

00422
4



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :
OCTAVIO ELEAZAR / ARROYO ZAVALA



ASESOR: MTRO. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA
OCTUBRE DE 2003.

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por haber creído en mí y por ser mi *alma mater*. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser mi forjadora profesional dentro de la UNAM.

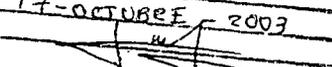
Para el profesor Ramiro Carrillo Landeros además de su adjunto Adán, por su apoyo, comprensión, dirección y comentarios acerca de éste trabajo.

Para los profesores asignados como sinodales: Eduardo Guerrero del Castillo, Carlos Domínguez Trejo, Juan José Sánchez Rueda y Ernesto Mendoza Huichán; por sus comentarios que ayudaron a enriquecer éste trabajo.

A las Instituciones que hicieron posible éste trabajo: Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL), Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), principalmente.

Asimismo, quiero agradecer los consejos, ideas y apoyo que me brindaron mis compañeros de generación Juan José López Gutiérrez, Rodrigo Alvarado Mandujano y Omar Reyes Palacios. Y sobre todo a mi compañera de tercer semestre en la misma carrera Aida Marín Acupan.

Finalmente la dedicatoria y el agradecimiento más importante: a mis padres, quienes me dieron la vida, en especial a mi madre MALENA quien me brindó todo su cariño y comprensión en los momentos más importantes y más difíciles de mi vida. Así como a mi hermano Aarón (el gordo) quien junto con mi madre hicieron posible el camino avanzado hasta hoy, gracias por todo.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: OCTAVIO ELEAZAR ARROYO ZAVALA
FECHA: 17-OCTUBRE-2003
FIRMA: 

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.	9
1.1 ESTADO.	9
1.1.1 Orígenes.	9
1.1.2 Definición.	11
1.1.3 Partes Integrantes.	12
1.2 GOBIERNO.	13
1.2.1 Definiciones.	13
1.2.2 Gobierno en México.	14
1.2.3 División de Poderes.	15
1.3 ADMINISTRACIÓN.	16
1.3.1 Teoría de la Administración.	16
1.3.2 Escuelas de Pensamiento.	17
1.3.3 Ciencia de la Administración.	20
1.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	22
1.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.	23
1.6 MANUALES ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.	25
1.6.1 Dependencias Técnico-Normativas.	25
1.6.2 Unidades de Asesoría Interna.	26
1.6.3 Las Unidades de Organización y Métodos o Equivalentes.	27
1.6.4 Los Manuales Administrativos con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2003.	29

1.7 MANUALES ADMINISTRATIVOS.	32
1.7.1 Definición de manual.	32
1.7.2 Antecedentes.	33
1.7.3 Objetivos.	33
CAPÍTULO 2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURAS.	35
2.1 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	36
2.1.1 Importancia de la Organización.	36
2.1.2 Planificación de la Organización.	37
2.1.3 Características de la Organización.	38
2.2 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.	38
2.2.1 Estructuras Organizacionales Formales.	39
2.3 MODELOS DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES.	39
2.3.1 Estructuras Monofuncionales.	40
2.3.2 Estructura Jerárquica.	40
2.3.3 Estructura Descentralizada.	40
2.3.4 Estructuras No Piramidales.	40
2.4 LAS RELACIONES EN LA ORGANIZACIÓN.	44
2.4.1 Las Relaciones Formales.	44
2.4.2 Las Relaciones No Formales.	45
2.5 ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y COTIDIANO EN LAS INSTITUCIONES.	45
2.5.1 Las Atribuciones.	45
2.5.2 La Base Administrativa.	48
2.5.3 Las Funciones.	49
2.5.4 Las Actividades.	53

2.5.5	Las Operaciones.	54
2.5.6	Las Responsabilidades.	55
2.5.7	La Autoridad.	55
2.6	LA DIVISIÓN DEL TRABAJO.	56
2.6.1	División del Trabajo Vertical.	56
2.6.2	División del Trabajo Horizontal.	57
2.7	LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	57
2.7.1	Diseño de Organizaciones.	59
2.7.2	Principales Instrumentos de Organización que Coadyuvan a la Reorganización Administrativa.	66
CAPÍTULO 3.	GENERALIDADES DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS.	70
3.1	TIPOS DE MANUALES.	70
3.2	OBJETIVO DE LOS MANUALES.	71
3.3	EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN.	72
3.3.1	Definición y Contenido.	72
3.3.2	Fases del Proceso de Elaboración del Manual de Organización.	75
3.3.2.1	Presentación de Proyecto.	75
3.3.2.2	Recopilación de Información sobre el Contenido del Manual.	75
3.3.3	Contenido del Manual de Organización.	76
3.3.4	Análisis de la Información.	93
3.4	METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.	94
3.4.1	Características Generales del Manual de Procedimientos.	94
3.4.1.1	Definición y Objetivos.	94

3.4.1.2 Clasificación.	94
3.4.1.3 Contenido del Manual de Procedimientos.	95
3.4.2 Fases del Proceso de Elaboración del Manual de Procedimientos.	97
3.4.2.1 Presentación del Proyecto.	98
3.4.2.2 Recopilación de Información sobre el Contenido del Manual.	98
3.4.3 Fuentes de Información del Manual de Procedimientos.	105
3.4.4 Análisis de la Información.	105
3.5 EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.	106
3.6 FORMA DE PRESENTAR EL PROYECTO FINAL.	106
3.7 IMPLANTACIÓN DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS.	107
3.7.1 Programa de Implantación.	107
3.7.2 Métodos de Implantación.	108
3.7.3 Integración de Recursos Humanos y Materiales.	111
3.7.4 Ejecución del Programa de Implantación.	111
CAPÍTULO 4. GUÍA PRÁCTICA PARA EL DISEÑO DE MANUALES ADMINISTRATIVOS.	112
4.1 TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS QUE SE APLICAN EN LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN.	112
4.1.1 Análisis y Diseño de la Estructura de Organización.	112
4.1.2 División del Trabajo.	113
4.1.2.1 Criterios de Departamentalización de Terry.	116
4.1.2.2 Criterios de Departamentalización de Chiavenato.	117
4.1.2.3 Criterios de Departamentalización de Jiménez Castro.	118
4.1.3 Delegación de Tareas.	120
4.1.4 Tipos de Organización.	121
4.1.5 Definición, Clasificación y Elaboración de los Organogramas.	124
4.1.5.1 Diseño del Organograma.	140
4.1.6 Relación de las Comisiones.	141

4.1.7 Descripción de Funciones.	143
4.1.8 Análisis y Descripción de Puestos.	145
4.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE PUEDEN APLICAR AL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.	146
4.2.1 Técnicas de Simplificación de Operaciones.	146
4.2.2 Elaboración de Diagramas de Flujo.	148
4.2.3 Análisis y Diseño de Formas.	150
4.2.3.1 El Análisis de las Formas.	151
4.2.3.2 El Diseño de Formas.	152
4.2.4 El control de las Formas.	153
4.2.5 Factibilidad del Estudio de las Formas.	153
4.2.6 Técnicas de Distribución del Espacio.	154
4.2.6.1 Diagnostico.	155
4.2.6.2 Plan de Distribución del Espacio.	156
4.3 MÉTODO PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE SERVICIOS AL PÚBLICO.	158
4.3.1 Objetivos del Manual.	159
4.3.2 Responsables de su Elaboración.	159
4.3.3 Delimitación del Universo de Servicios al Público.	160
4.3.4 Delimitación del Servicio Público.	161
4.3.5 Técnicas de Recopilación de Información.	162
4.3.6 Contenidos del Manual de Servicios al Público.	163
4.4 RECOMENDACIONES PARA LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS.	164
4.4.1 Elementos complementarios de los manuales administrativos que coadyuvan al logro de objetivos.	164
CONCLUSIONES.	166
ANEXOS	174

APÉNDICE DEL CAPÍTULO 2.	175
• Bases de Organización de la Administración Pública Federal.	176
APÉNDICES DEL CAPÍTULO 3.	186
• Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos en el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	187
• Manual de Procedimientos de la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	219
APÉNDICE DEL CAPÍTULO 4:	233
• Convocatoria para operar como titular de organismo de venta de Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	234
BIBLIOGRAFÍA.	240

INTRODUCCIÓN.

La Administración Pública contemporánea no es más considerada como un "mal menor" y sus trabajadores, administrativos y sindicalizados, como el "bosque de empleados". Esto es así porque las únicas funciones consideradas "provechosas" por diversos sectores sociales; el otorgamiento de bienes y servicios públicos, enfrentan al día de hoy una escasez (financiera, tecnológica y de capital humano) como hacia mucho tiempo las disciplinas sociales no habían observado. Las preguntas (manifestadas a través de demandas y protestas) son muchas y las respuestas (a través de mecanismos institucionales) muy pocas. Cambió la percepción y el sentido. La marcha de entidades y dependencias, para bien o para mal, cambia por una innegable influencia del sistema macroeconómico que hoy tiene múltiples influencias a escala global: el neoliberalismo.

El trabajo administrativo, para algunos, sólo representa el "papeleo", término que, en sentido peyorativo, se emplea para designar ese universo de escritos y documentos que existe en toda organización y es motivo de agobio para el personal. Sin embargo, esta es una visión reduccionista pues la actividad administrativa es un instrumento de trabajo indispensable en la dirección de toda organización. La Administración Pública está integrada por entidades y dependencias en las que se requiere razonamiento, coordinación y control, para estar en posibilidad de realizar la toma de decisiones. La complejidad siempre en aumento de las tareas que le son encomendadas provoca el incesante incremento de sus efectivos, o bien, una alta especialización; profesionalización; y racionalización de recursos escasos en extremo.

En consecuencia, el estudio y mejoramiento continuo en la operación de la Administración Pública es sumamente indispensable. Sin embargo, la simplificación y perfeccionamiento de los trabajos que realiza, sólo es posible cuando los estudios se llevan a cabo y se conducen con apego a un método que permita la eliminación, o al menos la reducción, de malgasto en material, tiempo, espacio, energía, cuyo consumo es consecuencia de la ejecución de un trabajo determinado. Los manuales administrativos resultan de gran importancia para llevar a cabo un proceso racional, claro y eficiente.

Para que la Administración Pública pueda cumplir con el objetivo de eficientar sus labores se apoya en una serie de herramientas metodológicas que facilitan esta tarea, siendo los "Manuales Administrativos" parte importante en el desenvolvimiento de las actividades encaminadas al logro de objetivos establecidos. Y tomando en cuenta que la Administración Pública hace lo que la ley le ordena, los manuales aterrizan la normatividad establecida dentro del ámbito de competencias, atribuciones, funciones, procedimientos y actividades. Además, de ser los referentes del quehacer cotidiano, estableciendo el quién, qué, cómo, cuándo y dónde lo hace. De ahí que resultan documentos indispensables para la búsqueda de la excelencia en la generación de bienes y servicios.

Existen pocos trabajos sobre manuales administrativos como línea principal de investigación. Donde el tema queda explicado de manera parcial, ya que no se menciona su importancia en el desarrollo y funcionamiento de las instituciones públicas. La aportación del presente estudio consiste en el análisis y explicación de la necesidad de eficientar los procesos y ubicar "cuellos de botella" para poder dar solución a problemas que se pudiesen detectar para mejorar el desempeño de las actividades dentro de una organización. Además de que la documentación de funciones a través de los manuales administrativos permite simplificar, racionalizar, transparentar y desregular el quehacer administrativo, ya que una inadecuada secuencia de los procesos administrativos y operaciones efectuadas puede traer consigo una descompensación que repercute en todas y cada una de las áreas que componen un todo organizacional.

En general las entidades y dependencias de la Administración Pública consiguen dar cumplimiento a las tareas que les son confiadas, pero también ocurre que los métodos empleados en algunos casos, están mal adaptados a los problemas por resolver, de manera que se generan situaciones onerosas y poco eficaces. La problemática de la Administración Pública no se resume a un único factor. Es problema de procesos mal planteados y excesivamente centralizados; carencia de equipos y recursos; falta de personal no sólo capacitado, sino motivado para ejercer su vocación de servicio público; atraso tecnológico, excesiva inestabilidad e innumerables reacomodos que minan su eficiencia.

Parece que los procesos administrativos no tienen gran importancia en muchas de las áreas, esto a causa de que con frecuencia el trabajo se aprende con la sola observación y se realiza

conforme a usos y costumbres laborales; sin embargo, los procesos de cada una de las áreas deben estar debidamente identificados y explicados para la comprensión de las labores que se ejecutan y sobre todo subrayar la importancia de las actividades y el producto de ellas. Se ha llegado a tal grado que en ocasiones la organización informal sobrepasa a la formal y se construyen relaciones entre las personas, con independencia del desempeño de las labores propias de su cargo dentro de la estructura. De ahí que se forman relaciones extraordinarias o extraoficiales con la omisión de las actividades del marco de autoridad y responsabilidad.

Dada la impersonalidad y lentitud con que suele funcionar la comunicación formal, la comunicación informal llena algunas lagunas, cubre demoras y agiliza el flujo comunicativo, porque permite la proyección individual y la comprensión mutua, aún cuando las normas no se sigan al pie de la letra. Además, existe un canal en la organización llamado "implícito", que se sustenta y desarrolla en mitos, creencias y tradiciones de las personas que pertenecen al grupo de trabajo, y sólo filtra parte de la información que éstas consideran razonable y digna de ser aceptada. La comunicación implícita contiene ese tipo de información que no siempre parte de hechos, así como zonas de ignorancia que persisten por costumbre, en las que no se despliegan esfuerzos para obtener un conocimiento.

Con los vicios mencionados dentro de una organización, se deja a un lado lo primordial, que es la identificación de normas establecidas que guían el accionar en la organización y se obtiene una ausencia de sistematización. Además, ante la falta de comunicación lógica y coherente que se genera a través de los manuales no se puede hablar de coordinación, por lo que predomina la confusión, acción de grupos y actividades informales. La organización, a su vez, se ve envuelta en una falta de orden y disciplina, es decir, en situación caótica. Lo grave es que ante la inevitable ocurrencia de elementos imprevistos, éstos se afrontan fuera de contexto y se actúa más ante el apremio de lo urgente y no a partir de una reflexión orientada por lo importante, la cual tiene por base a la norma escrita.

En la administración pública se encuentran problemas importantes que socavan su eficiencia y, de alguna manera, incorporan al propio aparato burocrático un elemento de incertidumbre y desconfianza que se extiende a otros ámbitos, aún al exterior. A la ciudadanía le interesa conocer en qué medida las acciones de gobierno (que son sólo medios y no fines) están

siendo efectivas para responder a las demandas ciudadanas. La meta numérica en sí misma no tiene utilidad porque habla de algo evidente y obligatorio en la administración pública, pues de acuerdo con las funciones del Poder Ejecutivo es esperado y obligado que el gobierno gaste y desarrolle una serie de acciones para determinados fines.

Las fuentes consultadas a lo largo de la investigación fueron: bibliográficas, páginas web, entrevistas con diversas personas en el servicio público especialmente en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la Administración General de Innovación y Calidad y que a su vez cuenta con la Administración Central de Recursos Humanos; Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL) en la Gerencia de Organización y Procedimientos que depende de la Dirección de Recursos Humanos; y la Contraloría Interna del INBA. Además, logre un contacto directo con la consultoría GL CONSULTORES quien resolvió algunas dudas en algunas entrevistas.

Con respecto a las fuentes bibliográficas la mayoría se localizó en el COLMEX, TEC DE MONTERREY CIUDAD DE MÉXICO y EL ITAM ya que en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en ocasiones es difícil encontrar los títulos y por lo que respecta a la biblioteca central pues se encuentran los títulos, pero los textos se encuentran prestados. En cuanto a las páginas web no hubo mayor problema, y hoy la mayoría de éstas por lo que se refiere al gobierno federal, se encuentran actualizadas, son de fácil manejo y una buena fuente de consulta en materia de estructuras y procedimientos. Claro, tomando en cuenta que la información presentada en dichas páginas puede ser o no verídica en su totalidad.

En cuanto a los funcionarios entrevistados hubo cierta inquietud a la hora de solicitar la información, sin embargo, por la relación entre el alumno y servidor, con el gerente de Organización y Procedimientos de LOTENAL y además de la relación de éste con las otras instituciones mencionadas con anterioridad se logró el acceso. Cabe mencionar que adicional a la relación que se formó, se especificó en todo momento que la información requerida iba a ser utilizada para asuntos estrictamente académicos y para enriquecer la presente investigación. Por otro lado, con GL CONSULTORES la relación fue armoniosa y hubo un interés real a la hora de solicitar información y pedir las citas para realizar las entrevistas.

Las hipótesis que sirven de pauta a la investigación son:

- 1. La documentación de funciones a través de los manuales administrativos permite simplificar, racionalizar, transparentar y desregular el quehacer administrativo. Permitiendo la coordinación adecuada ya que lo formal, normativo y la esencia de la comunicación administrativa está en los manuales.**
- 2. Los manuales administrativos aterrizan la normatividad establecida dentro del ámbito de competencias, atribuciones, funciones, procedimientos y actividades, además de ser los referentes del quehacer cotidiano, estableciendo el quién, qué, cómo, cuándo y dónde lo hace. Evitando la confusión, la acción de camarillas y las actividades informales. Además predomina la información sobre la desinformación.**
- 3. Con un enfoque de administración pública diferente, orientado más a lo estratégico que a lo operativo, se pueden derivar procesos de planeación que vayan más allá del mero cumplimiento de metas numéricas. De ahí, que debe haber un formato establecido y una normatividad estándar por medio de los manuales administrativos.**

Para comprobar o en su caso replantear los supuestos, la presente investigación está estructurada en cuatro capítulos, siguiendo el método científico. El primero constituye el sustento teórico conceptual que orienta la investigación desde la perspectiva del Administrador Público. Se describe una visión universal de los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública (históricamente) hasta comprender su significado en la actualidad y sus nuevas obligaciones que la sociedad les ha delegado a cada uno como resultado de una dinámica compleja y constante.

La teoría de la administración se relaciona con el Estado para llegar a definiciones aceptadas, derivando en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Mexicana de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), así como de la base legal que rige a la herramienta que origina la investigación: los manuales administrativos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el capítulo dos se resalta la importancia de la organización administrativa en las instituciones públicas y sirve de diagnóstico con el fin de establecer las bases sobre la necesidad de contar con documentación adecuada que incida en el flujo de información. Por otro lado, se consideran trascendentales las estructuras organizacionales, las relaciones existentes dentro de las organizaciones, la división del trabajo y algo sumamente importante: los elementos que conforman el sistema administrativo de las instituciones públicas, partiendo de la premisa de que la Administración Pública sólo hace lo que la ley le ordena. Contando para ello con una base administrativa, atribuciones, etc. El capítulo tercero se refiere a las generalidades de los manuales administrativos y se rescatan puntos esenciales como son: los tipos de manuales, el objetivo, procesos de elaboración de los manuales administrativos, así como la implantación de los mismos.

En los capítulos dos y tres se cumplen satisfactoriamente las primeras dos hipótesis ya que, efectivamente, se comprueba a raíz de la investigación y de la información obtenida, que existe simplificación, racionalización y transparencia en el quehacer administrativo cuando se cuenta con la documentación apropiada. Se origina una buena coordinación ya que lo formal, normativo y la esencia de la comunicación administrativa está en los manuales. Además, tomando en cuenta los elementos integrantes del sistema administrativo se comprueba que los manuales administrativos aterrizan la normatividad establecida dentro del ámbito de competencias, atribuciones, funciones, procedimientos y actividades, además de ser los referentes del quehacer cotidiano, estableciendo el quién, qué, cómo, cuándo y dónde lo hace. Se nulifica la confusión y las actividades informales. Predominando la información sobre la desinformación.

En el capítulo tercero se presentan ejemplos de diversas Instituciones Públicas y sobre todo extractos del *Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos del Servicio de Administración Tributaria (SAT)*. Ya que al autor de la presente le pareció un manual de organización actualizado y bien hecho hoy en día, y en general el funcionamiento de la Institución en términos de la evolución administrativa que el país ha experimentado a lo largo de su historia (cronológicamente: reforma administrativa, simplificación administrativa, desregulación administrativa, modernización administrativa, innovación y calidad) ha estado a la vanguardia y es una de las Instituciones que permanentemente realiza estudios al respecto. De hecho cuenta con áreas exclusivas para el

estudio y actualización de manuales administrativos. Cabe señalar que es una opinión personal del autor de éste documento y está sujeta a ser o no compartida. De hecho, si el lector quisiera tener acceso al manual íntegro con gusto se le hará llegar con previa solicitud vía mail al correo cheleazar@yahoo.com.mx

En éste capítulo se hace alusión a algunas de las funciones de las áreas encargadas del estudio sobre estructuras, procedimientos y organización en el SAT y que son acordes con la presente investigación. Señalando que es benéfico a largo plazo, contar con éstas áreas, ya que son de vital importancia para el buen desarrollo del organismo, generan un menor costo en tiempo y dinero, en el caso de que se requiera realizar procesos de reestructuración y los tan sonados conceptos de hoy en día de Calidad Total o Innovación y Calidad. Ésta idea surge a partir del conocimiento que se tiene del auge de las Consultorías y los costos extremos que se cobran por realizar análisis, estudios y actualizaciones administrativas en las Instituciones Públicas y que a la larga repercuten en costo y tiempo a la administración pública por que se realizan los estudios pero no especializan al personal de la dependencia o entidad para desarrollar el trabajo realizado por ellas (las consultorías), y al siguiente año se les recontracta y se genera un círculo vicioso que va en detrimento del país.

En lo que se refiere al capítulo cuatro, se realizó el modelo propositivo y la finalidad de la investigación, mediante la elaboración de una guía práctica para el diseño de manuales administrativos resaltando algunas técnicas administrativas que se aplican en la elaboración de manuales, métodos de elaboración y de manera complementaria, algunas recomendaciones a seguir para los manuales administrativos y que coadyuvan al logro de objetivos de las instituciones públicas. En esta parte de la investigación se manifiesta la comprobación satisfactoria de la tercera hipótesis ya que mediante la aplicación de la guía y tomando en cuenta las recomendaciones señaladas, se da un enfoque estratégico en el accionar de la Administración Pública, derivando en un proceso de planeación que va más allá de "quedar bien" con cifras, destacando la racionalidad, objetividad, el orden, lo puntual, y el ejercicio claro y preciso de las actividades encomendadas a los servidores públicos; originado a partir de un formato establecido y una normatividad estándar por medio de los manuales administrativos.

No hubo cambios en las hipótesis iniciales y resultaron comprobadas de manera afirmativa. Sin embargo, las conclusiones refuerzan aún más la comprobación de dichas hipótesis. Ya que se hace una invitación a la reflexión sobre la problemática originada del desorden administrativo, acentuando la importancia de contar con las herramientas que fueron el objeto de estudio de la presente investigación: los manuales administrativos en la Administración Pública: su método y su técnica.

Adicional a la información presentada a lo largo de la tesis, se incluye una parte de anexos divididos en apéndices por cada capítulo que fortalecen el trabajo de investigación realizado, ya que son documentos que se utilizan en la Administración Pública actualmente y que de haberlos incluido en cada capítulo se consideró que hubiesen causado la distracción del lector. Por lo tanto, se incluyen al final para su consulta.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

1.1 ESTADO.

1.1.1 Orígenes.

El Estado tiene su origen en la unión y organización del hombre para sobrevivir y perpetuar la especie humana. Sus fines son: formar y conservar al ciudadano, establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común, buscar y mantener la virtud a través de la educación; generar riqueza para garantizar la autosuficiencia; conservar la Constitución para evitar su destrucción o perversión; mantener la soberanía, la independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

Para Aristóteles el Estado surge de la unidad de familias. Grupos en un principio identificados con la autoridad sustentada en lazos sanguíneos al tener necesidades más complejas y no subsanables en el núcleo, tienden a la unión de esfuerzos con otras familias para mejorar sus vidas, integrando paulatinamente niveles superiores de interdependencia con otras comunidades hasta llegar a lo que se conoce como Estado. Lo cual implica estar sujetos a determinada constitución, escrita o no, que delinea las aspiraciones de esta sociedad por encima de las aspiraciones particulares. El desarrollo de las comunidades, al estar condicionado a diferentes factores tanto físicos como culturales, implica una evolución desigual. "...todo Estado es evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres...nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de todas las organizaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se le llama precisamente Estado y asociación política"¹.

Los griegos y romanos aportaron los elementos más ilustrativos para explicar esa forma de organización en la polis y civitas respectivamente, entendidas como comunidades humanas donde no existía espacio político para los esclavos. En el caso de los romanos, el Estado equivale a las civitas, que quiere decir la comunidad de todos los ciudadanos, la res pública o

¹ Aristóteles. La Política. México, Espasa-Calpe Mexicana S.A., 1996, p. 21.

la cosa común al pueblo como comunidad política, misma que fue sustituida por el imperio unas tres décadas a.c. Con la caída del imperio romano y el triunfo del cristianismo, las formas de organización se transformaron hasta desarrollar una estructura social diferente: el feudalismo, donde los siervos trabajaban las tierras del señor feudal, y las estructuras políticas imperantes generaron un tipo de relación desigual que permitió al poseedor de la tierra y de la riqueza (el señor feudal), someter al desposeído (el siervo). Lo anterior, sumado a otras condiciones provocó que en el período medieval comenzaran a gestarse las características de un nuevo Estado: el Moderno.

El Estado Moderno nace durante la lucha de los reyes contra el imperio y la Iglesia para conquistar la independencia externa y en contra de los Señores Feudales para centralizar el ejercicio del poder público. "La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio hacia el Estado Moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración que eran posesión privada se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero, y luego del Estado"². Durante el siglo XV el concepto de "Estado" se popularizó con la obra de Nicolás Maquiavelo: "El Príncipe". Sus planteamientos son producto del análisis minucioso sobre reinos Europeos que los teóricos antiguos desconocían porque ya existían pueblos con territorios determinados, un ejército, comunidades unidas e independientes, un poder político centralizado y único, así como una jerarquía de funcionarios.

Posteriormente Federico Hegel hizo importantes aportaciones a la teoría del Estado en Alemania después de las guerras napoleónicas, estaba frente a un país que iniciaba una nueva era para sus habitantes, la filosofía se entendió como la conciencia de cada momento histórico, lo cual se ve reflejado en su obra "Filosofía del Derecho" escrita en 1821, donde concibe al Estado como: "...la realidad de la idea ética, es el espíritu ético en cuanto a voluntad patente, clara por sí misma, sustancial, que se piensa y se conoce, y que cumple con lo que él sabe y cómo lo sabe. En lo ético, el Estado tiene su existencia inmediata; y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad tiene su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentidos, tiene su libertad sustancial en él como su

² Weber Max. Economía y Sociedad, p.225.

esencia, fin y producto de su actividad"³. El Estado no es un medio, es un fin y representa el ideal racional en desarrollo, es el elemento espiritual de la civilización y además, es la universalización de las individualidades, según Hegel.

Algunos autores señalan con algunas diferencias⁴, un modelo dicotómico donde las comunidades se trasladan de un "estado de naturaleza" hacia una "sociedad civil". En la primera idea, el hombre no vive bajo una autoridad superior, está en libertad de realizar lo considerado por él como conveniente, pero cuando sus comunidades adquieren un grado superior de desarrollo se hace necesario llegar a un consenso en lo referente a la conducta exterior de los hombres a través del "contrato social", así llamado por Juan Jacobo Rousseau: un acuerdo para la transformación del "Yo" en un "Yo común" denominado: Estado.

La constitución de una forma superior de organización de la sociedad se lleva a cabo para "Encontrar una forma de asociación que defina y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, por el cual, cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes... Cada individuo pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo"⁵. Por lo tanto, el Estado Moderno es el resultado del paso del Estado de Naturaleza al de la Sociedad Civil por medio de un Contrato Social el cual unifica la voluntad de las personas que habitan en dicho Estado.

1.1.2 Definición.

Una definición tentativa del Estado, bien puede ser "... la forma de organización política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de

³ Hegel Federico. Filosofía del Derecho. México, Editorial Juan Pablos, 1986, p. 210.

⁴ Sobre estas diferencias Bobbio Norberto. Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. El modelo lusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano. México, FCE, 1979.

⁵ Rousseau J. Jacobo. El Contrato Social. México, Editorial Porrúa, 1969, p. 9.

dominación territorial; también se le identifica como la unidad soberana de acción y de decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común⁶.

Cada período histórico se caracteriza por ciertos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que constituyen la realidad conceptual del Estado. Sin embargo, la vida del hombre en sociedad no es estática, obliga a los teóricos más destacados a explicar clara y objetivamente los cambios y las contradicciones; a hacer teoría de la realidad y realidad con la teoría; a construir nuevos paradigmas ante la obsolescencia de los establecidos hasta el momento; eso es lo que le da diversidad y riqueza. Actualmente el Estado se entiende como la forma política, jurídica y administrativa en que se ordena y organiza una comunidad en un ámbito territorial determinado; tiene el monopolio legítimo del poder e impone sus decisiones a los ciudadanos de acuerdo con lo que la ley le permite por medio de un grupo gobernante exclusivo. Su presencia se justifica en la medida que busque y mantenga siempre el bien común.

1.1.3 Partes Integrantes.

El Estado está integrado por:

Territorio. Porción de superficie terrestre, incluyendo mares y espacio en el cual se encuentra una nación.

Población. Número total de personas que habitan en un determinado territorio.

Gobierno. Es la parte organizada del Estado.

Marco Jurídico. Conjunto de "...disposiciones que el poder público, por medio de sus órganos legislativos, señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales...tienen como meta el encauzamiento de la vida en sociedad"⁷.

Soberanía. Se refiere a la supremacía del Estado por ser la máxima autoridad en un territorio, sin limitación alguna. Adquiere dos concepciones, ya sea al interior o al exterior. En el primer caso se refiere a que nada ni nadie está por encima de ella en el interior, y la segunda concepción parte de la premisa de la autodeterminación absoluta del Estado con relación a sus similares.

⁶ Carrillo Landeros Ramiro, *Metodología y Administración*. México, Editorial Limusa, 1982, p.112.

⁷ Flores Gómez, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1993, pp. 39-40.

1.2 GOBIERNO.

1.2.1 Definiciones.

Una vez constituido el Estado por los hombres requiere de órganos que le permitan cumplir con sus fines, uno de ellos es el gobierno. Juan Jacobo Rousseau en "El Contrato Social", define al gobierno como "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política... llamo, por consiguiente, gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado al hombre o al cuerpo encargado de ésta administración"⁶. Para Bodin, el gobierno es el aparato que hace posible el ejercicio de hecho de tal poder.

Con base en esas ideas se entiende que el gobierno es la parte organizada del Estado, manifiesta su dominio a través de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos y administrativos dentro de un marco jurídico determinado. Su razón de ser es procurar el buen funcionamiento del Estado buscando el equilibrio entre los diversos grupos sociales y cumplir los compromisos, demandas y necesidades, mientras que su función es ver por la sociedad, educar, basándose en la ética, la justicia, la racionalidad y la moral pública que implica el respeto a los principios políticos.

Se refiere a los órganos políticos, administrativos y jurídicos del Estado para conducir los fines y el proyecto histórico de la sociedad. Es la autoridad emanada de la sociedad para reglamentar, aplicar y vigilar el conjunto de normas aceptadas como las reglas de convivencia mediante las cuales se puede ostentar, de una manera permanente, la convivencia pacífica. Es importante destacar y evitar la confusión entre la aplicación del concepto de Estado con un significado igual al de gobierno; ya que mientras el primero es el todo, el gobierno es sólo una parte de esa unidad, y aunque es uno de sus componentes más significativos pues es quien materializa su acción, únicamente corresponde a su parte organizada.

⁶ Rousseau. Op. Cit., p.31

"El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio de poder"⁹

1.2.2 Gobierno en México.

Según el artículo 40 constitucional: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"¹⁰. El concepto de República proviene del latín: *res*, cosa y *pública*, lo relativo al pueblo, por lo tanto su significado es la cosa pública o del pueblo. Por "cosa pública o del pueblo" se entiende al gobierno ejercido por toda la colectividad a través de representantes que se eligen mediante el voto popular. De esta forma se pretende asegurar la amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones y así lograr encauzar las aspiraciones de la sociedad en su conjunto. Las Repúblicas están divididas en dos regímenes: el presidencial, donde la figura del presidente tiene independencia del órgano legislativo; y la parlamentaria con poder ejecutivo dual: Un jefe de Estado y un Gabinete Ministerial o Parlamento, este último no como grupo de colaboradores o asesores sino como órgano independiente con facultades para exigirle responsabilidades.

Por República Representativa y Democrática se entiende el derecho de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, a través de representantes elegidos mediante el voto universal que asegure el respeto a sus intereses en los asuntos de la comunidad en un gobierno del pueblo. El término Federal, se refiere a la integración de entidades libres en cuanto a su régimen interior pero con la particularidad de pertenecer a una federación, regida por un documento constitucional aceptado como pacto supremo que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia pueden transgredir. El pacto federal está regido por la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contiene las garantías

⁹ Carrillo. Op. Cit., p.114.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 40.

individuales de los ciudadanos, la sección dogmática; y la forma de organización y funcionamiento del Estado, en la parte orgánica.

1.2.3 División de Poderes.

En México el gobierno para llevar a cabo los fines del Estado está dividido en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Es un principio político que da equilibrio y un criterio que se utiliza para designar las funciones del Estado. Son tres las áreas principales de la actividad estatal en las que se llevan a cabo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, cada una corresponde a tres órganos llamados: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Las bases teóricas de esta división tripartita están en las obras de John Locke y Montesquieu, en el "Ensayo sobre el gobierno civil" y "El Espíritu de las Leyes", respectivamente.

John Locke afirma que "en la medida que la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad es el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes establecidas en esa sociedad el magno instrumento y medio para conseguirla, la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo al igual que la ley primera y básica natural, que debe regir incluso al poder de legislar, es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros"¹¹. El Poder Legislativo es el que tiene derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. Se encarga de la seguridad y los intereses de la población en el extranjero, los tratados, la paz y la guerra. El Ejecutivo está en manos de una persona, no tiene participación en el Legislativo y está subordinado a él. Asegura la ejecución de las leyes naturales en la sociedad, puede convocar y/o disolver las asambleas del Legislativo, pero no es superior. La autoridad de los tres nunca sobrepasa la que se les ha otorgado y todos son responsables ante algún otro poder de la comunidad política.

Montesquieu estableció tres clases de poderes con funciones específicas: el Poder Legislativo para hacer leyes o derogarlas; el Ejecutivo, cuya responsabilidad es hacer la paz y la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y evitar invasiones; el

¹¹ Locke John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. México, Editorial Nuevomar, 1989, p. 86.

Poder Judicial castigaba los delitos y juzgaba las diferencias entre particulares. Según Montesquieu, "...no hay libertad si el poder de juzgar no está deslindado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, como el juez sería legislador".¹² La división de poderes contempla el proceso de elaboración de leyes, por parte del Legislativo; la ejecución de estas, por el Ejecutivo; y la solución de conflictos e impartición de justicia, aplicado por el Judicial. Esta división no implica que cada uno ejerza sus funciones aisladamente; son independientes en su forma de organizarse y de actuar, sin embargo, deben complementarse porque forman parte de un todo: el Estado. Hoy es el fundamento básico de todo régimen democrático porque obliga a que el poder frene al poder, esto quiere decir que existe una distribución equilibrada de las funciones estatales, el derecho obliga a cada uno a realizar sólo lo que le corresponde, produce una especialización de las funciones derivando en un desempeño más eficaz e impide el monopolio del poder protegiendo la libertad individual y social.

Las actividades correspondientes a cada poder se vinculan a fin de que las acciones gubernamentales se desarrollen en un plano de alta colaboración y armonía, con ello se pretende una forma de organización que comprenda las instancias de alta especialización. A la primera compete la formulación, discusión, análisis y aprobación de las leyes que han de regir en el país; a la segunda, como parte ejecutora, le corresponde aplicar dichas leyes; y a la tercera, vigilar su cumplimiento.

1.3 ADMINISTRACIÓN.

1.3.1 Teoría de la Administración.

La administración como actividad humana surge cuando el hombre se percata que tiene más probabilidades de sobrevivir si une y coordina sus esfuerzos con los demás formando grupos, esa actitud le facilitó la caza de animales, la recolección de alimentos y su protección contra otras especies. "Administración se define como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación...permite establecer sistemas de relaciones y esfuerzo colectivo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr"¹³. Su fin es modificar y predecir resultados de cualquier

¹² Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. p. 104.

¹³ Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, FCE. 1979, p.23.

situación donde un grupo de personas se organiza para trabajar en conjunto para el logro de un objetivo común.

Administración sólo una. La pública y la privada son ramas especializadas de la misma Ciencia de la Administración y por lo tanto, tienen principios teóricos comunes, y al mismo tiempo, diferencias significativas ya que la primera, además de estar inmersa en las dificultades de cualquier organización, no pierde su carácter político al formar parte del Poder Ejecutivo, ni su carácter social al no perseguir fines de lucro (lo que si hace la privada) sino de servicio a la sociedad. Se distinguen estructuralmente en que la administración privada cuenta con estructuras sencillas y la pública complejas; jurídicamente, el marco legal da la posibilidad a la privada de hacer todo lo que la ley no le prohíbe, mientras que la pública hace todo lo que la ley le ordena; además, la administración pública cuenta con elementos coercitivos. Sin embargo, ambas comparten postulados y principios propios de la ciencia administrativa.

1.3.2 Escuelas de Pensamiento.

A finales del siglo XIX existía una gran cantidad de materiales sobre administración, sin embargo, limitados a la industria y eran demasiado técnicos. Sólo en ocasiones se referían a los principios generales para todas las formas de organización, aunque sus aportaciones, junto con las de los economistas de la época reforzaron su importancia para la empresa en desarrollo y construyeron las bases que sustentarían en el siglo XX la administración científica. En ella también influyeron el aumento de los negocios y sus innumerables problemas, como los procesos, localización de equipos y disposición de la planta y técnicas de producción. La literatura administrativa empezó a reflejar los problemas de organización y eficiencia. Durante ese período el intercambio y la expansión de ideas despertaron un gran interés, se reconoció la necesidad de formar sociedades, publicaciones y reuniones de académicos, e incluso surgió la idea de enseñarla a nivel universitario.

"En pocos años, el concepto de administración había cambiado sucesivamente de un conocimiento casual al análisis parcial y luego al concepto...de un sistema completo de conocimiento que afectaba la actividad económica del hombre. Al administrador se le reconocía como una persona de estima, y el tema de los principios administrativos ya había

pasado de la industria al aula. La administración, como un campo delimitado había nacido finalmente¹⁴. Algunos de los personajes más importantes de este período y sus aportaciones son:

Frederick W. Taylor. Con su obra "Principios de Administración Científica" encierra su tesis principal: el máximo bien de la sociedad puede surgir sólo a través de la cooperación de la administración y los trabajadores en la aplicación de métodos científicos a todos los esfuerzos comunes. El método científico debía aplicarse para seleccionar a los trabajadores y a los puestos, para crear un ambiente apropiado y determinar con exactitud el trabajo de cada hombre. Señala las nuevas obligaciones de los administradores que se dieron a conocer como los cuatro principios de la administración científica:

1. Sustituir el criterio personal del trabajador por una ciencia.
2. Seleccionar científicamente al trabajador.
3. Educar al trabajador.
4. Colaboración estrecha y amistosa entre la dirección y los trabajadores.

"La administración científica no comporta forzosamente ningún gran evento ni el descubrimiento de hechos nuevos e impresionantes, sin embargo, comporta cierta combinación de elementos que no existió en el pasado a saber: conocimientos antiguos, recopilados, analizados, agrupados y clasificados de tal manera que integrasen las leyes y reglas que constituyen una ciencia...No es sólo un elemento, sino más bien toda la combinación lo que constituye la administración científica a la que se puede resumir como: ciencia y no regla empírica, armonía y no discordia, colaboración y no individualismo, rendimiento máximo en lugar de rendimiento restringido, formación de cada hombre hasta alcanzar su mayor eficiencia y prosperidad"¹⁵.

Henri Fayol. En su obra "Administración Industrial y General", consideró que todas las funciones de una empresa se pueden clasificar en seis grupos: técnico, comercial, financiero, de seguridad, de contabilidad y administrativas. En este último grupo se encuentran las

¹⁴ Claude S. George. Historia del Pensamiento Administrativo. México, Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1975. p. 83.

¹⁵ Taylor Frederick. Principios de Administración Científica. México, Editorial Herrero Hermanos. S.A. s/f, p. 20.

funciones del proceso administrativo: planeación, organización, dirección, coordinación y control. Estableció los 14 principios de administración:

1. División del trabajo.
2. Autoridad y responsabilidad.
3. Disciplina.
4. Unidad de mando.
5. Unidad de dirección.
6. Subordinación del interés particular al interés general.
7. Remuneración del personal.
8. Centralización.
9. Jerarquía.
10. Orden.
11. Equidad.
12. Estabilidad del personal.
13. Iniciativa.
14. Espíritu de grupo.

Frank Bunker y Lillian Moller Gilbreth también participaron en el desarrollo de la Administración Científica. Colaboraron en el estudio de movimientos, incluyeron las bases completas para la simplificación del trabajo y planes de salarios e incentivos. Desarrollaron el diagrama de proceso y de flujo, el sistema de tarjetas de personal y calificación de méritos, pusieron énfasis en las instrucciones escritas para evitar confusiones, entre otras. Después de la Segunda Guerra Mundial el pensamiento administrativo atravesó por una etapa caótica y de incertidumbre debido a que muchos autores marcaron aspectos tanto teóricos como prácticos que no siguieron un orden. En este contexto, el primer análisis crítico sobre la confusión y el desorden de la teoría administrativa fue el de Harold Koontz "La jungla de la teoría administrativa" (1957). En esta época comenzaron a formarse escuelas del pensamiento administrativo con el objeto de estructurar adecuadamente los conocimientos que hasta esa fecha habían sido expuestos:

Escuela Científica. Formada por Taylor, los Gilbreth, los economistas Adam Smith, W.S. Jevons y James Mill; Charles Babbage y Robert Owen, entre otros.

Escuela del Comportamiento. Estudia a los individuos principalmente, así como la satisfacción del trabajo para su mejoramiento y la forman Hugo Mustenberg, Elton Mayo, Mary Parker Follet, Oliver Sheldon y Chester I. Barnard.

A partir de la década de los cincuenta, surge la orientación moderna con exponentes como Money. En este enfoque se ubica la teoría de las decisiones, el proceso administrativo, la administración por objetivos, la administración por proyectos, administración por sistemas, planeación estratégica y la corriente cuantitativa donde se ve en la administración una gran cantidad de toma de decisiones basadas en el análisis cuantitativo.

Los principios de cada escuela no son verdades absolutas exentas de críticas. Pero representan excelentes elementos para administrar científicamente; su desarrollo y mejoramiento dependen de la continuidad en su estudio y de su aplicación en la práctica profesional, con una relación dialéctica y constante.

1.3.3 Ciencia de la Administración.

El ser humano ha buscado dar respuestas a lo que acontece a su alrededor con el fin de mejorar su nivel de vida o por curiosidad. Los primeros seres humanos, tal vez, dirigían sus ideas hacia el entendimiento de fenómenos naturales porque de eso dependía su sobrevivencia. El conocimiento se iba acumulando y surgían ideas más avanzadas. Las explicaciones iniciales aumentaron o fueron sustituidas por otras más cercanas a la realidad, pero no dejaban de ser empíricas, porque su búsqueda era asistemática o espontánea. El conocimiento ordinario y no especializado dio origen a la ciencia. La diferencia entre el conocimiento común y la ciencia es que "Los enunciados científicos, igual que los de la experiencia común, son opiniones, pero opiniones ilustradas y fundadas en vez de argumentos arbitrarios o charlas insusceptibles de contratación o prueba"¹⁶.

La primera característica de la ciencia parte de la idea del método. Este se considera como "El conjunto de reglas y procedimientos a seguir para expresar o hacer algo en forma ordenada; igualmente se le puede interpretar como el curso lógico de los actos necesarios

¹⁶ Bunge Mario. La Investigación Científica. México, Editorial Ariel, 1983, p. 21.

para efectuar una acción de mejor manera¹⁷. Procediendo metódica y ordenadamente se logran objetivos de manera eficiente. El Maestro Ramiro Carrillo Landeros defiende la cientificidad de la administración con base en los siguientes argumentos:

- Las características de toda ciencia son objetividad, racionalidad, sistematización y verificación de los conocimientos inherentes a su campo de acción, en este sentido, la administración desprende sus conocimientos de una realidad que se convierte en su contexto más importante y trata de captar fidedignamente sus propiedades, relaciones, vínculos y leyes que la rigen, satisfaciendo con propiedad el requerimiento de la objetividad.
- Es racional porque de acuerdo con la realidad imperante propone y formula postulados que puede fundamentar en la práctica y permiten conseguir determinados fines.
- Es sistemática porque sus principios y enunciados integran de manera lógica un cuerpo teórico de conocimientos (Teoría de la Administración), que pueden ser comprobados y verificados en la práctica contrastándolos y adecuándolos con los hechos reales
- A pesar de ser una ciencia joven en constante proceso de integración, tiene un campo de acción muy amplio que facilita su interpelación permanente con otras ciencias.
- Su objeto de estudio consiste en orientar las actividades y esfuerzos de un grupo de individuos que se organizan con un propósito común, el cual sería imposible lograr individual y aisladamente.

El Maestro Carrillo concluye que los principios de esta ciencia pueden ser aplicados en el ámbito público y en el privado con los mismos resultados. Cualquier investigación con carácter de científico, debe utilizar el método general de la ciencia, pero dependiendo el asunto a tratar, se utilizan métodos y técnicas diferentes. No son las mismas técnicas que utilizan un químico o un arquitecto que las que utiliza un administrador público.

¹⁷ Carrillo, Op. Cit., p.41

1.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Para la realización del bien público por parte del Estado es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se genera con la acción del gobierno en la dirección y orientación de los órganos públicos, la administración pública y la voluntad de los gobernados para ser ordenados. Para realizar una relación integral entre los conceptos Estado, Gobierno y Administración Pública es posible afirmar que si el gobierno es el Estado en acción, entonces, la Administración Pública es el gobierno en acción. El criterio más sencillo para definirla es el que la explica como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado. Sin embargo existen otros enfoques que la definen como:

- Conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de las instancias del gobierno: federal, estatal y municipal; y de las diferentes entidades públicas como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.
- El enfoque estructural la define como la agrupación e integración de las dependencias y entidades tuteladas por el Poder Ejecutivo y constituyen los medios para conseguir los propósitos del Estado.
- El criterio formalista la explica como una estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado a partir de disposiciones jurídico-administrativas que la sociedad comparte y acepta.
- Es un cuerpo teórico de conocimientos sobre todo el contexto general de las unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno

En su forma general, la administración pública esta integrada por dos elementos. El primero es un conjunto de unidades y estructuras que integran a la administración pública centralizada y paraestatal cuyas actividades fundamentales son las referentes al mantenimiento del orden público, la satisfacción de las necesidades de la población y la conducción del desarrollo económico. El otro elemento lo constituye el bagaje teórico de la ciencia de la administración. Siendo coherentes con nuestro campo de estudio en materia de Ciencia Política y Administración Pública, la política determina los fines, objetivos y metas,

mientras que la administración pública proporciona los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la administración provee. La administración pública encuentra su razón de ser en el servicio público canalizado a la ciudadanía, con honestidad, responsabilidad y compromiso.

1.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"¹⁸ En lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art.1) establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 90.
* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículos 1,2,3,9 y 26.

Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos.

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1.6 MANUALES ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

1.6.1 Dependencias Técnico- Normativas.

Los métodos de análisis para la Administración Pública en el nivel Federal se iniciaron de manera sistemática con la creación de los órganos de naturaleza técnico normativa a partir del año 1946, en que se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que derogaba la del 30 de diciembre de 1939, en la cual se erigía la Nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con facultades para coordinar el mejoramiento administrativo y sugerir al jefe del Ejecutivo las mejoras, para lo cual se creó la Dirección Técnica de Organización.

En el sexenio 1958-1964, a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se facultó a la Secretaría de la Presidencia para promover las adecuaciones administrativas en el sector público Federal, lo que se instrumentó hasta el siguiente período de gobierno. En el sexenio 1964-1970, la Secretaría de la Presidencia creó la Comisión de Administración Pública, en abril de 1965, que funcionó hasta 1970, donde la sustituye la Dirección de Estudios Administrativos. En el sexenio 1970-1976, la Dirección de Estudios Administrativos es elevada a Dirección General dentro de la propia Secretaría de la Presidencia, la cual desaparece con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), conforme al Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

En el sexenio 1976-1982, por acuerdo presidencial, fue creada la Coordinación General de Estudios Administrativos con dependencia en línea de asesoría de la Presidencia de la República, la que funcionó en todo ese período de gobierno. Para el sexenio 1982-1988 entraron en vigor reformas a la LOAPF conforme a las cuales la Secretaría de Programación y Presupuesto incluyó en su Reglamento Interior la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, misma que desapareció y transfirió a la Dirección General del Servicio Civil las atribuciones para promover y evaluar estudios referentes a optimizar o

Cambiar las estructuras y funciones de las dependencias o entidades. En esta misma reforma fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como apoyo del titular del Ejecutivo para la coordinación, seguimiento y control del proceso de simplificación administrativa. Sin embargo, con el fin de acceder a la modernización administrativa, la Contraloría General de la Federación pasa a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en coordinación con la Secretaría de Hacienda se encargarían de la búsqueda de dicha modernización en el sexenio salinista (1988-1994).

En el sexenio zedillista se crea el PROMAP 1995-2000, el cual, apuntó como necesario: el mejoramiento de la organización, métodos y procesos de la administración pública, así como la adecuación del marco normativo, cuyo fin era acelerar las transformaciones que exigían la modernización y el desarrollo permanente de las Instituciones Públicas. En el presente sexenio (2000-2006), existen elementos de coordinación, pero no existe una reforma sobresaliente en materia de modernización administrativa en lo correspondiente a organización, métodos y estructuras. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo pasó a ser la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, las funciones sustantivas son las mismas y fuera del cambio de nombre no hay un avance o modificación en cuanto a su acción.

1.6.2 Unidades de Asesoría Interna.

Los planteamientos efectuados por la Comisión de Administración Pública en su Informe sobre la Administración Pública en 1967, donde recomendó la creación de Unidades de Organización y Métodos, se instrumentó en 1971 con el Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal, en el cual también se ordenó la creación, tanto en dependencias como en entidades, de las Comisiones Internas de Administración, a las que posteriormente se les agregaría "y Programación".

Las Unidades de Organización y Métodos basándose en lineamientos generales y guías técnicas emitidas por la Dirección General de Estudios Administrativos y después por la Coordinación del mismo nombre, se abocaron al análisis de las estructuras, funciones, actividades y operaciones administrativas, cargas de trabajo, sistemas y procedimientos de

apoyo y operativos. así como a la colaboración en todas las áreas asesorando y dictaminando técnicamente su funcionamiento en el sector público federal. También las Comisiones Internas de Administración y Programación, como órganos de vida intermitente en línea de asesoría, tenían la facultad de revisar y proponer en niveles superiores los trabajos de análisis administrativos y aún ellas mismas realizar esos análisis en forma general.

Las Unidades de Organización y Métodos y las de Programación eran los órganos asesores que apoyaban la reforma administrativa y las Comisiones Internas de Administración y Programación eran los órganos para la aprobación, autorización y evaluación de las acciones de reforma y modernización administrativa.

Las Unidades de Organización y Métodos, las de Programación y las Comisiones Internas de Administración y Programación constituyeron la terna de órganos asesores internos en las dependencias y entidades para las diversas áreas y puestos administrativos que las integran, observando las técnicas y métodos aplicables a la base administrativa, aún cuando dichas unidades en la actualidad se estén fusionando, subsisten las bases en los acuerdos que las crean para que continúen desarrollando las funciones originales.

1.6.3 Las Unidades de Organización y Métodos o equivalentes.

Para llevar a efecto todo proceso organizativo en una Institución, es necesario contar con personal calificado y especializado en el manejo de todos los instrumentos de análisis administrativo, así también se debe contar con un espacio físico en donde llevar a cabo sus funciones. A las personas se les denomina Analistas y Unidad de Organización y Métodos o equivalente, al lugar donde desarrollan su trabajo.

El Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1971, estableció las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas, determinó que en todas las entidades del sector público Federal se establecieran Comisiones Internas de Administración (CIDA), posteriormente llamadas Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), presididas por los titulares o por aquellos funcionarios en los que se delega autoridad suficiente para la planeación y ejecución de las reformas internas de su dependencia y que

se crearán Unidades de Organización y Métodos (UOM) encargadas de analizar y promover medidas de racionalización administrativa, incidiendo desde entonces en buena medida en los manuales administrativos en la Administración Pública; además, que operarán como órganos asesores de los funcionarios que tuviesen a su cargo introducir las reformas y las actualizaciones "microadministrativas" por corresponder al ámbito y responsabilidad internos de cada entidad.

Deberían ser el enlace y apoyo de las reformas de carácter macroadministrativo (que atañen a dos o más entidades). De esta manera las UOM son una de las bases fundamentales para promover el constante perfeccionamiento de la Administración Pública.

El objetivo de las UOM o equivalentes es contribuir al mejoramiento administrativo de las entidades y dependencias, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia y eficacia del sector público. Llevan a cabo como función general, el estudio y análisis de la organización y los métodos de trabajo de la dependencia con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia para alcanzar los objetivos que tenga establecidos, mediante el aprovechamiento racional de recursos humanos, materiales y financieros de que se dispone. Por ello es prioritario cumplir con los siguientes rubros:

- Estudiar y analizar permanentemente la estructura y funcionamiento de la entidad o dependencia
- Proponer, y en su caso, adaptar los sistemas administrativos y las modificaciones que permiten elevar su eficiencia.
- Diagnosticar sobre los métodos de operación y los sistemas de información.
- Diseñar los sistemas más eficientes y comparar las distintas opciones para seleccionar la más adecuada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos (en coordinación con las Unidades de Sistematización de Datos ó Sistemas)
- Formular los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observar su aplicación y mantenerlos actualizados.

- En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes adecuar la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas.
- Asesorar a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.

Los medios de análisis administrativo que se requieren para estudiar la estructura y funcionamiento de una entidad o dependencia, estarán condicionados al grado de desarrollo tanto en las Unidades de Organización y Métodos o equivalentes, como de la Institución a la cual sirven. Las técnicas más elaboradas no serían aplicables, de manera general, en una organización que no tuviera las condiciones adecuadas.

Las técnicas e instrumentos de trabajo de la UOM o equivalentes, que utilizan para todo proceso organizativo o reorganizativo son entre otras: los organogramas, los diagramas de flujo, los cuadros de distribución del trabajo, el análisis de puestos, el análisis y diseño de formas, la investigación documental, las entrevistas y cuestionarios. También se podrán emplear las técnicas aplicables a la medición del trabajo, la distribución del espacio y la utilización del mobiliario y el equipo de oficina.

Hoy en día las UOM o equivalentes son áreas de Organización y Procedimientos, de Organización y Programación, de Innovación y Calidad, etc. Además se recurre al estudio interdisciplinario para resolver los problemas administrativos. Asimismo se introduce el enfoque de sistemas y el equipo electrónico para el procesamiento de datos, pues el desarrollo de un sistema de información auxilia a todos los niveles de la organización para tomar decisiones a una mayor velocidad.

1.6.4 Los Manuales Administrativos con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2003.

Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Artículo 19. El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Para llevar a cabo esta disposición, las dependencias encargadas de la vigilancia, control y evaluación serán: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, hoy denominada Secretaría de la Función Pública). En este sentido, la LOAPF establece en el:

Artículo 31, fracción XXIV, "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde... Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; .

Fracción VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

Fracción VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

Fracción VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;...

Fracción XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos...

Tomando en cuenta que el proceso de auditoría, control y evaluación se lleva a cabo por medio de las normas establecidas, los manuales administrativos son un instrumento de auditoría y control en las organizaciones.

1.7 MANUALES ADMINISTRATIVOS.

Los manuales administrativos son una valiosa herramienta técnica que, coadyuva a lograr una adecuada sistematización de los procedimientos administrativos de la organización.

1.7.1 Definición de Manual.

Documento elaborado sistemáticamente en el cual se indican las actividades, a ser cumplidas por los miembros de un organismo y la forma en que las mismas deberán ser realizadas, ya sea conjunta ó separadamente. Con el propósito de ampliar y dar claridad a la definición, se citan algunos conceptos de diferentes autores:

Duhalt Krauss Miguel A. Lo define como, "Un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y procedimientos de una empresa, que se consideran necesarios para la menor ejecución del trabajo".

Para Terry G.R.: "Es un registro inscrito de información e instrucciones que conciernen al empleado y pueden ser utilizados para orientar los esfuerzos de un empleado en una empresa".

Continolo G. Lo conceptualiza como: "Una expresión formal de todas las informaciones e instrucciones necesarias para operar en un determinado sector; es una guía que permite encaminar en la dirección adecuada los esfuerzos del personal operativo".

Como el objetivo de la presente investigación está enfocado hacia los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, se hará mayor énfasis y

posiblemente se omitirá mencionar otros tipos de manuales administrativos, que igualmente son de gran importancia en una organización.

1.7.2 Antecedentes.

El uso de los manuales, de que se tenga registro, data de los años de la segunda guerra mundial, en virtud de que en el frente se contaba con personal no capacitado en estrategias de guerra y fue mediante los manuales como se instruía a los soldados en las actividades que deberían desarrollar en campaña. Los primeros intentos de manuales administrativos fueron en forma de circulares, memorándums, instrucciones internas, etc., mediante los cuales se establecían las formas de operar de un organismo; ciertamente estos intentos carecían de un perfil técnico, pero establecieron la base para los manuales administrativos.

1.7.3 Objetivos.

Considerando que los manuales administrativos son un medio de comunicación de las políticas, decisiones y estrategias de los niveles directivos para los niveles operativos, y dependiendo del grado de especialización del manual, podemos mencionar los siguientes objetivos:

- Presentar una visión de conjunto de la organización (manual de organización).
- Precisar las funciones de cada unidad administrativa (manual de organización).
- Facilitar el reclutamiento de personal (manual de organización).
- Presentar una visión integral de cómo opera la organización (manual de procedimientos).
- Precisar la secuencia lógica de las actividades de cada procedimiento (manual de procedimientos).
- Precisar la responsabilidad operativa del personal en cada unidad administrativa (Manual de procedimientos).
- Precisar expresiones generales para llevar a cabo acciones en cada unidad administrativa (manual de políticas).
- Precisar expresiones generales para agilizar el proceso decisorio (manual de políticas).
- Facilitar la descentralización, mediante lineamientos para los niveles intermedios en la toma de decisiones (manual de políticas).

- Precisar funciones, actividades y responsabilidades para un área específica (manual por función específica).
- Servir como medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso facilitando su incorporación al organismo (manuales administrativos).
- Proporcionar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales (manuales administrativos).

CAPÍTULO 2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURAS.

Las tareas cotidianas en los procesos administrativos y tecnológicos se transforman en rutinas que al paso del tiempo modifican el desempeño mismo de las tareas, el creciente grado de especialización, como consecuencia de la división del trabajo, hace necesario el uso de una herramienta que establezca los lineamientos en el desarrollo de cada actividad dentro de una estructura *organizacional*. Así pues, los manuales administrativos representan una alternativa para este problema, ya que son de gran utilidad en la reducción de errores, en la observancia de las políticas institucionales, facilitar la capacitación de nuevos empleados, proporcionar una mejor y más rápida inducción a empleados en nuevos puestos, así como facilitar la comunicación formal entre los miembros de la organización.

La efectividad de los manuales administrativos radica en el análisis de cada proceso, actividad, función y tarea. Ya que esto permite una elaboración precisa de cada manual, logrando con ello que el usuario encuentre una guía para la solución a sus problemas sin necesidad de consultar a los niveles superiores. El objetivo de ésta investigación es dar un panorama general de las bases para la elaboración de los manuales administrativos, así como una guía práctica para que puedan ser desarrollados, proporcionando una idea mediante el ejemplo que facilite su diseño e implementación.

La competencia existente y la demanda creciente de bienes y servicios, provocan que las organizaciones se preocupen cada vez más, por eficientar los procedimientos administrativos, los procesos productivos y en general las estructuras organizacionales. Las empresas conscientes de que el trabajo humano organizado y tecnificado es la base de la "eficiencia" en sus actividades, independientemente de su naturaleza (fabriles, comerciales, universitarias, bancarias, hoteleras, gubernamentales, etc.), han puesto especial interés a la "organización" como parte fundamental del proceso administrativo.

2.1 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

2.1.1 Importancia de la Organización.

La organización ha existido siempre, desde que se integró el primer grupo de hombres para cazar, edificar viviendas y combatir. Construir las grandes obras de la antigüedad, tales como las pirámides de Egipto y las de los Aztecas, los jardines colgantes de Babilonia, requiriendo de la organización de inmensas fuerzas de trabajadores. La organización penetra en muchas de las formas de la actividad humana, porque la mutua dependencia de los individuos y la protección contra amenazas, fomentan una intensa actividad organizativa en la humanidad a través del tiempo. Los gobiernos, los ejércitos y las instituciones han estudiado la organización, con el fin de mejorarla ó de utilizarla mejor. La organización es una parte importante del proceso administrativo y son muchas sus aportaciones en el área administrativa.

La creciente planeación sistemática de la organización administrativa se desarrolló durante la revolución industrial. La experiencia del pasado y las ideas de especialistas que ejercen sus actividades de manera práctica crearon una serie de conocimientos sobre organización que permiten a quienes hacen uso de ellos, resolver problemas administrativos con un éxito mayor.

Es notoria la multiplicidad de reglamentos y normas a las que se sujetan las personas que dictan procedimientos y sistemas, y reciban informes en las oficinas principales que se hallan cada vez más lejos del "pulso de la situación". Esta situación introduce en sí misma al especialista staff o a los cuerpos multidisciplinarios, posiblemente, con largas cadenas de mando detrás de ellos y se genera el dilema entre la posición del asesor con el personal de cada área y la necesidad de lograr que sus ideas se acepten y se lleven a cabo. Por otro lado, se requiere una reestructuración sistemática de la organización con la finalidad de que el mando superior tenga éxito a través de la delegación de las facultades y de la toma de decisiones trascendentales y prioritarias. Sin embargo, es de gran importancia que el acto de organizar dé como resultado una estructura funcional, operativa y racional, que pueda considerarse como el marco de trabajo que retiene unidas las diversas funciones de acuerdo con un esquema que sugiere orden y relaciones armoniosas, en otras palabras, una parte de importancia de la tarea de organizar es armonizar a un grupo de personalidades distintas.

2.1.2 Planificación de la Organización.

La planificación de la organización puede proporcionar la base para calcular los recursos y requerimientos humanos, y de esta manera permitir que la Institución mejore su sistema de sucesión y reemplazo de funcionarios, y además, que ofrezca mejores oportunidades de ascenso a empleados jóvenes y especialistas. Planificar la organización puede ayudar a identificar a las personas con los objetivos de la Institución y contribuir a mejorar las relaciones humanas. Ayuda a remediar algunos de los males comunes: reducir o eliminar la duplicación del esfuerzo (generando un ahorro en potencial humano); prescindir del "papeleo" (acortando las líneas de comunicación y asignando responsabilidades y autoridad definidas); puede mejorar la coordinación entre diferentes funciones (tales como las relaciones entre ingresos y egresos); eliminar funciones innecesarias (frenando la tendencia de supremacía por contar con un numeroso personal bajo sus órdenes, o mejorar aún, mediante la excesiva rendición de cuentas); eliminar la fricción (reduciendo el número de niveles administrativos y mediante la asignación de deberes claros, lógicos y definidos); puede tender a reducir errores, situando la facultad de toma de decisiones más cerca de los problemas; puede mejorar la especialización y equilibrar la expansión de diversas funciones de la administración.

La planificación de la organización proporciona elementos de adaptación y mejora continua, con el fin de enfrentar los cambios de personas, recursos, tecnología y circunstancias extraordinarias. Ayuda a mantener en equilibrio las unidades administrativas evitando el esfuerzo excesivo o deficiente entre las áreas de la Institución. "La necesidad de planear la organización varía no sólo de acuerdo con la importancia de los factores ya enumerados, sino con la naturaleza de los objetivos de la Institución."¹⁹ En resumen, "Una Institución no puede ocupar permanentemente niveles de efectividad más elevados que aquellos determinados claramente por la capacidad de sus funcionarios...es evidente y no comprendido en general, que la influencia de una organización superior sobre las habilidades de empleados mediocres puede levantar a la Institución a niveles que de otro modo no serían accesibles".²⁰

¹⁹ Dale, Ernest. Cómo Planear y Establecer la Organización de una Empresa. México, Editorial Reverte Mexicana S.A., 1970 p. 3.

²⁰ *Ibidem*, p. 5-7

2.1.3 Características de la Organización.

1. Es un proceso de orden. Le corresponde establecer, mantener y perfeccionar una estructura o sistema de relaciones de trabajo del personal dentro de una Institución. Se lleva a cabo de manera continua de acuerdo con los requerimientos, las circunstancias, las personas y el medio ambiente. Así pues, la organización es dinámica, sin embargo, la estructura resultante es estática, esto es, refleja a la organización solamente en un momento dado del tiempo.
2. Es la determinación de deberes del o al personal para obtener las ventajas de fijar responsabilidades y de la especialización mediante la subdivisión del trabajo.
3. Es un plan para integrar o coordinar de la manera más eficaz las actividades de cada parte de la Institución, a fin de que se establezcan y mantengan las relaciones apropiadas entre las diferentes unidades de trabajo, y para que el esfuerzo total del personal del organismo ayude a alcanzar sus objetivos.
4. Es un medio para lograr un fin. La buena organización debe ser uno de los instrumentos para la realización de los objetivos, pero no debe convertirse en un objetivo en sí mismo.

De lo anterior se puede inferir, que la organización constituye una etapa esencial de la Administración y del Proceso Administrativo, ya que refleja su mecánica y su dinámica, en tanto que define su estructuración y sienta las bases de su funcionamiento.

2.2 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

Existen diversas definiciones de los conceptos "estructura" y "organización" (lo cual dificulta precisar estos términos), así como el precepto que define a la estructura organizacional; las definiciones que se consideran las más completas son las siguientes:

Estructura. Es una herramienta metodológica, un método al cual se recurre para describir marcos normativos, o sea, modelos formales por medio de los cuales, se busca un adecuado grado de eficiencia y eficacia en las operaciones y resultados.

Organización. Es la estructura planeada para establecer patrones de relación entre los componentes encargados de alcanzar los objetivos.

Estructura Organizacional. Modelo que representa y describe las relaciones estables entre los miembros de la organización y que a la vez sirve para limitar, orientar y anticipar las actividades organizacionales, con el propósito de elevar la efectividad en las operaciones y resultados.

2.2.1 Estructuras Organizacionales Formales.

Una organización formal es la constituida por un ordenamiento oficial para lograr objetivos determinados, en ocasiones es considerada como una jerarquía de puestos; existen cuatro componentes básicos en la organización formal:

- El trabajo, el cual es divisionado.
- Las personas que son asignadas y ejecutan este trabajo divisionado.
- El ambiente en el cual se ejecuta el trabajo.
- Las relaciones entre las personas ó las unidades: trabajo-personas.

Lo anterior se entiende mejor con los siguientes razonamientos: 1) el trabajo es demasiado para que lo ejecute una sola persona y debe dividirse para que sea ejecutado por varias, 2) la complejidad del trabajo requiere que éste sea dividido, y 3) el deseo de lograr las ventajas de la especialización, sin dejar de mantener un sano equilibrio en la división para no crear un ambiente de insatisfacción en el trabajo.

2.3 MODELOS DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES.

En términos generales un "modelo" es la representación de alguna cosa, ó como lo definió Jorge Etkin. "En el sentido más general se llama modelo a un conjunto de elementos, sean éstos materiales, símbolos gráficos, ideas ó palabras que son utilizadas para representar un fenómeno real con una finalidad práctica"; se pueden clasificar los modelos de estructuras organizacionales en cuatro clases ó tipos fundamentales:

2.3.1. Estructuras Monofuncionales.

Se caracteriza por la concentración de la autoridad en una persona ó grupo de personas que son, en la mayoría de los casos, directivos de la Institución, que se ocupan de la totalidad de las decisiones y funcionamiento de la estructura organizacional (figura 2.3.1)

2.3.2. Estructura Jerárquica.

También conocida como departamentalización funcional, es la más difundida y utilizada ya que representa a la organización estructural. Esta estructura, se podía llamar tradicional ya que predomina en la mayor parte de las organizaciones tanto privadas como públicas, se fundamenta en los principios de la teoría clásica (figura 2.3.2)

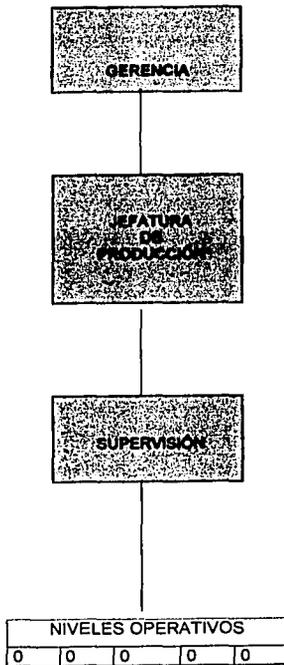
2.3.3. Estructura Descentralizada.

Este modelo es una evolución y una variación del modelo jerárquico y funcional que se describió en el inciso anterior, entre sus características se encuentra la toma de decisiones confiada a una pluralidad de divisiones autónomas con base en líneas de productos y/o territorios, quedando las decisiones estratégicas a los altos niveles y las decisiones tácticas a las divisiones autónomas, se incrementan los órganos de asesoría para los altos niveles.

2.3.4. Estructuras No Piramidales.

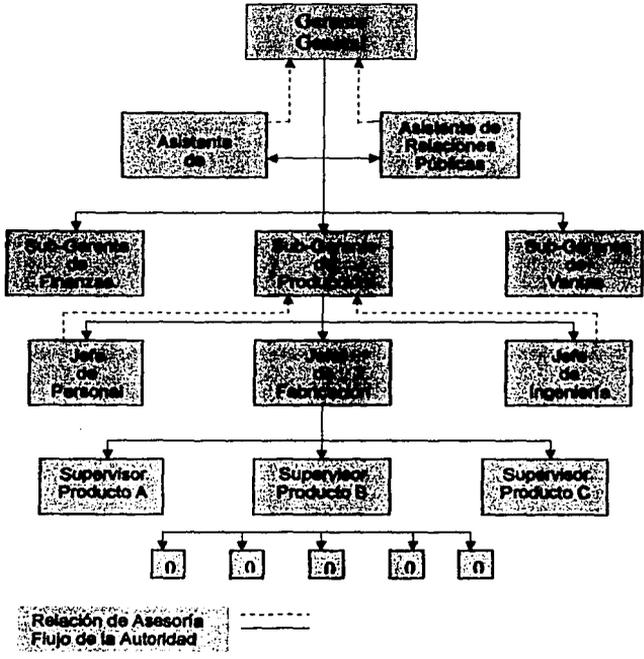
Son estructuras surgidas de las limitaciones de las estructuras piramidales ante los retos de organización de los grandes organismos, estas estructuras están basadas en matrices las cuales se forman con las líneas verticales de la autoridad y la línea horizontal de la responsabilidad sobre un proyecto específico, en la intersección de las líneas se da una contribución o apoyo de carácter funcional, ya que por ejemplo, el gerente de finanzas apoya en esa área de especialidad al responsable de un determinado proyecto, en el cual, el mismo gerente conserva la autoridad sobre todo el proceso. Por esta razón son también conocidos como "matriciales, por equipos ó por proyectos" (figura 2.3.4)

FIGURA 2.3.1. Organograma de Estructura Monofuncional.



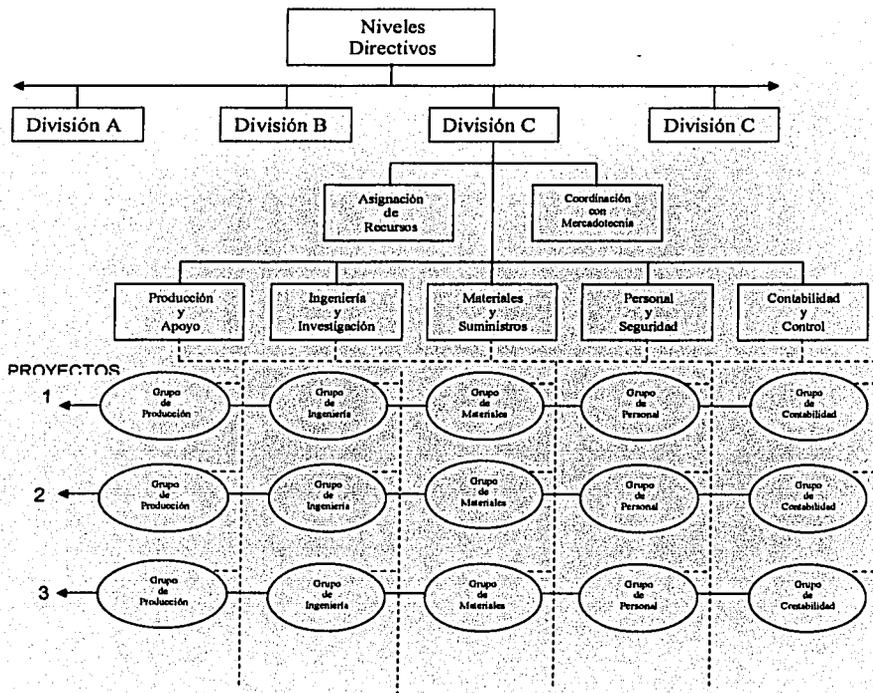
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Figura 2.3.2 Organograma de Estructura Jerárquica.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Figura 2.3.4 Organograma de Estructura No Piramidal.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4 LAS RELACIONES EN LA ORGANIZACIÓN.

Es importante para la elaboración de los manuales administrativos, el análisis detallado de las relaciones organizacionales, pues éstas son en sí, las que a través de los manuales, se norman y se regulan para la consecución de los objetivos de la estructura. El conocimiento de las relaciones puede dar al analista un panorama claro sobre el cual debe elaborar los manuales administrativos. Hay varios tipos de autoridad. Se emplean para hacer factible el funcionamiento de la organización formal. Los líderes o dirigentes necesitan distintas facultades para la toma de decisiones, hacer que los esfuerzos del grupo tengan significado y sean efectivos para alcanzar los objetivos específicos. Estos tipos de autoridad, que se extienden por toda la estructura de la organización, dan origen a varias relaciones entre directivos y unidades organizacionales.

2.4.1 Las Relaciones Formales.

Se consideran así a las relaciones que se dan dentro de la estructura organizacional, y que permiten efectuar las funciones y actividades, establecen la autoridad y las jerarquías, o sea, las relaciones entre superiores y subordinados, entre personas del mismo nivel ó en el departamento en niveles diferentes, entre personas que pertenecen a la empresa y quienes están fuera de ella. Las relaciones de autoridad de superior a subalterno, por medio de las cuales aquél delega autoridad en éste, quien a su vez la delega a otro, y así sucesivamente forman una línea que va desde la cima hasta el fondo de la estructura orgánica.

La autoridad así formada da origen a la expresión "autoridad de línea". Esta línea de autoridad consiste en una serie continua de escalones de autoridad ó rangos que constituyen las jerarquías existentes en toda clase de organizaciones. La autoridad lineal la comprende fácilmente el personal de una organización. Un mando superior ordena directamente a los subalternos; y ésta es la esencia de la autoridad lineal. Las relaciones de autoridad son entonces una línea directa entre el superior y los subalternos cada uno sabe de quién recibe ordenes y a quién debe informar.

Como apoyo a los niveles ejecutivos, existe la "autoridad staff". En la mayoría de las empresas, el empleo del término staff en las estructuras de organización puede deberse a la

necesidad de ayuda en el manejo de los datos necesarios para la toma de decisiones; es decir los funcionarios staff ayudan a los funcionarios de línea para que lleven a cabo sus funciones administrativas. Por esto se asigna frecuentemente a los funcionarios staff una "autoridad de ideas" y a los funcionarios de línea una "autoridad para dar órdenes" (figura 2.4.1)

2.4.2. Las Relaciones No Formales.

Son todas las establecidas entre las múltiples unidades de organización y que representan relaciones no marcadas ni vinculadas con la estructura organizacional, pero que representan un apoyo importante a las relaciones formales para conseguir los objetivos marcados.

2.5 ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y COTIDIANO EN LAS INSTITUCIONES.

Con el objeto de que exista un mayor entendimiento de la terminología utilizada en la elaboración de los manuales administrativos, en este apartado analizaremos los términos más usados en la formulación de estos:

2.5.1 Las Atribuciones.

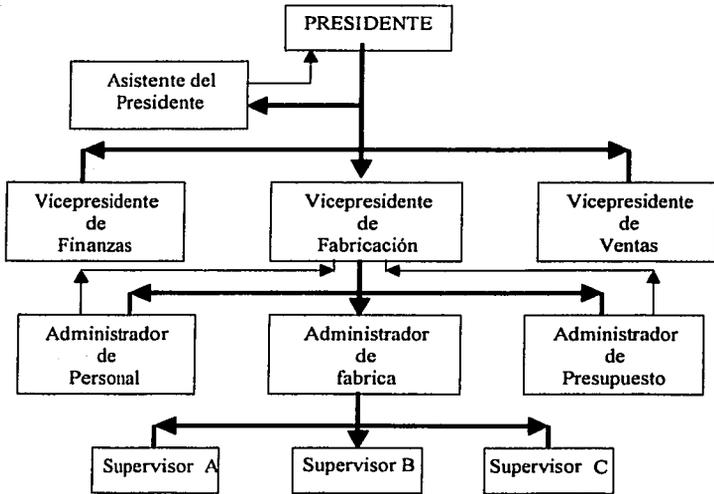
Son las disposiciones que se asignan para las unidades administrativas como competencias exclusivas, por medio de una orden superior. Los reglamentos interiores contienen y refieren:

1. El nombre del titular del Ejecutivo que expide el reglamento y los fundamentos legales que lo facultan para ello.
2. Los principales puestos públicos, áreas y unidades administrativas.
3. Las atribuciones de las unidades administrativas (LOAPF. Art. 18²¹). Dichas atribuciones y unidades administrativas son establecidas con base en un orden

²¹ **Artículo 18.** En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Figura 2.4.1 Autoridad lineal y staff

Como ejemplo de la interrelación de la autoridad lineal y la autoridad staff la podemos observar en el siguiente diagrama:



Flujo de autoridad de línea
Relación de staff

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

congruente que les permita desarrollar y cumplir con el despacho de los asuntos que les confiere la ley.

4. Las atribuciones de los titulares de las dependencias, incluyendo las no delegables, de los subsecretarios, oficiales mayores, jefes de unidad, contralores, directores generales y delegados especiales.

En las entidades, además de lo anterior, podrán incluirse las atribuciones de los titulares hasta el nivel de jefes de departamento, según la responsabilidad que se juzgue en los acuerdos internos.

Políticamente se definen las atribuciones para los principales puestos, desde nivel de Secretario de Despacho hasta Jefe de Departamento, a efecto de precisar las responsabilidades de quienes las ejercerán en las unidades orgánicas, ya que sin este requisito cabría la posibilidad de manejar diversos criterios para la coordinación de las atribuciones orgánicas y facultades entre el personal que integre los órganos y puestos principales. Las que corresponden a cada unidad orgánica, se establecen técnicamente observando el ámbito jurisdiccional que debe guardar una con otra, sin incurrir en duplicación, traslape, fraccionamiento, indefiniciones, concurrencia o concentración, entendiéndose por ello las siguientes definiciones técnicas:

Traslape. Es la invasión de atribuciones entre dos unidades administrativas, sin delimitar en forma precisa su competencia exclusiva para desarrollarla;

Duplicación. Sucede cuando a un órgano se le asigna una atribución propia de otro y al mismo tiempo ambos la desarrollan como acción sustantiva propia;

Indefinición. Son atribuciones que, estando dentro de un área corresponden por su naturaleza a otra, originando duplicación o traslape; y

Fraccionamiento. Atribuciones que se encomiendan a varios órganos para su ejecución, rompiendo con ello el proceso unitario que conviene para su desarrollo.

Para no caer en estas deficiencias es conveniente que prevalezca frente a tales criterios el aspecto de evaluación en la asignación de las competencias, previendo para cada una la posibilidad de retroalimentarse, sin ser juez y parte en el proceso.

2.5.2 La Base Administrativa.

La base administrativa es el fundamento en el cual se apoya el Titular del Poder Ejecutivo Federal para desarrollar el plan de su gobierno y es la ley, la orden para la acción, la realidad que hace posible el pensamiento político de gestión gubernamental en nuestro régimen de derecho. La norma superior en dependencias y entidades es su reglamento interior, del cual se dice que "...es fuente de Derecho Administrativo (y) conforma la actuación de la administración pública"²² y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para entrar en vigor deberá ir firmado por el secretario respectivo (Art. 13), a fin de que el Presidente de la República los expida (Art. 18). El reglamento interior es en dependencias y entidades la norma de carácter y naturaleza superior en el que se asientan las bases de ejecución en forma ordenada de las competencias asignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los conceptos técnico-jurídicos manejados en los reglamentos interiores forman en el pensamiento abstracciones puras en cuanto no se enfrenten a la realidad, en tanto no se comprueben y desarrollen para dar cumplimiento a un propósito de gobierno, pero en la medida en que se ponen en práctica surge la administración, es decir, el pensamiento se convierte en acción, es aproximarse a servir con pasión al país conforme y de acuerdo con los compromisos contraídos en campañas de elección popular, así como por lo establecido en las atribuciones, competencias, convenios y objetivos institucionales que se han venido generando a través de nuestra historia.

En la dirección de dependencias y entidades, tanto a nivel de jefe como de subalterno, se requiere del conocimiento de las técnicas, los métodos y del funcionamiento administrativo que responda con certeza a las demandas de la sociedad y, asimismo se "... necesitan hombres de grandes capacidades, también se necesitan colaboradores fieles y obedientes

²² Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Editorial Talleres Gráficos Cervantina, S.A., 1963, p. 93.

que, por la modestia de sus dotes o por la índole de la función que desempeñen, no tengan que desplegar ninguna iniciativa en su trabajo (de naturaleza política, ya que). El trabajo en común es trabajo de coordinación y de colaboración, pero también de subordinación, de disciplina y de orden"²³. La base administrativa para realizar estos cometidos puede partir, por un lado, de lo que establece la Ley y el reglamento interior y, por el otro, de los métodos y técnicas idóneos empleados, que hayan dado resultados fructíferos en la práctica cotidiana, así como del uso del acervo del conocimiento académico y experiencias (en ocasiones) de otros países, "...no ha de ser descartada la indispensable vinculación entre los conocimientos académicos, las prácticas y las normas. La improvisación y el pragmatismo a ultranza no pueden (ni deben) tener ya cabida en un país con las características y la complejidad del nuestro".²⁴

2.5.3 Las Funciones.

Es a partir de la atribución contenida en el reglamento interior de donde se van a derivar funciones generales y, de estas, otras específicas para los órganos; las generales se establecen desde el órgano superior hasta el órgano de nivel último que se mencione en el reglamento interior. De las funciones generales serán formados los manuales de organización general, los cuales pueden ser elaborados por los asesores técnicos del titular de las dependencias y entidades, deben expedirse por el titular de la organización y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 19.

Las funciones específicas son asignadas a los órganos de nivel inferior, a partir de las funciones generales de los órganos y de las facultades de los titulares de los puestos que sean establecidos en el reglamento interior. De las funciones específicas serán constituidos manuales de organización específicos que serán aprobados, para que entren en vigor, por el responsable del área y autorizados por sus superiores inmediatos, aún de la comisión Interna de Administración y Programación (en caso de existir, o si no por una comisión similar) de la propia Institución, si así se considera necesario.

²³ Mallar y Cutó, José. Organización Científica del Trabajo. México, Editora Nacional, Edinal. S de R.L., 1963, p. 80.

²⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal. La Modernización de la Administración Pública Mexicana, s/f, p.1.

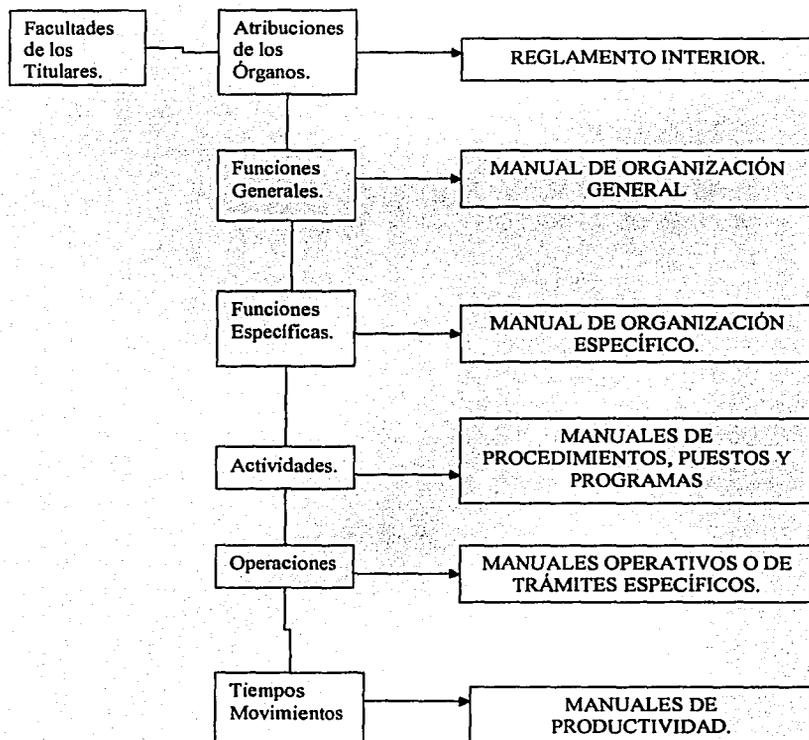
El funcionamiento de las unidades administrativas está sujeto a procesos sistematizados de actitudes, localización y acción de material, equipo y personal, de tal forma que se deben apegar a lo que recomienda la ciencia de la administración. A través de los manuales administrativos se tendrán medios de apoyo a la gestión de gobierno, ya que en ellos se registra en forma metódica y sistemática la información que se desea y conviene transmitir. En función de su análisis y aplicación, podríamos clasificarlos en microadministrativos, que refieren a una Institución y, macroadministrativos, que abarcan a todo el sector público, según se ha precisado en el proceso de reforma de la Administración Pública. Por su contenido, el análisis podrá constituir tantos como las materias que trate y por mencionar algunos tipos usuales de manuales administrativos tendremos los que refieran a la organización, normas, objetivos, puestos, historia, presupuestos y programas.

Partiendo de la idea original, en sentido de que la atribución es norma de derecho que emana y se sustenta en disposición superior, como es una ley, código, convenio, decreto, etc., así las funciones son derivadas de las atribuciones del órgano o de las facultades y obligaciones de los titulares de los puestos, por lo cual, en el aspecto administrativo se elaboran los manuales de organización, de puestos, etc. (figura 2.5.3) El elaborar o constituir funciones es relativamente fácil si las derivamos de las atribuciones, pero lo difícil radica en su agrupación para formar unidades orgánicas que sean consecuentes con lo que pretende la atribución y con lo que exige la realidad donde deberá operar el órgano o puesto. Es aquí donde el analista administrativo tomará en cuenta el proceso administrativo (planeación-organización-integración-dirección-control), corrientes políticas, experiencia administrativa aplicada y/o practicada, y antecedentes de lo que se pretenda solucionar a fin de sujetar en lo posible la función y actividades a las normas establecidas.

Como factores que ayudan a constituir funciones congruentes con la realidad en la que se pretende actuar y con la naturaleza del órgano, conviene tener presente que "la función siempre se asigna al órgano, para que las actividades que la componen sean ejecutadas por las personas que integran el órgano, en forma de labores individuales, aplicando el principio de división del trabajo"²⁵ y los o el objetivo por el cual se ha creado la unidad, en forma general y, en forma específica, a través del análisis de cada función, mismas que deberán de

²⁵ Duhalt Krauss, Miguel. Técnicas de Comunicación Administrativa. Manual para Jefes o Supervisores. México, UNAM, 1974, p. 24.

Figura 2.5.3. Nivel Conceptual y Documentos Administrativos.



ser visualizadas tomando en cuenta las posibilidades de empleo de recursos propios, así como de tiempo, espacio y el tipo de demanda planteada. Los objetivos pueden clasificarse por:

- El ámbito de aplicación en:

Generales. Involucran a toda una Institución u órgano, y

Particulares. Involucran a determinada unidad administrativa.

- Los participantes en:

Individuales. Refieren a las personas físicas, y

Colectivos. Los que refieren a grupos humanos.

- El tiempo en:

Corto Plazo. (Hasta un año)

Mediano Plazo. (De uno a cinco años)

Largo Plazo. (De cinco a diez años)

Cabe señalar que la clasificación por tiempo es una generalización, más no una regla tajante, ya que cada Institución determina cuál es su corto, mediano y largo plazo.

Dentro del proceso administrativo, que también es en sí un método para el posible análisis, encontramos al elemento o fase de la Organización, la cual se relaciona frontalmente con las funciones que tratamos. La organización es acción y efecto de organizar o bien, refiere el orden, la disposición de actividades jerarquizadas y "... expresado formalmente organizar es la distribución entre los empleados de la totalidad del trabajo por hacer, establecer la autoridad y responsabilidad relativas a cada individuo que se ponga al frente de cada componente del trabajo, y proporcione el ambiente de trabajo adecuado"²⁶ La impersonalidad

²⁶ Terry Ph. D. George R. Administración y Control de Oficinas. El Manejo Administrativo de la Información, México, Compañía Editorial Continental, S.A., 1980, p. 410.

del órgano hace necesario investirlo de elementos que le atribuyan caracteres propios de una unidad y que pueden ser:

- Sus objetivos.
- Las normas.
- Las atribuciones.
- Las funciones.
- Los recursos humanos, materiales y financieros.
- Los programas y presupuestos.
- El espacio físico o ámbito de acción.

De lo anterior se puede derivar que el órgano es una unidad administrativa de carácter impersonal al cual se le atribuye el ejercicio de algunas funciones, se le asignan recursos y determinado ámbito para sus acciones o funcionamiento, que deberá corresponder a un propósito.

2.5.4 Las Actividades.

En un nivel inferior a las funciones se ubican las actividades, cuya identificación permitirá buscar para encontrar el tipo de análisis a efectuar y el tipo de documento administrativo que se pueda generar; esto es, manual de organización, de procedimientos, de servicios, entre otros. En este nivel de acción administrativa el campo es tan vasto que da lugar a controles severos por parte de los ejecutivos ya que, por una parte, se presta a que cada empleado actúe según su parecer que no precisamente podría corresponder a la función y aún al interés del régimen y, por la otra, la actividad puede precisarse en actos muy concretos hasta cuantificarlos y medirlos en el tiempo, espacio y costos; una tercera posibilidad, es que a las actividades es factible relacionarlas en forma secuencial, para conocer los procesos que se siguen, a fin de dar cumplimiento al trabajo encomendado de manera exacta, a un nivel más directo que el de la función.

En este nivel de análisis administrativo se formulan los manuales administrativos de procedimientos, de acciones programáticas, de puestos, de políticas, de operaciones, etc.

Dentro de la información que puede servir para clasificar las actividades, tiene sin duda mucha importancia el estudio, investigación y análisis de los procedimientos, independientemente de la responsabilidad de cada titular de un puesto o bien, de los programas en vigor, son establecidos para cumplir con determinada labor y siempre se darán, o de otra manera no habría trabajo que hacer, excepto hacer como que se hace, sin hacer en realidad lo que se tiene encomendado en forma ordenada y secuencial.

En otras palabras, las actividades, son la cantidad de trabajo específico que, debe realizar una persona para realizar una o varias funciones, para un mejor entendimiento de este término y el de las funciones, se presenta un ejemplo práctico:

Función: compra de materiales.

Actividad: cotización de materiales.

2.5.5 Las Operaciones.

Las operaciones son acciones que se realizan a través de movimientos sincronizados para dar cumplimiento a tareas específicas, trámites secundarios de procedimientos, determinada fase de un proceso, o bien, desarrollar alguna actividad de un puesto, programa o función. Por medio de ellas se puede medir cada uno de los actos de los titulares de los puestos, aun cuando no sean muy mecanizados y repetitivos en el tiempo y espacio en el sector público, la tendencia natural ha sido medir el trabajo, la eficiencia del servidor público y sobre todo en los últimos años, ya que "... la maquinización (ha traído en) paralelo el estudio de los tiempos y movimientos del trabajador, con vistas a reducirlos en lo posible"²⁷, sobre todo en lo que queda del sector público paraestatal, donde la eficiencia era el principal elemento que se consideró para impulsar el desarrollo nacional.

Las operaciones pueden formar fracciones de procedimientos al describir, en determinados trámites, las acciones que se ejecutan, formando así, los manuales operativos de un trámite, que son expresiones muy sintetizadas y exactas de las actividades de los titulares de los puestos y que se dividen en forma ordenada en las diferentes operaciones. A cada una de

²⁷ Mollar y Cutó. Op. Cit., p.105.

ellas las integran los movimientos, como últimos elementos que conforman una acción, identificando un espacio y tiempo para ejecutarlos y teniendo como punto de referencia al cuerpo del empleado que efectúa los movimientos. Además, las computadoras y las operaciones que se llevan a cabo mediante ellas, son también un punto a considerar, por ejemplo, en el envío de mensajes por correo electrónico.

En el sector público nos podemos encontrar ante la falta de aplicación eficientista de la medición del trabajo, por juzgarse, quizá, que a la iniciativa privada corresponde su aplicación, sin embargo, dada la naturaleza mixta de la economía en nuestro marco jurídico, así como a la participación estatal en la generación de bienes y prestación de servicios para la población, hace necesario supervisar al personal, a través de técnicas idóneas de medición de los tiempos y movimientos que se emplean para su ejecución. La investigación administrativa por parte del analista encargado de dar solución a los problemas surgidos en el desarrollo de su trabajo o de alguna unidad administrativa que presente deficiencias en su funcionamiento, requiere del empleo de métodos idóneos para formular los planes de trabajo, así como de instrumentos y técnicas que le permitan desarrollarlos, por lo cual se detallará un método y algunas técnicas para la elaboración de manuales administrativos que se ajusten al quehacer administrativo, partiendo de ciertas bases teóricas y prácticas.

2.5.6 Las Responsabilidades.

Se puede definir a la responsabilidad como la obligación personal (por lo que no puede ser delegada) de responder por la ejecución de los deberes asignados, las responsabilidades se describen en los manuales de organización; los directivos deben participar en ello comenzando por formular sus responsabilidades, contribuyendo con esto a mantener la jerarquía y la disciplina.

2.5.7 La Autoridad.

Es el derecho de una persona a exigir de otra que cumpla con ciertos deberes. Este derecho se ve representado en los modelos de estructuras organizacionales formales, es decir, la autoridad moral. Es importante que la persona que ostenta la autoridad formal posea además autoridad informal ya que ésta permite que los subordinados acepten ambas. En conclusión,

la autoridad es el derecho a exigir un determinado comportamiento de los subordinados con base en el puesto formal; esta autoridad es impersonal y se deriva del puesto y no del individuo; en cambio la autoridad informal proviene de la capacidad y atributos personales (asesores, líderes, etc.)

2.6 LA DIVISIÓN DEL TRABAJO.

Data desde la historia del hombre mismo, pues ya en las primeras formas de agrupación se daba la distribución de tareas en la familia, la tribu, y en los primeros pueblos, así pues, el hombre ha comprendido que la organización de los grupos se basa en la división del trabajo. Los grupos de personas que trabajan juntas en forma participativa y coordinada logran mejores resultados en la obtención de sus objetivos a esto se le conoce como "sinergia". Se puede definir como "la separación y delimitación de las actividades con el fin de realizar una función con la mayor precisión, eficiencia y con el mínimo esfuerzo, dando lugar a la especialización en el trabajo". La representación gráfica de la división en el trabajo (organigramas) permite visualizar el grado de especialización de las áreas de la institución. La división del trabajo es el resultado de factores internos y externos, tales como:

- Necesidad de agrupar las distintas actividades.
- Aprovechar la especialización, la cual fomenta la productividad.
- El desarrollo tecnológico.
- El factor geográfico, que define tipo de trabajo para zonas en particular.
- Necesidad de eficientar los factores de la producción.

2.6.1 División del Trabajo Vertical.

Se basa en el establecimiento de líneas de autoridad y define los niveles que forman la estructura organizacional funcional; este tipo de división permite un mayor flujo de información y establece más claramente las líneas de autoridad.

2.6.2 División del Trabajo Horizontal.

Este tipo de división se fundamenta en el grado de especialización de las áreas, puestos y actividades. En ambos casos es importante contemplar dos requisitos:

Volumen de trabajo.

Estabilidad en el volumen de trabajo.

2.7 LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Las estructuras organizacionales también tienen un periodo de vida útil, el cual es determinado por factores internos y externos, que provocan su obsolescencia, ó en otros casos, el crecimiento de la misma estructura provoca su incapacidad para conseguir los objetivos para los cuales fue creada. Los síntomas que presentan las estructuras organizacionales para la iniciación de una reorganización son los siguientes:

Internos:

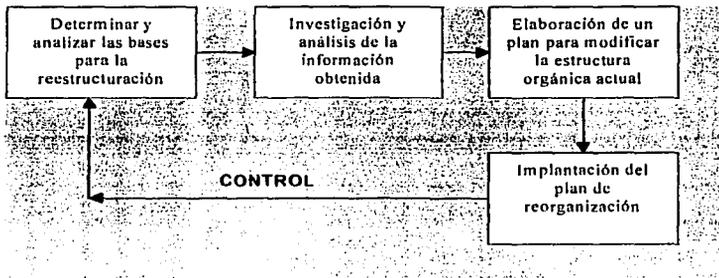
- Falta de claridad en los objetivos generales de la empresa, ó en los de las áreas en particular.
- Inadecuada división del trabajo.
- Problemas en la estructura organizacional.
- Tramos de control muy amplios.
- Deficiencia o falta de controles.
- Baja productividad.
- Crecimientos no programados.
- Problemática relación de trabajo.

Externos:

- Avance científico y tecnológico.
- Situación del mercado.
- Sistema político, económico, social y cultural.

Estos síntomas deben ser observados y valorados para tomar la decisión de implementar un proceso de reorganización, tarea que se sugiere, debe ser realizada por consultores ajenos al organismo pues su análisis y opinión contendrá mayor objetividad, experiencia y especialización. La información que se obtenga de este grupo de consultores, debe ser cuidadosamente analizada para establecer un proceso de reorganización ó en su caso el cambio total de la estructura organizacional.

En caso de existir la necesidad de implantar un proceso de reorganización, la representación gráfica de éste, sería la siguiente figura.



Dicho proceso estará supeditado a la eliminación de los problemas organizacionales, o síntomas como los llamamos en este capítulo, así pues el proceso será cíclico, cada que la organización presente problemática en sus actividades ó funciones. Los cambios y las mejoras de la estructura de la organización en sí, pueden llevar aparejados, desde una revisión completa en toda la institución, hasta la modificación de sólo un grupo de funciones o de una sola función o posición.

Es pertinente advertir que la mayor parte de los especialistas en organización creen que el planeamiento de una organización es un trabajo continuo; que la reorganización completa, suponiendo que se necesite, es sólo el primer paso, ya que debe haber modificaciones y ajustes continuos a medida que la institución crece y cambia. Se puede emprender un cambio en la organización porque se considera que hay deficiencias, carencias, exceso e

insuficiencias organizativas en la Institución que suelen ser indicadores de una organización pobre. Una lista de tales anomalías pudiera incluir lo siguiente:

- Lentitud en formular decisiones y en llevarlas a cabo. (demasiados "conductos", demasiado "papeleo").
- Errores graves y frecuentes en las decisiones.
- Delegación de diversas decisiones en jefes que no conocen los asuntos que se les encomiendan.
- Comunicación inadecuada.
- Facultades demasiado centralizadas para preservar la uniformidad de las políticas.
- Ausencias, elevada incidencia de enfermedades, tensión nerviosa, exceso de trabajo, aprovechamiento deficiente, descontento general.
- Choques interdepartamentales y personales.
- Falta de equilibrio y coordinación entre diversos departamentos.
- Control deficiente, falta de conocimiento de resultados, incumplimiento.
- Falta de objetivos definidos.
- Incapacidad administrativa.
- Falta de orden administrativo, entre otros.

La finalidad del presente apartado, es presentar y describir los instrumentos de organización más importantes de que se puede allegar todo analista para llevar a efecto todo proceso de reorganización administrativa y que son de incalculable valor y utilidad para el reorganizador administrativo. Entre tales instrumentos tenemos: el análisis de puestos, el manual de organización, el organigrama o gráfica de organización y el manual de procedimientos. Previamente se hará alusión al diseño organizacional, que quizá sea, el paso más importante en el proceso de organización de una institución.

2.7.1 Diseño de Organizaciones.

La estructura de la organización es un mecanismo proyectado para ayudar a lograr las metas de la Institución. Por pequeña que sea una organización, debe comenzar por definir sus objetivos, ya que los recursos son limitados y deben utilizarse eficazmente, si es que se

quiere que la Institución sobreviva y prospere. Esto requiere una formulación de objetivos y una asignación de responsabilidades, es esencial, incluso si la organización se compone de pocos hombres, porque ellos deben distribuir su tiempo tan eficazmente como sea posible.

El diseño de un nuevo sistema probablemente sea el paso más importante en el proceso de reorganización de una institución. La construcción de la organización ideal debe comprender lo mejor que se haya escrito sobre la materia y adaptable a las necesidades de la Institución. El empleo del término "ideal", no está referido en el sentido de construir una organización cien por ciento eficiente, "perfecta", sino más bien está referido al contraste con la organización actual.

Lo fundamental para el diseño de la organización es el conocimiento actual de la Institución. Sin la comprensión general y específica de la situación presente y una buena comprensión de los requerimientos del sistema futuro, la posibilidad de que el sistema propuesto sea bueno se reduce en forma considerable. El diseño de organización implica fundamentalmente establecer la interrelación que presentan los principios de organización al desarrollo del nuevo sistema. La finalidad de estos "principios" ha sido guiar a los demás en la organización y en la forma de crear buenos sistemas de organización.

Lyndal F. Urwick estableció un conjunto de principios fundamentales en 1938, que aún son considerados como una de las principales guías para el establecimiento de una correcta organización.

- 1.- La organización debe ser una expresión de objetivos.
- 2.- La especialidad individual, el desarrollo de funciones particulares, deben ser requeridos en lo posible
- 3.- La coordinación de personas y actividades y la unidad en el esfuerzo, son propósitos básicos de toda organización.
- 4.- La autoridad suprema debe descansar en el ejecutivo, en el jefe más alto con líneas claras de autoridad para cada una dentro del grupo.
- 5.- La definición de cada puesto, sus diferencias, su autoridad, responsabilidad y relaciones, deben ser establecidas por escrito y puestos en conocimiento de todos los miembros del grupo.

6.- La responsabilidad del superior por lo que respecta a la actuación de sus subordinados, es absoluta.

7.- La autoridad debe tener una responsabilidad correspondiente.

8.- Por lo que respecta a la capacidad de control, ninguna persona debe supervisar a más de cinco.

9.- Es esencial que las distintas unidades de organización se mantengan en proporción a su autoridad y responsabilidad.

10.- Toda organización exige una continuidad en su proceso y estudio y en nuevas técnicas o aplicaciones.

Estos preceptos en los que se funda toda organización, han sido materia de estudio constante; por lo que cabe hacer un señalamiento más amplio de los mismos, adicionándose otros principios o elementos que puedan ser tomados en consideración para el establecimiento de una organización.

1.- "Toda organización deberá establecerse con un objetivo previamente definido y entendido, incluyendo las divisiones que sean básicas al mismo".

Para que una organización sea eficaz, requiere que su objetivo o meta principal sea clara y la consecución del mismo esté apoyado por un plan de organización que mantenga las políticas para llevar a cabo la acción.

2.- "La responsabilidad siempre deberá ir acompañada por la autoridad correspondiente".

La autoridad no se puede concebir separada de la responsabilidad, es decir, separada de la sanción que se fundamenta en la frase siguiente: "la obligación de rendir cuentas por el cumplimiento de los deberes", o como lo expresa Mary Parker Follet: "donde quiera que se ejerza autoridad, surge una responsabilidad". La autoridad es consecuencia de la responsabilidad y deberá asegurarse que ésta sea comprendida por la persona que la ejerce y por los demás miembros de la organización.

3.- "La delegación de la autoridad deberá ser descendiente para su actuación".

De acuerdo con el sistema de organización que se establezca, la autoridad, debe darse de un nivel superior a un nivel inferior. La falta de una apropiada delineación de autoridad produce demora, mala comunicación, falta de control administrativo y, sobre todo, produce fugas de responsabilidad.

4.- "La división del trabajo adecuada evitará duplicidad de funciones".

Una lista de todas las funciones que se desarrollan en la Institución, sirve de guía para asignarlas a áreas o divisiones específicas, estableciendo y determinando como entidades separadas el menor número de funciones disímboles en que pueda ser dividido el trabajo. La naturaleza y número de funciones fundamentales están en relación con la importancia que tenga cada una de ellas en la contribución directa al propósito de la Institución.

5.- "Cada empleado debe ser responsable ante una sola persona".

Si no se respeta el principio básico de la "unidad de mando", es imposible establecer responsabilidades, ya que no puede establecerse quien debe dar a un subordinado tales o cuales informes. La mayoría de las veces los subordinados tienen malos entendidos, al confundir las líneas de responsabilidad con la corriente de trabajo, creer que deben soportar a más de un supervisor. Es necesario, diferenciar entre quien es responsable y las cosas por las que se es responsable.

6.- "No deberán ser responsables ante una misma persona, más empleados de los que se puedan supervisar eficazmente".

Si un jefe tiene campo de supervisión demasiado grande, descuida algunos problemas y pierde el control de las actividades a su cargo, ya que es imposible por razones de tiempo que entre en los detalles que presenta un campo de supervisión excesivo. La ampliación o reducción del tramo de control, va en función de las habilidades y resultados obtenidos por un jefe, ya que actualmente se considera como práctico el que un supervisor dirija de cinco a ocho personas eficazmente, pero en otros casos es posible que dirija a más de veinte

personas, por ejemplo, una cuadrilla de trabajadores que colocan asfalto. Los factores que influyen para esta determinación son:

- a) El tamaño de la Institución.
- b) El tipo de la organización.
- c) Los niveles jerárquicos que comprenda.
- d) La complejidad y tipo de supervisor.
- e) La calidad del grupo a supervisar.
- f) La habilidad y responsabilidad del supervisor.

7.- "Las críticas a los subalternos, siempre que sea posible, deberán ser en privado".

Nunca deberá criticarse a un subordinado en presencia de ejecutivos o empleados de igual o menor categoría. Deberá buscarse la manera más adecuada para llamarle la atención, procurando no causar frustraciones.

8.- "Debe estructurarse una organización lo más sencilla posible".

El tipo de organización que se adapte a las necesidades de la Institución, deberá ser sencilla, evitando las complejidades. Cada estructura deberá ser práctica desde el punto de vista de costos. Si la misma involucra costos elevados, la organización tendrá que ser modificada.

9.- "Ningún jefe puede invadir la esfera de acción que no le corresponda, ni ser crítico ni ayudante de otro a la vez".

"En muchas ocasiones, la falta de una adecuada determinación de funciones provoca que jefes de una misma línea desarrollen labores de otros campos que no corresponden a su esfera de acción, también deberá evitarse que por la naturaleza de sus funciones algunos jefes sean ayudantes y críticos de otros del mismo nivel. Cada línea y en particular cada jefe deberá limitarse solamente a su esfera de acción que le compete".²⁸

²⁸ Gómez Ceja Guillermo. Planificación y Organización de Empresas. México, Editorial Edicol, 1982, pp. 147-150.

Especialización y División del Trabajo.- El método más importante de dividir el trabajo y el que todas las organizaciones utilizan, es el de división por funciones.

Una función se puede definir como una sola actividad, pero en las organizaciones modernas a menudo significa un grupo de actividades relacionadas que se colocan juntas bajo un solo jefe de Departamento. El agrupar actividades relacionadas facilita la supervisión, porque disminuye la cantidad de conocimientos que el jefe de un departamento debe dominar a fin de supervisar eficientemente. Conforme crece una Institución, otras funciones que hasta entonces habían sido manejadas por los jefes de los departamentos como parte de sus funciones regulares, se pueden separar y se pueden crear nuevos departamentos funcionales que se ocupen de ellas.

El grado en que deberán desdoblarse las actividades y crearse departamentos diferentes depende principalmente del factor económico. El establecimiento de un nuevo departamento funcional significa que deben nombrarse nuevos jefes y a menudo esto implica que deben señalárseles un cierto número de subordinados. Por lo tanto, se generan costos extras y debe estudiarse la prudencia de la medida comparando beneficios contra los costos. "Cuanto más se divide el trabajo dedicando a cada empleado a una actividad más limitada y concreta, se obtiene mayor eficiencia y destreza".

Tal es el principio de especialización que se encuentra en los conceptos de departamentalización (ó departamentación), es decir, la división de una organización por medio de unidades especializadas que están destinadas a desempeñar funciones particulares o específicas. La corriente ideológica tiende hacia la especialización y, consecuentemente, a la división del trabajo dentro de la estructura orgánica. Por división del trabajo se puede entender que es el funcionamiento propio de una organización. En la práctica la división del trabajo se extiende mucho más allá de las fronteras de las tareas, los trabajos y la industria. El asociar ciertos productos con ciertas naciones, señalan la evidencia del principio de la división del trabajo a escala supranacional. Brasil no es un país que produzca automóviles, pero produce buen café; Suiza produce poco acero, pero hace buenos relojes. Estos ejemplos hacen ver hasta que grado el concepto de especialización impregna la estructura de la sociedad moderna.

Pero no es a escala internacional donde reciben mayor atención las ventajas y desventajas implícitas en la división del trabajo; tanto el máximo grado de la especialización como los problemas más críticos, aparecen al nivel de las organizaciones individuales, especialmente en las Instituciones. En los tiempos actuales la influencia de la especialización es evidente. Supone la producción de mayores cantidades de bienes y servicios en menos tiempo y con menos esfuerzo, una mayor variedad de los mismos productos, más exclusivos, mejor calidad, empleo creciente de los subproductos y reducción de los desperdicios, empleo eficiente del trabajo, del suelo y del capital y, en general, niveles de vida que mejoran incesantemente (aunque sea una mínima parte de la población, la que se vea beneficiada en su nivel de vida).

Con la especialización de una Institución, cada departamento, sección, proceso, operación y máquina, depende de todos los demás. Un cálculo defectuoso o una interrupción en cualquier punto de la línea que va desde la política de la alta dirección de la Institución, hasta el empleo de productos acabados, puede dar lugar fácilmente a que toda la Institución entre en confusión. La especialización rinde enormes beneficios, pero exige un costo elevado para la obtención de esos resultados. Sobre la Administración recae la tarea de hallar hasta qué punto puede aprovecharse la especialización, con objeto de obtener buenos resultados en lugar de malos. Lo que es satisfactorio para una situación, puede no serlo para otra que se presente. A veces los cambios en la estructura son inevitables; tienen que hacerse, porque demorarlos se traduce frecuentemente en mayores dificultades. Es por ello que la organización debe ser dinámica; debe tomar en cuenta los cambios en la Institución.

Probablemente lo fundamental sea que, por medio de una buena organización, cada miembro de la estructura sepa qué actividades debe desempeñar; estar bien definidas, para qué debe cumplirlas con eficiencia, y que se reduzcan al mínimo las confusiones e incomprendiones respecto a lo que cada quien tenga que hacer. "Una buena organización incluye la suficiente delegación de autoridad en forma ordenada, a las personas indicadas".²⁹ En síntesis, se puede decir, que una organización eficaz, trae como resultado el mejor aprovechamiento del personal y elementos materiales y financieros disponibles. Enseguida se destaca la importancia de contemplar algunos instrumentos de organización que son de

²⁹ Gómez Ceja Guillermo, Op. Cit. p. 168.

vital importancia para llevar a cabo, cuando se considere necesario, la reorganización administrativa en toda Institución.

2.7.2 Principales Instrumentos de Organización que Coadyuvan a la Reorganización Administrativa.

Los principales instrumentos de organización a que puede recurrir el reorganizador o cuerpo de analistas encargados de la reorganización de una Institución para llevar a efecto una reorganización administrativa serán descritos de manera general en el presente apartado, detallándolos de forma específica en el capítulo cuatro. "Si bien, la reorganización puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma o modernización administrativa, difiere de éstas en la medida en que no es permanente, sino que constituye, una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas de raíz, pero discontinua en el tiempo. Este tipo de reorganizaciones se hacen necesarias de tiempo en tiempo para corregir deficiencias o adaptar al sistema las nuevas políticas de un Titular del Ejecutivo".³⁰

1. El Análisis de Puestos. Entre otras posibilidades se pueden citar las siguientes:

- El análisis de puestos en una técnica de organización. El proceso de organización comprende la delegación de autoridad, así como la distribución de responsabilidad y de funciones. De todo esto se ocupa extensamente el análisis de puestos, a tal grado que podemos decir con propiedad que el análisis de puestos comprende en realidad un análisis de la organización.
- Para elaborar los manuales de organización, generales y departamentales, entre otros.
- Para la jefatura y jefes departamentales representa la posibilidad de saber con todo detalle, en un momento dado, las obligaciones y características de cada puesto.
- Como fundamento de un buen sistema de sueldos y salarios (valuación). Los análisis de puestos proporcionan los datos necesarios sobre ocupaciones para desarrollar un método objetivo de valuación del rendimiento en el puesto. El análisis permite relacionar aptitudes y capacidades demostradas por el trabajador, con los factores

³⁰ Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México. Ediciones INAP, 1978, p. 58.

ocupacionales y demandas, con objeto de mostrar adecuadamente el comportamiento del empleado. La falta de esas medidas objetivas hace de la medición oficial o formal, una mera adivinanza en la determinación del grado de aptitud que posee el trabajador.

- Para los trabajadores, el análisis de puestos sirve para que realicen mejor y con mayor facilidad sus labores, si conocen con detalle cada una de las operaciones que las forman y los requisitos necesarios para hacerlas bien.
- Reclutamiento o colocación. Los análisis de puestos se utilizan para determinar o identificar las exigencias del puesto y las cualidades específicas que se piden a los trabajadores para ocupar los diversos puestos.
- Mejor utilización de los trabajadores. El análisis de puestos es de gran importancia para incrementar la eficiencia de los trabajadores, facilitando la utilidad del personal en forma completa mediante la exposición de procedimientos defectuosos de trabajo o la duplicación de esfuerzos.
- Relaciones laborales y políticas para el personal interno. Las declaraciones precisas sobre funciones y responsabilidades que tengan todos los puestos de una Institución, son resultado de los análisis de puestos. Estas declaraciones son, de hecho, bases sobre las que los trabajadores y la administración pueden lograr un entendimiento común.
- Las declaraciones ayudan a ajustar reclamaciones originadas de factores como el rendimiento y la responsabilidad, y definen los límites de autoridad esenciales para unas relaciones productivas de trabajo. Las mismas declaraciones definen y describen las etapas de promoción o ascenso y por estas se vuelven factores esenciales para el mantenimiento de una buena moral.

2. Manual de Organización.

Este tipo de manuales contienen información detallada referente al directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, estructuras, las funciones de las unidades administrativas que integran al organismo y la descripción de los puestos (cuando el manual se refiere a una unidad administrativa en particular), los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y coordinación, así como los organogramas que describen en forma gráfica la estructura de la organización.

3. Carta de Organización. (U organograma)

Término en desuso pero cabe señalarlo ya que es la representación gráfica de los puestos dentro de un orden de niveles jerárquicos, de autoridad, responsabilidad y comunicación que integran una unidad de trabajo y la posición de ésta en la estructura general de una Institución. La carta de organización vendría a ser la fotografía de una Institución en un momento dado, lo que quiere decir que dicha carta nunca será de carácter estático, sino por el contrario, tiene el carácter de dinámica, lo cual lógicamente se deberá al desarrollo de la Institución. Louis A. Allen en su libro La Función Directiva como Profesión, dice "Tal vez la deficiencia más grave de estas gráficas reside en los cambios constantes que operan en el personal y en las Instituciones y que hacen que en su mayor parte las gráficas resulten anticuadas y obsoletas, antes de que se publiquen".

Esta afirmación es cierta, puesto que en muchas Instituciones públicas y privadas que poseen su carta de organización, se ha llegado a tal grado que al terminar de elaborar la carta de organización ya es inoperante. La única forma en que se podrá tener la carta de organización u organograma completamente fiel y real en cualquier momento, sería la de tener a una persona que entre sus diversas funciones que realiza dentro de la Institución, una de ellas fuera la de tener actualizada dicha carta de organización.

Con base en la información obtenida del análisis de puestos, se representará gráficamente por medio de un recuadro, cada uno de los puestos de la unidad de trabajo, anotando el nombre de los mismos y uniéndolos por líneas que marquen las dependencia y la comunicación entre los diferentes puestos y estableciendo, según la altura en la que se coloquen, la jerarquía de los mismos. La elaboración de la Carta de Organización, es otro producto del análisis de la organización y sus puestos, de igual manera que los diagramas de flujo respecto a los manuales de procedimientos, son derivados del análisis de las actividades y operaciones.

4. Manual de Procedimientos.

Los manuales de procedimientos son aquellos instrumentos de información en los que se consignan de forma metódica, las operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una entidad o de varias de ellas.

Los procedimientos administrativos son un conjunto de actividades u operaciones ordenadas con una secuencia cronológica. El manual de procedimientos contiene la descripción de operaciones que deben seguirse en la realización de las funciones de una entidad, en cuanto a procedimientos microadministrativos, o de dos o más de ellas, cuando se trata de procedimientos macroadministrativos. Incluye además, los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando su responsabilidad y participación. Suele contener información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que puede auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades.

CAPÍTULO 3. GENERALIDADES DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS.

3.1 TIPOS DE MANUALES.

"Un manual es un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y/o procedimientos de una organización que se consideren necesarios para la mejor ejecución del trabajo."¹ Se pueden clasificar por su contenido, por su función específica o por su área de aplicación.

1. Por su contenido pueden ser manuales de:

- Historia de la organización.
- Organización.
- Políticas.
- Procedimientos.
- Contenido múltiple (cuando trata de dos contenidos, por ejemplo políticas y procedimientos; historia y organización)
- De servicios al público.
- De inducción.

El manual de organización contiene información detallada referente a, directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, estructuras y funciones de las unidades orgánicas, así como la denominación de puestos. El manual de procedimientos presenta sistemas y técnicas específicas que señalan el procedimiento que se debe seguir para lograr el trabajo de todo el personal de oficina o de cualquier otro grupo de trabajo que desempeñe responsabilidades concretas.

2. Por su función específica o área de actividad pueden ser manuales de:

- Ventanilla
- Producción
- Finanzas

¹ Quiroga Leos Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México, Editorial Trillas. 1987, p.161.

- Personal
- Otras funciones
- Generales

Por ejemplo, los manuales de operación financiera, en los que se establecen instrucciones específicas sobre el manejo de los recursos y su registro de una dependencia.

3. Por su área de aplicación pueden ser manuales:

- Macroadministrativos, si se refieren al sector público en su conjunto. Por ejemplo, el manual de organización del gobierno federal.
- Microadministrativos, si contienen información de una sola entidad. Por ejemplo, el manual de organización de la Secretaría de Salud.

3.2 OBJETIVO DE LOS MANUALES.

Los manuales administrativos sirven para explicar las normas más generales con un lenguaje que puedan comprender los empleados de todos los niveles; facilitar el adiestramiento y orientación del personal; coadyuvar a normalizar los controles de los trámites, sus procedimientos y uniformar las actividades. Su objetivo fundamental es explicar en términos accesibles el porqué de las decisiones gubernamentales, ministeriales o departamentales y el cómo se deben aplicar en la práctica. Los manuales administrativos permiten alcanzar los siguientes objetivos:

- Presentar una visión en conjunto de la entidad.
- Precisar las funciones encomendadas a cada unidad administrativa, para deslindar responsabilidades, evitar duplicaciones y evitar omisiones.
- Coadyuvar la ejecución correcta de las labores encomendadas al personal y propiciar la uniformidad en el trabajo.
- Permite el ahorro de tiempo y esfuerzos en la ejecución del trabajo, evitando la repetición de instrucciones y directrices.
- Proporcionar información básica para la planeación e implantación de medidas de modernización administrativa.

- Facilitar el reclutamiento y selección del personal.
- Servir de medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso, que facilite su incorporación a las distintas unidades.
- Proporcionar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
- Ser instrumento útil para la orientación e información al público.

3.3 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN.

3.3.1 Definición y Contenido.

Para Duhalt Krauss el manual de organización es aquel que expone con detalle la estructura de la organización y señala los puestos y la relación existente entre ellos. Explica la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la empresa. Los textos oficiales (por ejemplo la guía técnica de la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) definen el manual de organización de la manera siguiente:

"este tipo de manuales contiene información detallada referente al directorio, los antecedentes, la legislación, las atribuciones, las estructuras, las funciones de las unidades administrativas que integran el organismo y la descripción de los puestos cuando el manual se refiere a una unidad administrativa en particular, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y coordinación, así como los organogramas que describen en forma gráfica la estructura de organización."

Existen manuales generales de organización que se refieren a la totalidad de la institución y manuales de organización específicos o departamentales que se refieran a una unidad orgánica particular o a una función específica. Duhalt Krauss cita a Louis A. Allen al revisar el contenido de los manuales de organización. La lista comprende los siguientes títulos:

- Declaración de objetivos de la empresa. Objetivos de la organización.
- Políticas generales de la empresa. Políticas de organización.
- Principios de organización que han servido de base a la organización adoptada.
- Glosario de términos de organización.
- Nombre de las unidades administrativas y de los puestos.

- Procedimiento de organización, para preparar y aprobar cartas de organización, descripción de puestos y modificaciones a la organización.
- Responsabilidades comunes aplicables a los altos niveles y funciones comunes de los departamentos.
- Cartas de organización.
- Descripciones de puestos.
- Descripciones de actividades de los comités.
- Sistema de numeración, clasificación e identificación del contenido del manual e índice.

James G. Hendrick define los principales aspectos que deben contener los manuales de organización.

1. Prólogo o introducción.
2. Carta de organización de la alta dirección.
3. Interpretación de la estructura básica de organización, en la cual el ejecutivo en jefe explica temas tales como:
 - El modo de organización (geográfico, por producto, etcétera).
 - Amplitud de la centralización o descentralización.
 - La reacción entre el personal asesor y de línea.
4. Gráficas divisionales o departamentales.
5. Descripciones de trabajo resumidas para cada miembro de la dirección.
6. Políticas de organización relacionadas con aspectos fundamentales de la dirección tales como:
 - Planeación.
 - Comunicaciones.
 - Control.
 - Desarrollo del personal directivo.
7. Índice (lista alfabética del personal directivo con referencia cruzada a los números de la gráfica de organización).

En la misma forma, es posible señalar los elementos principales que debe contener un manual de organización en las dependencias públicas. Éstas pueden adoptar los lineamientos adecuados para que el manual de organización tenga el siguiente contenido:

- Identificación.
- Índice o contenido.
- Prologo y/o introducción.
- Directorio.
- Antecedentes.
- Legislación o base legal.
- Atribuciones.
- Estructura orgánica.
- Organograma.
- Funciones.
- Descripción de puestos.

En la actualidad no existe una denominación estándar en la Administración Pública Mexicana en cuanto a las unidades encargadas de realizar estudios en materia de organización, elaboración y actualización de manuales administrativos. En algunas dependencias son llamadas unidades de organización y procedimientos; organización y programación; entre otras. Sin embargo, en su parte sustantiva realizan actividades genéricas. En la presente investigación se dará uniformidad, retomando el antiguo concepto de UOM (Unidad de Organización y Métodos). Por otro lado, se utilizará el concepto de CIDAP (Comisiones Internas de Administración y Programación) refiriéndose a todas aquellas comisiones encargadas de los estudios en el ámbito de organización en entidades y dependencias, incluyendo a la Secretaría de la Función Pública quién tiene la función de realizar observaciones en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los estudios e información proporcionada en materia de organización.

3.3.2 Fases del Proceso de Elaboración del Manual de Organización.

El proceso de elaboración del manual de organización inicia con la presentación del proyecto por parte de la unidad de organización y métodos o equivalente a las comisiones internas de administración y programación (CIDAP) o equivalentes y termina con la revisión que hace ésta, del proyecto de manual. Entre el inicio y el final del proceso de elaboración del manual se deben tomar en cuenta las fases que se explican a continuación:

3.3.2.1 Presentación del Proyecto.

El proyecto del programa de elaboración se presenta a las CIDAP o equivalentes, o a otro tipo de organismos de asesoría o dirección y debe comprender:

- El grado de detalle del manual que se va a elaborar, es decir, los niveles jerárquicos que abarca (dirección, departamento u oficina);
- Una proposición sobre el contenido del manual;
- Ejemplos de la información que debe contener cada apartado del manual;
- Un calendario de recolección de información.

3.3.2.2 Recopilación de Información sobre el Contenido del Manual.

Se debe comunicar a las unidades orgánicas la manera en que se va a proceder para obtener la información necesaria para el manual, las técnicas de investigación (entrevista, cuestionario, observación directa) que se van a utilizar y la forma en que deben participar los miembros de la dependencia. La UOM o equivalente, tiene la función de asesorar a los responsables de las unidades orgánicas para resolver dudas y problemas que puedan surgir en el proceso de recopilación y en el proceso mismo de la elaboración del manual. Para cada uno de los apartados se combinan las técnicas de investigación para recopilar información documental y de campo, y las técnicas de análisis administrativo denominadas: técnicas de investigación administrativa. Los datos que se deben recopilar para cada uno de los apartados del manual de organización se indican posteriormente mediante un modelo, pero

antes se explican las fuentes de información para el manual. De dichas fuentes, las más útiles para obtener los datos del manual de organización son de tres tipos:

Las fuentes documentales. Son las leyes, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y/o circulares, los manuales administrativos existentes, los diagramas de organización y organogramas y, en general, los documentos relacionados con el tema.

Las personas. Se pueden considerar fuentes de organización todas las personas involucradas en las unidades orgánicas para las que se va a elaborar el manual. La información sobre la organización y funciones se obtienen de los servidores públicos principales y la información sobre las funciones y actividades, del personal encargado de realizarla.

La realidad administrativa. La presencia en el lugar en donde se realizan las funciones y actividades, es decir, la observación directa de las oficinas y en general la actividad de toda la unidad orgánica.

3.3.3 Contenido del Manual de Organización.

En este apartado se presentarán ejemplos de diversas Instituciones Públicas y con la finalidad de identificar un referente de manual de organización actualizado y bien hecho hoy en día, se presentarán ejemplos del contenido del *Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos del Sistema de Administración Tributaria (SAT)* Éste manual, y en general el funcionamiento de la Institución en términos de la evolución administrativa que el país ha experimentado a lo largo de su historia (cronológicamente: reforma administrativa, simplificación administrativa, desregulación administrativa, modernización administrativa, innovación y calidad) ha estado a la vanguardia y es una de las Instituciones que permanentemente realiza estudios al respecto. De hecho cuenta con áreas exclusivas para el estudio y actualización de manuales administrativos.

Y no llega a pasar como en otras instituciones en que atribuyen el estudio de estructuras y manuales a las áreas de Recursos Humanos donde en ocasiones resultan ser personas que forman parte del área de reclutamiento y selección, "no especialistas" en manuales

administrativos que además de desempeñar sus funciones establecidas, tienen la "carga" de realizar estudios sobre manuales que no siempre son realizados con agrado. El Secretariado de Seguridad Pública del Gobierno Federal, por ejemplo.

Cabe señalar que es una opinión personal del autor de éste documento y está sujeta a ser o no compartida. Sin embargo, trataré de dar sustento a la aseveración hecha mediante el análisis de los ejemplos que se utilizarán a continuación. En caso de que se quiera tener una idea más detallada, dicho manual se incluye en la parte de anexos del presente documento.

Índice o contenido. En este apartado se incluye la información de los capítulos que conforman el manual. Se elabora al finalizar el trabajo.

- I. Introducción.
- II. Directorio de funcionarios.
- III. Datos de la Institución.
 - 1. Antecedentes
 - 2. Base legal
 - 3. Atribuciones
 - 4. Estructura orgánica
 - 5. Organograma general
 - 6. Organograma analítico
- IV. Datos de las unidades orgánicas.
 - 1. Organograma departamental
 - 2. Descripción de funciones
 - 3. Descripción de puestos

A continuación se presenta un ejemplo con respecto al manual mencionado con anterioridad y se establecerá si cumple o no con los requisitos para ser un índice adecuado, de acuerdo a la definición y contenidos descritos hace un momento:



MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO

ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	1
08	2001	

INDICE

	Página
INTRODUCCION	2
ANTECEDENTES	3
MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO	4
ATRIBUCIONES	10
ORGANOGRAMA	15
ESTRUCTURA ORGANICA	16
OBJETIVO Y FUNCIONES POR AREA	19

Observaciones personales: En éste sentido el manual cumple cabalmente con el contenido del índice ya que se nos presenta la información contenida en cada uno de los capítulos, además de su ubicación con el número de página. Por otro lado, de entrada cumple con los mínimos apartados que debe contener un manual de organización, en este caso, específico.

Prólogo y/o introducción. El prólogo y/o introducción contiene una explicación al lector o consultor de la metodología adoptada en el desarrollo del trabajo y las dificultades afrontadas por los analistas. Los temas que trata el documento y los propósitos básicos que se pretende analizar. A quién va dirigido el manual, cómo va a usarse y cuándo se van hacer las revisiones y actualizaciones. En algunas ocasiones se incluye el mensaje del secretario, director general o director de la empresa paraestatal a los usuarios del manual. Se puede elaborar al principio o al final del trabajo. A continuación se presenta un ejemplo del manual del SAT:

INTRODUCCION

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos, 14 fracción IV de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 4 fracción XVII y 32 fracción V del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismos que establecen la responsabilidad que tienen las unidades administrativas de este Órgano Desconcentrado de elaborar y actualizar sus manuales de organización específicos y de procedimientos de

acuerdo a sus programas de trabajo, al respecto la Administración General de Innovación y Calidad ha formulado el presente Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos, cuyo propósito se orienta a conformar una herramienta administrativa con información sistematizada y detallada de su organización y funcionamiento, que permita apoyar a los servidores públicos en la ejecución de las acciones que les competen.

El Manual contiene en sus apartados, los Antecedentes históricos más relevantes de la Administración General de Innovación y Calidad que permiten identificar su evolución, el Marco Jurídico-Administrativo que sustenta y regula su funcionamiento, las Atribuciones que le confiere el Reglamento Interior vigente, el Organograma, la Estructura Orgánica y los Objetivos y Funciones para cada una de las áreas que la integran en la consecución de sus programas de trabajo.

Es importante señalar que para cumplir con los objetivos de este documento, se requiere de su actualización permanente por lo que se deberán realizar revisiones periódicas por parte de los servidores públicos responsables de su aplicación.

Disgregando ésta parte veamos si cumple o no con los requisitos para ser una introducción adecuada:

Metodología: En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos, 14 fracción IV de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 4 fracción XVII y 32 fracción V del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismos que establecen la responsabilidad que tienen las unidades administrativas de este Órgano Desconcentrado de elaborar y actualizar sus manuales de organización específicos y de procedimientos de acuerdo a sus programas de trabajo.

Dificultades: No menciona dificultades.

Temas: El Manual contiene en sus apartados, los Antecedentes históricos más relevantes de la Administración General de Innovación y Calidad que permiten identificar su evolución, el Marco Jurídico-Administrativo que sustenta y regula su funcionamiento, las Atribuciones que le confiere el Reglamento Interior vigente, el Organograma, la Estructura Orgánica y los Objetivos y Funciones para cada una de las áreas que la integran en la consecución de sus programas de trabajo.

Propósitos: conformar una herramienta administrativa con información sistematizada y detallada de su organización y funcionamiento, que permita apoyar a los servidores públicos en la ejecución de las acciones que les competen.

A quién va dirigido: Para cada una de las áreas que la integran.... la Administración General de Innovación y Calidad ha formulado el presente Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos.

Cómo va a usarse: como herramienta administrativa que permita apoyar a los servidores públicos en la ejecución de las acciones que les competen.

Revisiones y actualizaciones: para cumplir con los objetivos de este documento, se requiere de su actualización permanente por lo que se deberán realizar revisiones periódicas por parte de los servidores públicos responsables de su aplicación.

Observaciones personales: Es importante señalar que en la parte de la metodología aplicada no se hace un esbozo acerca de la misma, sólo se menciona la parte jurídica o normativa que hace obligatoria la existencia del manual. Por lo tanto es una deficiencia y un punto muy importante a tomar en cuenta en caso de su revisión y/o actualización. Sin embargo, en términos generales cumple con los requisitos y creo que es buena la introducción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Directorio. Consiste en la relación de los servidores públicos principales en el área descrita y los cargos que ocupan dentro de la estructura de organización. Se deben tener los siguientes datos:

- **Nombre:** Se anota el nombre completo del servidor público en el orden siguiente: nombre(s), apellido paterno y materno.
- **Puesto oficial:** Se anota el nombre completo del cargo oficial que desempeñe en la institución.
- **Teléfono oficial:** Se anota el número telefónico oficial y extensión en su caso.

Datos de currículo: Se anotan los datos sobre estudios (en el orden siguiente: técnico normal básico, licenciatura, especialización, maestría, doctorado y posdoctorado); cargos oficiales desempeñados dentro y fuera de la dependencia; actividad docente y de investigación si es el caso y actividades profesionales.

DIRECTORIO (ejemplo)	
Nombre: Rodolfo Martínez R.	Puesto oficial: Subsecretario de Planeación
Teléfono oficial: 558-95-36	Fecha de nacimiento: Día: 15, mes: abril, año: 1945
CURRÍCULO (ejemplo)	
1. Estudios: Licenciado en derecho de la UNAM Maestría en derecho económico y social (UNAM)	
2. Cargos oficiales desempeñados: Subdirector de la SEP Director general de la ST y PS	
3. Actividades docentes: Profesor asociado en derecho de la UNAM	

Antecedentes. Aquí se hace una breve descripción de cómo se originó el organismo, el decreto o ley que le dió nacimiento y de los principales aspectos de su evolución histórica. A continuación un ejemplo, siguiendo con el mismo manual del SAT:

I. ANTECEDENTES

Con fundamento en el artículo 108 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de esta Dependencia expidió el 11 de marzo de 1993 el Acuerdo por el que se establece la Coordinación General de Administración de la Subsecretaría de Ingresos, mediante el cual se señala que esta Unidad Administrativa será competente entre otras acciones de proporcionar apoyo administrativo a las áreas de la mencionada Subsecretaría.

El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se crea el nuevo Órgano Desconcentrado como

máxima autoridad fiscal, que sustituye a la Subsecretaría de Ingresos a partir del primero de julio de 1997, posteriormente el 4 de enero de 1999 se reforma dicha Ley en su Artículo 7, fracción II.

Con la publicación del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1999, se adscribe en su estructura orgánica a la Administración General de Recursos, de la cual depende la Administración Central de Recursos Humanos a quien le compete proporcionar servicios administrativos, así como establecer políticas, lineamientos y procedimientos para la administración de los recursos humanos del Servicio de Administración Tributaria.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto del año 2000, se delegan facultades en el Administrador Central de Recursos Humanos, dependiente del Administrador General de Recursos, en las materias que le competen.

Con fecha 22 de marzo del año 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en el que se establece el cambio de denominación de la Administración General de Recursos a Administración General de Innovación y Calidad, la cual registra en su estructura orgánica a la Administración Central de Recursos Humanos, con las siguientes Administraciones de: Pagos y Servicios, Presupuesto de Servicios Personales, Desarrollo, Servicio Social, Organización y Modernización, y Supervisión y Evaluación "2", y la Coordinación de Operación, para el cumplimiento de las atribuciones asignadas.

Veamos ahora si cumple con los requisitos marcados en la definición de antecedentes y si nos describe de manera clara los siguientes aspectos:

Cómo se originó el organismo: Con fundamento en el artículo 108 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de esta Dependencia expidió el 11 de marzo de 1993 el Acuerdo por el que se establece la Coordinación General de Administración de la Subsecretaría de Ingresos, mediante el cual se señala que esta Unidad Administrativa será competente entre otras acciones de proporcionar apoyo administrativo a las áreas de la mencionada Subsecretaría.

Decreto o ley que le dió origen: El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se crea el nuevo Órgano Desconcentrado como máxima autoridad fiscal, que sustituye a la Subsecretaría de Ingresos a partir del primero de julio de 1997, posteriormente el 4 de enero de 1999 se reforma dicha Ley en su Artículo 7, fracción II.

Aspectos de su evolución histórica: ...Con fecha 22 de marzo del año 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en el que se establece el cambio de denominación de la Administración General de Recursos a Administración General de Innovación y Calidad, la cual registra en su estructura orgánica a la Administración Central de Recursos Humanos, con las siguientes Administraciones de: Pagos y Servicios, Presupuesto de Servicios Personales, Desarrollo, Servicio Social, Organización y Modernización, y Supervisión y Evaluación "2", y la Coordinación de Operación, para el cumplimiento de las atribuciones asignadas.

Observaciones personales: Creo que es una buena parte de antecedentes ya que nos deja claro el origen, la ley de la que es originaria, y principales aspectos de su evolución histórica. En comparación, por ejemplo con el manual de Organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (que se localiza en la página www.sct.gob.mx /estructura orgánica) el cual es extenso, pesado en su lectura y de difícil manejo, lo que ya no hace que sea una consulta "manual" o práctica".

Legislación o base legal. En este apartado se hace una relación de los principales ordenamientos o disposiciones jurídicas, de los que se derivan las atribuciones de las unidades orgánicas o de la dependencia en general. En la relación de las disposiciones jurídicas debe indicarse la fecha de su publicación en el diario oficial de la federación en el orden siguiente:

- Constitución
- Tratados
- Leyes Generales
- Códigos
- Convenios
- Reglamentos
- Decretos
- Acuerdos y/o circulares

Veamos entonces como se maneja éste apartado en el manual del SAT:

II. MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 05-II-1917, última reforma D.O.F. 21-IX-2000.

Leyes

- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 10-I-1936, última reforma D.O.F. 17-V-2001...

Códigos

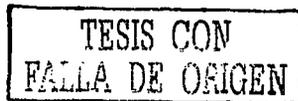
- Código Fiscal de la Federación.
D.O.F. 31-XII-1981, última reforma 31-XII-2000...

Reglamentos

- Reglamento de Escalafón para los Empleados de Base de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
D.O.F. 18-VI-1945...

Decretos

- Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones.
D.O.F. 02-IX-1988...



Acuerdos

- Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e Institucionales que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. D.O.F. 28-XII-1972...

Documentos Normativo-Administrativos

- Guía Técnica para Elaborar Manuales de Organización Específicos.
Servicio de Administración Tributaria- Administración General de Innovación y Calidad.- Administración Central de Recursos Humanos.- Administración de Organización y Modernización.
Junio - 2001.

Otras Disposiciones

- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
04-XII-1992, fecha en que se deposita en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Observaciones Personales: De acuerdo al contenido de éste marco jurídico administrativo se cumple con el objetivo de guardar la jerarquía o el orden que cada ordenamiento tiene: Constitución, Leyes, Códigos, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Documentos Normativo- Administrativos y Otras Disposiciones. En relación a las disposiciones jurídicas, debe y se indica, la fecha de su publicación en el diario oficial de la federación. Por lo que es un Marco Jurídico bien establecido y estructurado.

Atribuciones. En este apartado se transcriben en forma completa y textual las facultades otorgadas a la entidad o a la unidad orgánica de la cual se trate. En estos puntos del manual de organización se utilizan predominantemente las técnicas documentales para reunir la información. Se analizan archivos, circulares, acuerdos y documentos de trabajo. A continuación, un ejemplo del SAT:

III. ATRIBUCIONES

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
D.O.F. 22-III-2001.

Artículo 32. Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Innovación y Calidad ejercer las facultades que a continuación se precisan:

Artículo 33. Compete a la Administración General de Innovación y Calidad.

- I. Establecer la política y los programas que deben seguir las Subadministraciones de Innovación y Calidad, tanto en normas de operación, como en las materias que sean de la competencia de tales unidades administrativas.
- V. Fijar lineamientos para la formulación del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria y para los manuales de organización específicos, de procedimientos y demás documentos administrativos, excepto en lo relacionado con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera...

Disgregando este abstracto atribuciones veamos si cumple con el mínimo requerido:

Documentos en los que se basa: Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
D.O.F. 22-III-2001.

Facultades otorgadas a la Unidad Orgánica:

Artículo 32. Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Innovación y Calidad ejercer las facultades que a continuación se precisan:

Artículo 33. Compete a la Administración General de Innovación y Calidad.

- I. Establecer la política y los programas que deben seguir las Subadministraciones de Innovación y Calidad, tanto en normas de operación, como en las materias que sean de la competencia de tales unidades administrativas.

- V. Fijar lineamientos para la formulación del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria y para los manuales de organización específicos, de procedimientos y demás documentos administrativos, excepto en lo relacionado con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera...

Observaciones Personales: Podemos concluir con este acercamiento que cumple cabalmente con los requisitos y sobretodo que al describir una facultad se debe tener en cuenta que debe comenzar con verbo en infinitivo. Queda claro que una atribución es de donde se parte para ir de más a menos con respecto a las funciones y operaciones, las cuales se detallarán más adelante. Al dar lectura a las dos atribuciones presentadas se ejemplifica mi aseveración con respecto a lo general y universal, por así decirlo, que tienen estas dos facultades.

Estructura orgánica. Es una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades de la dependencia en función de sus relaciones de jerarquía. Debe responder a su representación grafica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades orgánicas como a su nivel jerárquico de adscripción. Para comprender mejor dicho concepto es necesario referirse a las características de la organización formal de división del trabajo, especialización o departamentalización, jerarquía delegacional de tareas, etcétera., que se abordarán más adelante, así como a los principios generales de administración, de unidad de mando, coordinación, etcétera. A continuación se presentan tres ejemplos de estructura orgánica en la Administración Pública Federal.

MODELO DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DE UNA SECRETARÍA DE ESTADO.

- 1.0. Secretario
 - 1.0.1. Comisión interna de administración
 - 1.0.2. Unidad de organización y métodos
 - 1.0.3. Unidad de programación
 - 1.0.4. Dirección general de información

- 1.1. Subsecretario
 - 1.1.1. Dirección general de construcción
 - 1.1.2. Dirección general de conservación

- 1.2. Oficial mayor
 - 1.2.1. Dirección general de administración

MODELO DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DE UNA EMPRESA PARAESTATAL.

1. Comité técnico, consejo de administración o asamblea de accionistas
 - 1.0 Dirección general
 - 1.0.1. Unidad de planeación y evaluación
 - 1.0.2. Asesoría legal
 - 1.0.3. Contraloría
 - 1.1 Subdirección general
 - 1.1.1. Gerencia de operaciones
 - 1.1.2. Gerencia administrativa

Ahora pasemos a observar un ejemplo del manual del SAT:

V. ESTRUCTURA ORGANICA

Administración Central de Recursos Humanos.

Coordinación de Operación

Administración de Pagos y Servicios

Subadministración de Registro y Control

Departamento de Recepción de Control de Información

Departamento de Recepción y Control de Información Administrativa y de Servicios

Departamento de Validación y Captura

Departamento de Control de Incidencias

Administración de Presupuesto de Servicios Personales

Administración de Organización y Modernización

Subadministración de Glosa

Subadministración de Informática

Administración de Desarrollo.

Administración de Servicio Social.

Administración de Supervisión y Evaluación "2"

Administración de Relaciones Sindicales

Subadministración de Control de Gestión

Observaciones Personales: En este apartado, creo que al dar espacio o sangría queda por entendida la jerarquía de todas y cada una de las unidades y es una adecuada estructura orgánica. Sin embargo, me parece que existe una carencia en cuanto a los ejemplos citados con anterioridad, ya que se les debe asignar un número de identificación a las áreas. 1.1, 1.1.1, 1.1.1.1, etc. Cabe señalar que de manera "funcional" (o lo que en muchas instituciones públicas se ha generado: "de manera interna") se encuentra una estructura orgánica que si cuenta con numeración para cada una de las áreas, pero a la cual no pude tener acceso para reproducirla, y si para observarla, únicamente.

Organograma. Se define como la representación gráfica de la estructura orgánica y debe reflejar, en forma esquemática, operaciones (de autoridad, de asesoría, de coordinación, etcétera), niveles jerárquicos y canales formales de comunicación. (Figura 1)

Funciones. Este sistema corresponde a la descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades contenidas en la estructura orgánica que le permiten cumplir con sus atribuciones legales. Cuando el manual se refiere a una unidad orgánica en particular ésta descripción corresponde a las actividades que integran cada uno de los puestos. Es recomendable:

- Que los titulares de los órganos sean los mismos que señalen en el apartado de la estructura orgánica.
- Que la descripción de las funciones siga el orden establecido en la estructura orgánica.
- Que la descripción de las funciones se inicie con el verbo en tiempo infinitivo.

MODELO DE DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES EN UNA SECRETARÍA DE ESTADO.

1. Secretario de Educación Pública

- Acordar con el Presidente de la República
- Someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que estime convenientes para el funcionamiento del ramo.
- Refrendar las leyes, reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República relativos al ramo.
- Dar cuenta al Congreso de la Unión, tan pronto esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda el ramo.
- Comparecer, para cuando sea convocado ante cualquiera de las cámaras, para informar acerca de alguna ley en proceso de formación o cuando se estudien asuntos relacionados con el ramo.
- Autorizar el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Secretaría.

MODELO DE DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES EN UNA EMPRESA PARAESTATAL.

Caminos y puentes federales y servicios conexos

1.2.1. Subdirección de administración y finanzas.

- Coordinar las actividades de apoyo en material de adquisiciones, almacenes e inventarios, contabilidad, caja, personal, archivo y correspondencia.
- Llevar a cabo la adecuada administración de los recursos humanos y materiales y vigilar su correcto aprovechamiento.
- Verificar que se dé el debido cumplimiento de las condiciones generales de trabajo.
- Formular los programas financieros del organismo y una vez aprobados, vigilar su cumplimiento.
- Analizar los proyectos financieros que se propongan al organismo.
- Formular el proyecto del presupuesto del organismo.
- Coordinar las actividades de las dependencias bajo su cargo.
- Asesorar a la dirección en la planeación de las inversiones del organismo.
- Informar sobre el desarrollo de sus actividades, poner los planes y programas a consideración del director general.

En la siguiente descripción de funciones se hace alusión a algunas de las funciones de las áreas encargadas del estudio sobre estructuras, procedimientos y organización en el SAT y que son acordes con la presente investigación. Y recordando la premisa del autor de éste documento con respecto al adecuado funcionamiento de la Institución con respecto a los procesos de evolución administrativa del país, tener el respaldo documental, de que así es y que es benéfico a largo plazo, contar con éstas áreas, ya que son de vital importancia para el buen desarrollo del organismo, generan un menor costo en tiempo y dinero, en el caso de que se requiera realizar procesos de reestructuración y los tan sonados conceptos de hoy en día de Calidad Total o Innovación y Calidad. Ésta idea surge a partir del conocimiento que se tiene del auge de las Consultorías y los costos extremos que se cobran por realizar análisis, estudios y actualizaciones administrativas en las Instituciones Públicas y que a la larga repercuten en costo y tiempo a la administración pública por que se realizan los estudios pero no especializan al personal de la dependencia o entidad para desarrollar el trabajo realizado por ellas (las consultorías), y al siguiente año se les recontracta y se genera un círculo vicioso que va en detrimento del país.



MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	19
08	2001	

VI. OBJETIVO Y FUNCIONES POR AREA

Administración Central de Recursos Humanos

Objetivo

Establecer las políticas, normas y programas en materia de administración y desarrollo de personal, de relaciones sindicales, y de organización, que coadyuven al logro de los objetivos del Servicio de Administración Tributaria, así como difundir y supervisar su ejecución.

Funciones

- Proponer y establecer, las políticas, normas, lineamientos, y programas, para la planeación, coordinación, administración, evaluación y desarrollo del personal del Servicio de Administración Tributaria, así como para las relaciones sindicales, la prestación de los servicios sociales y recreativos que se otorguen a dicho personal, y de la organización funcional y estructural de las unidades administrativas que lo integran...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Administración de Organización y Modernización

Objetivo

Apoyar y orientar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en el análisis y autorización de sus estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales y de los manuales de organización y procedimientos, en apego a la normatividad y lineamientos vigentes en estas materias, que permitan coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Funciones

- Proponer al Administrador General de Innovación y Calidad para su autorización, lineamientos políticos, normas y criterios técnicos en materia organizacional para las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como difundirlos y promover su aplicación y observancia.
- Proponer los mecanismos, métodos y lineamientos para el análisis y dictaminación de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales y manuales administrativos que planteen las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Asesorar a los titulares de las unidades administrativas en la definición, diseño y justificación de sus estructuras organizacionales...

Subadministración de Estructuras Organizacionales

Objetivo

Apoyar el control y registro de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria a través de la coordinación, implantación y seguimiento de lineamientos, normas y criterios emitidos en esta materia, que permitan contribuir al desarrollo organizacional de dichas unidades.

Funciones

- Integrar y analizar las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, y proponer las medidas pertinentes para su adecuación y mejoramiento orgánico-funcional.

Departamento de Estructuras Organizacionales

Objetivo

Controlar las modificaciones y autorizaciones de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales propuestas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, con el fin de registrar su actualización sistemática.

Funciones

- Analizar las propuestas de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del SAT, en cuanto a las modificaciones o adecuaciones que presenten y verificar que los crecimientos en plazas-puesto se apeguen a la normatividad vigente.
- Registrar y actualizar internamente las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del SAT, mediante los movimientos de plazas-puesto que presenten...

Subadministración de Desarrollo Organizacional

Objetivo

Coadyuvar en la conformación, actualización y registro de los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en apego a los lineamientos emitidos en la materia, así como coordinar la elaboración del Manual de Organización General del SAT, con el fin de contribuir al desarrollo administrativo de este Organismo Desconcentrado.

Funciones

- Supervisar la elaboración, actualización y difusión de las guías técnicas para elaborar manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Supervisar los procesos para el análisis de los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, conforme a los lineamientos y criterios técnicos establecidos en la materia.
- Apoyar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la elaboración, actualización y registro de sus manuales de organización específicos y de procedimientos, así como brindarles asesoría técnica en la materia y vigilar su cumplimiento...

Departamento de Manuales Administrativos

Objetivo

Apoyar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la elaboración y actualización de sus manuales de organización específicos y de procedimientos, así como coadyuvar en la integración y elaboración del Manual de Organización General del SAT, con el fin de contribuir al desarrollo administrativo de estas unidades.

Funciones

- Analizar y registrar los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en apego a la normatividad emitida en la materia.
- Actualizar y difundir las guías técnicas para elaborar manuales de organización específicos y de procedimientos, que apoyen a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Proporcionar asesoría y apoyo técnico a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en lo concerniente a la aplicación de lineamientos y criterios normativos para la elaboración de los manuales de organización específicos y de procedimientos.
- Participar en la integración y actualización del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria.
- Conformar, actualizar, integrar y compilar la base de datos para el marco legal de las atribuciones y competencias de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

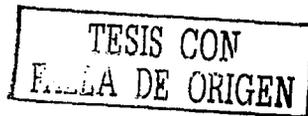
Observaciones Personales: Como se mencionó en el apartado de las atribuciones, las funciones debían estar en función de las primeras y ahora sí detallar las funciones de cada área con objetivos específicos que al complementarse cumplan con el Objetivo General. Además de que igualmente deben empezar con verbo en infinitivo para hacer su descripción. A continuación se desmenuzará a los objetivos para darnos cuenta como van de menos a más en cuanto al alcance y que en conjunto generan o caen en el Objetivo Central de la ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS.

Administración Central de Recursos Humanos

Objetivo

Establecer las políticas, normas y programas en materia de administración y desarrollo de personal, de relaciones sindicales, y de organización, que coadyuven al logro de los objetivos del Servicio de Administración Tributaria, así como difundir y supervisar su ejecución.

De este objetivo general todas y cada una de las siguientes áreas realiza una parte:



Administración de Organización y Modernización

Objetivo

Apoyar y orientar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en el análisis y autorización de sus estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales y de los manuales de organización y procedimientos, en apego a la normatividad y lineamientos vigentes en estas materias, que permitan coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Subadministración de Estructuras Organizacionales

Objetivo

Apoyar el control y registro de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria a través de la coordinación, implantación y seguimiento de lineamientos, normas y criterios emitidos en esta materia, que permitan contribuir al desarrollo organizacional de dichas unidades.

Departamento de Estructuras Organizacionales

Objetivo

Controlar las modificaciones y autorizaciones de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales propuestas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, con el fin de registrar su actualización sistemática.

Subadministración de Desarrollo Organizacional

Objetivo

Coadyuvar en la conformación, actualización y registro de los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en apego a los lineamientos emitidos en la materia, así como coordinar la elaboración del Manual de Organización General del SAT, con el fin de contribuir al desarrollo administrativo de este Organismo Desconcentrado.

Departamento de Manuales Administrativos

Objetivo

Apoyar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la elaboración y actualización de sus manuales de organización específicos y de procedimientos, así como coadyuvar en la integración y elaboración del Manual de Organización General del SAT, con el fin de contribuir al desarrollo administrativo de estas unidades.

Por lo tanto se concluye que en general son objetivos específicos que generan un desarrollo administrativo y si se puede hablar de un orden en materia administrativa en el SAT. Pero se hace referencia a los objetivos con la finalidad de respaldar mi muy propia opinión positiva acerca de ésta Institución. (Cabe aclarar que es una impresión particular y que no se ésta comprobando que en la práctica el desarrollo sea perfecto ni mucho menos. Sin embargo, se cuenta con manuales bien elaborados que perfectamente explican lo que debería ser un buen funcionamiento de la Institución. Por otro lado, consta al presente servidor que si se utilizan los manuales como fuente de consulta para los servidores públicos y para resolver dudas, o al menos es la impresión que tuve al visitar la Institución)

Descripción de puestos. Se utiliza cuando los componentes de la estructura orgánica corresponden a puestos específicos, como en el caso de los manuales departamentales. El puesto es la unidad básica del trabajo en una estructura de organización. Está integrado por un conjunto de actividades y requerimientos necesarios para llevarlas a cabo, independientemente de que exista una o más plazas. El contenido básico de una descripción de un puesto está integrado normalmente por:

1. La identificación del puesto, que indica el nombre del mismo y su ubicación dentro de la estructura organizativa.
2. La definición del puesto también conocida como la descripción de actividades básica o genérica.
3. Descripción de las actividades específicas (permanentes, periódicas y eventuales).
4. La especificación del puesto:

- Escolaridad y conocimientos.
- Experiencia
- Requisitos
- Responsabilidad
- Condiciones de trabajo

Para obtener la información sobre los organogramas, las funciones y las tareas se combinan las técnicas documentales, las entrevistas, el cuestionario, la observación directa y las técnicas de análisis administrativo (análisis de estructura, elaboración de organogramas, descripción de funciones y la propia descripción de puestos).

IDENTIFICACION (ejemplo)

Nombre del puesto
Clave de identificación
Departamento
Puestos bajo su mando

Jefe inmediato
Contactos permanentes
Internos
Externos

Descripciones genéricas

Jefe del departamento de administración del presupuesto.
JAPPO102.
Administración del presupuesto.
Jefes de las oficinas de administración del presupuesto,
de adquisición e inventarios.
Director.

Dirección. Con el personal de su área. Personal docente y administrativo.
Con el departamento de recursos financieros de la dirección general de
Institutos tecnológicos. Con proveedores. Con Bancos.

Es responsable de planear, controlar y supervisar los sistemas de
operaciones contables y financieros de bienes y valores, así como

	el presupuesto para lograr la optimización y aprovechamiento de los recursos financieros del Instituto.
Descripción específica	
Actividades permanentes	Supervisar y autorizar las requisiciones de compra de los diferentes departamentos y divisiones. Supervisar que se elabore y mantenga actualizado el directorio de proveedores.
Actividades periódicas	Coordinar la elaboración de los presupuestos por área y elaborar el presupuesto global para el ejercicio anual de la institución. Coordinar y supervisar la elaboración y envío oportuno del informe anual de Institutos tecnológicos.
Actividades eventuales	Asistir a reuniones nacionales convocadas por la dirección general de institutos tecnológicos.

3.3.4 Análisis de la Información.

Se deberá depurar y clasificar la información de acuerdo con los apartados del manual. En esta fase se utilizarán las técnicas de elaboración de organogramas, la descripción de las funciones y la descripción de puestos (estas técnicas se verán en el capítulo siguiente). El proyecto de manual de organización se debe presentar al CIDAP o equivalente o al otro tipo de organismos de asesoría, de dirección o de control. Se debe uniformar la terminología en la redacción del manual, con el objeto de mantener un sentido de continuidad y unidad. Se deben presentar los organogramas ya elaborados.

3.4 METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.

Es indispensable elaborar en primer lugar el manual de organización pues constituye el marco de referencia del manual de procedimientos.

3.4.1 Características Generales del Manual de Procedimientos.

3.4.1.1 Definición y Objetivos.

Los manuales de procedimientos contienen información sobre el conjunto de operaciones o de etapas en forma cronológica, que se establecen para llevar a cabo un determinado tipo de trabajo. Se les conoce también con el nombre de manuales de operación, de prácticas estándar, de introducción sobre el trabajo, de trámites y métodos de trabajo. Son un instrumento de información en el que se consignan en forma metódica las operaciones que deberán seguirse para la realización de las funciones de una o varias entidades. Son útiles porque permiten conocer el funcionamiento interno de las dependencias en lo que se refiere a la descripción de tareas, ubicación, requerimientos y los puestos responsables de su ejecución. Los manuales de procedimientos persiguen los siguientes objetivos:

- Condensar una forma ordenada, secuencial y detallada de las operaciones que se efectúan, los órganos que intervienen y los formatos que se van a utilizar para la realización de las actividades institucionales, agregadas en procedimientos.
- Establecer formalmente los métodos y técnicas de trabajo que deben seguirse para la realización de las actividades.
- Precisar responsabilidades operativas para la ejecución, control y evaluación de las actividades.

3.4.1.2 Clasificación.

En forma general, pueden clasificarse en manuales de procedimientos de oficina y manuales de procedimientos de fábrica. Pero también pueden referirse:

- A tareas y trabajos individuales: por ejemplo, como operar un programa de contabilidad.
- A prácticas departamentales, en las que se indican los procedimientos de operación de todo un departamento.
- A prácticas generales en un área determinada de actividad, como manuales de procedimientos comerciales, de producción, financieros, etcétera.

En la administración pública se clasifican según su ámbito de aplicación y alcances en:

Macroadministrativos. Contienen información sobre los procedimientos que se establecen para aplicarse en toda la administración pública o en más de un sector administrativo. Dichos procedimientos se diseñan, proponen y aplican por las dependencias de aplicación y apoyo global (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública). Ejemplo, el procedimiento para diseño y operación del presupuesto por programas que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mesoadministrativos o sectoriales. Contienen información sobre los procedimientos que involucran a todo un sector administrativo o a dos o más instituciones que lo conforman. En ellos se plasman las relaciones intersectoriales a nivel operativo.

Microadministrativos o institucionales. Contienen información sobre los procedimientos que se siguen para realizar las operaciones internas en una dependencia o entidad con el fin de cumplir sistemáticamente con sus funciones y objetivos. Pueden clasificarse en generales y específicos. Los generales involucran a dos o más unidades orgánicas y los específicos se circunscriben al ámbito de una unidad orgánica.

3.4.1.3 Contenido del Manual de Procedimientos.

Miguel Duhalt Krauss señala que en general el manual de procedimientos contiene tres secciones importantes:

1. Texto. También identificado como narrativo. En él se expresan por escrito las informaciones o instrucciones que contiene el procedimiento. El texto describe el

procedimiento, enumera las operaciones que lo integran, en orden cronológico, precisa en qué consiste cada operación y quién debe ejecutarla, cómo debe ejecutarla, cuándo, dónde y para qué debe ejecutarse. Algunos manuales dividen el texto en capítulos o apartados, según el tema.

2. Diagramas. Un diagrama administrativo es un modelo gráfico que representa en forma esquemática y simplificada algún fenómeno administrativo, ya sea de organización, de procedimiento, etcétera. Los diagramas pueden ser: *de organización*, que expresan las estructuras de la organización y las relaciones de las unidades que los componen (organogramas); *de procedimiento de flujo*, que expresan la secuencia y el curso de las operaciones de las que se compone un procedimiento (fluxogramas o diagramas de flujo); *de tiempo o de programas*, que expresan las relaciones de una actividad administrativa determinada (de producción, de oficina, de personal) con el tiempo en el que debe ejecutarse (cronogramas); *estadísticos*, que expresan datos, hechos o fenómenos compartibles y sus relaciones, presentado por puntos, líneas, figuras o volúmenes y diversos.

3. Formas. Es importante incluir en el manual de procedimientos las formas empleadas en las operaciones secuenciales del procedimiento que se describe. La forma impresa es un objeto sobre el cual se imprimen informes constantes y cuenta con espacios para que se anote en ellos información variable. Existen también los "machotes" que se diferencian de la forma y que constituyen un patrón que sirve de guía para elaborar un documento, además son copias, mientras que la forma requiere que el documento conste precisamente en el mismo papel impreso que la constituye. Ejemplo de forma puede ser un cheque o una factura y un ejemplo de "machote" son los que sirven de base para elaborar algunos contratos o cartas que suelen usarse con frecuencia pero que no están impresas. Se incluyen en el manual de procedimientos, tanto las formas como los "machotes" por lo común, mediante un dibujo de un ejemplar de la forma, registro o informe, anotando en el mismo las instrucciones acerca de:

- Un método para el llenado de formas,
- Tiempo que se emplea,
- Distribuciones de ejemplares de la forma,

- Responsabilidad en este trabajo e
- Instrucciones especiales.

En la administración pública el manual de procedimientos contiene la descripción de operaciones que deben seguirse en la relación de las funciones de una, dos o más entidades; incluye los puestos o unidades orgánicas que intervienen en el procedimiento, al precisar su responsabilidad y participación; contiene información y ejemplos de las formas o formularios que se utilizan en el procedimiento, máquinas o equipo de oficina por utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades. Los principales temas que debe contener un manual de procedimientos son los siguientes:

- Identificación
- Índice o contenido
- Prólogo y/o introducción
- Objetivo de los procedimientos
- Áreas de aplicación
- Políticas o normas de operación
- Descripción o narrativos de las operaciones
- Formularios
- Diagramas de flujo

3.4.2 Fases del Proceso de Elaboración del Manual de Procedimientos.

El proceso de elaboración del manual de procedimientos comprende desde la presentación del proyecto de elaboración, la recopilación de la información y su análisis, la presentación de los datos en forma escrita, diagramas y formas, y la presentación para su aprobación del proyecto del manual de la CIDAP o equivalente u otros organismos de asesoría de dirección por parte de las unidades de organización y métodos o equivalentes.

3.4.2.1 Presentación del Proyecto.

El proyecto de programa de elaboración del manual se presenta a la CIDAP o a otro tipo de organismo de asesoría o dirección. La presentación debe comprender principalmente los siguientes aspectos:

1. Una justificación de la necesidad de elaborarlo cuando:

- Existan trámites que mantengan cierto grado de complejidad para facilitar su comprensión.
- Resulte conveniente asegurar la uniformidad en el desarrollo de los trámites.
- Se deseen emprender tareas de simplificación de operaciones.
- Se vaya a establecer un sistema de información.
- Se desee capacitar al personal.

2. Una proposición sobre el tipo de procedimientos, que puede ser el procedimiento de reclutamiento y selección de personal, el procedimiento de formulación presupuestaria, y otros de naturaleza similar.

3. Una proposición sobre el contenido del manual y la forma en que se piensa recopilar y analizar la información.

4. Un cronograma de actividades.

3.4.2.2 Recopilación de Información sobre el Contenido del Manual.

Se debe comunicar a las unidades orgánicas la manera como se procederá para obtener la información necesaria para cada uno de los apartados del manual; las técnicas de investigación que se van a utilizar y el grado de participación de los miembros de la dependencia.

La UOM o equivalente tendrá la función de asesorar a los responsables de las unidades orgánicas que realizan los trámites, para resolver dudas y problemas que puedan sugerir resoluciones en el proceso de recopilación y análisis de información. Se deben presentar informes periódicos sobre los avances de la recopilación de la información. Enseguida se presenta cuál es el tipo de información que debe recopilarse en cada uno de los apartados del manual y un modelo. Para la recopilación de información se utilizan las técnicas de investigación documental, de observación directa, de cuestionario, de entrevista.

Identificación. En este apartado se incluyen los datos siguientes:

- Nombre oficial de la dependencia
- Nombre completo del o de los procedimientos que refiere el manual.
- Nombre de la unidad coordinadora cuya función básica corresponde a los procedimientos señalados. Por ejemplo, para el manual de procedimientos o adquisiciones; la dirección o departamento de adquisiciones.
- Número de identificación del o de los procedimientos en su caso.
- Lugar y fecha de elaboración.
- Responsables de su elaboración.
- Cantidad de ejemplares impresos.

IDENTIFICACIÓN

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de la dependencia: • Manual de: • Unidad coordinadora: • Número: • Lugar y fecha de elaboración: • Responsable de su elaboración: • Cantidad de ejemplares: | Secretaría de Economía.
Procedimientos de formulación presupuestaria.
Dirección general de programación y presupuesto.
EX01
México, D.F., 2003.
Dirección general de organización y métodos
(o equivalente)
100. |
|--|---|

Índice o contenido. Es la parte que representa de una manera sintética y ordenada los elementos constitutivos del documento o los temas principales que comprenden el manual.

ÍNDICE

I.	Presentación
II.	Objetivo del procedimiento
III.	Estructura programática
IV.	Ámbito de aplicación
V.	Políticas de operación
VI.	Fluxogramas de procedimiento
VII.	Procedimiento de formulación presupuestaria a) descripción del procedimiento b) descripción de las operaciones
VIII.	Instructivo de llenado de formas
IX.	Anexo de unidades de medida
X.	Anexo de partidas

Prólogo y/o introducción. Aquí deben explicarse en forma clara y concisa el contenido y los objetivos del manual, incluir información de cómo se utilizará y cómo y cuándo se harán las revisiones así como a quién va dirigido el manual; es conveniente también incluir un mensaje del titular de la dependencia.

INTRODUCCIÓN

Debido a la importancia que reviste la correcta formulación y administración del presupuesto, la Dirección general de programación y presupuesto ha elaborado el manual de procedimientos de formulación presupuestaria. El presente documento se elaboró para facilitar a los jefes de unidades orgánicas la elaboración del presupuesto anual e informar sobre los programas y proyectos de la dependencia, así como relacionar problemas que se presentan en la práctica de la programación presupuestaria. La colaboración eficiente y oportuna en el cumplimiento de los lineamientos de este manual, se traducirá en el logro de una mejor utilización de recursos.

Objetivo de los procedimientos. Es conveniente que todo procedimiento tenga claro su cometido y se explique en el manual en forma clara y precisa a fin de que el personal de la dependencia sepa para qué se desarrolla.

OBJETIVO

El objeto del procedimiento de formulación presupuestaria es:

Racionalizar los recursos humanos, materiales y financieros de la dependencia y servir de orientación a los jefes de las distintas unidades orgánicas que conforman la institución en la formulación de su presupuesto.

Áreas de aplicación. Este apartado se refiere al ámbito del procedimiento y contiene una relación de las unidades orgánicas que intervienen en los procedimientos y la limitación precisa de sus respectivas responsabilidades. La presentación de dichas unidades debe llevarse a cabo en el orden en el que intervienen por secuencia de aparición dentro del procedimiento.

ÁREAS DE APLICACIÓN

Unidades orgánicas que intervienen en el procedimiento de formulación presupuestaria.

- Subsecretarías y oficina mayor de la SE.
- Departamentos de la SE.
- Dirección general de programación presupuestaria de la SE.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de la Función Pública.

Políticas o normas de operación. Para facilitar las tareas de las unidades orgánicas que intervienen en el procedimiento, se determinan las normas operativas que deben observarse en el desarrollo del procedimiento. Las políticas o normas de operación deben prevenir ecuaciones alternativas que pueden presentarse al operar los procedimientos, es decir, definir expresamente qué hacer o a qué lineamientos deben referirse en caso de que no se presente habitualmente la diagramación del procedimiento.

MODELO DE POLÍTICAS DE OPERACIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

- La Secretaría determinará el presupuesto de operación y desarrollo de cada unidad orgánica, de acuerdo con los objetivos y metas presentados por ellos y con las directrices generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Será responsable cada jefe de unidad orgánica de elaborar con la asesoría de la dirección de programación presupuestaria el anteproyecto del presupuesto anual.
- Los objetivos y metas de cada unidad orgánica en ningún caso serán inferiores al año anterior.
- La adquisición de maquinaria y equipo deberá considerarse de acuerdo con la Ley de Adquisiciones y con el programa de adquisiciones del sector público.
- Las requisiciones de compras se harán forzosamente de acuerdo con el presupuesto programado y autorizado.
- La Dirección general de recursos humanos entregará a cada unidad orgánica la relación de plazas asignadas a las mismas, así como un tabulador de sueldos.
- La Dirección general de programación presupuestaria será la encargada de coordinar las actividades de formulación y evaluación del presupuesto.

Descripción de las operaciones. Es el punto central del manual de procedimientos, en éste apartado deben representarse en forma secuencial cada una de las operaciones a realizar dentro de un procedimiento, al explicar en qué consisten y señalar la unidad orgánica o puesto responsable de la ejecución.

Es conveniente codificar las operaciones para mayor comprensión y manejo. Cuando se trata de procedimientos que abarcan varias áreas, debe indicarse para cada operación: la unidad orgánica encargada de su ejecución y en qué consiste cada una de las operaciones, y sólo en algunas ocasiones cuándo, cómo, con qué y en cuánto tiempo se hacen. Cuando se trata de procedimientos de una unidad orgánica debe detallarse la operación: cuándo, cómo, con qué y en cuánto tiempo se realiza, indicando el puesto responsable de la ejecución.

DESCRIPCIÓN DE PROCEDIMIENTO DE EXPEDICIÓN DE PASAPORTES.

01. Solicita información, referente a la expedición de pasaportes.
02. Proporciona "solicitud para expediciones de pasaportes" y entrega forma en la que se indican los requisitos para la expedición de un pasaporte.
03. Elabora "solicitud..." y la adjunta a los documentos siguientes: acta de nacimiento; cartilla del servicio militar nacional, si es varón; acta de matrimonio, defunción o de servicios si es mujer casada, viuda o divorciada; permiso de los padres o tutor si es menor de edad. Acude a entregar "solicitud..." y documentación a la ventanilla de verificación de solicitudes.
04. Verifica "solicitud..." y documentación, entrega talonario para pasos subsecuentes e indica ventanilla de atención siguiente.
05. Anota nombre completo en el talonario; pasa a la ventanilla de documentos y hace entrega de la "solicitud..." y documentación correspondiente.
06. Revisa documentación "solicitud..." e imprime la misma huella dactilar del índice derecho del solicitante, desprende talón de ventanilla de documentos e indica caja de pago por derechos.

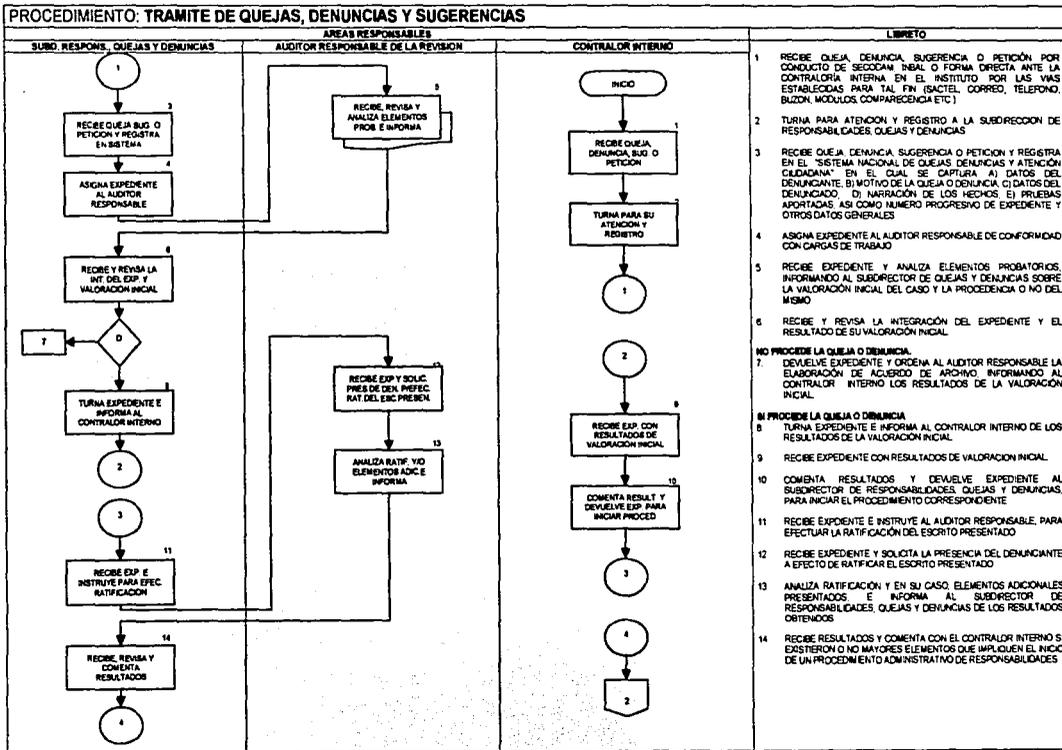
Formularios. Son las formas impresas que se utilizan dentro de un procedimiento para captar, registrar y proporcionar informes, deben también formar parte del manual, ya sea que se intercalen en la operación donde se originan o se incluyan como apéndices del mismo. En la descripción de operaciones que impliquen el uso de formularios, deben hacerse referencias precisas de éstos, utilizando para ello números indicadores.

Diagramas de flujo. Representan en forma gráfica la secuencia en la que se realizan las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o materiales. Se utilizan con el fin de tener una visión de conjunto de un procedimiento, de forma que se muestren las unidades orgánicas o puestos que intervienen en el procedimiento, las operaciones que realizan, la secuencia de las mismas y el equipo utilizado en cada caso.

INSTRUCTIVO DE LLENADO DE FORMAS

Nombre de la forma	Mecánica operativa.
Clave:	APP03
Objetivo:	Conocer la mecánica de operación del proyecto y disponer de un calendario de actividades que identificadas en el tiempo permitan el control, seguimiento y avances del proyecto.
En el núm. 1:	Se anota el número y nombre del proyecto. Por ejemplo, 440601. Formación de profesionales de nivel técnico.
En el núm. 2:	Anotar la clave de la institución y a continuación la clave del proyecto.
En el núm. 3:	Escriba las acciones concretas del proyecto.
En el núm. 4:	Describa claramente en qué consiste cada una de estas actividades.
En el núm. 5:	Señale para cada actividad los meses en que ha programado realizarla.

FIGURA 2 DIAGRAMAS DE FLUJO
CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS



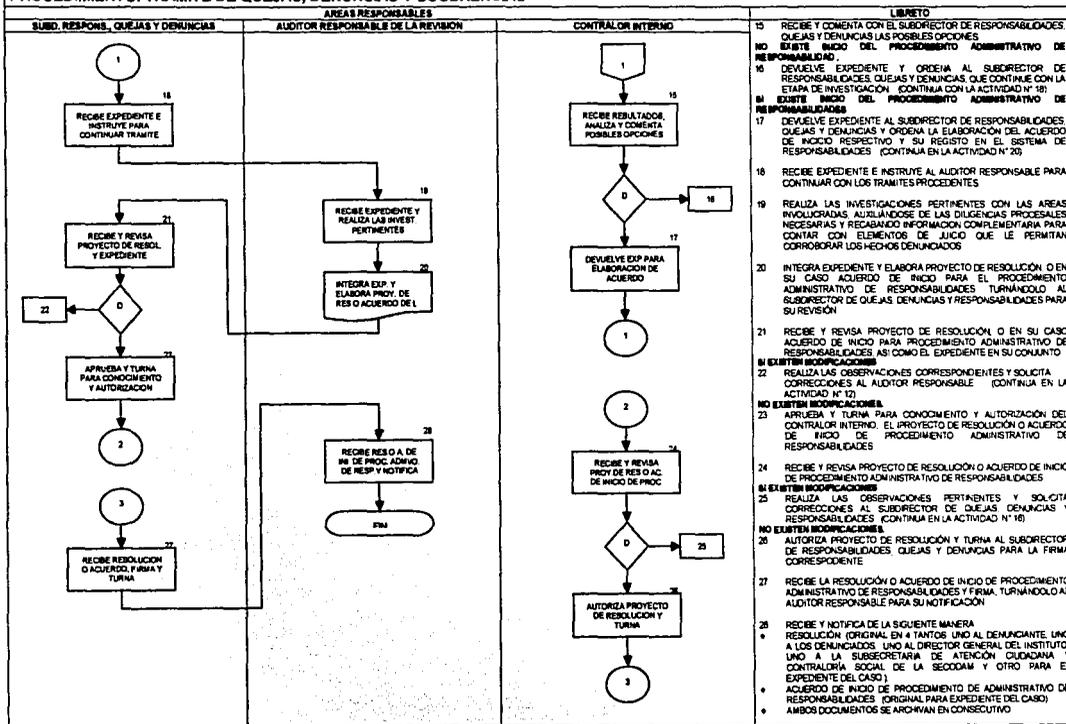
103

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

C:\Documents and Settings\OCTAVIO\My documents\UNAM\MANUALPROA.doc

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

PROCEDIMIENTO: TRAMITE DE QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS



104

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
37

3.4.3 Fuentes de Información del Manual de Procedimientos.

Documentación. Además de la documentación relativa a los procedimientos macro y mesoadministrativos, que pueden recopilarse en las instrucciones de orientación y apoyo global como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en las dependencias coordinadoras de sector, se puede obtener información documental en los archivos de la institución que son fuente útil de procedimientos de trabajo. También se utilizan los archivos, leyes, reglamentos, decretos, circulares internos y manuales administrativos.

Personas. Cuando la documentación que se ha recopilado es insuficiente u obsoleta se debe recurrir a los servidores públicos responsables de las tareas donde se realizan los procedimientos de trabajo o las actividades rutinarias.

Realidad administrativa. Para tener una idea mejor de los procedimientos de trabajo se deben observar las condiciones, los medios y el personal responsable de ellos. La limitante que se observa en la realidad administrativa es el área de trabajo que puede estar distante como las unidades desconcentradas y por otra parte el tiempo para observar directamente el área de trabajo.

3.4.4 Análisis de la Información.

Para facilitar el análisis de información se debe efectuar lo siguiente:

a) Depurar y clasificar la información de acuerdo con los apartados del manual o bien según:

- Objetivos del área de trabajo.
- Estructura orgánica.
- Normas y políticas administrativas.
- Funciones y operaciones de las áreas o unidades que se relacionan con el procedimiento.
- Instrumentos jurídicos administrativos.
- Equipo y ambiente laboral.

b) Utilizar las preguntas ¿Qué hace?, ¿Cómo lo hace?, ¿Para qué lo hace?, ¿Cuándo lo hace?

c) Utilizar las técnicas de investigación administrativa como la simplificación de operaciones, los diagramas de flujo, el análisis y diseño de formas y el análisis y distribución del espacio.

3.5 EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.

Para determinar si un sistema de estudio satisface las solicitudes actuales, entre otros aspectos deberán considerarse los siguientes:

1. ¿Se ha proyectado el procedimiento para promover el logro de los objetivos de la institución y se ha ejecutado de una manera efectiva?
2. ¿Opera dentro del esquema que se ha organizado?
3. ¿Proporciona, de manera adecuada, los métodos de control para obtener el máximo de ejecución con el gasto mínimo de tiempo y esfuerzo?
4. ¿Indica las rutinas designadas en el procedimiento, la ejecución en su secuencia lógica?
5. ¿Estipula los medios para la coordinación efectiva entre un departamento y otro?
6. ¿Se han establecido todas las funciones que se requieren?
7. ¿Se ha designado la autoridad necesaria para hacer efectivas las responsabilidades?
8. ¿Se pueden hacer algunas modificaciones para mejorar la efectividad?

3.6 FORMA DE PRESENTAR EL PROYECTO FINAL.

- El proyecto de manual se debe presentar a las CIDAP, al equivalente o al otro tipo de organismo de asesoría o dirección. Se recomienda uniformar la redacción del manual con objeto de mantener la unidad.
- Utilizar formatos de hojas intercambiables, a fin de facilitar su revisión y actualización.
- Utilizar el método de reproducción en una sola cara de las hojas.
- Procurar que las secciones o capítulos del manual queden separadas por divisiones, las cuales presenten pestañas impresas con el nombre de cada sección impresa.

- Seguir las normas de las publicaciones oficiales en el momento de su impresión y distribución.
- Optimizar las hojas para vaciar los contenidos sustanciales, eliminando las áreas que contengan información repetitiva o redundante, a fin de evitar documentos voluminosos con un mínimo de información relevante.

3.7 IMPLANTACIÓN DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

La implantación de los manuales administrativos abarca tres momentos: 1. La formulación del programa y los métodos para la implantación del nuevo sistema; 2. La integración de los recursos humanos y materiales que sean necesarios; y 3. La ejecución del programa.

3.7.1 Programa de Implantación. (figura 3.7.1)

El primer paso en la formulación del programa de implantación es determinar las actividades que deben desarrollarse y la secuencia de su realización, esto puede describirse perfectamente utilizando un diagrama o red de fechas. El siguiente paso es determinar los requerimientos en cuanto a personal, instalaciones, mobiliario y equipo, formas de oficina, manuales e instructivos de trabajo, etc. Recursos que serán necesarios para cumplir con la implantación de las recomendaciones. Asimismo, se fijará el tiempo y las fechas en que deben iniciarse y terminar cada una de las actividades del programa y aquellas en que estarán disponibles los recursos antes señalados.

De suma importancia es dejar claramente establecido quién o quiénes son los responsables de la ejecución del programa total y de cada una de sus etapas. Si se considera la naturaleza estrictamente asesora de la UOM o su equivalente, ésta debe participar en la implantación de las recomendaciones, al auxiliar tanto al jefe de la unidad en que se introducirá el sistema como al personal que habrá de operarlo. Deben preverse también los obstáculos y las resistencias al cambio que presentaran quienes se vean afectados por los nuevos métodos y procedimientos de trabajo, y para ello es necesario incluir programas de información y orientación sobre la naturaleza, propósito y bondad de las medidas que habrán de introducirse.

Figura 3.7.1. Programación de Implantación del Manual.

ETAPAS	ACTIVIDADES	TIEMPO EN SEMANAS											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1	RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN + Elaboración de oficios dirigidos a funcionarios. + Preparación de formularios para registrar la información.	1											
2	ESQUEMATIZACIÓN DEL MANUAL + Preparar el contenido del manual.		2										
3	REDACCIÓN + Redactar el borrador de los manuales. + Elaborar gráficas. + Formatos del manual.			3									
4	APROBACIÓN + Revisión por parte del responsable de la manualización. + Hacer cambios y correcciones.					1							
5	+ Revisión final							1					
6	Impresión y Encuadernación del contenido del manual. + Distribución y Control.								1				
7	+ Distribución de los manuales y dar instrucciones. + Registro de los Departamentos que tienen manual.										1		

El programa debe fijar el método de implantación que más convenga utilizar, de acuerdo con las características del nuevo sistema y las condiciones bajo las cuales se va a introducir.

3.7.2 Métodos de Implantación.

Existen varias formas de implantar mejoras administrativas y cada una responde al problema de que se trate o al grado de complejidad del sistema por implantar. Los métodos más usuales son:

- El método instantáneo,
- El método de proyecto piloto,
- La implantación en paralelo,
- El método parcial o por aproximaciones sucesivas.

Método instantáneo. Generalmente si el nuevo sistema es relativamente sencillo y no involucra un gran volumen de operaciones o un número excesivo de unidades administrativas, el método de implantación instantáneo es el más aconsejable y el más aceptado en la práctica. Las instrucciones de operación del nuevo sistema de trabajo se deben distribuir entre los responsables de la operación, por ejemplo, al informarles: "comenzamos con la operación de éste nuevo método a partir de mañana a las 8:00 a.m." Se trata desde luego de una forma sencilla de implantar un nuevo sistema a menos que estén presentes algunos de los factores siguientes donde no es recomendable el empleo del método instantáneo:

- Un cambio radical, que implique el uso de equipo diferente.
- Que el cambio requiera la utilización de locales separados entre sí, una gran distancia, y no se cuente con los medios adecuados que permitan un desplazamiento fácil y oportuno.
- Que la gran mayoría del personal que habrá de operar el nuevo sistema no esté convencido de su validez.

Método del proyecto piloto. Consiste en realizar un ensayo de todo el sistema en sólo una parte del total de la organización con el fin de medir su eficacia. Debe entenderse que esto es posible únicamente cuando existe una relativa semejanza en las condiciones que imperan en la organización como un todo. Su principal utilidad radica en que permite introducir los cambios en una escala reducida, al realizar cuantas pruebas sean necesarias para averiguar la validez y la efectividad del sistema propuesto, antes de operarlo en forma global. Una posible desventaja radica en que no siempre se puede asegurar que lo válido para una parte del todo lo sea también para las partes restantes. Además, generalmente a los proyectos piloto se destinan recursos fuera de lo normal, así como una atención especial que no puede ampliarse posteriormente a toda la organización.

Implantación en paralelo. Cuando se trata de la implantación de proyectos de gran envergadura, o que implica procesos complejos, es recomendable el método "en paralelo". Este consiste en la operación simultánea, por un período determinado, tanto del sistema tradicional como el que se va a implantar. Esto permite realizar modificaciones y ajustes sin crear graves problemas, al tiempo que permite que el nuevo sistema funcione normalmente antes de que se suspenda la operación anterior. Además, garantiza una mayor seguridad en las operaciones que se realizan en el cambio, ya que cualquier contingencia puede afrontarse sin precipitaciones. También permite que el personal que se encargará del nuevo sistema pueda familiarizarse con su operación, sin la presión que significa trabajar "en vivo" con la posibilidad de causar efectos irreversibles. En los casos en que el mismo personal se encarga del sistema sea el que vaya a operar el nuevo sistema, se recomienda la programación de períodos especiales de trabajo en paralelo, y procurar que con ellos no se afecte el servicio normal del sistema que va a sustituirse.

Al iniciarse la etapa de implantación en paralelo, es necesario contar con los manuales y circulares que permitan conocer el nuevo sistema a los usuarios del servicio. También se debe dotar al personal de los elementos necesarios para que cumpla eficientemente con las funciones que se le atribuyan. Debe advertirse que no en todos los casos es conveniente establecer la implantación en paralelo, sino sólo en aquellos sistemas cuyo funcionamiento inicial pudiera descontrolar a los usuarios habituados al sistema anterior. Por lo mismo, la implantación en paralelo debe prolongarse únicamente hasta el momento en que exista la seguridad de que el nuevo sistema funciona sin fallas y que puede eliminarse el sistema antiguo sin mayores problemas.

Método de implantación parcial o de aproximación sucesiva. Es el más adecuado para implantar sistemas de gran magnitud. Puede afirmarse que en este caso es el único que permite realizarla con éxito. Consiste en seleccionar una parte del nuevo sistema, implantarla sin ocasionar grandes alteraciones, y avanzar al siguiente paso sólo hasta que se haya consolidado suficientemente el anterior. Se trata de un método más lento y cómodo que los anteriores, por lo que en ocasiones, requiere más tiempo que el previsto inicialmente. Sin embargo, ésta aparente desventaja se compensa, ya que permite un cambio gradual y perfectamente controlado.

3.7.3 Integración de Recursos Humanos y Materiales.

Una vez que el programa de implantación ha sido confeccionado y aprobado, el siguiente paso es reunir todos los recursos humanos y materiales que se estimaron necesarios para la operación del nuevo sistema. Se procede a elaborar los manuales e instructivos de trabajo, las formas de oficina, integrar el mobiliario, equipo y suministros necesarios para operar en el nuevo sistema. Se procede también a disponer los arreglos físicos en cuanto al local, distribución del espacio y acondicionamiento del lugar donde se desarrollen las labores.

Con base en los requerimientos del nuevo sistema y al programa de implantación, se debe seleccionar y capacitar al personal que vaya a operar los nuevos procedimientos del trabajo. Se adopta como norma los manuales o instructivos, se adiestra al personal lo suficiente para que pueda ejecutar las labores correctamente y adquiera un perfecto conocimiento de la parte que le corresponda desarrollar dentro del proceso.

3.7.4 Ejecución del Programa de Implantación.

Se procede a poner en operación el nuevo sistema al aplicar el método de implantación seleccionado; al realizar las actividades planeadas y al seguir los lineamientos fijados en los manuales e instructivos. Cuando se inicia la implantación es necesario elaborar circulares con el fin de darlo a conocer a los usuarios y, en caso necesario, debe continuarse con la labor de información y orientación a quienes estén involucrados en el cambio.

Como se indicó al principio, la participación de la UOM o su equivalente en el momento de poner en vigor sus recomendaciones constituye un requisito esencial, ya que su misión no concluye con la formulación de respuestas de mejoramiento y la preparación de la fase de implantación. La UOM o su equivalente debe estar presente en el lugar donde se realicen los cambios durante todo el tiempo que se requiera y, de ser necesario, regresar al sitio de operaciones después de la implantación del sistema.

CAPÍTULO 4. GUÍA PRÁCTICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES ADMINISTRATIVOS.

4.1 TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS QUE SE APLICAN EN LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN.

En esta parte se abordarán los principios de organización que se utilizan para diseñar la estructura de organización y los que se aplican en la elaboración de organogramas, descripción de funciones y descripción de puestos, para apoyar la elaboración del manual de organización.

4.1.1 Análisis y Diseño de la Estructura de Organización.

La organización formal se compone de cierto número de niveles jerárquicos o niveles funcionales establecidos por el organograma, con énfasis en las funciones y las tareas. Se refiere a la estructura y al proceso de la organización. "La estructura formal de la organización o estructura de organización es el resultado de normas o prescripciones sobre la manera en que se interrelacionan las unidades orgánicas y la manera en que se desarrollan las actividades".³² En otros términos, es un esqueleto en el que se pueden visualizar las unidades orgánicas y sus relaciones de interdependencia.

El proceso comprende además de las funciones administrativas de planeación, organización, dirección o coordinación, evaluación y control, los recursos materiales, humanos y financieros que apoyan dichas funciones. De esta forma, la estructura se refiere a la definición de los objetivos y funciones en distintos niveles de autoridad y responsabilidad y, el proceso, al cumplimiento o desarrollo de dichos objetivos y funciones, es decir, al funcionamiento de la organización. La estructura no puede separarse de los procesos, la primera constituye el aspecto estático (organización) y los segundos al aspecto dinámico (funciones). El concepto tradicional de estructura de la organización se aplica en el momento de elaborar el manual de organización, cuando se trata de diseñar los organogramas. Dicha

³² Quiroga Leos Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública, México, Editorial Trillas. 1987, p.180.

estructura se crea para realizar las funciones, las actividades y para cumplir los deberes y las responsabilidades de los componentes sociales de la organización.

El análisis y diseño de la organización comprende la división del trabajo, las formas de dividir el trabajo o departamentalización, la delegación de tareas y la autoridad. El analista de organización de métodos debe tener precisos dichos conceptos en el momento de elaborar el manual de organización.

4.1.2 División del Trabajo.

En la estructura organizacional es preciso dividir el trabajo administrativo en unidades orgánicas y delegar tareas para poder cumplir con los objetivos de la organización. Estas actividades traen como consecuencia la existencia de la especialización y los niveles jerárquicos. Es un proceso que se sigue para ubicar eficientemente las funciones o actividades entre las personas y las unidades orgánicas de una organización. En cuanto a las razones que existen para dividir el trabajo encontramos su origen en la teoría clásica de la organización que pretende dividir el trabajo en tareas especializadas y su organización en distintos departamentos. Se pueden indicar las siguientes razones:

- Al diferir los hombres en capacidades, habilidades, anhelos y simpatías profesionales y vocacionales, ellos escogen o tienen preferencias por determinadas labores.
- Al trabajar los hombres en un campo más reducido de actividad, y gracias a los estudios y a la experiencia que por la repetición periódica de las tareas, adquieren especialización y logran mayor eficiencia.
- Obviamente, conforme las labores adquieren proyección en el tiempo y en el territorio, se hace imposible que una misma persona pueda hacer dos cosas diferentes, o que esté en distintos sitios al mismo tiempo.
- El campo de los conocimientos científicos y de las técnicas es tan vasto, que hace imposible que un hombre pueda dominar o conocer con amplitud todos sus campos y además está limitado por el ámbito de control que ha de ejercer sobre sus subalternos.

Así, la división del trabajo nace de manera espontánea en una dependencia. Como es imposible que físicamente dos personas cumplan con la misma tarea en el mismo lugar, al mismo tiempo, se hacen necesarias la división y especialización del trabajo. La especialización es la consecuencia de dividir el trabajo pues las personas localizadas en una unidad organizan y la misma unidad orgánica tiende a especializarse, debido al hecho de que ambas realizan la misma tarea.

Según el concepto tradicional de la especialización ésta tiende a reducir costos y ser más eficiente para la organización. La especialización puede ser vertical y horizontal. La especialización vertical ocurre cuando en una organización se detecta la necesidad de aumentar la calidad de la supervisión de jefatura. Es un desdoblamiento de la autoridad y se caracteriza por el crecimiento vertical del organograma, es decir, por el aumento del número de niveles jerárquicos. Se refiere a la autoridad jerárquica o lineal. La especialización horizontal ocurre cuando en alguna organización se detecta la necesidad de aumentar la habilidad, la eficiencia y de mejorar el trabajo. Se crea un mayor número de órganos especializados, cada cual en su tarea, en un mismo nivel jerárquico. Se caracteriza por un crecimiento horizontal en el organograma y constituye principalmente la especialización que se conoce como una departamentalización.

Kast y Rosenzweig ubican dichas especializaciones como la diferenciación de las actividades de organización. Para ellos la diferenciación de la organización ocurre en dos direcciones: la especialización vertical de actividades, representada por la jerarquía organizacional, y la diferenciación de actividades, llamada departamentalización. La diferenciación vertical de las tareas establece la jerarquía y el número de niveles en la organización. De esta diferenciación resultan los niveles jerárquicos de una determinada organización. Se establecen con base en la definición específica de responsabilidad y deberes de las distintas unidades orgánicas y distintos puestos. Aquí se aplican los conceptos tradicionales de unidad de mando, principio escalar, autoridad formal y delegación de tareas. La diferenciación horizontal origina la departamentalización, es decir la división adecuada de las actividades de la organización en departamentos con el propósito de cumplir con los objetivos de la organización.

Newmman, Summer y Warren señalan seis factores clave que se deben tomar en cuenta en el proceso de departamentalización por agrupación y combinación de esas actividades en departamentos específicos:

1. Aprovechar la especialización. Es necesario considerar si existe una rama especial de conocimientos y habilidades importantes para la ejecución de algún trabajo antes de crear una división o un puesto ad hoc (adecuado) para esta actividad.
2. Hacer factible el control. La división de departamentos que facilita a la gerencia la evaluación de resultados y responsabilizar de éstos a los operadores, es una verdadera ayuda para fines de control. Es necesario, entonces, efectuar la separación completa entre las tareas de un departamento y las de otro. Por ejemplo, la contabilidad respecto de los egresos de recursos.
3. Ayudar a coordinar. Aunque ciertas labores sean heterogéneas se puede recurrir a la coordinación para sustituirlas en un departamento que utilice más tales servicios, como es el caso de recepcionistas, choferes y telefonistas.
4. Prestar la debida atención. Este factor se refiere a definir cuáles son los departamentos que ejecutan funciones principales y cuáles son los que prestan los servicios auxiliares.
5. Reducir gastos. Cuando se divide el trabajo, es importante considerar que al crear una nueva unidad orgánica, ello supone más puestos, locales, equipo, y gastos de funcionamiento.
6. Tomar en cuenta los factores humanos. Al diseñar los departamentos es importante tomar en cuenta el personal que se va a afectar.

Para agrupar las funciones por departamentos además de estos factores se deben seguir ciertos criterios denominados "criterios de departamentalización". Existen numerosas proposiciones de cuáles criterios se pueden seguir para departamentalizar, sin embargo, los más importantes son la departamentalización por funciones; la departamentalización por

proceso; la departamentalización por productos; la departamentalización por clientes y la departamentalización geográfica. Ninguno de estos criterios se presenta en forma absoluta, más bien se efectúan combinaciones en los mismos departamentos, de algunos criterios. Por ejemplo, en un departamento de ventas se pueden combinar la departamentalización por clientes y por territorios.

Lo que si es importante señalar es que por lo general para los niveles jerárquicos más altos se utiliza el criterio por funciones; en los niveles de mando intermedio por lo común se emplean los criterios por productos, por clientes o por territorios y en los niveles inferiores se utiliza por cuadrillas de trabajadores. Enseguida veremos los criterios de departamentalización que proponen algunos autores.

4.1.2.1 Criterios de Departamentalización de Terry.

Terry establece que las principales razones de dividir por departamentos son:

Por funciones. Se utiliza para los niveles superiores e inferiores de la organización. La división se efectúa por funciones o actividades, y esto da como resultado unidades con funciones separadas o un grupo de funciones similares.

Por conductos. Subraya la utilización de los conocimientos especializados. Por ejemplo, el departamento de publicidad puede tener: a) televisión y radio y b) periódicos y revistas.

Por territorios. Se utiliza cuando la cercanía de las condiciones locales parece ofrecer ventajas de bajo costo de operación y oportunidades para capitalizar las condiciones locales atractivas a medida que se originen, por ejemplo, departamento de ventas.

Por clientes. Cuando lo principal consiste en estar mejor capacitado para servir a los compradores de los productos o servicios de la empresa. Por ejemplo, división de un banco en préstamos a minoristas y mayoristas.

Por proceso. Éstos proporcionan un medio lógico cuando las máquinas o el equipo que se utiliza requieren de una habilidad especial para la operación, o son de una gran capacidad

que elimina la división organizacional, o tiene instalaciones técnicas que sugieren marcadamente una ubicación concertada.

Por grupos de trabajo social. Este arreglo incluye la asignación de un equipo o grupo de trabajo a un proyecto o bloque de trabajo obtenido.

Por matriz. No sólo se departamentaliza sobre una base técnica, sino también sobre una base administrativa. La supervisión es doble, al ser técnica por el técnico en jefe y administrativa por el jefe administrativo. Se utiliza la relación línea-staff.

4.1.2.2 Criterios de Departamentalización de Chiavenato.

Chiavenato distingue las siguientes formas de departamentalizar:

Por funciones. Consiste en el grupo de actividades y tareas de acuerdo con las funciones principales desarrolladas dentro de la empresa. Por ejemplo, función de producción, servicios, ventas, finanzas.

Por productos o por servicios. Se agrupan las actividades de acuerdo con los productos o servicios que realiza la organización. Por ejemplo, la General Motors tiene división Chevrolet, división Cadillac, etc., un hospital puede dividirse en departamento de radiología, de cardiología, etcétera.

Por localización geográfica. Se denomina también departamentalización territorial o regional. Es una forma de organización muy utilizada por empresas dispersas territorialmente o cuyas operaciones están dispersas geográficamente, logra una supervisión local, efectiva y descentralizada. Es más conveniente para el área de producción y ventas.

Por clientela. Es una agrupación de actividades que refleja un interés fundamental por el consumidor del producto o servicio ejecutado. Por ejemplo, una tienda de ropa puede servir en departamento infantil, masculino, femenino.

Por procesos. Es utilizada a menudo en las empresas industriales a los niveles más bajos de la estructura organizacional en las áreas productivas y de operaciones.

Por proyectos. Es un criterio utilizado en las empresas de gran tamaño, así como en obras de construcción civil (edificios) o de construcción industrial (fábricas) y empresas hidroeléctricas, etcétera, las cuales, además de personal especializado exigen un largo período de tiempo para la realización de sus proyectos.

Por tiempo. Es una departamentalización derivada y no principal. Toma en consideración los períodos o ciclos de tiempo en que los empleados deben desarrollar las actividades. Por ejemplo, 1er. Turno, 2do. Turno, etcétera.

Por número. Consiste en dividir un número de grupos de empleados en subgrupos de una cierta cantidad. Por ejemplo, cuadrillas de trabajadores.

4.1.2.3 Criterios de Departamentalización de Jiménez Castro.

El método unitario. Mediante este método, el trabajo se realiza en todas sus fases por una persona o unidad administrativa. Por ejemplo, la construcción de un escritorio se lleva a cabo a través de un ebanista, desde la etapa de cortar la madera hasta la etapa del acabado del mueble, lo cual transcurre por todos los procedimientos fabriles intermedios.

Método en serie. Un producto, productos o labores se someten para su fabricación o trámite a diferentes procesos cada uno de los cuales se ejecutan por una distinta unidad especializada de la organización.

El método de producción paralela. Las labores se llevan a cabo al combinar los dos métodos anteriores de suerte que constituyen unidades especializadas para atender los trabajos unitarios (construcción de sillas, sillones, etcétera) pero ellos se organizan dentro de cada una de esas unidades por el método en serie.

El método de mando especializado. Determina los límites de actividad de cada una de las partes integrantes de una organización y en algunas ocasiones de las tareas específicas

también, considera simultáneamente los dos siguientes factores: a) la naturaleza especializada de la función técnica por realizar y b) la ejecución de las labores administrativas indispensables para satisfacer el trabajo total.

El método vertical o de propósito. La organización de labores se puede llevar a cabo también si se atiende al propósito del trabajo, lo cual constituye en el fondo una variedad del método unitario ya descrito. Todas las labores relacionadas con la satisfacción de un propósito común se concentran en la misma unidad administrativa.

El método horizontal o de procedimientos. La base fundamental en que se apoya este método está en la especialización de labores, puesto que tienden a concentrar en una misma unidad a aquellas personas de profesión, ocupación o habilidad. Por ejemplo, presupuesto personal, sistemas de información.

El método según las personas. Bajo este método se reúne en una sola unidad administrativa a todo el personal que trabaja para servir a un mismo tipo de usuario o según la naturaleza de la materia de trabajo, indistintamente de los propósitos o técnicas que ella tenga o utilice. Por ejemplo, pensionados, inmigración. Este último se denomina método según las cosas. Por ejemplo, artículos de venta (sección de muebles, de joyas, enseres, etcétera).

El método geográfico o de localidades. Es una variante del método unitario, puesto que reúne en una sola unidad administrativa a todo el personal que trabaja en un área, zona o territorio particular, indistintamente de los servicios que preste, las técnicas que utilice o las materias y personas a las que les sirva.

La diferenciación de las actividades de la organización que supone la departamentalización es complementaria con la integración de las actividades de la organización mediante la coordinación. El analista de Organización y Métodos o equivalente puede recurrir a estos conceptos para definir criterios y resolver dudas sobre el acomodo de las unidades orgánicas en el organograma. Entre otros conceptos tradicionales se encuentra también la delegación de tareas.

4.1.3 Delegación de Tareas.

Junto con la división del trabajo, la delegación de tareas constituye la base de la organización. Jiménez Castro define la delegación de autoridad como el acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y exige responsabilidades a un subalterno y le concede la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones. Para Newman, Summer y Warren la delegación de tareas comprende tres elementos principales:

1. Delegar tareas, es decir, la persona que delega indica que trabajo debe ejecutar el subalterno.
2. Otorgar autoridad. Junto con el permiso de ejecutar el trabajo transmite probablemente, (el gerente superior) al subalterno, ciertos derechos, tales como el usar los recursos, dirigir el trabajo de otros, etcétera.
3. Crear una obligación. Al aceptar un trabajo que se le debe delegar el subalterno aceptar la obligación hacia su jefe de terminar ese trabajo.

La delegación de tareas es una herramienta para poder realizar mejor las actividades dentro de la organización. Es un resultado de la división del trabajo al igual que la especialización. Los problemas con los que se enfrenta son los siguientes:

a) Problemas del jefe para delegar tareas.

- Algunos jefes piensan que pueden hacer las cosas mejor ellos.
- La falta de capacidad directiva del jefe.
- La falta de confianza en los subalternos.
- La falta de controles.
- Aversión temperamental del jefe a correr riesgos.

b) Problemas del subordinado que recibe la delegación de tareas.

- Al subordinado le es más fácil preguntar al jefe que decidir por sí mismo la forma de resolver un problema.

- Temor del subordinado a las respuestas por los errores que pueda cometer.
- El subordinado no desea recibir la delegación de la tarea cuando cree que le falta información y los medios necesarios para desempeñar bien la tarea.
- La falta de confianza en sí mismo.
- Los incentivos positivos pueden ser inadecuados.

4.1.4 Tipos de Organización.

Hay tres tipos de organización resultado de los estudios de las teorías clásicas de la organización:

1. La organización lineal.
2. La organización funcional.
3. La organización línea-staff.

La organización lineal. Constituye la forma de la estructura de organización más simple y más antigua. El principio fundamental de la organización se puede expresar como la organización en la cual existe una jerarquía de autoridades en la que los superiores reciben obediencia de sus subordinados. La denominación "lineal" obedece a que entre el superior y el subordinado existen líneas directas y únicas de autoridad y responsabilidad. Tiene las características siguientes:

- La unidad única y absoluta del superior sobre sus subordinados. Dicha autoridad es resultado de la aplicación del principio de la unidad del mando. De ahí que también se hable de una autoridad de línea.
- Las comunicaciones entre los órganos o cargos existentes en la organización se efectúan únicamente por líneas formales existentes en el organograma.
- La organización de línea se caracteriza por el traslado y la convergencia de la autoridad hacia la cima de la organización. Sólo existe una autoridad superior que centraliza todas las decisiones y el control de la organización.
- Como resultado de la centralización de decisiones la organización lineal presenta una conformación piramidal. A medida que aumenta la generalización y centralización se

tiene una organización centralizada y a medida que existen otros centros de decisión autónomos se tiene una organización descentralizada.

Las principales ventajas que presenta la organización lineal son: su fácil aplicación, clara delimitación de responsabilidades y la posibilidad de utilizarse en empresas nuevas o pequeñas. Las desventajas que presenta son principalmente: la rigidez, la centralización de las decisiones, la falta de especialidad y que el crecimiento de la empresa conduce al congestionamiento de las líneas formales de comunicación. Se puede aplicar en nuevas empresas, en empresas con tareas estandarizadas o sistematizadas, empresas con vida corta y empresas pequeñas que no requieren muchos especialistas.

La organización funcional. Es el tipo de estructura de organización que aplica a cada tarea el principio de especialización de las funciones. Es el origen del staff o asesoría. Las organizaciones son cada vez más complejas y especializadas, lo que trae como consecuencia la necesidad de contar con especialistas que puedan actuar con mayor rapidez y flexibilidad. El origen de este tipo de organización es la supervisión funcional propuesta por Taylor. Las principales características de la organización funcional son:

- Existe la autoridad funcional o dividida, que es relativa y está basada en la especialización.
- Las comunicaciones entre los órganos y/o cargos existentes en la organización se efectúan directamente sin intermediarios.
- Las decisiones se delegan a los órganos o cargos especializados que poseen el conocimiento y la técnica necesaria para implementarlas mejor.
- Se basa en la especialización de todos los órganos o cargos, en todos los niveles de organización.

Las principales ventajas de la organización funcional son: proporciona el máximo grado de especialización, ello permite que los órganos y cargos de la organización se concentren exclusivamente en su tarea especializada y sean por tanto más eficientes; permite una mejor supervisión técnica; facilita los contactos directos entre los órganos y cargos interesados sin necesidad de seguir los canales formales de la comunicación y separa las funciones de

planeación y control. Las principales desventajas son: los conflictos de autoridad, la dispersión de la responsabilidad, la competencia entre los especialistas y la confusión de los objetivos de la organización. Se puede aplicar este tipo de organización en empresas u organizaciones que cuenten con un equipo de especialistas o cuando se delega autoridad funcional sobre algún órgano especializado entre los demás órganos.

La organización línea-staff. Es el resultado de la combinación de la organización lineal y la organización funcional, con el fin de conservar sus ventajas y eliminar sus desventajas. El concepto de organización línea-staff se basa en que entre los órganos de ejecución (autoridad lineal) y los órganos de apoyo y asesoría (autoridad funcional) existen también relaciones de consejo, de auxilio, de consulta. Las principales características de la organización línea-staff son las siguientes:

- En este tipo de organización cada órgano o cargo se reporta a uno y solo a un órgano o cargo superior, sin embargo, cada órgano o cargo recibe también asesoría y servicios especializados de diversos órganos o cargos de staff.
- Existe una conciliación entre las líneas formales de comunicación existentes entre superiores y subordinados (jerarquía) y las líneas directas de comunicación existentes entre cualquier órgano o cargos y el staff, que representan el suministro de asesoría y de servicios especializados.
- En todos los niveles jerárquicos se pueden tener órganos operativos de línea y órganos de apoyo y asesoría.

Entre las principales ventajas de la organización línea-staff se puede mencionar la seguridad de contar con servicios de asesoría en las organizaciones que necesitan cada vez más de conocimientos especializados y de realizar las actividades de línea y de staff en forma conjunta y coordinada. Entre las desventajas se pueden mencionar los posibles conflictos entre órganos de línea y órganos asesores, y la dificultad de obtener y conservar el equilibrio dinámico entre línea y staff. Este tipo de organización es el que más se aplica actualmente, exceptuando las pequeñas empresas.

Conociendo bien estos tipos de organización formal se comprenden mejor las relaciones organizacionales y su forma de representación en el organograma. Los conceptos explicados

en la estructura de organización aplican tanto en la elaboración del manual como en la elaboración de organogramas. La elaboración de organogramas es muy importante para analizar la estructura de organización y el tipo de relaciones que existen entre las unidades orgánicas de una dependencia pública.

La organización matricial para la administración de proyectos. La organización matricial es una estructura multidimensional que procura maximizar las virtudes y minimizar los defectos de las estructuras funcional y de proyecto. Los principales beneficios de la organización matricial son el equilibrio de los objetivos, la coordinación de los departamentos funcionales y la de los objetivos del proyecto por conducto de la oficina del coordinador del proyecto. Su principal desventaja reside en que el individuo ubicado en el nivel intermedio depende de los dos jefes. Verticalmente depende del jefe de su departamento funcional; horizontalmente depende del director o del coordinador del proyecto. El director de proyecto suele tener la impresión de que carece de autoridad suficiente frente a los departamentos funcionales. Por otra parte, el jefe del departamento funcional suele estimar que el coordinador del proyecto interfiere en sus actividades. La solución de este problema radica en definir claramente los papeles y la responsabilidad y facultades de cada uno de los protagonistas. El coordinador de proyecto especifica lo que se debe hacer y el departamento funcional debe ocuparse de la forma de hacerlo.

4.1.5 Definición, Clasificación y Elaboración de los Organogramas.

Un organograma es la representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o de una de sus áreas y de las relaciones que guardan entre sí los órganos que la integran. Son un instrumento para el análisis de estructuras, ya que proporcionan una representación gráfica de los aspectos fundamentales de una estructura de organización, y permiten entender el esquema general, así como el grado de diferenciación e integración de los elementos que la componen. Permiten localizar el tipo de unidades orgánicas que conforman una estructura, sus relaciones, las características de la organización y sus funciones básicas. Como es un modelo abstracto y esquemático de la estructura de organización no representa exactamente la realidad y tiene limitaciones. Entre esas limitaciones se pueden mencionar tres:

- No expresan las agrupaciones informales que se producen entre individuos o grupos.
- No representan el flujo y las cargas de trabajo.
- No representan las relaciones de comunicación informales.

A pesar de dichas limitaciones, los organogramas aún constituyen un instrumento útil para:

- Proporcionar una imagen formal de la organización.
- Indicar las relaciones de jerarquía que guardan entre sí las principales unidades orgánicas de la dependencia.
- Ubicar al personal dentro de la estructura orgánica.
- Ayudar a descubrir posibles duplicaciones, dispersiones o lagunas.
- Auxiliar en el análisis, conocimientos y diseño de la organización.

Miguel Duhalit Krauss propone que los organogramas se clasifiquen de acuerdo con el criterio siguiente:

Por su objeto:

- Estructurales
- Funcionales
- Especiales

Por su naturaleza:

- Esquemáticos
- Analíticos

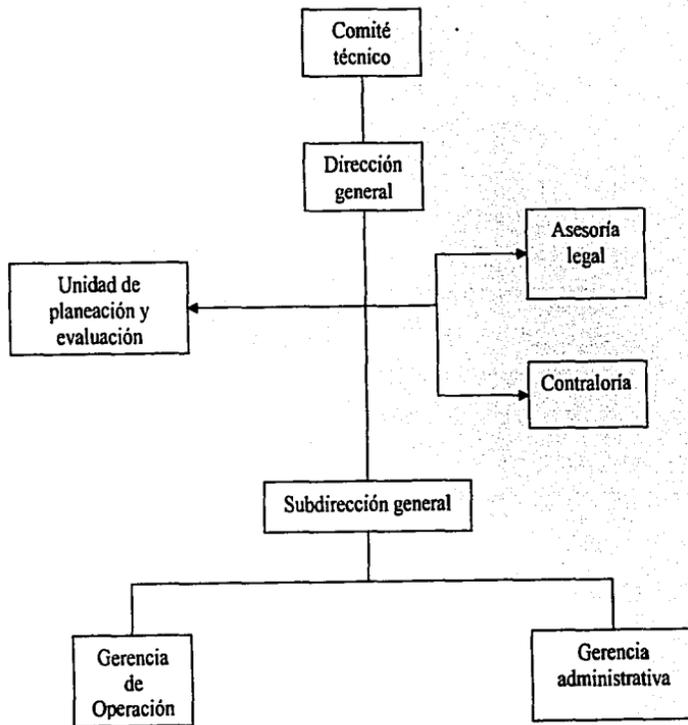
Por el área que representan:

- Generales
- Complementarios

Por su formato:

- Verticales
- Horizontales
- Circulares
- Mixtos

FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO URBANO
DE LA CIUDAD LÁZARO CÁRDENAS LAS TRUCHAS.
(Figura 1)



Los textos oficiales sobre los organogramas los clasifican según su contenido, su ámbito de aplicación y su representación. La equivalencia entre esta clasificación oficial y la de Duhalt Krauss es: contenido corresponde a objeto, ámbito de aplicación a naturaleza, y área y representación a formato.

1. Por su contenido los organogramas se pueden clasificar en:

Estructurales. Tienen por objeto la representación gráfica de los órganos (unidades orgánicas) que integran una institución, así como sus relaciones de jerarquía o dependencia. Su importancia radica en que sirven de base para el diseño de otras gráficas. Este tipo de organogramas debe aparecer como parte integrante de los manuales generales de organización de las dependencias y entidades de la administración pública. **(Figura 2)**

Funcionales. Indican en el cuerpo de la gráfica, además de las unidades orgánicas y sus interrelaciones, las funciones principales que realizan los órganos representados; éstas pueden transcribirse con arreglo a su orden de importancia o el lugar que indican dentro del proceso. **(Figura 3)**

De integración de puestos, plazas y unidades. Señalan dentro del marco de cada unidad orgánica, los diferentes puestos establecidos para la ejecución de las funciones asignadas, así como el número de plazas existentes y las requeridas, y en su caso, los nombres de las personas que los ocupan. **(Figura 4)**

2. Por su ámbito de aplicación se pueden clasificar en:

Generales. Representan únicamente los órganos principales de la organización y sus interrelaciones básicas. Generalmente son esquemáticos y comprenden sólo los niveles más elevados de la dependencia. **(Figura 5)**

Específicos. Ofrecen mayor detalle sobre determinados aspectos de la organización de la unidad orgánica o área de la dependencia. **(Figura 6)**

FIGURA 2. ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL.

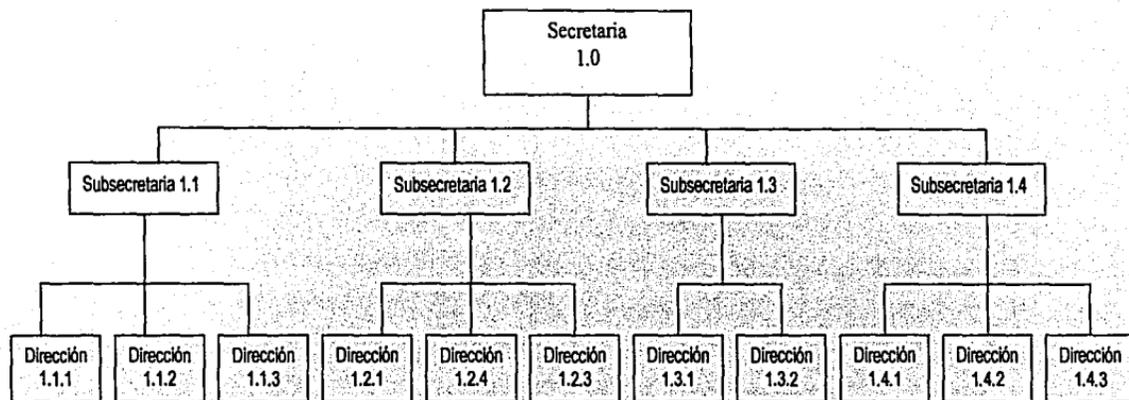


FIGURA 3. ORGANOGRAMA FUNCIONAL.

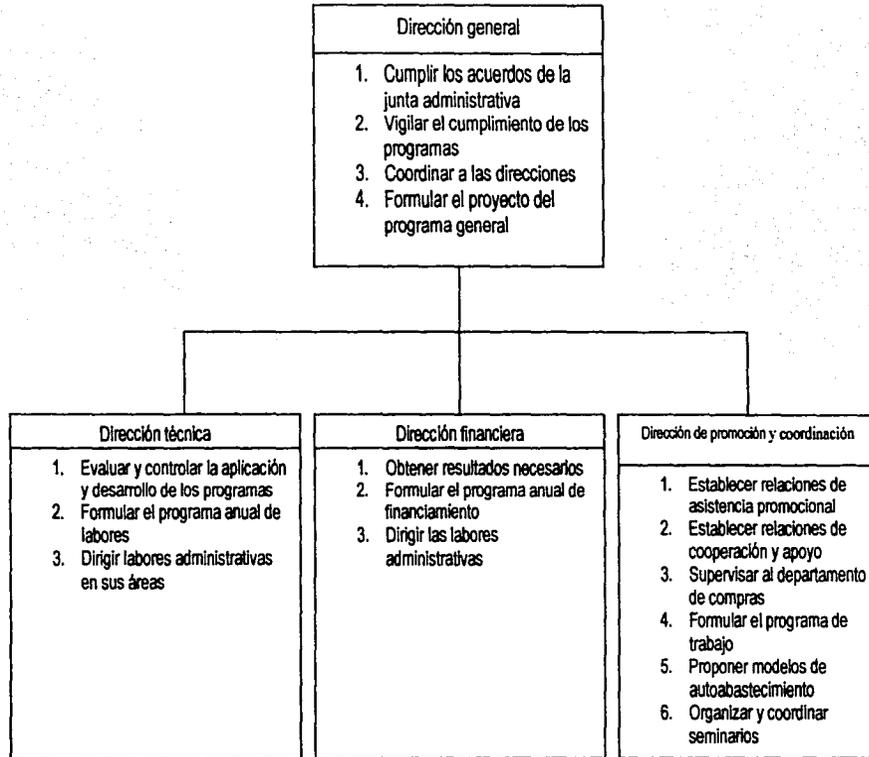
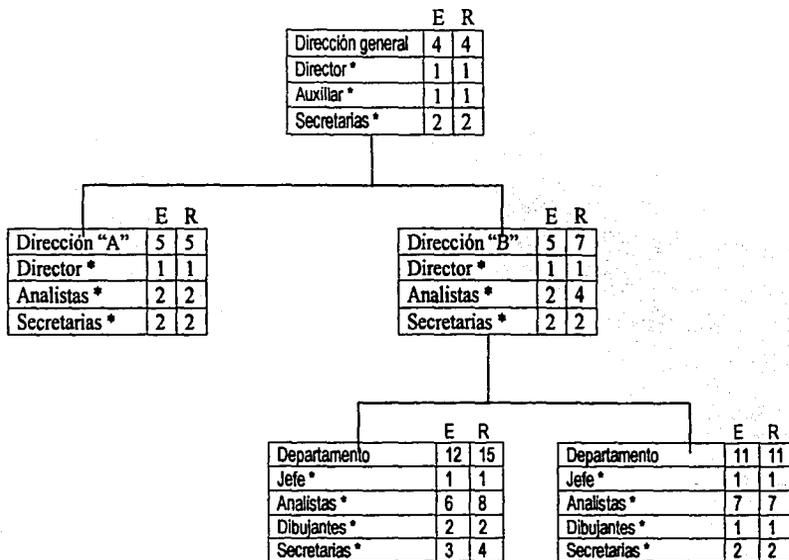


FIGURA 4. ORGANOGRAMA DE INTEGRACIÓN DE PUESTOS, PLAZAS Y UNIDADES.



E = EXISTENTES

R = REQUERIDOS

*** = NOMBRE DE LA PERSONA**

FIGURA 5. ORGANOGRAMA GENERAL.

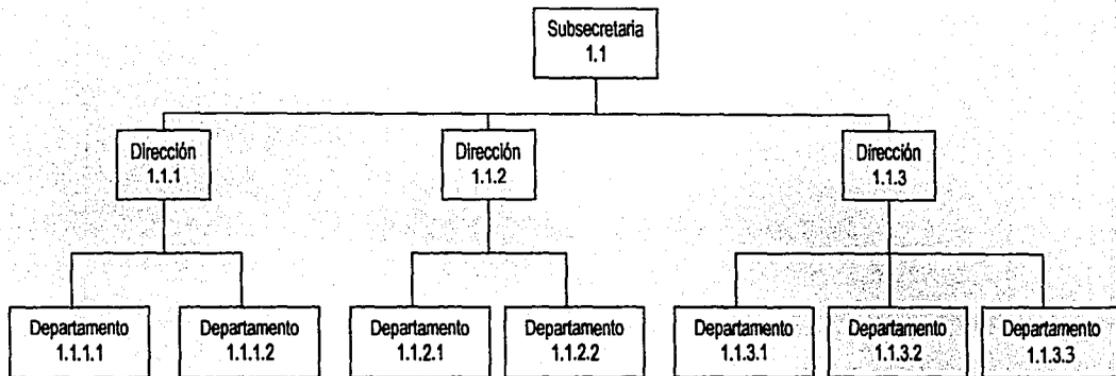
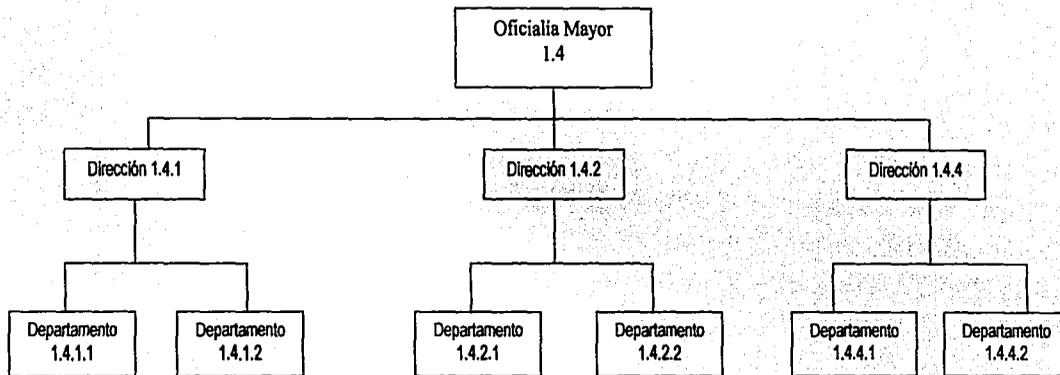


FIGURA 6. ORGANOGRAMA ESPECÍFICO.



3. Por su presentación se pueden clasificar en:

Verticales. Se presenta a las unidades orgánicas ramificadas de arriba hacia abajo y se coloca al titular en el nivel superior, por lo que los distintos niveles jerárquicos de la organización se ubican en renglones. Las líneas que representan las relaciones entre las unidades orgánicas, se colocan verticalmente. Por la facultad de interpretación y por ser los más generalizados es recomendable el uso de este tipo de organogramas en los manuales de organización. **(Figura 7)**

Horizontales. Representan las unidades orgánicas ramificadas de izquierda a derecha y se coloca al órgano superior a la izquierda. Los niveles jerárquicos se ubican en columnas y las relaciones entre las unidades se representan por líneas puestas horizontalmente. Este tipo de organogramas resulta de utilidad en caso de estructuras con múltiples órganos de igual jerarquía en la base. **(Figura 8)**

Mixtos. Se representa la estructura de una organización con el empleo de combinaciones verticales y horizontales, a fin de superar las limitaciones que la utilización de un solo tipo trae consigo. En caso de organizaciones que cuentan con un gran número de unidades orgánicas de base, es recomendable utilizar este tipo de presentación. **(Figura 9)**

De bloque. Son una variante de los verticales que tienen la particularidad de representar un mayor número de unidades en espacios más reducidos, lo que permite representar en la gráfica las unidades orgánicas ubicadas en los últimos niveles. **(Figura 10)**

En el proceso de elaboración de organogramas podemos distinguir las fases siguientes: 1. autorización y apoyo de los niveles superiores; 2. recopilación de información; 3. clasificación de la información; 4. análisis de la información y 5. diseño de organogramas.

Como ya se han visto las técnicas de investigación que permiten obtener información sobre organización y métodos, ahora se considerará el tipo de información que se necesita para elaborar el organograma de una dependencia o unidad orgánica y los elementos que componen el diseño del organograma.

FIGURA 7. ORGANOGRAMA VERTICAL.

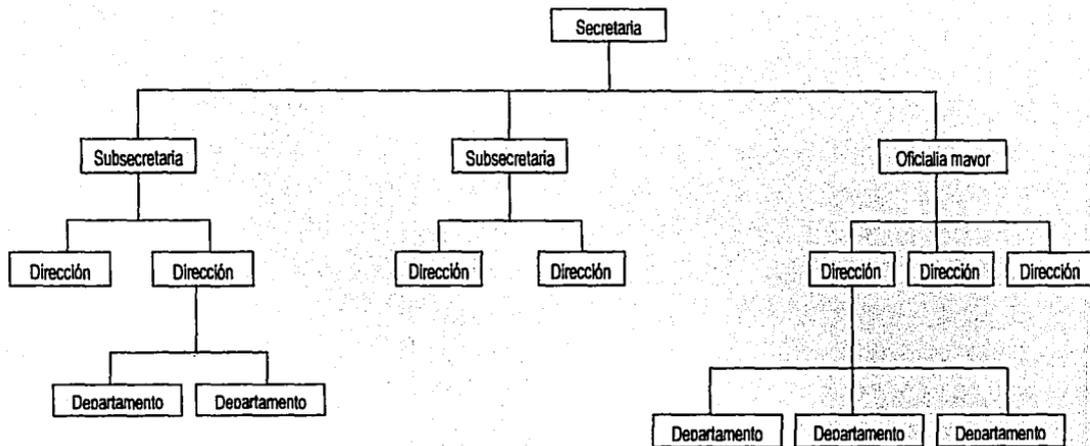


FIGURA 8. ORGANOGRAMA HORIZONTAL.

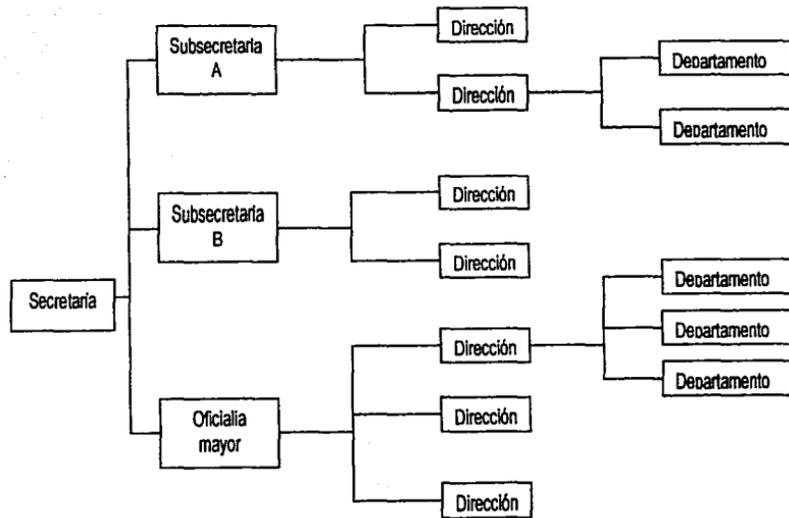


FIGURA 9. ORGANOGRAMA MIXTO: VERTICAL HORIZONTAL.

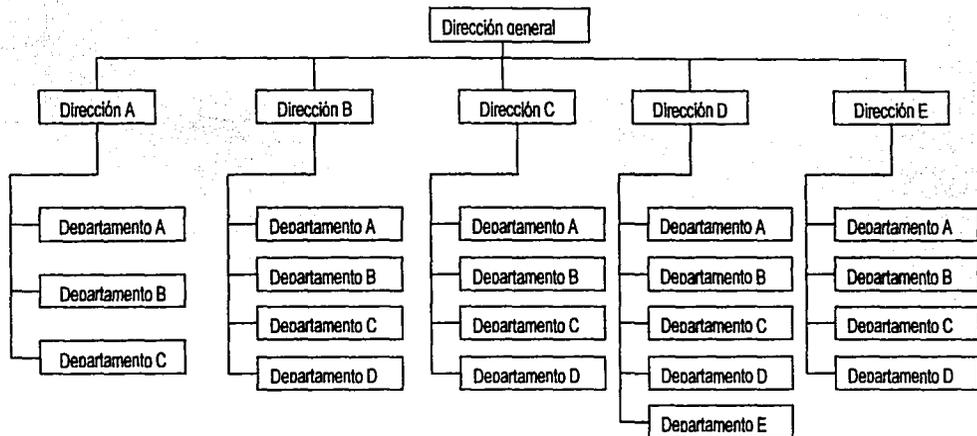


FIGURA 9. ORGANOGRAMA MIXTO: DISEÑO REPLEGADO.

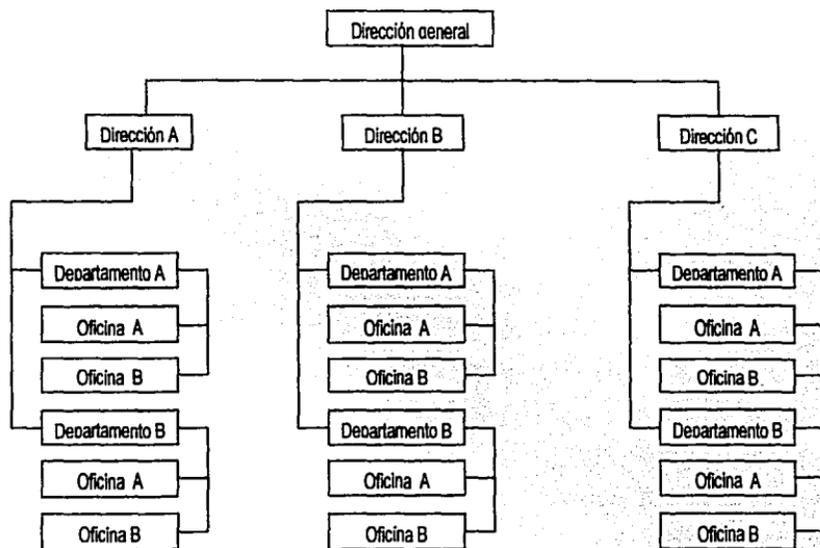
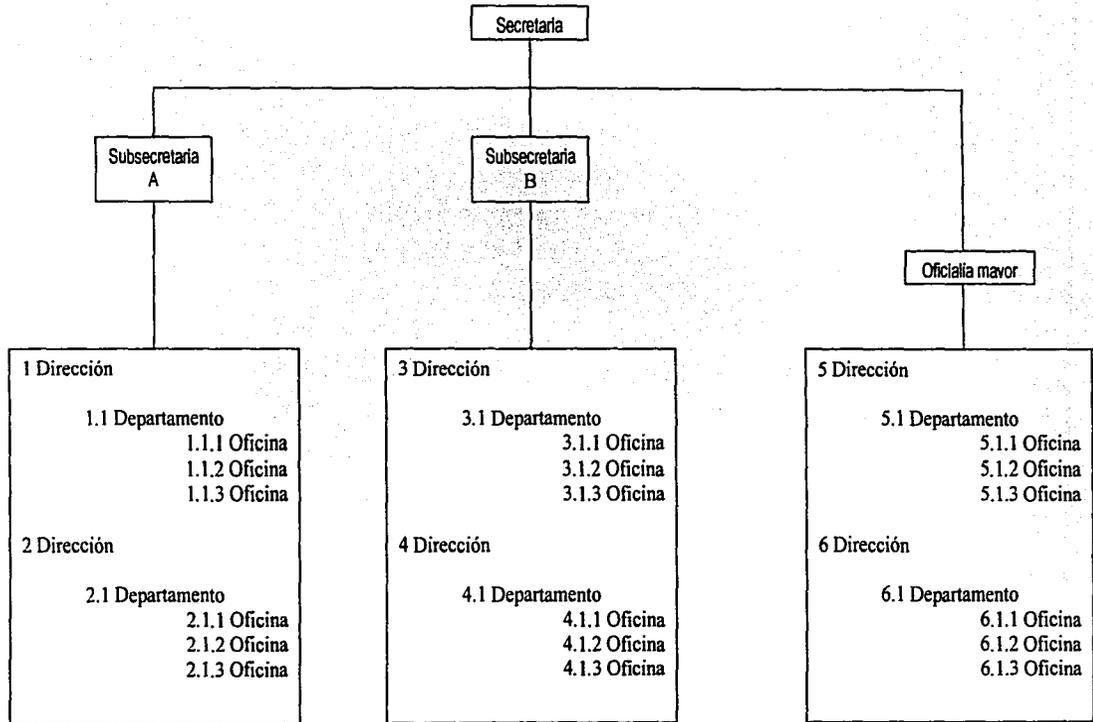


FIGURA 10. ORGANOGRAMA DE BLOQUE.



En la administración pública centralizada se tienen los siguientes niveles jerárquicos:

- 1.- Secretario
- 2.- Subsecretario
- 3.- Oficial mayor
- 4.- Dirección general
- 5.- Direcciones
- 6.- Subdirecciones
- 7.- Departamentos
- 8.- Oficinas
- 9.- Secciones
- 10.- Mesas

En la administración pública paraestatal se tienen los siguientes niveles jerárquicos:

- 1.- Asamblea general
- 2.- Consejo de administración
- 3.- Junta directiva
- 4.- Direcciones o agencias
- 5.- Subdirecciones o subgerencias
- 6.- Departamentos
- 7.- Oficinas
- 8.- Secciones
- 9.- Mesas

La información que se debe reunir para elaborar el organograma incluye los temas siguientes:

- *Las unidades orgánicas que integran la dependencia.* Para reunir la información se necesita conocer la cantidad de personas que trabajan en la unidad orgánica, es decir, el número de plazas y de niveles jerárquicos que comprende la estructura de organización, las funciones que realizan y los puestos que la integran.

- *Las relaciones organizacionales.* Es importante en el diseño del organograma contar con la información sobre las relaciones que guardan las unidades orgánicas entre sí.

Las principales fuentes de información son los archivos, los centros de documentación, los servidores públicos y empleados de la dependencia.

4.1.5.1 Diseño del Organograma.

La información recopilada se utiliza en el diseño del organograma la cual comprende de tres partes:

1. Utilización de figuras. Representan las unidades orgánicas que desempeñan funciones de dirección, operación o sustantivas y aquellas que desempeñan funciones de apoyo administrativo, de asesoría o consultoría son los rectángulos. No se recomienda que se utilice otra figura geométrica (cuadros, círculos, etcétera) que no sean rectángulos. Aunque de alguna manera se utilizan diferentes tamaños para representar las unidades orgánicas de acuerdo con su importancia o el nivel jerárquico que ocupan en la estructura de organización, es recomendable utilizar los rectángulos del mismo tamaño.

2. Utilización de líneas. Sirve para representar los enlaces que tienen las unidades orgánicas entre sí. Las más empleadas son las líneas de trazo recto, delgada, uniformes y el tipo de líneas punteadas. Aunque se utilizan líneas delgadas, medias y gruesas para algunos rectángulos que se desea destacar en distintos tipos de relación, se recomienda utilizar las líneas del mismo grosor.

3. Colocación de las figuras en el organograma. No siempre se puede seguir únicamente un criterio en forma absoluta. Se deben combinar los dos criterios. Por ejemplo, la secretaria se ubica inmediatamente después del jefe y ello no significa que tenga autoridad sobre las demás unidades orgánicas; además se emplea la relación de asesoría para representar a la secretaria y esto no significa que sea asesora del jefe. Las unidades orgánicas se acomodan en el organograma de acuerdo con las formas de departamentalizar y siguen dos criterios: atienden de modo crítico al nivel jerárquico independientemente de la función que realice la unidad orgánica; y representan la relación entre las unidades orgánicas

independientemente de su jerarquía. Se grafica más bien la distribución de actividades que los niveles jerárquicos.

Se pueden aplicar otros criterios usuales en el acomodo de las unidades orgánicas en el organograma como son:

- La enumeración utilizada en la estructura orgánica.
- La colocación, en primer lugar, de las unidades orgánicas que realicen las actividades operativas o sustantivas y después las unidades orgánicas de apoyo.
- El orden en que las unidades orgánicas pueden sustituir al órgano del nivel superior.

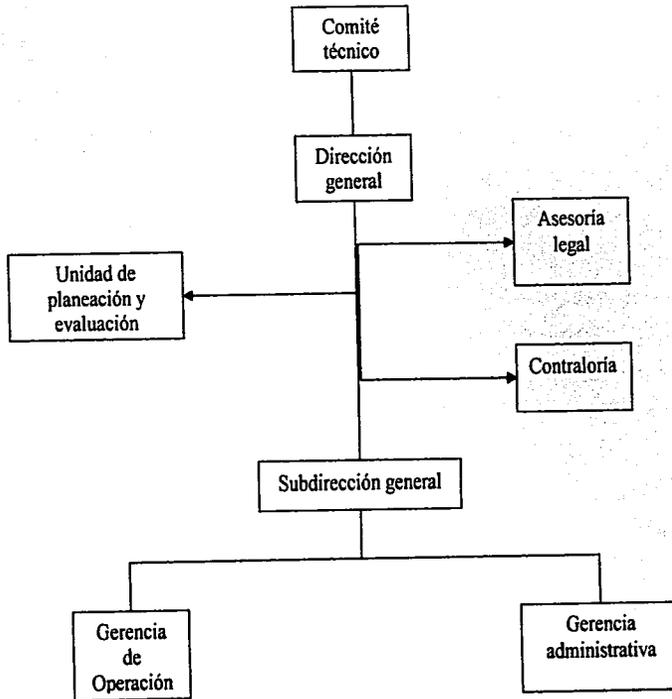
"El nivel jerárquico es la división de la estructura de la organización que comprende todas las unidades orgánicas que tienen autoridad y responsabilidad similares, independientemente del tipo de funciones que tengan asignadas."³³

4.1.6 Relación de las Comisiones.

Existen comisiones interinstitucionales, comisiones desconcentradas y la comisión interna de administración y programación, entre otras, las primeras se integran por representantes de diversas instituciones gubernamentales y tienen por objeto coordinar determinadas acciones de dos o más organismos. En el organograma deberán colocarse en un cuadro general de trazo discontinuo, ligado por una línea de coordinación dispuesta perpendicularmente a la autoridad del mismo. Las comisiones desconcentradas tienen facultades de decisión, pero están sujetas a la planeación y control que de sus actividades realice el órgano superior. Cuentan con cierta autonomía y por ello suelen no representarse en el organograma del órgano central; sin embargo, la relación de autoridad de línea no desaparece, por lo que deberán colocarse en el último nivel del organograma al igual que los órganos desconcentrados. La comisión interna de administración y programación aparece inmediatamente después del mismo, utilizando un rectángulo discontinuo. **(Figura 11)**

³³ Quiroga Leos. Op. Cit. p. 203.

FIGURA 11. RELACION DE LAS COMISIONES.



4.1.7 Descripción de Funciones.

Otro aspecto importante en la elaboración del manual de organización es la descripción de funciones, que constituye un instrumento muy útil para el análisis de estructuras de organización pues proporciona una definición precisa de lo que debe hacerse en cada unidad orgánica, así como de cada uno de los puestos que la integran y permitan establecer de acuerdo con su agrupación, el grado de importancia de la misma y sus niveles jerárquicos. La descripción de funciones es una relación de lo que hace una persona o una unidad orgánica, sin que contenga necesariamente la secuencia ni el método conforme a los cuales deberá ejecutarse. Generalmente se define la función como un grupo de actividades afines y coordinadas, necesarias para alcanzar objetivos de la dependencia, es la parte de un proceso, por ejemplo, la función de planeación, la función de control, asimismo es un conjunto de habilidades o técnicas, por ejemplo, la función de finanzas, de ingeniería. La función siempre se asigna a un órgano, para que las personas que lo integran ejecuten las actividades que componen dicha función en forma de labores individuales, mediante la aplicación del principio de división del trabajo. Las funciones pueden clasificarse dentro de las categorías que se presentan a continuación.

1. Naturaleza. Dentro de ellas están:

Funciones generales o fundamentales. Las realizan todos los administradores, en mayor o menor grado, en el ejercicio normal de sus funciones específicas, independientemente de su rama de especialización o área de actividad. Por ejemplo, la planeación, la coordinación, supervisión, etcétera. Los administradores públicos o privados realizan las mismas funciones generales.

Funciones específicas o de rama. Es un grupo de actividades afines cuyo ejercicio está reservado, a veces con cierto tipo de autoridad, a funcionarios de la rama correspondiente y que suponen un área de especialización. Las funciones específicas varían de acuerdo con la naturaleza del organismo de que se trata. Son funciones específicas la asesoría, la investigación, la programación presupuestaria, etcétera.

2. Objeto. A esta categoría pertenecen:

Funciones de línea o sustantivas. Se denominan también funciones básicas, son funciones específicas o de rama, directamente relacionadas con el objeto de independencia.

Funciones de asesoría. Es un grupo de actividades que tienen por objeto aconsejar e informar a los órganos que realizan alguna función, en aquellas actividades o campos que requieran conocimientos y experiencia técnica especializada. Los departamentos de planeación y los de programación presupuestaria realizan las funciones de asesoría.

Funciones complementarias, adjetivas o de apoyo. Es un grupo de actividades auxiliares o de servicios requeridos por los órganos básicos y asesores, en otros órganos de servicio, para el cumplimiento de sus funciones específicas. Estas actividades pueden ser de carácter práctico.

3. Nivel de órgano responsable o grado de especialización. En esta categoría se encuentran:

Funciones primarias. Constituyen el conjunto de actividades afines cuyo cumplimiento es responsabilidad de un alto nivel ejecutivo, como el director. Estas actividades forman un área de trabajo o esfera de acción, sobre la cual el director tiene autoridad. Son funciones primarias la administración de recursos financieros, la administración de personal, etcétera.

Funciones secundarias o subfuncionales. Una función primaria puede subdividirse en varios grupos de actividades más homogéneas y especializadas, que se asignan generalmente a un órgano de mando intermedio, como un departamento u oficina y se conocen con el nombre de funciones secundarias o subfuncionales. Forman el ámbito sobre el cual el jefe de esa unidad orgánica tiene autoridad. Por ejemplo, el reclutamiento y selección de personal, adquisiciones, organización de inventarios. Las funciones que las unidades orgánicas realizan deben anotarse en el manual de organización en la parte correspondiente a descripción de funciones. Se deben seguir las recomendaciones siguientes:

1. Los nombres de las unidades orgánicas deben corresponder a los nombres de la estructura orgánica.
2. Al redactar las funciones se debe comenzar con el verbo en infinitivo (planear el desarrollo de las actividades; diseñar manuales de administración, etcétera).
3. Deben colocarse las funciones conforme a estos criterios:
 - Anotar las funciones por orden de importancia.
 - Redactar las funciones sustantivas primero y luego las de apoyo, las funciones principales después de las secundarias.
 - Redactar las funciones siguiendo el proceso administrativo: primero las funciones que comprende la planeación, después las de organización y sucesivamente las de dirección, evaluación y control.

Las principales fuentes de información sobre las funciones son las leyes y reglamentos, acuerdos y circulares y los servidores públicos a todos los niveles. La descripción de funciones se complementa con la descripción de puestos.

4.1.8 Análisis y Descripción de Puestos.

La descripción de puestos sirve en el manual de organización para el reclutamiento y selección del personal; para identificar necesidades de capacitación y desarrollo del universo de empleados, y sirve como base en la calificación de méritos y la evaluación de puestos. La descripción de puestos resulta del análisis e investigación de las tareas que se asignan a una persona dentro de la organización. Así, el análisis de puestos se define como la determinación de las tareas que componen un puesto. La estructura del análisis de puestos comprende dos fases principales: una referente a la descripción del puesto en el que se señala la actividad genérica del mismo y las actividades específicas permanentes, periódicas y esporádicas o eventuales; y otra referente a la especificación del puesto en las que se describen habilidades, conocimientos, aptitudes, esfuerzo, responsabilidades y condiciones de trabajo que se deben reunir para desempeñar las tareas del puesto.

Es importante señalar que la descripción de puestos se utiliza sólo en los manuales de organización específicos o departamentales y no es conveniente incluirlas en los manuales

generales de organización por el riesgo de duplicar el trabajo ya que una función puede ser al mismo tiempo una actividad. Para denominar la descripción de puestos se usa el nombre de "profesiogramas", aunque este término proviene de la orientación profesional y contiene algunas variantes. El profesiograma es el conjunto de habilidades y rasgos psíquicos que debe poseer una persona a fin de desenvolverse con éxito en la ocupación elegida. Es un análisis de la vocación para decidir si concuerda con las tareas que deberán desempeñarse posteriormente.

4.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE PUEDEN APLICAR AL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.

4.2.1 Técnicas de Simplificación de Operaciones.

El analista establece como resultado no sólo la descripción de las operaciones del procedimiento en forma precisa y definida, sino también la posibilidad de mejorarlo y para ello se tienen las siguientes alternativas:

Eliminar el trabajo innecesario. Se parte del principio de que todo sistema o procedimiento es perfectible y por ello es necesario mejorarlo, eliminando esfuerzos y tareas innecesarias. Por ejemplo, el exceso en el llenado de formas, de firmas, registros, etcétera.

Modificar las operaciones y partes de ellas. Es conveniente subdividir el trabajo pero no tan detalladamente que haga ineficiente el procesamiento, al someterlo a repetidas revisiones que repercuten en pérdida de tiempo y energía. Por ejemplo, se pueden combinar dos operaciones en una sola o bien modificar el procedimiento al incorporar operaciones que lo hacen más lógico, completo y congruente.

Cambiar el orden de las operaciones. El simple cambio en el orden de las operaciones puede hacer más eficiente un procedimiento; por ejemplo, eliminar el desplazamiento inútil de documentos.

Simplificar las operaciones necesarias. Aquí es necesario estudiar detalladamente cada una de las operaciones del procedimiento para determinar posibilidades de simplificación. Puede

aplicarse a los estudios de tiempo y movimiento, dibujos de esquemas del lugar de trabajo, etcétera.

Modificar las actividades de los puestos y equilibrar cargas de trabajo. Cuando se observa en algunos puestos que se congestionan los asuntos por negligencia, falta de adiestramiento del personal o mala distribución de la carga de trabajo. Es necesario en los dos primeros casos, controlar, motivar y capacitar al personal y en el último caso, replantear las actividades entre los empleados que participan en los procedimientos.

Para llevar a cabo la simplificación de operaciones se necesita establecer un programa que pueda contener los temas siguientes:

Seleccionar un trabajo importante. El seleccionar un trabajo requiere detenida consideración, ya que sólo un trabajo de gran volumen o técnica difíciles ofrecerá la oportunidad para efectuar una simplificación de trabajo considerable.

Dividirlo. Es el proceso de clasificar los detalles o componentes de un trabajo, sistema o procedimiento, de tal manera que pueda examinarse en detalle. Por ejemplo, es posible utilizar un diagrama.

Hacer preguntas sobre los detalles de manera abierta. Constituye un requisito absolutamente necesario para la preparación de los diagramas, ya que sólo un completo conocimiento puede producir una visión total de las operaciones y pasar luego al análisis que conduce a las mejoras.

Desarrollar las mejoras que se propondrán. Constituye el resultado final de la división, cuadros e interrogatorios y requieren una buena dosis de ingenio, imaginación y lógica.

Instalar las mejoras. Requiere la participación y cooperación de los empleados para que se pueda instalar la o las mejoras al procedimiento.

4.2.2 Elaboración de Diagramas de Flujo.

Es importante para comprender mejor el procedimiento que se describe. Se incluye en el manual de procedimientos, para que en forma sencilla y accesible proporcionen una descripción del conjunto de las operaciones a las unidades orgánicas o puestos que intervienen en el procedimiento. El diagrama de flujo representa en forma gráfica la secuencia de que siguen operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o los materiales. Muestran las unidades orgánicas (procedimiento general) o los puestos que intervienen (procedimiento detallado) para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo e instrumentos que se utilicen en cada caso. Se admiten determinados símbolos que denotan un significado preciso y para cuya utilización se aplican determinadas reglas. Los símbolos que se utilizan generalmente en los diagramas de flujo son de dos tipos*:

- Símbolos abstractos. Se trata en su mayoría de perfiles de figuras geométricas a los que se atribuyen convencionalmente un significado, por ejemplo, algunas operaciones que ejecuta o experimenta una persona, una máquina, un material, o un documento o dato. Se utiliza la simbología ASME (America Society Mechanical Engineers) para representar flujos de materiales o personas y la simbología ANSI (American National Standard Institute) para presentar flujos de información.
- Símbolos figurativos. Se trata de fotografías, dibujos o caricaturas que representan alguna operación que ejecuta o experimenta una persona, una máquina, un material o un documento o dato.

Las principales recomendaciones en la utilización de los símbolos en los diagramas de flujo son:

- No mezclar en un mismo lado del símbolo varias líneas de entrada y salida.
- No debe haber más de una línea de unión entre dos símbolos.
- El símbolo de decisión es el único que puede tener hasta tres líneas de salida.

* Información proporcionada por la consultoría: Consultores Grupo G. Ubicada en la colonia del Valle de la Ciudad de México. A través del Lic. Antonio Cantó Moscardó, Socio-Director.

- Las líneas de unión se deben representar mediante líneas rectas y en caso necesario utilizar ángulos rectos.

Se pueden utilizar distintos tipos de fluxogramas de acuerdo con las necesidades que se deseen cubrir, para ello los diagramas de flujo se dividen según su formato, su objetivo o propósito y a la naturaleza de los datos. Un diagrama completo puede agrupar varias clases de diagramas de flujo.

1. Por su formato se clasifican en:

Verticales. El flujo o la secuencia de las operaciones va de arriba hacia abajo.

Horizontales. El flujo o la secuencia de las operaciones van de izquierda a derecha.

Panorámicos. Una sola carta representa el proceso entero. Registra en línea vertical y horizontal y la participación de más de un puesto o departamento.

2. Por la naturaleza de los datos se clasifican en:

Cualitativos. Si sólo describen la sucesión de fases de un proceso en el orden en que ocurren; las personas o unidades orgánicas que las ejecutan y el método empleado, sin indicar cantidades ni tiempos.

Cuantitativos. Cuando además de consignar las etapas de un proceso en el orden en que ocurren registran cantidades como número de unidades producidas, distancias recorridas, etcétera.

Con escala de tiempo. En cualquiera de los dos casos anteriores en que se relacionan los datos con su ejecución del tiempo.

En las hojas donde se recopila la información o bien se presenta ya elaborado el diagrama de flujo se debe anotar: a) El nombre de la unidad orgánica a la cual corresponde el procedimiento; b) Inmediatamente abajo del dato anterior, el nombre completo del procedimiento, que incluye su número si estuviese enumerado; c) El nombre de la unidad orgánica responsable de la elaboración del diagrama; d) La fecha de elaboración del diagrama; e) En el ángulo derecho superior o inferior, según se acostumbre, el número de página que ocupa el diagrama dentro del manual.

4.2.3 Análisis y Diseño de Formas.

Las formas se integran al manual de procedimientos, generalmente se da un ejemplo y el instructivo del llenado de formas, después de la descripción de la operación final al último como apéndice. La forma es un objeto sobre el cual se imprimen informes constantes y que cuenta con espacios para que se anote en ellos una información variable. En la administración pública la forma es un instrumento de comunicación administrativa, impresa generalmente en papel o similares (cartón, cartulina) y con impresiones realizadas mediante los medios de producción gráfica. En algunos casos la forma contiene además de información, instrucciones para llenarse o utilizarse. La forma se convierte en documento una vez que se anota en ella la información variable en los espacios correspondientes. El diagnóstico de la utilización de las formas en la administración pública revela los siguientes problemas:

1. La existencia de formas para trámites que no requieren.
2. Existen formas cuyo diseño no corresponde a los propósitos para los que fueron creadas.
3. La duplicación en formas para un mismo fin.
4. La cantidad excesiva de formas de poco uso.
5. El tamaño de las formas no se adecua a las de las máquinas en que se procesan o a los archivos que les asignan.
6. El tamaño a menudo es demasiado grande para los datos que contiene.

Estos puntos revelan la necesidad de contar con instrumentos útiles que auxilien en el análisis, diseño y control de las formas cuyos objetivos son, entre otros:

- Mejorar la eficiencia de los procedimientos que las utilicen y disminuir las cargas de trabajo.
- Clasificarla por la unidad orgánica.
- Controlar su almacenaje y consumo.
- Relacionar el uso y diseño para abatir el costo de las mismas.

4.2.3.1 El Análisis de las Formas.

El análisis de una forma tiene como finalidad determinar por un lado su influencia dentro del sistema y por otro lado la información necesaria que debe contener, el analista de organización y métodos debe preparar un cuestionario o entrevista para captar información sobre:

La funcionalidad de la forma. Comprende temas como la identificación, el objetivo, los datos que deben contener y su secuencia, su fuente de información, el tipo de forma, su estructura, su integración y la distribución, y su frecuencia estimada de utilización de consumo.

El tipo de material utilizado en la forma. Comprende cuestionarios sobre el tamaño, el tipo de papel, el color del papel, la tina, el tipo de impresión, el papel carbón, el tipo de encuadernación, el volumen y frecuencia de manejo del archivo.

En el análisis de la forma el analista de organización y métodos o su equivalencia debe proceder a recopilar muestras de las formas que utilizan cada una de las unidades orgánicas y clasificarlas de acuerdo a las necesidades de la dependencia. Se pueden seguir los criterios de clasificación de las formas:

Clasificación funcional. Se hacen de acuerdo con las funciones que desarrolla la dependencia y se reúnen todas aquellas formas relacionadas con las actividades semejantes, lo que facilita el examen de cualquier posibilidad de combinación o eliminación.

Clasificación por unidad orgánica. Sirve para identificar cada una de las formas que utilizan las unidades orgánicas en el desarrollo de sus funciones.

Clasificación por denominación. Esta clasificación permite examinar las formas similares en cuanto a su denominación; ya sean registros, solicitudes, requisiciones, etcétera.

Clasificación por características físicas. Se ordenan las formas según sus características físicas del tamaño, color, papel, etcétera.

En el momento de reunir la información para el manual de procedimientos se pueden recopilar las formas que se utilizan en cada procedimiento.

4.2.3.2 El Diseño de Formas.

La actividad de diseñar una forma tiene como fin lograr la mejor distribución de los datos en el papel. "El diseño de formas consiste en la elaboración de una forma al tomar como base la información recabada, el objeto, fuente de información, necesidades que la originan, métodos de llenado, número de copias, procedimientos en que intervendrá y resultados finales que se deben obtener."³⁴ Para lograr un buen diseño, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

- Los datos generales de la Institución.
- La información básica de la forma debe determinarse mediante la respuesta a las preguntas: ¿Qué información se va a incluir?, ¿Es importante dicha información?, ¿Cómo se va a utilizar?, ¿Por qué se utilizará? y ¿Cuándo se utilizará?
- La información debe tener título que indique con claridad cuál es el objetivo.
- Los requerimientos de una forma deben presentarse secuencialmente; esto es, en un orden lógico, a fin de que la persona que proporciona la información pueda llenarla con facilidad.
- Es indispensable calcular el espacio mínimo necesario para cada dato requerido, para evitar la densidad excesiva de información.
- El vocabulario empleado en la forma debe ser preciso y evitar abreviaturas o frases incompletas que puedan malinterpretarse.

Debe tomarse en cuenta también la clase de forma, que puede ser:

- *De línea*, cuyo contenido se basa en datos fijos (letras) que van seguidos de una línea que se ocupa con datos variables.
- *De columnas*, que contienen varias columnas y renglones; se utiliza cuando los datos variables son afectados por varios datos fijos que se ubican normalmente en la cabecera o en casos especiales, al pie.

³⁴ Quiroga Leos Gustavo, Op. Cit. p.260.

- *De casillas*, que se elabora para formas cuya información es excesiva. Consiste en encerrar un dato fijo con su espacio en blanco, dentro de un cuadro o rectángulo llamado casilla.

4.2.4 El Control de las Formas.

El control de las formas consiste en proveer a la dependencia de todas las formas necesarias para el buen desempeño de sus funciones, al tratar de eliminar todas aquellas que se duplican o son obsoletas. Lo primero que tiene que hacerse es clasificar las formas según el criterio funcional, por unidad orgánica o por sus características físicas. Después de su clasificación es conveniente elaborar un catálogo de formas. De esta manera se asigna una clave de cada forma y se proporciona a los usuarios una guía eficaz para saber cuáles son las formas con las que cuentan, la información que proporcionan, la manera de utilizarlas y requerirlas.

4.2.5 Factibilidad del Estudio de las Formas.

Para realizar un estudio de este tipo, se requiere una investigación previa de las formas que operan en una dependencia, tomando en consideración:

1. El procedimiento que afecta: en donde es necesario determinar sus características relevantes, tales como la cantidad de unidades administrativas que involucran el número de operaciones y las formas que se emplean.
2. Recursos humanos: personal técnico necesario para la investigación y, en su caso, para el análisis, diseño y control.
3. Recursos naturales para el diseño de producción: en este punto, el equipo de diseño depende del volumen de formas manejadas en la institución y sus posibilidades económicas. Es recomendable utilizar los servicios de dibujos de los proveedores, cuando se trabaje en ellos.
4. Requisitos mínimos. Una vez determinado el tipo de procedimiento en que intervienen las formas, su importancia, su volumen y los recursos materiales, se plantea la necesidad de verificar los requisitos mínimos indispensables en cantidad

y calidad. En este aspecto es también importante calcular el tiempo con que se contará para realizar el estudio.

5. Autorización. El principal obstáculo para realizarlo es el acceso a las unidades que usan formas, por lo que resulta indispensable contar con el apoyo total de la dirección del organismo. Se recomienda remitirle una solicitud de intervención o cuestionario para recabar información sobre la situación en el manejo de formas, haciendo mención del objeto que se pretende.

El catálogo de formas debe contener los siguientes datos:

Clasificación. De acuerdo con las que se mencionaron arriba, para facilitar la localización de las formas en el catálogo.

Descripción de la forma. En este apartado se hace mención del tipo de material que se utilizó para el diseño de la forma y el mínimo de existencia.

Objetivo. Aquí se describe el propósito que cumple la forma dentro del procedimiento.

Modelo desplazado. Se refiere a la forma que se desplazó para comparar objetivamente cuáles fueron los cambios.

Modelo vigente autorizado. Se refiere a la forma que se utiliza actualmente y cuyo empleo está autorizado.

Fase de procedimiento en que se encuentra la forma.

Diagramas de flujo. Se refiere a elaborar un gráfico del flujo de las formas que se utilizan en los procedimientos.

4.2.6 Técnicas de Distribución del Espacio.

La planeación de la distribución del espacio en las dependencias públicas es un procedimiento indispensable para racionalizar el uso de los locales y edificios así como del

mobiliario y equipo. El objetivo es integrar y adecuar la estructura, los procedimientos y el personal local, edificio, mobiliario y equipos necesarios para el desempeño de las funciones de la dependencia. En este sentido se toman en cuenta aspectos de iluminación, sonorización, color de los locales y edificios y, en general, el ambiente físico de trabajo.

4.2.6.1 Diagnóstico.

El diagnóstico de la distribución actual del espacio en una dependencia permite determinar las necesidades de espacio y la distribución requerida para facilitar el desarrollo del trabajo. Se justifica un diagnóstico principalmente cuando hay cambios en la estructura de organización, y en los sistemas y procedimientos del trabajo; por inconformidades del personal; por un aumento en el volumen del trabajo o por una simplificación administrativa; cuando existen quejas de los usuarios y cuando se requiere renovar el mobiliario y equipo de las dependencias públicas. De ahí que para el diagnóstico se necesite estudiar y analizar:

La estructura de organización. Con el fin de que la disposición del espacio refleje y facilite las relaciones de trabajo entre las unidades orgánicas, se deben determinar las funciones que desempeña la unidad orgánica y que estudie las actividades que realiza cada servidor público. El analista se puede auxiliar del manual de organización y de un cuadro de distribución de trabajo.

Los procedimientos del trabajo. Aquí se analiza la naturaleza, el volumen, la frecuencia y la manera en que se desarrollan las funciones departamentales, en relación con la maquinaria y el equipo utilizado.

Es útil para determinar el flujo de trabajo de cada unidad orgánica auxiliarse de los *fluxogramas o diagramas de flujo* que se encuentran en el manual de procedimientos, o en caso contrario, se tendrá que diseñar la representación de la secuencia de operaciones de las unidades orgánicas. El tipo de fluxograma que se utiliza en éste caso es el arquitectónico que es un diagrama combinado del de proceso y del plano, que muestra la distribución de los elementos materiales en el área de trabajo de una unidad orgánica. Presenta la forma en que el espacio y la distribución de la oficina son un auxiliar en el procedimiento de trabajo, mediante la eliminación del desplazamiento innecesario.

La distribución actual del espacio. Con el análisis de la distribución actual del trabajo se determinan y localizan las áreas de conflicto, tanto internas como a aquellas que presentan servicio al público. Para obtener una representación de la distribución actual y que su comprensión sea más fácil, se realizan planos, modelos y maquetas.

- Los planos representan la ubicación precisa y el tamaño de los diversos elementos, tales como: paredes, ventanas, puertas, escaleras, columnas, divisiones permanentes, radiadores, tuberías, salidas eléctricas, y alumbrado, productos de servicio telefónico, entradas y salidas, etcétera.
- Los modelos son reproducciones o patrones hechos a escala del equipo, maquinaria y mobiliario. Se les conoce como "plantillas" o "moldes". Los modelos se reproducen a la misma escala del plano sobre el cual se colocaran. El material que se utiliza en los modelos puede ser cartón, papel, plástico, madera, etcétera.
- Las maquetas se usan para examinar la distribución existente y proponer otra mejor. Las maquetas son tridimensionales pues se constituyen a escala: altura, longitud y ancho de la unidad física y sirve mucho para conocer el área de trabajo, el mobiliario, maquinaria y equipo, etcétera, utilizado por cada unidad orgánica.

El personal. El número de empleados de uno y otro sexo debe registrarse por unidades orgánicas, esencialmente para proyectar instalaciones adecuadas para el personal: casilleros, lavabos, sanitarios, comedores.

4.2.6.2 Plan de Distribución del Espacio.

El plan de distribución del espacio debe considerar algunos principios básicos, la previsión de unidades futuras y la presentación de un proyecto de distribución. Algunas consideraciones básicas para la distribución del espacio son³⁵:

- Es recomendable concentrar al personal en amplios lugares de trabajo, con o sin divisiones interiores, según el caso, que permita mejor iluminación, comunicación, ventilación y la realización de rápidas y fáciles modificaciones en la distribución.

³⁵ Información proporcionada por Grupo G.

- Es necesario proporcionar cierto aislamiento a algunos puestos, sin renunciar por ello a las ventajas que se derivan de un local común, suelen utilizarse separaciones móviles e intercambiables, que ocupan una superficie mínima y permiten un trato oportuno de los problemas de asignación de espacio.
- El trabajo debe fluir siempre hacia delante formando, en lo posible, una línea recta. Se deben evitar las idas y venidas, los cruces y movimiento innecesario de papeles; asimismo dar preferencia a los flujos dominantes de trabajo y a los documentos clave o juego de documentos sobre los que asignan las operaciones de un proceso.
- Las unidades orgánicas que tengan funciones similares y relacionadas entre sí deben colocarse próximas y adyacentes.
- Los escritorios deben ser de estilo uniforme y de dimensiones acordes con las necesidades propias del trabajo. Esto da flexibilidad a los cambios, mejora la apariencia y promueve un sentimiento de igualdad entre el personal.
- La ubicación de los escritorios debe permitir que la luz natural pase sobre el hombro izquierdo de cada persona a fin de evitar que las fuentes de luz se tornen dañinas al quedar enfrente.
- Los archiveros y otros gabinetes deben conservar una altura uniforme para mejorar la apariencia natural.
- Las provisiones deben realizarse con respecto a las cargas máximas de trabajo, para hacer frente al incremento del volumen de las operaciones, teniendo en cuenta el tipo de expansión de los daños anteriores.
- Las unidades centrales de servicio auxiliar, como archivo, taquigrafía, tabulación, deben localizarse cerca de las unidades orgánicas que más requieren sus servicios.
- Ubicar las unidades que utilizan máquinas y equipo ruidoso, aisladas en una extensión a prueba de ruido para que no moleste a otras unidades.
- Las unidades que tienen mucho contacto con el público, deben localizarse cerca de las entradas, ascensores, zona de recepción, de tal manera que sean fácilmente accesibles y no molesten a otras unidades.
- Los archiveros y el equipo frecuentemente utilizado, deben ubicarse cerca de quien o quienes lo usen.
- Es necesario proporcionar servicios al personal tales como: a) adecuadas y convenientes instalaciones de sanitarios, b) espacio para los períodos de descanso

donde el personal pueda hablar informalmente o tomar un refrigerio; c) suficientes fuentes de agua.

- Los pasillos deben ser lo suficientemente anchos a fin de permitir el libre tránsito y evitar molestias o interferencias en las labores de los empleados.

Los principios básicos para una mejor distribución del espacio son^{**}:

Integración total. Es necesaria una distribución que integre y coordine hombres, equipos, maquinas y materiales, y dé como resultado un organismo administrativo que funcione como una unidad total.

Minima distancia recorrida. Se requiere una distribución que permita que los instrumentos (documentos, formas, materiales, piezas) circulen lo menos posible entre las operaciones de un proceso, lo que reduce la distancia que cada empleado debe transitar para dejar o recoger algún papel, efectuar los contactos personales requeridos para realizar el trabajo o para utilizar el equipo.

Circulación. También es necesaria una distribución que disponga la zona de trabajo de manera tal, que cada unidad orgánica se sitúe en el mismo orden o secuencia que el proceso de trabajo.

Flexibilidad. Se requiere una distribución que permita que los ajustes de readaptación se realicen con un costo y molestia mínimos.

Otros. Se encuentran algunos factores como: la iluminación, los servicios y las rutas de evacuación.

4.3 MÉTODO PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE SERVICIOS AL PÚBLICO.

(al final de la investigación se anexa un apéndice práctico que representa a dichos manuales)

^{**} Ibidem.

El manual de servicios al público es un instrumento administrativo que integra información real y concisa de los servicios que una institución proporciona al público y de los trámites y la forma en que se desahogan.

4.3.1 Objetivos del Manual.

La elaboración del manual de servicios al público tiene como principales objetivos los siguientes:

- Condensar en un documento de fácil consulta, información real y concisa referente a los diferentes servicios que una institución proporciona, así como de los requerimientos y trámites que el público solicitante debe realizar para obtenerlos.
- Proporcionar a las áreas encargadas de atender al público un documento que sirva de guía para orientar e informar correcta y oportunamente a los usuarios de los servicios.
- Contribuir a facilitar la relación de la administración pública a las personas que se dirijan a las diferentes instituciones gubernamentales, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes.
- Difundir, entre la población en general, los servicios que proporcionan las diferentes instituciones gubernamentales.

4.3.2 Responsables de su Elaboración.

La persona responsable de la elaboración del manual debe ser un solo funcionario, auxiliado por su equipo técnico, al que se encomiende dirigir el proyecto en sus fases de diseño, ejecución y actualización permanente, debido al hecho de que el manual de servicios al público debe guardar homogeneidad en cuanto al contenido y presentación de la información, y refleja con la mayor precisión las bases sobre las que se ofrece un servicio o se realiza un trámite. Por la índole de las funciones de las unidades de organización y métodos se considera que el responsable de dicha unidad o su equivalente, es a quien le

corresponde dirigir las diversas fases de trabajo para integrar el manual de servicios con auxilio de los funcionarios y personal técnico y operativo de las áreas encargadas de proporcionar los servicios al público, como también del personal de las unidades encargadas de orientación, información y quejas para la revisión y actualización permanente.

4.3.3 Delimitación del Universo de Servicios al Público.

Los servicios al público pueden considerarse como aquellos que las instituciones gubernamentales presentan o producen, en el desarrollo de sus funciones, para atender las demandas de los usuarios que acuden a las oficinas publicas a ejercer sus derechos o a cumplir con sus obligaciones. Ejemplos de servicios públicos:

a) A la población en general

- Correos
- Telégrafos
- Protección al consumidor
- Recaudación de impuestos y de derecho
- Educación
- Pasaportes
- Cartilla militar
- Asistencia pública
- Protección
- Otros

b) A los grupos específicos

- Asistencia técnica
- Compra de productos agropecuarios
- Desarrollo de la comunidad
- Enseñanza técnica
- Prestaciones sociales

- Prestaciones económicas
- Servicios sociales
- Concesiones
- Becas
- Otros

Existe una diferencia sustancial entre servicios públicos: los servicios públicos se efectúan en una relación directa entre las instituciones de gobierno y la ciudadanía o usuarios de servicios; los servicios públicos se refieren a servicios municipales de creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades de la comunidad y comunicación de la población del país; también deben considerarse los que se llevan a cabo para la convención del ambiente.

4.3.4 Delimitación del Servicio Público.

Es necesario formular un inventario en que se enlisten los servicios que se prestan al público y sirva de guía fundamental para hacer un estudio de cada uno de los servicios. El inventario debe hacerse a nivel de dirección general y después descender a otros niveles. La determinación del número de unidades por investigar depende de la complejidad de sus trámites, de la existencia de normas de operación y requisitos preestablecidos, así como del número total de unidades que prestan el servicio.

Las fuentes de investigación del universo de servicios deben determinarse mediante las bases jurídico-administrativas vigentes que conducen a la elaboración de un inventario inicial. No todos los servicios públicos se determinan a través de las bases jurídico-administrativas, en virtud de que existen relaciones con el público no descrito en este tipo de documentos, como son los proveedores particulares de bienes y servicios con las unidades administrativas de las dependencias. Cada institución al contar con su propio inventario de servicios, está provista del documento inicial que le permite conocer los principales tipos de servicios, unidades administrativas y lugares donde se proporcionan.

4.3.5 Técnicas de Recopilación de Información.

Entre las técnicas más comunes se encuentran: la encuesta, la entrevista, la observación directa, la investigación documental, el muestrario y el cuestionario. A continuación se presentan dos ejemplos en el caso concreto del manual de servicios al público.

Técnica del muestreo. Cuando el universo de servicios es de gran magnitud y uniformidad existe la posibilidad de conocer, a través de la técnica de muestreo, las características y bases de presentación de dichos servicios sin necesidad de encuestar o investigar todas y cada una de las unidades que los proporcionan, ni de entrevistar a cada uno de los empleados que atienden al público.

Cuestionario. El cuestionario permite obtener una información objetiva y uniforme. En términos generales, el cuestionario debe contener un área de identificación o de datos generales, así como el contenido donde se consignen las preguntas relativas a aspectos tales como:

- Nombre del servicio
- Descripción del servicio
- Unidad administrativa responsable u otorgante del servicio
- Departamento, oficina, sección, o mesa que debe atender al solicitante
- Horario de atención al público
- Tiempo de gestión para la obtención del servicio
- Ubicación del lugar donde se presta el servicio
- Requisitos y documentos necesarios para solicitar el servicio
- Trámite que debe seguir el solicitante
- Obligaciones del usuario en la obtención del servicio
- Tarifa de servicio, en su caso
- Sanciones a las que se hará acreedor el usuario en caso de infringir lo dispuesto por la institución
- Garantías otorgadas por la institución al usuario

Se requiere elaborar un instructivo de llenado del cuestionario para el uso del personal encargado del levantamiento de la información.

4.3.6 Contenidos del Manual de Servicios al Público.

Si bien es cierto que el manual varía de acuerdo con la naturaleza y los objetivos de cada institución, es conveniente observar las siguientes recomendaciones respecto a su contenido.

Carátula. Es la cubierta o cara posterior de un trabajo que tiene como objetivo la identificación del mismo. Debe contener los siguientes elementos:

- Nombre oficial de la entidad o dependencia
- Logotipo oficial de la entidad o dependencia
- Nombre del manual
- Nombre de la unidad administrativa responsable de su integración, distribución y actualización

Portada. Es la primera hoja de un estudio que contiene, en forma ordenada, los elementos que lo identifican. Debe incluir los siguientes aspectos:

- Nombre oficial de la institución
- Logotipo de la institución
- Nombre del manual
- Nombre de la unidad administrativa responsables de su integración, distribución y actualización
- Lugar y fecha de elaboración

Índice general. Presenta una manera sintética y ordenada, los elementos que constituyen el documento o los títulos principales que comprende el manual de servicios.

Introducción. Se refiere a la exposición de la estructura del manual. Dentro de la introducción explican, en forma clara y precisa los objetivos que se pretenden alcanzar a través del manual, las unidades administrativas involucradas en su elaboración, quiénes son destinatarios del mismo, cómo utilizar y quién, cómo y cuándo se harán las revisiones de actualización. Es conveniente que contenga un mensaje y la autorización del titular de la dependencia o entidad que se trate.

Cuerpo del manual. Se refiere a la parte central o sustancial del manual de servicios. Constituye la descripción de los servicios que proporcionan las diferentes unidades administrativas. Para su descripción, se recomienda utilizar el formato.

4.4 RECOMENDACIONES PARA LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS.

En forma general se recomienda para la distribución y control:

- La unidad de organización y métodos o su equivalente debe establecer un programa de revisión y actualización del contenido de los manuales con el objeto de que sean más reales.
- Cuando una unidad orgánica necesita hacer cambios, adiciones o supresiones deberá presentar el proyecto a la unidad de organización y métodos, para que ésta verifique si dichos cambios siguen las directrices de la dependencia pública en cuestión.

Las revisiones y actualizaciones deben seguir el mismo proceso de autorización y distribución que cuando se elaboran por primera vez el manual de organización o el manual de procedimientos.

4.4.1 Elementos complementarios de los manuales administrativos que coadyuvan al logro de objetivos.

1. El desarrollo y mantenimiento de una línea de autoridad para complementar los controles de organización.

2. Una definición clara de las funciones y las responsabilidades de cada departamento, así como la actividad de la organización, esclareciendo todas las posibles lagunas o áreas de responsabilidad indefinida.

3. Un sistema contable que suministre una oportuna, completa y exacta información de los resultados operativos y de organización en el conjunto.

4. Un sistema de información para la dirección y para los diversos niveles ejecutivos basados en datos de registro y documentos contables y diseñado para presentar un cuadro lo suficientemente informativo de las operaciones, así como para exponer con claridad, cada uno de los procedimientos.

5. La existencia de un mecanismo dentro de la estructura de la institución, conocido como la evaluación y autocontrol que asegure un análisis efectivo y de máxima protección posible contra errores, fraude y corrupción.

6. La existencia del sistema presupuestario que establezca un procedimiento de control de las operaciones futuras, asegurando, de este modo, la gestión proyectada y los objetivos futuros.

7. La correcta disposición de los controles validos, de tal forma que se estimulen la responsabilidad y desarrollo de las cualidades de los empleados y el pleno reconocimiento de su ejercicio evitando la necesidad de controles superfluos así como la extensión de los necesarios.

CONCLUSIONES.

El Estado, como organización superior de la sociedad, surge para dar respuesta a las demandas de la población y para ello crea al gobierno cuyo cuerpo se conforma por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuyo sustento en sus actuaciones es la legalidad. A partir de este poder tripartita surge la Administración Pública, cuyo objetivo es cumplir de forma material las funciones encomendadas al Estado para satisfacer de manera adecuada las necesidades primordiales de la sociedad, que le da origen y poder para orientarla y controlarla con armonía y equilibrio. Por ende, su obligación, para con la sociedad es la dotación de bienes y servicios públicos con calidad y eficiencia.

Aún cuando la Administración Pública se rige por un marco legal y por las exigencias sociales, existen fallas en sus instituciones que a pesar de crear otras, no ha podido solucionar las inconformidades que existen en contra de sus oficinas, por lo contrario, el aumento en la estructura administrativa, la obsolescencia y sobrerregulación en sus procedimientos la llevan a una complejidad que le impide funcionar de manera adecuada, para responder satisfactoriamente a las demandas de la sociedad.

Los problemas que enfrenta el ciudadano, que al acudir a alguna dependencia pública se transforma en usuario de sus procedimientos y metodologías son, entre los más relevantes; inconsistencia e incertidumbre de los empleados, así como falta de calidad en los bienes y servicios que se prestan. Es a partir de éste diagnóstico como surge la presente investigación. Como una humilde aportación a la Ciencia Administrativa para contrarrestar estas inercias. En ella se propone la implementación de una *guía práctica para la elaboración de manuales administrativos* que coadyuvará a lograr un cambio en la función administrativa y contribuirá a mejorar sus procesos y el producto final (bienes y servicios públicos) con el objetivo de lograr la *Excelencia Institucional*.

Se busca disminuir al máximo las fallas que existen en la prestación de bienes y servicios, ya que afectan de manera negativa la percepción de la población hacia la función pública. Se señalan los principios de organización que la Ciencia Administrativa ha desarrollado para diseñar la estructura de organización en las instituciones, así como los que se aplican en la elaboración de organogramas, además de los procedimientos, descripción de funciones y

descripción de puestos, para apoyar la elaboración de los manuales administrativos. Dicha guía, señalada como modelo propositivo en el capítulo cuatro, no sólo servirá a las áreas de organización y métodos, o similares, en las instituciones, sino también a los estudiantes de Administración Pública con la finalidad de comprender el engranaje de las organizaciones públicas y reflexionar sobre la complejidad a la que se enfrenta la Administración Pública en su accionar cotidiano.

Cabe señalar que la utilización de la guía propuesta en el sector público no advierte un éxito total con su aplicación, sólo si existe una capacitación y especialización constante de los trabajadores y se cuenta con el apoyo de los funcionarios responsables de las dependencias. La constante actualización de los manuales administrativos será la base para que la Administración Pública realice los cambios que requiere y deseche de manera definitiva aquellas tareas que no tienen razón de ser y que repercuten en gastos innecesarios y pérdidas de tiempo. Con esta herramienta, las dependencias agilizarán su trabajo y contribuirá a la creación de una Cultura Administrativa que concientice al servidor público sobre la responsabilidad que adquiere al servir a la sociedad y lo fundamental que es su participación en la función pública.

Sin embargo esto no es suficiente, también la sociedad debe contar con una *Cultura* que le permita conocer la actividad de la Administración Pública, estableciendo mecanismos de comunicación adecuados para que exprese su malestar o emita su opinión respecto a lo que percibe como fallas en la prestación de bienes y servicios. Por ello, las autoridades deben sentar las bases para desarrollar una "conciencia social" que permitirá de manera eficiente solucionar los errores administrativos.

A continuación se hace mención de las conclusiones que apoyan los supuestos establecidos en las tres hipótesis que sirvieron de línea a lo largo de la investigación:

Hipótesis 1. La documentación de funciones a través de los manuales administrativos permite simplificar, racionalizar, transparentar y desregular el quehacer administrativo. Permitiendo la coordinación adecuada ya que lo formal, normativo y la esencia de la comunicación administrativa está en los manuales.

Los canales de comunicación deben tener sustento legal, claridad, transparencia y estar sustentados en los manuales administrativos de cada una de las instituciones para poder tener acceso inmediato a las quejas y denuncias de la población, y así, otorgar respuesta inmediata a la ciudadanía. Es decir, si se trabaja con orden, con orden se actuará ante una queja o crítica, y no de "bomberazo".

En cierto sentido, la mayoría de los problemas que el gobierno enfrenta, al menos en algunos aspectos, son complejos. Sin embargo, cuando se ocupa de un problema de este tipo, se ve en la necesidad de hacerlo dócil o limitarlo de alguna manera. Como actores cruciales en estos esfuerzos, son los administradores públicos quienes aplican análisis instrumentales y reglas para que los problemas perversos sean susceptibles de solución.

Al separar medios y fines, el análisis instrumental nos permite juzgar si un acto organizacional es correcto y, por extensión, si los agentes se condujeron de manera responsable. El conocimiento adecuado de un problema, la información y los recursos suficientes para resolverlo, suponen que hay estructuras de autoridad organizacional listas para asegurar que los miembros cumplan con las metas y los procedimientos operativos aceptados.

A medida que aumenta la gama de ocupaciones del administrador público (conforme éste pasa de una función a otra) se requieren cambios significativos en las capacidades, los conocimientos y las destrezas que necesita. Asimismo, hay un cambio en el grado en que ese desempeño, sin importar cuán hábilmente cumpla, garantice soluciones o resultados deseados.

Las organizaciones son antes que nada creaciones humanas. Llenas de reglas, funciones y trámites impersonales, parecen adquirir una vida y una legitimidad propias en la mente de quienes trabajan en ellas y sufren su influjo. Separar lo personal de lo organizacional es un paso esencial para el desarrollo de las organizaciones modernas como instrumento eficaz para lograr fines predeterminados.

Hipótesis 2. Los manuales administrativos aterrizan la normatividad establecida dentro del ámbito de competencias, atribuciones, funciones, procedimientos y actividades,

además de ser los referentes del quehacer cotidiano, estableciendo el quién, qué, cómo, cuándo y dónde lo hace. Evitando la confusión, la acción de camarillas y las actividades informales. Además predomina la información sobre la desinformación.

Las decisiones administrativas son arduas y complejas precisamente porque se toman y ejecutan en un contexto organizacional, una red de relaciones que a menudo confunden no sólo a los observadores sino también a los mismos participantes. Por ejemplo, a pesar de las innumerables reglas y otros mecanismos destinados a controlar los errores administrativos (entre ellos los manuales administrativos), tanto la discrecionalidad como la información incompleta son una parte inevitable de la acción administrativa.

Aunque la discrecionalidad administrativa puede conducir en ocasiones a equivocaciones, también es la base del compromiso personal de los administradores para una ejecución concienzuda de sus tareas. Sin embargo, aún esta apreciación puede ser engañosa por la distinción que traza implícitamente entre acción organizacional y personal, es decir, entre la que se lleva a cabo de acuerdo con normas y funciones y la motivada por un compromiso personal.

El papel del administrador consiste en *facilitar la acción personal*. Esto se genera del hecho de ayudar a los empleados a identificar las razones de las acciones bloqueadas haciéndoles ver las disparidades entre sus sentimientos y actitudes hacia sus funciones organizacionales, por una parte, y los requerimientos aparentes de las situaciones en que se encuentran. En términos llanos, eso significa que el administrador debe estar dispuesto a asumir la autoridad de su cargo y representar la necesidad de "adueñarse" de la parte propia en las situaciones problemáticas.

El papel de la autoridad consiste en ayudar a detener las proyecciones de responsabilidad en los demás. Cuando los empleados "saben lo que están haciendo" en ese sentido crítico e introspectivo, por regla general sus acciones satisfarán las habituales pruebas sociales u organizacionales de acción responsable. Esta idea de acción responsable de los empleados lleva consigo la suposición de que el administrador, para que sus subordinados lo consideren creíble deberá ser capaz y considerado como ello de emprender a su vez una acción

responsable. De otra forma, sus subordinados verán sus acciones como falsas, manipuladoras y, por lo tanto, irresponsables.

Hipótesis 3. Con un enfoque de administración pública diferente, orientado más a lo estratégico que a lo operativo, se pueden derivar procesos de planeación que vayan más allá del mero cumplimiento de metas numéricas. De ahí, que debe haber un formato establecido y una normatividad estándar por medio de los manuales administrativos.

El Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Así nos lo hace ver, en general el funcionamiento de la Institución en términos de la evolución administrativa que el país ha experimentado a lo largo de su historia (cronológicamente: reforma administrativa, simplificación administrativa, desregulación administrativa, modernización administrativa, innovación y calidad) ha estado a la vanguardia y es una de las Instituciones que permanentemente realiza estudios al respecto. De hecho cuenta con áreas exclusivas para el estudio y actualización de manuales administrativos. Siendo benéfico a largo plazo contar con éstas áreas, ya que son de vital importancia para el buen desarrollo del organismo, generan un menor costo en tiempo y dinero, en el caso de que se requiera realizar procesos de reestructuración y los tan sonados conceptos de hoy en día de Calidad Total o Innovación y Calidad.

Las tareas cotidianas en los procesos administrativos y tecnológicos vienen a transformarse en rutinas que al paso del tiempo se van modificando en el desempeño mismo de las tareas, el creciente grado de especialización, como consecuencia de la división del trabajo, hace necesario el uso de una herramienta que establezca los lineamientos en el desarrollo de cada actividad dentro de una estructura organizacional, los manuales administrativos representan una alternativa para este problema, son de gran utilidad en la reducción de errores, la observancia de políticas del organismo, la capacitación de nuevos empleados, una mejor y más rápida inducción a empleados en nuevos puestos.

El valor de los manuales administrativos, como herramienta de trabajo, radica en la información contenida en ellos, por lo tanto, mantenerlos actualizados permite que cumplan

con su objetivo, que es proporcionar la información necesaria para el desarrollo de actividades y funciones; se considera prudente la revisión y actualización de éstos, por lo menos en forma anual, siendo recomendable efectuarse cada seis meses.

La diversidad de las funciones de la Administración Pública, aunada a la ausencia de un análisis permanente de su estructura y organización, inciden en el surgimiento y permanencia de prácticas desleales e impiden una relación adecuada entre gobernantes y gobernados. La consecución de objetivos y metas requieren una estructura administrativa que responda de manera dinámica para adaptarse a las exigencias del entorno.

La revisión y modernización sistemática del aparato administrativo permitirá adecuar su tamaño y reorientar sus funciones para mejorar su operación, utilizando de manera eficiente los recursos disponibles. La falta de manuales de organización y procedimientos administrativos acordes al área, implica que los empleados realicen sus tareas de manera inadecuada y con menores resultados.

Como se puede observar, los supuestos se comprueban con base en la información obtenida y, de manera genérica e integral, aún quedan algunas reflexiones señaladas a continuación: Según el grado de eficiencia, las organizaciones modernas se ajustan a un precepto normativo, el de la racionalidad instrumental. La actividad contemporánea puede considerarse racional sólo hasta el grado en que cumple con metas predefinidas, la acción aparece sólo como un medio o un instrumento para alcanzar fines; por lo tanto, la acción es apreciada sólo mientras las actividades requeridas para lograr tales fines sean mínimas.

“La acción racional” se identifica casi exclusivamente con lo que uno hace dentro de un ambiente organizacional y, en particular, con lo que uno hace para apoyar las metas y los objetivos de la organización. La importancia de todo esto es que la racionalidad instrumental está en el centro de la administración pública y de casi toda teoría de las organizaciones. El hecho de que la gente considere a las organizaciones como un medio para lograr un fin o el que las acciones de estas personas se midan de manera instrumental no es sorprendente ni perjudicial para nadie.

La idea de que la racionalidad puede explicar en gran parte la actividad organizacional es la suposición fundamental sobre la cual, descansó casi toda la teoría de las organizaciones. Pese a las limitaciones humanas de inteligencia, tiempo, información y otros recursos escasos, sin embargo, las personas actúan espontáneamente (sea como respuesta a la naturaleza de las situaciones sociales, a los cambios del ambiente, o por manifestación de una energía inconsciente) y luego, después de los hechos, y por medio de la reflexión, tratan de descubrir lo que han hecho. Lo que exige una revisión radical tanto de las teorías organizativas como de las suposiciones de sentido común que guían nuestra interpretación de la vida de las organizaciones.

La acción administrativa responsable es, ante todo, cuestión de conciencia propia, y no de asegurar la institucionalidad o la acción correcta en términos "objetivos". Por implicación, la tarea del administrador consiste en facilitar esa autoconciencia y, por lo tanto, la acción responsable, tanto en otros como en uno mismo. Esto último es complejo y los instrumentos administrativos son de gran ayuda en el desarrollo de las instituciones y en la acción de los administradores públicos.

La efectividad de los manuales administrativos radica en el análisis de cada proceso, actividad, función, tarea, etc. Ya que éste permitirá una elaboración precisa de cada manual, logrando con ello que el usuario encuentre una solución a sus problemas sin necesidad de consultar a los niveles superiores. Además, son un componente del sistema de control interno, ya que se crean para obtener información detallada, ordenada, sistemática e integral que contiene todas las instrucciones, responsabilidades e información sobre estructura, políticas, funciones, sistemas y procedimientos de las distintas operaciones o actividades que se realizan en una organización.

La evaluación del sistema por medio de los manuales afianza las fortalezas de la institución frente a la gestión. Es necesario realizar el levantamiento de políticas, estructuras y procedimientos actuales, los cuales son el punto de partida y el principal soporte para llevar a cabo los cambios que con tanta urgencia se requieren para alcanzar y ratificar la eficiencia, efectividad, eficacia y economía en todos los procesos.

En la Administración Pública Mexicana, los manuales administrativos se desarrollan para cada una de las actividades u operaciones que tengan que ver con los procesos administrativos y operativos; de acuerdo con los lineamientos y exigencias establecidas por la ley. La estructura y organización del aparato administrativo del Gobierno (parte organizativa del Estado) constituyen instrumentos de capital importancia para encauzar adecuada y oportunamente las decisiones, medidas y acciones tendentes a responder a las necesidades de avance social y económico que se requieren.

Este nuevo milenio vislumbra grandes cambios a nivel mundial, que afectarán el desarrollo político, económico y social del país; para lograr que pueda competir en un mundo de globalización, es imprescindible el orden y la modernización de la Administración Pública Mexicana, la cual encuentra muchas posibilidades de mejorar su desempeño con el adecuado manejo de herramientas como los manuales administrativos y posteriormente con la aplicación de técnicas como la Calidad Total y la Reingeniería de Procesos, que promueven la excelencia y la racionalidad en la práctica de la gestión pública.

ANEXOS

APÉNDICE DEL CAPÍTULO 2:

**BASES DE ORGANIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

BASES DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*

La Administración Pública Federal se organiza conforme a las siguientes bases establecidas por la Ley Orgánica respectiva:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada (Artículo 1).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal (Artículo 1).

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías del Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- II. Consejería Jurídica. (Artículo 2)

ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados
- II. Empresas de participación estatal, instituciones de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos. (Artículo 3)

CONSEJERO JURÍDICO

La función del consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

* Estas Bases de Organización de la Administración Pública Federal, fueron elaboradas por el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) y se encuentran en la página de internet:
<http://www.inap.org.mx/biblioteca/bases.htm>

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y de delegar facultades. (Artículo 4)

ACUERDO EN PLENO DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [suspensión de garantías] el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República. (Artículo 6)

REUNIONES SOBRE POLÍTICAS EN MATERIAS DE COMPETENCIA CONCURRENTE

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones a Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y demás funcionarios competentes, cuando se trata de definir o evaluar políticas del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República. (Artículo 7)

UNIDADES ASESORAS, DE APOYO Y COORDINACIÓN

El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República. (Artículo 8)

CONDUCCIÓN PROGRAMADA

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. (Artículo 9)

JERARQUÍA

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán entre sí el mismo rango, y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna. (Artículo 10)

EJERCICIO DE FUNCIONES POR ACUERDO PRESIDENCIAL

Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. (Artículo 11)

PROYECTOS DE DISPOSICIONES JURÍDICAS

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. (Artículo 12)

REFRENDO

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación. (Artículo 13).

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. (Artículo 14)

REPRESENTACIÓN PRESIDENCIAL EN JUICIOS DE AMPARO

En los juicios de amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencia. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables. (Artículo 14)

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior. (Artículo 15)

DELEGACIÓN DE FACULTADES

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa

de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Artículo 16).

ADSCRIPCIÓN DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, oficialía mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior (Artículo 16).

PUBLICACIÓN DE ACUERDOS DELEGATORIOS O DE ADSCRIPCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 16)

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADOS

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos descentralizados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (Artículo 17).

REGLAMENTO INTERIOR

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias. (Artículo 18)

MANUALES ADMINISTRATIVOS

El titular de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos expedirán los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 19)

ESCALAFONES, ESTÍMULOS, RECOMPENSAS Y CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los estímulos y recompensas que determina la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas. (Artículo 19)

SERVICIOS DE APOYO ADMINISTRATIVO

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivo y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. (Artículo 20)

COMISIONES INTERSECRETARIALES

El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quienes determine el Presidente de la República. (Artículo 21)

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas. (Artículo 22)

INFORMES ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los citen en los casos en que se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritarias. (Artículo 23)

RESOLUCIÓN DE DUDAS SOBRE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo. (Artículo 24)

COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE DEPENDENCIAS

Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación [ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo](Artículo 25)

SECTORIZACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de su competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (Artículo 48)

DEPENDENCIAS COORDINADORAS DE SECTOR

La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo Federal, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo (Artículo 49).

ATRIBUCIONES DE LOS COORDINADORES DE SECTOR

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas al sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes (Artículo 49).

AGRUPACIÓN DE ENTIDADES POR SUBSECTORES

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades. (Artículo 49)

RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES CON FINES DE CONGRUENCIA GLOBAL

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y los términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que compete a las coordinadoras del sector. (Artículo 50)

GABINETES LEGAL, AMPLIADO Y ESPECIALIZADOS

Además de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal prevista en la Ley, el Ejecutivo convoca a sesiones de "gabinete legal" y de "gabinete ampliado". Al primero asiste el pleno de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, y en el segundo se les suman los titulares de las principales entidades paraestatales. Ello con el fin de estudiar, determinar y evaluar asuntos prioritarios del Gobierno Federal o que se refieran a la Administración Pública en su conjunto.

De conformidad con el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1997, en la Presidencia de la República funcionarán gabinetes especializados. Estos tienen por objeto proponer y dar seguimiento a la política del Ejecutivo Federal, en materias del ámbito de competencia de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Los gabinetes son presididos por el Titular del Ejecutivo Federal y están integrados por los Secretarios de Estado, titulares y directores de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, para cada gabinete, designe el Presidente.

CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL

El *Consejo de Salubridad General* es un órgano que depende directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales son obligatorias en el país, de conformidad con el Artículo 73, fracción XVI, base 1ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Salud (D.O: 7-II-1984) dispone en su Artículo 15 la integración del *Consejo de Salubridad General*. Este se compone de un presidente, que será el Secretario de Salud, un secretario y doce vocales titulares, los cuales son designados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Las atribuciones de esta entidad con carácter de autoridad sanitaria, así como de sus integrantes, están definidas en el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General (D.O. 11.XI-1974).

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Secretaría de Energía.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de la Función Pública.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
(Artículo 26).
Procuraduría General de la República. (Dependencia ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, regulada por su propia Ley Orgánica).

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Crecimiento con Calidad

- Coordinación de Asesores de Políticas Públicas
- Nacional Financiera
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
 - Comisión Nacional del Agua
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Turismo
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte

Desarrollo Humano y Social

- Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Social
- Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- Comisión para la Paz en Chiapas
- Comisión Nacional del Deporte (Conade)
- Consejo Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo
- Banco de Comercio Exterior (Bancomext)
- Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

Orden y Respeto

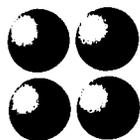
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de la Función Pública
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia
- Secretaría de la Reforma Agraria

Otros nombramientos

- **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**
- **Coordinación General de Comunicación Social**
- **Coordinación General de Opinión Pública e Imagen**
- **Secretaría Particular**
- **Estado Mayor Presidencial**
- **Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental**
- **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**
- **Comisión Federal de Electricidad**
- **Petróleos Mexicanos**
- **Instituto Mexicano del Seguro Social**
- **Compañía de Luz y Fuerza**
- **Consejo Nacional para la Cultura y las Artes**
- **Lotería Nacional**

APÉNDICES DEL CAPÍTULO 3.

**MANUAL DE ORGANIZACIÓN
ESPECÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS
EN EL SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO.**



SAT

Servicio de Administración Tributaria
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO DE LA
ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

ADMINISTRACION GENERAL DE INNOVACION Y CALIDAD
ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS

Agosto, 2001

IDENTIFICACION DE FIRMA(S) DE VALIDACION DEL MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS.

NOMBRE Y PUESTO	FIRMA O RUBRICA
Dr. Gonzalo Retana Vivanco Administrador Central de Recursos Humanos	
Lic. Santiago Hernández Villegas Administrador de Organización y Modernización	



MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO

ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	1
08	2001	

INDICE

	Página
INTRODUCCION	2
I. ANTECEDENTES	3
II. MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO	4
III. ATRIBUCIONES	10
IV. ORGANOGRAMA	15
V. ESTRUCTURA ORGANICA	16
VI. OBJETIVO Y FUNCIONES POR AREA	19



MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO

ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	2
08	2001	

INTRODUCCION

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos, 14 fracción IV de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 4 fracción XVII y 32 fracción V del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismos que establecen la responsabilidad que tienen las unidades administrativas de este Organismo Desconcentrado de elaborar y actualizar sus manuales de organización específicos y de procedimientos de acuerdo a sus programas de trabajo, al respecto la Administración General de Innovación y Calidad ha formulado el presente Manual de Organización Específico de la Administración Central de Recursos Humanos, cuyo propósito se orienta a conformar una herramienta administrativa con información sistematizada y detallada de su organización y funcionamiento, que permita apoyar a los servidores públicos en la ejecución de las acciones que les competen.

El Manual contiene en sus apartados, los Antecedentes históricos más relevantes de la Administración General de Innovación y Calidad que permiten identificar su evolución, el Marco Jurídico-Administrativo que sustenta y regula su funcionamiento, las Atribuciones que le confiere el Reglamento Interior vigente, el Organograma, la Estructura Orgánica y los Objetivos y Funciones para cada una de las áreas que la integran en la consecución de sus programas de trabajo.

Es importante señalar que para cumplir con los objetivos de este documento, se requiere de su actualización permanente por lo que se deberán realizar revisiones periódicas por parte de los servidores públicos responsables de su aplicación.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	3
08	2001	

I. ANTECEDENTES

Con fundamento en el artículo 108 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de esta Dependencia expidió el 11 de marzo de 1993 el Acuerdo por el que se establece la Coordinación General de Administración de la Subsecretaría de Ingresos, mediante el cual se señala que esta Unidad Administrativa será competente entre otras acciones de proporcionar apoyo administrativo a las áreas de la mencionada Subsecretaría.

El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se crea el nuevo Organismo Desconcentrado como máxima autoridad fiscal, que sustituye a la Subsecretaría de Ingresos a partir del primero de julio de 1997, posteriormente el 4 de enero de 1999 se reforma dicha Ley en su Artículo 7, fracción II.

Con la publicación del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1999, se adscribe en su estructura orgánica a la Administración General de Recursos, de la cual depende la Administración Central de Recursos Humanos a quien le compete proporcionar servicios administrativos, así como establecer políticas, lineamientos y procedimientos para la administración de los recursos humanos del Servicio de Administración Tributaria.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto del año 2000, se delegan facultades en el Administrador Central de Recursos Humanos, dependiente del Administrador General de Recursos, en las materias que le competen.

Con fecha 22 de marzo del año 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en el que se establece el cambio de denominación de la Administración General de Recursos a Administración General de Innovación y Calidad, la cual registra en su estructura orgánica a la Administración Central de Recursos Humanos, con las siguientes Administraciones de: Pagos y Servicios, Presupuesto de Servicios Personales, Desarrollo, Servicio Social, Organización y Modernización, y Supervisión y Evaluación "2", y la Coordinación de Operación, para el cumplimiento de las atribuciones asignadas.

II. MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D.O.F.05-II-1917, última reforma D.O.F. 21-IX-2000.

Leyes

- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 10-I-1936, última reforma D.O.F. 17-V-2001.
- Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.
D.O.F. 26-V-1945, última reforma D.O.F. 22-XII-1993.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
D.O.F. 28-XII-1963, última reforma D.O.F. 23-I-1998.
- Ley Federal del Trabajo.
D.O.F. 01-IV-1970, última reforma D.O.F. 23-I-1998.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
D.O.F. 24-IV-1972, última reforma D.O.F. 25-V-2001.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
D.O.F. 31-XII-1975, última reforma D.O.F. 18-XI-1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 29-XII-1976, última reforma D.O.F. 30-XI-2000.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
D.O.F. 31-XII-1976, última reforma D.O.F. 21-XII-1995.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
D.O.F. 29-XII-1978, última reforma D.O.F. 31-XII-2000.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
D.O.F. 30-XII-1980, última reforma D.O.F. 31-XII-2000.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
D.O.F. 31-XII-1982, última reforma D.O.F. 04-XII-1997.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
MES	AÑO	5
08	2001	

- Ley de Planeación.
D.O.F. 05-I-1983.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
D.O.F. 27-XII-1983, última reforma D.O.F. 01-VI-2001.
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
D.O.F. 31-XII-1985, última reforma D.O.F. 29-V-1998.
- Ley General de Educación.
D.O.F. 13-VII-1993, última reforma 12-VI-2000.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
D.O.F. 15-XII-1995, última reforma 04-I-1999.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
D.O.F. 23-V-1996, última reforma D.O.F. 05-I-2000.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
D.O.F. 04-I-2000.

Códigos

- Código Fiscal de la Federación.
D.O.F. 31-XII-1981, última reforma 31-XII-2000.

Reglamentos

- Reglamento de Escalafón para los Empleados de Base de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
D.O.F. 18-VI-1945.
- Reglamento de la Ley de Profesiones.
D.O.F. 01-X-1945.
- Reglamento para la Prestación del Servicio Social de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana.
D.O.F. 30-III-1981.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	6
08	2001	

- Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D.O.F. 18-XI-1981, última reforma D.O.F. 25-VII-2001
- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. D.O.F. 29-II-1984, última reforma D.O.F. 18-X-1995.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación. D.O.F. 29-II-1984, última reforma D.O.F. 02-VI-1997.
- Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. D.O.F. 28-VI-1988.
- Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación. D.O.F. 15-III-1999.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. D.O.F. 22-III-2001; última reforma D.O.F. 30-IV-2001.

Decretos

- Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones. D.O.F. 02-IX-1988.
- Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que están sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un Sistema de Ahorro para el Retiro. D.O.F. 27-III-1992.
- Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. D.O.F. 28-V-1996.



MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO

ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	7
08	2001	

- Decreto que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente al 2000.
D.O.F. 14-XII-2000.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001.
D.O.F. 31-XII-2000.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
D.O.F. 30-V-2001.

Acuerdos

- Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e Institucionales que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
D.O.F. 28-XII-1972.
- Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, así como otras instituciones nacionales que se señalan, se abstendrán de contratar seguros de vida con otra institución que no sea Aseguradora Hidalgo, S.A.
D.O.F. 11-VI-1975.
- Acuerdo que dispone que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio.
D.O.F. 08-VIII-1978.
- Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 14-VII-1980.
- Acuerdo por el que se fijan los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los Servidores Públicos.
D.O.F. 11-II-1983.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	8
08	2001	

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 29-VI-1983.
- Acuerdo por el que establece el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos y beneficios en general, que reciban los servidores públicos.
D.O.F. 25-I-1984, última reforma D.O.F. 26-VII-1994.
- Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los servidores públicos hasta el nivel de Director General en el sector centralizado, Gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal.
D.O.F. 05-IX-1988.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer normas y lineamientos que deberán adoptar las dependencias y entidades, incluidas las Sociedades Nacionales de Crédito, Fideicomisos y Fondos de Fomento, con el propósito de adecuar su organización, funcionamiento y objetivo a criterios de disciplina presupuestal respecto a la autorización, asignación y utilización de los recursos de que dispongan los Servidores Públicos para el eficiente desempeño de las funciones encomendadas.
D.O.F. 20-IV-1989.
- Acuerdo por el que se establecen Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro.
D.O.F. 30-IV-1992.
- Acuerdo por el que se expiden reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
D.O.F. 04-V-1992.
- Acuerdo por el que se establecen las reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro.
D.O.F. 02-IX-1992; última reforma D.O.F. 30-XII-1992.



MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO

ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	9
08	2001	

- Acuerdo por el que se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para celebrar convenios con Aseguradora Hidalgo, S.A., a fin de establecer nuevas condiciones de aseguramiento de los servidores públicos.
D.O.F. 11-I-1993.
- Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
D.O.F. 4-V-2000, última reforma D.O.F. 2-V-2001.
- Acuerdo que establece las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal del año 2001.
D.O.F. 28-II-2001.

Documentos Normativo-Administrativos

- Guía Técnica para Elaborar Manuales de Organización Específicos. Servicio de Administración Tributaria- Administración General de Innovación y Calidad.- Administración Central de Recursos Humanos.- Administración de Organización y Modernización.
Junio - 2001.
- Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada.
D.O.F. 15-III-1999.

Otras Disposiciones

- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 04-XII-1992, fecha en que se deposita en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	10
08	2001	

III. ATRIBUCIONES

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
 D.O.F. 22-III-2001.

Artículo 33. Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Innovación y Calidad ejercer las facultades que a continuación se precisan:

Artículo 32. Compete a la Administración General de Innovación y Calidad.

- I. Establecer la política y los programas que deben seguir las Subadministraciones de Innovación y Calidad, tanto en normas de operación, como en las materias que sean de la competencia de tales unidades administrativas.
- V. Fijar lineamientos para la formulación del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria y para los manuales de organización específicos, de procedimientos y demás documentos administrativos, excepto en lo relacionado con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- VI. Validar el nombramiento del personal del Servicio de Administración Tributaria, cambiarlo de adscripción y cesarlo cuando corresponda, así como resolver, con base en los lineamientos que fije el Presidente del Servicio de Administración Tributaria todo lo relativo al personal al servicio del mismo; establecer y ejecutar la política laboral de los empleados de confianza; conducir las relaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores; participar en el establecimiento de las condiciones generales de trabajo, vigilar su cumplimiento y procurar la difusión de ellas entre el personal, excepto en lo relacionado con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- VII. Proponer al Presidente del Servicio de Administración Tributaria la designación de representantes ante la Comisión Mixta de Escalafón, así como mantener al corriente el escalafón y difundirlo entre los trabajadores.
- VIII. Otorgar los estímulos, recompensas y prestaciones que establezca el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, sus disposiciones reglamentarias, la legislación correspondiente y las condiciones generales de trabajo, así como imponer y revocar, en base a las mismas y de acuerdo en los lineamientos que señale el Presidente del Servicio de Administración Tributaria, las

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	11
08	2001	

sanciones por incumplimiento a sus obligaciones en materia laboral

- IX. Participar con el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera en la elaboración del tabulador de sueldos y el esquema de prestaciones aplicables al personal del Servicio Fiscal de Carrera y tramitar conjuntamente con dicha unidad administrativa su autorización y registro.
- X. Realizar estudios sobre la organización de las unidades administrativas a su cargo y proponer las medidas que procedan.
- XI. Difundir los sistemas, métodos y procedimientos que en materia de administración de personal deberán observar las unidades administrativas del SAT, así como supervisar y evaluar los resultados de los mismos, excepto en lo relacionado con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de carrera.
- XII. Operar los procesos de administración de personal excepto los relacionados con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- XVI. Asesor a las unidades administrativas del SAT en los asuntos laborales relativos a su personal, incluso en la práctica y levantamiento de constancias y actas administrativas en esta materia, así como conocer del debido cumplimiento de las obligaciones laborales del personal del SAT para el ejercicio de sus facultades
- XVIII. Designar y remover a los servidores públicos de Administración General de Innovación y Calidad que representen al SAT, en los juicios, controversias Y asuntos de su competencia.
- XX. Evaluar la gestión administrativa en materia de recursos humanos, financieros y materiales en las unidades administrativas centrales y regionales; llevar a cabo las acciones preventivas que permitan determinar inconsistencias, problemas de operación o aplicación de la normatividad y cuyos señalamientos contribuyan a corregir, retroalimentar y mejorar la operación de dicho ámbito; y dirigir el diseño, desarrollo e implantación del Subsistema de Evaluación y Seguimiento Central y Regional a las observaciones y recomendaciones que al efecto se formulen, excepto en lo relacionado con las atribuciones que al respecto están conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	12
08	2001	

- XXI. Diseñar, desarrollar implantar y operar el Sistema Integral de Normatividad en materia de Recursos, Humanos, Financieros y Materiales, que permita apoyar y regular con la información generada en forma oportuna e integral la operación de las unidades administrativas centrales y regionales del SAT para el proceso de toma de decisiones de la superioridad; coordinándose para tales efectos con el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera en lo relacionado con las atribuciones que le están conferidas.
- XXIV. Suscribir el nombramiento de los servidores públicos que conforman el Servicio de Administración Tributaria, así como el de los funcionarios de libre designación, conforme a lo establecido en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.
- XXV. Promover y aplicar el programa de Servicio Social de pasantes en coordinación con el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, evaluando periódicamente sus resultados.
- XXVI. Otorgar a los trabajadores las licencias, los estímulos, recompensas y prestaciones que establezcan las disposiciones aplicables, así como instruir, cuando proceda, a la Administración Central de Apoyo Jurídico, la imposición y revocación en base a las mismas y de acuerdo en los lineamientos que señale el Presidente del Servicio de Administración Tributaria, las sanciones por incumplimiento a sus obligaciones en materia laboral.
- XXVII. Celebrar en representación del Servicio de Administración Tributaria, contratos de prestación de servicios profesionales, contratos, convenios y acuerdos con instituciones formalmente constituidas, necesarios para el desarrollo de programas relativos a las actividades culturales y recreativas a que tenga derecho tanto el personal como sus familiares derechohabientes, conforme a los lineamientos de su titular y las leyes de la materia, excepto en los relacionados con las atribuciones conferidas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- XXVIII. Coadyuvar con la Procuraduría General de la República en la Integración de las averiguaciones previas y en el trámite de los procesos que afecten a la Administración General, o bien en los que ésta tenga interés jurídico, así como solicitar la intervención del Procurador General de la República en todos aquellos asuntos contenciosos que le competan en los términos del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	13
08	2001	

- XXXII. Asesorar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en los asuntos laborales relativos a su personal, incluso en la práctica y levantamiento de constancias y actas administrativas en esta materia, así como conocer del debido cumplimiento de las obligaciones laborales del personal del Servicio de Administración Tributaria.
- XXXIII. Imponer y revocar en base a la legislación laboral, las sanciones por incumplimiento de las obligaciones, así como emitir acuerdo para formalizar la terminación de la relación de trabajo en los casos de invalidez o incapacidad total y permanente o para ejecutar o dar cumplimiento a un laudo, resolución o sentencia; gestionar ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado los dictámenes correspondientes sobre el estado de salud de los trabajadores.

Artículo 11. Los Administradores Generales y el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, además de las facultades que les confiera este reglamento, a cada uno de ellos, tendrán las siguientes:

- II. Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo, así como conceder audiencia al público.
- V. Certificar hechos y expedir las constancias correspondientes, así como expedir certificaciones de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia.
- VII. Expedir las constancias de identificación del personal a su cargo.
- VIII. Informar a la autoridad competente de los hechos de que tengan conocimiento que puedan constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus respectivas funciones, dando la intervención que corresponda a la Contraloría Interna, así como asesorar y coadyuvar con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria respecto de la investigación, trámite y procedimiento de las actuaciones y delitos mencionados en esta misma fracción.
- XV. Coadyuvar, en las materias de su competencia, en controversias relativas a los derechos humanos, en toda clase de investigaciones y procedimientos administrativos tramitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en ejercitar las negociaciones, excepciones y defensas de las que sean titulares y, en su caso, proporcionar a la Contraloría Interna los elementos que sean necesarios.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

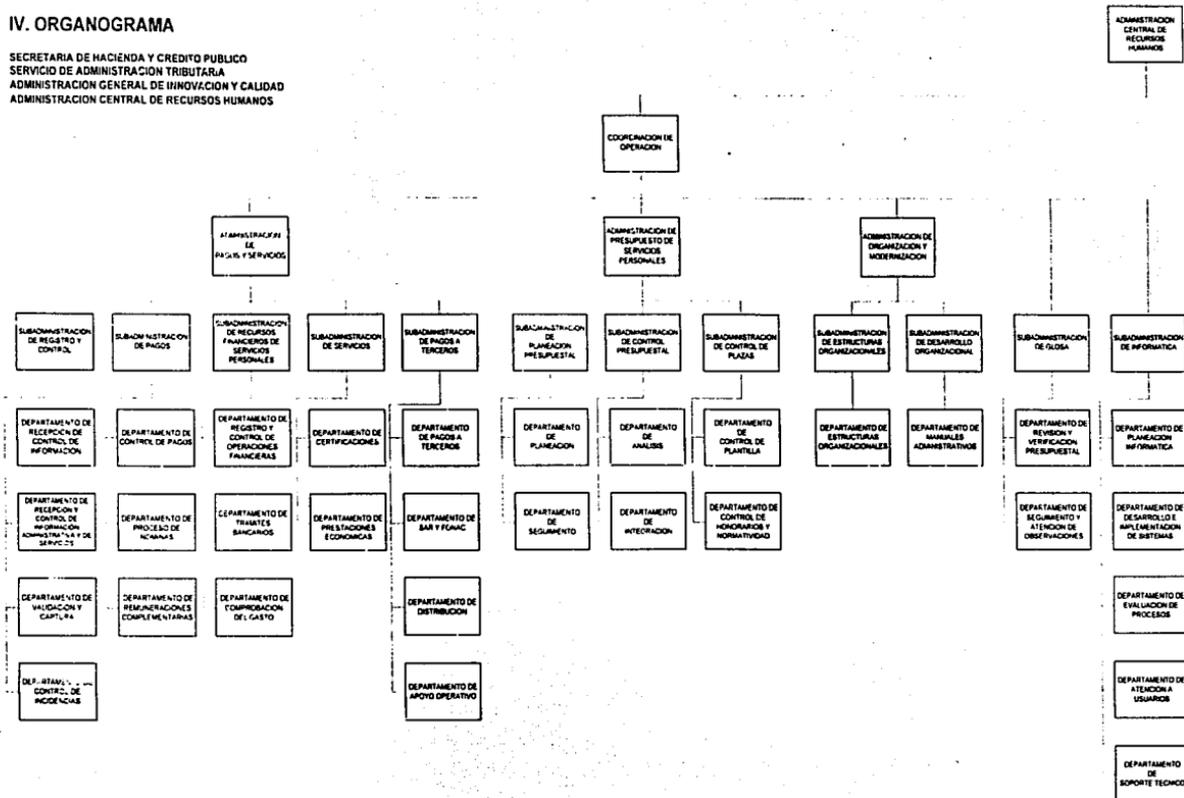
FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	
08	2001	14

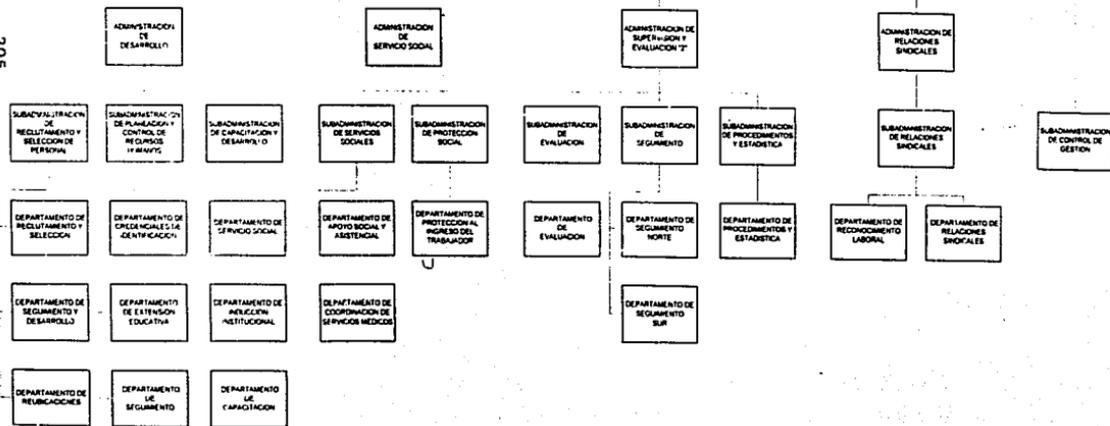
- XVI. Instrumentar la política de integridad, responsabilidad, ética y conducta de su personal.
- XIX. Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, que se establezcan, así como aplicar en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica o por las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como coordinarse en las materias de su competencia, con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.

IV. ORGANOGRAMA

IV. ORGANOGRAMA

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
 SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA
 ADMINISTRACION GENERAL DE INNOVACION Y CALIDAD
 ADMINISTRACION CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS





**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	
08	2001	16

	Página
Subadministración de Control Presupuestal	55
Departamento de Análisis	57
Departamento de Integración	59
Subadministración de Control de Plazas	61
Departamento de Control de Plantilla	62
Departamento de Control de Honorarios y Normatividad	63
Administración de Organización y Modernización	65
Subadministración de Estructuras Organizacionales	67
Departamento de Estructuras Organizacionales	69
Subadministración de Desarrollo Organizacional	70
Departamento de Manuales Administrativos	71
Subadministración de Glosa	72
Departamento de Revisión y Verificación Presupuestal	74
Departamento de Seguimiento y Atención de Observaciones	75
Subadministración de Informática	76
Departamento de Planeación Informática	77
Departamento de Desarrollo e Implementación de Sistemas	78
Departamento de Evaluación de Procesos	79
Departamento de Atención a Usuarios	80
Departamento de Soporte Técnico	81
Administración de Desarrollo.	82
Subadministración de Reclutamiento y Selección de Personal	84
Departamento de Reclutamiento y Selección	85
Departamento de Seguimiento y Desarrollo	86
Departamento de Reubicaciones	87
Subadministración de Planeación y Control de Recursos Humanos	88
Departamento de Credenciales de Identificación	89
Departamento de Extensión Educativa	91
Departamento de Seguimiento	92
Subadministración de Capacitación y Desarrollo	93
Departamento de Servicio Social	95
Departamento de Inducción Institucional	96
Departamento de Capacitación	97

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	17
08	2001	

Página

Administración de Servicio Social.	98
Subadministración de Servicios Sociales	100
Departamento de Apoyo Social y Asistencial	101
Departamento de Coordinación de Servicios Médicos	102
Subadministración de Protección Social	103
Departamento de Protección al Ingreso del Trabajador	105
Administración de Supervisión y Evaluación "2"	106
Subadministración de Evaluación	107
Departamento de Evaluación	108
Subadministración de Seguimiento	109
Departamento de Seguimiento Zona Norte	110
Departamento de Seguimiento Zona Sur	111
Subadministración de Procedimientos y Estadística	112
Departamento de Procedimientos y Estadística	113
Administración de Relaciones Sindicales	114
Subadministración de Relaciones Sindicales	116
Departamento de Reconocimiento Laboral	117
Departamento de Relaciones Sindicales	118
Subadministración de Control de Gestión	119

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	18
08	2001	

VI. OBJETIVO Y FUNCIONES POR AREA

Administración Central de Recursos Humanos

Objetivo

Establecer las políticas, normas y programas en materia de administración y desarrollo de personal, de relaciones sindicales, y de organización, que coadyuven al logro de los objetivos del Servicio de Administración Tributaria, así como difundir y supervisar su ejecución.

Funciones

- Proponer y establecer, las políticas, normas, lineamientos, y programas, para la planeación, coordinación, administración, evaluación y desarrollo del personal del Servicio de Administración Tributaria, así como para las relaciones sindicales, la prestación de los servicios sociales y recreativos que se otorguen a dicho personal, y de la organización funcional y estructural de las unidades administrativas que lo integran.
- Establecer y difundir los sistemas, procedimientos y métodos que en materia de administración de personal, deberán observar las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como supervisar y evaluar sus resultados.
- Formular e integrar conjuntamente con la Administración Central de Recursos Financieros y el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, el anteproyecto de presupuesto de servicios personales; autorizar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria el ejercicio de las asignaciones presupuestales en la materia y vigilar su aplicación.
- Establecer y dirigir los sistemas y procedimientos para la asignación de los recursos presupuestales de servicios personales aprobados para las unidades administrativas del SAT, así como para la operación automatizada del control del presupuesto de servicios personales, el pago de remuneraciones de los empleados, la comprobación de la operación de los recursos presupuestales, la conciliación del registro de afectaciones presupuestales, la conciliación del registro de afectaciones presupuestales, y el seguimiento del ejercicio y aplicación del gasto.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	19
08	2001	

- Determinar los criterios técnicos en materia de reclutamiento y selección de personal de base, para los movimientos en el puesto, la validación y operación de los nombramientos, contratación, incrementos, licencias, promociones, bajas, reubicaciones, reasignaciones, para la asistencia y puntualidad, pago de remuneraciones y prestaciones, aplicación de descuentos, expedición de identificaciones, de relaciones sindicales y de seguridad e higiene en el trabajo, que requieran los servidores públicos que integran este Organismo Desconcentrado.
- Establecer y dirigir las políticas y lineamientos autorizados, para otorgar el nombramiento del personal del Servicio de Administración Tributaria, así como para cesarlo cuando proceda conforme a la normatividad vigente.
- Validar conforme a las políticas, normas y lineamientos vigentes, los nombramientos del personal reinstalado en cumplimiento a una resolución, laudo o sentencia, así como la contratación de servicios por honorarios, las permutas, el cambio de funciones o de adscripción cuando el cambio se efectúe de la unidad administrativa de que sea titular el servidor público, conforme al artículo 2º del Reglamento Interior vigente, a otra distinta.
- Definir la política laboral y auxiliar en la conducción de las relaciones con el sindicato Nacional de Trabajadores, así como participar en la expedición, revisión y modificación de las condiciones Generales de Trabajo, difundirlas entre el personal del Servicio de Administración Tributaria y vigilar su correcto cumplimiento, así como representar al SAT en las controversias y juicios de orden laboral que se presenten.
- Participar y asesorar, conjuntamente con las unidades administrativas, en la práctica de diligencias e investigaciones para el levantamiento de constancias y actas administrativas, por incumplimiento de obligaciones laborales en que pudiera incurrir el personal, así como para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y para imponer y revocar las medidas disciplinarias a que se haga acreedor el personal del Servicio de Administración Tributaria, así como firmar los Acuerdos de Baja o Cese cuando procedan.
- Emitir y establecer las políticas, lineamientos y criterios para la modificación o adecuación a las estructuras orgánicas funcionales y ocupaciones de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como la actualización sistemática de las mismas, de conformidad a la normatividad aplicable en la materia.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	20
08	2001	

- Establecer los lineamientos para la formulación del Proyecto de manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria; proponerlo a la Procuraduría Fiscal de la Federación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Normar, orientar y asesorar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en la elaboración de los manuales de organización específicos y de procedimientos, así como la autorización y registro oficial de los mismos.
- Conducir las acciones relativas a la aplicación de programas de simplificación, modernización y desarrollo de proyectos que coadyuven a mejorar la operación administrativa del Servicio de Administración Tributaria, en coordinación con las unidades administrativas que lo integran.
- Coordinar conjuntamente con el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, los planes de formación profesional a través de programas de capacitación, inducción y desarrollo de personal.
- Establecer y coordinar conjuntamente con el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, la elaboración e instrumentación de Programas de Capacitación internos y externos para personal técnico operativo y de mandos medios y superiores de la Administración General de Innovación y Calidad.
- Autorizar y establecer los lineamientos, planes y programas para el Servicio Social, dentro de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como de los recursos presupuestales para su desarrollo, implantación, seguimiento y optimización de su operación.
- Orientar y promover el desarrollo profesional de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, mediante la implementación de mecanismos en materia de becas a través de instituciones educativas nacionales y extranjeras.
- Fijar las normas, lineamientos y programas para la elaboración de credenciales de identificación del personal del Servicio de Administración Tributaria.
- Participar y proponer la celebración de convenios con el ISSSTE para proporcionar los servicios médicos preventivos en las instalaciones del Servicio de Administración Tributaria.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	21
08	2001	

- Establecer directrices para la realización de actividades de servicios sociales, educativas, culturales, deportivas y recreativas en beneficio del personal del Servicio de Administración Tributaria, así como conducir la evaluación de planes y programas que se implementen al respecto proponiendo en su caso las modificaciones que procedan.
- Establecer, promover y vigilar el Sistema de Orientación e Información del Servicio de Administración Tributaria.

Departamento de Recepción y Control de Información Administrativa y de Servicios

Objetivo

Asegurar que el ingreso de la documentación relacionada con la atención de asuntos administrativos y con la prestación de los servicios al personal, se encuentre debidamente requisitada y cuente con la información necesaria a fin de turnarla a las áreas relacionadas con su procesamiento de manera correcta y oportuna.

Funciones

- Operar los procedimientos relacionados con la revisión, recepción, registro y turnado de la documentación relacionada con la atención de asuntos administrativos y con la prestación de los servicios al personal.
- Atender y tramitar ante las instancias competentes las solicitudes de movimientos de personal relacionados con derechos preferenciales, aplicación de laudos, y transferencias de personal de la SHCP.
- Llevar el control y seguimiento del avance de los procesos relacionados con asuntos ingresados.
- Atender y controlar los procesos de regularización documental y distribución a las instancias competentes, de las constancias de nombramiento de movimientos aplicados.
- Atender las solicitudes de las Unidades Administrativas del SAT y de su personal respecto al avance existente en la atención y trámite de sus asuntos y de solicitudes de prestación de servicios al personal.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	22
08	2001	

Administración de Organización y Modernización
Objetivo

Apoyar y orientar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en el análisis y autorización de sus estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales y de los manuales de organización y procedimientos, en apego la normatividad y lineamientos vigentes en estas materias, que permitan coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Funciones

- Proponer al Administrador General de Innovación y Calidad para su autorización, lineamientos políticas, normas y criterios técnicos en materia organizacional para las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como difundirlos y promover su aplicación y observancia.
- Proponer los mecanismos, métodos y lineamientos para el análisis y dictaminación de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales y manuales administrativos que planteen las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Asesorar a los titulares de las unidades administrativas en la definición, diseño y justificación de sus estructuras organizacionales.
- Efectuar los estudios, evaluaciones y análisis relacionados con la definición de las necesidades de recursos humanos que demanda la realización de las funciones de las unidades administrativas a fin de determinar la composición óptima de personal de base y de confianza.
- Analizar las propuestas de modificación o adecuación a las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, de conformidad a la normatividad aplicable en la materia.
- Analizar las solicitudes de contratación de servicios profesionales por Honorarios que planteen las unidades administrativas para la atención de necesidades especiales, específicas o extraordinarias a fin de evaluar su justificación.
- Validar anualmente, en coordinación con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, las estructuras orgánico-ocupacionales.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
 RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	23
08	2001	

- Coordinar la actualización sistemática de los registros de estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, ante las instancias normativas de la materia.
- Someter la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria para consideración y autorización de la Junta de Gobierno, así como tramitar su registro ante las instancias correspondientes.
- Dirigir la integración y elaboración del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, así mismo coordinar las gestiones para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Coordinar la formulación y difusión de las guías técnicas para elaborar y/o actualizar los manuales de organización específicos y de procedimientos, así como la relativa a las modificaciones a las estructuras orgánico-ocupacionales, en las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Revisar, observar y registrar los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como brindar apoyo técnico en la materia y vigilar su cumplimiento.
- Apoyar las actividades que tienen por objeto la existencia de un marco normativo que regule la asignación de atribuciones, facultades y responsabilidades.
- Coordinar la actualización, integración y compilación de la base de datos que conforma el marco legal de las atribuciones y competencia del Servicio de Administración Tributaria.

Subadministración de Estructuras Organizacionales

Objetivo

Apoyar el control y registro de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria a través de la coordinación, implantación y seguimiento de lineamientos, normas y criterios emitidos en esta materia, que permitan contribuir al desarrollo organizacional de dichas unidades.

Funciones

- Integrar y analizar las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, y proponer las medidas pertinentes para su adecuación y mejoramiento orgánico-funcional.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	24
08	2001	

- Formular y proponer políticas, normas, criterios y lineamientos en materia de modificaciones o adecuaciones a las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, y apoyar su aplicación.
- Verificar que las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria correspondan a las atribuciones conferidas en el Reglamento Interior vigente y a la estructura básica y no básica autorizada.
- Validar conjuntamente con la Administración Central de Recursos Humanos el respaldo presupuestal de las plazas-puesto que conforman las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales, propuestas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria para su dictaminación y registro.
- Analizar las solicitudes que planteen las unidades administrativas para la contratación de servicios profesionales por Honorarios.
- Actualizar y registrar en coordinación con la Administración Central de Recursos Humanos los movimientos de plazas-puesto, que modifiquen la estructura básica y no básica del Servicio de Administración Tributaria, en apego a los lineamientos que emita la superioridad.
- Operar la actualización sistemática de los registros de estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y su presentación para efectos de registro ante la Unidad de Servicio Civil.
- Validar anualmente, en coordinación con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, las estructuras orgánico-ocupacionales.

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	25
08	2001	

Departamento de Estructuras Organizacionales

Objetivo

Controlar las modificaciones y autorizaciones de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales propuestas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, con el fin de registrar su actualización sistemática.

Funciones

- Analizar las propuestas de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del SAT, en cuanto a las modificaciones o adecuaciones que presenten y verificar que los crecimientos en plazas-puesto se apeguen a la normatividad vigente.
- Registrar y actualizar internamente las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del SAT, mediante los movimientos de plazas-puesto que presenten.
- Estudiar, revisar y actualizar en forma permanente las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del SAT y proponer medidas aplicables al funcionamiento de éstas.
- Analizar las solicitudes que planteen las unidades administrativas para la contratación de servicios profesionales por honorarios a fin de emitir su dictamen respecto a la justificación de dichas solicitudes y en su caso plantear las alternativas y condiciones a las que debe sujetarse dicha contratación.
- Participar en la elaboración de lineamientos y criterios técnicos y normativos para la presentación de los proyectos de organización, reorganización y reestructuración de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y en su caso, proponer los ajustes necesarios.
- Validar anualmente, en coordinación con las unidades administrativas del SAT, sus estructuras orgánico-ocupacionales.
- Participar en el diseño y aplicación de metodologías para el análisis y diagnóstico de las estructuras orgánicas funcionales y ocupacionales de las unidades administrativas del SAT y emitir los reportes e informes en la materia.

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	
08	2001	26

Subadministración de Desarrollo Organizacional

Objetivo

Coadyuvar en la conformación, actualización y registro de los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en apego a los lineamientos emitidos en la materia, así como coordinar la elaboración del Manual de Organización General del SAT, con el fin de contribuir al desarrollo administrativo de este Organismo Desconcentrado.

Funciones

- Supervisar la elaboración, actualización y difusión de las guías técnicas para elaborar manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Supervisar los procesos para el análisis de los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, conforme a los lineamientos y criterios técnicos establecidos en la materia.
- Apoyar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la elaboración, actualización y registro de sus manuales de organización específicos y de procedimientos, así como brindarles asesoría técnica en la materia y vigilar su cumplimiento.
- Coordinar y supervisar la integración y elaboración del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, así como proponerlo para su revisión, autorización y publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Proponer lineamientos y criterios técnicos para eficientar los sistemas y procedimientos que operan para la elaboración, actualización, revisión y registro de los manuales de organización y de procedimientos, así como para los controles internos.
- Coordinar la actualización, integración y compilación de la base de datos que conforma el marco legal de las atribuciones y competencia del Servicio de Administración Tributaria

**ADMINISTRACION CENTRAL DE
RECURSOS HUMANOS**

FECHA DE ELABORACION		No. PAGINA
M E S	AÑO	27
08	2001	

Departamento de Manuales Administrativos

Objetivo

Apoyar a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la elaboración y actualización de sus manuales de organización específicos y de procedimientos, así como coadyuvar en la integración y elaboración del Manual de Organización General del SAT, con el fin de contribuir al desarrollo administrativo de estas unidades.

Funciones

- Analizar y registrar los manuales de organización específicos y de procedimientos de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en apego a la normatividad emitida en la materia.
- Actualizar y difundir las guías técnicas para elaborar manuales de organización específicos y de procedimientos, que apoyen a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.
- Proporcionar asesoría y apoyo técnico a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en lo concerniente a la aplicación de lineamientos y criterios normativos para la elaboración de los manuales de organización específicos y de procedimientos.
- Participar en la integración y actualización del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria.
- Conformar, actualizar, integrar y compilar la base de datos para el marco legal de las atribuciones y competencias de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA
CONTRALORÍA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS
ARTES Y LITERATURA**

CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

220

ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
1

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

I N D I C E

**Introducción.
Base legal.
Políticas Generales.
Objetivo.
Procedimiento de Auditorias Programadas.
Objetivo
Políticas
Áreas Responsables
Diagramas de Flujo**

221

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

INTRODUCCION

DENTRO DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE QUE TODAS LAS DEPENDENCIAS EXPIDAN LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIOS AL PÚBLICO NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, LOS CUALES DEBERÁN CONTENER INFORMACIÓN SOBRE LOS SISTEMAS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN Y LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ESTABLEZCAN EN CADA INSTITUCIÓN.

POR ELLO Y A FIN DE CONTAR CON UN INSTRUMENTO NORMATIVO Y DE APOYO QUE PERMITA INCREMENTAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA EN EL DESARROLLO DE LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS A ESTE ÓRGANO FISCALIZADOR, SE ELABORÓ EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA CONTRALORÍA INTERNA EN EL INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA, EN ÉL SE CONSIDERAN LOS OBJETIVOS Y PRINCIPALES POLÍTICAS ADOPTADAS EN CADA UNO DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE REALIZAN LAS DOS SUBDIRECCIONES QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA DE ESTE ORGANO INTERNO DE CONTROL.

LA PRESENTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SE REALIZA A TRAVÉS DE LA DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y EL DIAGRAMA DE FLUJO CORRESPONDIENTE.

EL PRESENTE MANUAL INCLUYE LOS PROCEDIMIENTOS BÁSICOS TANTO DE LA SUBDIRECCIÓN DE AUDITORÍA Y CONTROL COMO DE LA SUBDIRECCIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES, DICHS PROCEDIMIENTOS FUERON DETERMINADOS CONSIDERANDO LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS EMITIDOS POR LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL DE LA SECODAM, EN EL ÁMBITO DE SU RESPECTIVA COMPETENCIA.

ESTE MANUAL DEBERÁ MANTENERSE PERMANENTEMENTE ACTUALIZADO, CON EL FIN DE QUE PREVALEZCA SU UTILIDAD COMO DOCUMENTO NORMATIVO Y DE APOYO A LAS FUNCIONES QUE DESARROLLA ESTE ORGANO INTERNO DE CONTROL, POR LO CUAL CUALQUIER SUGERENCIA ENCAMINADA A SU MEJORA CONTINUA SERÁ ACEPTADA.

ELABORA:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO.

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
3

CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

B A S E L E G A L

- ❖ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- ❖ LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA
- ❖ LEY DE PLANEACION
- ❖ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
- ❖ LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL
- ❖ LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO
- ❖ LEY DE OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS
- ❖ REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL
- ❖ REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES
- ❖ REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS
- ❖ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO
- ❖ MARCO DE ACTUACION ENTRE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS ENTIDADES DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM)

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

- ❖ MARCO DE RELACION ENTRE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES (SECODAM)
- ❖ BASES GENERALES DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORIA (SECODAM)
- ❖ NORMAS Y LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL
- ❖ GUIA GENERAL DE AUDITORIA PUBLICA
- ❖ GUIAS ESPECIFICAS DE AUDITORIA PUBLICA

224

ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
5

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

POLITICAS GENERALES

- EL ORGANO INTERNO DE CONTROL CONTARA CON LAS GUIAS GENERAL Y ESPECIFICA DE REVISION PARA EL DESARROLLO DE LAS AUDITORIAS.
- EL ORGANO INTERNO DE CONTROL CONTEMPLARA DENTRO DE LA CONFORMACION DE PAPELES DE TRABAJO, LAS GUIAS QUE ESTRUCTURAN LA INTEGRACION DE LOS MISMOS.
- EL ORGANO INTERNO DE CONTROL PARA LA ELABORACION DE INFORMES EJECUTIVOS, SE AJUSTARA A LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO PARA TAL EFECTO.
- EL ORGANO INTERNO DE CONTROL ATENDERA LAS QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS RECIBIDAS, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS EMITIDOS POR LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO; ASIMISMO, RESOLVERA LOS CASOS DE RESPONSABILIDADES DE ACUERDO CON LA LEY APLICABLE EN LA MATERIA.
- EL ORGANO INTERNO DE CONTROL REALIZARA UNA EVALUACION, AL TERMINO DE CADA REVISION, DEL PERSONAL QUE PARTICIPA EN EL DESARROLLO DE LAS AUDITORIAS, Y/O DE MANERA PERIÓDICA AL PERSONAL QUE ATIENDE LAS FUNCIONES DE QUEJAS, DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES Y/O REALIZA ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS O DE APOYO, MISMAS QUE SE EFECTUARAN MEDIANTE EL CONTROL QUE SE TIENE IMPLEMENTADO PARA TAL EFECTO.

CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

PROCEDIMIENTO: **AUDITORIAS PROGRAMADAS**

OBJETIVO

VIGILAR QUE LOS RECURSOS SE HAYAN EJERCIDO CON APEGO A LOS PROGRAMAS,
POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS, ASI COMO COMPROBAR EL ADECUADO CUMPLIMIENTO DE
LA LEGISLACION Y NORMATIVIDAD VIGENTE.

ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
7

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

PROCEDIMIENTO: AUDITORIAS PROGRAMADAS

POLITICAS

- LAS AUDITORIAS Y REVISIONES SE REALIZARAN CONFORME A LO DISPUESTO EN EL PROGRAMA ANUAL DE CONTROL Y AUDITORIA, SALVO INSTRUCCION EXPRESA DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y/O DEL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO, DEBIENDO GUARDARSE UN MAXIMO DE DISCRECION CON LA INFORMACION QUE SE MANEJE.
- TODAS LAS AUDITORIAS QUE PRACTIQUE LA CONTRALORIA INTERNA, DEBERAN REALIZARSE CONFORME A UN PROGRAMA PREVIO AL INICIO DE LA REVISION.
- LOS CUESTIONARIOS DE CONTROL INTERNO ELABORADOS POR LOS AUDITORES, DEBERAN CONTENER EL VISTO BUENO DEL SUBDIRECTOR CORRESPONDIENTE Y LA APROBACION DEL CONTRALOR INTERNO.
- PREVIO AL INICIO DE LAS AUDITORIAS, LA CONTRALORIA INTERNA NOTIFICARA AL AREA A REVISAR, POR MEDIO DE UNA ORDEN DE AUDITORIA, SUSCRITA POR EL CONTRALOR INTERNO; ANEXANDO UN OFICIO CON TODOS LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACION QUE SE NECESITEN PARA ESTE EFECTO.

ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
8

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

PROCEDIMIENTO: AUDITORIAS PROGRAMADAS

POLITICAS

- EN TODAS LAS REVISIONES QUE SE PRACTIQUEN, SE LEVANTARA EL ACTA DE INICIO PROCEDENTE.
- EL AUDITOR DEBERA PROPORCIONAR, AL SUBDIRECTOR DE AREA, LOS AVANCES Y RESULTADOS ALCANZADOS DURANTE EL DESARROLLO DE LA REVISION, INFORMANDO DE MANERA INMEDIATA LA DETECCION DE ASPECTOS QUE IMPLIQUEN SITUACION DE RESPONSABILIDAD.
- LOS RESULTADOS DE LA REVISION QUE COMPRENDEN: LAS OBSERVACIONES RELEVANTES, EL INFORME EJECUTIVO Y LA TOTALIDAD DE LOS PAPELES DE TRABAJO, DEBERAN PRESENTARSE EN CUANTO SE TERMINE LA AUDITORIA, CON UN PLAZO MAXIMO DE UNA SEMANA ANTES DEL TERMINO DEL TRIMESTRE CORRESPONDIENTE.
- EL AUDITOR RESPONSABLE, DEBERA ELABORAR EL INFORME FINAL DE ACUERDO A LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR LA SECODAM.

228

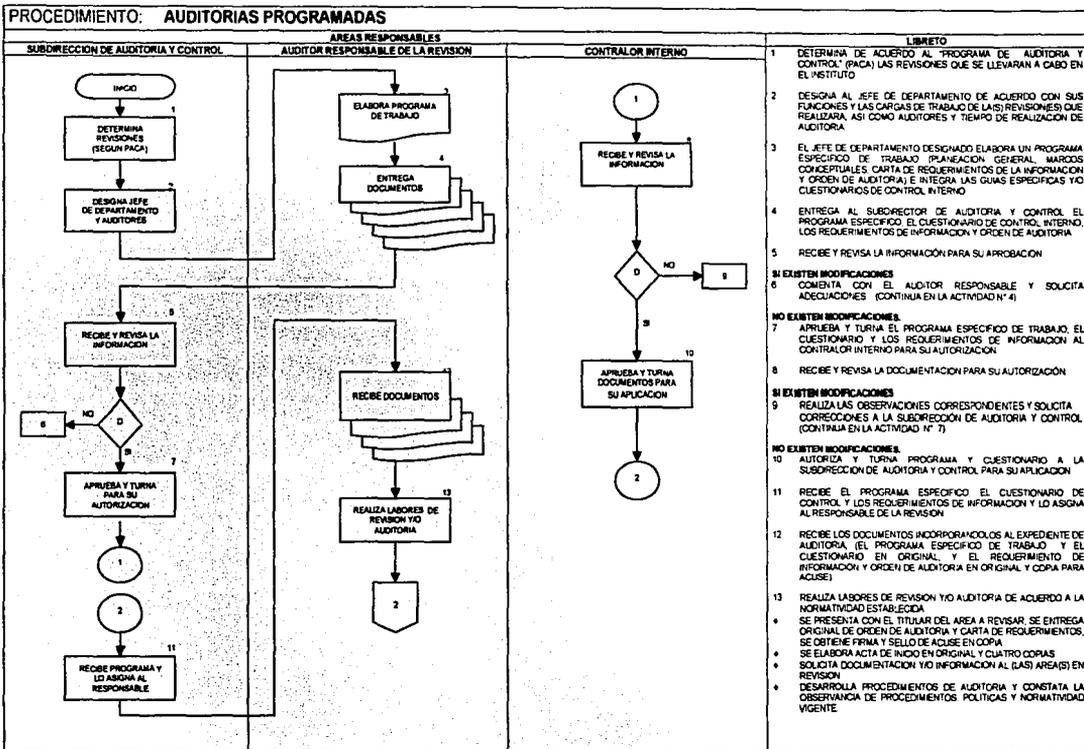
**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**

PROCEDIMIENTO: AUDITORIAS PROGRAMADAS

POLITICAS

- EL CONTRALOR INTERNO COMENTARA CON EL DIRECTOR GENERAL Y/O LOS DIRECTORES DE AREA, LOS RESULTADOS DE ESTE TIPO DE REVISIONES Y, EN SU CASO, DETERMINARAN LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS MEDIDAS PREVENTIVAS RESPECTO A LAS OBSERVACIONES DETECTADAS.
- LAS OBSERVACIONES RELEVANTES Y/O RECURRENTE, ASI COMO DEFICIENCIAS MENORES QUE SE DETERMINEN EN CADA REVISION, SE HARAN DEL CONOCIMIENTO DE LAS DIRECCIONES DE AREA INVOLUCRADAS, PARA SU CORRECCION Y SEGUIMIENTO.
- LOS RESULTADOS FINALES CONFORMARAN LAS OBSERVACIONES RELEVANTES Y/O RECURRENTE QUE DEBERAN ENTERARSE TRIMESTRALMENTE A LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**



210

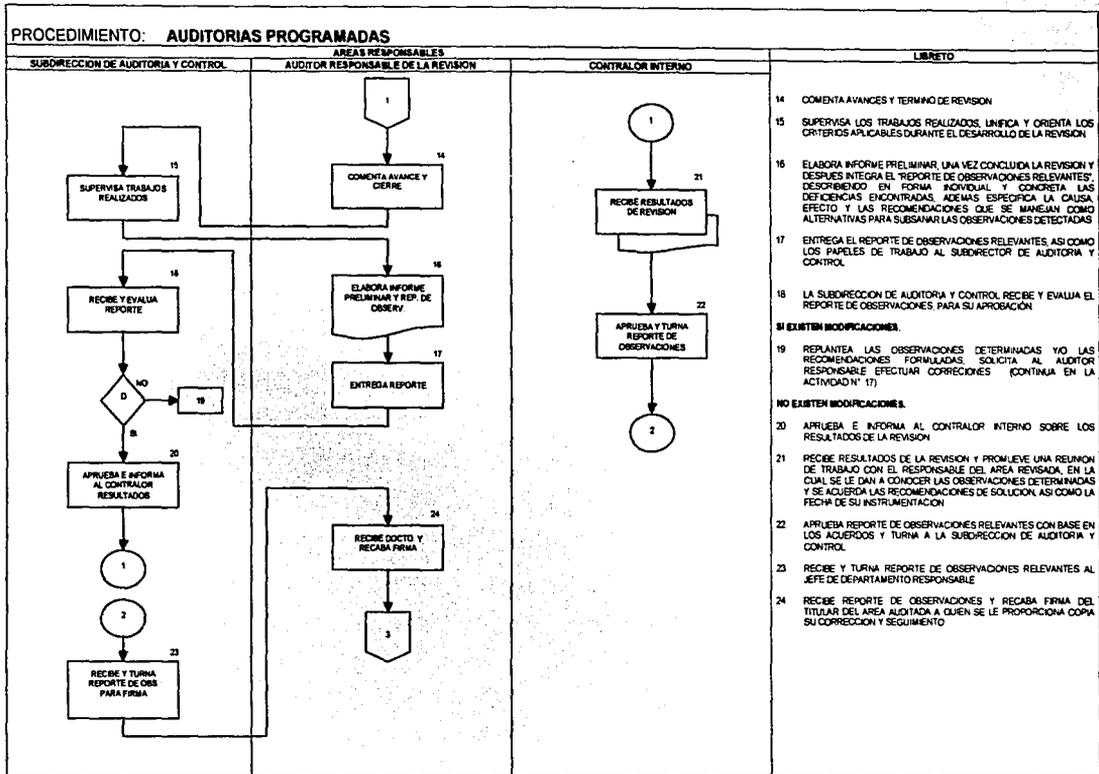
ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
11

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**



231

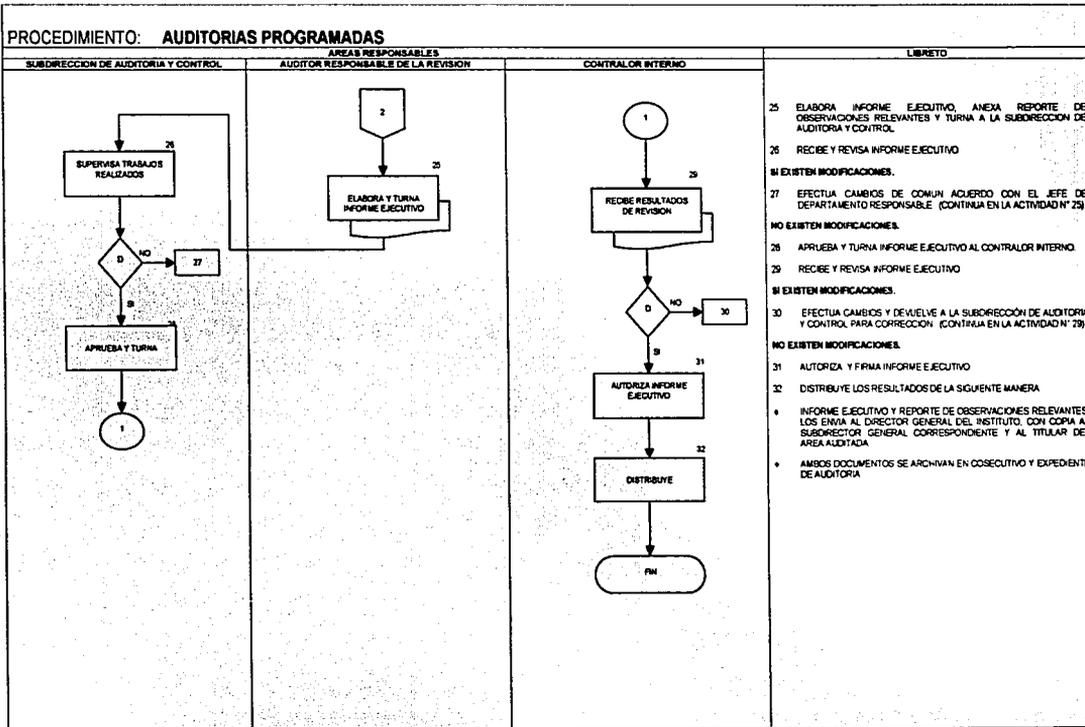
ELABORO:
CONTRALORIA INTERNA / S.D.A.C.

AUTORIZO:

FECHA:
JULIO 2000

PAGINA
12

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**



232

APÉNDICE DEL CAPÍTULO 4:

**CONVOCATORIA PARA OPERAR
COMO TITULAR DE ORGANISMO DE
VENTA DE LOTERIA NACIONAL PARA
LA ASISTENCIA PÚBLICA.**



Homociave:

Nombre del trámite	Convocatoria para operar como titular de organismo de venta de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
Dependencia u organismo	Lotería Nacional para la Asistencia Pública
Unidad administrativa responsable del trámite	Dirección de Comercialización Gerencia de Ventas Foráneas
Dirección de la unidad administrativa responsable	Plaza de la Reforma 1, Interior Piso 4 Colonia: Tabacalera Código Postal: 06037, México, D.F.
Otras oficinas en donde se puede realizar el trámite	Oficinas centrales de LOTENAL
Horarios de atención al público	Horarios de atención: De 9:00 a 14:00 horas y de 16:30 a 18:00 horas, de lunes a viernes.

Quejas y denuncias

En caso de que tenga algún problema en la atención a su trámite, puede usted presentar su queja o denuncia en:

Órgano Interno de Control	Avenida de la República 117, Piso 2 Colonia: Tabacalera Código Postal: 06030, México, D.F. Teléfono(s) 51407000 extensiones 2565 y 7125 Fax: 5140 7220 Horarios de atención al público: 8:30 a 14:00 horas y de 15:30 a 18:00 horas, de lunes a viernes.
----------------------------------	---

SFP

SACTEL:
En el Distrito Federal: 3003-2000
En el interior de la República: 01 800 00 14 800
Desde Estados Unidos o Canadá: 1 888 594-3372
Correo electrónico: sactel@funcionpublica.gob.mx

Esta ficha es para un servicio

Nombre de la modalidad

Para personas físicas

Razones por las que este trámite es necesario

La creación de organismos de venta es necesaria para la comercialización de billetes de Lotería Nacional.

Fundamento jurídico que da origen al trámite.

Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites que estarán inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y el formato que aplica la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Casos en los que se debe presentar el trámite

¿Cuálón? Cualquier persona física

¿En que casos? de nacionalidad mexicana que desee operar en el territorio nacional como titular de organismos de venta de lotería tradicional y zodiaco.

Medio de presentación del trámite

Utilizando el formato Solicitud de las convocatorias para operar como organismo de venta de lotería tradicional y zodiaco.
Debe presentar 1 original(es) y 0 copia(s).

Datos de información requeridos Únicamente los datos indicados en el formato.

No se requiere la presentación de ningún dato adicional a los datos del formato para la realización de este trámite.

Documentos que deben anexarse a la solicitud

Únicamente los indicados en el formato.

Plazos

Plazo máximo de respuesta 10 días hábiles contados a partir de que sesione el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta, para publicar la lista de ganadores.

Fundamento jurídico Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites que estarán inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y el formato que aplica la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Si al término del plazo máximo de respuesta, la autoridad no ha respondido, se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido negalivo.

La autoridad cuenta con un plazo máximo de 4 días hábiles para requerirle al particular la información faltante.

Comentarios: Contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de presentación de la solicitud.

Monto de derechos o aprovechamientos

El trámite es gratuito.

No le pueden exigir un pago distinto al indicado en esta ficha. En caso contrario, por favor repórtelo a los teléfonos de quejas y denuncias señalados.

Vigencia del trámite

Tipo de resolución Publicación de lista de ganadores.

Vigencia 3 meses
Observaciones: Contados a partir de la fecha de publicación de las lista de ganadores, para establecer comunicación y formalizar la relación comercial con la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Criterios de resolución del trámite

- 1.- El solicitante deberá haber radicado en la plaza donde se pretenda ubicar el organismo de venta, durante los últimos 3 años como mínimo.
- 2.- No deberá tener parentesco directo o indirecto con servidor público o empleado alguno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- 3.- No deberá contar con nombramiento o empleo alguno en el servicio público local o federal.
- 4.- No deberá comercializar productos por sí o por interpósita persona, o tener cualquier tipo de participación en empresas que compitan directa o indirectamente con el producto, sistema u objetivos de la Institución.
- 5.- Deberá contar con oficinas de por lo menos 50 metros cuadrados para agencias, 10 metros cuadrados para expendios locales o foráneos, equipadas con por lo menos 1 línea telefónica, equipo de fax, módem, computadora y acceso a Internet y con un área acondicionada para almacenar y conservar en buen estado los catálogos, archivos, papelería y material promocional y publicitario.

6.- Adicionalmente, el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta, tomará en cuenta para elegir a el o los ganadores de la convocatoria respectiva lo siguiente: la instalación del local donde se pretenda ubicar el organismo de venta, su ubicación, el transporte de personas, el acceso y traslado, las condiciones con las que se cuenta para la conservación y protección de los productos y valores, la solvencia económica del solicitante, así como la experiencia en la distribución y venta de productos.

Información adicional

1.- La solicitud se podrá presentar de manera personal, por correo certificado o por mensajería. En estos dos últimos casos, el interesado deberá pagar el porte por la devolución de los documentos, bien sean originales o copias certificadas.

2.- Las bases de la convocatoria deberán señalar la fecha en que el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta sesionará, en caso contrario, se entenderá que el Comité sesionará a más tardar 30 días hábiles después de que se cierre el periodo de presentación de solicitudes.

3.- Las bases de la convocatoria deberán señalar la fecha en que se cierra el periodo de entrega de solicitudes, en caso contrario, se entenderá que se cierra 60 días hábiles después de que se publicó la convocatoria correspondiente. El periodo de presentación del trámite es: El trámite se puede presentar sólo cuando se haya publicado una convocatoria.

Nombre de la modalidad

Para personas morales.

Razones por las que este trámite es necesario

La creación de organismos de venta es necesaria para la comercialización de billetes de Lotería Nacional.

Fundamento jurídico que da origen al trámite

Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites que estarán inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y el formato que aplica la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Casos en los que se debe presentar el trámite

¿Quién?

Cualquier persona moral

¿En que casos?

de nacionalidad mexicana cuyo objeto social sea acorde con la comercialización de productos de Lotería Nacional para la Asistencia Pública, que desee operar en el territorio nacional como titular de organismo de venta de lotería tradicional y zodiaco.

Medio de presentación del trámite

Utilizando el formato

Solicitud de las convocatorias para operar como organismo de venta de lotería tradicional y zodiaco.

Datos de información requeridos

Únicamente los datos indicados en el formato.

No se requiere la presentación de ningún dato adicional a los datos del formato para la realización de este trámite.

Documentos que deben anexarse a la solicitud

Únicamente los indicados en el formato.

Plazos

Plazo máximo de respuesta

10 días hábiles contados a partir de que sesione el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta, para publicar la lista de ganadores.

Fundamento jurídico

Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites que estarán inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y el formato que aplica la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Si al término del plazo máximo de respuesta, la autoridad no ha respondido, se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido negativo.

La autoridad cuenta con un plazo máximo de 4 días hábiles para requerirle al particular la información faltante.

Comentarios: Contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de presentación de la solicitud.

Monto de derechos o aprovechamientos

El trámite es gratuito.

No le pueden exigir un pago distinto al indicado en esta ficha. En caso contrario, por favor repórtelo a los teléfonos de quejas y denuncias señalados.

Vigencia del trámite

Tipo de resolución Publicación de lista de ganadores.

Vigencia 3 meses
Observaciones: Contados a partir de la fecha de publicación de la lista de ganadores, para establecer comunicación y formalizar la relación comercial con la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Criterios de resolución del trámite

- 1.- El solicitante deberá haber radicado en la plaza donde se pretenda ubicar el organismo de venta, durante los últimos 3 años como mínimo.
- 2.- No deberá tener parentesco directo o indirecto con servidor público o empleado alguno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- 3.- No deberá contar con nombramiento o empleo alguno en el servicio público local o federal.
- 4.- No deberá comercializar productos por sí o por interpósita persona, o tener cualquier tipo de participación en empresas que compitan directa o indirectamente con el producto, sistema u objetivos de la Institución.
- 5.- Deberá contar con oficinas de por lo menos 50 metros cuadrados para agencias, 10 metros cuadrados para expendios locales o foráneos, equipadas con por lo menos 1 línea telefónica, equipo de fax, módem, computadora y acceso a Internet y con un área acondicionada para almacenar y conservar en buen estado los catálogos, archivos, papelería y material promocional y publicitario.
- 6.- Adicionalmente, el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta, tomará en cuenta para elegir a el o los ganadores de la convocatoria respectiva lo siguiente: la instalación del local donde se pretenda ubicar el organismo de venta, su ubicación, el transporte de personas, el acceso y traslado, las condiciones con las que se cuenta para la conservación y protección de los productos y valores, la solvencia económica del solicitante, así como la experiencia en la distribución y venta de productos.

Información adicional

- 1.- La solicitud se podrá presentar de manera personal, por correo certificado o por mensajería. En estos dos últimos casos, el interesado deberá pagar el porte por la devolución de los documentos, bien sean originales o copias certificadas.
- 2.- Las bases de la convocatoria deberán señalar la fecha en que el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta sesionará, en caso contrario, se entenderá que el Comité sesionará a más tardar 30 días hábiles después de que se cierre el periodo de presentación de solicitudes.
- 3.- Las bases de la convocatoria deberán señalar la fecha en que se cierra el periodo de entrega de solicitudes, en caso contrario, se entenderá que se cierra 60 días hábiles después de que se publicó la convocatoria correspondiente. El periodo de presentación del trámite es: El trámite se puede presentar sólo cuando se haya publicado una convocatoria.



**SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIALIZACION Y
MERCADOTECNIA**

**SOLICITUD DE CONVOCATORIA PARA OPERAR COMO
TITULARES DE ORGANISMOS DE VENTA DE LA LOTERÍA
NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA**

Instrucciones: Llene con letra de imprenta o a máquina, en original y copia, los espacios con línea y marque con una "x" lo que se encuentra entre paréntesis.

Agencia () Expendio Local () Expendio Foráneo ()

Datos de identificación:

1.- Nombre o razón social: _____

2.- Domicilio fiscal: _____

_____	Calle	No. Exterior.	No Interior.
Colonia	C. P.	Entidad Federativa	Ciudad

3.- Teléfono(s): _____

4.- Correo electrónico, en su caso: _____

5.- Nombre del representante legal, en su caso: _____

6.- Giros que maneja actualmente: _____

Datos del establecimiento o local:

7.- Ubicación: _____

_____	Calle	No Exterior.	No Interior
Colonia	C. P.	Entidad Federativa	Ciudad

8.- Teléfono(s): _____

9.- ¿Se prestarían otros servicios en el establecimiento o local?

No () Si () Especifique: _____

10.- Tipo de inmueble: (Marque con una "X")

A) Propio () B) Rentado () Otro () Especifique: _____

11.-Al momento de recibir su dotación de billetes, la cubrirá

A) De contado () B) Tramitará fianza ()

12.- Referencias personales:

(Deberán indicarse 3 personas que no dependan económicamente del solicitante y que no sean parientes)

Nombre completo: _____ Teléfono(s) _____

Firma del solicitante de su representante legal

Lugar y Fecha

Consideraciones generales:

La solicitud debe ser presentada en original.

La solicitud debe ser presentada en la Dirección de Comercialización, en el quinto piso del edificio ubicado en Plaza de la Reforma No. 1, Col. Tabacalera, México, D.F., de 9:00 a 14:00 horas y de 16:30 a 18:00 horas.

Los documentos originales o copias certificadas que se solicitan para cotejo, serán devueltos en el momento de la presentación de la solicitud, previo cotejo contra la copia simple.

Trámite al que corresponde la forma:

Convocatorias para operar como titulares de organismos de venta de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Documentos anexos:

Personas físicas:

Dos fotografías tamaño infantil blanco y negro.

Comprobante de domicilio. (original y copia simple para cotejo)

Reporte especial de crédito para personas físicas, expedido por el buró de crédito (copia) o estados de cuenta bancarios o de inversión del último año (copias)

Acta de nacimiento. (original o copia certificada y copia simple para cotejo)

Personas morales:

Acta constitutiva de la empresa. (original o copia certificada y copia simple para cotejo)

Reporte especial de crédito de empresas, expedido por el buró de crédito (copia) o estados de cuenta bancarios o de inversión del último año (copias)

Ambos casos:

Croquis de localización del local donde se pretende ubicar el organismo de venta (original y copia)

Fotografías del local en donde se pretende ubicar el organismo de venta. Foto del exterior y del interior

Escritura pública que acredite la propiedad, contrato de arrendamiento o documento que acredite la posesión legal del local donde se pretende ubicar el organismo de venta. (original o copia certificada y copia simple para cotejo)

Poder notarial del representante legal, en su caso.

Tiempo de respuesta

10 días hábiles, contados a partir de que sesione el Comité de Apoyo para Designar Titulares de Nuevos Organismos de Venta, para publicar en el Diario Oficial de la Federación la lista de ganadores de la convocatoria correspondiente.

Número telefónico para quejas:

Órgano Interno de Control en Lotenal.

51-40-71-22 (directo)

51-40-70-00, extensión: 7122

Para cualquier aclaración, duda y/o comentario con respecto a este trámite, sírvase llamar al Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía-SACTEL a los teléfonos: 5480-20-00 en el D.F. y área metropolitana, del interior de la República sin costo para el usuario al 01-800-001-4800 o desde Estados Unidos y Canadá al 1-888-594-3372.

Número telefónico del responsable del trámite para consultas:

51 40 71 84 (directo) 51 40 70 00 extensión: 7184

BIBLIOGRAFÍA.

- Aristóteles. La Política. México, Espasa-Calpe Mexicana S.A., 1996.
- Blanco de Tella, Luis. Simplificación del trabajo administrativo. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.
- Bobbio Norberto. Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. El modelo lusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano. México, FCE, 1979.
- Bunge Mario. La Investigación Científica. México, Editorial Ariel, 1983.
- Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. Ediciones INAP, 1978.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Limusa, México, 1982.
- Clark, Frank J. Gale, Roland. Procedimientos Informativos en Sistemas Empresariales. México, Prentice Hall. 1986.
- Claude S. George. Historia del Pensamiento Administrativo. México, Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana. S.A., 1975.
- Danin Lobo, C. de. Introducción al estudio de organización y métodos, Colombia, EIAP, 1968.
- Dearden G., Anthony. Management control system. Editorial Irwin. 7a. edición, 1990.
- Duhalt Krauss, Miguel. Los manuales de procedimientos en la oficinas públicas, UNAM, México, 1977.
- Duhalt Krauss, Miguel. Técnicas de Comunicación Administrativa. Manual para Jefes o Supervisores. México, UNAM, 1974.
- Flores Gómez. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1993.
- Franklin, Enrique Benjamín, Organización de Empresas. México, McGraw Hill, 1999.
- Gómez Ceja Guillermo. Planeación y Organización de Empresas. México, Editorial Eicol, 1992.
- Harmon Michael M. y Mayer Richard T. Teoría de la organización para la Administración Pública. México, FCE, 1992.
- Hegel Federico. Filosofía del Derecho. México, Editorial Juan Pablos, 1986.
- Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, FCE, 1979.

- Koontz Harold, O'donnell Cyril. Elementos de Administración Moderna. México, McGraw-Hill, 1982.
- Lázaro, Victor, (Comp). Sistemas y procedimientos: un manual para los negocios y la industria, 6ª. Reimpresión, México, Diana, 1978.
- Locke John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. México, Editorial Nuevomar, 1989.
- March James G. y Simon Herbert A.. Teoría de la organización. Editores Ariel, Barcelona, 1961.
- Mollar y Cutó, José. Organización Científica del Trabajo. México, Editora Nacional, Edinal. S de R.L., 1963.
- Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Río Piedra Universitaria, 1964.
- Mosher Frederick C. y Ccimino Salvatore. Ciencia de la Administración. Ediciones RIALP, Madrid, 1961.
- Nichols, Arnold H. Sistemas modernos de procedimientos de datos, Limusa, México, 1973.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Editorial Talleres Gráficos Cervantina, S.A., 1963.
- Quiroga Leos Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México, Editorial Trillas, 1987.
- Rausch Eduard, H. Elementos de administración de oficinas, México, Herrero Hermanos, 1966.
- Rodríguez Valencia Joaquín. Como Elaborar y Usar los Manuales Administrativos, México, ECAFSA, 1998.
- Rodríguez Valencia Joaquín. Estudio de Sistemas y Procedimientos Administrativos. México, ECAFSA. 1999.
- Rousseau J. Jacobo. El Contrato Social. México, Editorial Porrúa, 1969.
- Simon Herbert A. Administración Pública. Editorial Aguilar, Madrid, 1962.
- Taylor Frederick. Principios de Administración Científica. México, Editorial Herrero Hermanos S.A., s/f.
- Tejera París Enrique. Organogramas.
- Terry Ph. D. George R. Administración y Control de Oficinas. El Manejo Administrativo de la Información. México, Compañía Editorial Continental, S.A., 1980.

- Velasco Monroy Santiago G. Nuevas Estructuras Organizacionales para la Administración Pública, Gobierno del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México. 1987.
- Vera, Smith Fernando; Jiménez Muñoz Esther. Diagramas de flujo. México, Editorial Trillas, 1ra edición, 1995.
- Weber Max. Economía y Sociedad. FCE, México, 1944.

Documentos Normativos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Guía técnica para la elaboración de manuales de organización y de procedimientos. SECODAM. 2002.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Presidencia de la República, CGEA, Análisis, diseño y control de formas, Colección guías técnicas, Serie organización y métodos núm. 5, México, 1980.
- Presidencia de la República, CGEA, Distribución del espacio en las oficinas públicas, guía técnica, Colección guías técnicas, Serie organización y métodos núm. 6, México 1980.
- Presidencia de la República, CGEA, Manuales Administrativos: guía para su elaboración, Colección guías técnicas, Serie organización y métodos núm. 9, México 1980.
- Secretaría de la Presidencia, DGEA. Metodología de investigación en organización y métodos, México, 1974.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal. La Modernización de la Administración Pública Mexicana, s/f.