



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## **INSTRUMENTOS DE GESTION INSTITUCIONAL**

### **Contenidos:**

1. Diagnostico Básico de la Municipalidad.
2. Diseño de la Organización Municipal.
3. Órganos de Gobierno Local.
4. Reglamento de Organización y Funciones.
5. Estructura Municipal.
6. Presupuesto Analítico de Personal.

## **DIAGNOSTICO BASICO DE LA MUNICIPALIDAD**

Antes de un modelo de organización, es necesario estudiar la situación de la municipalidad recopilando y analizando entre otras la siguiente información:

- a. Analizar la finalidad, objetivos y funciones que la Constitución, la Ley y de mas disposiciones vigentes a las municipalidades, analizar que hace actualmente la municipalidad y determinar por comparación qué campos funcionales no se viene desarrollando
- b. Determinar los principales soportes y restricciones de carácter político legal, económico y técnico de la municipalidad, que la condicionan para operar en relación a su campo funcional.
- c. Precisar cuáles son las principales políticas del Gobierno Central y cómo afectan en la manera como opera (Política, económica, de remuneraciones, de servicios, etc.)
- d. Estimar la cantidad y calidad de los productos (bienes y servicios) que ofrecen sus diferentes órganos evaluando su cobertura, alcance, costos, unidades que intervienen y personal asignado.
- e. Evaluar el cumplimiento de planes y programas en relación a las demandas de la colectividad (el bien común). Ley de creación y planes nacionales y locales de desarrollo, y plan de gobierno. Identificar los logros alcanzados, las dificultades, las deficiencias, así como las metas y proyectos comprometidos y que exigen continuidad.
- f. Identificar como están diseñadas y distribuidas las funciones, qué unidades orgánicas existen de hecho, jefaturas, niveles de decisión, cadena de mando. Atribuciones etc. Y la forma que posibilitan el logro de los objetivos. Asimismo, como es la estructura organizacional y como opera en relación a objetivos, políticas y metas.
- g. Analizar el presupuesto y recursos institucionales para determinar cómo posibilitan o impiden el cumplimiento de las funciones.
- h. Analizar la interrelación con otras entidades, sus procedimientos y sus procesos técnicos, sus principales problemas, volúmenes de trabajo, tiempo de trabajo, tiempo por actividades importantes, costos, eficiencia y eficacias alcanzadas, etc.
- i. Determinar la cantidad, calidad y utilización del potencial humano, sus potencialidades y necesidad de mejoramiento, estructuras remunerativas y políticas de personal.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

- j. Analizar y utilizar las observaciones y criterios hechos por el titular de la entidad; las observaciones hechas por auditoría interna, las hechas por los trabajadores de los órganos objeto de estudio y en general los reclamos y observaciones hechas por los usuarios de los servicios (comuna)

## **DISEÑO DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL**

### **I. DISEÑO Y CAMBIO**

#### **1. CONCEPTOS DE DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN**

Entendemos por diseñar una organización municipal al proceso a través del cual, partiendo de aspectos generales (fines, objetivos, funciones generales) y teniendo en cuenta los resultados obtenidos del diagnóstico sobre la cual se va a operar y de los recursos del que se disponen, se traza y establece el modelo y los instrumentos de gestión para que la organización municipal se materialice y pueda operar.

En términos estrictamente técnicos, comprende operacionalizar categorías administrativas en instrumentos de operación.

El diseño de la organización municipal requiere:

- a. Previamente analizar los tipos de cambios que se necesitan en la organización municipal; cuáles son las razones de estos cambios: con qué fines se cambia la organización municipal; qué limitaciones hay que tener en cuenta: cuál es el proceso para reorganizar o reestructurar, etc.
- b. Luego se tendrá que formalizar el modelo de organización municipal a través de instrumentos que viabilicen las decisiones y modificaciones propuestas. Estos instrumentos serán entre otros, el Reglamento de organización y funciones, Los cuadros de asignación de personal, el plan de desarrollo institucional.

#### **2. POR QUÉ Y PARA QUÉ SE CAMBIA LA ORGANIZACIÓN**

Las municipalidades son organizaciones que fundamentan su existencia en satisfacer las necesidades de gobierno y servicios locales. Los cambios que las Municipalidades requieran, estarán en función de adecuarse a la mejor manera posible para satisfacer estas necesidades.

Entre las razones principales que originan cambios en las municipalidades encontramos:

##### **a. Cambio de autoridades políticas**

Estas nuevas autoridades le asignarán roles a la municipalidad, maximizando o minimizando determinadas finalidades y áreas de trabajo, estableciendo estrategias ante las nuevas políticas económicas y sociales, priorizando



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

planes, proyectos y áreas de trabajo (por ejemplo el programa del vaso de leche) lo que traerá como consecuencia la necesidad de cambiar, crear o fusionar secciones, priorizar la asignación de recursos, etc.

**b. Las nuevas demandas del vecindario**

Los cambios en las necesidades de la población que debe satisfacer la municipalidad, y que van a alterar los volúmenes de carga de trabajo, la expansión de servicios, el mayor radio de acción, etc., son consecuencias en la organización administrativa y de servicios.

**c. La incorporación de nuevas tecnologías.**

Cuando se hace necesaria la incorporación de nuevas técnicas, conocimiento, equipos, métodos de trabajo, etc. Para modernizar la organización, esto traerá modificaciones en la división y organización de trabajo y por ende en la estructura orgánica, en los requisitos de calificación del personal, etc. Por ejemplo, el tratamiento automatizado de la información puede traer como consecuencia que el trabajo de registro, cobranzas, catastro, certificaciones, etc. Que requiera gran trabajo manual, se altere con computadoras y poco personal, centralizando funciones e información.

Los cambios en la organización municipal, por lo general persiguen los siguientes objetivos:

1. Reforzar la asignación de recursos a los órganos de línea (priorizando cumplir los fines de la institución. En el caso de la municipalidad, reforzar la cantidad y calidad del personal y recursos en las unidades que prestan servicios al vecindario).
2. Reducir los gastos administrativos (especialmente aumentar el presupuesto de inversión, congelando o disminuyendo el presupuesto de funcionamiento).
3. Reducir las cargas innecesarias de trabajo, especialmente en los niveles de decisión (determinando niveles de importancia en los asuntos para su correspondiente atención o delegación).
4. Establecer una estructura para efectuar nuevas actividades (diseñando nuevos órganos para cumplir nuevas funciones).
5. Acercar la toma de decisiones al lugar de acción, es decir desconcentrarla (establecer responsabilidades en cada nivel, delegar atribuciones evitando la innecesaria concentración y los "cuellos de botella").
6. Optimizar la utilización de los recursos (ubicar al personal donde más rinda y beneficie a la institución; evitando el desperdicio de ambientes, mobiliario y servicios, duplicación innecesaria de funciones, desperdicio de materiales y esfuerzos).



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

7. Hacer posible una mayor responsabilidad en todos los niveles (delimitando campos funciones, exigiendo se asuman las responsabilidades de cada jefe).
8. Adecuar la cadena de mando, agilizando la estructura (estableciendo el número adecuado de jefes que deben reportar a la Alta Dirección; eliminado las instancias innecesarias; diseñando una estructura simple, desburocratizada, funcional).
9. Proporcionar mejores medios de coordinación (estableciendo sistemas de consulta, intercambio de información, etc.)

### **3. RESTRICCIONES EN LOS CAMBIOS**

Los cambios que se propicien en la organización van a tener que considerar las limitaciones principales.

#### **a. Limitaciones económicas**

Son impuestas por la cantidad de recursos disponibles, que limitarán a términos reales nuestros objetivos del cambio, Así mismo, hay que tener en cuenta los costos que impliquen las modificaciones organizativas que pretendemos.

#### **b. Limitaciones tecnológicas**

Toda organización se encuentra limitada por la tecnología de la cual dispone y tendrá que adaptarse a ella, si es que no se puede cambiarla por los costos que represente.

#### **c. Limitaciones Legales**

La leyes en general señalan el campo funcional definido para la municipalidad, así como las condiciones legales que estamos obligados a observar y cumplir.

#### **d. Limitaciones del Potencial humano**

Los cambios se pueden dificultar si no contamos con el elemento humano que ejecute las decisiones adoptadas. Cualquier propuesta de nueva organización debe considerar si tenemos en calidad, cantidad y motivación al personal para que la lleve a cabo.

### **4. NIVELES DE CAMBIO ORGANIZACIONAL**

De acuerdo a la trascendencia y profundidad de la modificaciones, los cambios en la organización pueden ser:

#### **a. Reorganización**

Son las acciones de transformación sustancial que involucran modificaciones en la finalidad y objetivos de la municipalidad. La reorganización implica tomar como base del nuevo ordenamiento el potencial humano, los recursos materiales y financieros, funciones,



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

estructuras orgánicas, insumos tecnológicos, variables sociales y otros de la entidad, preexistentes.

Las municipalidades por la nueva ley, modifican su finalidad y objetivos fundamentales, proponiendo nuevas campos funcionales dentro de las competencias establecidas y una nueva estructura administrativa, este cambio implica la reorganización de las municipalidades.

#### **b. Reestructuración**

Cuando se centra mayormente en redefiniciones, priorización, ajuste o modificación de funciones y estructuras. De acuerdo a los campos establecidos en la LOM, puede ser total cuando involucra a toda la municipalidad, o parcial cuando se dirige a parte de ella.

Cuando una municipalidad adecua su organización, suprimiendo, fusionando o generando órganos para cumplir mejor sus funciones, adecuarse a las demandas del vecindario o para implementar políticas dentro del marco de la misma Ley, se encuentra reestructurándose.

#### **c. Reordenamiento**

Cuando las acciones esencialmente se refieren a la priorización o precisión de las funciones de la entidad, dando como resultado adecuaciones pequeñas y que no son de trascendencia, tales como crear, fusionar o suprimir cargos o unidades orgánicas inferiores que traerían como consecuencia el mejoramiento de la estructura interna. La óptima utilización del personal y mejora en la satisfacción de los requerimientos políticos y de los usuarios.

Salvo que se tenga que adaptar a la Ley Orgánica de Municipalidades, los cambios no se hacen básicamente para variar finalidad y objetivos, los que se mantienen establecidos en la Constitución y las leyes. Los cambios van a tratar de replantear la estructura orgánica, reagrupar y ordenar funciones, formular o modificar Reglamentos internos, manuales, presupuestos, planes y proyectos, tratando de establecer sistemas ágiles y simples de trabajo, mecanismos de control y evaluación del trabajo, mejorar la recaudación y la prestación de servicios, etc. Es decir se van a ubicar en al campo de la reestructuración o el ordenamiento.

## **II. PASOS A SEGUIR EN LA REORGANIZACION O REESTRUCTURACION DE UNA MUNICIPALIDAD.**

A continuación de manera sintética señalaremos las etapas que deben efectuarse para diseñar una nueva organización municipal en casos de reorganización o reestructuración.

<b>PASOS</b>	<b>DOCUMENTOS A PRODUCIR</b>
Formulación del diagnostico básico	Informe de diagnostico
Formular el modelo de organización	Reglamento de organización y funciones



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

Establecer la planta orgánica	Cuadro de asignación de personal, presupuesto analítico de personal.
Establecer sistemas y procedimientos	Manuales y guías de procedimientos, Reglamentos internos de trabajo
Establecer planes de operación	Plan operativo institucional, Presupuesto

#### **a. Formulación del diagnóstico básico**

Ante cualquier cambio, debemos tener claridad en cual es la situación actual de la Municipalidad, cuáles son sus principales problemas, restricciones y potencialidades. El diagnóstico nos servirá para establecer que queremos cambiar y permitirá que las autoridades conocer los límites de los cambios que quieran realizar.

Para este primer paso sugerimos se utilice como base el documento “Pautas para un diagnóstico básico de la municipalidad” la primera parte del presente.

#### **b. Formular el modelo de organización**

Utilizando como base el resultado del diagnóstico, tomaremos las funciones generales, competencias y atribuciones establecidas en la Ley de Municipalidades, para desagregarlas en funciones y competencias específicas más detalladas y precisas), luego proceder a estudiar cómo relacionar las funciones y competencias en unidades orgánicas. Este proceso se realiza para agrupar todo el trabajo que hay que hacer en la municipalidad, en grupos de funciones y competencias análogas. Este proceso divide todo el quehacer institucional generando órganos (Gerencias, Direcciones, Oficinas Generales Divisiones, Departamentos, unidades, etc.) a los cuales se les coloca un elemento de dirección (funcionario).

Las unidades orgánicas se ordenan de acuerdo a relaciones de autoridad, coordinación, mando, etc., dando lugar a una estructura orgánica.

Para efectuar este procedimiento se puede utilizar al análisis y desagregación funcional de los órganos de gobierno

#### **c. Establecer la planta orgánica**

Definida la estructura orgánica de la municipalidad, procederemos diseñar y establecer, al interior de cada unidad orgánica, los cargos o puestos de trabajos necesarios para que se puedan cumplir las funciones asignadas. Los resultados de este proceso se materializan en un proyecto de Cuadro de asignación de personal CAP. En armonía con los cargos previstos debe establecerse luego, cuáles de ellos son posibles de activar presupuestalmente, teniendo en consideración los recursos para el pago del personal de que se dispone. Esto permitirá presupuestar las plazas (plaza es la previsión económico-presupuestal que se efectúa para pagar a las personas que desempeñen cargos). Por lo general las plazas presupuestales serán de menor número de cargos que los cargos previstos. Las plazas se consideran en el presupuesto analítico de personal PAP.

Para orientar la formulación de la planta orgánica funcional, incluimos mas adelante dos documentos “Pautas para formular el CAP” y “Notas sobre clasificación de cargos”.

**d. Establecer sistemas y procedimientos**

Se refiere a la parte dinámica de la organización. Es decir definir cómo se van a relacionar las diferentes unidades y cargos para alcanzar ciertos objetivos, prestar ciertos servicios o desarrollar determinadas tareas. Implica también considerar los mecanismos de coordinación para la Toma de Decisiones, etc.

**e. Establecer planes de operación**

Es decir, precisar objetivos y metas para que la maquina organizativa oriente su funcionamiento, sin desviarse de su fin.

Los planes operativos deben considerar, lo que se debe hacer en un lapso determinado, las unidades y cargos que tienen la responsabilidad de hacerlo, los recursos que se asignan para que se hagan las cosas, etc,

Los pasos anteriormente señalados no son estrictamente secuenciales. Por lo menos el diseño de sistemas y procedimientos, así como la formulación del Plan de Desarrollo Institucional son paralelos a la definición del Modelo organizativo y el establecimiento de su planta orgánica.





INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## **ORGANOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

Los órganos de gobierno, esenciales de la municipalidad son el concejo municipal y la alcaldía. Sin embargo la LOM establece otros órganos de carácter consultivo, de coordinación, concertación y participación que colaboran directamente con los órganos de gobierno tales como los Consejos de coordinación local provincial, los consejos de coordinación local distrital y la junta de delegados vecinales comunales.

### **El Concejo Municipal Provincial Distrital.**

Es el órgano máximo de gobierno conformada por el alcalde y regidores que establezca y jurado nacional de elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales.

El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras y conforme a sus atribuciones establecidas en el artículo 9º de la LOM.

### **El Alcalde**

Es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Con las atribuciones de acuerdo al artículo 20º de la LOM.

### **Los Órganos de Coordinación.**

Los órganos de coordinación y concertación conformados por los Consejos de coordinación local provincial y distrital. Art. 98º al 105º de la LOM.

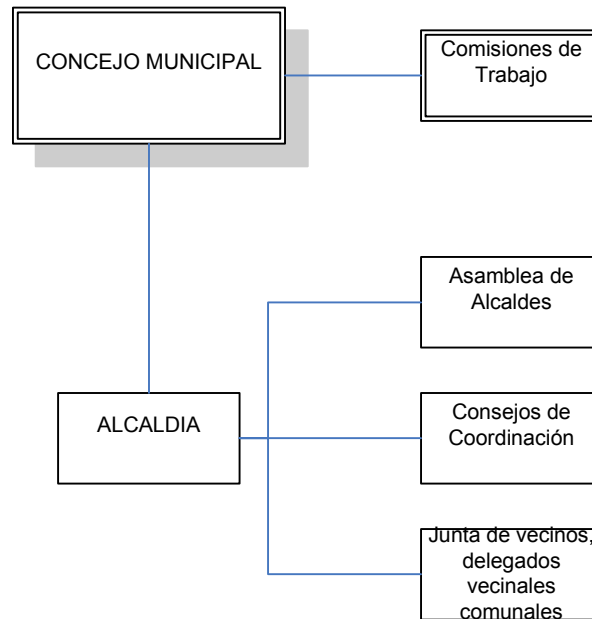
### **La asamblea de alcaldes**

Es el órgano de coordinación de la municipalidad provincial conformada por los alcaldes distritales y presidida por el alcalde provincial.

### **La junta de vecinos de delegados vecinales comunales**

Es el órgano de coordinación integrada por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integren el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales.

Así mismo esta integrada por organizaciones sociales de base, vecinales y comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus desiciones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal, para cuyo efecto las municipalidades regulan su participación, de conformidad con el artículo 197º de la Constitución Política del Perú.



## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

### 1. Organización

La organización es un ordenamiento que establecen grupos humanos para tratar de alcanzar algo de manera colectiva.

La organización municipal es el ordenamiento que se establece para tratar de cumplir con la *finalidad* de la Municipalidad.

La organización así entendida comprenderá

- Precisar las funciones que le corresponde realizar a la Municipalidad, luego dividir el trabajo agrupando las funciones en unidades orgánicas.
- Establecer la estructura orgánica municipal teniendo en cuenta el trabajo que le corresponde a cada unidad, las jerarquías y relaciones de autoridad, los controles, los grados de delegación, los sistemas de coordinación, etc.

### 2. Criterios Orientadores

La organización municipal para configurarse debe basarse en ciertos criterios orientadores que se les denomina Principios de Organización, a nuestro entender los principales son:

#### **Principio de Objetivo**

Todos y cada uno de los elementos de la organización deben orientarse a alcanzar determinadas metas y fines de la Municipalidad. La *organización es un todo*, las partes no deben contradecirse entre sí, sino servir al todo.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

### **Principio de Especialización**

Es conveniente *agrupar* el trabajo según ramas afines de actividad y asignarlos a una dependencia o cargo para que lo desarrolle con mayor experiencia y habilidad por especialización.

### **Principio de Flexibilidad y coordinación**

La organización debe establecerse sin rigideces, dado que va a operar sobre la realidad que es dinámica. Por ello debe poder adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes. Uno de los medios que aseguran esta flexibilidad es el establecimiento de mecanismos de coordinación e información fluidos y permanentes.

### **Principio de Delegación**

Es necesario desconcentrar de los niveles mayores, las funciones y atribuciones que sea conveniente se asuman a menores niveles.

La delegación acerca la solución de los problemas al lugar donde se pueden resolver con oportunidad.

## **3. Estructura Orgánica**

Para que el esfuerzo mancomunado de autoridades, servidores y vecinos lleguen a integrar un conjunto ordenado y sistemático en la municipalidad es necesario que se establezcan áreas de trabajo especializado, se definan las funciones básicas se creen mecanismos de coordinación y comunicaciones necesarios y de utilicen métodos y recursos tecnológicos administrativos adecuados.

Una vez identificadas las funciones básicas, se tendrá que precisar la *desagregación* y las relaciones que se establecen entre las unidades conformadas. Aquí entramos en el campo de las formas que asumen las funciones, es decir la Estructura Orgánica.

La estructura Orgánica indica relación, disposición, estratificación, jerarquía, división del trabajo, especialización y la forma como se ordenan entre sí las partes de un todo.

La estructura de una organización municipal, es el conjunto de unidades administrativas que conforman la Municipalidad.

A continuación analizaremos las funciones de la municipalidad y presentaremos alternativas de estructuración de acuerdo a la dimensión y complejidad que está presenta.

## **ESTRUCTURACION DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES.**

Naturaleza de las funciones municipales.

Antes de definir q123123



**INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL**

ue son las *funciones*, debemos explicar su origen. Toda organización tiene una *finalidad*. La finalidad es aquello que la institución pretende alcanzar en forma permanente. Representa el mandato o razón de su existencia.

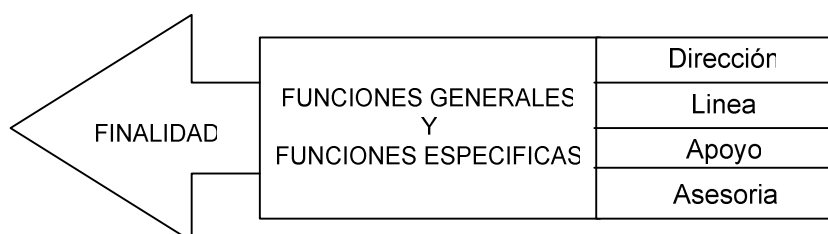
La finalidad de las municipalidades está definida en el artículo IV de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades que son los que representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción

- Representar al vecindario
- Promover la adecuado prestación de los servicios públicos locales.
- Fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción.

Para tratar de alcanzar la *finalidad* encomendada a la Municipalidad es necesario desarrollar un conjunto de tareas, actividades y acciones: “cosas que hay que hacer” que nos permitan conseguir objetivos que nos acerquen a la *finalidad*.

Las funciones constituyen estas “cosas que hay que hacer” para que la municipalidad trate de acercarse a su razón de existencia (finalidad).

Existen funciones generales y funciones específicas. Las funciones generales son enunciados genéricos. Mientras que las funciones son enunciados que establecen campos de responsabilidades y acciones concretas, comprenden un conjunto de actividades y tareas similares agrupadas adecuadamente.



Las funciones de una entidad, en nuestro caso la municipalidad se agrupan convencionalmente en relación al propósito que sirven en provecho de la organización. Así tenemos:

<b>FUNCIONES</b>	<b>OBJETO</b>
DIRECCION	Conducir, gobernar la organización.
LINEA	Ejecutar y realizar, materializar la razón por la cual existe la organización
APOYO	Dar soporte a la organización en bienes y servicios.
ASESORIA	Dar consejos y orientación a toda la organización.
CONTROL	Apoyar a la dirección en la evaluación y control de acciones, metas y objetivos.
CONSULTIVAS	Participar opinando sobre temas de especialidad.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## **FUNCIONES DE DIRECCION**

Son funciones vinculadas a la autoridad (fuente de poder y legitimidad) tienen por objeto establecer políticas o pautas de acción. Su razón se justifica en la necesidad de conducir y orientar las acciones generales de la municipalidad, regulan de manera general las relaciones entre los componentes de la entidad, así como estos con los usuarios o colectividad, Las funciones de dirección, en la Municipalidad se agrupan en:

### **Funciones de Dirección Política o Gobierno**

Orientadas fundamentalmente a fijar pautas generales de acción y establecer el papel de la municipalidad en relación con el contexto económico y social.

Estas funciones van ha configurar:

- El Concejo Municipal y
- La Alcaldía

### **Funciones de Dirección Administrativa**

Son las encargadas de orientar las acciones de la entidad en relación a pautas generales determinadas. Se orientas a labores de dirección ejecutiva. Fundamentalmente centradas, en labores de supervisión, coordinación y mando sobre los elementos interiores de la organización.

Estas funciones configuran órganos tales como: el Despacho ViceMinisterial, la Dirección técnica de una institución, la Gerencia General de una Empresa o, en el caso de la Municipalidades la Gerencia Municipa.

## **FUNCIONES DE APOYO**

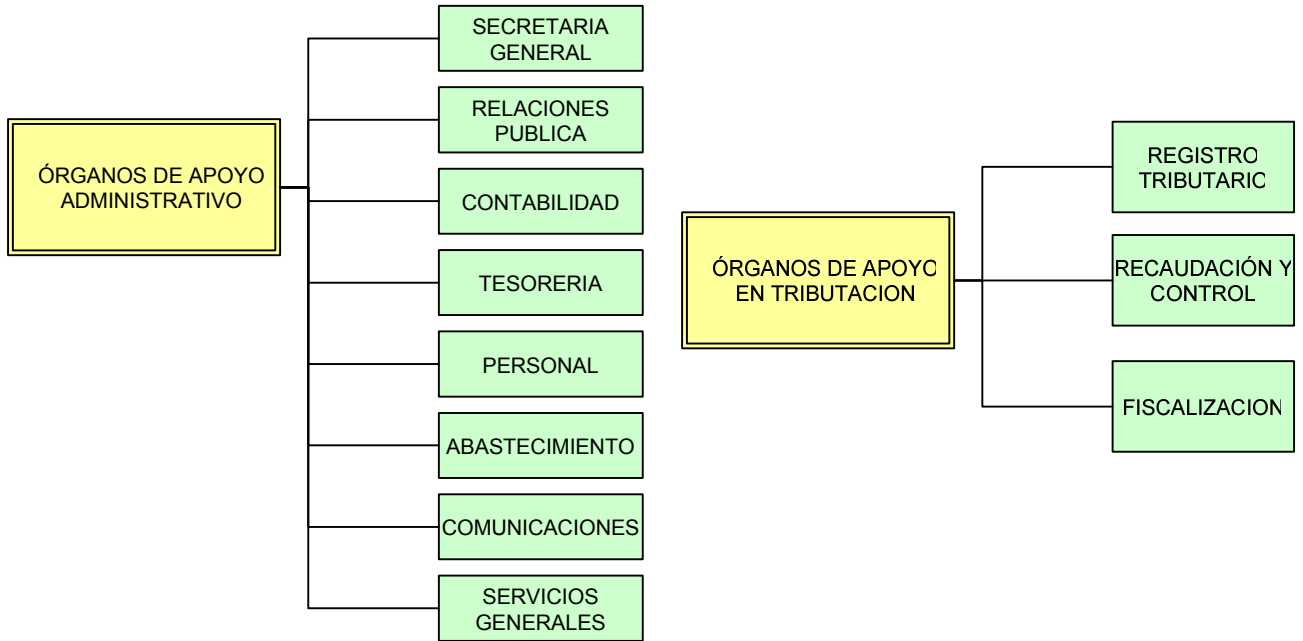
Hemos visto que las funciones finales tienen como misión producir bienes y servicios vinculados o relacionados con el propósito a que se dedica la municipalidad.

Sin embargo estas funciones por si solas, no podrán cumplir con los fines indicados, sino que requieren de apoyo de otro tipo de funciones que, si bien no tienen relación directa con los objetivos, van a contribuir para su mejor aplicación.

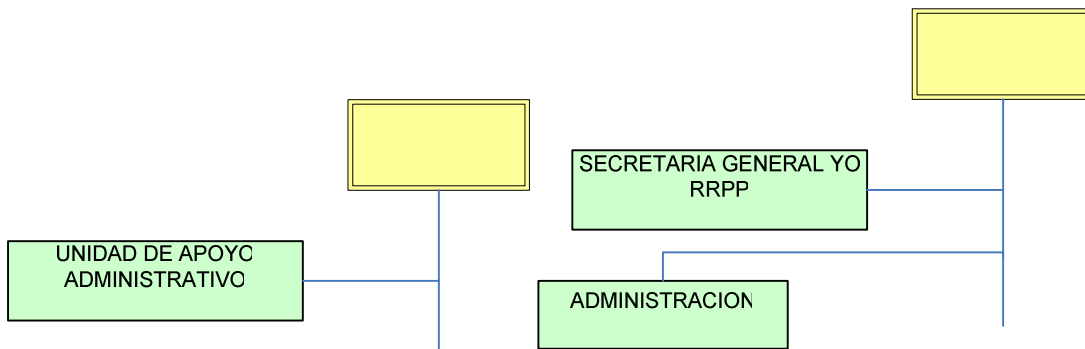
Son aquellas referidas al mantenimiento, supervivencia o conservación de la Municipalidad. Tiene por misión apoyar y completar la acción de las funciones de Línea. Se denominan Funciones de Apoyo y se orientan a prestar soporte a la institución en recursos humanos, materiales, financieros y servicios. Son generalmente las de Secretaria Administrativa, Comunicaciones y Relaciones Públicas, Contabilidad, Tesorería, Personal, Abastecimiento, Servicios Generales, Rentas, etc.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

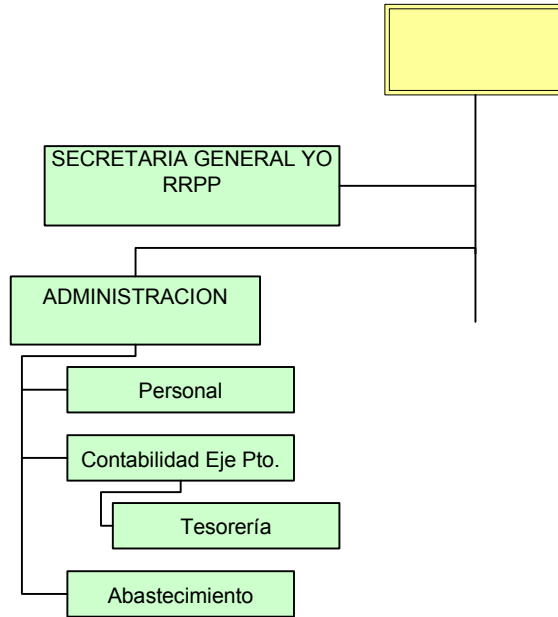


### ESTRUCTURAS ALTERNAS



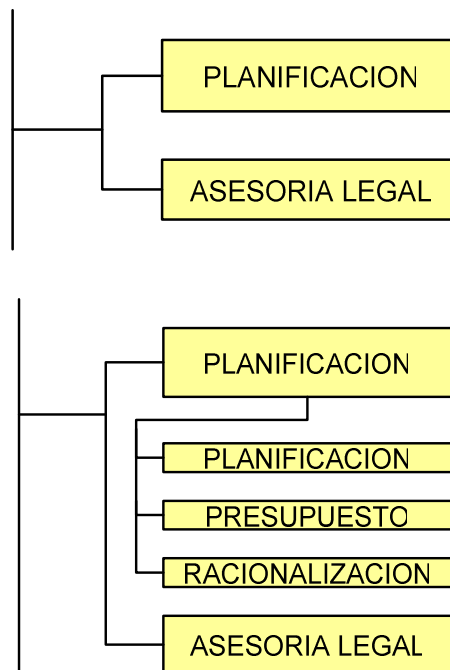


INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL



## FUNCIONES DE ASESORIA

Orientas a preservar el equilibrio institucional proporcionando información y asesoramiento para la toma de decisiones, estas funciones son generalmente de fiscalización, racionalización, jurídica y estadística.



## FUNCIONES DE LINEA

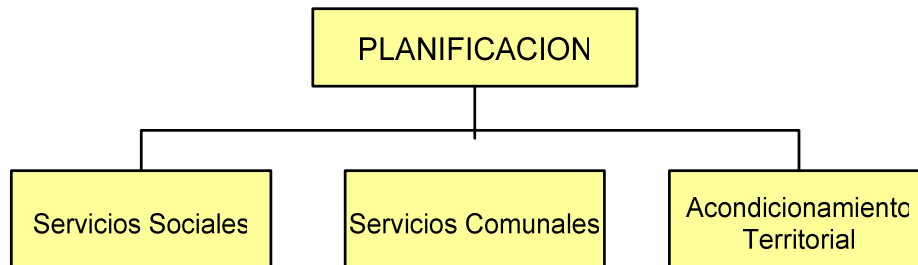


INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

Las funciones de línea son aquellas que se refieren a los procesos de transformación de medios afines o productos.

Sirven para producir bienes y servicios estando directamente vinculados con el objetivo económico y/o propósito final a que se dedica la entidad. Las funciones de línea o finales están ligadas a los Órganos Ejecutivos.

Por ejemplo para una cooperativa agraria, las labores de sembrío recolección, entre otras, serán funciones finales por estar ligadas al campo de la explotación a que se dedica la empresa. Para el ministerio que desarrolla los servicios de salud o educación, sus funciones finales estarán vinculadas campo y objetivo de la entidad a través de la prestación de servicios educativos (escuelas) o de salud (postas, hospitales).





INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## **FORMULACIÓN DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (ROF)**

### **¿ QUE ES EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (ROF)?**

El ROF es un documento que expresa cómo los órganos de gobierno (en este caso el Concejo), han decidido que debe organizarse la Municipalidad. Así, el ROF establecerá:

- a.Cuál es la estructura orgánica de la Municipalidad y qué unidades orgánicas deben existir.
- b. Qué funciones deben corresponderle a cada unidad orgánica.
- c. Las relaciones jerárquicas, de coordinación y, en general, de trabajo que se establecen.
- d. Las atribuciones o facultades específicas de los titulares de las unidades orgánicas.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) es un documento normativo que contiene disposiciones técnico-administrativas que completan, regulan y fijan la estructura orgánica de la entidad, con sujeción a su naturaleza, fines y funciones establecidos en las normas legales que le dan origen y otras disposiciones complementarias y precisa las funciones, atribuciones y relaciones de las unidades orgánicas asignadas en las precitadas normas y disposiciones.

### **¿PARA QUE SIRVE EL ROF?**

El ROF deberá ser empleado como un instrumento de gestión administrativa, para establecer campos funcionales y responsabilidades y como un medio para efectuar el proceso de dirección y control.

El ROF describe la estructura hasta el nivel del órgano, en tal sentido supedita a los Manuales de Organización y Funciones (MOF), los cuales llegan hasta el nivel del cargo.

La directiva 005-82-INAP/DNR aprobada por el DS 002-83-PCM, establece las normas a seguir por las entidades estatales, para formular su reglamento de organización y funciones.

El Reglamento de Organización y Funciones debe ser aprobado por el Concejo Municipal y promulgada su vigencia por el Alcalde a través de un decreto de Alcaldía.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## ¿CUAL ES EL ESQUEMA DEL ROF?

El esquema que debe contener el ROF, es el siguiente:

### **INTRODUCCIÓN**

### **INDICE**

### **GENERALIDADES**

**TITULO I** : De la naturaleza, finalidad, objetivos y funciones generales.

**TITULO II**: De las funciones, facultades y atribuciones.

#### **CAPITULO I**

De la Alta Dirección.

#### **CAPÍTULO II**

De los órganos consultivos de coordinación y participación.

#### **CAPITULO III**

De los órganos de control, asesoramiento y apoyo.

#### **CAPITULO IV**

De los órganos de línea.

**TITULO III**: De las relaciones institucionales.

**TITULO IV**: De las disposiciones complementarias, transitorias y finales.

### **ORGANIGRAMA GENERAL**

### **GLOSARIO DE TERMINOS**

## ¿QUÉ CONTIENE EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES?

### **INTRODUCCIÓN**

Se precisa la interrelación entre la naturaleza de la Municipalidad y las políticas y acciones de desarrollo que se pretenden alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. Se relacionará las Municipalidades con la necesidad de operativizarla para que esta se cumpla.

Asimismo, se describirán las características del Reglamento de Organización y Funciones, resaltando la función de los órganos de línea en términos de servicio público.

### **INDICE**

Es la relación clasificada de títulos, capítulo y anexos que contiene el ROF.

### **GENERALIDADES**

Se consignará el contenido y ámbito de aplicaciones del Reglamento, domicilio de la entidad y tiempo de funcionamiento.

### **TITULO I**

De la naturaleza, finalidad, objetivos y funciones generales.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

Se precisará la naturaleza de la Municipalidad, es decir la esencia, propiedad y característica permanente que ha recibido por mandato constitucional.

La finalidad es la razón fundamental de la Municipalidad y a la que debe orientar su existencia en forma permanente.

Los objetivos son los resultados que la Municipalidad pretende alcanzar en el corto y mediano plazo, en cumplimiento de su finalidad permanente.

Se consignarán, asimismo, las funciones generales, entendiendo como tales al conjunto de acciones fundamentales o actividades globales que debe realizar la entidad para lograr la finalidad y objetivos establecidos.

## **TITULO II**

De las funciones, facultades y atribuciones.

En esta parte se establecerá la estructura orgánica y describirá la naturaleza y funciones de los órganos de la Municipalidad. Se podrá agrupar los órganos afines en capítulos.

Se señalarán las interrelaciones internas y externas preveen llevar a efecto.

Se consignarán las funciones de cada Director o Jefe de Órgano, en el ejercicio del cargo y las facultades y atribuciones de los actos administrativos de su competencia. Todos estos aspectos se desarrollarán en capítulos.

## **TITULO II**

De las relaciones interinstitucionales.

Se especificará la facultad que tiene la Municipalidad de mantener relaciones con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, cuyos objetivos sean concurrentes o complementarios a los fines que persigue.

## **TITULO IV**

Disposiciones complementarias, transitorias y finales.

Se consignará con precisión el o los regímenes laborales en los cuales se encuentran comprendidos los funcionarios y servidores.

Se consignará los recursos con que contará el organismo, con precisión de sus pautas, así como el origen de su patrimonio.

Considerará todas aquellas disposiciones que coadyuven a la mejor aplicación de las normas establecidas en los rubros anteriores.

Consignará todas aquellas disposiciones que deben aplicarse en forma temporal, para la adecuada implementación de la entidad.

Indicará las disposiciones legales que se derogan, modifican o se dejan en suspenso con las normas previstas.

## **ORGANIGRAMA GENERAL**

Contendrá la estructura orgánica total de la entidad.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

Deberá definirse aquellos términos técnicos empleados en el Reglamento, que requieran aclaración en cuanto a su significado, debiendo ser presentados en orden alfabético.

## **¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO PARA FORMULAR EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES?**

1. Debe realizarse un ligero diagnóstico de la realidad en dos planos:
  - a. En los aspectos administrativos de la Municipalidad teniendo en cuenta la cantidad y calidad del personal, sus aptitudes, los recursos materiales y financieros existentes, etc.
  - b. En los aspectos de la localidad, teniendo en cuenta las necesidades, los servicios de mayor demanda y las prioridades que se establezcan para el desarrollo.
2. Luego se debe describir detalladamente las competencias y atribuciones que la ley otorga a la municipalidad. Se obtendrá un listado de funciones que la ley faculta y encarga a la municipalidad.

Luego se procederá a establecer una comparación entre las competencias y atribuciones que la ley otorga a las municipalidades y las que el municipio viene desarrollando y que en algunos casos tampoco es correspondiente la localidad.

Utilizando el diagnóstico del punto anterior, se debe analizar que competencias son posibles y convenientes desarrollar por la Municipalidad.

3. Para precisar la estructura organizacional de la Municipalidad, es necesario que las autoridades definan la política institucional en lo referente a:
  - Amplitud en cuanto a la desagregación de unidades orgánicas.
  - Modalidades de la gestión municipal en la prestación de servicios (por proyecto, por administración directa, por contrato, etc)
  - Niveles jerárquicos y organizacionales
  - Tipos de departamentalización a utilizarse
  - Niveles de delegación y desconcentración de facultades y funciones
4. El diseño de la estructura orgánica se hará tratando de preservar criterios de simplicidad, funcionalidad, flexibilidad, economía de recursos, y teniendo en cuenta:
  - a. La estructura de los órganos de gobierno que contiene la Ley Orgánica de Municipalidades
  - b. La política definida por las autoridades para los órganos administrativos.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

5. La estructura orgánica de la Municipalidad debe contener órganos de gobierno y dirección, consultivos, de control, de asesoramiento y línea. Para efectos de definir la estructura orgánica se podrá tomar como referencia modelos organizativos, los cuales servirán como pautas en todo caso para adaptarlos al caso concreto, y no para adoptarlos de manera mecánica.
6. La nomenclatura de los órganos se establecerá de acuerdo a su naturaleza, grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, complejidad de funciones y nivel de responsabilidad, ámbito de supervisión (sobre personal técnico, profesional o directivo) y política de la institución sobre el nivel de decisión que debe otorgársele a cada unidad orgánica.

La nomenclatura a utilizar puede ser la siguiente:

Para la Alta Dirección:

- Concejo Municipal
- Alcaldía
- Gerencia Municipal

Para los órganos de línea:

- Dirección General / Gerencias
- Dirección
- División
- Departamento
- Sección

Para los órganos de control, asesoramiento y apoyo:

- Oficina General
- Oficina
- Unidad
- Area
- Equipo
  
- Las Unidades orgánicas no tienen que seguir necesariamente en el orden jerárquico anterior para adoptar una denominación. Ni tienen que desdoblarse en todos los casos señalados.
  
- Por ejemplo, en algunos casos los órganos de línea simplemente serán divisiones o departamentos si se considera que no cumplen los requisitos para ser Direcciones Generales.

7. Como producto del análisis y la comparación anteriores debe formularse un proyecto, teniendo en cuenta los siguientes criterios:
  - a. Todas las funciones de la entidad deben realizarse independientemente de si estas llegan a configurar unidades orgánicas separadas o no.
  - b. Por ejemplo, las funciones del personal, pueden configurar una oficina de personal, pero en algunos casos éstas se incluirán al interior de una



**INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL**

Oficina o Unidad de Administración. Igual podríamos decir de las funciones de racionalización y de planificación.

- c. Debe evitarse una organización burocratizada. La estructura debe ser simple y ágil. Es conveniente tener en cuenta que la Alta Dirección debe tener un número reducido de directivos que reporten a ella.
- d. Debe establecerse una estrategia para el cambio de la organización. Es decir, el paso de una forma a otra de organización debe hacerse progresivamente. El cambio no debe ser brusco, debe tenerse en cuenta que no se perjudique la continuidad en la prestación de los servicios municipales y recaudación de tributos.
- e. La estrategia del cambio debe reflejarse en las disposiciones transitorias del ROF.

Los modelos de Reglamento de Organización y Funciones son justamente eso, modelos: es decir, pautas generales que deben adoptarse o no. Debe tenerse en cuenta que cada Municipalidad es un caso diferente y por lo tanto su organización es singular de acuerdo a su realidad.

8. El proyecto debe ser revisado por las autoridades y es recomendable que lo hagan también los niveles directivos del Municipio, para luego pasar a su aprobación por el Concejo.
9. Para desarrollar o implementar los reglamentos es conveniente formar una comisión integrada por las autoridades y por funcionarios o servidores de la Municipalidad.



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

## EL CUADRO PARA ASIGNACIÓN DE PERSONAL

### **El Cuadro para Asignación de Personal**

Es un documento que ordena las necesidades de cargos (puestos de trabajo) que una entidad necesita para funcionar adecuadamente durante un determinado período.

El Cuadro para Asignación de Personal como documento de gestión sirve para efectuar el planeamiento de puestos de trabajo o cargos necesarios.

### **Los cargos**

Se denomina Cargo a la célula básica de una organización caracterizada por un conjunto de tareas dirigidas al logro de un objetivo. El desempeño del cargo exige, el empleo de una persona la cual debe tener un mínimo de calificaciones de acuerdo con el tipo de funciones y atribuciones del cargo.

El Cuadro para Asignación de Personal, hace referencia a los cargos y no a las plazas ni las personas. La Plaza es la dotación presupuestal que se considera en cada caso para el pago de las remuneraciones por los servicios específicos de personal permanente y eventual.

### **Relación entre Cargo y Plaza**

El cargo es previsto en el Cuadro para Asignación de Personal y provisto a través de la respectiva plaza (asignando montos remunerativos, niveles, grados, sub-grados en el Presupuesto Analítico de Personal). Así si una entidad para su adecuado funcionamiento prevé 230 cargos (éstos se consideran en el Cuadro para Asignación de Personal). Pero por razones de disponibilidad presupuestal sólo tienen recursos para "activar" es decir, proveer presupuestalmente 200 plazas (éstas se considerarán en el Presupuesto Analítico de Personal).

### **Relación entre el Cuadro para Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal.**

El Cuadro para Asignación de Personal se constituye en un regulador del Presupuesto Analítico de Personal. Según las normas vigentes no se pueden crear, modificar o suprimir plazas en el Presupuesto Analítico de Personal (siempre y cuando se cuente con la respectiva autorización), si éstas no están en relación con cargos previstos en el Cuadro para Asignación de Personal.

### **Formulación del Cuadro para Asignación de Personal.**

Para elaborar el Cuadro para Asignación de Personal se procede de la siguiente forma:

- a) Los cargos son parte de una unidad mayor que es una Unidad Orgánica (ejemplo: Unidad de Personal, Dirección de Servicios Comunes, Oficina de Rentas,, etc.).
- b) Los cargos son puestos de trabajo que incluyen tareas que son necesarias desarrollar para que la Unidad Orgánica de la cual forman parte, opere y cumpla sus objetivos (ejemplo: Oficina de Rentas).



**INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL**

c) El Cuadro para Asignación de Personal ordenará los cargos previstos ordenados por Unidades Orgánicas, por tal razón es necesario tener una estructura orgánica aprobada previamente.

d) El Cuadro para Asignación de Personal incluye básicamente 6 columnas de acuerdo al modelo que adjuntamos:

Nro de Orden	Cargos Clasificados		Cargos Estructurales	Total necesario	Puntaje por Remuneraciones complementarias al cargo.					Observaciones
	Nomenclatura	Código			RD	TAE	ED	CT	As	

## **EL PRESUPUESTO ANALÍTICO DE PERSONAL**

### **¿QUE ES EL PRESUPUESTO ANALÍTICO DE PERSONAL?**

Los PAP son documentos en los cuales se consideran el presupuesto para los servicios específicos de personal permanente y del eventual, en función de la disponibilidad presupuestal y el cumplimiento de las metas de los subprogramas, actividades y/o proyectos de cada Programa Presupuestario, previamente definidos en la estructura programática, teniendo en cuenta los CAP y lo dispuesto por las normas de austeridad en vigencia.

### **¿CUAL ES SU UTILIDAD?**

Los PAP se utilizan:

- En la etapa de la formulación del presupuesto de la entidad, para conciliar con la respectiva disponibilidad presupuestal; los montos requeridos para las asignaciones específicas.
- En la etapa de elaboración del proyecto de presupuesto de la entidad a nivel de programa y pliego, para la consolidación correspondiente.
- En la etapa de ejecución del presupuesto aprobado de la entidad como documento base para efectuar procesos técnicos de personal, como nombramientos, ascensos, reasignaciones y otros, así como para efectuar modificaciones del propio PAP. a nivel de programa, subprogramas, actividad y/o proyecto, según el caso.
- Como base indispensable para la formulación de la Planilla Única de Pagos, PUP, la que debe ajustarse al correspondiente PAP.

### **¿CUALES SON LOS TIPOS DE PAP?**



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

Los PAP comprenden al personal de empleados y obreros ya sea permanente o eventual. En tal razón se deben formular presupuestos analíticos:

- Del personal empleado nombrado.
- Del personal empleado eventual.
- Del personal obrero permanente.
- Del personal obrero eventual.

## **¿QUE TIPOS DE FORMATOS SE UTILIZAN Y EN QUE SE DIFERENCIAN?**

### **EL FORMULARIO DE DETALLE**

Formulario de detalle, denominado por las letras A, B, C ó D, correspondientes al personal empleado nombrado, empleado eventual, obrero permanente y obrero eventual, respectivamente.

Este formulario contiene en detalle la distribución de los cargos que son correspondientes a plazas y montos habilitados para el funcionamiento de la entidad, pudiendo seguir en su formulación el orden de la estructura orgánica contemplada en el CAP, hasta el nivel de desagregación que se requiera, pudiendo ser cargo por cargo o agrupándolos según denominación, remuneración básica y duración o de acuerdo a como más convenga a la entidad.

Este formulario es flexible y dinámico, no sujeto a rigidez ninguna, por cuanto responde a las necesidades de la gestión institucional, así como es un instrumento valioso para la ubicación de las plazas y personas en función de los cargos.

### **EL FORMULARIO DE RESUMEN**

Formulario de resumen, denominado por las letras A1, B1, C1, D1; según corresponda a su respectivo formulario de detalle, contiene el consolidado de las plazas y cuya distribución a los cargos correspondientes se ha efectuado en el formulario anterior, más los montos adicionales para cubrir posibles eventualidades no susceptibles de ser previstas específicamente, en los casos exceptuados por las normas de austeridad.

Este formulario, sólo es modificable en los casos que la ley autoriza.

## **¿COMO SE FORMULA EL PAP DE EMPLEADO NOMBRADO?**

Para formular el PAP empleado nombrado, tendrá en cuenta lo siguiente:

Las plazas presupuestadas en el ejercicio inmediato anterior (período previo), deben ser presupuestadas para el ejercicio vigente (período propuesto) con el nuevo monto de la remuneración básica, según dispongan las normas vigentes sobre el particular. Dichas plazas deben incluir a la totalidad del personal nombrado.

La creación, fusión o supresión de plazas vacantes para originar otras conforme lo permitan las disposiciones vigentes, estarán supeditadas a los cargos consignados en los correspondientes CAP y ajustadas a la disponibilidad presupuestal.

## **¿COMO SE FORMULA EL PAP DE EMPLEADO EVENTUAL?**



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL

Para formular el PAP empleado eventual se tendrá en cuenta lo siguiente:

Se deberá consignar la denominación de los cargos o funciones previsibles y la cantidad específica, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la asignación respectiva, jornada de trabajo, duración y monto correspondiente.

La remuneración total del contrato del empleado eventual deberá fijarse en relación al monto total que correspondiera al equivalente cargo permanente, debiendo tener presente el límite máximo de contrato fijado para el Sector Público por las normas vigentes, salvo las excepciones dispuestas por la ley y las normas internas de la entidad.

Se podrá considerar un monto adicional para cubrir posibles eventualidades no susceptibles de ser previstas específicamente, en los casos exceptuados por la norma de austeridad para celebrar contratos de servicios personales.

### **¿COMO SE FORMULA EL PAP DE OBRERO PERMANENTE?**

Para formular el PAP de obrero de permanente se tendrá en cuenta lo siguiente:

Deberá consignarse los cargos respectivos a funciones permanentes que corresponderían al período previo, el jornal básico diario no menor del jornal básico mínimo vital de la región, conforme a las normas legales vigentes sobre el particular, con los correspondientes totales mensual y anual.

### **¿COMO SE FORMULA EL PAP DEL OBRERO EVENTUAL?**

Para formular el PAP del obrero eventual se tendrá en cuenta lo siguiente:

Se deberá consignar la denominación de los cargos o funciones previsibles, la cantidad específica de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la asignación correspondiente. la jornada de trabajo, duración, jornal diario, mensual y total.

El jornal diario del obrero eventual deberá fijarse en relación con el jornal diario que correspondería al equivalente cargo permanente.

Se podrá considerar un monto adicional para cubrir posibles eventualidades no susceptibles de ser previstas específicamente en los casos exceptuados por las normas de austeridad para celebrar contratos de servicios personales.

### **¿QUIEN APRUEBA EL PAP?**

Los PAP serán aprobados por el titular del pliego presupuestal o por el funcionario a quien se delegue en forma ex-presa esta competencia.

Los formularios que conforman el PAP para el acto de aprobación mediante resolución y cuyo contenido no puede ser modificado, salvo autorización expresa de la ley, son los correspondientes a los resúmenes de plazas presupuestadas A1, B1, C1, D1, los que a



**INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION MUNICIPAL**

su vez deben ser remitidos a las entidades que fija la ley para efectos de control, información y estadística.

Los formularios del detalle A, B, C, D, podrán ser incluidos de acuerdo a las necesidades de organización o reestructuración interna, pueden ser modificados en cuenta a la asignación, plazas, cargos, así como variar estos últimos.