

REPÚBLICA DE PANAMÁ

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO
DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**



**GUÍA TÉCNICA
PARA DETERMINAR LOS NIVELES JERÁRQUICOS
DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LAS INSTITUCIONES DEL
ÓRGANO EJECUTIVO**

OCTUBRE, 2002

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO

MINISTRO
NORBERTO R. DELGADO DURÁN

VICEMINISTRO DE ECONOMÍA
DOMINGO LATORRACA

VICEMINISTRO DE FINANZAS
PUBLIO RICARDO CORTÉS

DIRECTOR
ROBERTO RUIZ DIAZ

SUBDIRECTORA
DONACIANA ACOSTA

DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO
DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

JEFE DEL DEPARTAMENTO
JUAN E. RIVERA JR.

ANALISTAS

GUSTAVO ALVARADO
TOMÁS FUENTES

RENEIDA DE OTERO
SONIA DE TACK

GLORIA E. ZÚNIGA

SECRETARIA
SONIA GALLARDO

DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

PERSONAL QUE PARTICIPÓ EN LA ELABORACIÓN DE LA GUÍA

**JUAN E. RIVERA JR. (q.e.p.d.)
JEFE DEL DEPARTAMENTO**

**GLORIA E. ZÚNIGA
ANALISTA**

**SONIA GALLARDO
APOYO MECANOGRÁFICO**

**MERLIN C. DE ARCHIBOLD
RAÚL ÁLVAREZ
APOYO TÉCNICO COMPUTACIONAL**

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Introducción | i |
| I. UNIDADES ADMINISTRATIVAS | 1 |
| A. Generalidades | 1 |
| B. Concepto | 1 |
| C. Características de las Unidades Administrativas | 1 |
| II. NIVELES JERÁRQUICOS EN LAS ENTIDADES DEL ÓRGANO EJECUTIVO | 2 |
| A. CONCEPTO | 2 |
| B. NIVELES JERÁRQUICOS EN EL ÓRGANO EJECUTIVO | 2 |
| C. ESTRATIFICACIÓN DE NIVELES JERARQUÍCOS | 4 |
| D. IMPORTANCIA DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS | 4 |
| E. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS | 4 |
| 1. Nivel de Dirección | 4 |
| a. Dirección General | 6 |
| b. Dirección Nacional | 7 |
| c. Dirección o Gerencia Ejecutiva | 8 |
| d. Dirección Regional y/o Provincial | 9 |
| 2. Nivel de Departamento | 11 |
| 3. Nivel de Sección | 12 |
| F. CARACTERÍSTICAS DE OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS | 13 |
| 1. Oficina | 13 |
| 2. Unidad | 14 |
| 3. Centro | 15 |
| 4. Coordinación | 15 |
| 5. Unidades Asesoras y de Apoyo (Staff) | 16 |
| 6. Organismos Colegiados | 17 |

| | |
|--|-----------|
| III. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES Y GRADOS PARA EL ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS..... | 22 |
| 1. Variable Ámbito de Acción Administrativa | 22 |
| 2. Variable Grado de Responsabilidad | 23 |
| 3. Variable Complejidad de las Acciones | 23 |
| 4. Variable Toma de Decisiones | 24 |
| 5. Variable Tipo de Personal | 25 |
| | |
| IV. RECOPIACIÓN, ANÁLISIS, VALORACIÓN DE LAS VARIABLES Y DETERMINACIÓN DE NIVELES JERARQUICOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS | 27 |
| A. Formulario para la Recopilación de la Información | 27 |
| B. Formulario para la Ponderación de los Niveles Jerárquicos | 27 |
| C. Formulario para la Tabla de Intervalos de la Puntuación | 27 |
| | |
| ANEXOS | 28 |
| 1. Formulario para recoger la información de las Variables | 29 |
| 2. Tabla de Ponderación para la Determinación de Niveles Jerárquicos | 33 |
| 3. Tabla de Intervalos de la Puntuación | 34 |
| 4. Niveles Funcionales Estructurales | 35 |
| | |
| GLOSARIO | 37 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 44 |

INTRODUCCIÓN

Cumpliendo con una de sus más importantes funciones y ante la carencia de un instrumento metodológico para la determinación de niveles jerárquicos (niveles y escalones organizacionales) de las unidades administrativas en las entidades del Órgano Ejecutivo, el Departamento de Fortalecimiento Institucional de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado, del Ministerio de Economía y Finanzas, ha elaborado la Guía Técnica para Determinar los Niveles Jerárquicos de las Unidades Administrativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo.

Esta Guía tiene el propósito de orientar a los analistas administrativos y otros usuarios del sistema de desarrollo institucional, como lo son algunos estudiosos de la materia de organización de las entidades públicas y estudiantes de administración pública, en la determinación objetiva de los niveles jerárquicos de las unidades administrativas de las instituciones del sector público. El análisis se hará a través de la evaluación de cinco (5) variables, consideradas como las más relevantes y en consonancia con el sistema institucional panameño.

El capítulo primero se refiere a generalidades sobre el tema en estudio y a conceptos y características de las unidades administrativas, como elementos base para el establecimiento de los niveles jerárquicos; en el segundo, se describe el concepto jerarquía y los niveles jerárquicos de dirección, departamento y sección, y se establece la importancia y características de los mismos. También se mencionan otras unidades administrativas que no tienen la nomenclatura de los tres niveles enunciados, pero sí la categoría de alguno de ellos; además de organismos colegiados (consejos, comisiones y comités) generalmente utilizados en Panamá, que también aparecen en la estructura organizativa adscritos en algunas ocasiones, a cualquiera de los niveles jerárquicos mencionados, especialmente los comités.

En el tercer capítulo se escogen y definen las variables para evaluar las unidades administrativas en estudio y se detallan los criterios en sus respectivos grados, para seleccionar el que más se ajuste a las características de las mismas.

En el cuarto y último capítulo se describen los instrumentos de recopilación de la información, de ponderación de las unidades administrativas y de los intervalos de la puntuación. Además, se anexan modelos de los formularios descritos y un glosario de términos administrativos.

Esta Guía está dirigida a las instituciones del Órgano Ejecutivo, pero también es aplicable parcialmente, a los Órganos Legislativo y Judicial. La misma ayuda en la homogenización de las unidades administrativas (adjetivas) de los tres órganos en materia de normas estructurales y estratificación de niveles jerárquicos, especialmente en los niveles inferiores donde generalmente hay coincidencia. También permite a las distintas

instituciones del Órgano Ejecutivo, en forma homogénea, aplicar ciertas políticas (mediante normas) que tienen que ver con salarios, gastos de representación, viáticos y otros, teniendo como base el nivel jerárquico de las unidades administrativas.

El documento en mención tuvo como marco de referencia el Proyecto de Guía para el Establecimiento de Niveles Jerárquicos elaborado hace algunos años por el Departamento de Planificación Administrativa, actualmente denominado Fortalecimiento Institucional de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado. En esta oportunidad se replantearon las variables, se ampliaron las características de los niveles jerárquicos y se definieron los mismos (dirección, departamento y sección). Esto nos llevó a la modificación de los instrumentos fijados para la determinación y evaluación de los niveles jerárquicos establecidos.

También se consultaron algunos documentos, pero gran parte de la información es producto de las realidades nacionales y de las experiencias logradas por el personal del Departamento de Fortalecimiento Institucional en relación con el quehacer de la administración pública panameña.

I. UNIDADES ADMINISTRATIVAS

A. GENERALIDADES

Las estructuras orgánicas de las entidades públicas en Panamá están conformadas por unidades administrativas que varían en su tipificación, de acuerdo a los objetivos y funciones de las mismas, entre las cuales se pueden mencionar las de dirección, consultivas, de asesoría, de fiscalización y control, auxiliares, operativas-normativas y unidades regionales desconcentradas o de acción directa. Esta tipificación permite ubicar las unidades administrativas en el nivel correspondiente en la estratificación funcional de niveles de las estructuras organizativas de las entidades públicas. Sin embargo, para ubicarlas dentro de las mismas, es importante también, conocer su nivel jerárquico.

B. CONCEPTO

Unidad administrativa es un término genérico que se utiliza para identificar todos los segmentos estructurales que componen una institución. También se les llama unidades orgánicas. Ambos términos se emplean para identificar el campo diferenciado de funciones y/o actividades de naturaleza a fin de interrelacionadas que están orientadas a cumplir objetivos comunes. Constituyen cada una de las partes que integran una institución. Pueden variar en su importancia y nivel jerárquico, de acuerdo a la complejidad de sus funciones y responsabilidades. Indistintamente, pueden ser direcciones, departamentos, secciones, unidades, oficinas y otras.

C. CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Características que debe cumplir una unidad administrativa:

1. Estar legalmente constituida
2. Tener definido su objetivo.
3. Tener definidas sus funciones, las cuales pueden ser sustantivas o adjetivas.
4. Ser una unidad subordinada a otra.
5. Contar con personal: jefatura y subordinados.
6. Contar con local (espacio físico).
7. Contar con presupuesto
8. Tener definido programas o servicios-productos.

II. NIVELES JERÁRQUICOS EN LAS ENTIDADES DEL ÓRGANO EJECUTIVO

A. CONCEPTO

El sistema jerárquico comprende la forma como se distribuye la autoridad y la responsabilidad en una institución.

El término “jerarquía” se define, de acuerdo a Glosario de Vocablos Administrativos elaborado por el otrora Ministerio de Planificación y Política Económica, como la relación técnica interna de naturaleza administrativa que asegura la unidad estructural y funcional mediante el ejercicio de poderes de subordinación.

Por su parte Fortunato Sánchez define la jerarquía como los diversos “escalones o posiciones” que ocupan en la estructura organizacional los cargos o las personas que los ejercen y que tienen suficiente autoridad y responsabilidad para dirigir o controlar una o más unidades administrativas”.

Otro autor reconoce el término “niveles jerárquicos” como **niveles y escalones organizacionales**, términos éstos que se emplean indistintamente para designar al conjunto de unidades administrativas que se encuentran ubicadas en un mismo plano o altura de la estructura orgánica de una institución.

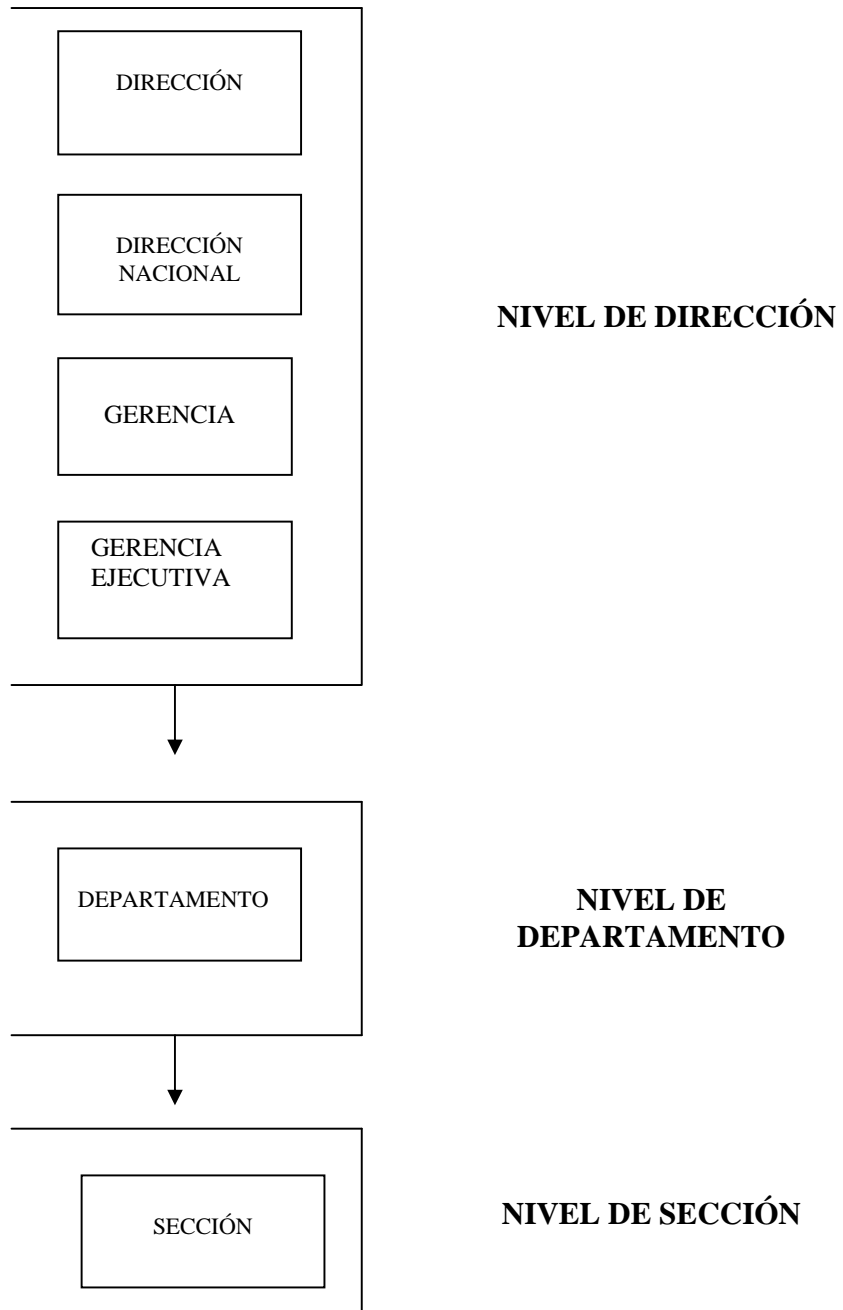
Para este estudio, se entenderá por “niveles jerárquicos” la estratificación de niveles y escalones organizacionales de las unidades administrativas (sustantivas y adjetivas) de las instituciones del Órgano Ejecutivo, de acuerdo al grado de importancia de sus objetivos, funciones, características y grado de cumplimiento de ciertas variables (variables seleccionadas para la evaluación de las unidades administrativas), independientemente de si las mismas pertenecen a un ministerio o entidad descentralizada y otros tipos.

B. NIVELES JERÁRQUICOS EN EL ÓRGANO EJECUTIVO

Las estructuras organizativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo comprenden tres (3) niveles jerárquicos: dirección, departamento y sección. Estos niveles jerárquicos varían entre las diferentes entidades, dependiendo de las características de cada una de ellas, especialmente en los niveles superiores, donde los ministerios por ejemplo, utilizan “dirección”, mientras que algunas entidades descentralizadas, entre ellas, los intermediarios financieros, utilizan “gerencia general”, “gerencia ejecutiva” o “división” y también algunas veces, “dirección”.

En el nivel inferior todas las entidades adoptan los mismos niveles jerárquicos: departamentos y secciones.

C. ESTRATIFICACIÓN DE NIVELES JERÁRQUICOS



D. IMPORTANCIA DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS

Los niveles jerárquicos de las unidades administrativas deben ser producto de las necesidades de la organización. Las estructuras organizativas deben ser ajustadas, a fin de que los programas de las dependencias se puedan materializar en forma congruente y coordinada. Es por ello, que los niveles que debe comprender una estructura, las condiciones y razones para su existencia, constituyen uno de los problemas más difíciles de resolver y de lo cual depende el que una institución tenga la capacidad requerida para alcanzar sus fines.

Los niveles jerárquicos en las organizaciones son fundamentales para determinar el grado de importancia (rango-categoría) de las unidades administrativas (dirección, departamento y sección). Esta situación se presenta al crear o cambiar (subir o bajar) de rango una unidad administrativa, una vez definido el tipo de unidad, según funciones. Esto permite ubicarlas, dentro de la estructura organizativa, en el nivel de estratificación funcional correspondiente.

La determinación de los niveles jerárquicos permite:

- ubicar, dentro de una escala jerárquica, las unidades administrativas con similares características, independientemente del tipo de funciones que realizan cada una de ellas;
- servir de parámetro en la asignación del rango jerárquico de las jefaturas de las unidades administrativas;
- determinar el tipo (área de especialidad y nivel académico) del personal que requiere la unidad administrativa; y
- calcular el presupuesto anual de las unidades administrativas, especialmente, para justificar o sustentar la creación de una unidad administrativa nueva.

En la estructura organizativa de una institución debe contemplarse el menor número posible de niveles jerárquicos con el fin de facilitar la toma de decisiones.

E. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS

1. Nivel de Dirección:

El nivel de Dirección es el primer nivel de la escala jerárquica en las instituciones públicas. En este nivel se ubican las direcciones, independientemente de las diferentes acepciones con que se las denomine: direcciones, direcciones generales, nacionales y ejecutivas, y otras unidades administrativas que entran en este nivel como lo son las gerencias, gerencias ejecutivas, gerencia de divisiones.

Las “direcciones” son las unidades administrativas más importantes en las instituciones, especialmente las sustantivas, ya que son la razón de ser de las mismas. Deben estar formalmente creadas mediante una disposición legal (ley), decreto ejecutivo o resolución de Juntas Directivas o Comités Ejecutivos.

Las unidades administrativas de este nivel tienen la responsabilidad del desarrollo de las funciones sustantivas (operativas) y adjetivas, en el caso de la Dirección Administrativa de la institución, establecidas en el documento de su creación. Su ubicación dentro de la escala jerárquica le permite contar con información amplia y con los insumos adecuados para llevar a cabo sus funciones. Responden directamente a la máxima autoridad de la institución, con la cual mantienen una estrecha y frecuente relación. Goza de un alto grado de independencia en sus decisiones.

Las funciones de estas unidades permiten a la institución “alcanzar sus objetivos generales, prestar los servicios encomendados y sobre todo, concretizar los lineamientos de política institucional, emanados de los niveles superiores y de gobierno al operativizar planes, programas, proyectos y servicios de la Institución”.¹ Para ello, estas unidades requieren de personal especializado y/o semiespecializado en diferentes disciplinas dependiendo de los objetivos de cada una de ellas, excepto en las “direcciones de apoyo administrativo”, donde se requiere de personal profesional, técnico y de apoyo. Estas direcciones también tienen la responsabilidad de dirigir, orientar, controlar y evaluar las actividades que realizan las unidades subalternas en el cumplimiento de sus objetivos.

Poseen igualmente, un alto grado de autoridad técnica y en algunos casos, esa autoridad técnica se convierte en mando especializado sobre otras células administrativas de igual o menor jerarquía, fuera de su área de control. Su relación con la máxima autoridad debe ser estrecha y frecuente.

Su ámbito de ejecución se circunscribe a su área específica dentro de la institución y en algunos casos, en el sector público y el país. Mantiene continua coordinación con otras unidades institucionales y ocasionalmente con otras instituciones públicas. Goza de un alto grado de independencia. Las “direcciones” se estructuran en departamentos y secciones.

Dentro del nivel jerárquico de “dirección” se dan algunas variantes tales como dirección general, dirección nacional y en menor grado, dirección ejecutiva, gerencia ejecutiva o de división.

¹ Estudio sobre los Niveles Jerárquicos y Nomenclatura de las Unidades Administrativas en la Administración Pública. San José Costa Rica. 1981. Pág. 10

Los ministerios son los que más utilizan las denominaciones antes mencionadas. Sin embargo, lo hacen indistintamente, sin considerar ningún criterio para la jerarquización de las mismas. Así vemos, direcciones generales subdividirse en direcciones nacionales y viceversa, o direcciones nacionales desagregarse en direcciones ejecutivas. Dado que no se les ha determinado un rango ni justificada su nomenclatura, todas están en el nivel de dirección.

Las entidades descentralizadas por su lado, utilizan las nomenclaturas de dirección, dirección general, nacional, ejecutiva, o gerencia.

a. Dirección General:

Las unidades administrativas con la nomenclatura “**dirección general**” son unidades de alto nivel jerárquico-técnico en la institución. Tienen las mismas características de una dirección y son exclusivas del nivel operativo o sustantivo.

Las “direcciones generales” son unidades propias de los ministerios. Las mismas fueron creadas por una ley especial u orgánica, con el fin de liderizar las responsabilidades en materias específicas propias de la institución a la cual pertenecen. Responden a la máxima autoridad institucional.

En algunos ministerios como los de Comercio e Industrias, Economía y Finanzas, Gobierno y Justicia y el Ministerio de Salud, las “direcciones generales” son consecuencia de la estructuración del Sector Público Panameño desde el período en que se modificaron las nomenclaturas de las Secretarías de Gobierno a Ministerios. Estas direcciones generales que fueron creadas por ley, se responsabilizaron de un tema específico dentro de las funciones asignadas a la institución de la cual forman parte. Ejemplo, Dirección General de Hidrocarburos, Dirección General de Aduanas y Dirección General de Correos y Telégrafos.

Hoy día, casi todos los ministerios utilizan esta nomenclatura sin un fundamento que justifique su uso. Así encontramos “direcciones generales” desagregarse en direcciones nacionales y viceversa o bien, en direcciones ejecutivas. En el caso del Ministerio de Comercio e Industrias, una disposición legal que reorganizó el ministerio en 1969, estableció que las direcciones generales “serán los organismos técnicos de ejecución” de dicho ministerio y determinó su estructuración en departamentos.

En realidad, la nomenclatura “dirección general” se ha estado utilizando erróneamente para unidades administrativas del nivel de dirección como ya hemos mencionado, pero la misma es realmente propia de las

entidades, dentro del gobierno descentralizado, responsables de las políticas, objetivos, estrategias, planes, programas y leyes de la entidad y corresponden básicamente al nivel político y directivo. Estas entidades están gobernadas por un ministerio (gobierno sectorial), con amplio margen de discrecionalidad e independencia técnica y funcional (entidades descentralizadas), con respecto al ministerio cuyo ámbito de acción está establecido en la ley que las crea. Esta nomenclatura no debe utilizarse para las unidades de direcciones sustantivas, excepto las que se mencionaron con leyes especiales.

Las “direcciones generales” (entidades descentralizadas) están sujetas a las directrices y a algún control por parte del órgano superior (ministerio), pero sin que el mismo pueda con su propia autoridad o decisión, suprimir las atribuciones otorgadas al órgano descentralizado.

Las actividades y competencias de este nivel jerárquico (dirección general) están determinadas por ley (casos típicos de desconcentración jurídico-administrativo) y no responden a ninguna otra unidad. Ejemplos de este caso lo encontramos en la Caja de Seguro Social, Instituto de Habilitación Especial, Instituto Panameño de Turismo, Registro Público de Panamá y Lotería Nacional de Beneficencia y las mismas responden directamente a una junta directiva, patronato, Comité Ejecutivo, Consejo Nacional u otros.

b. Dirección Nacional:

También es utilizada dentro del nivel jerárquico de “dirección”, la nomenclatura **dirección nacional** para denominar aquellas direcciones de línea (sustantivas) responsables de normar, fijar políticas y regular acciones que rigen para todo el sector público y/o el país en el cumplimiento de sus objetivos y del objetivo institucional. Además, dirige y controla programas sustantivos que responden a la razón de ser de la institución.

Son unidades administrativas del más alto nivel jerárquico de la institución, propias de los ministerios. Estas unidades responden directamente a la máxima autoridad o nivel superior institucional y señalan dentro de las direcciones de línea, el rumbo de la entidad. Es una unidad exclusiva del área operativa o sustantiva de la institución.

La relación de estas direcciones con la máxima autoridad debe ser estrecha, frecuente y efectiva y pueden tener alto grado de independencia en sus decisiones, las cuales son estratégicas y fundamentales, de manejo inherente al desarrollo de las funciones de la unidad administrativa. Están dotadas de autoridad para proponer, desarrollar y cumplir políticas, estrategias y actividades

correspondientes a los programas que dirige. Coordinar con otras dotadas de autoridad para proponer, desarrollar y cumplir políticas, estrategias y actividades correspondientes a los programas que dirige. Coordinar con otras instituciones públicas y privadas en su función normativa para el país, en el área de su competencia. Requiere para el desarrollo de sus funciones, de personal profesional en disciplinas acordes con los objetivos de las mismas. Igual que las “direcciones” se estructuran por lo general, en departamentos y secciones. En algunos casos, también se estructuran en direcciones generales (ya explicamos en qué casos se utiliza) o ejecutivas, éstas últimas utilizadas en las instituciones descentralizadas y en otras, la misma es parte de una dirección general. No hay un consenso en cuanto a su jerarquía. Por lo general, son agregaciones o desagregaciones sin un fundamento estructural.

También se dan casos de direcciones que no tienen la nomenclatura “nacional”, pero si su condición, en razón de sus características y misión ejemplo, la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado y la Dirección de Presupuesto de la Nación.

c. Dirección o Gerencia Ejecutiva:

En el sector público también se utilizan, aunque en menor número, las nomenclaturas “**dirección ejecutiva**” o “**gerencia ejecutiva**”, nomenclaturas éstas propias de las empresas, pero utilizadas en algunos ministerios y entidades tipificadas como intermediarios financieros. Sin embargo, las unidades administrativas con estas nomenclaturas no reflejan a través de sus funciones, ninguna característica especial que las tipifique entre ellas ni las diferencie de las denominadas “direcciones”.

Algunas instituciones del nivel central (ministerios), utilizan la nomenclatura “dirección ejecutiva” en las unidades sustantivas, en base al criterio de que las mismas ejecutan las normas establecidas por las direcciones nacionales de las cuales dependen. Las instituciones descentralizadas las aplican indistintamente tanto en las unidades sustantivas como adjetivas.

La palabra “ejecutivo” tiene la connotación de poder, mando y no de ejecución, por lo que no es lógico su uso en el nivel operativo de la estratificación funcional. Tampoco tiene implicaciones en lo referente a la jerarquía de la unidad administrativa, por lo que su nivel jerárquico debe ser el de “dirección”.

También son denominadas “direcciones ejecutivas” aquellas unidades administrativas cuyos directivos son responsables, por delegación de la

autoridad nominadora, de algunas actividades especiales o muy importantes. Por lo general, estas unidades son coyunturales y así como aparecen, asimismo pueden dejar de funcionar y no afectan para nada la organización.

El adjetivo “ejecutivo” es un término aplicable a una clase ocupacional (director ejecutivo) y de allí se le ha llevado, sin ningún criterio, a la unidad administrativa. La nomenclatura apropiada para la unidad administrativa de este funcionario sería “oficina”, ya que sus tareas son de asistencia (ayudante personal de un funcionario o ejecutivo en el nivel superior de la organización). Su trabajo es general y variado y depende de lo que su superior decida asignarle en un momento determinado). No cuenta con personal subalterno.

En cuanto a la nomenclatura “gerencia ejecutiva”, ésta es mayormente utilizada por los intermediarios financieros, tanto en las unidades sustantivas como en las adjetivas. Considerando el tipo de función que realizan, tiene lógica su uso, ya que utilizan un modelo de organización de empresas financieras. Sin embargo, su nivel jerárquico al igual que las direcciones ejecutivas, debe ser el de “dirección”.

d. Dirección Regional y/o Provincial:

Las **direcciones regionales y/o provinciales** por su parte, son unidades administrativas desconcentradas o extensiones de las instituciones en las regiones y/o provincias, con el propósito de materializar las políticas del gobierno y de la institución en las regiones y cuyas responsabilidades son la prestación y/o venta de servicios de la entidad, las cuales le son conferidas por disposiciones legales. También se le han transferido los recursos presupuestarios y de apoyo administrativo (recursos humanos, financieros y materiales) para que puedan cumplir con las funciones encomendadas dentro del ámbito territorial fijado en el instrumento legal que las crea. Entre sus características están la facultad de decisión y su cobertura programática. Por lo general, estas unidades dependen directamente de la máxima autoridad de la institución o de una unidad coordinadora a nivel central. Son unidades sustantivas u operativas, ya que la desconcentración deber derivarse de los programas sustantivos de la institución.

Estas direcciones no cuentan con personería jurídica ni patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las acciones que se realizan, pueden distinguirse administrativa y presupuestariamente en su organización y operación, de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que dependen. Sus estructuras organizativas sí pueden ser diferentes a las del nivel central.

La normatividad, planeación, control y evaluaciones globales generalmente deben permanecer centralizadas mientras que las decisiones operativas, los recursos presupuestarios y el apoyo administrativo son funciones que deben ser objeto de desconcentración. Dentro de la institución, estas unidades administrativas no tienen el mismo nivel jerárquico de las direcciones sustantivas, ya que sus responsabilidades son menores (a veces no se desarrollan todas las funciones del nivel central). Se las ha denominado “direcciones” por ser sus directivos representantes directos de la máxima autoridad de la institución en la región y/o provincia.

A nivel del sector público, estas unidades desconcentradas difieren entre sí en las responsabilidades delegadas, recursos físicos, financieros y humanos. De allí que no todas tengan el mismo tamaño (las hay grandes, medianas y pequeñas), ni la misma nomenclatura y jerarquía. Indistintamente estas unidades son denominadas, además de las dos mencionadas anteriormente, Oficina Regional, Gerencia Regional, Agencia Provincial, Agencia Regional, Gerencia Ejecutiva Regional, Centro Regional, Oficina de Coordinación Regional y Sucursal, dependiendo del tipo de institución a la que pertenezcan.

La nomenclatura “**dirección regional**” es la más utilizada, especialmente en los ministerios, para titular las unidades administrativas cuya jurisdicción cubre parte de una provincia o más de una (dos o tres), seguida por la nomenclatura “dirección provincial”, utilizada por las instituciones descentralizadas para denominar las unidades administrativas desconcentradas cuya jurisdicción son las provincias. Estas últimas también utilizan, en menor grado, las otras denominaciones mencionadas en el párrafo anterior.

En las regiones es muy común el uso de las denominaciones “agencias” y “sucursales”, propias de las empresas. En nuestra administración pública son utilizadas por algunas instituciones descentralizadas: “**agencia**” es utilizada por aquellas instituciones dedicadas a la venta de servicios con el propósito de obtener ingresos (Bingos Nacionales) y las “sucursales o gerencias”, por las instituciones tipificadas como intermediarios financieros (Caja de Ahorros).

Las denominaciones “**oficina**” y “**centros**” también son usadas para titular unidades desconcentradas, por algunas instituciones que extienden sus servicios en las regiones o provincias. La denominación “oficina” es utilizada por instituciones que prestan servicios (Registro Público de Panamá, Instituto Panameño de Turismo y otras). Los “centros” por su lado, están mas relacionados con instituciones que

tienen que ver con investigaciones y programas educativos (universidades, Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá).

Las nomenclaturas y/o denominaciones de las unidades administrativas desconcentradas deben ser consistentes con el tipo de institución de la cual dependen (ministerio, institución descentralizada y otros) y al tipo de función de la misma (producción, rentabilidad, etc.). Sin embargo, su estructura organizativa sí puede ser diferente de las unidades de línea al nivel central (por servicio, producto, por cliente, etc.).

NOMENCLATURA DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCONCENTRADAS, SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN Y FUNCION

| Tipo de Institución | Tipo de Función | Nomenclatura o Denominación |
|--|--|------------------------------------|
| Ministerios y entidades descentralizadas. | Producción (prestación de servicios). | Dirección Regional o Provincial. |
| Entidades descentralizadas (Bingos Nacionales, Lote-ría Nacional de Beneficencia). | Rentabilidad (venta de servicios). | Agencia Regional o Provincial. |
| Intermediarios Financieros (Bancos) y otros. | Fomento (prestación y venta de servicios). | Sucursal o Gerencia Regional. |

2. Nivel de Departamento:

En este nivel se ubican las unidades administrativas con el nivel jerárquico de “**departamento**”. Los departamentos son las unidades en la cual se subdivide la “dirección”. En estos departamentos se llevan a cabo operaciones o actuaciones relacionadas entre sí. Son unidades de organización establecidas para asumir y cuidar de la responsabilidad de una actividad específica o de una zona física de orden funcional. Los departamentos deben estar formalmente constituidos mediante una disposición legal: ley, decreto o a través de una norma interna (resuelto, resolución u otra), que especifique claramente su ubicación dentro de la estructura organizativa de la correspondiente “dirección” a la cual pertenecen y por ende, a sus propias funciones, pero también pueden ser técnicas o de apoyo (presupuesto, personal, proveeduría y otros). Deben contar con la jefatura y personal respectivo. Su ámbito de acción administrativa se circunscribe a la propia

unidad y a las secciones que le son adscritas. Sus acciones y decisiones se enmarcan dentro de los lineamientos e instrucciones del nivel superior (dirección).

Al analizar los niveles estructurales de la organización, podrán haber departamentos, que no dependen de ninguna “dirección”, en los niveles auxiliares de apoyo, y técnico cuya acción administrativa abarque a toda la institución (Oficina Institucional de Recursos Humanos). Otros cumplen el objetivo encomendado a la dirección nacional o dirección a la cual pertenecen, de normar en ciertas disciplinas en todo el sector público; tal es el caso de los departamentos normativos como cabezas de sistema (Departamento de Fortalecimiento Institucional).

“Las funciones de los departamentos son más “especializadas en campos más concretos, lo que no impide que también realice funciones de planificación, coordinación, evaluación, control, dirección etc., aunque en un grado menor que la respectiva unidad jerárquica superior”². Su producto final sumado al de los otros departamentos de la dirección permite al nivel jerárquico inmediato, cumplir con los objetivos encomendados. Su relación con otras “direcciones” es escasa y de realizarse, lo hace a través de la unidad administrativa superior inmediata. Mantiene pocas relaciones hacia afuera de la institución. Se estructuran en secciones.

3. Nivel de Sección:

En este nivel se ubican las unidades administrativas con menores responsabilidades dentro de la estructura organizativa de la organización, llamadas “**secciones**”.

Las secciones son las unidades administrativas de menor jerarquía en que se subdividen los departamentos y las mismas se encuentran a nivel de ejecución y procedimientos dentro de la organización.

Deben estar formalmente constituidas mediante disposición interna (resuelto, resolución u otra) que especifique claramente su ubicación de dependencia jerárquica que debe corresponder a una unidad con rango de “departamento”. En nuestro sistema es la unidad base o principal. Estas unidades pueden ser del área sustantiva o adjetiva. Deben disponer formalmente de sus funciones y contar con la respectiva jefatura y personal.

Generalmente las secciones realizan funciones fundamentales, como de apoyo técnico o logístico, dentro de sus unidades departamentales. Ocasionalmente realizan funciones de planificación, control y evaluación en un grado básico o

² Estudio sobre los Niveles Jerárquicos y Nomenclatura de las Unidades Administrativas en la Administración Pública. San José, Costa Rica. 1981. Pág. 13

elemental. Sus funciones típicas son de carácter técnico-operativo, lo que le permite una alta especialización en su campo. No mantiene relaciones hacia afuera de la institución. Generalmente su personal es más reducido que el de su unidad superior y es muy especializado, debido al alto grado de desagregación de las funciones en este nivel, en el que se realizan tareas y actividades concretas y se finaliza en el nivel individual, especialmente cuando las mismas prestan servicios al público. Su ámbito de acción se circunscribe a la propia unidad. Recibe poca información y genera poca comunicación.

F. CARACTERÍSTICAS DE OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

En las estructuras organizativas de las instituciones también se encuentran algunas unidades administrativas que carecen de nomenclaturas que indiquen sus niveles jerárquicos: oficinas, unidades, centros, coordinaciones, y unidades asesoras y organismos colegiados.

Asimismo, es difícil conocer los niveles jerárquicos de unidades administrativas con igual denominación, ya que dichos niveles dependen de sus funciones y de la complejidad de las mismas.

1. **Oficina:**

La denominación “**oficina**” se utiliza generalmente para las unidades administrativas con funciones de asistencia y/o asesoras a nivel interno de la institución. Estas unidades administrativas operan directamente con la autoridad superior y no tienen nivel jerárquico definido. Su nivel jerárquico puede ser de “dirección”, “departamento” o “sección”, dependiendo de la complejidad de sus funciones y de acuerdo a las necesidades y proyecciones de la entidad. La jerarquía del cargo del funcionario responsable de estas oficinas lo establece la autoridad superior a la cual asiste.

Este tipo de unidades no son divisibles en unidades administrativas inferiores y su personal debe ser profesional con relativa experiencia. Sus funciones son planear, formular, aconsejar, revisar y recomendar, nunca dirigir u ordenar. Cuando se le agrega la función de mando, la unidad pierde el carácter de asesoría.

El término oficina algunas veces es utilizado por algunas instituciones erróneamente, para denominar sus unidades regionales y/o provinciales. Es aceptable su utilización solamente en las unidades desconcentradas cuya misión es la del fomento, de información o de prestación de servicios y su nivel jerárquico dependerá del alcance de sus responsabilidades y del ámbito de su jurisdicción (provincial o regional) por ejemplo, las Oficinas Regionales.

En los últimos años se ha utilizado esta denominación para titular a las unidades satélites. Es decir, aquellas que son parte de un sistema externo (en materia de ambiente, de la mujer y otros) por ejemplo, Oficina Ambiental, Oficina de la Mujer. También se le denomina “oficina” a las unidades encargadas de funciones de tipo técnico, con rango de unidad superior (Oficina de Desarrollo Institucional, Oficina de Asuntos Internos). Como toda unidad administrativa debe estar creada mediante una disposición legal de la institución (decreto o resolución)

2. **Unidad:**

Se define como “**unidad**” a “aquella célula administrativa que por sí misma puede realizar los fines que persigue y que no puede dividirse en unidades administrativas inferiores”³. Por lo general, no dependen de otras. También se usa para denominar a algunas unidades administrativas “difíciles de ubicar” por el tipo de actividades a las que se dedican, o por tener su existencia un término definido (programas o proyectos y otras muy específicas), por lo que es difícil determinar características similares entre ellas. Esto no permite tipificarlas y por ende, no se les puede establecer un mismo nivel jerárquico (rango). Puede ejecutar funciones muy especializadas, según la misión o razón de ser de la institución.

Estas “unidades” deben estar formalmente creadas por disposición de la máxima autoridad de la institución. Por lo general, están adscritas al Despacho del Ministro o Director General de la entidad. Pueden ser indistintamente, asesoras u operativas y como las oficinas, su nivel jerárquico puede variar.

Por ser la mayoría de las veces una unidad muy especial, la misma no mantiene una coordinación muy estrecha con las demás unidades de la institución y sus relaciones externas van a depender del grado de su nivel jerárquico y de su especialidad (ejemplo: Unidad Técnica de Políticas Públicas). Igualmente van a variar en el número y tipo de personal requerido para el desarrollo de sus actividades.

Las “oficinas” y “unidades” son propias tanto de los ministerios como de las entidades descentralizadas. No mantienen relaciones hacia afuera de la institución, como resultado de lo específico de sus funciones, siempre que se trate de una unidad administrativa, técnica vocacional o manual.

También se le llama “unidad” a cualquier segmento de la organización, independientemente de su tipo y nivel jerárquico.

³ Estudio sobre los Niveles Jerárquicos y Nomenclatura de las Unidades Administrativas en la Administración Pública. San José, Costa Rica. 1981. Pág. 28

En cuanto a las denominaciones “centro” y “coordinación” las mismas son utilizadas para algunas unidades administrativas en casos muy especiales, algunas veces, sin mucha justificación.

3. Centro:

Los “centros” son unidades organizacionales básicas con funciones y servicios especializados en áreas específicas, cuyos encargados son responsables de todas las actividades de dicha unidad administrativa (técnicas y de apoyo). Estas unidades son propias de empresas en las cuales sus insumos y/o productos se miden a través del valor monetario (unidades relacionadas con ingresos, costos, inversiones, utilidades y otros).

En la administración pública panameña la mayoría de las instituciones utilizan la denominación “centro” para titular unidades administrativas con responsabilidades para realizar estudios, investigaciones, servicios docentes o académicos, informática, cómputo, documentación, capacitación, proyectos y otros. Los “centros” por el tipo de funciones que realizan, se ubican generalmente en los niveles estructurales operativo y auxiliar de apoyo y sus niveles jerárquicos varían de acuerdo a los objetivos y complejidades de las funciones de los mismos.

La denominación “centro” se utiliza en cualquier tipo de institución, pero en mayor grado, en las instituciones descentralizadas, tanto a nivel central como desconcentrado, según el tipo de actividad que desarrollan y por lo general, dependen directamente de la autoridad nominadora.

La utilización de la denominación “centro” tiene la desventaja para la organización de que sus responsables se consideran independientes, es decir, no subordinados a otra unidad y por lo tanto, tal como se mencionó anteriormente, desarrollan sus propios servicios de apoyo.

4. Coordinación:

La coordinación, según Chester I. Barnard, es la función principal de los ejecutivos, ya que constituye el centro de toda la organización. Es utilizada por algunas organizaciones como una estrategia para lograr un medio de comunicación con algunas áreas específicas como las unidades periféricas o desconcentradas territorialmente, especialmente para transmitir y dar seguimiento a las directrices de la autoridad nominadora.

La coordinación se da en función del tipo de estructura de la organización: a base de objetivos, por procedimientos o por área geográfica y puede ser local o desconcentrada. Algunas veces se basa en las estructuras formales, pero ante la inoperancia de éstas y/o ante la imposibilidad de la autoridad nominadora para cumplir esta función en forma directa y eficaz, delega la

misma en una de sus unidades de línea (dirección o departamento), especialmente para coordinar las unidades desconcentradas, ya que la desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la institución.

También puede crearse una unidad específicamente para tal menester o sea, una “unidad coordinadora” para la coordinación interna dentro de la institución o desconcentrada. La responsabilidad principal de estas unidades es darle un estrecho seguimiento a las operaciones de las unidades coordinadas y hacer las recomendaciones pertinentes al jefe superior inmediato.

En el sector público panameño, la mayoría de las unidades “**coordinadoras**” se crean para determinadas actividades y dependen directamente de la autoridad nominadora y en menor grado, la función la desarrolla una de sus unidades de línea.

Lo que tipifica a la unidad administrativa como coordinadora está determinado por el tipo de funciones que desarrolla, independientemente de la denominación de la unidad. Su nomenclatura y nivel jerárquico van a darse de acuerdo a la complejidad de sus funciones y ámbito de acción.

Algunas instituciones denominan “coordinación” a las unidades desconcentradas en las regiones, pero esto no es correcto, ya que ellas no coordinan, sino que ejecutan en la región las funciones de la institución o bien, prestan en dicha región sus servicios. Por lo general, estas unidades tienen la nomenclatura de “dirección”, ya que como se mencionó en otro punto de este documento, sus directivos representan en la región a la máxima autoridad de la institución.

Las unidades coordinadoras locales (internas) se ubican en la estructura organizativa en el nivel coordinador y las que coordinan a las unidades desconcentradas territorialmente deben ubicarse en el nivel operativo.

5. Unidades Asesoras y de Apoyo (Staff):

En el caso de las unidades asesoras y de apoyo (**staff**) las mismas solamente pueden tener el “nivel jerárquico de departamento”, debido a que sus responsabilidades no son sustantivas, excepto las funciones de administración y finanzas, que sí pueden tener el nivel de “dirección” porque en éstas operan dos o más sistemas administrativos. Las funciones de “staff” pueden existir también en cualquier nivel de la organización (tipo línea-staff).

6. Organismos Colegiados:

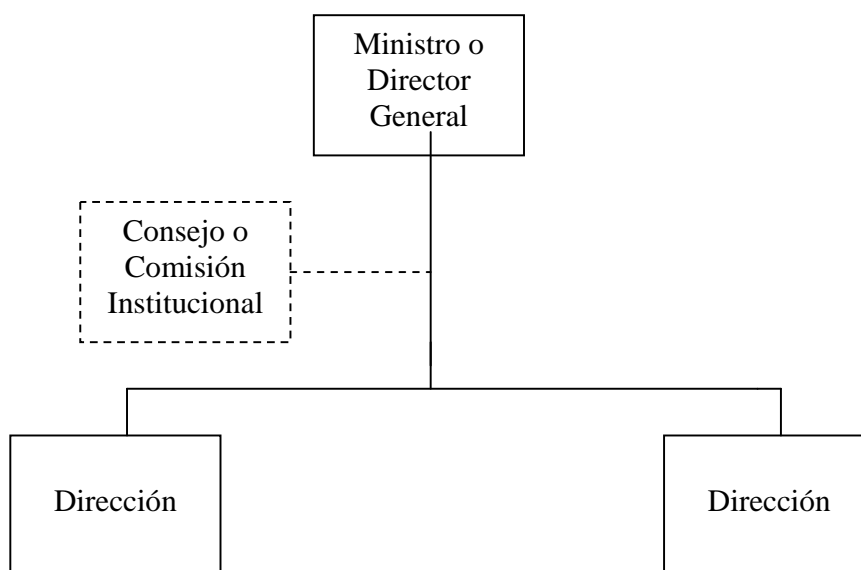
En las estructuras organizativas también aparecen “organismos colegiados” (administración colectiva), los cuales generalmente son utilizados como órganos de consulta de las unidades administrativas de la Institución, especialmente del nivel superior (político-directivo). También se les denomina unidades consultivas u organismos deliberantes y tienen su origen en una ley o decreto.

Las unidades consultivas típicas son los llamados consejos o comisiones de alto nivel que generalmente colaboran en el establecimiento de las políticas o directrices generales de las instituciones. Están relacionadas con las unidades de dirección, pero sin funciones ejecutivas. Son los únicos que por lo general, carecen de una estructura jerárquica. En algunas ocasiones, a estos organismos se les confiere facultades de decisión. Su duración es provisional hasta que alcance el objetivo establecido o bien, se realice la tarea para la cual fueron creadas.

Los organismos colegiados (consejos, comisiones, comités y otros) tienen sus propias características que los diferencian unos de otros y de acuerdo a ellas, cada uno cumple su papel dentro de la organización, según el tipo de organismo. Sin embargo, en las disposiciones legales que los crean, se ha observado que las características de los mismos, algunas veces no son consistentes con sus denominaciones, o su información está incompleta o bien, contemplan características propias de alguno de los otros organismos.

Hay organismos colegiados institucionales e interinstitucionales. Los organismos consultivos institucionales se ubican en el nivel funcional estructural de acuerdo a sus funciones (asesor, consultivo, coordinador, fiscalizador y otros) Ejemplo: Consejo Técnico de la Caja de Ahorros (nivel político-directivo), Consejo Técnico del IDIAP (nivel asesor); y Comité Nacional de Análisis de Estadística Criminal (operativo).

Así se diagraman los consejos y comisiones asesoras:



Los consejos y comisiones interinstitucionales no son órganos de la estructura organizativa. Su objetivo traspasa los límites de una institución y el apoyo administrativo lo presta la institución interesada. Su duración también es provisional hasta que alcance el objetivo para la cual fueron creadas. Su base legal es un decreto y los mismos se dan mayormente en los ministerios y en menor grado, en las entidades descentralizadas. En la estructura organizativa se ubican en el mismo nivel del directivo (ministro o director general) al cual sirven como organismo consultivo. Ejemplo: Consejo Técnico de Seguros de la Superintendencia de Bancos, la Comisión Nacional de la Mujer; y el Comité Nacional de Ferias.

Así se diagraman los Consejos y Comisiones Interinstitucionales:

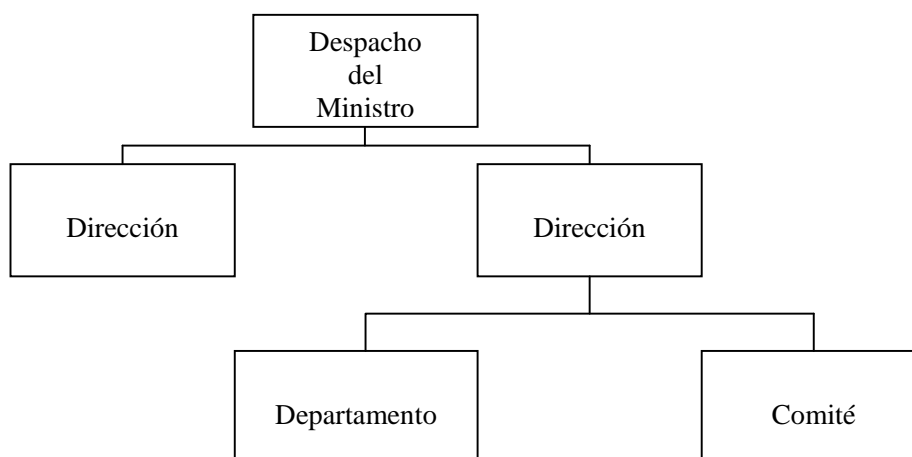
coordinada algún acto o función para una o más instituciones y su término es más prolongado. Su jurisdicción suele ser alguna fase de las actividades de la institución, o también una o más de las funciones administrativas fundamentales. Su composición y término de referencia son determinados por la máxima autoridad institucional, a través de un decreto, resolución o memorando. La mayoría de los comités son de naturaleza no administrativa y pueden ser de carácter permanente o ad hoc. Sus miembros deben ser técnicos especializados en las materias de su competencia.

Algunas veces los comités se crean como parte de la estructura de la organización, con deberes y autoridad, especialmente delegados o bien, pueden estar organizados sin delegación específica de autoridad, por alguna persona que desea obtener una decisión de grupo sobre un problema particular cuando el superior o jefe de determinada unidad administrativa no desea asumir la responsabilidad total en tomar una decisión o no quiere delegar la decisión a un subordinado.

Los comités son útiles para coordinar actividades entre varias unidades administrativas, o la planeación y ejecución de programas. También es utilizada por los directivos como una estrategia para eludir responsabilidades en la decisión de un problema (posponer o retrasarla indefinidamente).

Entre los organismos colegiados, los comités son los únicos que pueden estar adscritos a cualquier nivel jerárquico de la estructura organizativa, que por lo general se adscriben a una dirección.

Así se diagrama un comité adscrito a una Dirección:



Henry H. Albers estima que algunos comités son una parte formalmente constituida en la estructura administrativa con funciones, procedimientos y membresía debidamente designados.

La característica esencial del comité es que se trata de un grupo que se ocupa de un problema específico o un área de problemas particulares.

Algunos autores no diferencian los organismos colegiados y los denominan indistintamente, sin considerar el tipo de funciones de los mismos, sean técnicas o administrativas; su objetivo (para la solución de problemas o presentación de recomendaciones); nivel jerárquico al cual están adscritos; y tipo de personal (interno o externo de la entidad, o de alto o bajo nivel).

También aparecen en las estructuras organizativas de las instituciones públicas, algunos “consejos y comisiones nacionales” que funcionan como organismos consultivos y asesores del Órgano Ejecutivo, pero adscritos a los ministerios e instituciones descentralizadas en razón de la materia objeto de dichos organismos y en función del ministro o director general que los preside. Estos organismos por su carácter extra-institucional se ubican en el nivel político directivo a nivel del directivo de la institución (ministro o director general), ya que tampoco son órganos de la institución.

Analizadas las características de las unidades administrativas y considerando que las mismas algunas veces no son suficientes para determinar su nivel jerárquico, en el próximo capítulo se presenta una metodología mejicana, ajustada a nuestro sistema, para que ayude en forma objetiva, en la determinación de los niveles jerárquicos de dichas unidades administrativas.

III. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES Y GRADOS PARA EL ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Para la determinación de los niveles jerárquicos en las entidades del Órgano Ejecutivo se han seleccionado, de una serie de variables, las cinco (5) más importantes y significativas, acordes con el objetivo del estudio. Además, se describen gradualmente los criterios como parámetro (3) para evaluar las unidades administrativas y determinarles el nivel que les corresponde. Estas gradaciones coinciden con los tres (3) niveles jerárquicos descritos en el literal B del Capítulo II, que por lo general, son comunes en las entidades públicas (ministerios e instituciones descentralizadas), independientemente de las actividades que realizan.

A continuación se mencionan las variables seleccionadas y se describen los criterios (gradaciones) que van a ayudar, mediante análisis, a determinar el nivel jerárquico que le corresponde a la unidad administrativa, adicional a las características descritas en el Capítulo II para cada nivel.

1. Variable *Ámbito de Acción Administrativa*

Se refiere tanto al tramo de control sobre unidades adscritas como a la repercusión que en forma directa tienen las acciones encomendadas a la unidad administrativa.

GRADO

- I. Su ámbito de acción administrativa se circunscribe a la propia unidad. Puede tratarse también de unidades administrativas cuya función específica brinde apoyo logístico o técnico en su especialización, a otras unidades de la Institución.
- II. Su ámbito de acción se circunscribe a toda la unidad, incluyendo las secciones que le son adscritas. En algunos casos, tratándose principalmente de unidades administrativas encargadas de los sistemas administrativos, su acción se amplía a toda la Institución. En las instituciones cabeza de sistemas administrativos la repercusión de las unidades administrativas encargadas de los correspondientes sistemas, puede abarcar normativamente niveles que sobrepasan los límites de la Institución.
- III. Su ámbito de acción comprende, los departamentos y secciones, que le son adscritos; su gestión incide, según sus funciones, en la gestión en toda la Institución, y en algunos casos a nivel sectorial y nacional. De acuerdo a sus responsabilidades puede incluir en su tramo de control, a unidades administrativas encargadas de los sistemas administrativos de apoyo institucional. Es unidad ejecutora en el manejo de un subprograma derivado de un programa principal o del propio programa que compete a una unidad administrativa aún más compleja de la cual depende.

2. Variable Grado de Responsabilidad

Se refiere al nivel y amplitud de la Dirección con respecto a la supervisión que debe ejercer sobre las acciones de la unidad administrativa y sobre los resultados que ésta debe dar en el desarrollo de sus funciones.

GRADO

- I. Sus acciones se encaminan a un apoyo logístico o técnico en área específica para que se puedan llevar a cabo las responsabilidades de otra(s) unidad(es) administrativa(s) más compleja(s). Realiza tareas de tipo básico con funcionalidad ejecutora, lo cual le permite la especialización en su área; otras unidades administrativas que clasifican en este grado, realizan labores altamente técnicas, de investigación y análisis en un área bien determinada o especializada.
- II. Son unidades encargadas de llevar a cabo las responsabilidades principales cada una de las actividades asignadas a las Direcciones. Estas unidades son en la mayoría de los casos, de tipo sustantivo con relación a los objetivos de la Dirección a la cual pertenecen, pero también pueden ser técnicas o de apoyo. Para la realización de sus funciones se desagrega en pequeños grupos de trabajo especializados en distintas áreas, hacia el logro de un objetivo específico.
- III. Sus acciones y decisiones son de importancia en la consecución de objetivos específicos. Algunas son responsables de los sistemas administrativos de la Institución. Mantienen responsabilidad de supervisión y jerarquía de línea (exceptuando las unidades asesoras) sobre grandes grupos organizados de trabajo que responden cada uno a una función específica bifurcada y estratificada en grupos de trabajo más pequeños. También aplica en unidades normativas, que fijan políticas y regulan acciones con cobertura programática que rigen para todo el sector público y el país y que son responsables de la dirección de programas sustantivos que constituyen la razón de ser de la institución cuya estratificación y diversificación son más complejas que sus funciones por grupos de trabajo, los cuales a su vez se estratifican en grupos más pequeños. Para el desarrollo de sus objetivos se apoyan en las funciones, actividades y tareas de células administrativas subordinadas.

Se mide también la relación de sus productos finales que serán la respuesta a la función sustantiva de la institución, o bien corresponderán a una función que coadyuve a la respuesta de una o más funciones de línea o de apoyo institucional, lo que a su vez define la connotación y amplitud de las instancias a las cuales debe darse respuesta.

3. Variable Complejidad de las Acciones

Se refiere a las dificultades y a la complejidad del trabajo que se deriva de las funciones asignadas a la unidad administrativa.

Considera el mayor y menor grado de esfuerzo mental requerido en la unidad o la habilidad manual y coordinación psicomotora para el desarrollo de las funciones inherentes a la unidad administrativa.

GRADO

- I. El trabajo puede ser rutinario, mecánico y/o de naturaleza simple o de carácter especializado en el área. Puede ser vocacional o altamente técnico y especializado donde no se requiere de esfuerzo mental.
- II. El trabajo puede ser semi-rutinario o diversificado, requiere juicio para la aplicación de procedimientos establecidos, encaminados a la solución de problemas, contemplados o no, en las distintas normas.
- III. El trabajo requiere del análisis de problemas generales, la planeación de actividades y la coordinación del trabajo de los distintos departamentos que integran. Se requiere de considerable juicio, experiencia sólida y técnica para el desarrollo de procedimientos encaminados a la solución de problemas. Sus acciones, según el tipo de funciones, pueden afectar a toda la institución o rebasar los límites de la misma y su trabajo demanda la formulación de políticas generales y programas a corto, mediano y largo plazo.

La trascendencia y complejidad de sus acciones hacen que las decisiones adoptadas sirvan como guías y directrices que afectan a nivel sectorial y/o nacional.

4. Variable Toma de Decisiones

Consiste en el manejo de situaciones inherentes al desarrollo de las funciones encomendadas a la unidad administrativa, que exigen analizar y aplicar juicios cuando dos o más soluciones o modos de actuar signifique una alternativa para la solución de casos concretos, con relación a las instancias a quien deben responder o consultar, con mayor o menor grado de resolución propia.

GRADO

- I. Las decisiones que ocasionalmente se toman en la unidad administrativa se basan en procedimientos pre-establecidos, algunas previa consulta con el nivel inmediatamente superior del cual dependen, por tratarse de una pequeña unidad administrativa de apoyo técnico o logístico.
- II. Las decisiones que se toman en la unidad administrativa, dependen con frecuencia de las políticas, normas y procedimientos establecidos, en consulta con el nivel inmediatamente superior.

- III. Las decisiones que se toman en la unidad administrativa son estratégicas y fundamentales. Según su magnitud, se consultará al nivel inmediatamente superior, o al político y directivo de la institución, del cual pueden depender directamente en caso de ser una unidad administrativa del nivel auxiliar de apoyo (Dirección Administrativa), en este caso sus decisiones afectan a toda la Institución. Algunas veces sus acciones y decisiones van en relación directa con los programas sustantivos de la institución. Poseen autoridad para desarrollar y hacer cumplir políticas, estrategias y actividades correspondientes a los programas que dirige y sus decisiones son fundamentales y se basan en políticas y normas de cobertura nacional, previa consulta o intercambio con el nivel político y directivo de la institución del cual dependen en forma directa.

5. Variable Tipo de Personal

Se refiere al tipo de personal (gerencial, profesional, técnico, auxiliar) que requiere la unidad administrativa para el cumplimiento y desarrollo de los objetivos y funciones de la misma.

GRADO

- I. Por su grado de especialización (tareas repetitivas), la unidad administrativa requiere de personal que puede ser:
- en algunas ocasiones, no calificado, pero con conocimientos prácticos en el área de actividad que realiza la unidad administrativa.
- De preparación técnica vocacional, secundaria, académica o;
 - especialización altamente técnica en el área de actividad de la unidad administrativa.
- II. El personal requerido por la unidad administrativa debe ser profesional (nivel universitario completo o incompleto con experiencia) en materias relacionadas con las actividades propias de la unidad administrativa.
- III. Para dar respuesta a los programas institucionales, la unidad administrativa requiere de personal profesional (de nivel universitario completo) con especialidades en el área objeto de la misma, preferiblemente con experiencia, que le permitan a la unidad administrativa lograr sus productos, o bien para dar cumplimiento a sus responsabilidades. En algunos casos, la magnitud de las responsabilidades de la unidad administrativa requiere de personal profesional (con licenciatura, postgrado y/o maestría) con alto grado de especialización en

disciplinas acordes con la materia objeto de la unidad administrativa, preferiblemente con experiencia en el área.

Las unidades pueden, al momento de su análisis, ubicarse en cualquier nivel de acuerdo a los grados en que califica, según sus responsabilidades.

Nota:

La variable “Número de Personal”, a pesar de ser una variable muy importante no se ha considerado para la evaluación de las unidades administrativas, debido a que la misma es una variable dependiente no controlable. Es decir, que muchas unidades administrativas no tienen el personal requerido, por diversas causas fuera de su control: falta de previsión por parte de la jefatura de la unidad administrativa, falta de presupuesto, falta de personal calificado, y otros; por lo que el “no cumplimiento” de un determinado número de personal no debe ser causa para bajar el nivel jerárquico de la unidad administrativa en estudio, a menos que no obtenga el puntaje requerido de acuerdo a la metodología objeto de esta guía. En su lugar, consideramos más apropiado la variable “tipo de personal” (requerido de acuerdo a sus funciones) que indirectamente refleja la complejidad de las actividades que realiza la unidad administrativa y por ende, del nivel jerárquico de la misma.

Ante la imposibilidad de lograr más personal, la unidad administrativa debe redefinir sus programas, de acuerdo con el personal con que se cuenta, a fin de dar cumplimiento al objetivo de la misma.

Por el contrario, si dicha unidad tiene un amplio control en cuanto al manejo del personal, la misma se puede organizar por áreas de trabajo. No es necesario subirla o crear un nivel intermedio, aduciendo solamente un elevado número de personal, sin cumplir con otros requisitos.

Una unidad administrativa se puede eliminar técnicamente solamente cuando la misma ha cumplido su objetivo, cuando el mismo ya no tiene razón de ser, o por órdenes del nivel superior.

IV. RECOPIACIÓN, ANÁLISIS, VALORACIÓN DE LAS VARIABLES Y DETERMINACIÓN DEL NIVEL JERÁRQUICO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Para la recopilación y análisis de la información requerida para la valoración de las unidades administrativas en estudio (en funciones o bien, que se vayan a crear), se deben utilizar tres instrumentos de trabajo. El primero que se debe utilizar (A) es para el levantamiento de la información; el segundo (B), es el que establece los puntajes con que se valoran las diferentes variables por grados; y (C) es un formulario complementario al formulario (B), mediante el cual se determina, de acuerdo a los parámetros de mínimo y máximo, los niveles jerárquicos. Estos formularios se anexan al final de este documento.

A. Formulario para la Recopilación de la Información

Este formulario presenta tres (3) criterios resumidos por cada variable: cada uno de ellos representa un grado.

Al analizar las características de la unidad administrativa en estudio, se deberá seleccionar uno de los tres criterios (el que mas se ajusta) con cada variable. Una vez lograda la información de las cinco (5) variables, las mismas se analizarán de acuerdo a las opciones (grados) seleccionadas, determinándoles el puntaje obtenido en cada variable según el valor establecido en la Tabla de Ponderación (Formulario B).

B. Formulario para la Tabla de Ponderación de los Niveles Jerárquicos

Este formulario presenta una tabla con los puntajes (valores) de las variables por grados (I, II y III). La sumatoria de los puntos de las variables da el valor por grado. El puntaje obtenido por la unidad administrativa se verificará contra el Formulario C.

C. Formulario para la Tabla de Intervalos de la Puntuación

Este formulario presenta una tabla complementaria a la Tabla de Ponderación para la Determinación de los Niveles Jerárquicos. La misma presenta los niveles Jerárquicos (Sección, Departamento y Dirección) con la puntuación mínima y máxima por nivel en base a los valores por grados de la Tabla de Ponderación (Formulario B). Sirve como parámetro, una vez computado el total de puntos obtenidos por la unidad administrativa para determinar el nivel jerárquico que le corresponde a la misma.

ANEXOS

ANEXO 1

FORMULARIO A

FORMULARIO PARA RECOGER LA INFORMACIÓN DE LAS VARIABLES

INSTRUCCIONES

1. Lea el contenido condensado de la primera variable.
2. Lea cuidadosamente cada uno de los criterios de las variables en el orden de presentación.
3. Seleccione (marcando con una "X") en el espacio destinado al inicio de cada criterio, el que mas se ajuste a las características y situación real de la unidad administrativa en estudio (cada variante tiene un valor).
4. Continúe con las siguientes variables y haga el mismo ejercicio.

1. Variable *Ámbito de Acción Administrativa*

El tramo de control sobre unidades adscritas, así como la repercusión de sus acciones sobre el contexto institucional, sectorial o nacional, serán variables dependientes del tipo de unidad administrativa que se evalúa:

- () Su tramo de control y ámbito de acción administrativa se limita a la unidad administrativa, a efecto de dar respuesta a los requerimientos en su labor de tipo básico. (Grado I).
- () Su tramo de control y ámbito de acción administrativa se amplía hacia todas las unidades administrativas que le son adscritas como subordinadas. (Grado II).
- () Algunas unidades administrativas que clasifican en este grado tienen un amplio tramo de control y ámbito de acción administrativo cuando sus acciones administrativas y ámbito de control se extienden a sus departamentos y secciones. Algunas veces, tienen una repercusión que rebasa los límites institucionales, al ser responsables de un subprograma o programa a nivel institucional, sectorial o nacional que realizan una labor sustantiva para la institución. Ejercen un tramo de control sobre una compleja estratificación derivada de un objetivo y/o función sustantiva que debe cumplir la unidad administrativa. (Grado III).

2. Variable Grado de Responsabilidad

Es la connotación de las acciones desarrolladas por la unidad administrativa, así como la repercusión que éstas tienen, conforme al ámbito en el que incluye:

- () Acciones o tareas de tipo básico lo cual le permite apoyo logístico a otra(s) unidad(es) administrativa(s) de la cual forman parte o a nivel de institución. (Grado I).
- () Actividades fundamentales en correspondencia con los objetivos de la unidad administrativa a la cual pertenece. Algunas responden a requerimientos que rebasan los límites de la unidad administrativa, dando respuesta a las necesidades de la Institución, cuando es cabeza de un sistema administrativo. (Grado II).
- () Desarrollo de funciones sustantivas de la Institución. Son responsables del desarrollo de un objetivo desagregado en funciones, actividades y tareas que dan lugar a estratificaciones o células administrativas diversas. También incluyen a unidades administrativas de apoyo logístico con responsabilidad directa sobre varios sistemas administrativos y a unidades que desarrollan los objetivos fundamentales de la institución, los cuales se traducen en lineamientos de política institucional, sectorial o nacional que influyen sobre todo el sector público o a nivel nacional. Para el desarrollo de sus objetivos se apoyan en las funciones, actividades y tareas de células administrativas subordinadas. (Grado III).

3. Variable Complejidad de las Acciones

Se refiere a la dificultad y la complejidad del trabajo, derivadas de las funciones asignadas a la unidad administrativa:

- () Rutinario y/o de naturaleza simple. (Grado I).
- () Semirutinario o diversificado, requiere juicio para la aplicación de procedimientos establecidos encaminados a la solución de problemas contemplados o no, en normas. (Grado II).
- () Realiza sus actividades:
 - Siguiendo objetivos y políticas generales.
 - Requiere de considerable juicio y aplicación de una experiencia sólida.
 - Desarrollo de técnicas y procedimientos fundamentales encaminados a la solución de problemas.
 - Requiere del análisis de problemas generales, la planeación de actividades relacionadas y la coordinación del trabajo de más de un departamento. Además demanda la formulación de políticas generales y programas a corto, mediano y largo plazo, incluyendo el análisis detallado de la información

disponible a fin de que las decisiones adoptadas sirvan como guías y directrices que afectan a todo el sector público. (Grado III).

4. Variable Toma de Decisiones

La complejidad de las actividades de la unidad administrativa le permite tomar decisiones en el manejo de situaciones inherentes al desarrollo de las funciones encomendadas a la unidad, lo cual implica que el tipo de decisiones tomadas sean:

- () Ocasionales, basadas en procedimientos preestablecidos de trabajo, previa consulta con el nivel superior inmediato del cual dependen. (Grado I)
- () Las decisiones que se toman dependen de políticas, normas y procedimientos establecidos en consulta con el nivel inmediatamente superior. (Grado II).
- () Estratégicas y fundamentales que afectan parcialmente el funcionamiento de otras unidades administrativas de la institución. Sus decisiones pueden afectar fuera de los límites de la institución cuando éstas son cabeza de sistema administrativo. También las decisiones pueden ser tácticas, que afectan el funcionamiento de todo el sector público o del país en su área de competencia y tienen relación con los programas sustantivos de la institución a la cual pertenecen. (Grado III).

Nota:

A la unidad administrativa se le permite tomar decisiones en el manejo de situaciones inherentes al desarrollo de las funciones encomendadas a la misma. Esto exige analizar y aplicar juicios cuando dos o más soluciones a modos de actuar signifiquen una alternativa para la solución de casos concretos.

5. Variable Tipo de Personal

Tipo de personal (área de especialidad y nivel de conocimientos) requerido por la unidad administrativa para el cumplimiento y desarrollo de sus objetivos y funciones.

- () Por el tipo de tareas (repetitivas), a menos que se trate de tarea técnicas, el personal puede ser “no calificado”, pero con conocimientos prácticos en el área de actividad que realiza la unidad administrativa. (Grado I).
 - De preparación técnica vocacional, secundaria, académica, o;
 - Especialización altamente técnica en el área de actividad de la unidad administrativa.

- () La especialidad y grado profesional del personal son básicos para el desarrollo de las actividades de la unidad administrativa. (Grado II).

- () La especialidad, grado profesional y la experiencia en la materia objeto de la unidad administrativa son muy importantes para el logro de los productos. En algunas direcciones, la magnitud de las responsabilidades de la unidad administrativa requiere de personas con alto grado de especialización y experiencia en el área objeto de la unidad administrativa. (Grado III).

ANEXO 2

FORMULARIO B

TABLA DE PONDERACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE NIVELES JERÁRQUICOS

PUNTUACIÓN POR VARIABLES Y GRADOS

| VARIABLES | GRADOS | | |
|----------------------------------|------------|------------|------------|
| | I | II | III |
| -Ámbito de Acción Administrativa | 30 | 60 | 90 |
| -Grado de Responsabilidad | 30 | 60 | 90 |
| -Complejidad de las acciones | 20 | 40 | 60 |
| -Toma de Decisiones | 15 | 30 | 45 |
| -Tipo de Personal | 5 | 10 | 15 |
| Totales | 100 | 200 | 300 |

ANEXO 3

FORMULARIO C

TABLA DE INTERVALOS DE LA PUNTUACIÓN

| NIVELES | PUNTUACION MINIMA | PUNTUACION MAXIMA |
|----------------|--------------------------|--------------------------|
| Sección | 100 | 199 |
| Departamento | 200 | 299 |
| Dirección | 300 | |

ANEXO 4

NIVELES FUNCIONALES ESTRUCTURALES

NIVEL POLÍTICO Y DIRECTIVO

Es aquel establecido a través de una conformación jurídica en donde se norma y se exige el cumplimiento de las políticas, objetivos, estrategias, planes, programas y leyes de la entidad; además en él se ejerce la orientación, dirección de la misma y delegación de facultades.

NIVEL COORDINADOR

En este nivel se ubican a las unidades administrativas que tienen como funciones principales propiciar y lograr la interrelación de las labores y actividades que ejecuta la institución en búsqueda y logro de un objetivo común y procurando que el desarrollo de esas actividades se cumplan en forma armoniosa, ordenada y racional.

NIVEL ASESOR

Las unidades administrativas que corresponden a este nivel, ejercen orientación, aclaran, aconsejan, proponen y recomiendan acciones a seguir a cualquier unidad administrativa que conforman la dependencia a fin de conseguir los fines adscritos a la institución.

NIVEL FISCALIZADOR

Se incluyen en este nivel todas aquellas unidades administrativas que desarrollan actividades de fiscalización, regulación y control de todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos a nivel interno de la institución o instituciones que ejerzan estas funciones para todo el Sector Público.

NIVEL AUXILIAR DE APOYO

Se incluyen en este nivel, todas aquellas unidades administrativas de las cuales la organización procura la disposición y administración de recursos humanos, materiales, financieros, estructurales y que además prestan a la misma los servicios indispensables para el desarrollo de actividades, programas y funciones encomendadas y asignadas a cada unidad administrativa o en su conjunto.

NIVEL TÉCNICO

Las unidades administrativas que se incluyen en este nivel, desarrollan actividades relacionadas con investigaciones en áreas específicas; diseño de metodologías, normas y estándares aplicables a los procesos de trabajo de las unidades de línea (para que ajusten sus actividades a las novedades científicas en los aspectos de producción y gestión) y para las unidades de apoyo con la debida coordinación con los organismos rectores de los Sistemas Administrativos.

NIVEL OPERATIVO

Agrupar las unidades administrativas que dentro de las instituciones hacen posible alcanzar los objetivos institucionales y gubernamentales en beneficio de la comunidad en general (son unidades fines).

Este nivel contempla los subniveles: Ejecutivo y Ejecutor.

Subnivel Ejecutivo

Es responsable directo ante el Nivel Político y Directivo de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades sustantivas institucionales dirigidas al logro y éxito de los objetivos de la institución con productos de alta calidad y costos aceptables.

Subnivel Ejecutor

Es el nivel más amplio e importante de la institución, ya que en él se identifican las unidades administrativas responsables del éxito o no, de la satisfacción de la demanda. Sobre este nivel recae la responsabilidad de elaborar y procesar el producto final que se presenta a la clientela.

GLOSARIO

ADMINISTRACION PÚBLICA:

Es el conjunto de dependencias y organismos estatales que forman parte del Órgano Ejecutivo, a través de las cuales se desarrollan las actividades para beneficio y uso colectivo de la sociedad.

ADMINISTRACIÓN REGIONAL:

Desconcentración de responsabilidades (funciones) y autoridad efectuada por las instituciones al nivel central (ministerios y otras dependencias estatales) a favor de unidades administrativas regionales con límites geográficos definidos.

ÁREA:

Segmentos espaciales a nivel macro del ámbito administrativo del Estado que permiten agrupar los sectores con características afines y son responsables de darles lineamientos, normas y estructuras.

AUTORIDAD:

Es el derecho a requerir de otros que ejecuten determinada acción.

CONSEJO:

Corporación consultiva encargada de informar al directivo de una organización sobre determinada materia de interés para la misma.

CADENA DE MANDO:

Relación de autoridad que se extiende del más alto nivel gerencial hasta el más inferior.

DECISIÓN:

Determinación, resolución que se toma o se da en una cosa dudosa.

Elección que se hace entre varias alternativas de acción para satisfacer un propósito.

DETERMINAR:

Distinguir, discernir. Señalar, fijar una cosa para algún efecto. Tomar resolución.
Sentenciar. Definir.

DESCONCENTRACIÓN:

Delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional a favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional. La desconcentración es intrainstitucional, microadministrativa y operativa.

ESPECIALIZACIÓN:

Convertirse en especialistas en el proceso de la división del trabajo.
Habilidad o conocimiento que adquiere una persona como consecuencia de su dedicación a tareas específicas.

ESTRUCTURA JERÁRQUICA:

Distintos niveles de autoridad y responsabilidad comprendidos dentro de una organización.

FUNCIÓN:

Grupo de actividades afines, ejecutadas con bases a un plano o esquema general para la consecución del o los objetivos tratados.

FUNCIÓN EJECUTIVA:

Se refiere al nivel de gobierno. Desconcentración funcional del gobierno nacional encargada de formular la política general del gobierno nacional y de expresarla a través de los planes, normas, disposiciones y acciones que aseguren su cumplimiento. Es de naturaleza aplicativa o administrativa fundamentalmente y tiene como propósito lo que se ha determinado en la ley, debiendo realizarse con una gran iniciativa y dinamismo, para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad, en términos nacionales. La soberanía o poder supremo del Estado se manifiesta operativamente a través de esa función ejecutiva.

FUNCIONARIO EJECUTIVO:

La persona que hace planes para empresas, programas y organizaciones; alguien que comprende claramente un problema y lo define para sí y para los demás, recoge y plantea sugerencias diversas que pueden comportar soluciones, analiza y evalúa estas soluciones a la luz de la situación, combina las más adecuadas para formar un total bien ordenado y adapta a la solución los medios disponibles que permitan alcanzar las metas.

INSTITUCIONES CENTRALIZADAS:

Son las instituciones públicas creadas por el Estado para la prestación de servicios económicos y sociales de interés público. Comprende a todos los ministerios, los cuales

tienen a su cargo el despacho de una cartera. Conforman el Órgano Ejecutivo y desarrollan tareas políticas y labores administrativas.

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS:

Son las entidades públicas que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del poder ejecutivo, de las leyes o de la propia constitución política. Estas instituciones producen bienes y servicios que no transan en el mercado. Su objetivo es llenar una necesidad pública que solo al Estado le corresponde satisfacer.

INSTITUCIONES PÚBLICAS:

Son las organizaciones gubernamentales, creadas mediante disposiciones legales (leyes), responsables de atender funciones administrativas y ofrecer al público bienes y servicios de uso social o colectivo. Constituyen las células primarias de la administración y su acción es microadministrativa y gerencial. Frente a las mismas existe por tanto, un órgano personal o corporativo que ejerce las funciones de dirección, el cual es responsable ante el poder público por los resultados de su gestión. Están dentro del presupuesto del Estado y comparten y/o coordinan el desarrollo de sus actividades con otras instituciones. Algunas norman y otras desarrollan esas normas o participan en programas de responsabilidad de otra.

NIVEL JERÁRQUICO:

Grado de autoridad en orden descendente, a través de los diversos niveles, existentes en una organización, con lo que se delimita la responsabilidad de cada funcionario ante el superior inmediato y su autoridad en relación con los que le reportan.

NIVEL NACIONAL:

Es la instancia que tiene por objeto la toma de decisiones que orienten las actividades económicas considerando al país en su conjunto.

NIVEL REGIONAL:

Es la instancia que tiene por objeto la toma de decisiones que oriente las actividades económicas de la región.

NIVELES JERÁRQUICOS:

Son los diversos escalones o posiciones que ocupan en la estructura organizacional los cargos o personas que los ejercen y que tienen suficiente autoridad y responsabilidad para dirigir o controlar una o más unidades administrativas.

NIVELES Y ESCALONES ORGANIZACIONALES:

Son los términos que se emplean indistintamente, para designar al conjunto de unidades orgánicas que se encuentran ubicadas en un mismo plano o altura de la estructura orgánica de una institución.

NOMENCLATURA:

Término utilizado para determinar o identificar por medio del título el nivel jerárquico de una unidad administrativa.

ÓRGANO EJECUTIVO:

Está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según las normas de la Constitución. El Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo, o con la participación del Ministro del Ramo respectivo, o con la de todos los ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine la Constitución.

PROGRAMA NACIONAL:

Conjunto de actividades que corresponden a un objetivo gubernamental y que generalmente se ejecuta a nivel interinstitucional con el fin de producir un bien o servicio a la sociedad.

SECTOR:

Ámbito político funcional y operativo interinstitucional que puede utilizar el gobierno para coordinar y racionalizar el uso de sus recursos en pro del desarrollo económico y social. Están conformados por un grupo de instituciones identificadas con el mismo, de acuerdo a la descripción de sus actividades. En cada sector las atribuciones o responsabilidades políticas del gobierno las ejerce un ministro de estado.

SECTOR PÚBLICO:

Comprende el grupo de instituciones y organismos de la administración pública, conjuntamente con los Órganos Judicial y Legislativo y los Regímenes Provincial y Municipal.

SISTEMA JERÁRQUICO: (Escala Jerárquica)

Comprende la forma como se distribuye la autoridad y la responsabilidad en una Institución.

UNIDAD ADMINISTRATIVA:

Segmentos estructurales que componen una institución. Llamadas también unidades orgánicas. Indistintamente pueden ser oficinas, departamentos, direcciones y otras.

UNIDADES CONSULTIVAS:

Son los llamados “consejos o comisiones” de alto nivel, que generalmente colaboran en el establecimiento de las políticas o directivas generales de los organismos. Están relacionadas con las unidades de dirección, pero sin funciones ejecutivas. Es decir, apoyan a los órganos de dirección. Estos organismos por lo general, reflejan un carácter “extrainstitucional”. Están compuestos en su mayoría por personas no pertenecientes al cuadro de funcionarios de la entidad (personalidades políticas o técnicas) que no reciben un sueldo específico. No están subordinados jerárquicamente a los directivos de la entidad.

UNIDAD EJECUTIVA:

Aquellas unidades administrativas cuyo director ejecutivo es responsable de algunas actividades especiales o de importancia, delegadas por la autoridad nominadora y que por lo general, no son permanentes.

UNIDAD EJECUTORA:

Entidad, persona o servicio que por autoridad propia o delegada, administra el presupuesto de una unidad de asignación, asumiendo la responsabilidad inherente a la ejecución de las actividades específicamente programadas. También se le otorga este término a las unidades administrativas-operativas (unidades de línea).

UNIDADES OPERATIVAS:

Llamadas también “operativo-normativas o fines” por ser las encargadas de las actividades directamente relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de las entidades o bien, de la prestación de un determinado servicio público. En las instituciones, por su complejidad y magnitud, se dan dos tipos de unidades operativas: las normativas y las regionales o desconcentradas.

VARIABLE:

Es toda característica o propiedad que puede variarse entre individuos o un conjunto. Las variables se clasifican según el papel que se les designe en la investigación en: variables dependientes, independientes e intermediarias.

BIBLIOGRAFÍA

1. BLANCO DE TELLA, LUIS. “El Mito de la Función Coordinadora”.
2. CHIAVENATO, IDALBERTO. “Introducción a la Teoría General de la Administración”. México, México. 1984. Editorial McGraw-Hill de México, S. A. De C. V.
3. DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Tomo I, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública O. C. Méjico D. F.
4. ENSAYO DE DICCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ONAP-UNPHU. Santo Domingo, República Dominicana. 1982.
5. ESTRATIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO PANAMEÑO. Ministerio de Planificación y Política Económica/Departamento de Planificación Administrativa. Panamá. 1992.
6. ESTUDIO SOBRE LOS NIVELES JERÁRQUICOS Y NOMENCLATURA DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA. San José, Costa Rica. 1981.
7. GALVÁN ESCOBEDO, JOSÉ. “Tratado de Administración General”. San José, Costa Rica. 1963. Publicaciones ESAPAC.
8. GLOSARIO DE VOCABLOS ADMINISTRATIVOS. Ministerio de Planificación y Política Económica/Departamento de Planificación Administrativa. Panamá. 1985.
9. GUÍA TÉCNICA PARA ESTABLECER NIVELES JERÁRQUICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PANAMEÑA (Proyecto). Ministerio de Planificación y Política Económica/Departamento de Planificación Administrativa. Panamá. 1992.
10. GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE ORGANIGRAMAS EN EL SECTOR PÚBLICO PANAMEÑO. Ministerio de Planificación y Política Económica/Departamento de Planificación Administrativa. Panamá. 1984.
11. HALL, “RICHARD H., ORGANIZACIÓN”, ESTRUCTURA Y PROCESO. Mex. Prentice Hall, 1991.
12. HAROLD KOONTZ-HEINZ WEHRICH, “Administración, México, México. 1991. Edit. McGraw-Hill/Interamericana de México, SA. De C.V.
13. LITTERER, JOSEPH A. “Análisis de las Organizaciones. México. 1979. Editorial LIMUSA, S.A.

14. MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Ministerio de Economía y Finanzas/Departamento de Fortalecimiento Institucional. Panamá. 1999. XI Edición.
15. NORMAS ADMINISTRATIVAS PARA EL ÁREA ESTRUCTURAL DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO PANAMEÑO. Ministerio de Planificación y Política Económica/Departamento de Planificación Administrativa. Panamá. 1998.
16. POLÍTICA DE GOBIERNO SOBRE NIVELES JERÁRQUICOS Y NOMENCLATURA ORGANIZATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. San José, Costa Rica. 1983.