

Gestión del Talento Humano

2

Diseño Organizacional y Estructura de Puestos

**Colección
Nuevo Estado**



Primera Edición, 2011

658.3
S5861d

Silva Saltos, Ruth; Oviedo, Marco

Diseño Organizacional y Estructura de Puestos /

Silva Saltos, Ruth; Oviedo, Marco. 1.^a Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2011

54 p.; 21 x 29,7 cms; (Colección Nuevo Estado: Gestión del Talento Humano, N.º 2)

ISBN: 978-9942-07-094-4

1. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL 2. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL-MANUALES
3. ANÁLISIS OCUPACIONAL I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Coordinación de contenidos

Ruth Silva Saltos

Autores

Ruth Silva Saltos

Marco Oviedo

Revisión de contenidos

Mónica Maldonado Miño

Edición pedagógica

Dalia María Noboa C.

Equipo Editorial - IAEN

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández

(593) 02 2260011. Extensión 208

Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Coordinador gráfico y de impresos

David Rivera Vargas

Diseño gráfico y diagramación

Henry Rengifo Fernández

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

ISBN: 978-9942-07-094-4

Impresión:

Imprenta Mariscal

Quito - Ecuador, 2011

Prohibida la reproducción parcial o total sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las direcciones y/o los contenidos de los sitios web a los que se hace referencia en este texto pueden ser modificados o suprimidos.



Si vas a usar este libro, sé ético y cita la fuente. Trabajamos para ti

Presentación

Las organizaciones gubernamentales concentran su atención en el logro de objetivos sociales cuyo valor es garantizado por el Estado, por la trascendencia de las soluciones que se dan a los problemas de carácter social y público. Disponen de una estrategia cuando sus líderes y servidores públicos se comprometen con una visión particular de cómo encontrar mejores alternativas para el logro de la misión, considerando que sus ingresos dependen de los tributos de la sociedad y del nivel de apoyo del gobierno.

Para alcanzar la misión y objetivos, las instituciones públicas deben contar con el conocimiento técnico y la capacidad de respuesta, dada por la estructura organizacional que posibilite el logro de los objetivos. La dinámica organizativa de las instituciones públicas en un país de derechos ciudadanos, incorpora al ciudadano como consumidor de un buen servicio. De ahí la necesidad de conocer sus requerimientos y de que las organizaciones del gobierno superen la desconexión de las funciones del modelo funcional y las replacen por un modelo sistémico que interrelacione todos los esfuerzos que se realizan en ellas y que conducen a la consecución de su misión.

Cambiar la organización gubernamental para hacerla más sensible, eficaz y capaz de generar el aprendizaje organizacional y la renovación, también exige del esfuerzo de la aplicación sistemática del conocimiento de las ciencias de la conducta, en diversos niveles.

Este enfoque de gestión organizacional para el sector público ecuatoriano, demanda, para su implementación, la difusión metodológica de la administración por procesos, entendida como una herramienta administrativa que permite estructurar las organizaciones públicas para integrar las unidades alineadas a la estrategia organizacional que les lleve a alcanzar la misión institucional.

Para el efecto, este texto se fundamentará en dos pilares: de desarrollo de la organización y desarrollo del talento humano, alrededor de los cuales se estructuran las unidades de texto.

Es una aspiración del IAEN, que este texto se constituya en el recurso de enlace entre el Gobierno por Resultados y la Gestión del Talento humano.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector Instituto Altos Estudios Nacionales

Índice

Introducción	9
---------------------------	---

Capítulo I

Diseño organizacional	11
1.1 Marco conceptual.....	11
1.1.1 Política nacional sobre organización y administración del talento humano.....	11
1.1.2 Conclusiones.....	13
1.2 Los sistemas.....	13
1.2.1 Definiciones y objetivos.....	13
1.2.2 La Organización como sistema.....	15
1.3 Formas de organización.....	16
1.3.1 Visión jerárquica.....	16
1.3.2 Visión de proceso.....	17
1.4 Gestión por procesos.....	18
1.4.1 ¿La Gestión por procesos es una moda más?.....	18
1.4.2 Elementos del proceso.....	21
1.5 Diseño de procesos.....	23
1.5.1 Pasos para el diseño de procesos.....	23
1.5.2 Clarificación de la estrategia de la organización.....	23
1.5.3 Identificación de los clientes y sus necesidades.....	23
1.5.4 Definición de productos o servicios por ser entregados. Portafolio.....	24
1.5.5 Desarrollo del mapa de procesos.....	24
1.6 Mapa de procesos.....	24
1.7 Descripción y diagramación de procesos.....	29
1.7.1 Descripción del proceso.....	29
1.7.2 Diagramación de procesos.....	30
1.8 Normalización y documentación.....	31
1.9 Evaluación, medición y mejoramiento de procesos.....	32
1.9.1 Evaluación y medición de procesos.....	32
1.10 Mejoramiento de procesos.....	34
1.10.1 Evaluación y medición de procesos.....	34

Capítulo II

Estructura de puestos	36
2.1 De los planes institucionales al plan de recursos humanos.....	36
2.2 De la misión institucional al puesto de trabajo.....	36
2.3 De la clasificación de puestos.....	40
2.4 Plan de clasificación de puestos.....	40
2.5 Análisis de puestos.....	43
2.6 Descripción de puestos.....	43
2.7 Valoración de puestos.....	45
2.8 Clasificación de puestos.....	46
2.9 Estructura de puestos.....	48

Capítulo III

Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos	51
3.1 Contenido del Manual.....	51
3.2 Importancia del Manual.....	52
Bibliografía	53

Introducción

El Desarrollo Organizacional es un proceso dinámico y continuo que hace posible que las organizaciones respondan a los requerimientos cambiantes del ambiente y de la sociedad, mediante ajustes en su estructura y en el comportamiento humano, integrados de modo sistémico.

El objetivo sustancial del Desarrollo Organizacional (DO) es entender cómo los diferentes elementos de la organización, las reglas formales e informales y el manejo del recurso humano, determinan el desempeño de las organizaciones.

Las reglas formales son los principios, políticas, normas, estructuras, procesos y sistemas de gestión que configuran la organización y definen su funcionamiento. Las informales, son las definidas por la cultura organizacional.

El Desarrollo Organizacional tiene una clara orientación hacia los sistemas. Se preocupa de las interacciones de las diversas partes de la organización, la estructura, la tecnología, los recursos humanos y los grupos que ésta conforman.

En el Ecuador se han realizado múltiples esfuerzos de desarrollo de las instituciones públicas. Actualmente este esfuerzo está asignado a diferentes estamentos estatales para el diseño, normatividad, evaluación y seguimiento de la implementación.

La SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, creada mediante Decreto Ejecutivo N° 103 de febrero 8 de 2007, es responsable de generar la planificación para organizar la función pública, rescatar su eficiencia y legitimidad mediante una coordinación entre las instituciones del Estado y el gobierno central y los organismos seccionales, para el cumplimiento de las metas y objetivos del régimen del Buen Vivir.

El Ministerio de Relaciones Laborales, de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP y su Reglamento, es el responsable del desarrollo institucional para el sector público, entendido como el proceso dinámico para fortalecer la estructura y comportamiento. Las normas establecidas en la resolución SENRES 2006-0000046 (Norma técnica de diseño de reglamentos o estatutos orgánicos de gestión organizacional), menciona la obligatoriedad de las organizaciones del Estado de aplicar las políticas de *desarrollo institucional*, indicadas en este instrumento legal, así como de sus objetivos, importancia y alcance.

Por otra parte la LOSEP (Ley Orgánica del Servicio Público), en el penúltimo de sus considerandos establece:

«Que la organización de las instituciones del Estado, debe estar regulada por normas de aplicación general para que, en virtud de su cumplimiento, respondan a las exigencias de la sociedad, brindando un servicio público eficaz, eficiente y de calidad»¹.

¹ Ley Orgánica del Servicio Público

Adicionalmente, la Secretaría Nacional de la Administración Pública, ejerce responsabilidades y atribuciones en el ámbito del *desarrollo organizacional*, de ahí que mediante Decreto Ejecutivo N.º 726, del 8 de abril de 2011 dispone que todas las entidades del sector público cuenten en su estructura orgánica con una Coordinación General de Gestión Estratégica, que estará conformada por las siguientes unidades: de Administración de Procesos, de Tecnología de la Información, de Gestión de Cambio y Cultura Organizacional.

Estos preceptos legales constituirán el soporte para comprender la aplicación del esquema metodológico por procesos, constituyendo el objetivo central del texto, inducir a los servidores públicos a conocer e interiorizar didácticamente la Gestión por procesos y su relación con la estructura de puestos, punto de partida del Sistema de Administración del Talento Humano.

Capítulo I

Diseño organizacional

I.1 Marco conceptual

I.1.1 Política nacional sobre organización y administración del talento humano

El Estado ecuatoriano contempla una base normativa que regula y estandariza esquemas de organización pública requeridos para optimizar la generación de bienes y servicios para la ciudadanía y las relaciones estructurales de las mismas. A continuación se sintetiza la normatividad que orienta el tipo de organización y relaciones estructurales de las entidades del Estado.

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, referido a la Administración Pública, indica:

«La Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.»²

La Administración Pública constituye el conjunto de acciones estructuradas a través del cual, el Estado busca alcanzar sus objetivos. Por ello se interesa en organizarlo buscando servir a la ciudadanía, cumpliendo los principios indicados.

El ámbito de aplicación de la LOSEP se determina en su artículo 3. En él se incluye a las siguientes entidades:

1. «Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.»³

² Constitución de la República del Ecuador

³ Ley Orgánica de Servicio Público

A su vez, el artículo 51 de la LOSEP, en su penúltimo inciso establece:

«Corresponde a la Secretaría Nacional de la Administración Pública establecer las políticas, metodología de gestión institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública central, institucional y dependiente y coordinar las acciones necesarias con el Ministerio de Relaciones Laborales.»⁴

De igual forma, el Reglamento de la LOSEP, en el art. 116 tipifica que la Secretaría Nacional de la Administración Pública tendrá como responsabilidad la determinación de políticas, metodología de gestión institucional y las herramientas que aseguren una gestión y mejoramiento continuo de la eficiencia de las instituciones y cuya aplicación e implementación deben estar consideradas en las normas y la estructura institucional y posicional aprobada por el Ministerio de Relaciones Laborales.

El Decreto Ejecutivo N.º 726, de 8 de abril de 2011, en el art. 1 sustituye el art. 15 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, por el siguiente:

«Artículo 15.- ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- El Secretario Nacional de la Administración Pública, a más de las competencias señaladas en el artículo 14 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, tendrá las siguientes atribuciones y funciones: ...

- b) Ejercer la rectoría en políticas públicas de mejora de eficiencia, eficacia, calidad, desarrollo institucional e innovación del Estado;...*
- e) Diseñar, promover e impulsar proyectos de mejora de la gestión institucional de las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y dependencias de la Función Ejecutiva;*
- f) Fomentar una cultura de calidad en las Instituciones de la Administración Pública, tanto en productos como en servicios públicos;*
- g) Promover e impulsar proyectos de innovación que procuren la mejora de la gestión pública en las instituciones del Estado;...*
- j) Controlar la ejecución de propuestas, proyectos de mejora y modernización de la gestión pública;...*
- l) Diseñar, promover e impulsar proyectos, planes y programas destinados a la mejora de la gestión pública a través de herramientas, sistemas y tecnología de la información y comunicación;...»⁵*

⁴ *Ibíd.*

⁵ Decreto ejecutivo 726 de 8 de abril de 2011

1.1.2 Conclusiones

Las normas referidas en el punto anterior permiten establecer los lineamientos generales para garantizar la calidad y eficiencia de los servidores en la generación de bienes y servicios públicos e inciden en el esquema para la administración del talento humano en el sector público:

- La directa influencia de la estrategia del Estado en los modelos de organización de las entidades del Sector público.
- El modelo de gestión organizacional debe sustentarse en procesos.
- El sistema de administración del talento humano debe responder a estos procesos.
- La aplicación uniforme de las normas en el sector público asegura su coherencia.
- La homogeneidad de procesos y procedimientos en las entidades del Estado.
- La absoluta relación entre el desarrollo institucional y el desarrollo del talento humano.

1.2 Los sistemas

1.2.1 Definiciones y objetivos

Para Berthlanfy (1930), creador de la Teoría de Sistemas, un sistema es un conjunto de elementos u objetos en interacción. La teoría ofrece a las organizaciones una nueva forma de pensamiento al buscar la unión de unir lo estrictamente mecánico, con lo conductual y considera a la organización como un todo integrado cuyo objeto es lograr la eficiencia del sistema en su totalidad, armonizando sus objetivos con aquellos de los integrantes.

Sus objetivos van orientados a:

- Mayor calidad de vida laboral
- Productividad, adaptabilidad
- Eficacia

Componentes del Sistema:

Conjunto.- Grupo de elementos que pertenecen a un todo.

Objeto.- Son las funciones o actividades que se desarrollan para alcanzar el objetivo o son los momentos a través de los cuales un elemento se transforma, (entrada, proceso, salida y retroalimentación).

Relación entre sí.- Los elementos del conjunto no pueden funcionar aisladamente; interactúan, se interrelacionan. En algunos casos es tal su necesidad de relación, que se da una simbiosis, mientras que en otros la relación es sinérgica que quiere decir, un accionar conjunto de los elementos en busca de un resultado total, mayor que la suma de los resultados en forma independiente. Al hablar de interrelaciones se evidencian también aquellas superfluas destinadas a regular el funcionamiento del conjunto.

A estos elementos se suman otros:

Ambiente.- Schoderbek (1993) entiende al ambiente como un conjunto de variables que no forman parte del sistema pero influyen en él y definen su funcionamiento. Cualquier cambio en el ambiente lleva a realizar modificaciones en el sistema.

Recursos.- Son los medios que posee el sistema para realizar las actividades que le permiten alcanzar el objetivo. Estos recursos varían entre las organizaciones dependiendo su naturaleza y capacidad.

Jerarquía.- Esta característica reconoce la existencia de un sistema dentro de otro mayor, estableciendo un orden o gradación de sus elementos. Así:

- Macroproceso
- Proceso
- Subproceso

Atributos.- Son las cualidades o propiedades que caracterizan a cada elemento del sistema y actúan en sus interrelaciones. Existen atributos definidores y concomitantes. Los primeros, definen la naturaleza del sistema sin los cuales no sería lo que es; los concomitantes, son aquellos cuya presencia o ausencia no influye en su identidad.

Totalidad.- Un sistema es un todo no dividido. Es un todo en el que sus partes están interrelacionadas e interactúan entre sí. No interesan las características particulares de las partes.

Transformación.- Es el conjunto de actividades secuenciales que se interrelacionan e interactúan para cambiar de estado a los insumos materiales, información y energía del ambiente ENTRADAS – SALIDAS, que son los resultados de la transformación de insumos en productos.

Teleología.- Todo sistema persigue un objetivo final.

Regulación.- Los componentes interactuantes deben ser regulados, normados para ser manejados.

Diferenciación.- En los sistemas complejos, las unidades desempeñan funciones especializadas, lo que permite al sistema adaptarse al ambiente (subsistemas).

Por otra parte la Teoría de Sistemas tiene una gran aplicación práctica en las organizaciones y especialmente en la Gestión por procesos. A la organización en la Teoría de Sistemas se la define como un Buscador de metas, en el que participan otros subsistemas orientados a una meta primordial.

1.2.2 La Organización como sistema

La organización constituye un sistema integral, si se la considera como «un conjunto de objetos relacionados entre sí y con su ambiente, de tal modo que forman una totalidad»⁶, orientada a un OBJETIVO que establece la estrategia como elemento integrador de sus esfuerzos.

Las SALIDAS pueden ser:

- Productos y servicios finales orientados a clientes que reclaman por ellos
- Productos o subproductos que serán entradas al siguiente sistema
- Productos – residuos

El Modelo de sistemas aplicado a la organización exige las siguientes condiciones:

Intencionalidad: Las organizaciones tienen objetivos que cumplir; que orientan y mejoran su conformación.

Complejidad: Dada por la cantidad de interacciones en un proceso; controladas por nivel superior.

Artificialidad: Porque las interacciones del sistema son creadas por individuos, no son naturales. Los sistemas biológicos tienen límites físicos que no poseen los sistemas sociales.

Apertura: La organización está en un continuo intercambio de energía con el ambiente a través de la secuencia de entradas – procesos – salidas y retroalimentación.

Los sistemas deben adaptarse al ambiente y a la tecnología. Infiere en él o es influenciado, interactúa con él. Según Burns, Stalker, Lawrence, Lorsh y Woodward, no existe un diseño organizacional óptimo, sino que será el mejor aquel que se ajuste a la contingencia, lo que según Mitzberg es adaptarse a la situación.

El proceso de adaptación exige mecanismos diferentes de interrelación, modificar sus funciones para transformar los insumos, con el objetivo de lograr un desempeño superior.

⁶ Schoderbeck

I.3 Formas de organización

I.3.1 Visión jerárquica

A pesar de existir muchas formas de articular las tareas, actividades, información y decisiones, únicamente se tomará en cuenta la visión jerárquico – funcional y la de procesos, puesto que en el Sector público ecuatoriano son las más conocidas.

Tradicionalmente, a las organizaciones se las ha concebido como una estructura estratificada que diferencia las decisiones de la operación.

Según Elliot Jaques (1976) esta realidad se concibe por las diferencias de cómo la gente percibe su trabajo, ya sea de planificación, organización, resolución de problemas, etc. Así, cuando más lejano es el plan de la organización «Futuro Intencional», mayor debe ser la exigencia en el perfil de la gente.

Otros autores conciben a la organización como una torre de tres pisos:

- Los procesos operativos;
- Los de toma de decisiones programadas; y,
- Los de diseño que establecen los objetivos y supervisan el desempeño.

Peter Drucker por su parte identifica los diversos estratos de la organización a través del impacto de las decisiones. Así:

El sentido del futuro: Cuanto más lejos en el tiempo apunta la decisión, ésta es más estratégica. Las decisiones tácticas son más limitadas en el tiempo.

La influencia: El grado de afectación de una decisión, al puesto, a la unidad, a varias unidades, a toda la organización.

Factores cualitativos: Cuando la decisión toma en cuenta valores, principios, políticas, mientras que otras tienen factores cuantitativos.

Recurrencia: Las decisiones estratégicas son de excepción y corresponden al nivel jerárquico más alto de la organización, mientras que aquellas más frecuentes y que forman parte de un procedimiento, pertenecen a otros niveles jerárquicos.

Esta clasificación no es estricta porque se pueden mezclar los tipos de decisiones dentro de la organización: unas son claramente estrategias, mientras que otras que no lo son, pueden darse en el nivel más alto de la organización.

Para Henry Mintzberg (1990) en las organizaciones se evidencian algunas partes:

- Cúspide estratégica: Se encarga de que la organización cumpla con su misión. Al igual

que lo establecido por Drucker, este nivel se encarga de que los trabajadores cumplan su labor; es decir, sus roles son informativos, decisorios e interpersonales.

- Línea media: Es el nivel de supervisión, que junta el nivel estratégico con el nivel operativo. Tiene iguales roles que el nivel anterior pero en un ámbito menor; dentro de la organización.
- Nivel operativo: Comprende a los miembros de la organización que realizan las actividades de transformación de los insumos en salidas.
- Staff de apoyo: Son las actividades de apoyo que no forman parte de las operaciones relacionadas con la transformación de los insumos en salidas pero que contribuyen indirectamente a ello (personal, mantenimiento, seguridad).
- La Tecno estructura: Está conformada por personal que estudia la adaptación de la organización al entorno (planificación, diseño de estructura).

Dice Mitzberg, que entre estos niveles fluyen actividades de los procesos de trabajo, autoridad, decisión y las interrelaciones son tan complejas y variadas, que es imposible describir su funcionamiento. Las organizaciones están unidas mediante distintos flujos: sistemas de procesos de autoridad formal, flujos de información controlados, comunicación informal, flujos de trabajo y decisiones *ad hoc*.

I.3.2 Visión de proceso

Geary Rummler (1995) investigador de la metodología Rummler-Brache dentro del concepto de sistema, define a la organización como:

«Un sistema que transforma determinados insumos en productos y servicios que se entregan al entorno. Provee valor para los accionistas. Existe retroalimentación sobre los procesos internos y del mercado. La competencia también provee sus productos al mercado. El negocio se encuentra en un determinado escenario social, económico y político. Mirando hacia adentro de la organización, observamos funciones o subsistemas, que existen para convertir los insumos en productos terminados. Finalmente, el gerenciamiento actúa como mecanismo de control que interpreta y reacciona a partir de la retroalimentación».⁷

Dentro de este concepto se encuentran varios elementos, de los cuales analizaremos los siguientes:

La organización existe para añadir valor a los insumos, esta es su razón de ser que está descrita en su misión. En el camino se da un proceso de transformación para tornarse en producto o servicio.

⁷ Rummler y Brache, Gestión por Procesos, 2009

Es necesario entender a la organización como estructura y como procesos. La estructura puede verse representada en un organigrama que identifica las funciones que se realizan en cada organización y las relaciones únicamente entre niveles jerárquicos, mientras que los procesos, permiten ver el flujo del trabajo e identifican las necesidades de los clientes internos y externos. Los procesos no son un fin en sí mismo, sino que al igual que la estructura, deben estar al servicio de los fines y misión organizacionales.

Vistas las diferencias de las dos visiones presentadas podemos entender las razones por las que el gobierno ecuatoriano se decidió por este segundo enfoque: el de organizaciones que faciliten el desarrollo del trabajo.

1.4 Gestión por procesos

1.4.1 ¿La Gestión por procesos es una moda más?

Las organizaciones públicas adoptaron características de especialización, de división del trabajo que permitían enfrentar los requerimientos de una sociedad sin mayores exigencias. El poder estaba en ellas y dio lugar a esquemas de organización funcional con departamentos especializados, jerarquizados, con total autonomía de gestión y sin interrelaciones entre las áreas, los cuales permitieron la producción de bienes o servicios, para responder a los requerimientos sociales, sin tomar en cuenta la real necesidad de los ciudadanos. El esquema de gestión no cumplió condiciones de eficiencia, ni una conexión importante con el cliente, porque fue diseñado desde el lado de la oferta y no de los derechos del usuario. Las organizaciones funcionales frente a su propio crecimiento ya no pueden responder a la demanda de la sociedad: la coordinación es cada vez más compleja. Las islas funcionales que llevaban a la lucha del poder generaron una cultura organizacional pública muy arraigada a la estructura funcional.

El nuevo modelo de gestión del Estado ecuatoriano, busca alcanzar sus objetivos de servicio a través de optimizar su organización y gestión alineada al ciudadano. Ha optado por la gestión por procesos, porque tiene que dar respuesta a una sociedad que demanda cambios; el número de ciudadanos que exige el servicio ha crecido, y es más demandante; los recursos son cada vez más escasos y requieren ser optimizados; hay una alta profesionalización al interior de las organizaciones y el jefe no es el único que sabe.

Este panorama ha hecho que las organizaciones procuren encontrar un camino de respuesta y se están planteando nuevas estrategias para alcanzar su objetivo de servicio a todos los ciudadanos. La atención se centra en el producto o servicio final y en los procesos que lo elaboran. Es necesario entonces:

Tener una estrategia: ésta responde a la característica teleológica de los sistemas, si es vista como la fijación de objetivos o puede ser concebida como el camino decidido para alcanzarlos. Es vital para la organización tenerla, porque de lo contrario, podríamos estar haciendo bien las cosas pero que no son útiles.

La estrategia solo tiene sentido cuando se conocen:

- Los productos o servicios que la organización ofrece. ¿Qué?
- Los clientes, usuarios del servicio. ¿A quién?
- Por qué el usuario busca el servicio. ¿Por qué?
- En qué mercado nos enfocamos. ¿Dónde realizar?

La estrategia por lo tanto lleva a decidir la estructura de las organizaciones.

Según Peter Drucker, «*La estructura se subordina a la estrategia*». ⁸

Definir una estructura: significa encontrar el modo de organizar los elementos de una organización. Debe estar alineada a la misión y a la estrategia de la organización puesto que ella define las interrelaciones de todos sus elementos y constituye el marco en el que se desarrollan los procesos, por ello la importancia de que su diseño sea cuidadosamente establecido.

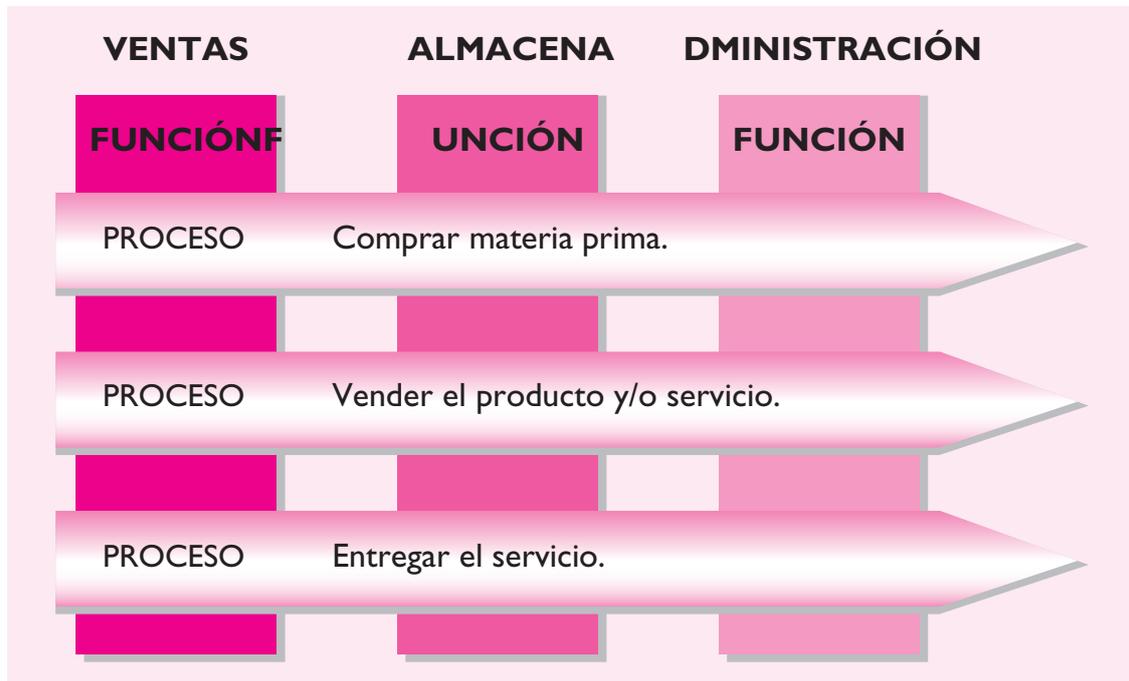
Las organizaciones representan la estructura formal mediante organigramas, en los que se evidencian la división de tareas y las jerarquías. Esta es la estructura formal, sin embargo existe una estructura informal que se refiere a las relaciones no oficiales que son muy importantes y complementan a las primeras.

Orientarse al cliente: El servicio ya no está más orientado al poder y al jefe, es el ciudadano el que define el servicio que desea y sus características, sin embargo es necesario también ver cómo dan estos servicios otras entidades, a fin de compararlos y plantear la ventaja competitiva.

Mejorar el servicio: A la pregunta de cómo hacerlo se debe tomar la vista al «proceso» que lo genera, proceso entendido como el conjunto de actividades que empiezan con la necesidad del cliente y terminan con su satisfacción.

Los procesos cruzan todas las funciones de la organización.

⁸ Peter Drucker (2010): *Diseño de una Estructura Organizacional: La Gerencia «Tareas, Responsabilidades y Prácticas»*.



Fuente: Sinergia de Negocios – Consultores OAXACA - México

Los procesos son influenciados por dos elementos importantes:

- **Tecnología:** Es el conjunto de las herramientas técnicas que permiten transformar los insumos y que ayudan a la definición de la estructura organizacional. Los niveles jerárquicos, el tipo de personal, los mecanismos de coordinación y control; el tamaño y características de las unidades varían según la tecnología que se adopte en la organización.
- **Puestos y gente:** Las actividades dentro de un proceso son realizadas por gente que debe reunir requisitos y competencias que respondan a los requerimientos de los procesos. La serie de actividades que realiza una persona conforma un puesto. Este concepto es muy importante dentro de cambio hacia una organización por procesos. Los puestos no son creaciones de personas, dependen del proceso y de sus características.

Entender a la organización como una estructura; identificar las líneas de relación, de autoridad, de subordinación, de coordinación y sus interrelaciones no es suficiente, es necesario entender su funcionamiento, qué se hace dentro de ella, pero siempre mirando a la misión y a la estrategia de la organización.

Son los procesos los que determinan el funcionamiento de las organizaciones, entendidos como la secuencia de actividades que se realizan para transformar elementos que ingresan a ser procesados y una vez transformados, mediante añadidos de valor, se convierten en servicios o productos reclamados por los clientes. Los procesos, por lo tanto, enlazan los distintos departamentos: no se conciben unidades independientes. Este enfoque tiene algunas implicaciones:

- El trabajo debe organizarse en torno al proceso.
- Los procesos deben ser el centro del modelo de operación.
- Deben definirse para cubrir las necesidades del cliente.

A continuación se presenta una comparación entre el enfoque Funcional y el de Procesos.

	Enfoque funcional	Enfoque de procesos
Enfoque al cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe - cliente interno • Islas de poder • Productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Usuario - cliente externo • Cadena de valor • Satisfacción del cliente
Enfoque al trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Apaga fuegos • Ejecutar por costumbre • Departamentos islas 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado final • Acción proviene del proceso
Enfoque a la gente	<ul style="list-style-type: none"> • Personal ejecutor • Trabajo individual 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación consciente • Comunidad de aprendizaje • Trabajo en equipo
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión y control estrecho • Empujan • Enfoque corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitador - comunicador - mediador • Halan • Visión • Enfoque largo plazo
Total	<ul style="list-style-type: none"> • Costo vs. calidad • Mejoras centradas en los individuos, como islas 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo parte de la calidad • Mejoras centradas en el proceso de toda la organización

Dadas las ventajas de un esquema de Administración por procesos, el Estado ecuatoriano, decidió que las organizaciones públicas que lo conforman, adopten la metodología de Procesos, lo que se refleja en la normatividad SENRES – PROC- 2006-0000046.

1.4.2 Elementos del proceso

CLIENTE: Es una de las fuerzas que manda en los cambios en las organizaciones a través de sus necesidades y exigencias variadas. La organización como proveedora de bienes y servicios requeridos por el cliente, permite definir las características de los productos e influye en la determinación del precio.

INSUMO: Es la materia prima o los elementos que guardan requisitos para ingresar al proceso de transformación. Estos son entregados por proveedores o por clientes que esperan el servicio final, quienes verifican y evalúan el servicio requerido.

ACTIVIDADES REPETITIVAS QUE SE ENCADENAN Y CREAN VALOR: Este es un elemento muy importante. Las actividades se juntan para concretar una operación y aumentar el valor al insumo que ingresó. Están encadenadas en el proceso de transformación, por lo tanto no existen más las funciones «islas». El concepto de repetitivas, implica que las actividades de un proceso se replican cada vez y cuantas veces se realiza un producto, por ello, éstas deben y pueden estandarizarse.

TRANSFORMACIÓN DE LOS INSUMOS: Cada actividad está diseñada para cambiar y añadir valor a la materia prima o insumo, ingresado con miras a la elaboración del producto o servicio final que será entregado al cliente. Si se mira al interior del proceso, cada subprocesso sabe exactamente qué esperar del anterior.

SERVICIOS, PRODUCTOS: Constituyen la razón de ser de la organización, es decir, representan la misión de la organización frente a sus clientes. La identificación de estos, se constituye en el PORTAFOLIO DE PRODUCTOS O SERVICIOS. Se reconocen:

- Productos primarios: aquellos que se desarrollan para cumplir la Ley de creación o la razón de existir de la organización y se destinan a clientes externos.
- Productos Secundarios: Se generan en el nivel de apoyo o asesoría, su naturaleza no cambia; facilitan la entrega de recursos para la gestión interna y se entregan a clientes internos.

LÍDER DEL PROCESO: Propietario. Si los procesos no se administran, se adaptan con el paso del tiempo hacia la comodidad, en lugar de tornarse competitivos. El responsable del proceso tiene las siguientes responsabilidades:

- Orientar la ejecución del proceso en función de la estrategia organizacional.
- Controlar la aplicación de políticas, procesos y procedimientos previamente establecidos.
- Organizar el trabajo de equipo.
- Capacitar al personal y al equipo – *Coach*.
- Proveer de los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales al proceso.
- Realizar la evaluación permanente del proceso.
- Responder por los resultados del proceso, de la satisfacción al cliente interno y externo; por el costo y del tiempo del proceso.

CADENA DE VALOR: Representa el flujo de las actividades en las que se añade valor a los insumos, generando el producto o servicio solicitado.

REPETICIÓN: Una característica de los procesos es que son repetitivos por lo que pueden ser estandarizados.

ESTRATEGIA, POLÍTICAS, NORMAS PROCEDIMIENTOS

Responsable del proceso



CADENA DE VALOR



Fuente: Presentación académica «Gestión por Procesos», 2009

1.5 Diseño de procesos

1.5.1 Pasos para el diseño de procesos

Los pasos para diseñar una organización por procesos, siempre teniendo en cuenta que los procesos no son un fin en sí mismo sino un medio de transformación de insumos en productos o servicios reclamados por los clientes, son los siguientes:

1.5.2 Clarificación de la estrategia de la organización

Es decir, definir la misión, el objetivo fundamental de la organización, su razón de ser:

1.5.3 Identificación de los clientes y sus necesidades

El paradigma de ciudadano – cliente ha sido ampliamente difundido con el concepto de reinención del gobierno (Osborne 1992, Osborne y Plastrok 1998). Éste puede resumirse en lo siguiente:

- El gobierno debe competir con la empresa privada sobre los productos y servicios que entrega a los ciudadanos.
- El gobierno debe considerar que la satisfacción de las expectativas de los clientes es el bien máspreciado.
- Reconocer al ciudadano como propietario, por lo que debe educar a la ciudadanía para que sea capaz de presionarlo, para lo cual debe crear espacios de información.

Tipos de clientes: Ellos son Internos y Externos.

1.5.4 Definición de productos o servicios por ser entregados. Portafolio

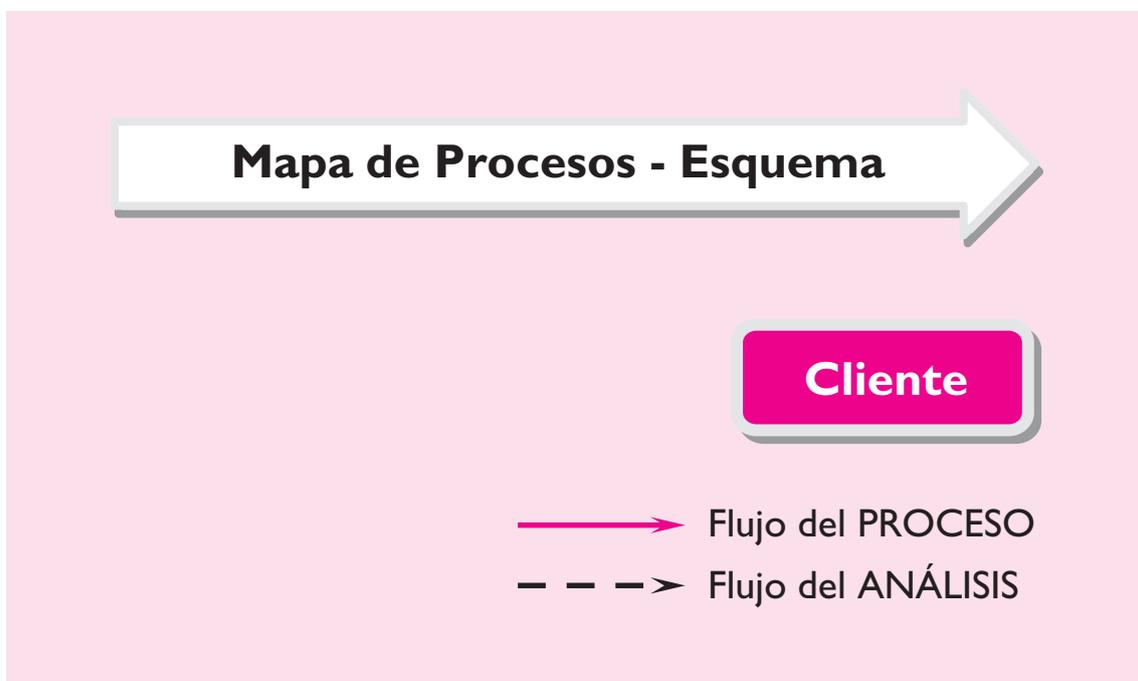
El gobierno debe reconocer en la sociedad, su capacidad de decidir sobre cuáles son sus problemas y las soluciones, para transformarlos en servicios o productos que las organizaciones deben ofrecer, lo que se torna en la misión institucional.

1.5.5 Desarrollo del Mapa de procesos

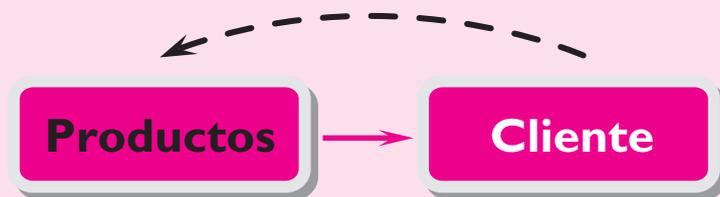
En la organización se encuentran:

- Procesos generadores de valor o procesos clave. Son aquellos en los que transforman los insumos en productos y son la razón de ser de las organizaciones. Se relacionan directamente con el cliente.
- Procesos gobernantes o estratégicos. Son los que definen la estrategia, las políticas y las normas de la organización.
- Procesos habilitantes o de apoyo. Son los que dan soporte, asesoría y recursos para la generación de los productos y servicios.

1.6 Mapa de procesos



Mapa de Procesos - Esquema

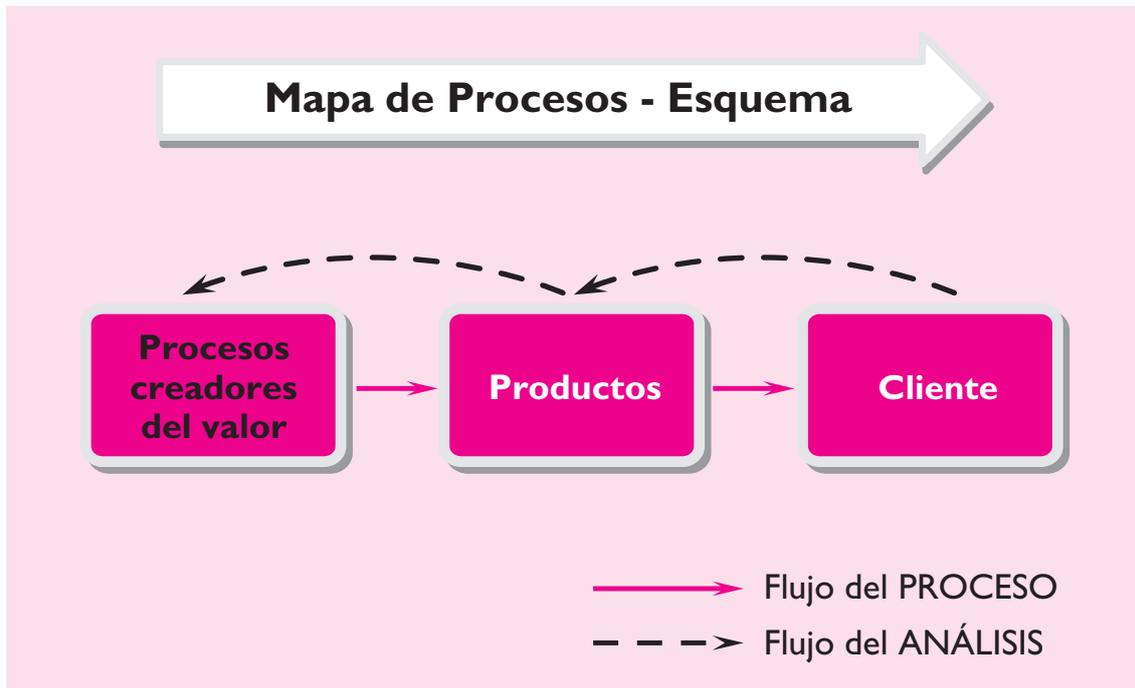


—————> Flujo del PROCESO
 - - - -> Flujo del ANÁLISIS

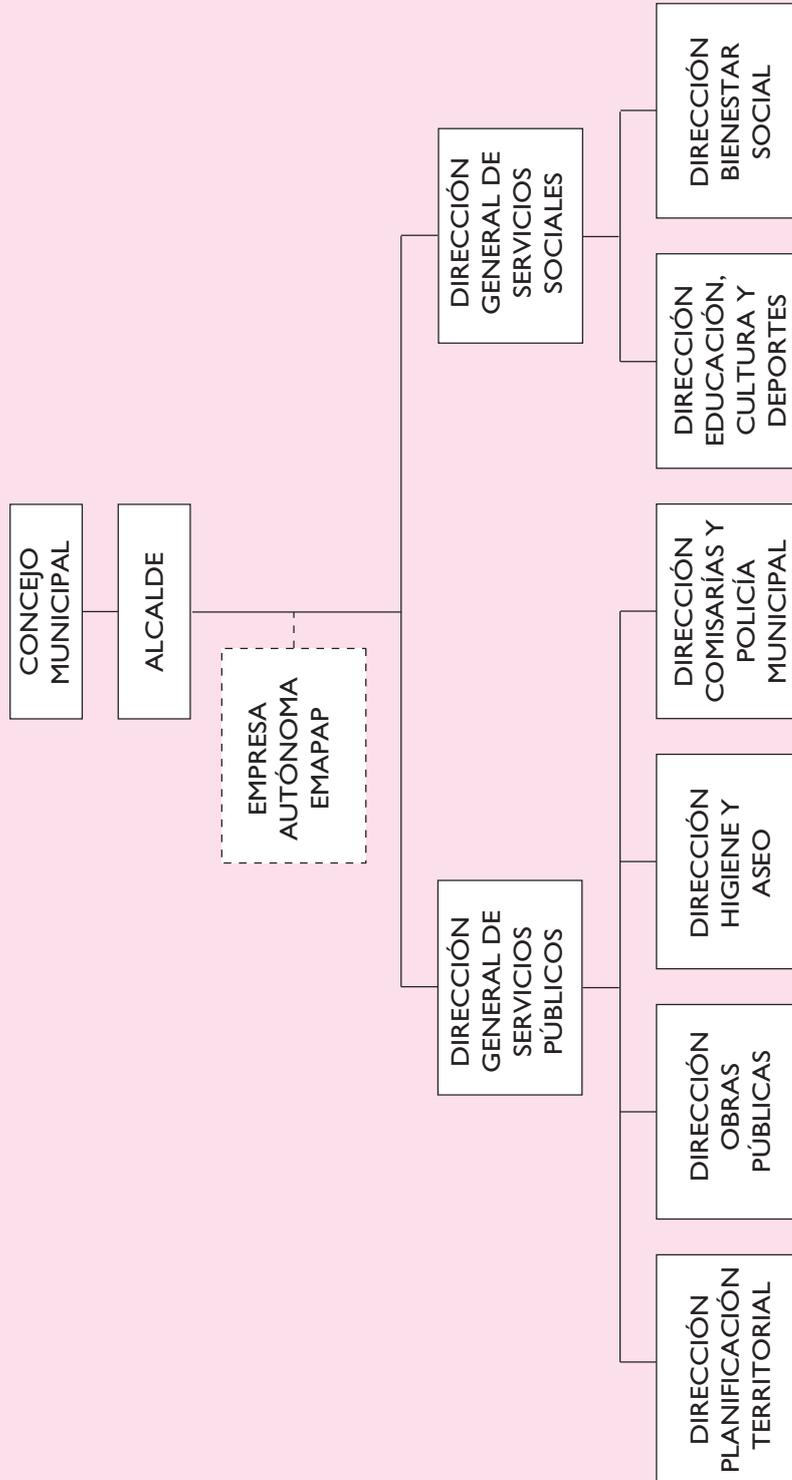
Municipio de Portoviejo: Portafolio de Productos*



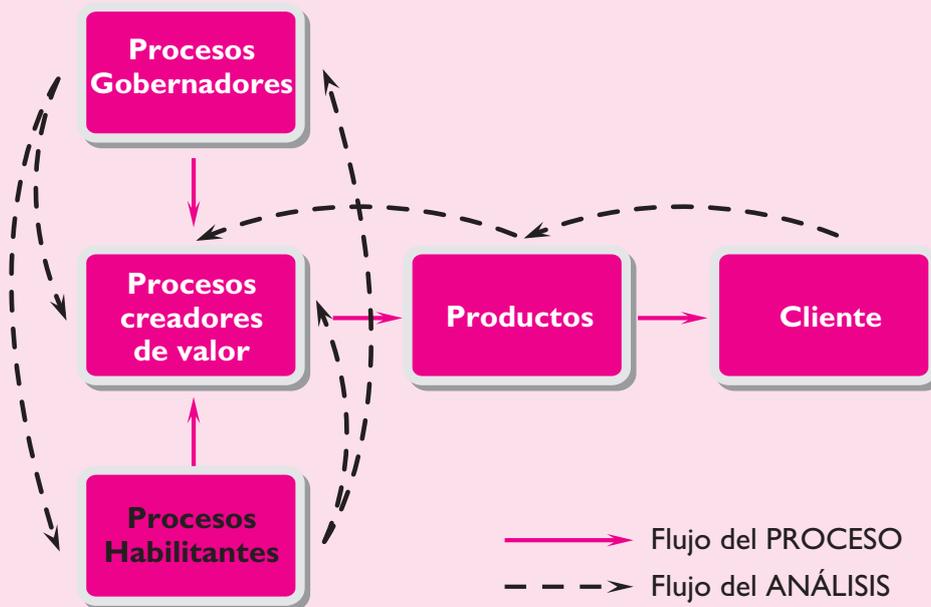
*PRODUCTOS = bienes + servicios Municipio de Portoviejo destinados a usuarios o clientes externos



**MUNICIPIO: PROCESOS GOBERNADORES Y
AGREGADORES DE VALOR**



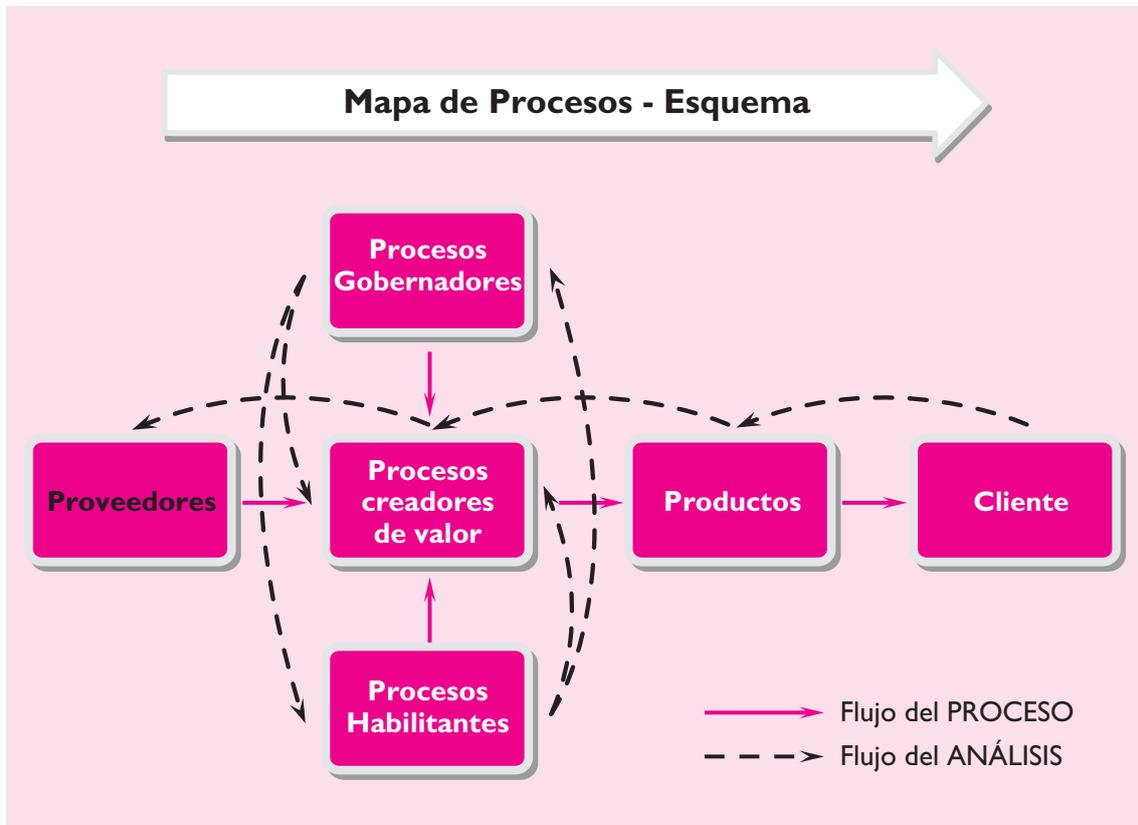
Mapa de Procesos - Esquema



ORGANIGRAMA POR PRODUCTOS Y PROCESOS

USUARIOS EXTERNOS			
I.- PROCESOS GOBERNADORES	II.- PROCESOS AGREGADORES DE VALOR	III.- PROCESOS HABILITANTES	PRODUCTOS
2.1. CONCEJO MUNICIPAL	I.1. DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS	3.1. AUDITORÍA INTERNA	SERVICIOS DE CONTROL INTERNO
		3.2. ASESORÍA JURÍDICA	SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA
3.3. SECRETARÍA GENERAL		SERVICIOS DE SECRETARÍA Y DOCUMENTACIÓN	
3.4. COMUNICACIÓN SOCIAL		SERVICIOS DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL	
2.2. ALCALDÍA	I.2. DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES	3.5. DIRECCIÓN CORPORATIVA DE SERVICIOS INSTITUCIONALES	SERVICIOS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y DE RECURSOS HUMANOS; ADMINISTRATIVOS; FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS

Fuente: Presentación académica «Gestión por Procesos», 2008



Fuente: Presentación académica «Gestión por Procesos», 2008

I.7 Descripción y diagramación de procesos

I.7.1 Descripción del proceso

Una vez establecido el mapa de procesos es necesario describirlo y para ello se definen:

- Objetivo: Descripción del producto o servicio por elaborarse y sus características.
- Responsable del proceso: La persona encargada que lidera el proceso de principio a fin, desde que ingresa el insumo hasta la entrega al cliente.
- Insumos y requisitos: Los elementos con sus requisitos que ingresan al proceso para ser transformados.
- Producto o servicio: La salida del proceso con sus características.
- Cliente: Las personas a quienes entregaremos el producto o servicio.
- Proveedores: Personas que proveen de los insumos para iniciar el proceso.
- Inicio: Primera actividad del proceso.
- Fin: La última actividad del proceso.

I.7.2 Diagramación de procesos

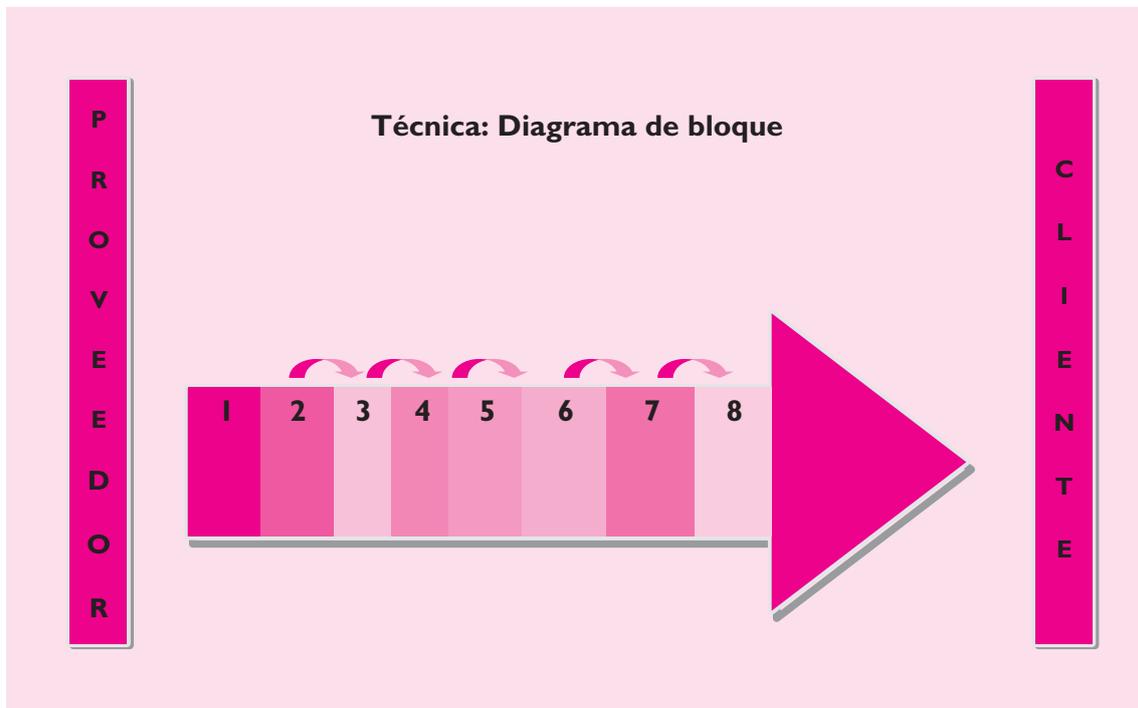
Es la representación gráfica de un proceso y para ello se utiliza como herramienta el FLUJOGRAMA, el mismo que es sencillo y de fácil comprensión. Permite definir la secuencia de las acciones y los responsables de desarrollarlas. Ayuda a identificar problemas, actividades vulnerables y oportunidades de mejora.

Entre los símbolos mayormente utilizados tenemos:

Inicio o Fin del proceso	
Actividad o paso	
Punto de decisión	
Medición	
Documento	
Actividad susceptible de automatización	
Archivo	
Conector	

Fuente: Juan José Gilli, Diseño Organizativo, Estructura y Procesos, Buenos Aires, Ediciones Gramica S.A., 2007

Se puede también identificar las principales actividades mediante un Diagrama de bloque.



Fuente: Juan José Gilli, Diseño Organizativo, Estructura y Procesos, Buenos Aires, Ediciones Gramica S.A., 2007

El artículo 13 numerales 3 y 4 de la norma SENRES reconoce, que ésta es otra forma de representación gráfica de la estructura del Organigrama Estructural. Considera que sustenta, articula todas sus partes integrantes e indica la relación con el ambiente externo. Identifica las líneas de autoridad y responsabilidad.

1.8 Normalización y documentación

La característica de «Repetitividad del proceso»: registrarlo, normalizarlo y estandarizarlo permite que el proceso sea replicado. Esta fase es muy importante cuando un proceso debe ser desarrollado y coordinado en varios lugares. Sin embargo, la norma puede ser mejorada juntamente con el proceso. Es saludable normalizar y documentar un proceso pero esto no se tiene que convertir en una camisa de fuerza, pues las normas son susceptibles de ser mejoradas conjuntamente con los procesos.

Contar con procedimientos e instrucciones de trabajo, ayuda a las organizaciones a monitorear sus procesos, definiendo los elementos de entrada, así como los elementos de salida y su relación con otro proceso.

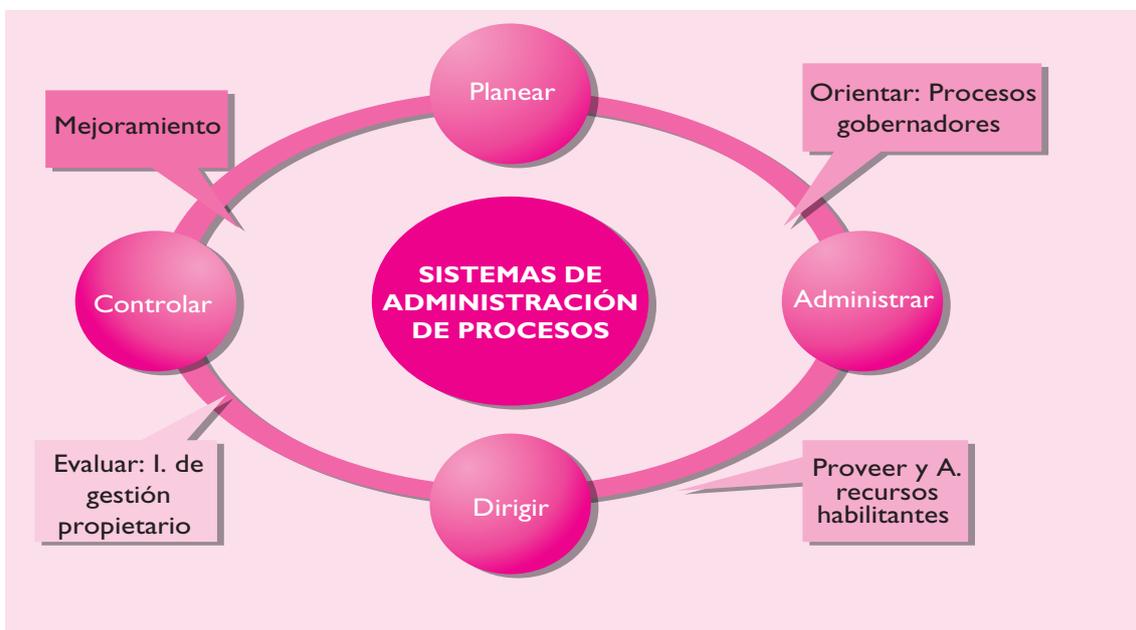
El Ministerio de Relaciones Laborales, en la norma técnica, SENRES 0046, normaliza el procedimiento de diseño y reforma de estructuras organizacionales por procesos, orientado a:

- Mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Desconcentrar y descentralizar competencias de gestión operativa, para mejorar el servicio de atención al ciudadano.
- Desarrollar una acción sistémica en la que las instituciones públicas forman parte de un macro proceso de gestión pública.
- Garantizar la racionalidad y consistencia del diseño de las estructuras organizacionales del Estado.
- Estandarizar productos básicos de procesos de apoyo a los procesos sustantivos.

En la norma SENRES 0046, de igual forma, estandariza el uso de formatos para levantar y procesar información que se ejecuta en los diferentes procedimientos de los procesos y que conlleva a la generación del Manual de procesos.

1.9 Evaluación, medición y mejoramiento de procesos

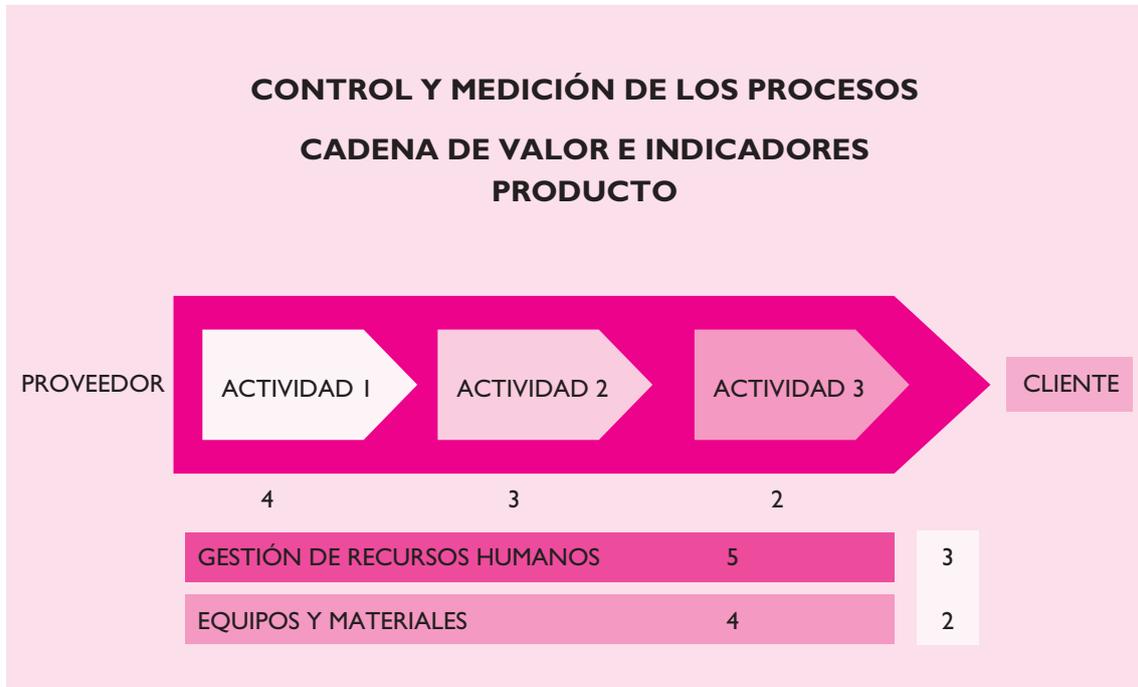
1.9.1 Evaluación y medición de procesos



Fuente: Tomado de presentación académica «Gestión por procesos», 2008

En vista de que la Gestión por procesos es un modelo para el Desarrollo organizacional, en él, un elemento de fundamental importancia es la realización del seguimiento de todas y cada una de sus actividades, en evaluar su desempeño y medir el grado de contribución por alcanzar los objetivos de la organización, así como establecer acciones de mejoramiento.

Los procesos deben ser evaluados y medidos puesto que: «MEDIR ES CONTROLAR; SOLO LO QUE CONTROLLO PUEDO MEJORAR.»



Ventajas de la evaluación y medición

Las más importantes son:

- Se alcanzan sentimientos de logro (realimentación directa).
- Establecen seguimiento de la calidad de información (control).
- Implican mejoramiento.

¿CUÁNDO MEDIR?

- En el momento del diagnóstico
- Durante el proceso
- Como un conjunto de mediciones para mejoramiento

¿CÓMO GENERAR INDICADORES? Al monitorear los procesos comparo su comportamiento frente a los criterios, a los indicadores y a los estándares.

- Identificar los bienes o servicios resultantes del proceso.
- Establecer para cada bien o servicio los clientes externos e internos.
- Definir los requerimientos de los clientes.

- Transformar los requerimientos en características de calidad.
- Definir indicadores.

¿QUÉ REQUISITOS DEBEN TENER LOS INDICADORES?

- Selectividad: Puntos o etapas críticas del proceso.
- Simplicidad: De fácil comprensión y aplicación.
- Representatividad: Deben reflejar el desempeño del proceso y la calidad del servicio.
- Estabilidad: Perdurar en el tiempo.
- Rastreabilidad: Documentado para poder realizar el seguimiento.
- Experimentación: Poder probarlos.

1.10 Mejoramiento de procesos

1.10.1 Mejora continua

El objetivo fundamental del Desarrollo organizacional es conducir a la organización a alcanzar sus objetivos y la satisfacción del cliente, y en el caso del Estado, a satisfacer las necesidades y requerimientos del ciudadano y de la comunidad.

Cuando la organización no cumple con los objetivos o si el ambiente, la tecnología lo exigen, debe mejorar sus procesos. Es indispensable entonces revisar la «cadena de valor» proveedores-organización (procesos)-cliente. Para ello es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- Conformar el equipo de mejoramiento (expertos del proceso).
- Establecer compromiso de mejora.
- Determinar metas de ajuste.
- Registrar comportamiento de proceso.
- Emplear la verificación cercana de los resultados.
- Aplicar medidas correctivas.

«La mejora de los procesos, significa optimizar la efectividad y la eficiencia, mejorando también los controles, reforzando los mecanismos internos para responder a las contingencias y las demandas de nuevos y futuros clientes. La mejora de procesos es un reto para toda empresa de estructura tradicional y para sistemas jerárquicos convencionales. Para mejorar los procesos, debemos considerar:

1. Análisis de flujos de trabajo.
2. Fijar objetivos de satisfacción del cliente.
3. Desarrollar las actividades de mejora con quienes desarrollan el proceso.

Para llevar adelante el esfuerzo de Mejora continua y de procesos es necesario:

- Que el líder tenga claridad sobre lo que desea mejorar.
- Identificar las causas que originan los desfases.
- Identificar posibles soluciones.
- Clarificar los requisitos del proveedor y necesidades del cliente interno y externo.
- Definir un plan de acción para poner en práctica la mejora.
- Controlar el proceso con la mejora mediante un monitoreo constante.

Se trate de mejora o innovación de procesos, los pasos indicados se desarrollan siempre y cuando se mantenga presente:

- La Misión y Visión de la organización
- La filosofía, políticas y valores
- El Plan estratégico
- Los recursos

La innovación, persigue un nivel de cambio radical, mientras que la mejora pretende realizar el proceso en la misma forma, pero con un nivel de eficiencia o efectividad más alto. Ahora bien, en cualquier Sistema de Calidad que persiga la meta de la Calidad Total, ambos conceptos deben coexistir equilibradamente, ya que algunos procesos son objeto de innovación y otros son mejorados constantemente.

Capítulo II

Estructura de puestos

2.1 De los planes institucionales al plan de recursos humanos

Llevar adelante la estratégica institucional a fin de alcanzar los objetivos para los cuales fue creada una organización, cuenta con un elemento decisivo y quizá el más importante: el recurso humano. La consecución de los objetivos y el desarrollo de los productos y servicios requeridos por la ciudadanía exigen de competencias y talentos particulares que se encuentran en los servidores que conforman una institución.

El requerimiento particular de las competencias (conocimientos, habilidades, aptitudes, valores y actitudes) se establecen al interior de cada proceso. Esto da lugar a la Estructura ocupacional de los procesos y de la organización, a partir de la cual se debe planificar la dotación del talento humano en la calidad y cantidad necesarias para ofrecer los servicios que los ciudadanos solicitan.

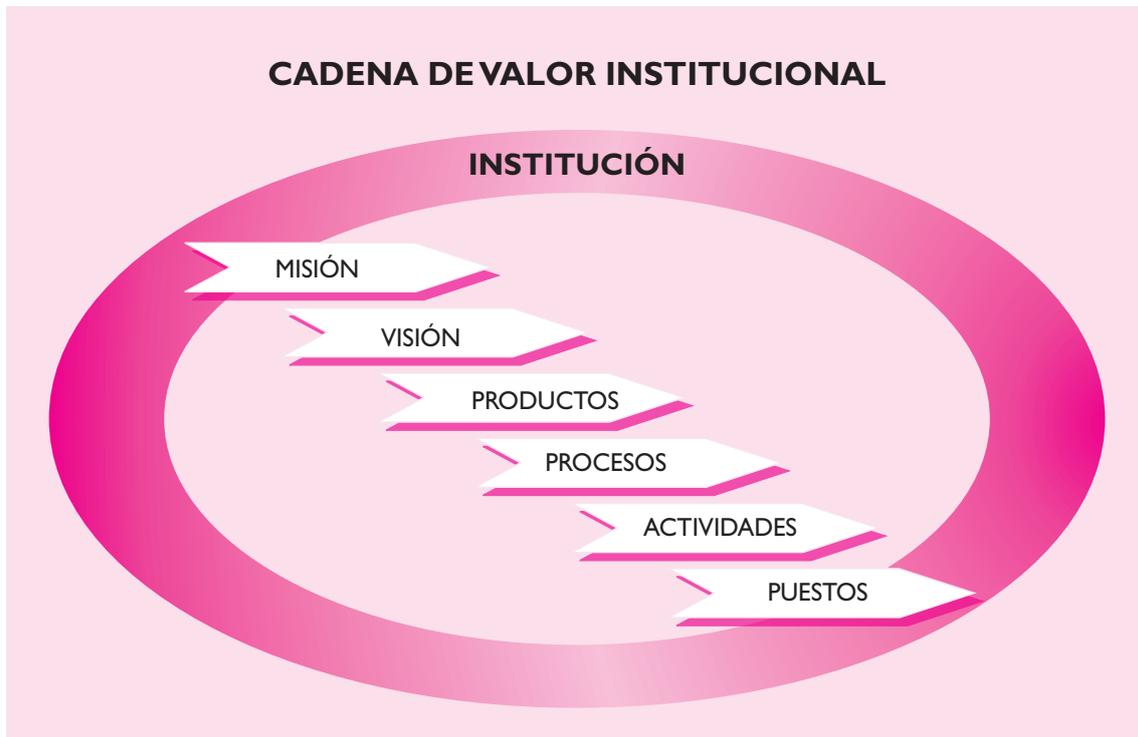
La Estructura ocupacional formada por las actividades de un proceso agrupadas en puestos, da lugar a la Estructura de puestos que exige de métodos, técnicas y herramientas para describirlos, clasificarlos y valorarlos de acuerdo con su valor relativo dado por el grado de contribución al proceso y a la estrategia institucional.

2.2 De la misión institucional al puesto de trabajo

En este punto es necesario resaltar la dependencia de factores institucionales que al interrelacionarse forman la primigenia cadena de valor de la institución y responden a la naturaleza del bien o servicio público. Esa cadena de valor se inicia con la misión social o la razón de ser de la institución; luego se define la visión o el proyecto de vida organizacional; a través de la misión y visión es factible determinar los productos o servicios que ofrecerá la organización a la sociedad; a continuación se establecen los procesos o conjunto de actividades que convertirán los insumos en los productos o servicios; y, de las actividades de los procesos, se determinan los puestos que conformarán el equipo de trabajo y darán forma al proceso, elaborarán los productos, trabajarán por alcanzar la visión y darán lugar al cumplimiento de la misión social señalada para la institución.

Lo anteriormente indicado concuerda con lo especificado en la técnica de la ex-SENRES No. SENRES-RH-2005-000042 al señalar que «La definición y ordenamiento de los puestos se establecerá sobre la base de la funcionalidad operativa de las unidades y procesos organizacionales, vinculada a la misión, objetivos y portafolio de productos y servicios»⁹ (Art. 4b).

⁹ Resolución No. SENRES-RH-2005-000042, 2 de septiembre de 2005



La Estrategia de una organización constituye el elemento fundamental de las decisiones y acciones que los ejecutivos deben tomar buscando ofrecer a los ciudadanos servicios de calidad. La estrategia orienta a la institución a buscar y desarrollar competencias esenciales para alcanzar sus objetivos. Estas competencias son las habilidades y capacidades que se requieren para desarrollar las actividades y procesos que son la razón de ser de las instituciones.

Las competencias esenciales son particulares para cada organización y le dan la capacidad para llevar adelante la estrategia y son la fuente principal de la ventaja competitiva. Las competencias están en los recursos especializados y en la capacidad de coordinación que la organización posee.

Hay dos tipos de recursos especializados:

- Funcionales
- Organizacionales

Los primeros son las habilidades que posee el personal de la organización y cuando éstas son únicas y difíciles de imitar, la organización estará en la capacidad de desarrollar productos y servicios de la más alta calidad. Por ello es importante que las organizaciones protejan a las fuentes de competencias funcionales y procuren mantenerlas y desarrollarlas.

Los recursos organizacionales «son los atributos que le dan a la organización una ventaja competitiva». Estas son: las habilidades del equipo, la visión de sus ejecutivos, la posesión de recursos valiosos y escasos, el nombre, la reputación, etc.

Otra fuente de competencias esenciales es la capacidad de coordinación a fin de utilizar de modo adecuado los recursos funcionales y organizacionales. Coordinar efectivamente los recursos funcionales y organizacionales lleva a crear valor en las instituciones. Los sistemas de comunicación y motivación en los diversos niveles de la organización se pueden constituir en una ventaja competitiva. El modo como la organización decide centralizar o descentralizar la autoridad, los valores culturales compartidos, incrementan la efectividad organizacional. La capacidad de utilizar la estructura y la cultura para coordinar e integrar las actividades entre las distintas unidades es el modo de alcanzar ventajas competitivas.

Cada proceso en una organización tiene competencias esenciales que le permiten llevar a cabo las actividades de creación de valor y es función de la organización proveer de los recursos y el contexto que necesiten para desarrollar habilidades y destrezas superiores.

Dentro de cada proceso se juntan actividades de características similares dando lugar a los puestos. Ellos obedecen a un diseño particular con actividades y tareas que deben ser realizadas por personas que formarán parte del proceso y de la organización y que deben poseer las competencias para llevarlas a cabo, por lo tanto, son ellas la fuente más importante de la ventaja competitiva de las organizaciones.

Los puestos deben ser clasificados, valorados, remunerados, lo que constituye el inicio del proceso de administración del talento humano.

Usualmente se hace referencia a la individualización del puesto o, en el caso extremo, al puesto aislado del contexto (proceso) que es del que depende y le da sentido y valor a su existencia. Por ello, es necesario utilizar alguna herramienta que permita descender del proceso a los puestos, tal como la Matriz Producto-Proceso-Puesto o Matriz PPP.

Esta Matriz consiste en determinar, por cada producto institucional, las principales actividades que cumple el proceso y asociarlas con la intervención de cada puesto.

MATRIZ: PRODUCTO - PROCESO - PUESTO

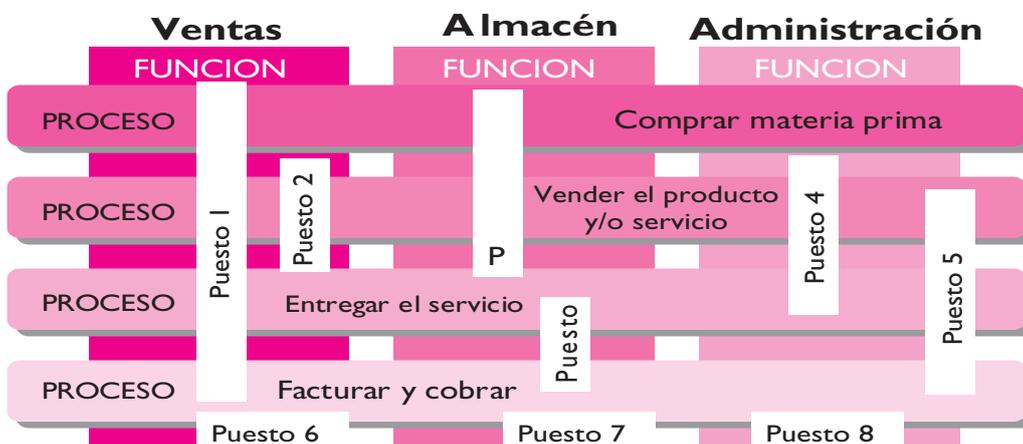
PRODUCTO:						
PROCESO:						
ACTIVIDAD	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	K
1						
2						
3						
4						
5						
Fecha:						
Firma de los miembros del Equipo						

La Matriz suele construirse con la participación del líder o responsable y representantes del equipo de trabajo. La ventaja de este método radica en la concepción global del proceso, en la visualización de la intervención del puesto, en el proceso y en la calidad de la información obtenida al ser validada por cada uno de los que intervienen en su construcción.

Las actividades pueden diferenciarse por los niveles de incidencia de sus decisiones y las competencias que se requiere para ejecutarlas.

Los puestos se desprenden de los procesos

Los puestos participan en uno o varios procesos; las actividades agrupadas por sus características similares dan lugar a un puesto.



Fuente: Tomado de presentación académica «Estructura puestos», 2008

2.3 De la clasificación de puestos

La norma técnica No. SENRES-RH-2005-000042 define, al subsistema de clasificación de puestos, como «el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos para analizar, describir, valorar, clasificar y definir la estructura de puestos» (Art. 3), cuyos factores, «... estarán determinados por las características operativas de gestión que ejecutan los puestos de trabajo en cada unidad o proceso organizacional, en función del portafolio de productos y servicios específicos y su grado de incidencia en la misión institucional» (Art. 4e).

De lo anterior se desprende que, para realizar la clasificación de puestos en una institución, es necesario hacer un reconocimiento de las actividades y condiciones que precisan los procesos en la transformación de los insumos en los productos o servicios requeridos por el usuario interno o externo. Ahora bien, la norma antes referenciada, determina las siguientes fases para clasificar los puestos:

- Plan de clasificación de puestos
- Análisis de puestos
- Descripción de puestos
- Valoración de puestos
- Clasificación de puestos
- Estructura de puestos

2.4 Plan de clasificación de puestos

Comprende las políticas institucionales, la metodología, el equipo de trabajo y el programa de actividades para la ejecución de la clasificación de los puestos.

Esta fase comprende varias actividades entre las que se resalta el propósito y la justificación para su ejecución, los cuales pueden identificarse con la necesidad institucional de contar con dicho instrumento administrativo o de actualizar la estructura ocupacional; los principios y metodología en los que se sustentará y aplicará el proyecto; la cobertura de la acción (a toda o parte de la institución o proceso); los costos y beneficios que se obtendrá de la realización del subsistema de clasificación de puestos; las actividades que se realizarán; los resultados por ser obtenidos; y, el tiempo en el que se llevará a cabo.

Adicionalmente, en el plan se especificará el equipo de trabajo a cargo del desarrollo de cada fase y las responsabilidades y compromisos para la realización de cada evento, tanto del líder del proyecto como de los responsables de los procesos por ser intervenidos y de las unidades de apoyo logístico. Igualmente deberá contemplar la aplicación de controles, revisiones y la presentación de resultados e informes de avance del proyecto.

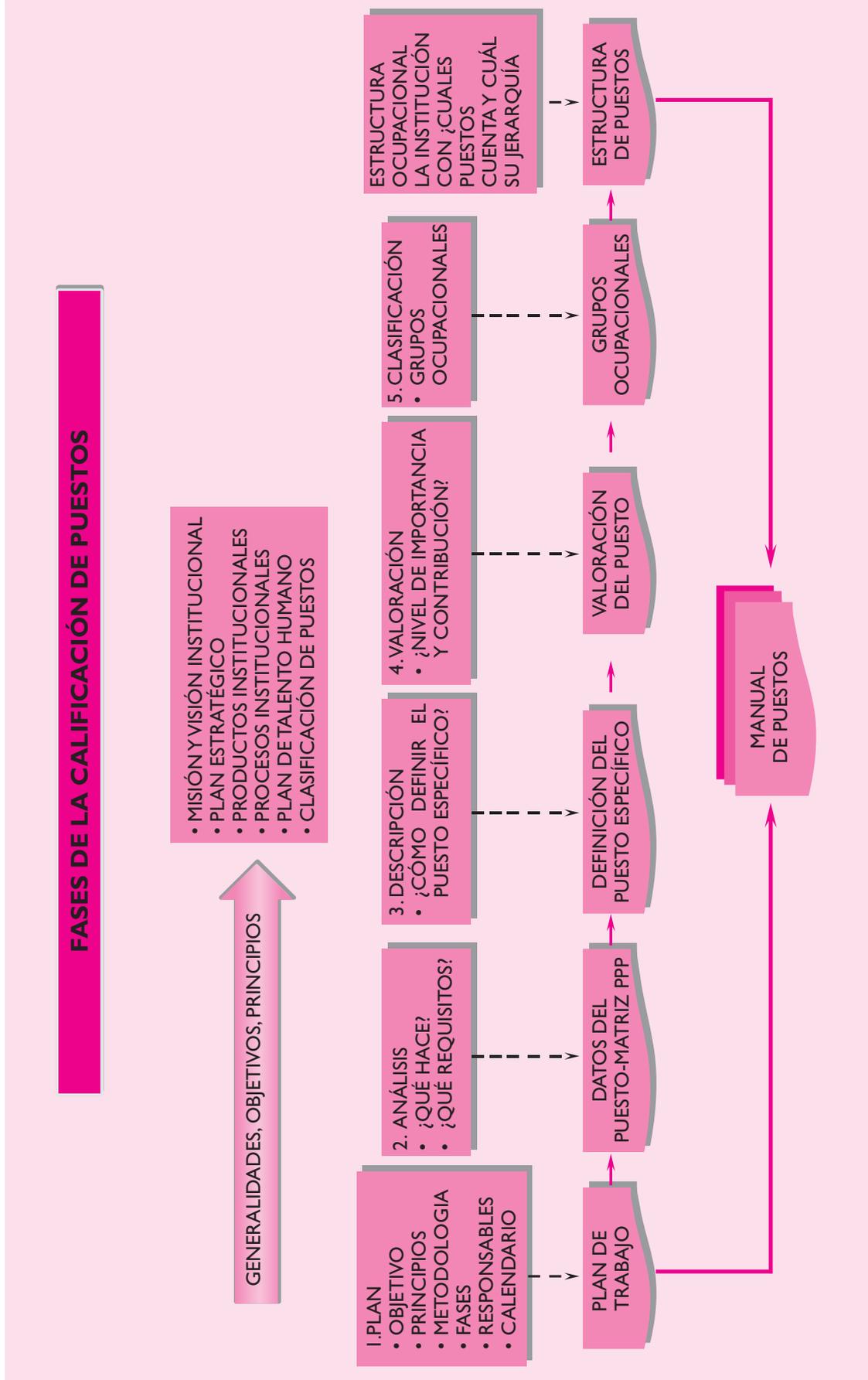
Como es un proyecto que puede afectar la sensibilidad del personal de la institución y, levantar sospechas o crear suspicacias sobre los propósitos de su ejecución, es recomendable la participación de representantes laborales en la presentación del plan y en los informes de avance del proyecto, a más de utilizar medios internos de comunicación para difundir las actividades cumplidas y resultados obtenidos.

El plan, como es usual, deberá ser aprobado y apoyado por la máxima autoridad de la institución quien, además dispondrá la difusión a todo nivel, previa a la realización del proyecto.

Como una instancia de garantía en la aplicación del plan, las políticas y normas, el Art. 115 del Reglamento de la LOSCCA¹⁰, hoy derogado, contemplaba la creación del Comité de Gestión de Desarrollo Institucional en todas las instituciones, entidades, organismos y empresas del sector público con «la responsabilidad de instrumentar, controlar y evaluar la aplicación de las políticas, normas y prioridades relativas al desarrollo institucional, recursos humanos, remuneraciones y capacitación emitidas por la SENRES». En la actualidad, dicha instancia podría ser ejercida por el Comité de Gestión de Calidad de Servicio y el Desarrollo Institucional creado en el artículo 138 del Reglamento de la LOSEP¹¹.

¹⁰ Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

¹¹ Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.



2.5 Análisis de puestos

El Análisis de puestos «identifica, recolecta, analiza y registra la información relativa al contenido, situación e incidencia real de un puesto en las instituciones del Estado a través de la determinación del rol del puesto, atribuciones, responsabilidades, actividades e interrelación en función de la misión y objetivos institucionales»¹² así como de los requisitos exigidos para su desempeño, independientemente de las características personales de sus ocupantes.

Esta fase es clave para la descripción del puesto debido a que, de la información recopilada, se determinará el nivel de intervención en el proceso y, por ende, el grado de contribución en los productos institucionales.

Las actividades de esta fase tienen como propósito indagar información para dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué puestos requiere el proceso para cumplir con su propósito?
- ¿Cuáles serán sus responsabilidades (en términos de actividades y resultados)?
- ¿Cuáles son las condiciones de trabajo?
- ¿Qué requisitos legales, técnicos, ambientales, sociales debe observar?
- ¿Qué competencias requerirá el puesto para su desempeño?

Los métodos más utilizados para reunir los datos que respondan a los interrogantes planteados son: «1) la observación y el registro mediante dispositivos mecánicos, como cronómetros, contadores o películas; 2) la entrevista con el titular; 3) conferencias con analistas del puesto de trabajo o con expertos; 4) análisis de diarios que mantienen los titulares; y, 5) cuestionarios estructurados y no estructurados a los que responden los titulares u observadores, como el supervisor o el analista del puesto de trabajo... Hay que tener en cuenta tres aspectos a la hora de elegir el procedimiento adecuado: la validez, la fiabilidad y el coste»¹³.

2.6 Descripción de puestos

Contiene la información validada de lo que es, hace y exige el puesto en función de responsabilidad, complejidad y competencias asociadas al proceso en el que interviene.

La ex SENRES, en la aplicación informática que utiliza para la descripción de puestos, establece el contenido de la siguiente información:

¹² Reglamento de la LOSEP, artículo 164

¹³ Simon L. Dolan, Ramón Valle Cabrera, Susan E. Jackson y Randall S. Schuler, *La Gestión de los Recursos Humanos. Cómo atraer, retener y desarrollar con éxito el capital humano en tiempos de transformación*, Edamsa Impresiones, México, tercera edición, 2007, pág. 63.

- Datos de identificación
- Misión del puesto
- Actividades del puesto
- Interfaz del puesto
- Conocimientos
- Instrucción formal
- Experiencia laboral
- Destrezas técnicas
- Destrezas conductuales
- Requerimientos de selección y capacitación
- Valoración del puesto

Gary Dessler, señala que si bien «no hay un formulario estándar para redactar la descripción de un puesto, sin embargo, la mayoría contiene secciones que cubren los siguientes aspectos:

1. Identificación del puesto
2. Resumen del puesto
3. Responsabilidades y obligaciones
4. Autoridad del titular
5. Estándares de desempeño
6. Condiciones laborales
7. Especificaciones del puesto»¹⁴

Entre el contenido del formato señalado por la ex SENRES y lo indicado por Gary Dessler; se aprecia información común, sin desconocer sus diferencias; y, sobre esas diferencias, una que conviene resaltar, es la ausencia de los estándares de desempeño en el primero de los formatos, situación que convendría adicionarla en beneficio de los subsistemas del talento humano que aplican y se interrelacionan con la clasificación de puestos. La identificación e inclusión de indicadores en la descripción del puesto facilitará no solo la evaluación del ocupante, sino, y sobre todo, permitirá cuantificar la relación con el proceso en términos de productividad, eficacia e impacto.

¹⁴ Gary Dessler, Administración de Recursos Humanos, Pearson Educación, México, décimo primera edición, 2009, pág. 141.

2.7 Valoración de puestos

La valoración del puesto consiste en: 1) estimar su contribución al proceso mediante la cuantificación de sus responsabilidades, complejidad y competencias; 2) establecer su importancia del puesto al interior del proceso; y, 3) determinar el nivel del puesto frente a otro u otros.

Según Chiavenato, al referirse a la valoración de puestos o lo que él denomina evaluación de cargos, señala: «En rigor, la evaluación de cargos intenta determinar la posición relativa de cada cargo frente a los demás: las diferencias significativas entre los diversos cargos se colocan en una base comparativa para permitir la distribución equitativa de los salarios en una organización y neutralizar cualquier arbitrariedad»¹⁵. Igualmente, señala que existen varios métodos para tal propósito entre los cuales constan los siguientes:

Métodos de jerarquización o de comparación simple o de comparación cargo a cargo «porque cada cargo se compara con los demás, en función del criterio elegido como base de referencia»¹⁶.

Método de categorías predeterminadas, el cual divide «los cargos que van a compararse en conjuntos de cargos (categorías predeterminadas) que posean características comunes. En seguida se aplica el método jerarquizado sencillo en cada uno de estos conjuntos o categorías de puestos»¹⁷.

Método de comparación de factores que utiliza factores comunes a los puestos para su comparación; los factores a los que hace referencia Eugene Bengé, citado por Chiavenato, son: requisitos intelectuales, habilidades exigidas, requisitos físicos, responsabilidad y condiciones de trabajo.

Método de valoración por puntos o de factores y puntos. «La técnica es analítica: las partes componentes de los cargos se comparan mediante factores de evaluación. También es una técnica cuantitativa: se asignan valores numéricos (puntos) a cada elemento o aspecto del cargo y se obtiene un valor total de la suma de valores numéricos (conteo de puntos)»¹⁸.

De los métodos señalados, la ex SENRES optó por el de valoración por puntos para los puestos del Sector público, método que presenta factores comunes de comparación. Tiene una escala estructurada de puntos por cada factor y da lugar al establecimiento de criterios «menos subjetivos» para el análisis y cuantificación de los elementos que conforman el puesto.

La ponderación de los factores que especifican el puesto y que fuera adoptada por el ex SENRES, se presenta en el siguiente cuadro extraído del artículo 17 de la norma técnica:

¹⁵ Idalberto Chiavenato, Administración de Recursos Humanos, Quebecor World Bogotá S. A., quinta edición, 2001, pág. 416.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 417.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 422.

¹⁸ Idalberto Chiavenato, Administración de Recursos Humanos, Quebecor World Bogotá S. A., quinta edición, 2001, pág. 428.

Factores	Subfactores	Ponderación	Sub Total
Competencias	• Instrucción formal	200	500
	• Experiencia	100	
	• Habilidades de gestión	100	
	• Habilidades de comunicación	100	
Complejidad del puesto	• Condiciones de trabajo	100	200
	• Toma de decisiones	100	
Responsabilidad	• Rol del puesto	200	300
	• Control de resultados	100	
Total puntos		1.000	1.000

La norma de clasificación, establece ponderaciones por cada componente de los subfactores identificados en la tabla, los cuales, con excepción de la instrucción formal, la experiencia y el rol del puesto, tienen cinco niveles de valoración, iniciando con 20 puntos hasta llegar a los 100, observando un crecimiento aritmético y constante que da rigidez en el momento de establecer las puntuaciones de los factores y puestos.

Frente al método descrito en la norma técnica de clasificación de puestos No. SENRES-RH-2005-000042, existen otros, como el método HAY, cuyos factores genéricos son similares a los adoptados por la ex SENRES, pero que da amplitud y flexibilidad a la hora de describir, valorar y aun evaluar un puesto. Los factores en el HAY, se valoran con una progresión geométrica, tomando como base el umbral mínimo de diferencia entre dos puestos, de tal forma que permita percibirla basándose en la Ley de Weber-Fetchner o Ley de las Percepciones psicofísicas.

2.8 Clasificación de puestos

La clasificación de puestos permite agrupar los puestos en relación con su valoración de acuerdo con los rangos o intervalos de puntuación establecidos por la escala adoptada por la institución o, en el caso del sector público, por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Originalmente, la norma técnica de clasificación, contemplaba los siguientes grupos ocupacionales según la valoración de los puestos:

Grado	Grupo ocupacional	Intervalos	
		De	Hasta
1	Auxiliar de Servicios	153	213
2	Asistente Administrativo A	214	273
3	Asistente Administrativo B	274	334
4	Asistente Administrativo C	335	394
5	Técnico A	395	455
6	Técnico B	456	516
7	Profesional	517	576
8	Profesional 1	577	637
9	Profesional 2	638	697
10	Profesional 3	698	758
11	Profesional 4	759	819
12	Profesional 5	820	879
13	Profesional 6	880	940
14	Director Técnico de Área	941	1.000

Fuente: Tomado de norma técnica

Nótese que la tabla especifica grupos ocupacionales conformados por puestos específicos de similar valoración o cuya valoración se encuentra dentro del intervalo de puntuación establecido para cada grupo.

La clasificación de puestos facilita la aplicación de la equidad interna en la organización, al adoptar, junto con la gradación de los grupos ocupacionales, la escala remunerativa, donde cada grupo tiene un grado específico de remuneración.

Adicionalmente y como otra forma de clasificación de puestos, tenemos aquella que agrupa a los puestos en familias según el área de su especialidad técnica. Esta modalidad de clasificación no se opone a la señalada anteriormente y tiene el propósito de orientar al servidor sobre la posibilidad que ofrece la institución, de ascensos o carrera en el área que es de su especialidad o interés.

2.9 Estructura de puestos

Define los puestos específicos con que cuenta la organización para el desempeño de su misión y determina la jerarquía de cada uno de ellos dentro de la estructura ocupacional, a más de que, orienta al servidor, sobre el desarrollo de su carrera en la institución.

La Resolución No. SENRES-2009-000013 del 30 de enero de 2009, puso en vigencia la siguiente estructura de puestos para el sector público:

GRUPO OCUPACIONAL	GRADO	RMU USD
Servidor Público de Servicios 1	1	445
Servidor Público de Servicios 2	2	469
Servidor Público de Apoyo 1	3	495
Servidor Público de Apoyo 2	4	527
Servidor Público de Apoyo 3	5	570
Servidor Público de Apoyo 4	6	620
Servidor Público 1	7	690
Servidor Público 2	8	762
Servidor Público 3	9	835
Servidor Público 4	10	919
Servidor Público 5	11	1026
Servidor Público 6	12	1197
Servidor Público 7	13	1418
Servidor Público 8	14	1600
Servidor Público 9	15	1850
Servidor Público 10	16	2100
Servidor Público 11	17	2250
Servidor Público 12	18	2400
Servidor Público 13	19	2700
Servidor Público 14	20	3220

La estructura señalada, corresponde únicamente a los puestos que se ubican dentro de lo que podría denominarse carrera institucional. Para completar la estructura ocupacional de las instituciones del sector público, habrá que añadir los grupos ocupacionales que corresponden a los puestos de dignatarios, autoridades y funcionarios que están comprendidos en el nivel

jerárquico superior (NJS) tal como lo especifica el Acuerdo Ministerial No. MRL-2011-000020, publicado en el Registro Oficial 383 de 11 de febrero de 2011.

ESTRUCTURA DE PUESTOS NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR*

<u>GRADO</u>	<u>GRUPO OCUPACIONAL</u>
• 10	Presidente de la República
• 9	Vicepresidente de la República
• 8	Ministro de Estado y puestos similares
• 7	Viceministro de Estado y similares
• 6	Subsecretario de Estado y similares
• 5	Subsecretario Regional y similares
• 4	Vocal Tribunal Prov. Electoral y similares
• 3	Director General Registro Civil / similares
• 2	Director Ejecutivo y puestos similares
• 1	Asesor I

* Son puestos de elección popular, de tiempo fijo o de libre nombramiento y remoción, que se ajusta a la Estructura del Estado y de las instituciones Públicas conforme a la Constitución y a la Ley de su creación / administración.

Fuente: (1) Resolución SENRES - 2004 - 000081 / 06 - 2004

(2) Acuerdo Ministerial N° 0010 / 2010

(3) Acuerdo Ministerial N° MRL - 2011 - 000020

En función de lo especificado en el Acuerdo Ministerial No. MRL-2011-00002, en la Resolución de la ex SENRES No. SENRES-2009-000013 y en los conceptos señalados en la Disposición General décimo octava de la LOSEP, la estructura ocupacional de las instituciones del sector público, a nivel de grupos de puestos, estaría representada en el siguiente gráfico:



En cada institución del sector público, la estructura ocupacional deberá estar complementada con la identificación de los puestos específicos que conforman cada grupo ocupacional o familia de puestos agrupados por valoración ; caso contrario, el optar únicamente por la especificación de los grupos ocupacionales, no responderá a la necesidad del servidor sobre la orientación de su desarrollo de carrera y a la comprensión sobre la relación e integración de la estructura orgánica con la estructura ocupacional.

Capítulo III

El Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos

3.1 Contenido del Manual

Con los elementos descritos en el numeral anterior, el desenlace de todo el subsistema de Clasificación de puestos es el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos cuyo contenido, según el artículo 173 del Reglamento de la LOSEP, será el siguiente:

- Metodología
- Estructura de puestos de la institución
- Definición y puestos de cada grupo ocupacional
- Descripción y valoración genérica y específica de los puestos

La misma norma legal, en su artículo 172 señala que el Ministerio de Relaciones Laborales «elaborará y mantendrá actualizado el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos genéricos de los procesos habilitantes, de asesoría y apoyo... comunes en el sector público», y dispone, en el artículo 173 que «Las UATH, en base a las políticas, normas e instrumentos de orden general, elaborarán y mantendrán actualizado el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos de cada institución, que será expedido por las autoridades nominadoras o sus delegados... y aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales».

De lo anterior se infiere lo siguiente:

1. El Manual, a más de las secciones señaladas en el artículo 173 del Reglamento de la LOSEP, tendrá una sección dedicada a la descripción de puestos de los procesos sustantivos o que agregan valor y, otra, a los puestos de los procesos habilitantes, de asesoría y apoyo;
2. Los puestos de los procesos habilitantes, de asesoría y apoyo de cada institución serán descritos, de manera complementaria a las descripciones genéricas establecidas por el Ministerio de Relaciones Laborales; y,
3. Los puestos de los procesos sustantivos son específicos para cada institución en razón de su naturaleza y especialización técnica.

El Manual de Puestos de las instituciones del Sector público, requerirán de al menos dos fases de aprobación: la de la autoridad nominadora de la institución; y, la del Ministerio

de Relaciones Laborales, esta última con el propósito de guardar coherencia técnica y uniformidad metodológica entre todas las instituciones del sector:

3.2 Importancia del Manual

El Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos constituye un instrumento administrativo básico para la gestión integral del recurso humano debido a que da el sustento técnico para la ejecución y toma de decisiones de los procesos de selección de personal; administración salarial; desarrollo de carrera; capacitación y evaluación del desempeño al contener información sobre la identificación del puesto, descripción de sus responsabilidades, valoración de sus competencias y clasificación o jerarquización de los puestos en razón de su aporte a los productos institucionales.

Un breve examen de las relaciones del Manual con respecto a los subsistemas del sistema de talento humano, ratifica el aserto arriba señalado:

- Con el subsistema de planificación: Contribuye a especificar la naturaleza y características de los puestos que requiere la institución para la realización de su plan estratégico.
- Con el subsistema de selección: Define las responsabilidades que el ocupante del puesto asumirá al interior de la institución y las competencias que debe poseer para su desempeño eficaz.
- Con el subsistema de desarrollo del talento humano: Permite identificar la brecha entre el perfil del puesto y el del ocupante para formular el plan de actualización y de desarrollo del personal en función de los requerimientos institucionales; a más de que orienta al servidor la secuencia en el desarrollo de carrera.
- Con el subsistema de compensación: señala las pautas en el tratamiento de la equidad interna a nivel salarial.
- Con el subsistema de evaluación: contribuye a enmarcar las responsabilidades sobre las cuales el ocupante del puesto debe ejercitar su obligación de rendición de cuentas.

Adicionalmente, el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos apuntala la estructura establecida en el diseño organizacional al definir y precisar con claridad las responsabilidades de los puestos directivos en función de los procesos a su cargo y de las interrelaciones que existen entre la contribución del logro de la misión institucional.

Bibliografía

Libros

- Chiavenato, Adalberto, *Administración de Recursos Humanos*, QuebecorWorld Bogotá S. A., quinta edición, 2001, pág. 416, 417, 422, 428.
- Dolan, Simon L., Valle Cabrera, Ramón, Jackson, Susan E. y Schuler, Randall S. *La Gestión de los Recursos Humanos. Cómo atraer, retener y desarrollar con éxito el capital humano en tiempos de transformación*, Edamsa Impresiones, México, tercera edición, 2007.
- Gary Dessler, *Administración de Recursos Humanos*, Pearson Educación, México, décimo primera edición, 2009, pág. 141.
- Robbins, Stephen P; y Coulter, Mary, *Administración*, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., México, quinta edición, 1996, pág. 378.

Normativa legal

- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 306 de 22 de octubre de 2010.
- *Ley Orgánica del Servicio Público*, Segundo Suplemento del Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010.
- Resolución N.º SENRES-RH-2005-000046, 2 de septiembre de 2005
- *Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público*, Suplemento del Registro Oficial N.º 418 - viernes 1.º de abril del 2011.
- *Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público*.
- *Acuerdo Ministerial N.º MRL-2011-000020*, publicado en el Registro Oficial 383 de 11 de febrero de 2011.

