

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

**ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INCORPORADA A LA U. N. A. M.**

**LA NECESIDAD DE MANUALES
ADMINISTRATIVOS EN LAS
OFICINAS Y EMPRESAS
PUBLICAS EN MEXICO**

LIBRERIA POLITOLIBROS
2018 55 13

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
GUILLERMO ARTIGAS DEL OLMO**

MEXICO, D. F.

1971



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

LA NECESIDAD DE MANUALES
ADMINISTRATIVOS EN LAS
OFICINAS Y EMPRESAS
PUBLICAS EN MEXICO



TESIS PROFESIONAL

GUILLERMO ARTIGAS DEL OLMO

MEXICO, D. F. 1971

A mis padres

A mi esposa e hijas

A mis hermanos y familiares

A mis maestros

A mis compañeros

A mis amigos

LA NECESIDAD DE MANUALES ADMINISTRATIVOS
EN LAS OFICINAS Y EMPRESAS PUBLICAS EN
MEXICO

I N D I C E

	<u>Página</u>
CITA	1
INTRODUCCION	3
CAPITULO I.- CONCEPTO Y ANTECEDENTES GENERALES.	7
1.- Qué son los manuales administrativos?	8
2.- Diversos tipos de manuales.	16
3.- Antecedentes de los manuales.	21
4.- Situación actual en México.	24
CAPITULO II.- LA NECESIDAD DE IMPLANTAR MANUALES ADMINISTRATIVOS EN LAS OFICINAS Y EMPRESAS PUBLICAS.	26
1.- Deficiencias que se presentan en las oficinas y empresas públicas por falta de manuales administrativos.	27
2.- Desventajas de contar con empresas u oficinas públicas con deficiente administración.	30
3.- Experiencia personal del público que justifica la necesidad de manuales administrativos en las empresas y oficinas públicas.	32
4.- Aspectos que deben considerarse para la formulación de los manuales administrativos en las empresas y oficinas públicas.	37

	<u>Página</u>
CAPITULO III.- LA CREACION DE LA OFICINA COORDINADORA DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA - EL SECTOR PUBLICO.	52
1.- Consideraciones generales.	53
2.- Su ubicación.	55
3.- Organización y funciones-	58
a) Sistemas y Procedimientos.	
b) Asesoría financiera.	
c) Asesoría legal.	
d) Asesoría económica.	
e) Asesoría de Procesamiento de Datos.	
f) Auditoría operacional.	
4.- Beneficios que reportaría su creación.	65
CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFIA	69
ANEXOS	72

C I T A

Aún cuando un jefe de departamento pueda demostrar ser un administrador competente, le resulta difícil legar a su sucesor algo de valor administrativo.

Por lo tanto, el problema consiste en crear una estructura básica permanente para la Administración que sea consistente, pero lo bastante elástica que permita cambios de acuerdo a lo que impongan las nuevas necesidades administrativas.

Paul H. Appleby

INTRODUCCION

Los gobiernos, además de ejercer una autoridad política, tratan de unir varios factores para beneficio de la población total: servicios públicos, controles económicos, impulso a la industria, al comercio y las actividades agropecuarias y pesqueras, reformas legislativas, etc.

Debido al constante adelanto tecnológico en todos los órdenes, la economía de las naciones se ha visto fuertemente impulsada. Se han creado cada vez más fuentes de trabajo, pero al mismo tiempo se han complicado cada vez más las funciones del gobierno, lo que ha generado serios problemas de organización y eficiencia administrativa en cada uno de los órganos que forman el cuerpo gubernamental. México, no escapa ciertamente a esta situación, si se considera el doble carácter que el gobierno ostenta: el de "administrador" y el de "servidor público".

En atención a esto, brota una palpable necesidad de reforma administrativa acorde a la época actual, y considerando la gama tan extraordinaria de técnicas que presenta la moderna administración, es necesario que en México se pugne por modificar las prácticas administrativas existentes. El propósito de esta tesis es el de contribuir, en pequeñísima parte, a despertar esta idea para que grupos capaces puedan desarrollarla con la amplitud requerida por un país que va transformándose vertiginosamente.

Dentro de las técnicas modernas de administración se encuentran los manuales administrativos que constituyen una técnica relativamente sencilla. En mi opinión, una técnica muy práctica y de resultados inmediatos. Ignoro los motivos por los

cuales en el sector público estos instrumentos para la administración no sean usados con mayor intensidad. Quizá se deba a -- que ha habido una serie de factores o problemas de mayor importancia que fue necesario resolver con antelación. Sin embargo, - considero que estamos en el tiempo justo para aplicar esta técnica y otras muchas que coadyuven a mejorar la administración - pública.

Toda vez que en México los cambios gubernamentales se suceden cada seis años, es importante que los logros registrados en un sexenio, no se demeriten al inicio del otro por falta de una información adecuada, que permita a las nuevas personas que integren la maquinaria administrativa siguiente, continuar de inmediato los planes inicialmente trazados. En este sentido, los manuales administrativos constituyen la mejor cadena de enlace entre un gobierno y otro.

El método seguido para la preparación de esta tesis, - consistió en lo siguiente:

a) Observación del problema- En este sentido puedo decir que durante mi corta experiencia he podido apreciar la importancia que tienen los manuales administrativos en las empresas, y que sólo algunas los utilizan. Además, la literatura que he tenido a mi alcance, relacionada con manuales administrativos, señala precisamente estas situaciones.

Apreciado el problema en forma teórica y en algunos - casos práctica, para tener un conocimiento más completo del mismo, traté de llevar a cabo la investigación sobre el terreno de

los hechos. Como mi tesis la había enfocado fundamentalmente a la aplicación de estos manuales en el sector público, recurrí a lo que consideré la fuente más adecuada para conseguir esta información.

b) Presentación del problema- El problema lo he planteado señalando por un lado lo que entiendo por manuales administrativos y sus ventajas y; por el otro, las desventajas que encuentro en las empresas en que no se usan así como las experiencias tenidas por el público, los empleados y por las mismas empresas cuando carecen de ellos.

c) Solución al problema y conclusiones - Una vez observado, presentado y analizado el problema propongo una solución para resolverlo. Finalmente, concluyó apoyando esta solución y señalando las ventajas que tiene.

Como idea final y pensando en la realización de un esfuerzo coordinado en el sector público para una mejora administrativa, planteo la conveniencia de crear y desarrollar una Oficina Coordinadora de Sistemas y Procedimientos para el Sector Público que permitiría aliviar sensiblemente las deficiencias que actualmente padece nuestra administración y propiciaría la uniformidad de sistemas y procedimientos.

Ruego al Honorable Jurado su benevolencia al juzgar - este trabajo ya que los errores que con toda seguridad contiene, están motivados por mi breve experiencia profesional.

CAPITULO I

CONCEPTO Y

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Qué son los manuales administrativos?

Los Manuales Administrativos son una guía escrita en forma ordenada y sistemática, en la que se dan a conocer objetivos y planes sobre determinada o varias áreas; en la que se asignan actividades, se otorgan facultades, se delegan responsabilidades, se señalan obligaciones, se fijan -- procedimientos para el desarrollo del trabajo y se da a co- nocer la relación entre los diferentes departamentos que in- tegrar la estructura de la organización. Todo ello para -- que en forma coordinada cada departamento cumpla eficazmen- te con el objeto principal para el que fue creada la Empre- sa.

Al afirmar que los manuales administrativos son - una guía escrita, me refiero a que la información que los - mismos contienen se encuentra por escrito con el fin de evi- tar que lineamientos importantes a seguir se dejen a la me- moria de las personas, o bien se cambien o desvirtuen en -- perjuicio de la empresa misma. Por otra parte, si dichos - lineamientos se encuentran escritos se tendrá ahorro de --- tiempo ya que se evitarán preguntas constantes sobre el mis- mo asunto. Los manuales constituyen la mejor herramienta - para los empleados de nuevo ingreso, ya que les permiten en

terarse rápida y adecuadamente de sus funciones al detalle, así como de la importancia que éstas tienen dentro de la estructura general de la empresa. Un estudio eficiente de los manuales, permitirá al empleado ubicarse correctamente dentro de la organización a la que pertenece. Este hecho constituye, por sí solo, un gran paso para la buena marcha de la empresa. Díganlo si no todos los casos que conocemos de empleados ineficientes: se encuentran perdidos dentro de una gran organización y desconocen sus propias obligaciones.

Desde un punto de vista de "productividad" y si pudiésemos evaluar en dinero el importe que representa el tiempo perdido por los empleados que ignoran sus funciones y preguntan constantemente de lo que hay que hacer sobre tal o cual asunto, estoy seguro de que nos sorprendería la cifra que obtuviésemos.

Los manuales deben elaborarse en forma ordenada y sistemática. Con esta indicación pretendo señalar que un ordenamiento lógico dentro del manual permitirá su mejor comprensión. Pero si el ordenamiento se hace de acuerdo al proceso que sigue la operación o el procedimiento al que hace referencia el manual, más fácilmente podrá entenderse.

Toda empresa moderna importante, requiere de la delegación de autoridad y la asignación de actividades espe

cíficas. No se puede pensar en la actualidad en empresas - dirigidas por "superhombres", ya que suponiendo que pudiésemos encontrar gentes con capacidades administrativas y de - mando extraordinarias, estas gentes no estarían permanente- mente a nuestra disposición. Además: no siempre podríamos- encontrarlas. La autoridad se delega, debido a la necesi- dad de auxilio en las responsabilidades.

En el caso de empresas del sector público esta de- legación de autoridad se hace aún más necesaria, sobre todo si consideramos el volumen de operación de estas empresas - y el gran número de empleados que trabajan en ellas.

Intimamente ligado al factor de "delegación de au- toridad", se encuentra otro factor, al que podemos denomi- nar "asignación de actividades y obligaciones". Cuando se- delega autoridad sobre una persona que va a desempeñar al- gún puesto dentro de una organización, se le asignan tam- - bién las actividades inherentes a ese puesto y las obliga- ciones que del desempeño del mismo emanan. La capacidad hu- mana y el tiempo limitan al individuo para que pueda desem- peñar varias funciones más importantes a los individuos de- mayor capacidad y responsabilidad. Así, en forma descenden- te ha de irse, hasta llegar a asignar las funciones menos im- portantes al personal de menor capacidad.

Una adecuada selección de personal en atención a las funciones que van a desempeñar, tiene dos consecuencias importantes: la contratación del personal estrictamente necesario para el desarrollo de las funciones de la empresa, y la seguridad de que se cuenta con los elementos adecuadamente capacitados para desarrollar las funciones inherentes a cada puesto.

De suma importancia es también señalar el hecho - de que en los manuales deberán fijarse los procedimientos - a seguir en el desarrollo del trabajo. Estos procedimientos definen las prácticas que la empresa lleva a cabo para desarrollar sus funciones, y estas prácticas, por encontrarse - escritas, son fáciles de seguir y de entender por quienes - van a hacer uso de ellas. La mejor forma de no olvidar algo -ya se sabe- es tenerlo por escrito, lo que además permite realizarlo precisamente en la forma en que debe hacerse.

En cualquier empresa, pública o privada, el conocer la relación que existe entre los diferentes departamentos, puestos y personas es de vital importancia. La espe-cialización en el trabajo o la división de este, no suponen que el fin perseguido no deba ser común. Sin embargo, cuando se encuentran fuera de coordinación los diferentes puestos y direcciones de una empresa, con toda seguridad se es-

tarán efectuando trabajos y esfuerzos duplicados que generaran retrasos en el logro de las metas y costos excesivos -- también. Los manuales administrativos constituyen un elemento de enlace o coordinación entre las partes que integran el todo de una empresa.

La ausencia de manuales deteriora notoriamente la toma de decisiones, ya que los altos niveles suelen no enterarse de muchas de estas tomadas en los niveles bajos. Por tanto, la delegación de funciones se malinterpreta en un -- verdadero endoso de funciones de la alta administración a los niveles medios y bajos de las empresas.

A continuación me permitiré citar la opinión de algunos autores conocidos en torno a lo que piensan de los manuales administrativos.

George R. Terry dice que: "un manual de oficina es un registro escrito de información e instrucciones que conciernen al empleado y que pueden ser utilizados para -- orientar los esfuerzos del empleado en una empresa". Agrega: "los manuales son una forma sencilla, directa, uniforme y autorizada de presentar la información que trate de deberes y responsabilidades de un empleado". (1)

James G. Hendrick piensa que: "en esencia los manuales representan un medio de comunicar las decisiones de-

(1) TERRY, GEORGE R. "Administración y control de oficinas". México, Cía. Editorial Continental, S. A. 1966 p. 465

la administración, concernientes a organización, a políticas y procedimientos". (1)

Miguel Duhalt Krauss concluye que: "un manual es un documento que contiene en forma ordenada y sistemática - información y/o instrucciones sobre historia, organización, políticas y procedimientos de una empresa, que se consideren necesarias para la ejecución del trabajo". (2)

Para finalizar con esta serie de opiniones, mencionaremos a Wilburg Jiménez Castro que habla de los manuales como: "el conjunto de informes sobre las labores a desarrollar en cada cargo de la organización". (3)

Como puede apreciarse de las opiniones citadas en párrafos anteriores, existen diferencias importantes motivadas fundamentalmente por las distintas épocas en las que -- los autores anotados emitieron dichos conceptos, diferencias que se acentúan debido a que en algunos casos estos -- conceptos se enfocan más bien a un manual específico y no a una definición genérica de lo que son los manuales administrativos.

Considero que las definiciones de James G. Hendrick y Miguel Duhalt Krauss contienen, en términos generales, los requisitos necesarios para tener un concepto claro de lo que son los manuales administrativos.

- (1) HENDRICK, JAMES G. "Manuales de las Compañías". Sistemas y procedimientos. Recopilación de VICTOR LAZZARO. México, Editorial Diana, S. A. 1965, p. 319
- (2) DUHALT KRAUSS MIGUEL "Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas". U.N.A.M., 1968 p. 15
- (3) JIMENEZ CASTRO WILBURG "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". México, Fondo de Cultura Económica. 1965 pág. 17

En esencia, los manuales administrativos deben -- servir a distintos sectores o grupos, dentro y fuera de la organización, para lo siguiente:

- | | |
|---|--|
| Al Consejo de Administración y a la Dirección de la Empresa | <ul style="list-style-type: none"> a) Para la definición de políticas b) Para la definición del organigrama de la empresa, marcando jerarquías y funciones c) Para definir y autorizar determinados procedimientos de importancia |
| A los funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> a) Para conocer las actividades de la Empresa y sus políticas b) Para conocer sus propias actividades así como sus atribuciones y obligaciones c) Para conocer sus relaciones con los otros sectores de la Empresa, para poder controlar, en su campo, su cumplimiento |
| Al personal | <ul style="list-style-type: none"> a) Para informarse, adiestrarse y realizar sus actividades. b) Para coordinarse entre sí, y formar un equipo de trabajo coordinado c) Para motivarse |

A la Empresa

- a) Para la actualización de su organización en cualquier tiempo
- b) Para controlar su desarrollo o crecimiento y mejorar sus condiciones de trabajo
- c) Para lograr sus objetivos o metas mediante la optimización de sus prácticas
- d) Para prestar un mejor servicio al público

Al Público, en general (refiriéndome fundamentalmente a las empresas del Sector -- Público.) a través de folletos o boletines de información y difusión

- a) Para conocer las funciones que desarrolla la empresa y saber ante quién debe presentarse para resolver sus problemas
- b) Para poder exigir, con conocimiento de causa, el cumplimiento de las obligaciones que la empresa tiene para con ellos
- c) Para confiar en que por medio de una empresa organizada eficientemente se resolverán, a su tiempo, los problemas que le son inherentes
- d) Para conocer su participación activa dentro de la empresa y sus obligaciones para con ella

Ahora bien, en párrafos precedentes podremos conocer las clasificaciones de manuales administrativos que hacen varios autores connotados. En el concepto anterior de-

los manuales administrativos pretendimos abarcarlos a todos ellos.

2.- Diversos tipos de manuales

Señalaré ahora las diversas clasificaciones de -- los manuales administrativos que hacen algunos autores.

Miguel Duhalt Krauss clasifica los manuales administrativos basado en el contenido de los mismos en:(1)

- a) Manual de Historia de la Empresa
- b) Manual de Organización de la Empresa
- c) Manual de Procedimientos de la Empresa
- d) Manual de Contenido Múltiple
- e) Manual de Políticas de la Empresa

Además, los clasifica en atención al área de acti vidad a que se refieren en:

- a) Manual de Ventas
- b) Manual de Producción
- c) Manual de Finanzas
- d) Manual de Personal
- e) Manual General, que se ocupa de dos o más de es tas áreas y;
- f) Otras funciones

Según James G. Hendrick los manuales principalmente son, en cuanto a contenido:(2)

- a) Manual de Organización
- b) Manual de Políticas y;
- c) Manual de Procedimientos

En cuanto a las funciones directivas a las que se refieren, las clasifica en:

- a) Manual de Ventas
- b) Manual de Producción e Ingeniería
- c) Manual de Finanzas y;
- d) Manual de Relaciones Industriales

(1) DUHALT KRAUSS, MIGUEL. Op. Cit, p. 16

(2) HENDRICK JAMES G. Op. Cit, p. 320

Newner y Haynes los clasifican exclusivamente en relación a su aplicación o uso dentro de la empresa, de la siguiente forma: (1)

- a) Manual de Normas
- b) Manual de Organización
- c) Manual de Procedimientos Departamentales
- d) Manual de Procedimientos Administrativos y;
- e) Manual de Texto (o del Empleado)

Wilburg Jiménez Castro hace la siguiente clasificación de los manuales, en relación al personal que los va a utilizar: (2)

- a) Preparados para toda la empresa
- b) Preparados para el uso del personal, pero relacionados con algún aspecto particular del -- trabajo y;
- c) Preparados para alguna unidad, para uso exclusivo de su personal, con instrucciones concretas de cómo conducir un análisis.

De las clasificaciones anteriores, me permitiré - ahora hacer una selección de los manuales enunciados, para consignar las definiciones que de ellos dan estos mismos autores.

Manual de Historia de la Empresa - Deberá referirse al comienzo, crecimiento, logros y posición actual de la empresa. Estará enfocado principalmente a dar un panorama de la tradición y pensamiento que apoyan a la empresa. Consideran algunos expertos que este manual aumenta la moral -

(1) NEUNER, J. W. y HAYNES, B. R. "Office Management". en "Preparación del Manual de Oficina". M. GRAHAM KELLOG. México, Editorial Reverte, S. A. 1963, p. 3

(2) JIMENEZ CASTRO WILBURG. Op. Cit, pág. 235

del empleado y le ayuda a comprender mejor a la empresa. -- Por otra parte, piensan que es un estupendo medio de relaciones públicas destinado a proyectar una buena imagen de la empresa. (1)

Manual de Organización - Proyecta una clara imagen de la estructura de la empresa, señala los puestos y -- sus relaciones entre sí, jerarquiza los grados de autoridad y las responsabilidades, funciones y actividades de los órganos de la empresa. (2)

Manual de Políticas ó normas - Señala las políticas o guías de acción generales para realizar las actividades. Menciona actividades de la dirección y principales directrices para proceder. Contiene, en resumen, las reglas básicas de la empresa y las declaraciones fundamentales diferentes a las condiciones de trabajo. (3)

Manual de Contenido Múltiple - Es aquel que incluye dos o más aspectos generales, como por ejemplo un manual que trate de políticas y procedimientos al mismo tiempo, o bien el que se refiere a Ventas y Producción. (4)

Manual de Ventas - Incluye políticas y procedimientos no muy detallados y su principal objetivo es el adiestramiento. (5)

Manual de Producción e Ingeniería - Se refiere a-

- (1) DUHALT KRAUSS, MIGUEL. Op. Cit. p. 16
- (2) *Ibid.*, p. 16
- (3) *Ibid.*, p. 17
- (4) *Ibid.*, p. 19
- (5) *Ibid.*, p. 20

instrucciones sobre producción, fabricación, inspección y relaciones con el personal. En la mayoría de los casos este manual está compuesto de boletines. (1)

Manual de Finanzas - Fija las responsabilidades e instrucciones específicas de todos aquellos que deben proteger los bienes de la empresa. (2)

Manual de Personal - Informe sobre prestaciones para el empleado, uso de los servicios, contiene reglamentación en cuanto a asistencia, vacaciones, pagos de sueldo, horarios, tramitación de quejas y sugerencias, etc. (3)

Manual de Relaciones Industriales - Señala actitudes de los ejecutivos superiores en cuanto a la forma en que el personal de supervisión dirigirá el esfuerzo de sus subordinados. (4)

Manual de Procedimientos - Fija los métodos de operación a seguir para la ejecución de una tarea específica. Estos métodos se convierten en las mejores prácticas que ha podido encontrar la empresa en determinado trabajo específico para llevarlo a cabo.

En general, los autores citados coinciden en las bases para clasificar los diferentes manuales administrativos; sin embargo, difieren en lo particular al considerar lo que dichos manuales deben contener, o bien, a lo que de-

(1) DUHALT KRAUSS, MIGUEL. Op. Cit. p. 20

(2) Idem, p. 20

(3) Idem, p. 20

(4) LAZZARO VICTOR. Op. Cit. p. 322

ben referirse. A título de ejemplo, podemos señalar que -- hay quien considera que el Manual de Relaciones Industriales y el Manual de Personal son uno solo o deben tener en esencia el mismo contenido. Analizando este ejemplo, considero que se trata de manuales diferentes, basado en que el Manual de Relaciones Industriales debe contener o señalar -- las actitudes de los ejecutivos superiores en cuanto a la forma en que el personal de supervisión dirigirá el esfuerzo de sus subordinados, situación que es diferente a la que debe contemplar el Manual de Personal, como pueden ser los aspectos relativos a contratación y prueba de personal, --- prestaciones, horarios de trabajo, vacaciones, pagos de --- sueldo, tramitación de permisos y quejas, etc. Además, --- son grupos diferentes los que deben consultar uno u otro manual, grupos a diferentes niveles.

Otro ejemplo de estas discrepancias lo constituye el hecho de que deba existir un Manual de Historia de la Empresa, siendo que tal aspecto podría cubrirse periódicamente a base de folletos que ilustraran, en términos muy generales, acerca del desarrollo de la Empresa a través del --- tiempo. Algunos autores consideran inclusive, dentro del -- Manual de Historia de la Empresa, el que se señalen políticas y normas, situación con la que discrepamos ya que pensamos que estas políticas y normas sí son motivo de un manual

específico.

Para definir aún más mi posición al respecto, a - continuación menciono la clasificación particular que en mi opinión, debe hacerse de los manuales administrativos.

Los manuales administrativos deben clasificarse - en:

1º Manual General - Que incluye temas relativos a Políticas, Organización y Procedimientos y;

2º Manual de Puestos - Que se refiere al puesto - específico.

La clasificación anterior, la hago basado en la - sencillez, ya que áreas como por ejemplo, finanzas, ventas, personal, etc., no deben considerarse como unidades, pues - se refieren a procedimientos, organización o a cualquier ac tividad específica de algún puesto, situación que estaría - prevista precisamente en el manual relativo a ese puesto.-- Por otra parte no debemos desmembrar las políticas, normas - u organización de una empresa en varios manuales porque ca- receríamos de la idea de conjunto que sí nos podrá dar un - manual general. Pensando además que en las empresas existe interrelación constante entre sus diferentes áreas, cree-- mos que sería menos práctico y entendible presentar estas - relaciones en manuales por separado.

3.- Antecedentes de los manuales

Tomando como referencia las encuestas llevadas a cabo por la American Management Association, tenemos conocimiento de la aparición de algún material del tipo de los manuales a fines del siglo pasado. Este material fue usado en una institución bancaria en los Estados Unidos de Norteamérica y consistía en instructivos para la realización de determinadas operaciones bancarias.

A partir de 1917, según las encuestas señaladas, ya existía un número de empresas particulares en las que se empieza a usar este material como un medio de ayuda para la realización de sus actividades.

M. Graham Kellog nos informa que el desarrollo -- más dinámico de los manuales, en su inicio, se llevó a cabo con motivo de la II Conflagración Mundial. Debido a la guerra, faltaban medios para capacitar al personal dentro de las labores del servicio militar. Se optó entonces por la preparación y utilización de manuales que, usados por unos cuantos especialistas, pudiesen permitir el adiestramiento del personal militar constituido en su mayoría por gente -- inexperta. El resultado obtenido por el uso de estos manuales salta a la vista, sobre todo si consideramos el enorme número de gente que se capacitó en el servicio militar durante aquella época en la Unión Americana. (1)

(1) GRAHAM KELLOG, M. Op. Cit. p. 1

Debido a los logros exitosos obtenidos por el uso de los manuales durante la guerra, que permitieron hacer -- llegar un gran volumen de información a numerosas personas -- en tan corto tiempo, las empresas privadas empiezan a hacer uso de los manuales. Aún y cuando el porcentaje de empre-- sas que empiezan a usarlos es reducido en comparación con -- la aplicación que podían tener, se puede observar un auge -- en este sentido.

En la actualidad y gracias a que se conocen más -- ampliamente las dificultades que pudieran presentarse en la formulación de los manuales y a que también se conoce más -- de éstos y se palpa su necesidad, es cuando podríamos lo--- grar los mayores beneficios en su aplicación. Contaríamos -- con manuales claros, concisos y prácticos que coadyuvarían -- enormemente al desarrollo de las empresas y al mejoramiento en general de la Nación.

Tenemos conocimiento de que dentro del Gobierno -- de los Estados Unidos de Norteamérica, es solo en la Marina en donde se establecieron manuales e instructivos durante -- la guerra. A partir de entonces esos manuales e instructi-- vos se han venido mejorando y variando de acuerdo a las ne-- cesidades de la época. A parte del ejemplo anterior, sabe-- mos también que el uso de manuales dentro del gobierno ame-- ricano no se ha desarrollado tan ampliamente como pudiera es

perarse.

4.- Situación actual en México

Debido a que no existe ninguna encuesta para conocer datos de la utilización de estos instrumentos en México, no me fue posible determinar cifras o porcentajes ciertos - en este sentido. Conociendo que la Secretaría de la Presidencia estaba llevando a cabo una investigación tendiente a allegarse datos sobre la administración de todos los organismos públicos, decidí aprovechar esta situación para solicitarle información relativa al uso de los manuales en el sector público. Aún y cuando no tuve acceso directo a la documentación respectiva me fué posible confirmar, por medio de las explicaciones que me fueron dadas por personal de esta Secretaría, que prácticamente no se tienen manuales administrativos en la mayoría de estos organismos pero que ha tomado conciencia del problema aunque no se ha dado aún el impulso necesario que requiere la aplicación de esta técnica al volumen tan grande de organismos que existen. Por lo tanto no es un error afirmar que en el medio oficial el panorama es desalentador; ya que sólo por excepción hay manuales. En las pocas agencias gubernamentales en donde ya se usan manuales, la práctica surgió más bien por iniciati-

va propia de alguno o algunos técnicos en determinada área, que concientes de la necesidad de legar instrucciones o información sobre determinadas actividades o procesos especializados, han preparado instructivos o material en forma de manuales, antes que la empresa misma.

El Gobierno Mexicano, ha demostrado un gran interés en reestructurar su administración para estar acorde -- con la época actual. Algunos de los pasos importantes que en este sentido ha tomado, lo constituyen, por ejemplo:

- a) La Ley para el Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Diario Oficial del 4 de enero de 1966).
- b) El Manual de Organización del Gobierno Federal.

No es nuestro propósito juzgar los resultados obtenidos en los ejemplos citados anteriormente, sino sólo señalar el hecho de que se está pugnando por encontrar los mejores medios para racionalizar nuestra administración. Por lo tanto, creo que es el momento más adecuado para interiorizarse y usar estas técnicas (los manuales), ya que los esfuerzos de reorganización que así se hicieran quedarían apoyados en bases firmes y permanentes.

CAPITULO II

LA NECESIDAD DE IMPLANTAR MANUALES ADMINISTRATIVOS

EN LAS OFICINAS Y EMPRESAS PUBLICAS

1.- Deficiencias que se presentan en las oficinas y empresas públicas, por falta de manuales administrativos.

Son múltiples las deficiencias que ocasiona la ausencia de manuales administrativos en las oficinas y empresas públicas. Estas deficiencias afectan sensiblemente a diferentes sectores en un mayor o menor grado. A continuación trataré de enunciarlas:

A) Para la Dependencia misma

Las deficiencias consisten en:

- a) Lentitud en la toma y ejecución de decisiones, con la consiguiente acumulación del trabajo sin resolución.
- b) Errores graves y frecuentes en la toma de decisiones.
- c) Delegación de responsabilidades en determinado personal que no es el indicado y que por consiguiente se abstendrá o se equivocará al tomar las decisiones.
- d) Falta absoluta de "trabajo coordinado" entre los diferentes departamentos de la empresa debido fundamentalmente a ausencia de comunicación.

- e) Acumulación de tareas por cubrir, debido al desconocimiento de quién y cómo deben ejecutarlas.
- f) Desquiciamiento y confusión en la empresa -- motivados por la rotación del personal -- (sobre todo en las empresas públicas), -- las ausencias parciales o definitivas, incidencia de enfermedades, etc.
- g) En general, control y operación deficientes, falta de un conocimiento real de los re--sultados y por consiguiente el mal cumplimiento o el incumplimiento de sus metas.

B) Para los funcionarios o jefes

Al carecer de manuales administrativos, éste - sector incurre en las siguientes fallas:

- a) No cubrirá ciertas áreas que competen a su puesto debido al exceso de trabajo o a un simple olvido.
- b) Contrariamente, absorberá demasiadas áreas-- él sólo, centralizando así el trabajo o -- retrasándolo.
- c) Ignorará si está haciendo una distribución-- adecuada de su tiempo en atención a los -- trabajos que está realizando.

- d) No percibirá que los trabajos que está realizando sean o nó los más importantes.
- e) Desorientará a los empleados que dependan - de él, precisamente por la impresión que reciben al observar el desajuste en su -- propio puesto.
- f) No supervisará en forma adecuada al perso-- nal a su cargo por desconocimiento de los procedimientos y la definición de funcio-- nes del personal.

C) Para los empleados

Las deficiencias que tendrán los empleados al carecer de manuales son:

- a) Estancamiento de su capacidad de trabajo, - esto motiva que no puedan mejorar su posi-- ción dentro y fuera de la Empresa.
- b) La supervisión que se ejerce sobre ellos, - no está controlada por no estar definida la función del empleado. Esto propicia - desmoralización en el personal que se --- siente incomprendido.
- c) Al desconocer sus actividades, desconocen - también sus posibles proyecciones, que se -- rían el estímulo al trabajo ordenado y -- eficiente.

- d) Se obtiene una indiferencia absoluta ante hechos o circunstancias que podrían resolverse fácilmente en caso de conocer sus deberes.
- e) Se relaja la disciplina y se propician situaciones y actitudes poco formales y serias.
- f) Se nulifica la iniciativa y se desarrolla la falta de interés por desconocimiento de la importancia de sus funciones.

2.- Desventajas de contar con empresas u oficinas públicas con deficiente administración.

Son múltiples y graves las desventajas que ocasiona a un país como el nuestro la deficiente administración en las empresas y oficinas del sector público. Estas desventajas presionan aún más la economía de un país en desarrollo ya que además de luchar contra las carencias propias de ese subdesarrollo, se tiene que luchar contra una mala administración. Es indudable que todo país en desarrollo tiene que improvisar en una forma rápida, empresas y oficinas públicas para cubrir necesidades o demandas populares impostergables. Merced a tal improvisación, en muchas oca-

siones nacen empresas con administraciones deficientes. Aún y cuando no podemos suprimir esta práctica radicalmente, sí podemos pensar en la conveniencia de ir proporcionando, casi en forma paralela al desarrollo de este tipo de empresas, elementos que permitan mejorar substancialmente su proceso administrativo.

La mayoría de las empresas públicas fueron creadas para cubrir o solventar alguna necesidad social. En casi todas las ocasiones esta necesidad no ha sido cubierta por la iniciativa privada debido a su incosteabilidad y habiendo que intervenir el Gobierno para subsanarla sin importar el costo al que tenga que hacerlo o las medidas proteccionistas que haya tomado para auxiliar a algún sector del país.

Si como país con enormes carencias, tenemos que solventar necesidades mediante la creación de empresas públicas a altos costos o con subsidios a operaciones o actividades de grupos sociales pobres, por lo menos debemos procurar que el costo respectivo sea lo más reducido posible y no se impute a la administración su elevación.

Una adecuada administración pública se basa en el uso de técnicas modernas de administración. Estas técnicas, dentro de las que se incluyen los manuales, permiten contar

con información oportuna y apropiada de los resultados obtenidos. Precisamente de estos resultados dependen las modificaciones que en materia de planeación e inversión hagan las oficinas y empresas públicas. Cuando la administración pública es deficiente, no sólo se entorpece la operación -- misma de la empresa sino que también se carece de datos fieles que permitan la planeación e inversión futuras; y ocurre en la mayoría de los casos que se hagan planes e inversiones públicas nuevas mas al azar que con base en resultados reales.

3.- Experiencia personal del público que justifica la necesidad de manuales administrativos en las empresas y oficinas públicas.

Todos habremos sentido alguna vez lo difícil que es llevar a cabo algún trámite oficial y el retraso con el que se realizan muchas de las tareas encomendadas a empresas y oficinas públicas. Tales experiencias, desde mi punto de vista, reflejan una falta de conocimiento, en diverso grado, de los fines administrativos que se persiguen, de la forma en que deben llevarse a cabo estos trámites o procedimientos y de a quién corresponde ejecutarlos (asignación de funciones).

He aquí un ejemplo de estas insuficiencias: en -- materia de obras públicas de construcción son varias las --

agencias oficiales que intervienen, dependiendo del ramo al que se refiere la construcción misma. En estos casos se -- palpa la duplicidad o multiplicidad de funciones, origina-- da fundamentalmente por falta de definición de objetivos. - Es decir: diversas dependencias atacan campos que aparente-- mente corresponden a todas ellas. Si al nivel "dependen--- cia" existen estas confusiones en cuanto a definición de me-- tas, lo más probable es que no estén precisadas y detalla-- das las funciones en los diferentes niveles de la escala de organización de las mismas dependencias, ya que dichas fun-- ciones se deben tener asignadas precisamente con base en -- los objetivos generales de la empresa.

Las empresas y oficinas públicas que optaran por el uso de manuales administrativos tendrían una serie de -- ventajas inmediatas. Estas ventajas son también las expe-- riencias y razones personales que esgrimo para justificar - la implantación de los manuales.

Para iniciar la implantación de manuales en cual-- quier empresa u oficina pública en marcha, se hace necesa-- rio:

- 1º Definir las metas u objetivos principales y se-- cundarios que persigue la empresa.
- 2º Llevar a cabo una investigación detallada de - las funciones que realizan todos y cada uno-

de los miembros de la organización. Para -- realizar este trabajo es conveniente que en -- formas previamente diseñadas por la persona -- o empresa que va a llevar a cabo la implanta -- ción, sean los mismos empleados y funciona -- rios quienes consignen el trabajo que reali -- zan, acompañando ejemplos de formas en uso, -- reportes que se producen, etc. Con este ma -- terial, la persona encargada verificará la -- realidad de los hechos asentados y destacará las actividades principales para conocer al -- máximo grado cómo se están ejecutando las -- funciones relacionadas con la consecución de esas actividades.

3º Efectuar una crítica constructiva de las fun -- ciones y procedimientos seguidos con el pro -- pósito de mejorarlos, simplificarlos, combi -- narlos, cambiarlos de secuencia o suprimir -- los en su caso.

4º Una vez determinadas las funciones y señalados los procedimientos definitivos a seguir los -- cuales ya han sido discutidos y aprobados -- por los diferentes funcionarios competentes --

y puestos en conocimiento del personal afectado que operará con estas mejoras, deben -- formularse los manuales de tal manera que se adapten a un proceso dinámico de uso, consulta, revisión y cambio.

5^o Una vez definidas funciones y procedimientos, - pero antes de concluir la formulación mate--rial de los manuales, es conveniente que las funciones y procedimientos señalados se pongan en práctica, con el propósito de iniciar a los funcionarios y al personal en el uso - de los manuales y en el desarrollo del trabajo de acuerdo a las nuevas políticas adoptadas. Es útil aclarar, que en la mayoría de - los casos, un estudio para la implantación de manuales no involucra necesariamente nuevo - equipo o personal, sino que aprovecha los -- recursos con que se cuenta.

6^o Posteriormente, concluidos los manuales, ha---brán de distribuirse a los interesados junto con un oficio de la dirección de la empresa - en el que apoye el cambio y se solicite la - cooperación de funcionarios y personal.

Es indudable que a todo cambio administrativo en una empresa corresponderán reacciones de resistencia, críticas, desconfianza a lo que no se comprende, etc. Estas reacciones de inercia son naturales o explicables y se basan, en un gran porcentaje, en el hábito pernicioso y en la penosa obligación de estudiar lo que el cambio mismo señala. Para contrarrestar tales reacciones negativas se hace necesario que los manuales se preparen en forma seria y formal pero sencilla tendiente a buscar que su lectura sea ligera y comprensible, ofreciendo todos los aspectos reglamentarios-indispensables para determinar con precisión los derechos y deberes del trabajador. Manuales preparados en esta forma hacen que el trabajo tenga una mejor acogida de parte del empleado y sienta su participación activa en la búsqueda -- del camino en lo concerniente al desarrollo de su actividad.

Como puede observarse por lo anteriormente señalado, la implantación de manuales propicia un análisis y una revisión del proceso administrativo de la empresa, que son razones más que suficientes para pensar en su conveniencia. Como colofón a esta situación general de mejoramiento, al establecer la observancia de dichos manuales, se adoptan en conjunto, los mejores procedimientos para alcanzar las metas

ya definidas.

No es suficiente la carta de organización u organigrama para entender a fondo la estructura de un organismo, ya que en éstas aparece la división del trabajo, los puestos existentes, las líneas de autoridad y los niveles jerárquicos. Pero en el organigrama no existe una orientación sobre la dinámica de las acciones y operaciones. Por eso se requiere de una herramienta que indique al personal de la empresa no sólo los deberes que habrán de cumplirse sino que señale el cómo, el porqué, el cuándo y el dónde vinculados a realizar todas las acciones y operaciones que habrán de desarrollar cada uno de los puestos existentes. Estas eficientes herramientas son -digámoslo con énfasis- los manuales administrativos.

4.- Aspectos que deben considerarse para la formulación de los manuales administrativos en las empresas y oficinas públicas.

Durante el desarrollo de esta tesis, he venido usando genéricamente el término "empresas y oficinas públicas". He querido abarcar dentro de este concepto a cuanta dependencia oficial exista y a cuanta empresa tenga ingeren

cia o participación el Gobierno Federal. A este respecto, me permitiré hacer la siguiente agrupación, atendiendo fundamentalmente al nacimiento de dichas empresas y dependencias y a situación jurídica:

- 1º Secretarías y Departamentos de Estado.
- 2º Dependencias oficiales correspondientes al Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia, -- Tribunales de Circuito, Tribunales colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y Juzgados de Distrito)
- 3º Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; dentro de los cuales po demos hacer la siguiente clasificación:

- | | | |
|---|---|---|
| a) Relacionados con la industria: | } | Extractiva
De Transformación
Eléctrica |
| b) Relacionados con comunicaciones y transportes. | | |
| c) Relacionados con el comercio. | | |
| d) Instituciones de crédito, seguros y fianzas. | | |
| e) Establecimientos públicos relacionados con: | } | Desarrollo regional y local.
De Fomento Cultural e Investigación científica.
Prestaciones de servicio social. |

f) Otros

En todas las empresas y dependencias clasificadas en párrafos anteriores, cabe el uso de Manuales Administrativos. Ya se trate de un grupo u otro, la aplicación de manuales administrativos es perfectamente admisible. Entre los grupos mencionados existen aspectos que conviene señalar, mismos que quizá representen ciertos problemas para uniformar manuales administrativos aplicables en forma general. Sin embargo, considero que estos problemas son superables, ya que en los casos en que algún aspecto no pudiese cubrirse con un manual general, podría elaborarse un manual específico para la dependencia oficial que tuviese el problema.

Mi idea personal respecto a la posibilidad de implantar manuales administrativos en las empresas y oficinas públicas se basa fundamentalmente en la creación de una oficina central de sistemas y procedimientos para todas las empresas y oficinas públicas, tema que desarrollaré con más amplitud en el siguiente capítulo de esta tesis.

A continuación me permitiré exponer algunos problemas que tienen las empresas y oficinas públicas en diferentes campos.

A.- Aspecto Legal y de Creación

Las diferentes dependencias, empresas y oficinas-públicas que existen en México, han sido creadas por medios muy diversos. Estos medios son, entre otros:

a) Con base en la Constitución. Por ejemplo, las Secretarías y Departamentos de Estado que de acuerdo con el Art. 90 constitucional, son - establecidas por el Congreso de la Unión mediante una ley que distribuye los negocios - que han de estar a cargo de cada Secretaría. Esta ley es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, del 1º de enero - de 1959.

También la creación de la Suprema Corte de - Justicia, los Tribunales de Circuito y Colegiados y los Juzgados de Distrito, tienen un origen en la Constitución, precisamente en - su Art. 94.

b) Por Decreto Presidencial. El Instituto Mexicano del Petróleo, por ejemplo, fue creado por Decreto Presidencial del 23 de agosto de --- 1965 publicado en el Diario Oficial el 26 -- del mismo mes y año. En este caso, el decreto presidencial se apoya legalmente en el -- Art. 89 fracción I de la Constitución (fija-

facultades al Presidente), en los Arts. 1, 2 y 13 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (otorga carácter de organismo descentralizado al Instituto Mexicano del Petróleo y por lo tanto queda sujeto al control y vigilancia del Ejecutivo) y Art. 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (le otorga capacidad para --ejercitar todos los derechos para realizar -- los fines de su institución).

c) Por Ley del Congreso de la Unión.

Existen empresas del Gobierno Federal creadas por este medio. Por ejemplo, el ISSSTE fue creado por Ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1959.

d) Por Acuerdo Presidencial.

Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. fue creado por acuerdo presidencial, dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-

el 26 de marzo de 1936.

e) Por medio de Escritura Pública.

En los casos en que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social o de las acciones de una empresa, dicha empresa se reputará como "empresa de participación estatal". Estas empresas se constituyen por escritura pública como cualquier sociedad mercantil. Un ejemplo de este tipo de empresas es Aeronaves de México, S. A.

Por lo que toca a la creación o nacimiento de tan diversas dependencias y empresas públicas, cabe afirmar que la implantación de manuales procede, ya que este aspecto se puede llevar a cabo, en información histórica por separado; es decir, la información que no forma parte del manual general e inclusive ni del particular.

Con referencia al aspecto legal sí podemos encontrar leyes y reglamentos que sean comunes a varias empresas y dependencias públicas, sobre todo si las clasificamos por grupos. Por ejemplo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es aplicable a todas las Secretarías y Departamentos en general; la Ley para el Control y Vigilancia de los -

Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal es aplicable a todas las empresas y organismos de este grupo. Tales leyes y reglamentos deben observarse para la formulación de un "manual general" común a todas estas empresas y dependencias oficiales. Las leyes y reglamentos que son aplicables a una empresa o dependencia específica, deberán observarse a su vez en la formulación del "manual general" específico de la empresa o dependencia en cuestión.

Con lo anterior pretendo indicar que cada empresa o dependencia oficial debe contar con un "manual general" - integrado -por lo que se refiere al aspecto legal- de un capítulo relativo a las leyes y reglamentos generales aplicables a todas las empresas y dependencias oficiales que, --- siendo del Gobierno Federal, tienen un mismo origen o creación jurídico y se dedican a un giro más o menos similar al que pueden aplicarse leyes generales. Otro capítulo del manual estaría formulado de acuerdo a las leyes y reglamentos que fuesen aplicables exclusivamente a esa empresa o dependencia en lo particular.

Un ejemplo específico de lo anterior sería el siguiente:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares es un organismo descentralizado que al formular su "manual general", ten

dría que considerar como leyes generales que le son aplicables -lo mismo que a otros organismos descentralizados o empresas de participación estatal- los siguientes:

- a) La Ley para el Control por parte del Gobierno - Federal de los Organismos Descentralizados y - Empresas de Participación Estatal (Por su creación como organismo descentralizado).
- b) La Ley de Vías Generales de Comunicación (Ten-diente más hacia lo particular, pero que es-aplicable también a otros organismos descen-tralizados y empresas de participación esta-tal).
- c) Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles (en lo específico a esta empresa, por ser este su giro).

En cuanto a leyes y reglamentos específicos que - Aeropuertos y Servicios Auxiliares tendría que considerar - para el desarrollo de su "manual general", podemos mencio--nar:

- a) El Decreto Presidencial que lo creó.
- b) El Reglamento Interior, etc.[#]

Como puede observarse, si guardamos un ordenamiento lógico para la formulación del manual general, el aspec-

to legal y de creación de la empresa o dependencias oficial no ofrece mayores problemas.

B.- Aspecto técnico de operación

Es indudable que el aspecto técnico de operación de toda empresa o dependencia oficial es privativo de cada una de ellas y está íntimamente ligado al objetivo que la empresa tiene. Por el hecho antes mencionado, no es posible pensar que el aspecto técnico de operación de las empresas y dependencias públicas se pueda aglutinar en un solo "manual general" común a todas ellas.

Sin embargo, para transcribir en el manual administrativo el aspecto técnico de operación en cada empresa, es conveniente tomar en consideración los principios básicos que a continuación menciono, los cuales contribuyen indefectiblemente a que el aspecto operacional se realice en la mejor forma posible.

Estos principios son:

- a) Principio de coordinación, que se define como la disposición ordenada de un grupo de esfuerzos para proporcionar unidad de acción en la persecución de una finalidad. Ejemplo: Dos hombres deben levantar un objeto ac

tuando al mismo tiempo. Si uno de ellos levantara primero y otro después, no se tendría el mismo esfuerzo de parte de cada uno; por lo tanto, los resultados no serían los mejores. (1)

- b) Principio Gradual o de Escala, que consiste en un proceso formal a través del cual opera la autoridad desde lo alto de toda la organización, estableciendo jerarquías y delegando autoridad desde el punto de vista funcional. Ejemplo de este principio, lo constituye el Ejército en el que encontramos grados de Generales, Coroneles, etc. (2)
- c) Principio Funcional, según el cual en toda organización es necesario operar por medio de muy diversas funciones, principio que también nos ayuda a encontrar un "común denominador" entre las diversas funciones. Usando el símil anteriormente citado del Ejército, podemos decir que dentro de él hay capitanes de caballería y capitanes de infantería que si bien tienen el mismo grado, desempeñan di

(1) MOONEY JAMES D. "Los Principios de la Organización", en "Administración Pública". DWIGHT WALDO. México, Editorial F. Trillas, S. A. 1967, pág. 109.

(2) Ibid, p. 113

ferentes funciones. (1)

- d) Principio de Funcionalismo; éste nos marca cómo distinguir entre las diferentes clases de deberes. En el Gobierno, existen diferentes funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, dentro de las que debe existir una correlación integrada, o sea vinculación, -- unos con otros de los diversos deberes. (2)

Después de considerar los principios anteriormente mencionados para formular el manual, y por lo que se refiere al aspecto técnico de operación, es necesario llevar a cabo el paso consistente en "la especificación de los deberes". Para ello conviene dirigirse a la organización más que al personal, o sea al puesto y no a la persona al especificar los deberes que le son relativos. Cuando trata uno de asignar deberes en atención a las personas, normalmente esta asignación se hace presionado por factores que no deberían de tenerse en cuenta. Por ejemplo, relaciones personales con algunos de ellos, juicios previos sobre si podrá o no llevar a cabo tal o cual deber, etc., incurriéndose en el error tan común de "pasar el paquete", como suele decirse. Para evitar estas desviaciones y errores es conveniente y necesario pensar en los puestos y no en las personas.-

(1) MOONEY JAMES D. Op. Cit. p. 116

(2) Ibid, p. 117

En mi opinión, la verdadera coordinación se obtiene sólo de la exacta delimitación de los deberes. La razón y las pruebas se combinan para demostrar que la exactitud en la especificación de las tareas es una necesidad para la creación de una verdadera armonía colectiva.

C.- Aspecto financiero

Es de todos conocido el hecho de que entre las diversas dependencias y empresas oficiales existen diferencias en su forma de financiarse. Encontramos dependencias y empresas públicas que para poder ejecutar su operación se financian a base de subsidios o autorizaciones de entregas de efectivo por parte del Gobierno Federal. En la mayoría de los casos dichas empresas u organismos públicos se dedican a satisfacer necesidades o servicios públicos y sociales, como por ejemplo, vías de comunicación, puentes, presas, escuelas, electrificación, agua y drenaje, etc. Existe otro grupo muy grande, integrado fundamentalmente por algunas Secretarías de Estado que se dedican a la ejecución de actos administrativos tendientes al mejoramiento en general de la administración pública y a una mejor aplicación de los recursos del país. Este gran grupo se mantiene económicamente mediante la aprobación de sus presupuestos anua

les, los que se cubren con recursos gubernamentales.

Otra gran cantidad de empresas y organismos públicos tienen, debido a su operación, ingresos propios y son autosuficientes; es decir, no necesitan recursos adicionales para subsistir.

Hay otro grupo de empresas que funciona en forma combinada, es decir, con ingresos propios y con subsidios del Gobierno Federal. No obstante la gama tan diversa de formas en que las empresas y dependencias públicas se financian, consideramos que no representa un problema importante incluir dentro del "manual general" común a todas ellas las políticas que deberán seguir, atendiendo primordialmente a la forma en que deben financiarse. Se podrían señalar políticas y procedimientos para dichas empresas y dependencias públicas y separarlas por grupos, en atención a la forma en que perciban sus ingresos u obtengan sus recursos, e incluso con detalle individual dentro de cada grupo.

El trámite y los procedimientos que habrán de seguir estas empresas y dependencias públicas para la captación de recursos adicionales, ya sea a través de créditos o por emisión de obligaciones, bonos, etc., también podría estipularse perfectamente en el manual general común.

Los tres aspectos de que hemos hablado en párra--
fos anteriores, forman parte integrante del aspecto adminis--
trativo de toda empresa. Conjuntamente con ellos existen -
otra serie de medidas, que en la generalidad de los casos, -
son medios adicionales para el control interno del negocio-
y para el desarrollo de las actividades diarias normales.

Bien definidos los tres aspectos anotados y ade--
cuadamente señaladas dentro de un manual las políticas y --
procedimientos relativos, se puede decir que prácticamente-
se han enmarcado el campo administrativo en el cual se debe--
rá desenvolver la empresa.

Reconociendo las ventajas que proporcionan los ma--
nuales administrativos como paso final de una organización-
eficiente en las empresas y oficinas públicas, debemos tam-
bién aceptar que para llegar a ellos es necesario un estu--
dio exhaustivo de las anteriores. Por tal motivo surge la -
necesidad de crear un órgano que, especializado en este cam--
po, lleve a cabo las reformas administrativas necesarias y-
proporcione los elementos adecuados para ponerlas en prácti--
ca. La uniformización y generalización de nuevas técnicas-
administrativas en las empresas y oficinas públicas no son-
privativas ni pueden ser llevadas a cabo por cada empresa, -

ya que asuntos que indudablemente competen a varias empresas pueden ser tratados en forma diferente por cada una de ellas. Este hecho justifica en mi opinión, la creación de una Oficina Coordinadora de Sistemas y Procedimientos para el Sector Público.

CAPITULO III

CREACION DE LA OFICINA COORDINADORA DE SISTEMAS

Y PROCEDIMIENTOS PARA EL SECTOR PUBLICO

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Es conveniente hacer ciertas consideraciones importantes de tipo general, antes de hablar de la creación de una Oficina Coordinadora de Sistemas y Procedimientos para el Sector Público. Tales consideraciones se relacionan con la actitud que deberán observar los funcionarios del Sector Público ante la creación de la mencionada Oficina.

Es indudable que si para su creación se cuenta con el apoyo y decidida cooperación de los funcionarios, los obstáculos que pudieran presentarse se reducirían notablemente. No habiendo renuencia a los cambios a que haya lugar y considerando que lo importante es la creación de la Oficina y el logro de sus finalidades -que en última instancia son las finalidades de todas y cada una de las empresas y dependencias del Sector Público-, los problemas a resolver se referirían exclusivamente a aspectos técnicos, es decir, a contar con los especialistas y recursos adecuados para que la reforma administrativa iniciara su curso.

En lo personal, considero que dentro del ámbito de la Administración Pública existen muchas gentes capacitadas y especializadas en esta área, cuyos conocimientos no se encuentran adecuadamente registrados y orientados; conside-

ro, por igual, que si bien se les reconocen sus capacida---
des, éstas carecen de la fuerza necesaria por tratarse de -
esfuerzos aislados y ausentes de una voluntad renovadora de
conjunto que no producen todo el beneficio que podría lo---
grarse mediante el esfuerzo combinado de varios de ellos. -
De aquí resulta otra consideración importante: consiste en-
lograr la coordinación entre la Oficina que se propone cre-
ar y todos y cada uno de los departamentos de Sistemas y --
Procedimientos existentes en cada una de las empresas y de-
pendencias oficiales. Aquellas dependencias en donde no --
exista este tipo de departamento, deberán dar todas las fa-
cilidades necesarias para su creación y contar con todo el-
auxilio técnico por parte de la Oficina Coordinadora.

Una adecuada coordinación de esfuerzos y una comu
nicación efectiva entre los diversos Departamentos de Siste-
mas y Procedimientos y la Oficina Coordinadora, propiciarán
un reconocimiento de deficiencias en los métodos que se si-
guen actualmente y permitirán encontrar fallas tan importanta
tes como podría serlo la duplicidad o multiplicidad de fun-
ciones al más alto grado; es decir, entre empresa y empre--
sa.

El interés que sin duda habría de despertar la --
creación de la Oficina Coordinadora y la participación acti

va de todas las empresas y dependencias públicas a través - de sus respectivos departamentos de Sistemas y Procedimientos, lograría más fácilmente la comunicación y la coordinación y facilitaría insospechadamente la realización de sus objetivos específicos.

Para entrar directamente en materia sobre el tema de la Oficina Coordinadora de Sistemas y Procedimientos para el Sector Público, abordaré los siguientes incisos:

2. Su ubicación dentro de la estructura Gubernamental.
3. Su organización y funciones.
4. Los beneficios que reportaría su creación.

2. Ubicación - Ya hemos comentado la multiplicidad existente en las intervenciones de varios órganos gubernamentales en los aspectos administrativos de las empresas y oficinas Públicas. Aporte de las confusiones que se suscitan -dado que no existe una clara definición de los objetivos y pasos del programa de sus revisiones-, se causan múltiples molestias a dichos organismos que a la postre terminarán en un informe particular a los jefes de las propias - oficinas revisoras, sin quedar ningún beneficio de carácter directo y positivo para la entidad revisada. Como ejemplo-

de lo anterior se puede citar la intervención en un organismo descentralizado o en una empresa de participación estatal de tres secretarías de Estado con atribuciones de control y vigilancia, tales como las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

Pensando en la conveniencia de que fuese una sola la dependencia oficial que asumiere la responsabilidad de revisión, control, vigilancia y mejoramiento de procedimientos de todas las empresas y oficinas públicas y conociendo las funciones propias de cada Secretaría que se encuentran señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, opino que la ubicación más adecuada para la Oficina Coordinadora sería en la Secretaría de la Presidencia.

En el Anexo 1 presento el cuadro actual de organización de la Secretaría de la Presidencia, conforme se incluyó en el Manual de Organización del Gobierno Federal --- 1969-1970. Como puede observarse en dicho organigrama, --- existen funciones dentro de la Secretaría mencionada que están íntimamente ligados a las funciones que deberá desarrollar la oficina que se propone crear y que son complementarias a las que en el cuadro se señalan, pero fundamentalmente corresponden al campo de organización.

Como ventajas adicionales para considerar a la Secretaría de la Presidencia como sitio ideal para Oficina cuya creación propongo, se hallan, por lo pronto, el interés-bien definido que ha marcado la misma secretaría a través - de los estudios realizados por la Comisión de Administra---ción Pública y, en segundo lugar, el factor determinante de que las decisiones que emanen de esta Oficina se vean decididamente apoyadas por el más alto nivel jerárquico pues, - como se sabe, la Secretaría de la Presidencia es el porta--voz del Ejecutivo Federal en materia administrativa.

Si se lleva a cabo lo anterior, la Secretaría de la Presidencia quedaría situada en el nivel jerárquico su--perior que le corresponde con respecto a las demás secreta--rías de Estado en lo que se refiere al aspecto administrativo, lo cual repercutiría a favor de la simplificación de -- las tareas que hasta ahora atiende directamente el Ejecuti--vo Federal.

Una experiencia similar experimentó el gobierno - en los Estados Unidos de Norteamérica cuando el Presidente- John F. Kennedy llamó a Robert Mc.Namara para reestructurar la maquinaria administrativa de su gobierno. McNamara creó el llamado "Buffer Zone" (Zona de Aligeramiento) que consti

tuyen una serie de puntos auxiliares reportando directamente al Ejecutivo, para atender los diversos asuntos que se les presentaban y estudiar las soluciones alternativas para su consideración.

La Oficina Coordinadora que recomiendo -que sería una especie de "zona de aligeramiento" para la tramitación de los negocios públicos- estaría además encargada del proyecto de reestructuración administrativa del Sector Público a su más alto nivel.

En el Anexo 2 de este capítulo presento un cuadro que ubica la posición de la Oficina Coordinadora de sistemas y procedimientos para el Sector Público, dentro del organigrama de la Secretaría de la Presidencia.

3. Organización y Funciones - La organización de la Oficina estaría encabezada por un funcionario de amplia experiencia en las técnicas de consultoría en administración en general, que reportaría en forma directa al Secretario de la Presidencia. Bajo su jurisdicción, se organizarían seis despachos principales o jefaturas divisionales -- que se describen como sigue:

a) Sistemas y Procedimientos-

Constituye la división más importante desde el --

punto de vista constructivo y de reforma administrativa. Esta división será explicada con más detalle posteriormente.

b) Asesoría Financiera-

Reúne a los técnicos más aptos en asesoría financiera y se encargará de varios estudios a solicitud del Ejecutivo o de las propias secretarías de estado, empresas descentralizadas, etc. Como ejemplo de los estudios que realizarían, se mencionan los siguientes:

- . Emisiones de bonos financieros
- . Proyecciones financieras
- . Evaluación de inversiones
- . Posición y movimiento de fondos
- . Requerimientos de capital
- . Requerimientos de créditos, etc.

c) Asesoría Legal-

Reúne técnicos en legislación fiscal, judicial, -mercantil, internacional y de otras especialidades para la-elaboración de proyectos de nuevas corporaciones de participación estatal, para el estudio de problemas específicos de derecho constitucional, mercantil o de diversas órdenes, --que se presenten y requieran ser estudiados.

d) Asesoría Económica-

Reúne especialistas en macroeconomía y microeconomía, que pueden colaborar, independientemente o en coordina

ción con otras divisiones, en estudios de factibilidad económica, levantamiento de censos específicos y especializados por grupos de industrias o sectores económicos, etc.

e) Asesoría en Procesamiento de Datos-

Coordinará la creciente red nacional de computadoras electrónicas y otros medios de proceso de datos bajo -- normas uniformes de compatibilidad. Además orientará a las empresas y organismos gubernamentales en la adecuada selección y utilización del equipo de computación. Creará una escuela oficial para entrenar personal de operación para los equipos y coordinará el intercambio de experiencias, programas y personas entre cada centro de proceso de datos. También asesorará en la optimización de las aplicaciones mecanizadas y del uso del equipo ya existente a fin de lograr -- el máximo rendimiento en las cuantiosas inversiones oficiales hechas en este campo.

f) Auditoría Operacional-

Reunirá personal especializado en revisiones a -- fondo encaminadas a determinar el cumplimiento de los objetivos y programas trazados anualmente por las empresas y organismos estatales. Presentará los resultados de sus investigaciones y también recomendaciones concretas para remediar las anomalías encontradas. En posteriores revisiones,

se cerciorará del cumplimiento de sus recomendaciones o de las medidas alternativas que se han tomado para resolver -- los problemas encontrados.

El Anexo No. 3 de este capítulo presenta un organigrama de la oficina coordinadora en sus rasgos más generales.

Intencionalmente sólo he presentado un tercer nivel del organigrama en la División de Sistemas y Procedi--- mientos por ser la más directamente relacionada con el tema de esta tesis; área que comentaré con más detalle a conti--- nuación.

Del Jefe del área de esta división dependerán especialistas en diversas técnicas administrativas, una de -- las cuales es la de Manuales e Instructivos. Las demás --- áreas de especialización son las siguientes:

a) Presupuestos -- Asesorarán en el diseño e im--- plantación de sistemas presupuestales uniformes y coordina--- dos tales como presupuestos de ingresos, egresos, caja, ad--- quisiciones de activos fijos, costos de fabricación y dis--- tribución, etc.

b) Métodos y Procedimientos -- Optimizarán las ru--- tinas de trabajo de cada organismo público en estrecha cola

boración con el propio personal de cada empresa y con la -- profundidad que requiera cada modificación, desde el diseño de nuevas formas hasta la preparación de cuadros de flujo - de cada procedimiento.

c) Estudios de Organización -- Comprende la revisión cuidadosa de la estructura gubernamental en su más amplio concepto, tal como el realizado por el equipo formado por Roberto McNamara en los Estados Unidos de Norteamérica. Después, a un nivel individual, se revisarían sus necesidades funcionales hasta el nivel de cada puesto, para definir sus funciones y conectarlas con los instructivos de operación marcados por Métodos y Sistemas. También incluye el estudio de espacios necesarios para ubicar las oficinas en colaboración estrecha con los funcionarios interesados.

d) Políticas y Normas -- Define los objetivos, estructuras legales y reglamentos de operación de cada organismo gubernamental. Las políticas podrán variar conforme al énfasis que desee impartir cada régimen en determinadas funciones del organismo y desde luego estarán íntimamente - ligadas con el tono que desee impartir el propio Ejecutivo en su programa de gobierno.

f) Comunicación -- Señala los canales y formas es

pecíficas de comunicación intrasecretarial e intersecretarial así como la necesidad de formación de comités a diversos niveles de la estructura gubernamental.

g) Análisis de Inventarios y Control de Producción -- La labor consistirá en el establecimiento de técnicas apropiadas para el control de niveles adecuados de inversión en inventarios, así como de que existan métodos eficientes para controlar la fluidez y calidad de la producción. Trabajarán en coordinación estrecha con los planes trazados por la división financiera y de presupuestos a fin de que -- los requerimientos de inventarios no rebasen las necesidades de inversión en este capítulo.

h) Análisis de ventas y productividad de líneas.- Cuidarán de que las mezclas de productos sean óptimas para lograr alta productividad y rendimientos de la inversión en las empresas de participación estatal. Para ello se aplicarán técnicas de análisis de diversa índole, incluso modelos matemáticos y colaborarán con la División de Proceso de Datos, para la creación de programas especialmente diseñados para estos fines.

i) Información Gerencial -- Diseñará e implantará, en colaboración con los funcionarios de más alta jerarquía -

en cada organismo oficial, informes que muestren clara y -- oportunamente los resultados de su operación periódica. Es --
tos informes serían principalmente orientados a la función-
interna de cada organismo; sin embargo, también se estable-
cería una red de información intrasecretarial a nivel de la
Secretaría de la Presidencia y otros a nivel de la Presiden-
cia de la República, a fin de mantenerla siempre informada-
sobre la base de excepciones, del estado general de los ---
asuntos de mayor prioridad e interés público.

j) Tiempos y movimientos -- Sería aplicable tanto
a labores de oficinas como a las de unidades industriales,-
a efecto de establecer estándares de cargas de trabajo para
cada puesto.

k) Costos administrativos e industriales -- Se en-
cargaría del establecimiento de sistemas de costos emplean-
do las técnicas más actualizadas y aplicables a cada caso--
tales como:

- . Costeo directo
- . Costos estándar
- . Costos por áreas de responsabilidad
- . Costos de distribución
- . Costos de rendimiento de la administración con-
tra tabuladores
- . Costos de rendimiento de la sección de proceso-
de datos, etc.

l) Programación de mantenimiento -- Se especiali-

zará en la creación de mantenimiento preventivo y de emergencia para todas las unidades industriales de participación estatal a fin de mantenerlas en el mayor índice de productividad.

Como podrá observarse, he pretendido dar sólo un resumen de las funciones generales de las diversas áreas -- que podría abarcar la Oficina Coordinadora de Sistemas y -- Procedimientos. Sin embargo, quiero aclarar que estas funciones no son limitativas sino que podrán suprimirse o ampliarse de acuerdo a las necesidades prácticas.

A continuación me permitiré apuntar algunos beneficios que, en mi opinión, reportaría la creación de la Oficina Coordinadora.

4. Beneficios que reportaría su creación- Opino - que los beneficios que se obtendrían con la creación de la Oficina Coordinadora son múltiples y abarcan tanto a las dependencias en lo particular, como al País en general.

Por lo que se refiere a las dependencias los beneficios son obvios, ya que por contar con asistencia en las diversas áreas que he mencionado con anterioridad, se produciría automáticamente la reforma administrativa necesaria - en dichas dependencias.

El resultado de esta reforma consistiría en una -

mejor aplicación de los recursos, en un mayor aprovechamiento de la fuerza de trabajo, en una mejor planeación, en una continuidad efectiva de los programas iniciados y, en general, en una mayor desenvolvimiento de la dependencia misma.

Por otra parte el esfuerzo coordinado de las dependencias, como consecuencia de la creación de la Oficina Coordinadora, propiciaría la definición de campos de actividad específicos para cada una de ellas y podría juzgarse su eficiencia administrativa tanto en forma individual como en conjunto, ya que con sistemas y procedimientos similares es relativamente fácil comparar y consolidar resultados.

Los beneficios que obtendría el País también saltan a la vista al contemplar los beneficios que obtienen -- las dependencias y empresas. Sin embargo, el beneficio mayor es el impulso tan grande que recibiría el País al conjungarse todos estos beneficios aislados. La administración pública tendría un gran dinamismo, acorde a las necesidades existentes y en consecuencia, las decisiones que se tomarán, tendrán la oportunidad y eficiencia deseadas. En suma: la administración pública sería así un factor favorable al desarrollo, como lo es en todos los países que han transformado su estructura agraria para alcanzar una estructura industrial.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Es necesario llevar a cabo la implantación de manuales administrativos en las empresas y dependencias del sector público.
- 2.- Además de los manuales existen otras técnicas administrativas que es necesario que se empiecen a usar en las empresas y dependencias mencionadas.
- 3.- El esfuerzo aislado de las dependencias y empresas públicas tendiente a mejorar su propia administración es bueno, pero limita el beneficio a la empresa o dependencia en lo individual.

De aquí que sería conveniente coordinar estos esfuerzos individuales en un mismo sentido y por un mismo camino para que el beneficio sea de carácter general, es decir, que beneficie también y en forma conjunta al sector estatal y paraestatal.

- 4.- Por lo indicado en el punto anterior, propongo la creación de una Oficina Coordinadora de Sistemas y Procedimientos para las dependencias y Empresas del Sector Público. Las funciones de esta Oficina están detalladas en forma general en el último capítulo de esta tesis y no son limitativas en cuanto a áreas, como tampoco lo son las mismas áreas señaladas.

B I B L I O G R A F I A

- Campero Cárdenas Gildardo Héctor
Tesis U.N.A.M. 232 págs.
México, 1967. El Microanálisis Administrativo.
- Comisión de Administración Pública
Secretaría de la Presidencia
786 págs. México, 1969. Manual de Organización del Gobierno Federal.
- Duhalt Krauss Miguel
U.N.A.M. 1a. Edición 126 págs.
México, 1968. Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas.
- Fraga Gabino
Duodécima Edición. 514 págs.
México, 1968. Derecho Administrativo.
- Graham Kellog M.
Editorial Reverte, S. A.
3a. Edición. 70 págs.
México, 1963. Preparación del Manual de Oficina.
- Grillo Elmer U.
Editorial C.E.C.S.A.
2a. Impresión. 338 págs.
España, 1969. Organización de Oficinas.
- Jiménez Castro Wilburg
Fondo de Cultura Económica
2a. Edición. 339 págs.
México, 1965. Introducción al estudio de la teoría administrativa.
- Koontz y O'Donnell
Mc.Graw-Hill, Inc.
3a. Edición. 702 págs.
México, 1969. Curso de Administración Moderna.
- Lazzaro Víctor
Editorial Diana
3a. Edición. 567 págs.
México, 1967. Sistemas y Procedimientos
- Straffon.
Universidad La Salle
México, 1965 60 págs. Apuntes de organización.
- Terry George R.
Editorial Continental
U.N.A.M. 1a. Edición. 222 págs.
México, 1965. Administración y Control de Oficinas
- U.N.A.M. 1a. Edición. 222 págs.
México, 1965. Memoria del seminario sobre planeación socio-económico, derecho administrativo y administración pública.

Waldo Dwight
 Editorial I. Trillas, S. A.
 la. Edición. 530 págs.
 México, 1967.

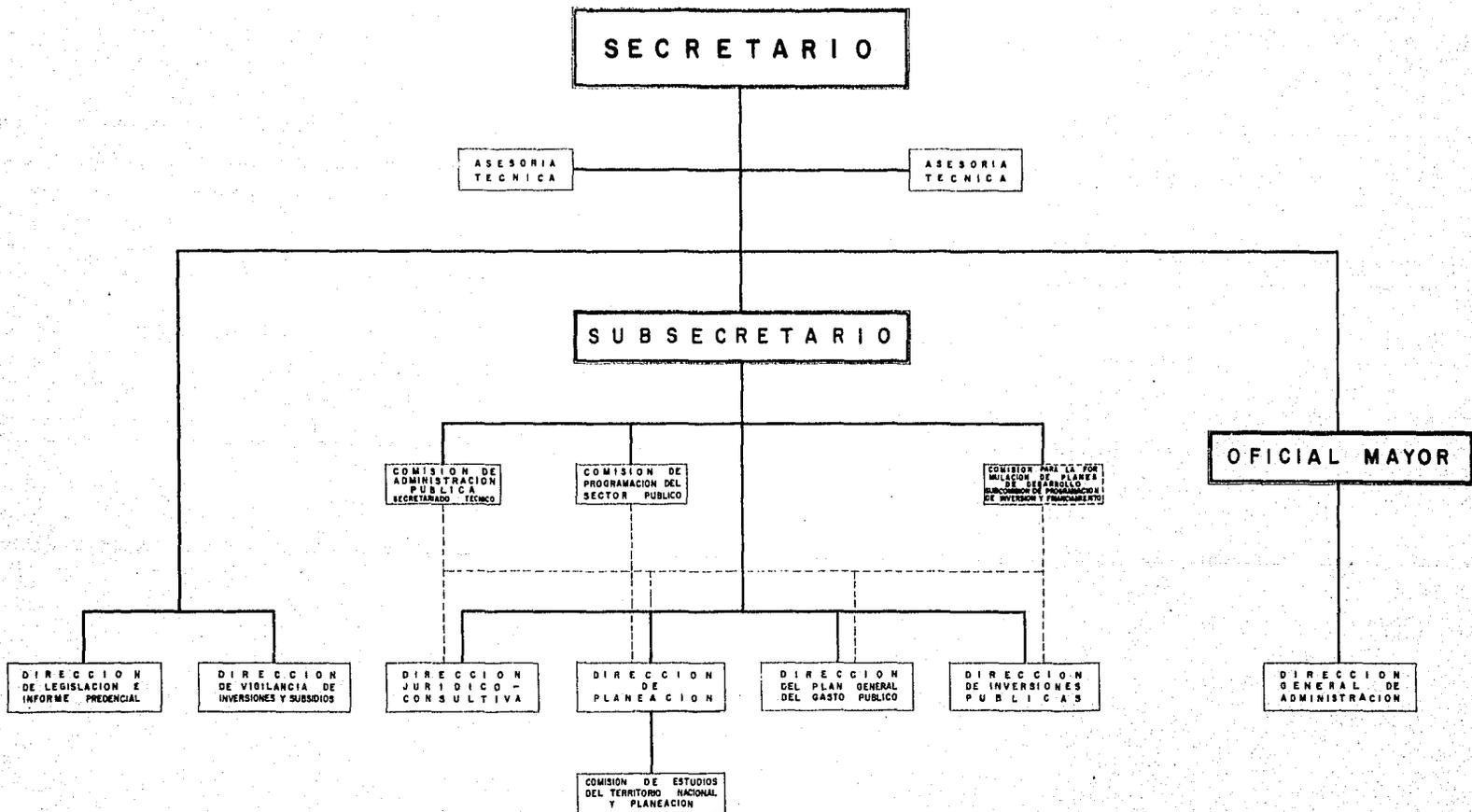
Administración Pública

REVISTAS

- "Coordinación de Funciones", pág. 61 Contabilidad y Administración. Organó de la Facultad de Comercio. No. 48, Septiembre de 1968, México.
- "Introducción a la investigación de operaciones", pág. 18 "La - contabilidad por responsabilidades", pág. 28 Dirección y Control. Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. No. 66, Febrero de --- 1968, México.
- "Administración en Pechiney", Pág. 20 "Cursos continuos de tope a la base, pág. 57. International Management Mc.Graw Hill Inc. No. 6- Tomo 25 Junio de 1970, Inglaterra.
- "Ciencia Política: Burocracia y burocratización", pág. 24 "Trámites Administrativos: Simplificación del trabajo en el otorgamiento de contratos del gobierno federal", pág. 40 Organó de la Asociación-Nacional de Administradores Públicos, A. C., No. 4, Marzo de 1969, - México.

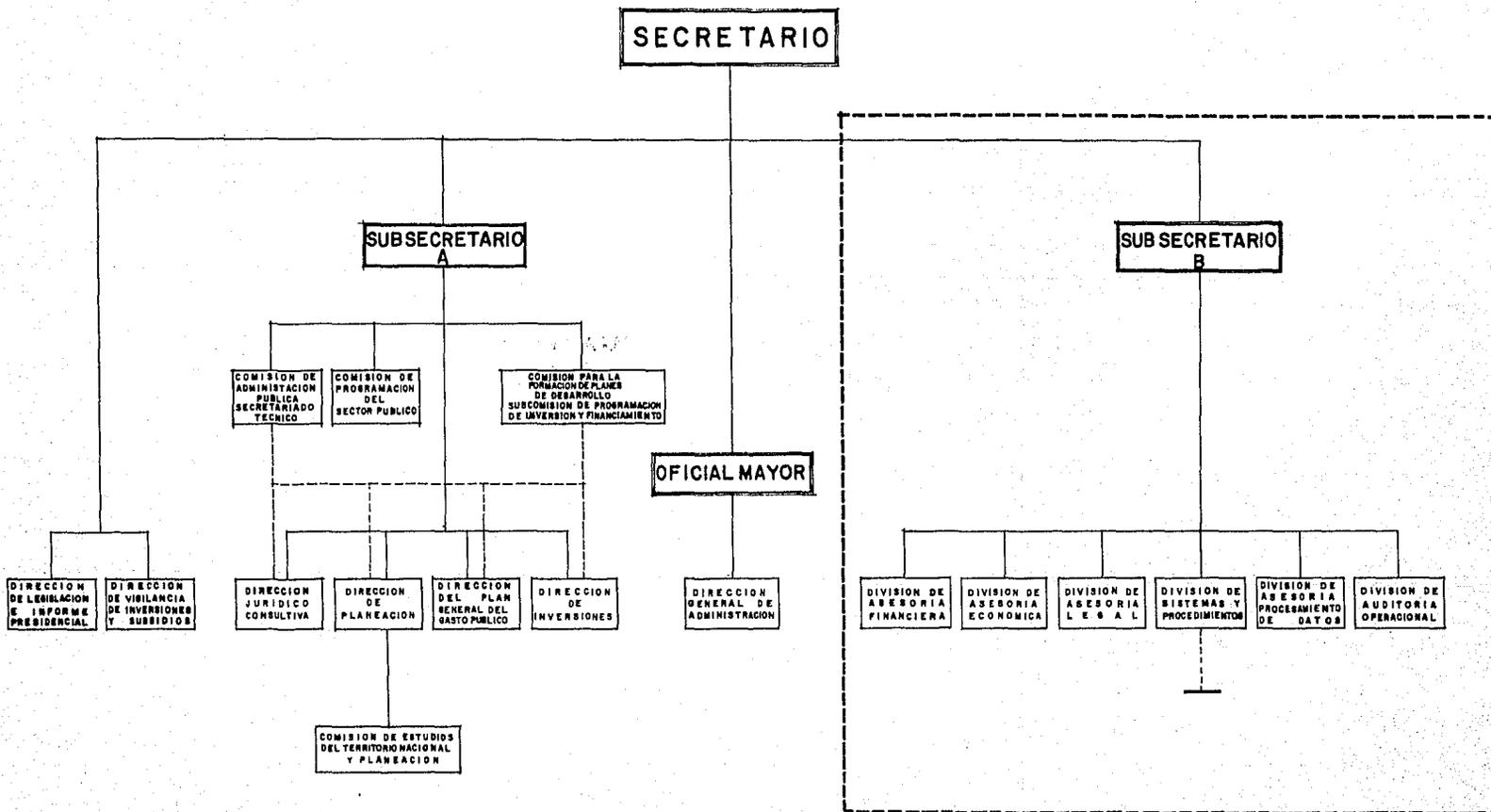
A N E X O S

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA



SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

(PROPOSICION PARA EFECTOS DE ESTA TESIS)



ORGANIGRAMA DE LA DIVISION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

