donde se extiende la autoridad delegada; o sea, el nivel que es objeto de la autoridad.

Es normal que en una repartición haya más de un tipo de autoridad; es necesario identificarlas todas y relacionarlas con sus respectivos ámbitos.

Es necesario ser muy cauteloso en la asignación de la autoridad funcional; hay que tener siempre presente que este tipo de autoridad es un mecanismo de excepción y de apoyo a la autoridad jerárquica.

## 2.9 Relaciones de coordinación

En las gráficas de proceso sistémico que se utilizó para redactar objetivos y funciones, se puede ver fácilmente de dónde provienen las demandas o apoyos (Entrada o Insumos), y hacia dónde se dirigen los servicios o demandas (Salida o Productos). Una vez identificados estos puntos de origen y destino, se sabe **con qué** reparticiones o instituciones y **sobre qué** contenidos operacionales se debe relacionar la repartición que se está describiendo. Esto permite listar las relaciones de coordinación entre la unidad en estudio y las otras unidades o instituciones del contexto.

Aquí es necesario diferenciar las relaciones intrainstitucionales y extrainstitucionales.

A nivel intrainstitucional se puede identificar tres líneas de coordinación:

- a. Relación Vertical: que son los vínculos operativos de la unidad con las unidades de nivel superior o inferior dentro de la misma línea de mando y área de especialidad.
- b. Relación Horizontal: que son los vínculos operativos entre las diferentes unidades de la misma área de especialidad y en el mismo nivel.
- c. Relacional Diagonal: que son los vínculos operativos entre las diferentes unidades de la misma institución, pero pertenecientes a diferentes áreas o niveles.

#### 2.10 Departamentalización

La departamentalización seguramente ya está definida por pasos previos del proceso de reorganización. Sin embargo, aquí se puede agrupar las funciones de la repartición, según áreas de especialidad, con el fin de confirmar la departamentalización previamente definida; o por el contrario, presentar otra alternativa que divida el trabajo, en forma racional y equilibrada, teniendo en cuenta la especialidad técnica de cada unidad.

Validada la propuesta de departamentalización, se listan las unidades directamente dependientes de la unidad que se describe. Con ello se puede elaborar el organigrama específico de la unidad.

#### 2.11 Marco de Referencia

En el paso 2.2, se identificó la información que define el contexto de la repartición. Al analizar dicha información, se puede observar que una parte proviene de instrumentos legales (Decretos, Resoluciones, Acuerdos) y posiblemente de otros instrumentos normativos. Aquí, lo único que se hace es listar los diferentes instrumentos legales y normativos vigentes que de alguna manera respaldan el objetivo, las funciones, el tipo y ámbito de autoridad de la repartición que se ha estado describiendo.

El proceso anteriormente descrito se va repitiendo en cascada, para elaborar sucesivamente el manual de cada unidad, partiendo siempre de la unidad de nivel superior hacia las unidades inmediatamente dependientes.

Se anexa unos ejemplos de resultado de aplicar la metodología expuesta en los países; dichos ejemplos no significan un modelo para alguna unidad concretamente, y de hecho tienen algunas limitaciones, propias del contexto en que fueron elaborados, que pueden superarse.

### 3. REVISION Y COMPATIBILIZACION DE PROPUESTAS DE MANUAL

En la medida que el manual de cada unidad ha sido elaborado por grupos de personas diferentes es necesario que se haga una revisión centralizada para la depuración y compatibilización de todas las partes componentes del Manual de Organización.

Por ello, se sugiere que conforme se vaya finalizando la elaboración de los manuales de organización por niveles o áreas de la institución, mediante el uso de la metodología descrita, se revise los contenidos propuestos para compatibilizarlos por grupos de unidades.

Dicho trabajo puede ser llevado a cabo por un equipo selectivo de personas que dominen la metodología, que hayan participado en el proceso de elaboración de los manuales, y posean la visión de conjunto de la organización, para que sus aportes sean más objetivos.

Los puntos importantes sobre los cuales el trabajo de dicho equipo de revisión deberá centrarse son los siguientes:

#### 3.1 Verificar que no existe duplicación de funciones

Esto se hará revisando cada manual elaborado por las diversas unidades y comparándolos entre los que tienen funciones afines o relacionadas. En este caso es importante tener presente que, aún cuando algunas funciones se expresen con verbos diferentes, pueden tener el mismo contenido, en

cuyo caso se deberá revisar la información del contexto, tal como se seleccionó en el paso 2.3, y el procesamiento de la misma en el paso 2.4 para analizar la forma cómo se planteó la actividad que dió origen a la función.

Si dos o más unidades han utilizado la misma información (una función del nivel superior, por ejemplo), es necesario analizar el desglose hecho y el procesamiento de la misma para identificar si la actividad amerita varias funciones a realizar por diferentes unidades; en caso negativo, se acuerda la asignación a una de las reparticiones y se le cancela a la otra unidad; si se requiere de más de una función, se deberá entonces replantear una nueva respuesta a las interrogantes que la metodología propone en el paso 2.4, para elaborar las funciones respectivas y adecuarlas al nivel y al área de competencia de las reparticiones en cuestión.

3.2 Verificar que el contenido del objetivo y de las funciones esté acorde al área y al nivel de la repartición

Mediante el análisis de los verbos utilizados en la redacción de objetivos y funciones en referencia al modelo de niveles adoptado, es posible verificar si el contenido está de acuerdo al nivel que se está trabajando, teniendo cuidado de no sobredimensionarlo. Si es un objetivo el que se está analizando, el verbo deberá representar logros a obtener, o sea, el compromiso fundamental de la repartición con respecto al logro de los objetivos institucionales. Si es una función, deberá representar una acción o actividad a ejecutar, dentro del rango del nivel de autoridad correspondiente y del área de especialidad.

Se deben hacer los ajustes cuando el caso lo amerite (ver pasos 2.5 y 2.6)

### 3.3 Verificar que las funciones correspondan con el objetivo de la repartición

A pesar que los grupos que elaboraron los manuales han debido formular el objetivo y las funciones con el mismo material procesado en el paso 2.2, es posible que en la redacción se pierda la relación de correspondencia que entre objetivo y función debe mantenerse.

Si este fuera el caso, debe revisarse nuevamente el proceso de los pasos 2.4 y 2.5 a efecto de hacer las funciones congruentes con el objetivo, de manera que ellas se desprendan y sean concurrentes al logro de éste.

### 3.4 Depurar la redacción de las funciones

Se trata de revisar la forma en que las funciones reflejan con precisión la actividad a realizar, con un verbo transitivo que exprese con claridad la acción y un complemento directo que identifique el objeto de tal acción; y cómo se identifica objetivamente el o los insumos (a partir de) para el desarrollo de la función.

En ese mismo sentido, se deberá poner especial cuidado con respecto al resultado ("a fin de") es decir, que no se encuentre tan sobrestimado, genérico o amplio que no sea posible establecer su obtención, o bien que pertenezca al nivel superior en donde se desarrolla. También hay que considerar, en la misma óptica, que éste no sea tan pobre, que no corresponda al esfuerzo de la actividad (proceso) y al insumo que está requiriendo ("a partir de"), de tal suerte que represente una función intrascendente al quehacer de la repartición.

En todo caso, lo que el grupo deberá hacer, si fuera necesario, es redefinir el contenido de actividad de la función y su relación con los insumos y productos ("a partir de" y "a fin de") para tener una función balanceada en su contenido y trascendente en su ejecución, conforme a lo expuesto en el paso 2.6.

### 3.5 Verificar la complementariedad de las funciones entre las reparticiones

La organización como concatenación sistémica de procesos productivos supone que los resultados de las funciones ("a fin de") son demandas o servicios ("a partir de") que constituyen también insumos para las funciones de otras reparticiones. Se debe revisar entonces, que las funciones reflejen esa relación de complementariedad entre las reparticiones de la misma área administrativa o de otras áreas, en términos de que los insumos requeridos por una unidad sean identificados como productos de alguna otra, y que los productos tengan destinatario reconocido.

Una vez que se haya revisado estos cinco aspectos por el grupo revisor, se podrá entonces proceder sucesivamente a la elaboración de manuales de las otras reparticiones ubicadas en los niveles subsiguientes.



4. TEMINOLOGIA Y EJEMPLOS

4.1 Verbos para identificar los niveles administrativos.

En la medida que la experiencia nos enseñó que la elección del verbo para redactar objetivos y funciones es bastante crítica para reflejar adecuadamente el nivel de la unidad, se ofrece una guía de verbos relacionados con las funciones en los cuatro niveles, conforme al modelo propuesto. Es importante resaltar que el uso de un verbo aislado no implica necesariamente referencia a un nivel determinado; sino como efecto de comparación con otros dentro de un mismo manual.

FUNCIONES NIVELES	ACTUACION	PLANEACION	CONTROL
DIRECCION	Dirigir Aprobar Orientar Integrar Garantizar Autorizar	Formular Establecer Definir	Evaluar Interpretar Reorientar
SISTEMATIZACION	Promover Dotar Apoyar Sistematizar Transformar Facilitar Impulsar	Diseñar Planificar Organizar Instrumentar Seleccionar Normar	Controlar Diagnosticar Pronosticar Vigilar Rediseñar
PROGRAMACION	Transmitir Asignar Elaborar Asesorar Coordinar	Estandarizar Distribuir Adaptar Adecuar Programar	Analizar Supervisar Monitorear Ajustar
EJECUCION	Ejecutar Operar Aplicar Activar	Proponer Mantener	Detectar Reportar Registrar



#### 4.2. Estandarización de Términos

Se ofrece a continuación una convencional definición de algunos de los términos que tienen más trascendencia, dentro del modelo de niveles propuesto, para facilitar la redacción uniforme de objetivos y funciones por diferentes grupos de una institución.

- Asesoría

Es la orientación que se presta a las unidades que han de efectuar lo planeado, para que logren un grado positivo de autonomía operativa dentro de los lineamientos de los planes, sistemas y programas.

- Comunicación

Es la transmisión de las decisiones adoptadas de manera tal que permita el entendimiento integral de lo que se va a realizar y la motivación suficiente para efectuarlo.

- Coordinación

Es la sincronización y relación armónica de las acciones complementarias entre sí, que efectúan las diferentes unidades operativas, para lograr la unidad e integridad de la ejecución, como efecto de una participación organizada.

Ejecutar

Proceso de desarrollo de las actividades inherentes a los diversos planes y programas propios de las áreas específicas de especialidad, mediante la aplicación de los instrumentos adecuados para el cumplimiento de sus objetivos.

- Evaluación

Es el análisis crítico y valoración de las variaciones detectadas en los resultados obtenidos, para determinar su naturaleza, magnitud y sus causas, a fin de evitarlas en planes futuros.

- Instrumentar

Acción de dotar de los elementos necesarios de organización y operación para el desarrollo de los diferentes planes y programas que se lleven a cabo por áreas de especialidad, mediante el diseño de los modelos y normas, sistemas y procedimientos más adecuados para el cumplimiento de sus objetivos.

- Participación

Involucración de las personas en las actividades de la organización, aportando cada quien la parte que le corresponde, para cumplir con los objetivos institucionales.

- Plan

Es la selección de líneas de acción para resolver problemas diagnosticados y la disposición racional de los recursos para garantizar su eficaz utilización, mediante la formulación de objetivos, metas y estrategias, para la ejecución de políticas.

- Programa

Es la organización de la secuencia de las actividades, que rige la aplicación de los recursos en tiempos, lugares y cantidades determinadas.

- Retroalimentación.

Es la información sobre las medidas de corrección y ajuste en la planeación y en la operación, que se reconocieron como necesarias a partir del análisis de las variaciones en la operación o en los resultados, a fin de mantener a la organización en condiciones óptimas de eficiencia y eficacia.

- **Sistematizar**

Acción encaminada a determinar la racional manera de disposición y relación de los elementos existentes, debidamente jerarquizados y diferenciados, a fin de lograr su funcionamiento como un todo integrado, resultando así los instrumentos idóneos necesarios para el desarrollo de los planes por áreas de especialidad.

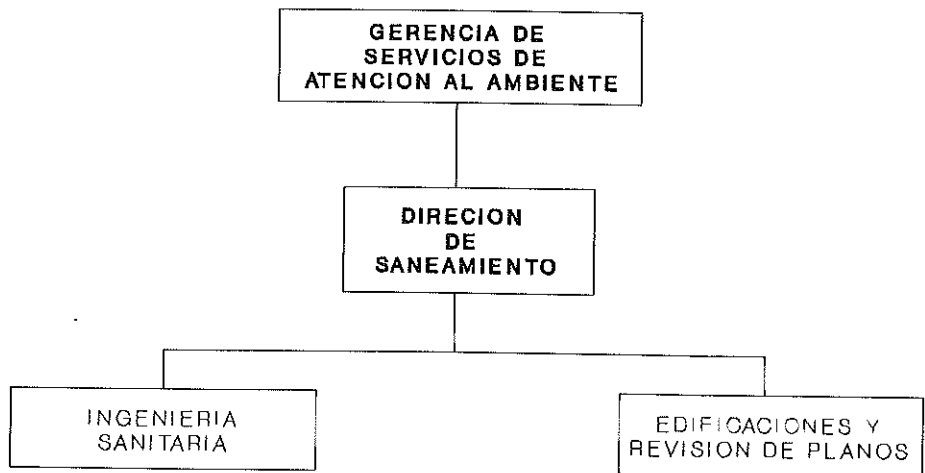
- **Supervisión**

Es seguimiento crítico que se lleva a cabo, en cada nivel hacia un nivel inferior de la misma área, sobre el proceso de ejecución de los planes y programas, para conocer y corregir las variaciones con respecto a lo previsto.

4.3 Ejemplos de Aplicación de la Metodología de Elaboración de Manuales de Organización.

MINISTERIO DE SALUD  
GERENCIA DE SERVICIOS DE ATENCION AL AMBIENTE  
DIRECCION DE SANEAMIENTO

ORGANIGRAMA



## DIRECCION DE SANEAMIENTO BASICO

## 1. Unidad Administrativa de la que depende:

Gerencia de Servicios de Atención al Ambiente

## 2. Objetivo

Garantizar las condiciones de saneamiento básico en el país, mediante la definición de normas y creación de mecanismos para la calidad del agua y disposición de excretas, así como las actividades de los establecimientos privados y públicos que dan servicio a la comunidad, a fin de mejorar el ambiente y reducir las causas que provocan morbi-mortalidad.

## 3. Funciones

- 3.1 Definir y controlar la política y los planes para garantizar la cobertura de agua potable y disposición sanitaria de excretas, mediante la elaboración y ejecución de programas de saneamiento básico, con la colaboración organizada de la comunidad y de otras instituciones, a fin de garantizar servicios, adecuados a las necesidades locales.
- 3.2 Establecer las normas de control sanitario en la construcción de edificaciones comerciales, industriales y de otro tipo, mediante el diseño e implantación de sistemas operativos y con base en el perfil epidemiológico del país, a fin de reducir las posibilidades de contaminación.
- 3.3 Propiciar la ampliación de los servicios de agua potable y disposición de excretas, mediante la coordinación y participación de las instituciones que conforman el Sector Salud, a fin de garantizar un servicio adecuado a las comunidades.
- 3.4 Asesorar, coordinar y supervisar a las organizaciones que aplican las normas establecidas de control sanitario, con base en el seguimiento de sus actividades, a fin de lograr el mejoramiento de las condiciones físico-sanitarias de las edificaciones privadas y públicas del país.
- 3.5 Orientar a los niveles regionales y locales del Ministerio, la ejecución de acciones de saneamiento ambiental, mediante mecanismos de coordinación y participación institucional, con el propósito de apoyar la consecución y mantenimiento de un ambiente saludable en las regiones.

4. Departamentalización
  - 4.1 Departamento de Ingeniería Sanitaria
  - 4.2 Departamento de Edificaciones y Revisión de Planos

5. Tipo y Ambito de Autoridad

- 5.1 Autoridad Jerárquica de Línea

Tiene autoridad jerárquica de línea en el Departamento de Ingeniería Sanitaria y en el Departamento de Edificaciones y Revisión de Planos.

Tiene autoridad funcional delegada por la Gerencia de Servicios de Atención al Ambiente, en las Direcciones Regionales y en el Nivel Local, en lo relativo a la aplicación de normas de saneamiento, sin que ésto represente autoridad jerárquica sobre esos niveles.

- 5.3 Autoridad Técnica Asesora

Tiene autoridad técnica asesora en las Direcciones de Protección de Alimentos, Conservación del Ambiente, y Salud Ocupacional, así como en los departamentos que las conforman en lo relativo a la aplicación de las normas de saneamiento.

Tiene autoridad técnica asesora en las Direcciones Regionales y el Nivel Local en cuanto a la orientación para la aplicación de las normas de saneamiento.

6. Relaciones de Coordinación

- 6.1 Intrainstitucionales

- a. Horizontales

Tiene relaciones intrainstitucionales en forma horizontal con la Dirección de Protección de Alimentos, con la cual coordinará aspectos de saneamiento que garanticen la protección de los alimentos; con la Dirección de Conservación al Ambiente y con la Dirección de Salud Ocupacional, en lo relativo a normas de saneamiento que impulsen la conservación del ambiente y la salud ocupacional.

b. Diagonales

Tiene relaciones intrainstitucionales en forma diagonal con los departamentos que conforman la Dirección de Protección de Alimentos, la Dirección de Conservación del Ambiente y la Dirección de Salud Ocupacional.

Tiene relaciones diagonales con los departamentos que conforman la Gerencia de Servicios de Atención a las Personas, en cuanto a la coordinación de normas de saneamiento que beneficien la salud de las personas y faciliten la determinación de los perfiles epidemiológicos.

Tiene relaciones diagonales con las Direcciones de Personal, Finanzas y Economía de la Salud, Suministros y de Servicios de Apoyo, de la Gerencia de Administración y Finanzas para recibir apoyo logístico y financiero.

c. Verticales

Hacia arriba en la línea jerárquica, tiene relación con la Gerencia de Servicios de Atención al Ambiente, de la cual depende administrativamente. Hacia abajo en la línea jerárquica, tiene relación con el Departamento de Ingeniería Sanitaria y con el Departamento de Edificaciones y Revisión de Planos, las cuales dependen administrativamente de esta Dirección.

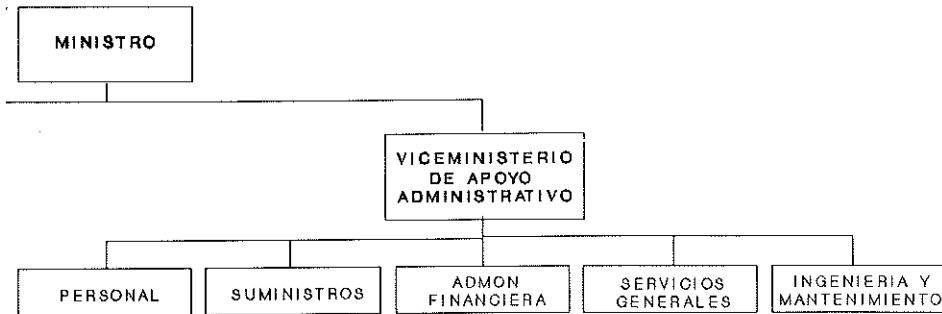
6.2 Extraintitucionales

- a. Caja del Seguro Social
- b. Instituto de Acueductos y Alcantarillados
- c. Universidad
- d. Municipalidades
- e. Ministerio de Obras Públicas y Transportes

7. Marco Legal

- 7.1 Ley General de Salud
- 7.2 Ley Orgánica del Ministerio de Salud

VICEMINISTERIO DE APOYO ADMINISTRATIVO  
ORGANIGRAMA



1. Dependencia Jerárquica

Despacho Ministerial

2. Objetivo

Lograr y asegurar la efectiva actuación de los niveles de organización del Ministerio de Salud Pública, mediante un soporte administrativo de operación, que posea la capacidad de adecuación a las condiciones de lugar y tiempo, racionalizando la utilización de recursos, para cumplir los objetivos y metas de los planes de trabajo del Ministerio.

3. Funciones

- 3.1 Sistematizar los mecanismos de organización, funcionamiento y administración del Ministerio, para lograr una adecuada gestión de sus actividades y la racionalización de los recursos asignados, a partir de la determinación de necesidades prioritarias y de los requerimientos planteados en los planes y programas del Ministerio.
- 3.2 Dotar de soporte logístico de operación administrativa, a partir de la demanda de servicios que permita la actuación efectiva del Ministerio de Salud, adecuada al lugar y tiempo.



- 3.3 Proveer de recursos humanos, físicos, materiales y financieros al Ministerio de Salud, para fortalecer la actuación de sus diferentes niveles de organización que eviten deficiencias de calidad, cantidad y oportunidad en la prestación de los servicios, a partir de las necesidades identificadas en los planes y programas.
- 3.4 Coordinar, agilizar y controlar la distribución y utilización de los recursos disponibles, en función de actividades prioritarias, mediante la aplicación del presupuesto de gastos, para optimizar su utilización y lograr los objetivos y metas propuestas de los Planes y Programas del Ministerio de Salud.
- 3.5 Sistematizar los procesos de Administración de Personal, a partir de las normas, procedimientos e instrumentos que rigen en todos los niveles de organización del Ministerio, y los establecidos en la legislación vigente y el sistema sectorial de personal, a fin de contribuir a la creación de un clima de estabilidad, confianza y equidad para el trabajador del Ministerio.

#### 4. Tipo y Ambito de Autoridad

Su Autoridad es de **Línea Jerárquica** directa a las divisiones de: Administración Financiera, Servicios Generales, Personal, Suministros, Ingeniería y Mantenimiento.

Tiene **Autoridad Funcional** en las diferentes Direcciones Regionales establecidas, en cuanto a los procedimientos administrativos se refiere.

Tiene **Autoridad Técnica Asesora** con el Despacho Ministerial en cuanto a las situaciones administrativas del Ministerio se refiere.

#### 5. Relaciones de Coordinación

##### 5.1 Relaciones Horizontales

Tiene relaciones complementarias con los Viceministerios de Apoyo Técnico y el Viceministerio de Servicios de Atención, con los cuales mantendrá relaciones de apoyo de doble vía.

## 5.2 Relaciones Diagonales

Tiene relaciones diagonales con las diferentes divisiones que pertenecen a lo otros Viceministerios, en torno al apoyo administrativo que necesiten.

## 5.3 Relaciones Verticales

Las relaciones directas que tiene son: en forma ascendente con el Despacho Ministerial, de quien recibe instrucciones precisas; en forma descendente con las divisiones que conforman el Viceministerio, así como con las Direcciones Regionales.

## 4. Relaciones Extraintitucionales

- Con el Instituto de Seguridad Social
- Con Organismos Gubernamentales
- Con las Facultades de Medicina de las diferentes universidades del país.
- Con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
- Con Organizaciones no Gubernamentales
- Con Organismos Internacionales de Cooperación Técnica

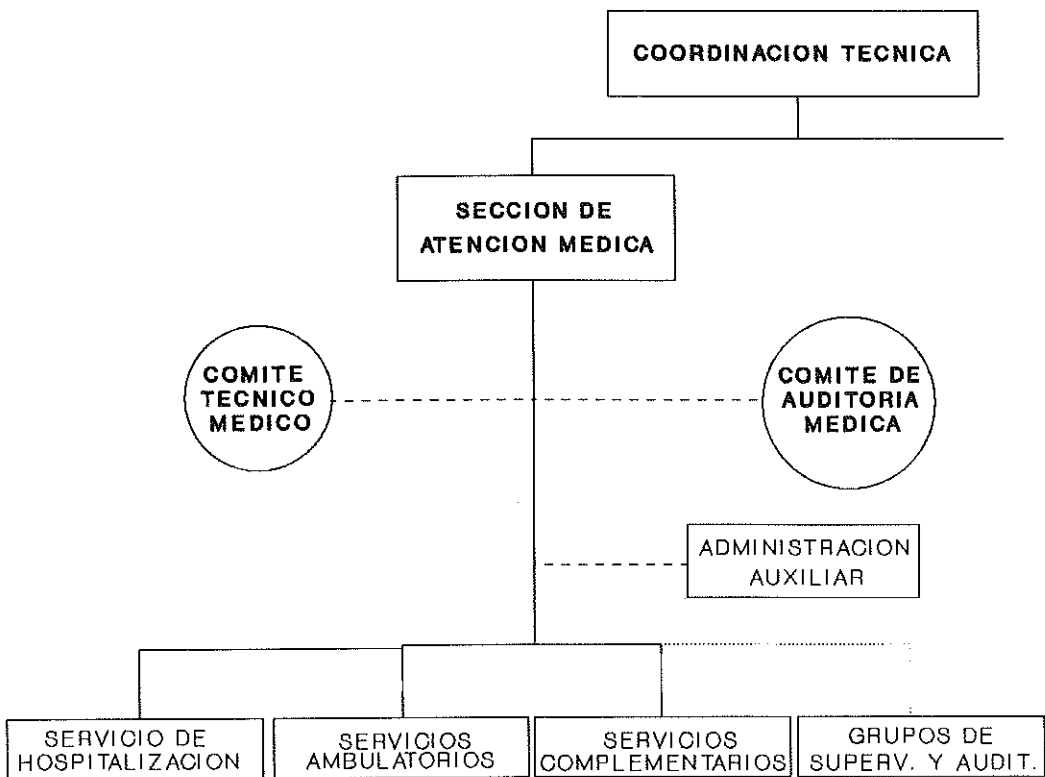
## 5. Departamentalización

- División de Personal
- División de Suministros
- División de Administración Financiera
- División de Ingeniería y Mantenimiento
- División de Servicios Generales

## 6. Marco de Referencia

- Constitución Política de la República
- Código de Salud
- Ley Preliminar de Regionalización
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- Acuerdo Gubernativo No.151-86, Artículo 1, que declara como prioridad la organización administrativa del Estado.
- Acuerdo Ministerial No.50-88 de fecha 23 de septiembre de 1988, el cual autoriza la ejecución del Plan Maestro de Desarrollo Organizacional

### SECCION DE ATENCION MEDICA ORGANIGRAMA



## SECCION DE ATENCION MEDICA

## 1. Dependencia Jerárquica

Coordinación Técnica

## 2. Objetivo

Sistematizar los programas de atención a las personas en la Unidad Regional, mediante el establecimiento de mecanismos de planeación y control de la racional utilización de los recursos disponibles, y la elaboración de un modelo guía de programación que, respondiendo a los lineamientos trazados por el Nivel Seccional, oriente a las áreas clínicas del Hospital Sede, de los hospitales locales y de los centros y puestos de salud de su jurisdicción, en la elaboración de los programas regionales, a fin de ofrecer un servicio integral que satisfaga las necesidades de la comunidad.

## 3. Funciones

- 3.1 Diseñar un modelo guía que uniforme y facilite el proceso de programación de las actividades de atención médica del Hospital Sede, de los hospitales locales y de los centros y puestos de salud, a partir de las orientaciones técnicas provenientes del Nivel Seccional, a fin de garantizar la organización en la prestación de los servicios que demandan las necesidades de la comunidad.
- 3.2 Establecer una racional utilización de los recursos necesarios y disponibles de la Sección de Atención Médica, mediante el diseño de mecanismos de planeación y control, a fin de garantizar el equilibrio en el desarrollo de los programas de salud del área.
- 3.3 Ejercer la subdirección técnica y operativa del Hospital Sede, orientando la programación de las actividades a desarrollarse en las diversas áreas clínicas del Hospital Sede, y coordinando a las Jefaturas de los Servicios Complementarios, de Hospitalización y Ambulatorio, a fin de lograr una armónica prestación de los servicios.
- 3.4 Compatibilizar los programas de atención médica de los hospitales locales, de los centros y puestos de salud con los de las áreas clínicas del Hospital Sede, a partir de la capacidad y grado de complejidad del servicio que prestan, a fin de lograr una racional distribución de la demanda dentro de esquemas de regionalización y remisión de pacientes.

Las Direcciones de los hospitales locales, los centros y puestos de salud de la región

6. Departamentalización

- Servicios de Hospitalización
- Servicios Ambulatorios
- Servicios Complementarios
- Administración Auxiliar
- Comité Técnico Médico
- Comité de Auditoría Médica
- Grupos de Supervisión, Evaluación y Auditoría Médica

7. Disposiciones Legales Básicas

Decreto número 350 del 4 de marzo de 1975, por el cual se determina la organización y funcionamiento de los Servicios Seccionales de Salud y de las Unidades Regionales.