

UNA EXPERIENCIA EN EL DISEÑO DE MANUALES ADMINISTRATIVOS

Leticia Soto Ramírez¹

I. INTRODUCCIÓN

Una de las funciones más importantes de la actividad humana es la de administrar y organizar, lo cual permite crear y mantener un ambiente adecuado de trabajo o de vida en el que los individuos, trabajando individualmente o en grupo, puedan llevar a cabo las funciones necesarias para alcanzar objetivos preestablecidos; es por esto que la administración actual busca la integración de personas en equipos a través de un cambio en la cultura organizacional que permita elevar los niveles de calidad y productividad en los procesos y servicios, así como en la calidad de vida de cada uno de los integrantes de la organización. Por lo tanto, la actividad de administrar es necesaria y aplicable en todo tipo de organización, independientemente de su tamaño o giro (empresas privadas o públicas, militares, eclesiásticas, hospitales así como en las instituciones gubernamentales).

Es precisamente en una empresa pública descentralizada en la que se desarrolla esta experiencia metodológica organizacional, que, como caso de estudio pretendo compartir en este espacio.

Inicio con la revisión de algunos conceptos generales que permiten resaltar la importancia de contar con los manuales administrativos en las organizaciones. En segundo término, expongo mis experiencias durante el desarrollo del proyecto; y termino con breves conclusiones respecto a ellas.

II. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

II.1 Antecedentes

El uso de los manuales data de los años de la Segunda Guerra Mundial. Éstos formaron parte de las estrategias seguidas, en virtud de que en el frente no se contaba con personal capacitado en estrategias de guerra; por ello, mediante los manuales se instruía a los soldados en las actividades que se deberían desarrollar en campaña.²

Pasado el tiempo y debido al creciente grado de especialización y a la división del trabajo, las tareas cotidianas de los procesos administrativos y tecnológicos de las organizaciones se transformaban en rutinas que modificaban el des-

¹ Egresada de la Maestría en Administración del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana.

² Mintzberg, Quinn, Voyer, *El proceso estratégico, conceptos. Contextos y casos*. Edición breve Primera, Edición 1997

empeño, lo cual hizo necesario el uso de herramientas para establecer los lineamientos que permitieran definir con claridad el desarrollo de cada actividad dentro de una estructura organizacional. Por tal motivo, los primeros intentos formales de manuales administrativos fueron en forma de circulares, memorandum, 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 posteriores manuales administrativos.

Los manuales administrativos pueden definirse 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 mejor ejecución del trabajo*³

Los manuales administrativos son instrumentos de planeación, información y mejora continua, y además son también una forma de comunicación indirecta entre los administradores y los trabajadores o personas a quienes se dirige la idea o instrucción. Los manuales funcionan como una fuente de consulta y un medio de inducción, ya que definen e informan la manera de llevar a cabo las actividades de la empresa. Por lo tanto, son de gran utilidad en la reducción de errores; en la observancia de políticas; en la capacitación de nuevos empleados; en proporcionar una mejor y más rápida inducción a empleados en nuevos puesto; entre otras ventajas.

La efectividad de los manuales administrativos radica en el profundo y serio análisis de cada proceso, actividad, función o tarea que se lleva a cabo en la organización si son presentados en un documento accesible y claro, que permita al usuario encontrar una solución a los problemas relacionados con la forma de realizar sus funciones y actividades rutinarias sin necesidad de preguntar a los niveles superiores, eliminando tiempo ocioso al contar con ellos de manera inmediata como instrumento de información y consulta.

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 lo siguientes objetivos:⁴

- Presentar una visión de conjunto de la organización;
- Precisar las funciones de cada unidad administrativa;
- Facilitar el reclutamiento de personal;
- Presentar una visión integral de cómo opera la organización;
- Precisar la secuencia lógica de las actividades de cada procedimiento;
- Precisar la responsabilidad operativa de personal en cada unidad administrativa;

³ Galindo Munich, Martínez García; *Fundamentos de Administración.*, Editorial Trillas, México 1995. Pág. 135

⁴ Rubio Ragazzoni, Víctor M. y Hernández Fuentes Jorge; *Guía Práctica de Auditoría Administrativa.* Editorial PAC, México, 1986, Pág. 89

- Precisar expresiones generales para llevar a cabo acciones en cada unidad administrativa;
- Precisar expresiones generales para agilizar el proceso decisorio;
- Facilitar la descentralización, mediante lineamientos para los niveles intermedios en la toma de decisiones;
- Servir como medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso facilitando su incorporación al organismo y
- Proporcionar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.

II.2 Tipos de manuales

De acuerdo con la descripción antes mencionada, se pueden señalar los tres manuales administrativos principales: Manual de Organización, Manual de Procedimientos y Manual de Políticas.

Los Manuales de Organización son compendios en los cuales se detalla la estructura de una empresa; la relación que existe entre los puestos; la jerarquía de organización; así como los grados de autoridad y responsabilidad. Además, explica las funciones y tareas que se realizan en cada uno de los niveles. Por esto mismo son importantes, ya que son una guía del trabajo a desarrollar, controlando el grado de descentralización; además de que ofrecen uniformidad en la interpretación y aplicación de políticas, clarifican las relaciones de autoridad y responsabilidad, permitiendo la revisión constante y el mejoramiento de políticas y procedimientos.

El objetivo del Manual de Organización es servir como herramienta de comunicación de los planes de la organización permitiendo contrastar los cambios que en el futuro se realicen en comparación con la estructura actual. Es el documento que unifica criterios y esfuerzos optimizando recursos para el logro de objetivos; informa la visión, misión, filosofía, cultura de trabajo; objetivos y estructura de la organización, y formaliza las relaciones de trabajo existentes entre los puestos de una organización.

El Manual de Procedimientos, tiene como objetivo asegurar la funcionalidad de la organización, en tanto que formaliza y estandariza las actividades que son repetitivas a fin de optimizar el uso de los recursos; es un documento donde se encuentran redactadas las actividades más importantes que se desarrollan en la empresa, y es una guía detallada que muestra la forma secuencial y ordenada de realizar un trabajo o actividad. En síntesis es un prontuario que contiene la descripción de las operaciones que deben seguirse en la realización de las funciones de una empresa, incluyendo los puestos que intervienen precisando su responsabilidad y participación.

En el Manual de Políticas, se especifican las guías de acción que norman la toma de decisiones de las actividades generales de la administración. Tiene como objetivo principal proponer la unificación de criterios de actuación y decisión de modo que orienta las acciones a tomar en determinada situación y la forma de

conducirse en la misma, así como contribuir a que el personal involucrado mantenga una actitud positiva ya que es un documento que guía a los integrantes de una organización a conducirse de acuerdo a la filosofía y cultura laboral estratégicamente planeada por la alta dirección o por la gerencia, También sirve para formular, interpretar y suplir las normas concretas.

Por último, creo conveniente señalar que cada documento puede integrarse de manera independiente, pero algunas veces en el Manual de Organización se incluye como parte del mismo al Manual de Políticas y al de Procedimientos aunque generalmente por el tamaño que suelen tener, aparecen en secciones diferentes del mismo.

III. UNA EXPERIENCIA DE ELABORACIÓN DE MANUALES ADMINISTRATIVOS EN UN ORGANISMO PÚBLICO

El trabajo de investigación surgió como respuesta a algunos problemas administrativos observados en el Programa de Gobierno en el que me encontraba trabajando y fue desarrollado como Tesis de la Maestría en Administración del Área de Organización y Sistemas que ofrece el Instituto.

La idea nació durante la realización de algunos cursos en los que se mencionaba a la Auditoría Administrativa como una herramienta de diagnóstico que permite identificar problemas en las organizaciones y proponer acciones para su corrección, mantenimiento y mejora.

El organismo objeto de estudio es un Programa de Gobierno Federal que se dedica a proporcionar asesoría técnica para orientar acciones y proporcionar recursos económicos a aquellas escuelas primarias de zonas rurales donde los alumnos enfrentan carencias socioeconómicas que limitan su aprendizaje, orientando dichos recursos principalmente a la construcción de espacios educativos y administrativos y al apoyo de la labor docente.

Debido al tamaño de la organización, el alcance del estudio abarcó solamente a dos áreas consideradas como las más importantes del Programa, las cuales se estudiaron en todos sus niveles administrativos:

El área de Administración y Finanzas encargada de los aspectos de planeación, organización, dirección, coordinación y control de las funciones administrativas y financieras, para el cumplimiento de objetivos, metas y políticas institucionales.

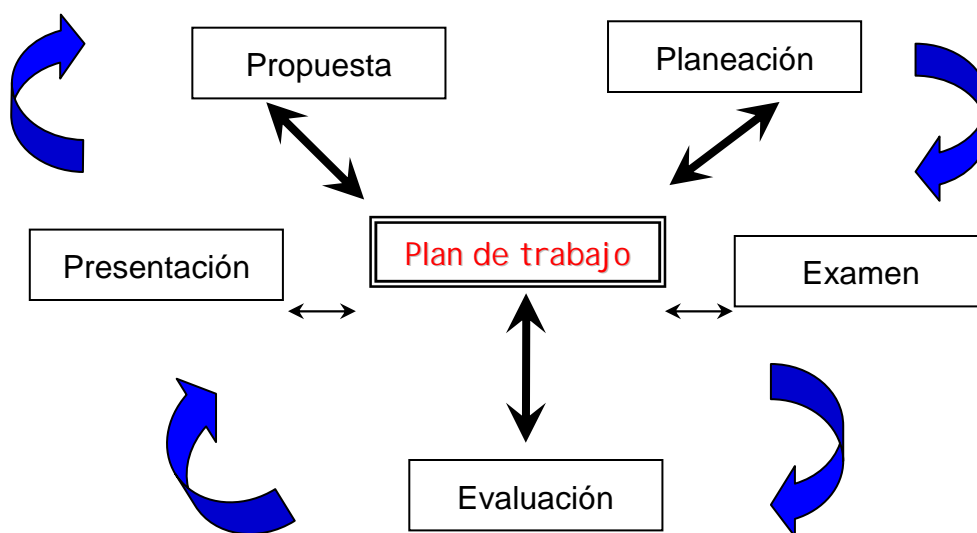
El área de Infraestructura, encargada tanto de la integración de la propuesta anual de obras, validación, sustituciones como de la formulación del Programa General de Obras definitivo.

Una vez identificado el objeto de estudio, el alcance y la profundidad de la auditoría administrativa, se elaboró un plan de trabajo para la misma integrado de las fases que se describen a continuación y se muestra en la Figura 1:

1. Planeación: fase en la que se estableció el programa de trabajo, se determinaron los tiempos estimados de realización y definieron y

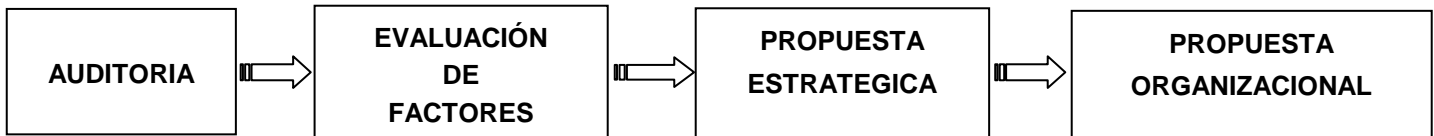
- elaboraron las herramientas e instrumentos a utilizar en la recopilación de la información.
2. Examen: comprendió la realización de entrevistas, obtención de documentos y aplicación de instrumentos de observación así como revisión y depuración de la información obtenida. En esta fase se realizaron entrevistas preliminares a la directora y a los coordinadores e integrantes de las áreas y se recopiló toda la información documental relacionada con las prácticas administrativas.
 3. Evaluación: se llevó acabo el análisis y evaluación de la información, elaboración de informes comparativos y definición de recomendaciones.
 4. Presentación: se elaboró el informe definitivo y el reporte ejecutivo. Ambos reportes fueron presentados a la persona responsable del Programa así como la propuesta.
 5. Propuesta: documento que contiene la propuesta estratégica para la institución que además de la definición de la visión, misión, filosofía, cultura de trabajo, objetivos y metas, cuenta con los manuales administrativos que dan soporte a la misma.

Figura 1
FASES DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA



Por su importancia creo necesario presentar las fases de desarrollo del trabajo las cuales pueden observarse en la Fig. 2 y mencionar los factores seleccionados para la evaluación durante la auditoría administrativa.

Fig. 2
FASES DEL TRABAJO REALIZADO



Planeación

Factor que integró la evaluación de la visión, misión, planes de trabajo, objetivos y políticas. Tomando como base de valoración, la difusión, objetividad y congruencia existente en cada uno de ellos.

Organización

Se analizaron los siguientes elementos: estructura orgánica y funcional, manual de organización, manual de procedimientos, manual de políticas y el medio ambiente de trabajo. La evaluación se orientó a la forma en que se definen jerarquías, funciones, obligaciones y responsabilidades para el cumplimiento de los planes y programas de trabajo establecidos.

Implementación

Se consideraron como elementos de evaluación los recursos: humanos, materiales técnicos y financieros. Se identificaron los procesos de: selección, reclutamiento, contratación, inducción, capacitación y las prestaciones obtenidas por los recursos humanos de que dispone el Programa así como la obtención, control y distribución de los recursos materiales, técnicos y financieros existentes para el funcionamiento del mismo.

Dirección

En este factor se incluyeron como elementos: delegación, comunicación, coordinación y supervisión. Tratando de identificar el equilibrio prevaleciente entre la funciones conferidas y la autoridad asignada con que cuenta la unidad u organismo, así como la efectividad de los medios formales de comunicación y la forma de dirección del personal a cargo de éstas. También se tomó en cuenta la manera en que organizan y dirigen el trabajo en equipo que se requiere para alcanzar las metas de productividad fijadas.

Control

La evaluación de este factor se dirigió a los sistemas y procedimientos administrativos, manuales de operación y medición de resultados. La orientación de la evaluación fue hacia la funcionalidad de los sistemas y procedimientos que se llevan a cabo dentro del Programa; la eficacia de los manuales de operación y las medidas de control establecidas para determinar el grado de avance de los programas,

subprogramas y proyectos, así como los instrumentos que controlan el desarrollo operativo.

Los resultados de la Auditoría Administrativa proporcionaron un panorama global acerca de la situación real en la que se encontraba la organización en el aspecto administrativo .

La escala de medición usada para la evaluación fue de cero a veinte puntos en donde cero era la carencia del elemento administrativo y veinte un rendimiento excelente, pasando por cinco como deficiente, diez elemental y quince como un adecuado nivel del elemento administrativo en evaluación.

Dada la importancia del factor de planeación que podía alcanzar en total cien puntos es necesario señalar que solamente obtuvo sesenta de ellos por lo que el sistema de planeación existente se consideró como elemental al carecer de objetivos y planes formalizados y conocidos por los miembros del programa. Adicionalmente los otros cuatro factores también se evaluaron en forma muy similar lo que indicaba problemas desde el principio del proceso administrativo hasta la implementación del mismo.

Por lo antes señalado, la propuesta estratégica incluyó: la visión, misión, filosofía y cultura corporativa, considerándolos como valores de suma importancia para el adecuado funcionamiento administrativo del Programa. También se definieron objetivos generales y específicos de cada área objeto de este estudio y las metas cuantificables para su posterior seguimiento.

Por último, se propuso una estructura de organización acorde con la estrategia y soportada por los Manuales Administrativos cuyas características se describen en los siguientes párrafos.

El Manual de Organización presentado contiene las directrices que se deben seguir para optimizar los recursos humanos y materiales a través del establecimiento de los puestos idóneos, la especificación de sus funciones y responsabilidades, las cadenas de mando y los tramos de control, ya que al ser piezas medulares del programa se requiere incrementar la calidad de sus funciones. Dicho manual se compone de los siguientes apartados: antecedentes, objetivos del manual de organización, directorio de la empresa, organigrama, catálogo de claves, catálogo de puestos, descripción de puestos por área funcional y recomendaciones.

El Manual de Procedimientos se elaboró con el objeto de ser una guía para el usuario en lo que respecta a la realización de cada una de las actividades en los diferentes puestos de las áreas de Administración y Finanzas e Infraestructura. Se integra con los siguientes apartados: presentación de personajes que intervienen en cada actividad, catálogo de procedimientos, descripción de los procedimientos, diagramas de flujo, catálogo de formas y recomendaciones.

En lo que respecta al Manual de Políticas representa un recurso técnico que proporciona una orientación a los miembros de la organización, y que se encarga de señalar dentro de un departamento específico las normas que se aplicarán en dicha área. El documento contiene las siguientes partes: objetivo, catálogo de políticas, descripción de las políticas y recomendaciones.

Los manuales se redactaron con lenguaje sencillo, claro, preciso y comprensible, apoyándose en representaciones gráficas para hacerlos más atractivos a la vista del usuario y tratando de mantener las características de los personajes que intervienen en la organización, facilitando la lectura y la consulta. Su estructura permite hacer referencias rápidas y precisas, brindan confianza por su apariencia y orden. El formato se diseñó con un mismo encabezado de páginas, en el cual se asienta la información básica de cada manual como: título del manual, título del procedimiento, fecha de publicación, número de página etc., permitiendo con esta información agilizar la consulta.

IV. CONCLUSIONES

La investigación realizada se basó en el diagnóstico organizacional obtenido a través de una auditoría administrativa al programa. Los factores analizados - planeación, organización, implementación, dirección y control- permitieron identificar las deficiencias y virtudes del programa con la finalidad de ofrecer sugerencias que facilitaran acciones de mejora y permitieran aprovechar los esfuerzos y recursos con los que cuenta el organismo.

El diagnóstico se centró sólo en dos áreas: Administración y Finanzas e Infraestructura sin embargo, es necesario señalar la importancia de las facilidades que se tuvieron en la obtención de la información ya que no se presentaron limitaciones y se contó con todo el apoyo por parte de los coordinadores de las áreas en donde se realizó la investigación durante para la aplicación de cuestionarios y la realización de las entrevistas.

Es posible observar que muchas dependencias de nuestro entorno no cuentan con procesos de planeación formales ya que son considerados como pérdida de tiempo. En el caso de estudio se formalizó un plan de trabajo estratégico en un documento que facilita a todos los integrantes de la organización saber cuál es el camino a seguir y su participación en el logro de objetivos.

Por tanto, las instituciones públicas deben de tomar en cuenta que los planes estratégicos y la estructura de organización contenida en los manuales administrativos que la soportan son herramientas importantes para la toma de decisiones de cualquier organización, así como una propuesta para mejorar la forma de realizar las actividades; la distribución de las cargas de trabajo; definir los niveles de responsabilidad, autoridad y coordinación de cada puesto así como sus objetivos.

En lo que se refiere a la metodología utilizada, considero que fue la idónea para el trabajo realizado, ya que las técnicas de investigación usadas (entrevistas, cuestionarios, observación, análisis de puestos y análisis de procedimientos) permitieron obtener información significativa para el estudio.

En lo que respecta tanto a la propuesta estratégica como a los manuales administrativos se puede decir que se hicieron y formularon profesional y consistentemente, además de que contienen no sólo las ideas y las instrucciones técnicas, sino también al utilizar un lenguaje claro y sencillo, entendible y de fácil acceso permite la comprensión de lo que se desea comunicar.

Es importante señalar que es recomendable que la Auditoría Administrativa se realice por lo menos una vez al año, para lo cual se debe contar con una estructura que facilite la aplicación de técnicas para el análisis que a su vez permitan generar como resultado un mayor conocimiento sobre la empresa y estar en posibilidad de proponer mejoras y medidas correctivas con mayor rapidez.

Para terminar, la propuesta fue establecer un nuevo modelo de organización acorde a la misión y propósito de la empresa, estructurando adecuadamente el contenido y calidad del trabajo de los diversos puestos en base a funciones y objetivos, tomando en cuenta los perfiles del personal, canales de comunicación apropiados, así como clarificando y delimitando las responsabilidades de los mismos de tal manera que la estructura definida sea la base para alcanzar los objetivos estratégicos del plan de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Mintzberg, Quinn, Voyer, El proceso estratégico, conceptos. Contextos y casos. Edición breve Primera, Edición 1997
2. Como Elaborar y Usar los Manuales Administrativos. Joaquín Rodríguez Valencia. ECAFSA. 1998.
3. Elementos de Administración Moderna. Harold Koontz, Cyril O'donnell. McGraw-Hill. 1982.
4. Estudio de Sistemas y Procedimientos Administrativos. Joaquín Rodríguez Valencia. ECAFSA. 1999.
5. Galindo Munich, Martínez García; Fundamentos de Admón., Editorial Trillas, México 1995. Pág. 135
6. Rubio Ragazzoni, Víctor M. Y Hernández Fuentes Jorge, Guía Practica de Auditoría Administrativa Editorial PAC , Febrero 1986, Pág. 89
7. Revista Administrate Hoy