

**Ficha N° 21:**

**Estructura organizativa y estructura presupuestaria**

Extraído de: SOTELO MACIEL, Anibal Jorge, *Orientaciones para la adecuación de la estructura organizativa al plan estratégico y a la red programática*, SECRETARIA DE FINANZAS, Santo Domingo, 2002

---

**Introducción**

1. Una institución pública es un patrón de relaciones por medio de las cuales las personas trabajan organizadas para conseguir resultados definidos por la Alta Dirección.
  2. Estos resultados son producto de los procesos de toma de decisiones denominado Planificación Estratégica. Pueden surgir del *Plan Estratégico de Alta Dirección (PEAD)* propiamente dicho, como resultado del *Seminario de Planificación* que se desarrolla en el marco del *Comité de Gestión Estratégica – Ampliado (CGE-A)*. O bien, ser propuestos por las gerencias como resultado de los *Talleres de Diseño Operativo & Presupuesto*, en el que participan cada Gerente (Director o figura equivalente) y sus equipos. En cualquiera de los casos se encuentran integrados en el *Plan Estratégico Integral de la Organización (PEI)*.
  3. Los resultados definidos en el proceso de planificación suelen ser ambiciosos, de largo alcance y sin final fijo. La conducción de una institución debe estar segura de que su organización está preparada para funcionar eficaz y eficientemente durante un período de tiempo prolongado e incierto. A su vez, los miembros de la organización necesitan un marco estable y comprensible que les permita trabajar unidos para alcanzar los resultados de la organización y así avanzar en la concreción del Plan Estratégico Integral
  4. Dicho marco debe garantizar la estabilidad y sustentabilidad de la organización y, a la vez, generar sentido al trabajo cotidiano de sus miembros<sup>1</sup>, para asegurar la calidad del desempeño institucional. En ese sentido debe incluir:
    - a. La identificación de objetivos estratégicos claros
    - b. La formulación de resultados precisos y verificables.
    - c. El agrupamiento de las operaciones necesarias para el logro de los objetivos y la concreción de los resultados.
    - d. La asignación de cada agrupamiento a un responsable con la autoridad necesaria para supervisarlos.
    - e. Las medidas para coordinar horizontal y verticalmente la estructura organizacional.
  5. Una vez que -en el proceso de planificación de Alta Dirección- se han determinados los objetivos estratégicos, se han formulado los principales resultados y se han identificado operaciones tentativas, se inicia una fase encaminada a reconsiderar el diseño de la estructura organizacional, de manera de ajustar la configuración de la institución a los desafíos y propósitos del Plan.
  6. En este punto, las preguntas clave son:
-

*¿La estructura organizativa actual de la institución es la más adecuada para la concreción de los fines del Plan Estratégico?*

*¿Qué modificaciones se deben realizar para garantizar que se logren los resultados necesarios con calidad, costo y oportunidad aceptables?*

Lo que sigue a continuación son orientaciones y criterios metodológicos que posibilitan evaluar la pertinencia de la estructura vigente y avanzar en su rediseño.

7. Esta cuestión constituye también una pieza clave en el proceso presupuestario, tanto para la definición de la estructura programática del presupuesto institucional y la programación anual, como para la gestión cotidiana y la evaluación de los indicadores de desempeño. Al punto tal que se podría hablar de una gestión estratégica y *presupuestaria* de las estructuras organizativas, en tanto proceso mediante el cual se establecen y aplican las reglas de juego sobre el uso de recursos, estableciendo relaciones entre:
  - a. las categorías del presupuesto y las unidades de la estructura;
  - b. los productos, identificados en el presupuesto, y los procesos de trabajo;
  - c. la responsabilización por resultados y la responsabilización por recursos.

### **Marco conceptual. Algunas definiciones.**

8. Las organizaciones tienen en común el hecho de que utilizan recursos, les agregan valor a través del trabajo, transformándolos en bienes o servicios que se brindan a la sociedad. A su vez, cuando su existencia asume algún carácter jurídico, adquieren la condición de instituciones. Este es el caso de los organismos públicos cuya institucionalidad surge de las normas que los han creado.
9. Los recursos que estas instituciones utilizan son de variado tipo: económicos, humanos, materiales, cognitivos, organizacionales, políticos (decisionales) y otros. Estos recursos deben ser dispuestos de manera tal que puedan ser empleados para lograr los resultados necesarios con calidad, costo y oportunidad aceptables, es decir, de manera compatible con la supervivencia institucional.
10. Esto implica tomar decisiones de carácter organizacional referidas a los procesos de producción institucional, tanto externos como internos. Los procesos externos están referidos a la producción que, en el marco de los fines institucionales, la organización entrega a terceros. Los procesos de producción internos están referidos al funcionamiento intrínseco de la organización necesario para garantizar una producción externa adecuada a los fines institucionales.
11. Estas decisiones organizacionales están relacionadas, entre otras, a la definición de una estructura organizativa que permita el desenvolvimiento óptimo de tales procesos. La definición se entiende como un proceso permanente de evaluación, ajuste y rediseño de dicha estructura.
12. La estructura organizativa de una institución se representa de manera simple a través de una técnica clásica de graficación que muestra las unidades organizativas y sus dependencias jerárquicas: el organigrama. De este esquema se desprenden aspectos relacionados con la división técnica del trabajo, la fragmentación de la autoridad, y la importancia asignada a las unidades.
13. La determinación de la estructura de una institución supone, entonces, disposiciones de carácter estratégico sobre cómo debe configurarse el entramado organizacional para poder cumplir con los fines institucionales. Hay tres aspectos íntimamente relacionados que dan lugar a decisiones que afectan la estructura organizativa:

- *Cómo se conciben y proyectan los procesos de producción institucional más relevantes y los procesos de trabajo que los componen.*
- *Cómo delinear la distribución de responsabilidades y autoridad al interior de la organización.*
- *Cómo resolver aspectos vinculados a la coordinación, articulación e integración intrainstitucional.*

14. Estas definiciones aportan criterios para:

- Dividir la carga total de trabajo en tareas que puedan ser ejecutadas en forma conveniente por grupos y personas, lo que se conoce como **división del trabajo**.
- Agrupar tareas y personal de manera provechosa para el desenvolvimiento de los procesos de trabajo, definiendo o redefiniendo unidades, precisando la importancia y magnitud de las mismas, lo que se conoce como **departamentalización**.
- Establecer relaciones verticales entre unidades, determinando quién depende de quién en la organización, lo que se conoce como **definición de jerarquías**.
- Resolver la asignación de responsabilidades sobre resultados y la delegación de autoridad sobre el uso de recursos que el sistema presupuestario prevé para el logro de los resultados, de cada área de la organización, es decir, la **determinación de obligaciones y competencias**.
- Diseñar mecanismos de integración de las actividades de las unidades en un todo congruente que favorezca la articulación de las áreas de la organización, lo que se conoce como **articulación**.

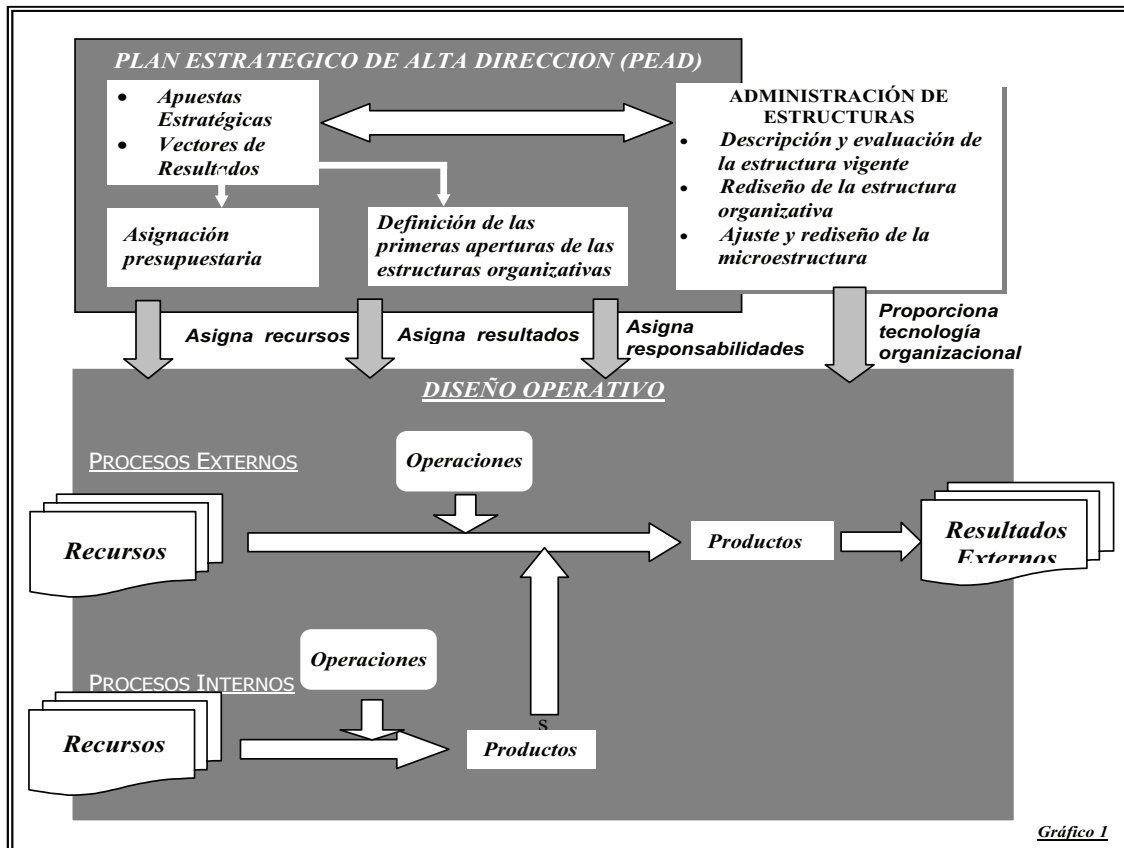
15. Así como la estructura organizacional está relacionada con los aspectos señalados en los párrafos anteriores, la **microestructura**, en cambio, está vinculada al análisis y definición de los **puestos de trabajo**. El puesto de trabajo constituye una posición dentro de los procesos de trabajo de una organización que puede ser ocupada sólo por una persona a la vez. Una unidad organizativa tiene asignado un conjunto de puestos de trabajo lo que constituye su **planta de puestos**. En el marco de las responsabilidades y competencias de la unidad, cada puesto de trabajo se puede describir en términos de responsabilidades, tareas -condiciones en que éstas deben ser realizadas- y jerarquía asignada según el nivel de importancia relativa de la responsabilidad; esto permitirá, a su vez, describir los requisitos del puesto en términos de perfiles profesionales.

16. Con relación a la función de Planificación Estratégica de Alta Dirección del *Sistema de Gestión Estratégica Planificada de Nivel II (SIGEP II)*, se debe distinguir lo siguiente:

- El Plan Estratégico de Alta Dirección (PEAD), además de la determinación de Apuestas Estratégicas, Vectores de Resultados y Operaciones Tentativas, *incluye definiciones sobre la estructura* (lo que le permitirá encomendar resultados y realizar la asignación presupuestaria – preliminar y definitiva- por área).
- El subsistema de Administración de Estructuras, en cambio, es el que debe proporcionar la descripción y evaluación de la estructura vigente, así como concretar el rediseño de la misma para su correspondiente aprobación formal, así como conducir el ajuste o rediseño de la microestructura.

17. En el marco de la propuesta SIGEP, la función Planificación Estratégica de Alta Dirección no es concebida –como sucede frecuentemente- como una *tecnología hacia afuera* o *tecnología sobre el qué*

(en la medida que es el proceso que determina qué se debe hacer para lograr determinados resultados que se entregarán a terceros), sino que se considera también como un proceso de decisión *hacia adentro* y *sobre el cómo*, ya que “el plan se completa en la acción”<sup>2</sup> y, por tanto, la organización es parte constitutiva del mismo. Dentro de la función de planificación estratégica, el PEAD constituye el subsistema central y toma definiciones sobre los aspectos generales de la estructura: cómo se estructuran los *ámbitos de la Alta Dirección* y cómo se configuran las *primeras aperturas organizativas* (ocasionalmente, toma también definiciones sobre las denominadas *segundas aperturas*). Sin embargo, el PEAD se encuentra complementado por otro subsistema de alta dirección que se denomina



Administración de Estructura. Este subsistema pone en juego exclusivamente *tecnologías hacia adentro* y tiene la función de proporcionar elementos de decisión al proceso de formulación del PEAD y de plasmar y aplicar todas las reglas de juegos sobre la organización de las áreas en las que se diseñarán y desarrollarán los procesos de producción interna y externa de la organización, incluido los aspectos vinculados a microestructura.

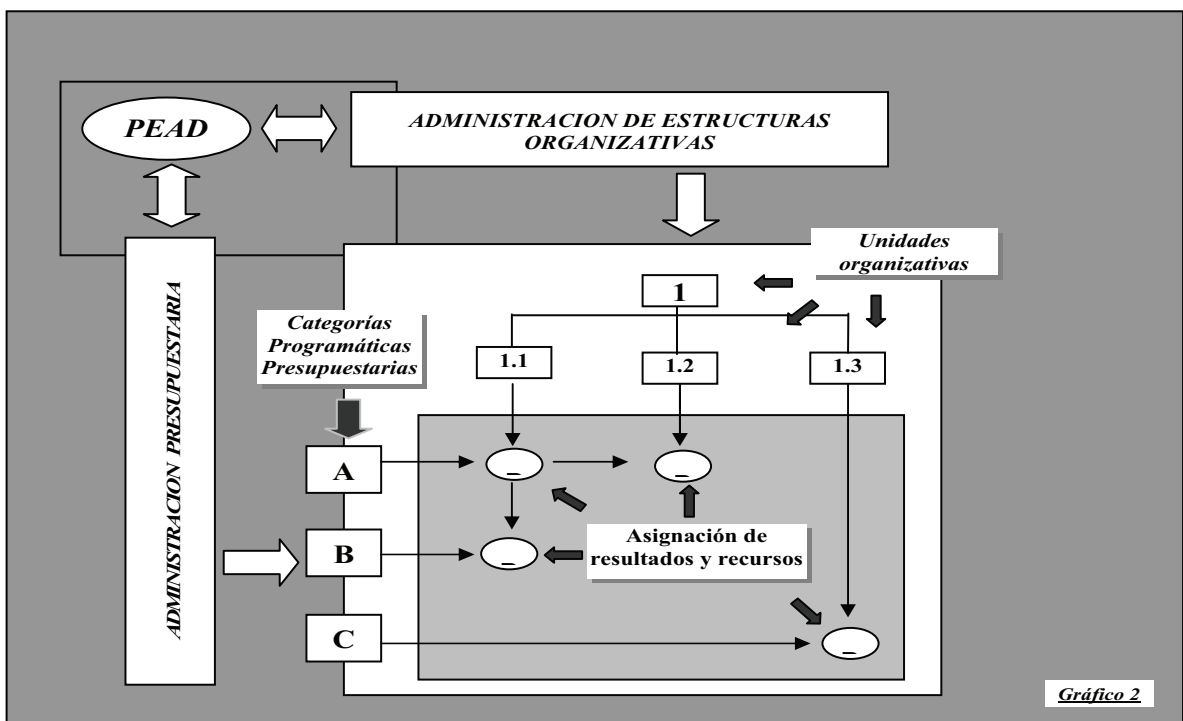
18. Las definiciones tomadas en el marco del PEAD respecto de las unidades organizativas de primera y segunda apertura son de suma importancia para establecer la relación con el proceso presupuestario, tanto para la definición de la estructura programática del presupuesto institucional y la programación anual, como para la gestión cotidiana y la evaluación de los indicadores de desempeño. Los presupuestos están definidos en términos de categorías analíticas concretas (v.g. los programas presupuestarios), que deben entenderse como unidades de planificación a las que se asocian determinados grupos de resultados a sus recursos. Estas categorías, a su vez, deben ser asociadas a los esquemas de delegación de autoridad y división técnica del trabajo que conforman las estructuras organizativas. Para ello se debe:

<sup>2</sup> MATUS, Carlos.

- a) Establecer reglas de correspondencia entre las categorías del presupuesto y las unidades de la estructura.
- En este sentido, se debe tener en cuenta que sería deseable que las categorías presupuestarias de *programa* o *subprograma*, en tanto definición de un paquete de recursos-resultados, guarden una relación directa con unidades organizativas de *gerencia / subgerencia* (o equivalentes), con la correspondiente asignación de responsabilidades y delegación de competencia que garantice la posibilidad de un gerenciamiento genuino de los recursos que se apliquen a los resultados previstos, tanto en el plan como en su expresión financiera, el presupuesto. Esto determina la ubicación en el organigrama de las unidades ejecutoras.
- b) Garantizar que los productos identificados en el presupuesto guarden relación con los productos y los procesos de trabajo estipulados en el plan operativo.
- Esto supone que el proceso de diseño operativo y de programación presupuestaria se ha realizado de manera integrada. Esto sólo es posible si los ámbitos del diseño operativo han sido previamente determinado al definirse la estructura programática y la estructura organizativa de manera interdependiente.
- c) Asignar responsabilidad por resultados y delegar autoridad sobre el uso de los recursos atendiendo a las categorías del presupuesto y a las unidades de la estructura organizativa.

Esto sólo será posible cuando concluya el proceso de diseño operativo y presupuesto, luego de sucesivas instancias de consolidación, compatibilización y rediseño que involucra tanto a las gerencias como a la Alta Dirección.

19. Con relación a la descripción y evaluación de la estructura organizativa es necesario tomar en cuenta tanto la **estructura formal** como la **estructura real**. La estructura formal es la que esta definidas tanto por la norma de creación del organismos como por normas complementarias que definen la misiones y funciones del organismo, fuente de los recursos, formas de gobierno interno, frecuentemente, conformación de los cuerpos directivos e, incluso, el organigrama, al menos en lo que respecta a las primeras aperturas. No obstante, frecuentemente, coexiste con la estructura formal una estructura real no necesariamente respaldada normativamente que refleja el funcionamiento efectivo del organismo. La estructura formal y la real suelen coincidir en parte y mantener un mayo o menor grado de desfasaje. La comparación entre ambas es un aspecto importante de la evaluación.



20. Una de los principales desafíos de la administración de estructuras es mantener una adecuación permanente de la estructura formal a la real y al logro de los fines institucionales establecidos por el Plan Estratégico. Esto implica procesos frecuentes de cambios organizacionales.
21. Se pueden distinguir dos tipos diferentes de cambios en la estructura organizativa de una institución:
- Reorganizaciones de microestructura  
Cambios en el tamaño y composición de la planta de puestos de una o varias unidades.
  - Modificaciones de estructuras  
Cambios -de diversas magnitudes- en la configuración de las unidades organizativas.
22. Dentro de las modificaciones de estructura que, como se ha dicho, atañen a la configuración de las unidades organizativas, se puede distinguir:
- Reorganizaciones menores  
Se trata de una reclasificación de una o más unidades organizativas. Consiste en un proceso de jerarquización o desjerarquización, o sea, de incremento o disminución del nivel en la estructura. Se puede deber a un importante cambio en el volumen de producción y, por ende, de los recursos asignados o a una modificación importante en el alcance de la autoridad delegada y de la responsabilidad sobre resultados.
  - Reorganizaciones mayores  
Se trata de cambios importantes en la configuración de la estructura organizacional que se expresan en cambios en el organigrama. Implican frecuentemente crear o suprimir unidades organizativas. Puede darse debido a cambios sustanciales en los desafíos estratégicos de la institución, la definición de nuevos resultados a lograr, un cambio en la filosofía organizacional o, incluso, la suma de ajuste cotidianos de partes de la estructura.
23. Respecto de las reorganizaciones menores, un proceso clave es la **valoración de las unidades** para determinar su jerarquización o desjerarquización. Las dos variables más importantes que se toman en cuenta son la **responsabilidad sobre resultados** y la **responsabilidad sobre recursos**. Con relación a los resultados, se puede atender a: la importancia y la magnitud de los mismos en concordancia con el Plan Estratégico; la medida en que la unidad incide en los resultados de otras unidades, atendiendo al proceso de producción institucional y los procesos de trabajo que lo componen. Con relación a los recursos, se debe tomar en cuenta: magnitud, tipo, origen de los recursos, así como el alcance de la responsabilidad de la unidad entre otros aspectos. El análisis de la relación entre ambas variables es de suma importancia: pueden haber unidades con alto grado de responsabilidad sobre recursos pero con baja incidencia en el logro de resultados y, por el contrario, unidades pequeñas con una utilización reducida de recursos a cargo de resultados de impacto estratégico.
24. Respecto de las reorganizaciones mayores, uno de los procesos clave es la **división del trabajo**. El modelo organizativo puede ser **funcional, divisional, matricial** o una combinación, en distintas proporciones, de estos tipos. El diseño organizativo tiende a ser funcional cuando el criterio que prima en la asignación de tareas es la especialización técnica del área (o la naturaleza técnica de la tarea). Tiende a ser divisional cuando el criterio de división del trabajo son los resultados finales que se deben entregar a terceros y trabajos de una misma naturaleza técnica pueden ser asignados a diferentes unidades si fuese necesario. La matricialidad, en cambio, se manifiesta mediante la creación de unidades

horizontales bajo la modalidad de programas o proyectos, que se relacionan transversalmente con otras unidades.