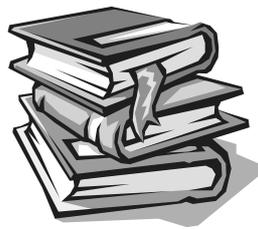


Sistema de Organización Administrativa para el Nivel Superior



Texto de Consulta

Administración Nacional y Departamental
Sistema de Organización Administrativa

Centro Nacional de Capacitación
CENCAP

CONTENIDO

1.	Parte. EL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LA LEY N° 1178.....	2
1.1.	Generalidades de la Ley N° 1178	2
1.1.1.	La Ley N° 1178 un modelo de Administración por Resultados	2
1.2.	Aspectos básicos del SOA	3
1.2.1.	Marco referencial del SOA	4
1.2.2.	Normativa a seguir para la implantación del SOA.....	5
1.2.3.	Definición del SOA	5
1.2.4.	Importancia del SOA	6
1.2.5.	Objetivos general y específicos del SOA.....	6
1.2.6.	Principios del SOA.....	7
1.2.7.	Interrelaciones del SOA con los otros sistemas de la Ley N° 1178	8
2.	PARTE. PROCESOS DEL SOA.....	10
2.1.	Análisis organizacional	10
2.1.1.	Tipos de Análisis Organizacional	11
2.1.2.	Resultados del Análisis Organizacional	12
2.2.	Diseño Organizacional	12
2.2.1.	Etapas a seguir para el Diseño Organizacional.....	12
2.3.	Implantación del Diseño Organizacional	15
2.3.1.	Plan de implantación	15
2.3.2.	Requisitos para la implantación	16
2.3.3.	Etapas de la implantación	17
3.	Parte. EL SOA Y LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCION PUBLICA.....	18
3.1.	El SOA y la Responsabilidad por la Función Pública	18
3.1.1.	Tipos de responsabilidad por la Función Pública	18
3.1.2.	¿Cómo pueden generarse responsabilidades por la función pública en el funcionamiento del SOA?	18

1. Parte. EL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LA LEY N° 1178

1.1. Generalidades de la Ley N° 1178

1.1.1. La Ley N° 1178 un modelo de Administración por Resultados

La Ley N° 1178 tuvo un largo proceso de gestación que permitió precisar su contenido cambiando la antigua concepción de la administración de los recursos del Estado boliviano, de un enfoque burocrático, hacia una concepción moderna de gerencia pública por resultados.

Esta Ley fue aprobada el 20 de julio de 1990, como una disposición que expresa:

- Un modelo de Administración para el manejo de recursos del Estado por resultados.
- Sistemas de Administración y Control Gubernamentales que se interrelacionan entre sí y con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- Un régimen de responsabilidad de los servidores públicos, sin distinción de jerarquía, por el desempeño de sus funciones.

Las finalidades de la Ley N° 1178, para cumplir con el propósito de gerencia pública por resultados, son:

- Lograr la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos del Estado boliviano de modo que se pueda cumplir los planes de desarrollo económico y social del país.
- Generar información oportuna y confiable de la gestión de las entidades públicas, que permita la toma de decisiones racional y el logro eficaz y eficiente de sus objetivos.
- Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones; es decir, no solo por los objetivos, sino también por la forma y resultados de los recursos utilizados.
- Desarrollar la capacidad administrativa del sector público, a través de la implantación de los sistemas de Administración y Control, de tal manera que permita mejorar su capacidad de gestión y establecer mecanismos de control para el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Para alcanzar las finalidades expresadas en la Ley N° 1178, se hace necesaria la implantación de sus sistemas de Administración y Control Gubernamentales, a partir de su interrelación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, de modo que los impactos en la gestión por resultados en las entidades públicas, ya sean en el ámbito nacional, departamental o municipal, se traduzcan en mayor eficacia, eficiencia, responsabilidad, transparencia y fortalecimiento de la democracia.

El ámbito de aplicación de los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, son¹:

- Todas las entidades públicas sin excepción; vale decir, ministerios, prefecturas, gobiernos municipales, instituciones descentralizadas instituciones desconcentradas, entidades autárquicas y empresas públicas y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría patrimonial.
- Las unidades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, de las Cortes Electorales y la Contraloría General de la República, de acuerdo a sus objetivos, planes y políticas.
- Toda persona jurídica o natural que reciba recursos del Estado.

1.2. Aspectos básicos del SOA

Por lo visto en el acápite anterior, la política pública de modernización del sector público boliviano tiene en la Ley No. 1178 como su principal instrumento, no solo porque a través de sus sistemas de Administración y Control Gubernamentales se dota a los funcionarios públicos de un conjunto de instrumentos de gestión para mejorar su desempeño, sino fundamentalmente, porque es un instrumento que permite gestionar las entidades públicas en función a resultados de manera que se puedan asignar y utilizar los recursos estatales con mayor eficacia, eficiencia y transparencia.

Con la implantación de estos instrumentos de gestión y la gerencia pública por resultados, se ha estado buscando de manera permanente y sostenida el desarrollo de las capacidades gerenciales de los funcionarios públicos, principalmente de los que están comprendidos en el nivel superior de las entidades públicas.

Entre estos instrumentos destaca el Sistema de Organización Administrativa (SOA), ya que a partir de su implantación y funcionamiento se pretende que las entidades públicas puedan alcanzar sus objetivos estratégicos y operativos con eficacia y eficiencia; además, de generar mejores servicios y productos para la ciudadanía.

En este sentido, la implantación y funcionamiento adecuado del SOA se constituyen en procesos orientados a mejorar la respuesta de las entidades públicas frente a las necesidades de la sociedad, simplificando, agilizando y transparentando el desarrollo de sus actividades.

El rol de los funcionarios de nivel superior de las entidades públicas es fundamental y prioritario para que se cumplan con todas las expectativas señaladas anteriormente, no solo a partir de asumir su responsabilidad, sino principalmente a través de acciones proactivas que permitan disminuir la improvisación y aumentar las acciones técnicas a momento de diseñar la estructura organizacional de sus entidades.

¹ Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990, Artículos 3°, 4° y 5°.

1.2.1. Marco referencial del SOA

Los sistemas de Administración y Control Gubernamentales que regulan la Ley N° 1178 se agrupan del siguiente modo:

- Para programar y organizar las actividades: Sistemas de Programación de Operaciones, Presupuesto y Organización Administrativa.
- Para ejecutar las actividades programas: Sistemas de Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público y Contabilidad Integrada.
- Para controlar la gestión de las entidades del sector público: mediante el Sistema de Control Gubernamental compuesto por el Control Interno Previo y Posterior y el Control Externo Posterior.

En este contexto, con el Sistema de Organización Administrativa (SOA) se tiene el propósito de establecer la estructura organizacional de las entidades del sector público.

En consecuencia, la organización administrativa del Estado boliviano, no persigue un fin en sí mismo, sino es un medio para coadyuvar a la gerencia pública por resultados, ya que su implantación y funcionamiento adecuado constituyen procesos orientados a mejorar la respuesta de las entidades e instituciones estatales frente a las necesidades de la sociedad, agilizando y haciendo más transparente su gestión.

El marco de referencia para la implantación y funcionamiento del SOA en una entidad pública, está constituido por:

- Las disposiciones vigentes en materia de organización administrativa que regulan la estructura organizacional de las entidades públicas, tal como la Ley de Organización del Poder Ejecutivo y sus Decretos Reglamentarios, la Ley de Municipalidades, etc.
- El Plan Estratégico Institucional (PEI) de una entidad pública, sobre cuya base se va a generar una estructura organizacional que responda a sus directrices estratégicas, es decir: Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, Políticas y Estrategias institucionales.
- El Programa Operativo Anual (POA) de una entidad pública, de modo que sus objetivos se constituyan en el referente para diseñar e implantar su estructura organizacional.

1.2.2. Normativa a seguir para la implantación del SOA

La normativa a seguir, para la implantación y funcionamiento del SOA en las entidades públicas, está dada por:

- La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, promulgada el 20 de julio de 1990. Se constituye en el “paraguas normativo” ya que regula la implantación de los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales.
- Las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, promulgada el Ministerio de Hacienda mediante Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997. Establece un conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías que, a partir del Plan Estratégico Institucional y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructura organizacional de las entidades públicas.
- El Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RE – SOA) elaborado en el marco de las Normas Básicas del SOA por cada entidad pública, la misma que es compatibilizada por el Órgano Rector y aprobada mediante disposición legal interna. Permite la implantación y funcionamiento del SOA de acuerdo a las características propias de cada entidad pública, puesto que regula las acciones, los recursos, los responsables y el tiempo necesario que se requiere para su implantación y funcionamiento.

1.2.3. Definición del SOA

El Sistema de Organización Administrativa se define como “el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías que, a partir del marco jurídico administrativo del sector público, del Plan Estratégico Institucional y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas contribuyendo al logro de sus objetivos institucionales”².

Se sostiene que es un conjunto de normas, por cuanto se establecen reglas o pautas de organización administrativa que las entidades y los funcionarios públicos deben observar a momento de analizar, diseñar y/o rediseñar e implantar su estructura organizacional, de manera que ésta contribuya al logro de sus objetivos estratégicos y operativos.

Para que la estructura organizacional responda de manera eficaz y eficiente al logro de los objetivos de una entidad pública, es imprescindible utilizar criterios técnicos y metodologías de organización administrativa, como por ejemplo: que los niveles jerárquicos no excedan de tres (Directivo, Ejecutivo y Operativo); que en la estructura organizacional se debe privilegiar el nombre de las unidades y no de los puestos.

² Resolución Suprema No. 217055, de 20 de mayo de 1997, Artículo 1°.

1.2.4. Importancia del SOA

El éxito en el logro de los objetivos estratégicos y operativos de una entidad pública así como de su gestión, y, por ende, del logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país dependen en gran medida de la adecuada implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa.

Lo anterior se traduce en la capacidad que deben tener las entidades públicas y sus autoridades jerárquicas de diseñar estructuras organizacionales que respondan a las necesidades de su entidad, así como de los ciudadanos y del país en su conjunto, de manera eficaz y eficiente.

En consecuencia, la necesidad de contar con el SOA va más allá del mero hecho de diseñar estructuras óptimas, sino que tiene que ser un medio que permita transformar la forma de hacer gestión pública y de generar los servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la sociedad; además, de convertirse en un instrumento de gestión que permita mejorar el desempeño de los funcionarios públicos, especialmente los del nivel superior.

Lo señalado previamente, es posible de lograrse, en tanto y en cuanto, los ejecutivos públicos asuman plenamente su responsabilidad y se despojen de criterios partidarios y o personales que desvirtúan la aplicación de las Normas Básicas del SOA.

1.2.5. Objetivos general y específicos del SOA

El objetivo general del SOA es: “optimizar la estructura organizacional de las entidades públicas para prestar servicios de calidad a los usuarios internos y externos, de forma que acompañe eficazmente los cambios que se producen en el plano económico, político, social y tecnológico”³.

Lo anterior significa, que los funcionarios públicos de nivel superior apliquen de manera consciente las normas, criterios y metodologías de organización administrativa con el propósito de contar con estructuras organizacionales que respondan a los objetivos de su entidad, las necesidades de los ciudadanos y del país, a partir de generar servicios públicos de calidad.

Entre los objetivos específicos del SOA se señalan:⁴

- Lograr la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.
- Evitar la duplicación y dispersión de funciones.
- Determinar el ámbito de competencia y autoridad de las áreas y unidades organizacionales.

³ Resolución Suprema No. 217055, de 20 de mayo de 1997, Artículo 2º.

⁴ Resolución Suprema No. 217055, de 20 de mayo de 1997, Artículo 2º.

- Proporcionar a las entidades públicas una estructura que optimice la comunicación, la coordinación y el logro de los objetivos.
- Simplificar y dinamizar el funcionamiento de las entidades públicas para lograr un mayor nivel de eficacia y eficiencia.

Los funcionarios de nivel superior, en el marco de los objetivos específicos, a momento de decidir la implantación y funcionamiento del SOA en sus entidades públicas deben pensar en satisfacer las necesidades de sus usuarios internos y externos de la entidad pública, evitando a través de un adecuado análisis organizacional la duplicación y dispersión de funciones, de modo que en una misma entidad o en entidades diferentes no existan unidades organizacionales que realicen las mismas funciones.

Asimismo, optimizar la comunicación, la coordinación y el logro de los objetivos de su entidad; además, de simplificar y dinamizar su funcionamiento con mayores niveles de eficacia y eficiencia, a partir del diseño de estructuras flexibles y fácilmente adaptable a los cambios internos y externos.

Por lo tanto, optimizar la estructura organizacional de las entidades públicas pasa por cumplir, también, con todos los objetivos específicos en su diseño, de modo que se pueda ofrecer servicios de calidad tanto a usuarios externos como internos y, asimismo, adaptarse a los acelerados cambios económicos, políticos, sociales, tecnológicos, ambientales, etc. a las cuáles tienen que enfrentarse.

1.2.6. Principios del SOA

Los principios en los cuales se sustenta la aplicación de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa son los siguientes:⁵

- 1º Estructuración técnica: establece que la estructura organizacional de las entidades públicas se definirán en función de su Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones Anual, aplicándose criterios, metodologías y técnicas de organización administrativa, de modo que ésta contribuya al logro de sus objetivos estratégicos y operativos en forma eficaz y eficiente.
- 2º Flexibilidad: determina que la estructura organizacional de una entidad pública tiene que adecuarse a los cambios internos y externos en los cuáles se desenvuelve. Esto es posible, sí se tiene una estructura que no sea excesivamente piramidal; es decir, con excesivos niveles jerárquicos.
- 3º Formalización: establece que todas los productos del SOA; vale decir, el Manual de Procesos y el Manual de Organización y Funciones, tienen que ser puestos por escrito y aprobados mediante resolución interna para que tengan validez.
- 4º Servicio a los usuarios: señala que la estructura organizacional de una entidad pública tiene que estar orientada a facilitar la satisfacción de las necesidades de los usuarios internos y externos, a partir de una estructura ágil

⁵ Resolución Suprema No. 217055, de 20 de mayo de 1997, Artículo 6º.

(con pocos niveles jerárquicos), definición de canales de comunicación en forma integral, unidades de atención al usuario, etc.

1.2.7. Interrelaciones del SOA con los otros sistemas de la Ley N° 1178

El Sistema de Organización Administrativa determina, en el marco de los procesos y funciones de los otros sistemas de Administración y Control Gubernamentales, la estructura organizacional necesaria para su funcionamiento.

Sin embargo, el SOA se interrelaciona de manera directa con los siguientes sistemas:

- 1° **Sistema de Programación de Operaciones:** Considerando el Plan Estratégico Institucional, la Misión, la Visión y los objetivos institucionales de una entidad pública, el SPO establece los objetivos de gestión, las operaciones y recursos de la entidad, en función de los cuales se identifica las necesidades de estructura organizacional. El SOA, a su vez, prevé y determina la estructura organizacional para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de gestión.
- 2° **Sistema de Presupuesto:** Prevé los montos y fuentes de financiamiento que son necesarios para la asignación de recursos que requiere la estructura organizacional de una entidad pública. Por tanto, el SOA prevé y determina la estructura organizacional
- 3° **Sistema de Administración de Personal:** Define, con relación al SOA, las normas y procesos de dotación de personal, contratación y asignación de personal necesario para desarrollar las atribuciones de las unidades organizacionales que conforman la estructura de una entidad pública. El SOA, a su vez, permite la conformación de áreas y unidades organizacionales, establece medios e instancias de comunicación y coordinación interna y externa y procesos que sirven de base para la dotación de personal, su contratación y asignación de funciones.
- 4° **Sistema de Control Gubernamental:** Determina disposiciones y normas de Control Gubernamental, particularmente de Control Interno relativas al SOA, y ejerce el control sobre su implantación y funcionamiento. El Sistema de Organización Administrativa, establece a su vez, los Manuales de Organización y Funciones y de Procesos y el Reglamento Específico de la entidad que son elementos de Control, principalmente de Control Interno.

Nota: Se debe tomar en cuenta que de acuerdo a las Normas Básicas del SOA este sistema interactúa en mayor grado con el Sistema de Programación de Operaciones, Sistema de Administración de Personal y el Sistema de Control Gubernamental.

El SOA y su interrelación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública

Si bien el SOA debe responder, necesariamente, al Plan Estratégico Institucional y al Programa de Operaciones de una entidad pública, su implantación y funcionamiento, está supeditada a los sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

Se sostiene lo anterior, ya que los sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública “definirán las estrategias y políticas gubernamentales que serán ejecutadas mediante los sistemas de Administración y Control Gubernamentales”⁶

Es decir, que para “el funcionamiento anual de los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto y Tesorería y Crédito Público, los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública compatibilizarán e integrarán los objetivos y planes estratégicos de cada entidad y los proyectos de inversión pública que deberán ejecutar, con los planes de mediano y largo plazo, la política monetaria, los ingresos alcanzados y el financiamiento posible”⁷.

⁶ Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990, Artículo 17°

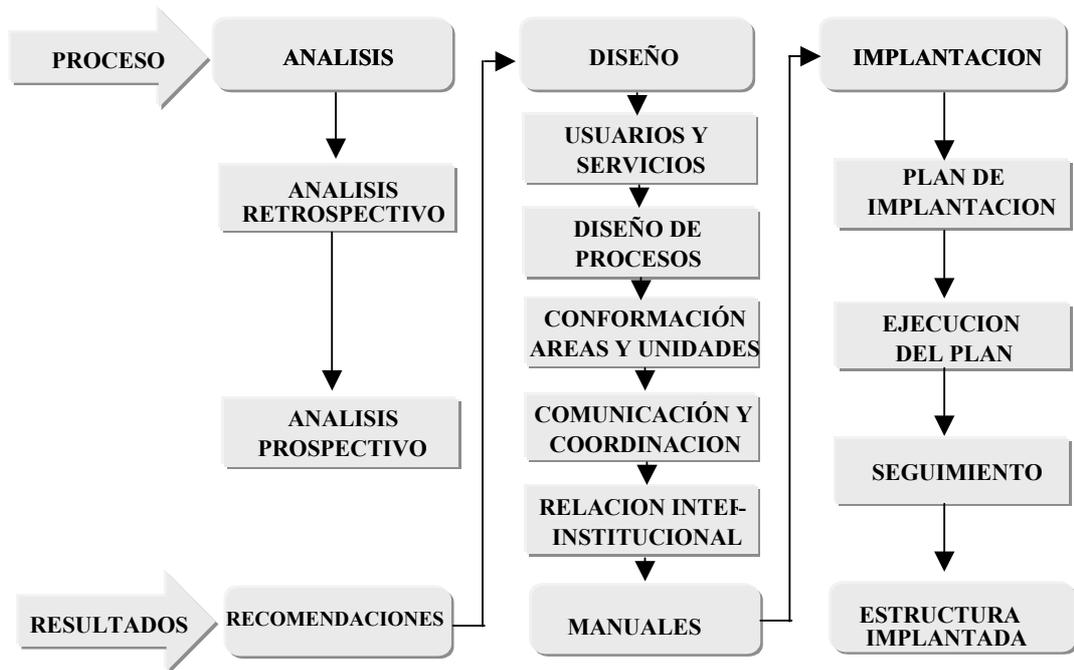
⁷ Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990, Artículo 18.

2. PARTE. PROCESOS DEL SOA

El Sistema de Organización Administrativa comprende los procesos de:

- 1º Análisis Organizacional.
- 2º Diseño Organizacional.
- 3º Implantación del Diseño Organizacional.

Gráfico No. 1
Procesos del Sistema de Organización Administrativa



2.1. Análisis organizacional

Es el proceso mediante el cual se evalúa si la estructura organizacional de una entidad pública ha contribuido de manera eficaz y eficiente al logro de sus objetivos institucionales. Las disposiciones legales vigentes en materia de organización administrativa, así como el Plan Estratégico Institucional y el Programa de Operaciones Anual de una entidad pública se constituyen en los insumos para el análisis organizacional.

Efectuar el análisis organizacional es identificar los problemas o los aspectos positivos de orden estratégico, y operativo que se presentan en la estructura organizacional de la entidad, así como las causas que lo provocaron.

Se evalúa principalmente la calidad de los servicios y/o bienes proporcionados a los usuarios internos y externos por la entidad pública; así como, la efectividad de los procesos y la rapidez de respuesta de la estructura organizacional frente a los cambios internos y externos a la que se enfrenta ésta.

2.1.1. Tipos de Análisis Organizacional

Se puede utilizar, de acuerdo a las circunstancias, tres tipos de análisis organizacional:

1º Análisis retrospectivo: Consiste en determinar en qué medida la estructura organizacional de una entidad pública ha contribuido al logro de los objetivos plasmados en su Plan Estratégico y Programa de Operaciones Anual.

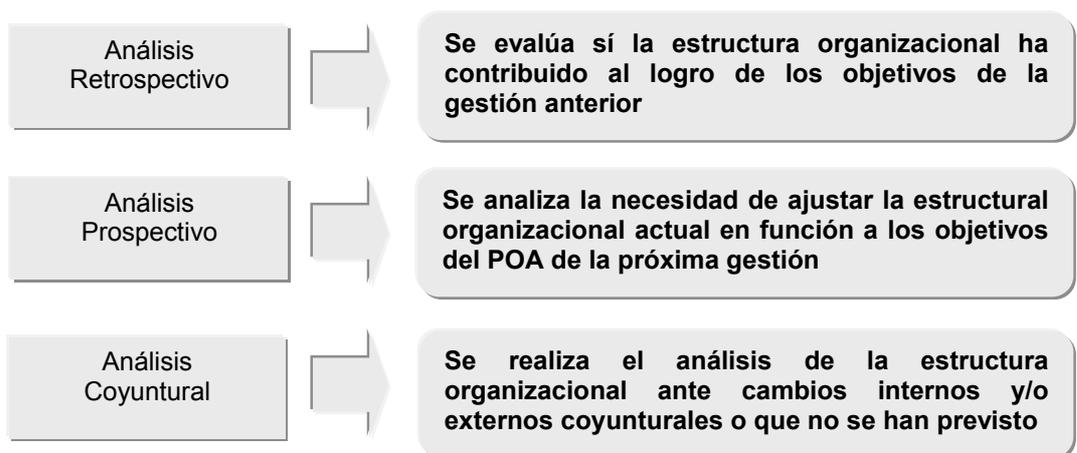
Este análisis se tiene que realizar en forma conjunta al Análisis de Situación establecido en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, artículo 20º de la Resolución Suprema No. 216784, evaluando la gestión anterior o un periodo de tiempo determinado si se considera necesario.

2º Análisis Prospectivo: Permite determinar la necesidad de ajustar la estructura organizacional en función a objetivos planteados en el Programa de Operaciones Anual de la próxima gestión, considerando las observaciones y recomendaciones del análisis anterior.

3º Análisis Coyuntural: Posibilita a una entidad realizar, adicionalmente, un análisis de su estructura organizacional en el momento que se considere oportuno a fin de solucionar problemas o atender demandas de carácter coyuntural que se presenten durante el ejercicio de la gestión y que pueden derivarse de cambios internos y/o externos, como por ejemplo: cambios de tecnología, racionalización administrativa, modificaciones en la normativa vigente, etc.

Puede ser de carácter parcial, lo que implica cambiar solo aquellos elementos organizacionales que requieran de un ajuste, tales como cambios en las funciones de una unidad, procesos, medios de comunicación y otros.

Gráfico No. 2
Modalidades de Análisis Organizacional



2.1.2. Resultados del Análisis Organizacional

Se refiere a las recomendaciones (resultados) que se desprenden del análisis organizacional efectuado, las recomendaciones pueden estar orientadas a asumir las siguientes decisiones:

- Adecuar, fusionar o crear áreas y unidades que permitan lograr de manera eficaz y eficiente los objetivos institucionales.
- Reubicar las diferentes unidades organizacionales en la estructura de la entidad de acuerdo a sus necesidades.
- Redefinir canales y medios de comunicación interna, de modo que se contribuyan a mejorar la comunicación interna a partir del diseño rediseño de canales y medios adecuados.
- Redefinir instancias de coordinación interna y de relacionamiento interinstitucional, evaluando su grado de contribución al logro de los objetivos institucionales.
- Rediseñar procesos, de manera que éstos sean más ágiles, oportunos y que incorporen tiempos e indicadores.

2.2. Diseño Organizacional

Es el proceso a través del cual se define o ajusta la estructura de la entidad, sobre la base de los resultados del análisis organizacional. Es decir, es un medio que va a posibilitar que la estructura organizacional facilite el logro de los objetivos estratégicos y operativos determinados por una entidad pública.

El propósito del diseño o rediseño organizacional, es contar con una estructura organizacional que permita el logro de los objetivos institucionales y operativos de una entidad pública, en forma eficaz y eficiente.

2.2.1. Etapas a seguir para el Diseño Organizacional

Los resultados del análisis organizacional se constituyen en la referencia que va a permitir a los funcionarios jerárquicos identificar los requerimientos de diseño o rediseño de la estructura organizacional de una entidad pública.

A partir de ello y considerando necesariamente su Plan Estratégico y Programación de Operaciones Anual, se decidirán los ajustes pertinentes en su estructura organizacional.

Conforme a lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, artículo 14º, se tienen que considerar las siguientes etapas:

- 1º Identificación de los usuarios de la entidad y las necesidades de servicio:** Que consiste en determinar con claridad el segmento de usuarios y sus necesidades que tiene que atender una entidad pública en el marco de su Misión institucional. Estos son:

- Usuarios internos, constituidos por todos los funcionarios de las unidades organizacionales de la entidad.
- Usuarios externos, constituidos por otras entidades públicas y/o privadas y público en general.

2º Identificación de los servicios y/o bienes que satisfacen sus necesidades:

Se debe elaborar un detalle de los servicios y/o bienes que ofrece la entidad, para priorizarlos según criterios institucionales y de acuerdo a su Plan Estratégico.

Esta información servirá para ajustar los servicios y/o bienes ofrecidos de manera de cumplir con los requerimientos identificados en cada segmento de atención a los usuarios internos y externos.

3º Diseño o rediseño de los procesos, resultados e indicadores: En esta etapa se debe proceder al diseño o rediseño de los procesos y procedimientos necesarios para la generación de los servicios y/o bienes que van a satisfacer las necesidades de servicio de los usuarios internos y externos.

En el diseño o rediseño de los procesos y procedimientos (también conocido como Reingeniería de Procesos) se pretende eliminar las operaciones y las tareas ineficientes y sin valor agregado, buscando simplificar y optimizar aquellas que sí agregan valor y están dirigidas a satisfacer al usuario.

Para proceder al diseño o rediseño de los procesos y procedimientos se identifican las operaciones del POA de la entidad (en función de los lineamientos del PEI) y se desarrollan de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 22º de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.

4º Identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales:

En función a las operaciones que componen los diferentes procesos establecidos, a la identificación de los usuarios y sus necesidades y de los servicios que ofrece una entidad, se identifica y conforma las unidades organizacionales necesarias para ejecutarlas, de forma tal que todas las operaciones sean realizadas por una o más unidades organizacionales, según corresponda.

Posteriormente, se conforma áreas agrupando unidades organizacionales, de la misma o similar especialización con ámbitos de competencia claramente definidos.

5º Definición de los canales y medios de comunicación: Una vez definidas las áreas y unidades organizacionales, se establecen los canales y medios de comunicación de acuerdo al tipo de información que se maneja, de modo que haga coherente al accionar de las entidades, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Los canales de comunicación formal se establecen a través de las relaciones de autoridad de línea y funcional, las mismas que son de carácter recíproco y deben ser utilizados permanentemente.
- Se especificarán las características de la información que se genera, la cual debe ser útil y adecuada para todos los usuarios y para el proceso de toma de decisiones.
- Se determina la periodicidad y el medio oral o escrito; si es escrito, se señala claramente el contenido y la forma (narrativa, estadística o gráfica) de la información a transmitir.

6° Determinación de las instancias de coordinación interna: Las instancias de coordinación se crean para el tratamiento de asuntos entre áreas y/o unidades organizacionales conformando Concejos y/o Comités.

7° Definición de instancias de relacionamiento interinstitucional: Todas las entidades tienen relaciones con otras en el ámbito de sus competencias. Dependiendo de la naturaleza de sus funciones, las instancias de relacionamiento pueden ser de:⁸

- **Tuición:** se manifiesta cuando una entidad pública ejerce autoridad de línea sobre otra y tiene la facultad de realizar el control externo posterior, y la promoción y vigilancia del funcionamiento de la misma.
- **Funcional:** se establece cuando la entidad ejerce autoridad funcional sobre otra en la materia de su competencia y especialización.
- **Complementación:** se expresa cuando la entidad interactúa con otra en el tratamiento de asuntos de interés compartido.

8° Formalización del diseño organizacional: El Manual de Organización y Funciones y el Manual de Procesos se constituyen en los documentos básicos donde se formaliza el diseño de la estructura organizacional de una entidad pública. Estos documentos son aprobados por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad mediante el instrumento legal que corresponda (Resolución Interna).

El Manual de Organización y Funciones contiene información sobre la estructura formal diseñada (organigrama), los objetivos y funciones inherentes a cada una de las unidades y áreas organizacionales establecidas, precisando las relaciones de autoridad de cada una de ellas respecto a las demás, los medios y canales de comunicación y las instancias de coordinación.

El Manual de Procesos describe las operaciones y procedimientos que componen los procesos que se realizan en una entidad pública para cumplir con su Misión y Visión institucionales y alcanzar sus objetivos. Para su visualización gráfica se pueden utilizar diagramas de flujo.

⁸ Ministerio de Hacienda – Unidad de Normas, Guía para la Implantación de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, La Paz, septiembre de 1998, pág. 32.

Los procesos están compuestos por un conjunto de operaciones dispuestas de manera secuencial (actividades o funciones), donde se identifican, por lo general, el objetivo del proceso, las unidades responsables del proceso y las operaciones, los insumos, los tiempos y los resultados que genera el proceso y las operaciones, respectivamente.

Los procedimientos son el conjunto de tareas secuenciales que se tienen que seguir para cumplir con una operación o parte de ella. Normalmente se identifican los puestos responsables de cada tarea, los insumos, las formas o formularios y el tiempo que demanda cada tarea.

2.3. Implantación del Diseño Organizacional

Es el proceso mediante el cual se implanta la estructura organizacional, de modo que ésta se ajuste al Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones Anual de una entidad pública.

Se tiene que implantar la estructura organizacional en la entidad sobre la base de los resultados del diseño organizacional, conforme a lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organizacional Administrativa.

2.3.1. Plan de implantación

Una vez aprobado el diseño organizacional y formalizado a través de la aprobación del Manual de Organización y Funciones y del Manual de Procesos se procede a la elaboración de un plan de implantación que tiene que ser aprobado por la MAE de la entidad, el mismo que contienen los siguientes puntos.

- 1º **Objetivos:** Que permitan reconocer los resultados a alcanzar en términos de tiempo y costo.
- 2º **Estrategias de implantación:** Se refiere a definir el camino y método específico para lograr la implantación de la estructura organizacional. Para ello, se puede utilizar las siguientes estrategias dependiendo de la magnitud de los cambios a introducir en la estructura organizacional de una entidad pública:
 - **Instantáneo:** Se utiliza cuando los cambios no involucran un gran número de unidades organizacionales o que por su sencillez y condiciones favorables para su implantación no se precisan de grandes esfuerzos.
 - **Piloto:** Consiste en realizar un ensayo del diseño propuesto solo en una parte de la organización con la finalidad de medir su eficacia. Su principal utilidad radica en que permite introducir los cambios en una escala reducida y realizar cuantas pruebas sean necesarias para averiguar la validez y efectividad de la estructura organizacional propuesta antes de implantarla de manera global.
 - **En paralelo:** Se usa cuando los cambios propuestos se introducen y operan simultáneamente sin modificar la estructura organizacional vigente. Esto permite introducir los ajustes sin crear problemas de resistencia al

cambio por parte de los funcionarios públicos, al tiempo que da lugar a que la nueva estructura se implante gradualmente antes de que se modifique totalmente la anterior.

- **Por aproximaciones sucesivas:** Consiste en seleccionar partes del diseño propuesto e implantarlas sin ocasionar grandes alteraciones en la estructura organizacional vigente y en el desempeño de los funcionarios. Solo se avanza al siguiente paso cuando se consolida el anterior. Su aplicación es recomendada para cambios de gran magnitud.
 - **Mixto:** Es la combinación de los anteriores métodos de implantación descritos.
- 3° Cronograma de actividades:** Se tiene que diseñar un cronograma de actividades que muestre en forma lógica y ordenada el proceso de implantación de la estructura organizacional, estableciendo los tiempos de inicio y terminación de cada actividad, los responsables y la interrelación con otras actividades.
- 4° Recursos humanos, materiales y financieros:** Una vez que el cronograma de implantación ha sido elaborado y aprobado, el siguiente paso consiste en definir los recursos humanos, materiales y financieros que se estiman necesarios para implantar el plan.
- 5° Responsables de la implantación:** Es necesario determinar quién o quiénes son los responsables del diseño del plan, de la ejecución de la implantación, del seguimiento y de la evaluación de los resultados.
- 6° Programas de orientación y difusión:** Se tiene que diseñar programas de difusión y orientación consistentes en manuales, guías o instructivos, a fin de internalizar y socializar en los funcionarios los cambios que se van a introducir en la estructura organizacional de la entidad.

2.3.2. Requisitos para la implantación

La estructura organizacional se establece para alcanzar los objetivos de una entidad pública, por lo cual su Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones Anual se constituyen en requisitos fundamentales para la implantación de la nueva estructura organizacional, además, de la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales.

Es determinante que tanto el personal jerárquico como personal involucrado en los cambios de la estructura organizacional de la entidad, participen durante todo el proceso para facilitar la implantación de la estructura diseñada o rediseñada y, con ello, facilitar el logro de sus objetivos estratégicos y de gestión.

2.3.3. Etapas de la implantación

Para el proceso de implantación de la estructura organizacional, se tiene que considerar las siguientes etapas:

- 1º Difusión del Reglamento Específico del SOA y los Manuales de Organización y Funciones y de Procesos
- 2º Orientación, adiestramiento y/o capacitación de los funcionarios involucrados en el cambio.
- 3º Aplicación del plan de implantación.

Gráfico No. 3
Implantación de la Estructura Organizacional



La participación proactiva de las autoridades del nivel superior de una entidad pública, es vital para asegurar el éxito y la adecuada implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa en sus procesos de Análisis, Diseño e Implantación, no solo por que tienen que actuar en el marco de lo que establece la Ley No. 1178, sino también por que de ello depende que las organizaciones públicas logren de manera eficaz y eficiente sus objetivos estratégicos y de gestión y, asimismo, se alcancen los objetivos de desarrollo económico y social del país y se generen servicios públicos de calidad.

El SOA tiene que ser visualizado por las autoridades jerárquicas no como una mera formalidad o una “exigencia legal” que se debe cumplir para no generarse responsabilidad ejecutiva, sino como un verdadero instrumento de gestión que les

va a permitir mejorar sus competencias y desempeño gerencial y, con ello, la capacidad de respuesta de la entidad que dirige ante situaciones inestables de carácter político, social y económico.

De igual manera, considerar el SOA como un instrumento de gestión va a posibilitar que se gestione una entidad bajo el concepto de gerencia pública por resultados, puesto que su estructura organizacional va estar diseñada en función de sus objetivos institucionales.

3. Parte. EL SOA Y LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCION PUBLICA

3.1. El SOA y la Responsabilidad por la Función Pública

Las autoridades del Poder Ejecutivo se encuentran comprendidos dentro del marco de aplicación de la Ley N° 1178, el Decreto Supremo 23318 – A, modificado por el D.S. N° 26237 y sus disposiciones reglamentarias en cuanto al desempeño de las obligaciones, deberes y funciones que les sean asignados.

Responsabilidad por la Función Pública, surge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y licitud.

3.1.1. Tipos de responsabilidad por la Función Pública

La Ley N° 1178, contempla los siguientes tipos de responsabilidad:

- Administrativa
- Ejecutiva
- Civil
- Penal

La **Responsabilidad es Administrativa**, cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público.

La **Responsabilidad es Ejecutiva**, cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con obligaciones expresamente señaladas en la Ley N° 1178: inc. c) del primer párrafo y los incisos d), e) o f) del Art. 27 °; o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente.

La **Responsabilidad es Civil**, cuando la acción u omisión del servidor público o de las naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valuable en dinero.

La **Responsabilidad es Penal**, cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentra tipificada en el Código Penal.

3.1.2. ¿Cómo pueden generarse responsabilidades por la función pública en el funcionamiento del SOA?

Algunos ejemplos que muestran como puede generarse responsabilidad por la función pública en el SOA son:

- Cuando la Entidad Pública no cuente con su Reglamento Específico compatibilizado por el Organo Rector.
- Cuando el Reglamento Específico no esté aprobado.
- Cuando no se cuente con los Manuales de Organización y Funciones y el de Procesos.

Los ejemplos citados, son solamente enunciativos y no limitativos, situación que tiene que ser considerada en el momento de su estudio.

Bibliografía

- Chiavenato, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración, Edit. Mc Graw – Hill, Colombia, Bogotá D. C., 1999.
- Franklin, Benjamín Enrique, Organización de Empresas: Análisis, Diseño y Estructura, Edit. Mc Graw – Hill, México D.F., 1997.
- Del Pozo navarro, Fernando, La Dirección por Sistemas, Edit. Noriega – Limusa, México D. F., 1990.
- Hampton, R. David, Administración, Edit. Mc Graw – Hill, México D.F.; 1994.
- Koontz, Harold & Weihrich, Heinz, Administración: Una Perspectiva Global, Edit. Mc Graw – Hill, México D.F., 1994.
- Ministerio de Hacienda – Unidad de Normas, Guía para la Implantación de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, La Paz, septiembre de 1998.
- Reyes Ponce Agustín, Administración Moderna: En Busca de la Excelencia, Edit. Limusa, México, 2000.
- Robbins Stephen y Coulter Mary, Administración, Edit. Prentice may, México, 2000.
- Stoner, James & Freeman, Edward, Administración, Edit. Prentice Hall, México D.F., 1994.

Disposiciones legales

- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.
- Resolución Suprema N° 217055: Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, de 20 de mayo de 1997.