



TEMA 6 – PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

1. Elementos y características de los sistemas administrativos

En toda organización existen *seres humanos* y *elementos materiales* que a través del desarrollo de alguna *actividad* obtienen un fin determinado. El elemento humano, los bienes materiales y las actividades son los componentes infaltables en todas las organizaciones. Ahora, el empleo de estos recursos debe hacerse combinando dos factores condicionantes: el *tiempo* y la *tecnología*. La combinación de esos factores, venciendo las restricciones y logrando una organización, eficaz, eficiente y efectiva es el problema principal a resolver. Para ello, es necesario que:

- 1) Los *individuos* formen un “Equipo”, en el cual cada integrante tenga asignadas funciones y que las desempeñe, técnicamente y anímicamente, con la mayor idoneidad y probidad.
- 2) Los *bienes materiales* que conforman el patrimonio de la empresa se asignen a los responsables que los utilizarán para el cumplimiento de sus funciones. Ellos son los que deberán utilizarlos adecuadamente, velando por su conservación y preservando su existencia física y valor económico.
- 3) La *actividad*, finalmente debe ser desarrollada cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y efectividad.

Entendiendo por “**eficacia**” la mejor forma de hacer una cosa, que puede ser fabricar un bien, prestar un servicio, ejecutar una tarea administrativa, etc. Es el grado en el que se alcanzan las metas. Representa la obtención de los objetivos. Si logra el objetivo propuesto se es eficaz.

“**Eficiencia**” involucra al concepto anterior, pero implica incurrir en el menor costo posible para obtenerla. Es la forma en que se combina el uso de los recursos para lograr un cierto objetivo. Brinda un parámetro de los resultados obtenidos y el esfuerzo realizado para lograrlos, (recursos utilizados).

“**Efectividad**” comprende a las actividades que la organización *debe* realizar para perdurar y seguir triunfando a futuro. Es decir que en una empresa ser efectivo implica crear nuevos mercados, modificar productos y servicios actuales para seguir generando oportunidades de producir ingresos.

Eficiencia es hacer bien las cosas, efectividad es hacer las cosas que corresponde.

Los problemas de la distribución de funciones y de asignación de responsabilidades están incluidos en el capítulo de la ciencia de la Administración denominado “Análisis de la Estructura”. Temática desarrollada en la segunda parte del programa de esta asignatura. Constituyen el “Organigrama” el elemento o modelo gráfico que se utiliza para representarla y el “Manual de Funciones” el elemento escrito que la formaliza.

Una vez completado el proceso de diseño estructural, obtenemos una visión estática de la Organización; es decir que tenemos a todos los individuos ubicados, conociendo las relaciones de autoridad, subordinación, coordinación y comunicación formales que los vinculan. Las tareas han sido ya distribuidas y los bienes físicos asignados. La toma de decisiones y el correlativo grado de responsabilidad por los resultados también ya están definidos en los capítulos de atribuciones y responsabilidades; pero en realidad la empresa todavía no ha comenzado a funcionar. Es como si el conjunto de actores sube al escenario, con sus papeles estudiados, listos para actuar, pero todavía no han recibido la orden de “acción” del Director.

Para que esto pueda suceder, es decir que sea posible desarrollar la “actividad”, cuya existencia es el verdadero nervio motor de la Organización, deben resolverse nuevos



problemas y cubrirse necesidades de otro tipo, las que no están contempladas en el capítulo de “análisis estructural”.

Hasta aquí, definida ya la estructura, cada uno de los componentes sabe “Qué” es lo que deben hacer, pero no saben aún el “Cómo” y “Cuándo” se pretende que las labores asignadas sean realizadas.

Si no existe precisión en las formas y los tiempos de ejecución, es posible que la misma sea totalmente anárquica. Cada individuo haría las tareas asignadas de la manera que a su leal saber y entender deba ejecutarlas. Esta heterogeneidad en la ejecución de tareas, en principio e intrínsecamente homogéneas, traerá aparejados tremendos problemas de coordinación, originándose situaciones como las que se describen a continuación:

- a) Formas de cumplir con una tarea ocasionando mínimo gasto en relación con los resultados obtenidos, es decir eficientemente; y otras maneras donde la eficiencia descienda en función de la capacidad de quien ejecute la misma.
- b) Maneras de cumplir tareas donde se asegure el patrimonio de la organización, y otras donde esa seguridad patrimonial descenderá en función del celo que ponga cada encargado del uso y conservación de tales bienes patrimoniales.
- c) Formas de trabajo, en cuanto a métodos y tiempos de ejecución, muy diferentes entre sectores, dificultando la coordinación y el funcionamiento orgánico del todo.

Frente a estos problemas, el interrogante que se presenta es si existe algún cuerpo de conocimientos técnicos que ayuden a resolver el tema del *Cómo* ejecutar las tareas asignadas funcionalmente a través del Manual de Organización. La contestación a esta pregunta fue el germen de los estudios de métodos, nacidos bajo el nombre de “Estudios de métodos y tiempos”, en el área de producción y que luego se extendieron al área de administración en el capítulo denominado como estudios de “Sistemas y Procedimientos”.

Tenemos a la estructura orgánica representada “fotográficamente” en un Organigrama y analógicamente comparada con el esqueleto o estructura de un edificio. Este enfoque estructural es eminentemente estático. Para ponerlo en funcionamiento se hacen necesarios los conductos y cañerías por donde fluirán la energía eléctrica, el gas, el agua, las comunicaciones telefónicas, etc. que son indispensables para hacerlo habitable. Luego en términos de Administración, la estructura orgánica es indispensable para sustentar al conjunto, pero se requieren canales que permitan la circulación de los fluidos que la dinamicen y pongan en funcionamiento. Asimismo, es necesario un diagrama o plano de sus recorridos, para que no haya cortes, superposiciones ni atoramientos.

En los estudios de Sistemas y Procedimientos, estos “conductos, canales, caños”, etc. reciben el nombre de “Circuitos” o “Rutinas”. Transportando un fluido, que no es electricidad, gas o agua sino básicamente “Información”. Luego, el conjunto de estas rutinas o circuitos se integran en los “Sistemas de Información”, que constituyen una red de canales vinculatorios de cada uno de los componentes de la organización, fluyendo a través de ella todo tipo de comunicaciones, ya sea escritas, (memorándums, formularios, soportes magnéticos, digitales, cartas, etc.) o simplemente orales, (órdenes, instrucciones, y todo tipo de comunicación verbal).

Por lo tanto el análisis de sistemas y procedimientos se ocupa de desarrollar los mejores métodos y prácticas de trabajo para aplicar en los sistemas administrativos. Intenta encontrar respuestas adecuadas a los interrogantes de *¿Cómo* y *¿Cuándo?* realizar eficientemente las tareas asignadas en el Manual de Organización.

Ahora, esta división en capítulos de “Análisis Estructural” y “Sistemas y Procedimientos”, se formula sólo a los efectos de su estudio conceptual, no representa una realidad física. Al entrar a una empresa uno no encuentra una línea que separe qué es la estructura y qué son los sistemas ya que en realidad son dos aspectos de un único cuerpo de conocimientos que persigue una única finalidad: Brindar adecuada organización a todas las empresas y entes de cualquier tipo y objetivo particular que ellos persigan.



No se puede concebir que en las Organizaciones los problemas se presentan claramente divididos y su solución pueda encararse separada y parcialmente. No puede implantarse un sistema si no hay estructuras claramente definidas; asimismo no funcionará eficientemente una estructura adecuadamente definida, sino aplica métodos y procedimientos que permitan el trabajo coordinado de cada uno de los componentes de la misma.

Entonces cada uno de estos capítulos o clasificación se estableció para poder estudiar en forma más adecuada los problemas que se presentan, complementándose los resultados obtenidos para que al implementar las propuestas se logre un funcionamiento orgánico dado por una estructura equilibrada, con sistemas administrativos eficientes.

Asimismo cada uno de estos capítulos, tiene métodos de trabajo y herramientas que le son propias.

En el "Análisis Estructural" la unidad de estudio es el "Departamento, sección, división, gerencia" en particular, o sea la unidad de organización a la que se asigna un conjunto equilibrado de funciones que ocupen todo su tiempo disponible, le permita cubrir sin sobrecargas las tareas asignadas aprovechando de la mejor manera posible las ventajas de la especialización. Completado este análisis se obtiene como producto un gráfico que vincula a todos los integrantes de la organización, ("Organigrama"); y un manual que describe lo que cada uno debe realizar en ella, ("Manual de organización").

En el "Análisis de Sistemas o Métodos o Procedimientos Administrativos", la unidad básica de análisis es la "tarea o conjunto de tareas" que conforman un *circuito o rutina*. Se enfoca no ya a un departamento en particular, sino la atención se centra en un *grupo de tareas homogéneas y repetitivas*, examinando la actuación que le cabe a cada sector en los procesos que hacen a la consecución integral de la tarea o proceso. Se pretende poner de manifiesto la continuidad en la participación de cada sector, independientemente del nivel jerárquico de las unidades de organización establecidos por el análisis estructural. El producto obtenido es un gráfico que representa el fluir de la información por los diversos sectores, en relación a un tipo de tarea repetitiva, ("Cursograma"); y un "Manual de Procedimientos" que describen *cómo y cuándo* cada uno de los sectores intervinientes debe ejecutar las tareas o labores que en su conjunto hacen al circuito o proceso bajo análisis.

El plan orgánico de análisis de sistemas administrativos comprende el registro, análisis y examen crítico de las formas de trabajo existentes, la propuesta de llevar a cabo las tareas empleando métodos y equipamientos más eficaces y la implementación y puesta en marcha de esas recomendaciones.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, para todo grupo de tareas sería posible dibujar sus Diagramas de proceso y escribir sus Manuales de Procedimientos. Pero en un enfoque práctico, sólo se encara el trabajo de analizar, racionalizar y formalizar aquellos grupos de tareas cuya frecuencia de ocurrencia o realización sea muy alta. Es lo que se llaman "Operaciones Típicas" o "Básicas" de una organización. En consecuencia se dejan las operaciones excepcionales, o atípicas para ser resueltas en el momento que se presenten, por el responsable al que fueron asignadas, sin que se haya estudiado previamente el "cómo y cuándo" ejecutarlas. Esto se hace por razones estrictamente económicas, porque no es razonable invertir el tiempo y los recursos que exige la formalización, para operaciones esporádicas cuya solución más o menos eficiente no altera el funcionamiento ni el resultado global del ente u organización.

En resumen lo anteriormente explicado se puede resumir en un cuadro como el siguiente:

Capítulos de la Teoría de la	Énfasis en	Unidad de Análisis	Herramientas Gráficas	Herramientas Escritas
------------------------------	------------	--------------------	-----------------------	-----------------------



<i>Organización</i>				
Análisis Estructural	Qué y Quién	Departamento	Organigrama	Manual de Organización
Análisis de Sistemas	Cómo y Cuándo	Tarea o Rutina (típica)	Cursograma	Manual de procedimientos

Relación entre Estructura y Sistemas

Según lo explicado anteriormente ha quedado claro que los enfoques estructurales y de sistemas son complementarios y que cada uno, con sus métodos y herramientas propios buscan lograr la formalización e implantar un plan de organización eficiente. Cabe ahora establecer el orden de prelación que guarda en el tiempo la ejecución de cada aspecto o enfoque y en qué puntos se presenta la interrelación comentada.

Tal como lo expusimos en el desarrollo del programa de la asignatura, parecería que primero debería definirse la estructura organizativa y luego el diseño de los sistemas de información administrativa. Este razonamiento es totalmente lógico pero en la realidad tal orden de prelación en el tiempo no es absoluto, sino que se presenta como una *situación de interacción entre ambos enfoques*. No es posible diseñar sistemas sin tener una estructura de organización de base que los sustente; pero la carga de trabajo que se origina de acuerdo a cómo se programe el desarrollo de los sistemas a implantar, puede requerir cambios en la estructura que estaba vigente antes de los sistemas propuestos. Un ejemplo típico de esta interacción entre cambios en sistemas y estructuras se da cuando se incorpora la informática a una organización con procesos totalmente manuales.

Los casos concretos en que se presenta esta interacción entre estructuras y sistemas para que se desarrollen programas coordinados son los siguientes:

En primer lugar, es fundamental para configurar sistemas de información administrativos, tener una idea acabada de la estructura en que los mismos se asientan. Los sistemas se proyectan pensando que deben llevar la información hasta los centros decisorios aportando los datos pertinentes acerca del desarrollo de las operaciones, para permitirles tomar las decisiones oportunas y basadas en información confiable. Entonces, a través del organigrama, herramienta del análisis de estructuras, se convierte en el elemento hábil para mostrarle al analista de sistemas donde están ubicados los centros de poder con capacidad para decidir, facilitando de esta manera el diseño de los sistemas administrativos.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la división estructural de funciones, se puede dotar de seguridad al movimiento de los bienes y control de las erogaciones, temas incluidos dentro del diseño de sistemas. En efecto, dentro de las tareas del análisis de sistemas hay que tener en cuenta los problemas de control interno que se pueden originar en una inadecuada asignación de funciones. Por ejemplo: desde el punto de vista estructural, es posible asignar las tareas de recepción y custodia de las mercaderías a un mismo responsable. Sin embargo, desde el punto de vista del diseño de procedimientos administrativos, es un principio elemental de control interno, separar ambas funciones de recepción y custodia, asignándolas a diferentes responsables.

En tercer lugar, para poder implementar sistemas es imprescindible contar con una estructura que cumpla las tareas previstas al diseñar el mismo. La labor del analista es una típica tarea de asesoramiento, no puede ni debe asumir funciones de línea ni autoridad jerárquica sobre las personas que van a implantar y operar los sistemas. Por ello siempre deben formularse las instrucciones y sugerencias a través de los mandos naturales, previstos en la estructura vigente, y a través de ellos lograr que los sistemas diseñados se pongan en funcionamiento. Si en la estructura no está claramente asignada la autoridad o los responsables no asumen plenamente las funciones asignadas y el analista pretende



actuar como autoridad y ejercer el mando de línea, difícilmente los resultados que obtenga sean satisfactorios.

También hay que tener presente en esta interrelación de la división metodológica del estudio de la organización en estructura y sistemas, que la implantación de sistemas nuevos lleva en el proceso de implementación a que se presenten dos problemas típicos: Uno de ellos surge del convencimiento que suelen tener los expertos en sistemas que los puestos de trabajo en una organización son cubiertos por hombres programados como máquinas, que cumplen al pie de la letra el Manual de instrucciones, preciso y detallado que permitirá que el sistema funcione eficientemente por sí mismo. Y que si presenta algún problema, este hombre pedirá ayuda al analista, que inmediatamente resolverá los pocos problemas que se presenten y todo funcionará sobre rieles. Esta imagen ideal, choca con la realidad que cada empleado es un ser humano con voluntad propia, motivaciones y presiones diversas que afectan su desempeño laboral. En el trabajo diario se requiere permanentemente asistencia de los jefes y demás partícipes del circuito diseñado para que este funcione y se vayan resolviendo las situaciones de excepción no contempladas en el Manual. Los supervisores cumplen un papel fundamental como instructores y controladores del cumplimiento de las pautas previstas.

El segundo problema es aquella postura de que para poder poner en marcha un sistema, se necesitan personas responsables a quienes asignar las tareas previstas. O sea que para implantar un sistema se requiere crear toda una estructura específica para operar el nuevo sistema, sin que se integre a la dotación que existía anteriormente. Sin que se encare el tema estructural íntegramente, se crean puestos nuevos para operar el nuevo sistema, montando toda una superestructura que se monta sobre la anterior. Esto presenta la ventaja que al no tener que vencer ninguna resistencia al cambio, la implantación se facilita, sin dudas que resulta ineficiente al aumentar los costos de operación. Esta falta de integración entre el enfoque de sistema y el diseño de nuevas estructuras lleva a duplicar tareas y desequilibrar las cargas de trabajo entre sectores.

Un programa racional debe contemplar las funciones exigidas por el nuevo sistema y las que deben subsistir sin cambios del anterior sistema y redistribuirlas en forma equilibrada entre los sectores que de deban reordenar después de producidos los cambios.

Generalmente cuando se desarrollan nuevos sistemas o procedimientos administrativos, se parte de una estructura existente, pero luego, como consecuencia del análisis, el nuevo sistema puede requerir cambios, que modifiquen no sólo la distribución funcional entre sectores, (El Qué Hacer); sino también en el contenido, (El Cómo Hacer). Estos cambios pueden repercutir en las cargas de las tareas de los distintos puestos que deban ejecutarlas. Por lo tanto el analista no puede dejar de plantear un nuevo esquema para la Estructura que permita restablecer el equilibrio estructural y funcional deseado, (Especialización, Alcance del Control, Cobertura de las Funciones, etc.), que fue afectado por el nuevo sistema que se pretende implantar.

2. Requisitos del Diseño. Pautas de Control Interno

Un sistema administrativo debe atender simultáneamente la ejecución de las actividades en función de objetivos y debe asegurar el flujo de información para toma de decisiones y para control de tales actividades. Pero lograr esto, el sistema debe cumplir con una serie de requisitos, a saber: *efectividad, eficiencia, calidad o creación de valor*. Estos criterios aparecieron según se dio la evolución de la teoría de una "buena administración". Los mismos ya fueron impulsados por el pensamiento clásico, afianzándose a partir de la década del '50 los conceptos de *calidad* primero en el Management japonés y luego en los



años '80 en el Occidente, apareciendo además los conceptos de *excelencia* y *creación de valor*.

Efectividad

Para algunos autores el término "efectividad" no se diferencia de "eficiencia"; otros, en cambio, consideran que el concepto de efectividad es suficientemente amplio como para incluir al de "eficiencia". **Acá distinguiremos ambos términos, utilizando la definición que les da Peter Drucker, según el cual *efectividad o eficacia* es hacer las cosas que se deben hacer (enfoque del logro de objetivos), *eficiencia* es hacer las cosas bien (enfoque del uso de recursos).**

Qué significa para Drucker "hacer las cosas que se deben hacer"? Lo que una empresa tiene que hacer es fabricar un producto o prestar un servicio que la sociedad esté demandando. El objetivo de la organización, afirma el mismo autor, siempre está afuera, en los requerimientos y necesidades del cliente; de lo contrario, nadie pagará por el producto o servicio y la organización no podrá subsistir: la Efectividad es el fundamento del éxito. De vender dependen los Ingresos, y sin Ingresos ninguna empresa puede sobrevivir. Luego, para lograr que se "hagan las cosas que se deben hacer" y no otras; el sistema administrativo debe hacer posible que se interrelacionen los distintos sectores de manera que Las tareas se realicen en tiempo y forma.

La efectividad también está relacionada con el logro de objetivos, pero para poder tenerlos como referencia del desempeño, deben poder "operativizarse", es decir poder traducirlos a metas cuantificables.

La concreción de estas metas depende de los recursos necesarios, (tecnológicos, financieros y humanos), y de la forma en que se hagan las actividades necesarias para alcanzarlas. Esto es lo que debe ser tenido en cuenta al momento de diseñar los "sistemas administrativos"

Eficiencia

Además de hacer las cosas que se deben hacer, hay que hacerlas bien, correctamente, utilizando de la mejor manera posible los recursos que se apliquen a la producción de un bien o a la prestación de un servicio. (Todos los costos directos: materias primas, mano de obra, y los costos indirectos: gastos financieros y gastos de administración, por ejemplo). Una consecuencia de la Eficiencia, es la *Productividad*, es decir la relación entre cantidad producida por unidad de tiempo, (a mayor eficiencia, mayor productividad).

Otro factor importante a la hora de hablar de *eficiencia* en los sistemas administrativos, lo constituye el "*costo de la Información*", ya que es asombrosa la cantidad de documentos, registros, informes, archivos, etc. que se generan y se usan en una empresa. **El sistema administrativo será más *eficiente* cuando en su diseño se contemple realizar las tareas en el menor tiempo, y al menor costo, utilizando para ello procedimientos más simples, con menos pasos para su ejecución, utilizando además todos los medios electrónicos disponibles, permitiendo minimizar los costos administrativos.**

Hasta los años '60 *eficiencia* era la maximización de la ecuación *costo/beneficio*. Luego cuando se toma conciencia que los recursos naturales son finitos y que además de los costos económicos existen los "costos sociales", este criterio de eficiencia fue criticado por tener sólo en cuenta los costos económicos y no los "costos sociales", (Polución del medio ambiente, uso irracional de los recursos naturales no renovables, etc.).

Calidad

El concepto clásico asociado a la inspección de los productos al finalizar el proceso de fabricación, cambió drásticamente en 1.959, cuando los trabajos de Edward Deming, que



desarrolló su teoría de la calidad o de la “mejora continua” en Japón, junto a colaboradores de ése país, y que tuvieron un gran impacto en la reconstrucción del Japón en la post-guerra, trasladando estos conceptos al Occidente en los años '80. El concepto de calidad no es fácil de definir, en general puede asociarse a la apreciación sobre que una cosa u producto es mejor que otro, sólo que en Administración esta evaluación se realiza sobre las especificaciones técnicas del producto o servicio, y a su vez con aspectos como consistencia, duración y confiabilidad, entre otros.

La mejora de la calidad o la “*mejora continua*”, suponen un proceso ininterrumpido, destinado a elevar los estándares y las especificaciones cada vez más altas en todas las áreas de la empresa, reconociendo que la relación entra la calidad y la satisfacción del cliente, va más allá del cumplimiento de las especificaciones técnicas del producto o servicio, surgiendo así el concepto de “*calidad total*”, asociado a la excelencia empresarial como la búsqueda continua del óptimo para lograr la calidad suprema.

Creación de valor

Lo que cuenta finalmente, no es la apreciación de la empresa sobre si su producto o servicio ha conseguido o no el óptimo deseado. Lo importante es la *percepción del cliente* sobre la calidad del producto o servicio puesto a su disposición.

Por eso, se ha acuñado el término *creación de valor* para indicar que lo importante es detectar primero las necesidades y deseos del cliente como base del diseño de los productos y servicios; el mecanismo parece simple, pero ¿cuántas empresas son capaces de enfrentar un mercado en constante cambio? El consumidor toma sus decisiones de acuerdo con el valor de lo que recibe, incluyendo desde los atributos físicos y simbólicos del producto o servicios hasta el servicio de posventa, en comparación con el precio que paga.

En consecuencia, crearemos valor aumentando el *beneficio que percibe el cliente* (mejor calidad, nuevos accesorios, compra por Internet, financiación, entrega más rápida, servicio de posventa, etc.) o *disminuyendo el precio*. Por lo tanto, podrían darse distintas situaciones: agregar un beneficio sin variar el precio o haciéndolo en una proporción menor al beneficio agregado; mantener el beneficio pero reducir el precio o, lo que sería la situación más deseable, aumentar el beneficio y, en forma simultánea, reducir el precio.

Establecido lo que es valioso para el cliente e incorporado al diseño y a las especificaciones del producto o servicio, luego vendrán la promoción de esas cualidades, el control que asegure la calidad y, por último, la certeza de que se está haciendo lo correcto.

Para Michel Porter una de las fuentes de la ventaja competitiva es la forma en que las empresas organizan y llevan a cabo actividades discretas. Las empresas generan valor para sus clientes a través de una serie de actividades como vender, diseñar nuevos productos o brindar servicios de posventa.

Según este autor, la cadena de valor incluye las actividades que exigen coordinación; así, por ejemplo, las entregas a tiempo requieren que tanto Fabricación como Distribución y otras funciones de apoyo trabajen en forma sincronizada. La adecuada coordinación reduce costos, permite un mejor control y sustituye actividades innecesarias o ineficientes.

Esta visión se dirige a los procesos. Según Michael Hammer las organizaciones tienen que orientarse a los procesos porque crean mayor valor para el cliente, más crecimiento y más trabajo. A los procesos hay que rediseñarlos cuidadosamente, medirlos con precisión, y hay que lograr que todos los que participan de ellos comprendan que deben hacer su trabajo



pensando en el proceso total. El cliente es quien define el proceso, y la idea central de un proceso es unir las tareas o actividades individuales en torno al logro de mayor valor. Por último, hay que recordar que la cadena de valor de una organización forma parte de un sistema mayor que incluye a los proveedores, que aportan los insumos, y a los distribuidores, que acercan el producto al consumidor final. En un mercado global, cada vez más competitivo, los empresarios deben concentrarse en la cadena económica completa, sus costos, y trabajarlos con los demás miembros de dicha cadena, a fin de reducirlos y maximizar la calidad y el servicio final: La creación de valor para los clientes, dependerá de la cadena de valor total.

Transparencia

Luego de los escándalos relacionados con casos de corrupción entre empresas y el Estado, con productos contaminados o con prácticas discriminatorias respecto del personal, el tema de la ética deja de ser una preocupación exclusiva de los filósofos y pasa a tener actualidad para la administración y para la opinión pública en general. Se crean cátedras de "Ética de los negocios" y el tema aparece frecuentemente en artículos y libros.

En tal sentido, es frecuente la incursión del periodismo y de empresarios en el tema, aun cuando lamentablemente el análisis suele ser superficial y, a veces, engañoso. Se confunde, por ejemplo, la responsabilidad social de la empresa con el patrocinio de actividades culturales o de carácter benéfico.

La ética empresarial no se ocupa sólo de la resolución de ciertos problemas puntuales, sino también de la manera de conducirse de conformidad con ciertos valores. La meta de la actividad empresarial es satisfacer necesidades sociales produciendo bienes y servicios de calidad; los administradores deben promover internamente pautas de comportamiento que aseguren no sólo el beneficio de los accionistas, sino también las buenas relaciones con los clientes, los proveedores, los empleados y la sociedad donde se inserta la empresa.

Pero, ¿cómo llevar a la práctica este propósito? Muchas empresas tratan de impulsar programas de ética a partir del establecimiento de códigos de entrenamiento, destacando aspiraciones que aunque no son legalmente exigibles, son moralmente deseables, p. ej.: juego limpio con proveedores, relaciones honestas con clientes, no discriminación entre empleados, etc. etc.

Los sistemas administrativos y de información deben actuar como soporte y refuerzo de estos valores establecidos y servir para su control efectivo por parte de todos los participantes, es decir, deben ayudar a dar transparencia a las operaciones de la empresa. Esto se basa en el libre acceso a la información sobre cuestiones sensibles, como: el proceso de compras, registros de proveedores, controles de calidad, ambientales, promoción del personal, escalas de remuneraciones, etc.

En el ámbito del Sector Público, donde es tan común el problema de la corrupción, la transparencia se convierte en una cuestión sustantiva. La mayor transparencia y el más fácil acceso a la información para todos los ciudadanos y las empresas permitirá una mejor competencia, mejores precios para el Estado e introducirá barreras para el capricho o la discrecionalidad del funcionario de turno.

Pautas de Control Interno



En los niveles técnicos y operativos de las Organizaciones las decisiones que se toman son repetitivas, y por ello, programables mediante el establecimiento de sistemas administrativos, rutinas operativas, o simplemente hábitos sobre cómo hacer las cosas.

En los niveles de conducción, si consideramos sólo las decisiones no programadas, recurriríamos al criterio y la intuición del ejecutivo. Pero también los ejecutivos participan de procesos de decisión programada, mediante autorizaciones, firmas y tratamiento de excepciones.

Si pasamos de esta consideración general al concepto de *control interno*, veremos que, en el uso profesional corriente, se encuentra asociado con la especialidad contable y de auditoría, pero necesariamente está integrado en el marco más amplio de la Administración, ya que la Contabilidad es una de las primeras metodologías aplicadas para la buena administración de los negocios.

Desde el punto de vista más amplio de la Administración, utilizamos la siguiente definición de “**control interno**”:

Sistema coordinado de reglas y procedimientos que sirven como marco de referencia a las decisiones atendiendo a los objetivos y valores de la organización y procurando obtener específicamente tres objetivos: la eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información y la protección del patrimonio.

La **eficiencia operativa**, como vimos al referirnos a los requisitos del diseño, tal vez sea el objetivo más amplio de los tres; si pensamos en la eficiencia en el sentido de **elegir la alternativa que produzca el mejor resultado con una cantidad de recursos dados, no podríamos dissociarla de la información requerida para tomar la decisión y efectuar la medición de los recursos a utilizar.** Por otra parte, si no se protegen los bienes comprometidos en la operación, se hace mal uso de los recursos y se pone en peligro la concreción de dicha operación.

Para la auditoría, **la confiabilidad de la información** es la exactitud y la veracidad de los datos consignados en la contabilidad. Eso es cierto, pero también es necesario que la información cumpla además con los requisitos de *Claridad, Relevancia, Oportunidad y Pertinencia*. Sin dejar de lado la relación entre los costos para obtenerla y la utilidad que proporcione su uso.

Por último, en relación al objetivo del sistema de control interno, de lograr **la protección del patrimonio**, debemos mencionar aquí que lo que se pretende es proteger a los fondos líquidos, las mercaderías, los bienes de uso, las cuentas a cobrar, y demás bienes incluidos en las operaciones de la empresa. Por lo tanto hay que disponer de procedimientos e información para resguardar esos Activos de la Organización, además de los otros bienes intangibles como ser el prestigio institucional, el conocimiento y la creatividad del personal de la empresa, el “Know-how” tecnológico, la clientela, y otros que no necesariamente están representados en la contabilidad y los inventarios de las empresas.

Pautas o Normas generales y particulares

Los requerimientos generales de control interno a ser tenidos en cuenta para el diseño de los sistemas administrativos son:

-**Separación de Funciones:** cuando las operaciones se realizan con la intervención de varias personas o sectores, hay que establecer controles por “oposición de intereses”.



Donde cada integrante del proceso, controla la documentación, información y valores, que le son entregados por el integrante precedente en dicho proceso. Este tipo de control es uno de los pilares del sistema de Control Interno, el que se analizará en más detalle en el tema 10 de este Curso: El Control.

-Asignación de responsabilidades: establecer claramente las funciones y las atribuciones de cada puesto de trabajo y áreas funcionales de la estructura organizativa de una empresa, evita que se generen conflictos internos por existir zonas de indefinición o “zonas de nadie”; es decir que existan funciones y tareas que, o se la adjudican varios como propias o directamente nadie se hace cargo de las mismas. A este fin contribuyen los Organigramas y Manuales de Organización que ya ha sido debidamente estudiados en los temas 4 y 5 de este Curso.

-Niveles de autorización: los niveles de poder o atribuciones para autorizar determinadas operaciones o erogaciones, según su tipo y montos, dentro de una organización también deben estar claramente definidos y asignados a personas que tengan la capacidad para llevarlos a cabo. A ello contribuyen también las descripciones de cargos y los manuales de procedimientos.

-Seguridad en el manejo de los Activos: deben establecerse normas para definir claramente a los responsables del depósito y custodia de los bienes. Para ello se aplican varios medios: centralizar el manejo en una sola persona o sector; acortar los pasos durante los cuales los bienes pueden quedar expuestos a sustracciones, deterioros, etc. También se establecen de manera clara los documentos y formularios a utilizar de donde surja de quién es la responsabilidad por la custodia y preservación de los mismos.

-Diseño de formularios, registros y archivos: los soportes de la información, deben estar diseñados de manera tal que la información contenida en ellos se presente de manera clara y precisa, con la debida constancia de los responsables intervinientes. Lo mismo para los registros y archivos, sumado a la facilidad para acceder y consultar.

-Control de formularios y comprobantes: los mismos deben estar pre-numerados o numerados automáticamente por un sistema seguro, de una manera inviolable, para facilitar su precisa identificación, dificultar su sustitución y/o adulteración. También para tener un control adecuado de los que han sido emitidos o anulados.

- Integridad de la información: la confiabilidad de la información como objetivo de un sistema de control interno, se ve facilitada por la utilización de sistemas informáticos, que automatizan la captura de los datos, la utilización de bases de datos compartidas por varios usuarios, de donde se pueden obtener desde los distintos sectores la información necesaria para realizar sus tareas y el control de gestión de las mismas. Adicionalmente se exigirá que estos registros estén de acuerdo a las disposiciones legales y a los principios contables vigentes.

3. El impacto del cambio tecnológico

Actualmente podemos ver en las Organizaciones que los avances producidos en las tecnologías de generación y manejo de la información y las comunicaciones, requieren nuevas destrezas personales, diferentes soportes tecnológicos y el diseño de distintos circuitos para la toma de decisiones y el control. Influyendo de manera decisiva sobre las formas de realizar las tareas, sobre la creación y uso de la información y por supuesto, sobre las personas, sus funciones y los conocimientos requeridos para ejercerlas.

Sin el grado de desarrollo actual de la informática no existirían las redes de datos, los sistemas interactivos, el comercio electrónico, las oficinas y aulas virtuales, ni los mercados financieros globalizados, modificando nociones básicas como el tiempo y la distancia.



La tecnología disponible permite construir sistemas cada vez mayores y produce cambios en la organización, a través de las redes y las comunicaciones, que están prácticamente reinventando a la administración en términos de las relaciones horizontales, los cargos ampliados, la mayor conectividad entre las áreas funcionales dentro de la organización y con sus clientes y proveedores; en la dimensión temporal de los procesos administrativos; en la descentralización del conocimiento y la toma de decisiones; y por lo tanto del poder, lo que requiere a su vez de nuevas estructuras administrativas y organizativas

La tecnología informática tiene una enorme capacidad de romper con las reglas que limitaban las maneras de llevar a cabo el trabajo y de allí la importancia para las empresas que buscan desarrollar ventajas competitivas. Entre las tecnologías más relevantes respecto a los cambios en la realización del trabajo dentro de las organizaciones, se pueden mencionar a: las bases de datos compartidas, los sistemas expertos, las redes de telecomunicaciones, los computadores portátiles en todas sus formas, las tecnologías de rastreo y de identificación automática, los instrumentos de apoyo a la toma de decisiones y las computadoras de alto rendimiento. Estos ejemplos de los avances de la tecnología, junto con el abaratamiento progresivo de equipos y programas impactan profundamente en los procesos de los negocios y en los sistemas administrativos que los soportan.

En general la informatización de los sistemas administrativos está asociada a:

- Operaciones más rápidas y ejecutadas de manera simultánea.
- Mayor capacidad de archivo de información y mayor facilidad de acceso a los mismos.
- Eliminación de formularios y demás soportes físicos de la información.
- Mayor transmisión de datos entre los distintos procesos y entre las organizaciones.
- Controles automáticos de las actividades, respecto a los estándares.
- Redistribución de la carga del trabajo dentro de la Organización.
- Apoyo a los empleados en la ejecución de sus tareas cotidianas.
- Mayor y mejor información apropiada y oportuna, para la toma de decisiones empresarias.

Por supuesto que las decisiones sobre la informatización de los procesos dentro de una organización deben tomarse satisfaciendo la ecuación costo-beneficio. Lo cual trae asociado la debida consideración de los costos del "Software", del "Hardware" y la complejidad de su implementación, frente a la velocidad en la aparición permanente de nuevas versiones.

Tampoco debe pensarse que Informatización es igual que automatización. Si se piensa que los problemas se solucionan invirtiendo más dinero en computadores, sin un adecuado diagnóstico y diseño previos, se puede caer en la trampa de informatizar procesos obsoletos y disfuncionales.

Otros de los temas en los que debe meditararse con la aparición de los cambios producidos con la utilización de las tecnologías de la información son:

- La aparición de nuevas funciones súper - especializadas dentro de las organizaciones, como el gerenciamiento de las redes de información, o la de los expertos en seguridad informática.
- La sobrecarga de información disponible en las bases de datos y las dificultades de acceso que imponen el diseño de nuevas herramientas de ayuda a los usuarios.
- El mayor tiempo requerido para enterarse de las nuevas tecnologías, comprenderlas y poder deducir sus usos potenciales para nuestra empresa u organización.

Las empresas que puedan visualizar el cambio tecnológico y sus aplicaciones antes que esa tecnología esté realmente disponible, son los que obtendrán ventajas significativas sobre sus competidores.



4. Diagramas y Manuales

Concepto

Los sistemas son, por definición, entes complejos. Describirlos y representarlos resulta difícil si no se emplean herramientas que, simplificando la forma de exponerlos, permitan ensamblar adecuadamente cada una de sus partes a los efectos de mostrarlos completos y en términos que resulten entendibles.

Las herramientas que reúnen las características de universalidad y simplicidad para representar esquemáticamente a los sistemas administrativos son los **Diagramas de procesos, flujogramas o cursogramas**.

Universalidad implica que la herramienta sirve para captar la totalidad del sistema, sin omitir sus ramificaciones, guiando al analista a cumplir su cometido.

La simplicidad supone que el diagrama permite representar al sistema de una forma tal que facilite su rápida comprensión.

Estos diagramas son "modelos" que representan esquemáticamente los sistemas administrativos que se encuentran en una organización.

Son útiles como elementos de exposición e imprescindibles para analizar las características de los sistemas administrativos, poner de manifiesto sus incongruencias y poder planificar sus modificaciones, de una manera integral, no fragmentaria, de manera de evitar nuevos problemas o incoherencias por falta de integración de esas propuestas en el conjunto.

Estos Diagramas de Proceso utilizan como unidad de exposición una porción determinada del sistema administrativo total, que se llama usualmente "Circuito"

Esta palabra se usa por analogía con las redes eléctricas. El circuito se concreta cuando, uniendo todos los puntos a los que debe llegar la información, se completa la conexión de los elementos necesaria para que un sistema funcione equilibradamente.

Este diagrama representa a la porción de un sistema administrativo no concentrada en un lugar o sector, sino fluyendo por todos los lugares o sectores por donde la información circula y ramifica, fijando los límites de su extensión en función de la conveniencia de quien está efectuando el análisis del circuito.

En estos gráficos se muestran perfectamente identificados:

- Los sectores, las personas y los equipos que actúan como receptores y/o productores de información.
- Los límites que el propio analista fijó para su sistema, basado en la conveniencia de interrelacionar las operaciones dentro del circuito.
- Los procesos a que son sometidos los datos, incluyendo las operaciones típicas, como clasificación y cálculo, sino también las de captación, transmisión, control y conservación de datos.
- Los soportes físicos donde la información se materializa y archiva.
- Una breve descripción que debe ilustrar acerca de los procesos que allí se representan gráficamente.

La complejidad de los cursogramas puede variar. Esta enumeración corresponde a los de mayor complejidad. Los más simplificados, sin perder la idea de representar un circuito íntegramente, no muestran los soportes físicos y/o las descripciones literales de referencia.

Limitaciones

Por definición en el diagrama de un circuito no se muestran todos los rasgos o detalles de un sistema.

En primer lugar no se considera el factor "Tiempo". No se consigna en ningún lugar cuánto tiempo demora un trámite; cuál es la rutina horaria de transferencia de datos, ni



cuál es el tiempo total que demora un trabajo, desde su inicio hasta su conclusión. Y en algunos casos este factor es crítico y puede determinar por sí mismo la ineficiencia de un sistema. Por ejemplo los procesos de liquidaciones de sueldos o el despacho de materiales perecederos.

En segundo lugar, no se puede ver en un gráfico de este tipo la “Carga de Trabajo” o sea la cantidad de veces que se repiten las operaciones o trabajos cuyo flujograma se está analizando.

En tercer lugar en un cursograma se identifican sectores o personas, pero no se establecen las relaciones de jerarquía entre ellos. Es por ello que de su análisis no se puede obtener la visión de la dotación de personal, su interrelación jerárquica y las funciones que corresponden a cada integrante de la empresa.

Por último el panorama que brinda un gráfico de este tipo es global, general, no se podrá pretender en base a los símbolos y descripciones sintéticas de un sistema administrativo, capacitar e instruir al personal o utilizarlos como base de programación de equipos.

Pretender emplear estos diagramas como herramienta única y generalizada constituye un error muy peligroso, ya que no puede pedirse a una herramienta más que lo que ella puede dar eficientemente.

Estas limitaciones enumeradas son suplidas en las tareas de análisis con la utilización de otras herramientas más específicas referidas a cada uno de los aspectos no contemplados en los cursogramas.

Estos gráficos son la columna vertebral del análisis, porque constituyen la representación integral completa de un sistema, pero cuando deben estudiarse otros problemas no incluidos en ellos, debe recurrirse a otras técnicas específicas, de acuerdo a las necesidades.

Es por ello que existen los “Cronogramas”, que indican los tiempos de proceso en cada sector y los horarios de transferencia de información, contemplando la variable “Tiempo”.

También se utilizan los diagramas de “Sistema” y de “Lógica” para llevar a delante un programa de incorporación de equipamiento electrónico o una definición de manejo de archivos o detalles lógicos precisos de descripción de procesos.

Se utilizan los “Organigramas” si se necesitan ubicar a las personas en sus departamentos y sus interrelaciones jerárquico-funcionales.

Finalmente, se utilizan los “Manuales de Procedimientos” para lograr que los sistemas proyectados se concreten a través de procesos de implementación detallando instrucciones y normas que en su conjunto forman este Manual, dirigido a las personas que deberán ejecutar las tareas tal como se han programado en los diagramas de procesos.

Función

Se utilizan para representar sistemas, a través de ellos localizar problemas, subsanarlos y funcionar más eficientemente. Son una herramienta al servicio del analista, constituyen un medio para lograr determinados fines. La finalidad última es lograr sistemas administrativos más eficaces y eficientes, siendo los diagramas de proceso por claridad, simplicidad y universalidad de exposición la herramienta más idónea para este tipo de trabajo.

Simplicidad en el sentido que permiten captar y analizar más rápidamente que cualquier descripción escrita.



Universalidad en el sentido que cumple una función integradora, conceptual y expositiva, permitiendo establecer la adecuada secuencia de un proceso principal y de todas sus ramificaciones.

Cuándo se utilizan

Existen diversas oportunidades a lo largo del proceso de toma de conocimiento y análisis de los sistemas administrativos en las que se los utilizan.

- En la etapa de Relevamiento, graficar un diagrama de la situación actual es imprescindible para determinar si no existen incoherencias en la información relevada, si no se omitieron datos, si los procesos están correctamente relevados en su totalidad, etc. Al ir integrando información recabada de diversas fuentes en un diagrama de este tipo es posible detectar errores de relevamiento. Al repreguntar, demostrando que las respuestas recibidas no fueron completas o satisfactorias, se logra un efecto psicológico en los empleados de línea demostrando que las técnicas empleadas en el análisis son efectivas.

- En la etapa de Diagnóstico, se los utiliza para detectar y marcar fallas de procedimiento, de control interno, y/o de información gerencial. Con su simple lectura se pueden claramente detectar: A) Sectores que quedan al margen de recibir información necesaria. B) Sectores sobreinformados. C) Operaciones, archivos o controles innecesarios. D) Controles necesarios que no se realizan. E) Alternativas de circulación de información que permiten ahorrar tiempo o costos de procesamiento.

Una conveniente práctica de análisis es dar una participación activa en esta etapa al usuario, porque las críticas inteligentes, hechas por quienes ya conocen la situación actual, puede ahorrar mucho tiempo y también sirve para lograr el apoyo en la posterior implementación de los cambios, si se les dio participación en la discusión previa.

- En la etapa de Diseño o de proponer un nuevo sistema, también resulta útil el cursograma al analista, constituyéndose en un elemento ordenador y le evita omitir ramificaciones lógicas que el sistema en construcción le exija. Le permite trabajar con más seguridad para no omitir sectores ni procesos relacionados.

- También, llegado el momento de la Implementación facilita la redacción de las instrucciones para cada sector interviniente en el proceso rediseñado. Esto se hace siguiendo verticalmente cada columna, tornándose en una guía para no omitir ninguna norma que deba ser dictada para cada sector y en cada oportunidad que le toque intervenir. El conjunto de estas "instrucciones" así redactadas, formará lo que se conoce como "Manual de Procedimientos" del sistema, el que conjuntamente con los diagramas actuales y propuestos, más las actas o anotaciones donde consten las opiniones, sugerencias y discusiones que se generaron en la etapa de diseño, formarán el Legajo del Sistema, que será conservado en el archivo de sistemas de la empresa, como antecedente, para cualquier revisión posterior o cualquier trabajo futuro sobre el tema.

Tipos

Según los sistemas que representan, los diagramas pueden ser actuales o propuestos. Es representativo de un sistema actual cuando recoge una realidad actual y la esquematiza, aportando seguridad acerca que no existen elementos de esa realidad que han sido dejados de lado, ya que lo buscado es usar el conocimiento de la realidad para mejorarla, introduciendo los cambios que sean necesarios. Es propuesto cuando plantea una situación ideal, para que el autor exponga su idea acerca del sistema que está construyendo, y que pueda seguir un esquema lógico en la tarea de normalización



e implantación del sistema futuro. Es también un elemento de exposición para comunicar ideas al cliente o gerencia general que debe aprobar lo propuesto y asimismo sirve como guía para todo el equipo de análisis, y programación eventualmente, en la posterior normalización e implementación.

Según los **detalles** existen infinitas maneras según el analista o equipo de ellos que se encuentre trabajando, sin embargo puede generalizarse diciendo que hay dos tipos básicos: Los cursogramas y los diagramas de encadenamiento sectorial.

El cursograma es el más completo en cuanto a elementos que se representan y los detalles ampliatorios. Además de los sectores y procesos se detallan los soportes de la información, (Formularios, archivos, etc.), además de mencionar los detalles del proceso que sean necesarios para obtener una visión amplia del sistema o proceso que se quiere representar. Es recomendable su utilización para el análisis de aquellos sistemas a los que deben introducirse modificaciones sin alterar la estructura general del mismo, donde adquiere suma importancia el conocimiento detallado del flujo de la información, para no aconsejar los cambios pasando por alto problemas específicos, que puedan hacer inadecuada su futura implantación.

El diagrama de encadenamiento sectorial es más simplificado que el cursograma, sólo se grafican sectores y procesos, con breves comentarios. No se detallan los soportes de información ni los controles, archivos o detalles analíticos de las operaciones. Se utilizan cuando en la etapa de diagnóstico se ha establecido como posible o necesaria una modificación total o reemplazo del sistema o procesos actuales. En esos casos, avanzar en el análisis de los detalles del proceso actual que va a ser reemplazado o cambiado totalmente, representa una pérdida de tiempo y un innecesario esfuerzo.

Entonces se utilizan estos diagramas de encadenamiento sectorial para resaltar los sectores involucrados, la secuencia del proceso y el flujo de la información. Se avalúa la posibilidad del cambio y si se acuerda, directamente se recomienda el cambio estructural. Si el mismo es aceptado, será pertinente idear en su totalidad un nuevo sistema, diferente del vigente, con sectores, procesos y soportes de información que no existían. Ahí sí el modelo del nuevo sistema será un cursograma detallado, porque para implementarlo será necesario analizar hasta el más mínimo detalle el fluir de la información que se haya propuesto.

Los Cursogramas o cualquiera de las otras denominaciones usualmente empleadas y sobre los cuales no existen aceptación uniforme, están compuestos por dos elementos fundamentales:

- a) Los símbolos convencionales que se utilizan para caracterizar las diferentes acciones que es posible efectuar con relación a la información que fluye sobre el circuito (escribirla, controlarla, registrarla, etc.) y
- b) La forma de representación y disposición de esos símbolos, forma que da lugar a toda una técnica de diagramación.

Técnicas de elaboración



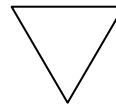
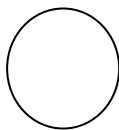
Símbolos

Los símbolos empleados para la confección de los cursogramas son meramente convencionales, es decir, adoptado por acuerdo entre los especialistas. Sin embargo, sobre muchos de ellos existen un gran margen de duda, por la existencia de dos o más distintos utilizados para indicar una misma acción. A los efectos de unificar criterios, aún cuando más no sea con relación a los diagramas que se presentan, clasificaremos los símbolos en dos grupos fundamentales:

A. Símbolos Básicos

Denominaremos así aquellos símbolos primarios, de los cuales se derivan los complementarios. Sobre los símbolos básicos existe un relativo acuerdo, fundado en la nomenclatura de ASME (American Society of Mechanical Engineers), que consagra los siguientes:

Operación	Inspección (Control)	Depósito (Archivo Provisorio)	Demora
------------------	-----------------------------	--------------------------------------	---------------



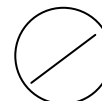
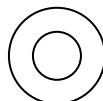
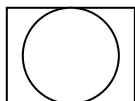
B. Símbolos Complementarios

Trabajar con un número tan reducido de símbolos origina inconvenientes, pues es necesario emplear literatura que aclare el significado de las múltiples **“operaciones”**, **“controles”**, etc.

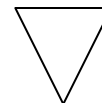
Es por ello que cada analista ha desarrollado, sobre la base de esos símbolos básicos, una nomenclatura particular, cuya validez no puede discutirse, siempre y cuando acompañe cada diagrama que realice con una tabla de los símbolos que emplea.

En los diagramas incluidos, la nomenclatura propia de símbolos complementarios empleada es la siguiente:

Operación y Control	Emisión de Formulario	Registro	Decisión – Firma
----------------------------	------------------------------	-----------------	-------------------------



Distribución de Formulario	Dstrucción de Formularios	Archivo Definitivo
-----------------------------------	----------------------------------	---------------------------










D

Técnicas de diagramación:

La forma en que los símbolos se distribuyen para lograr un diagrama coherente, y para sea de fácil comprensión por parte de especialistas y legos, constituye la base de una técnica de diagramación. Las normas que hacen a esa técnica se encuentran aún en formación, no existiendo, por lo tanto, reglas precisas de aceptación uniforme. Sin embargo, y por entender que resulta importante una concordancia de ideas, trataremos de anunciar ciertos principios, que sin llegar a ser uniformes, tienen en los prácticos de la Organización una relativa difusión.

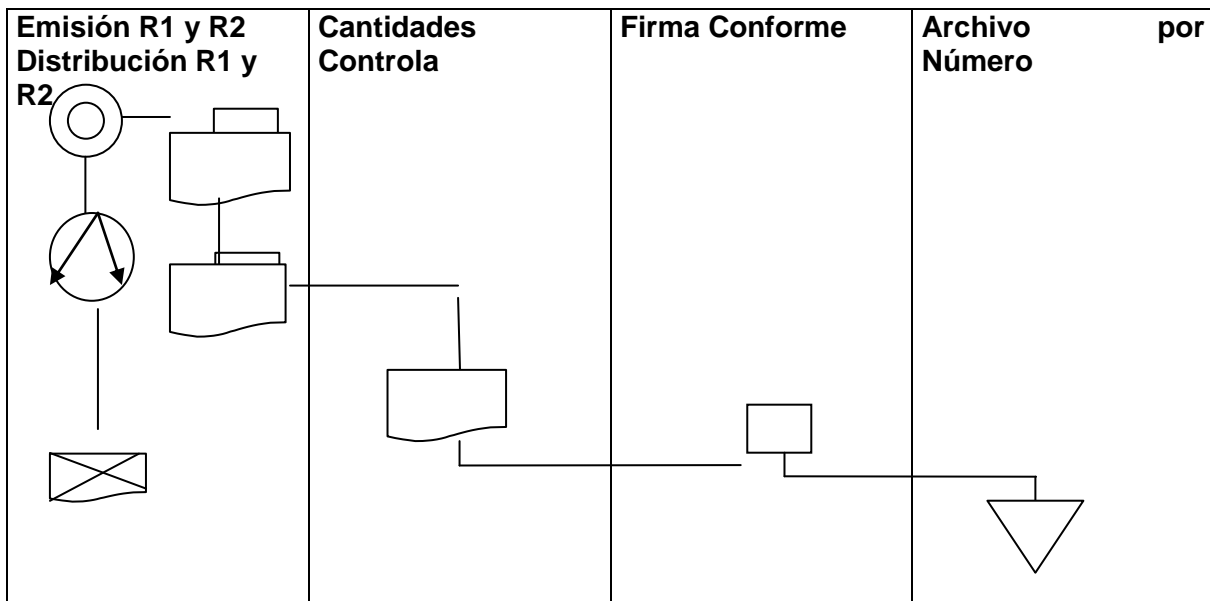
Los diagramas de Procesos adoptan diversas formas, según la naturaleza e índole del circuito que vamos a representar. Básicamente encontramos:

I. Diagramas donde se indican únicamente los símbolos de los procesos, con la explicación al margen de las características de cada uno de ellos. Estos diagramas son útiles para seguir a una copia de un formulario o comunicación, pero se complican cuando se diversifican las copias de informaciones.

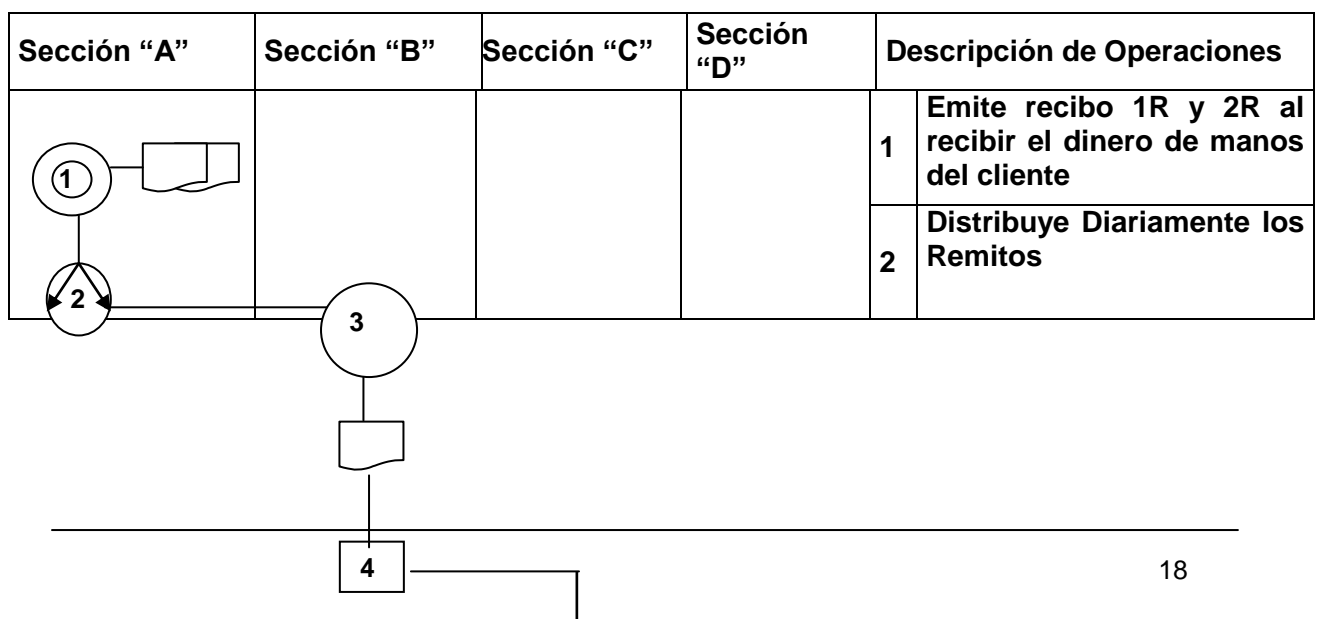
SEC. "A"	SEC. "B"	SEC. "C"	SEC. "D"	SEC. "E"	DESCRIPCION DE OPERACIONES	
1 					1	
2 					2	
	3 				3	
				4 	4	
5 					5	

II. Diagramas donde se indican, además de los símbolos, los formularios y registros que se movilizan, pero sin detallar en el margen las características de los procesos. Estos diagramas son útiles para organizaciones de mediana dimensión, donde la seccionalización no es muy amplia, siendo posible hacer aclaraciones del proceso dentro mismo del espacio que corresponde a la sección, área o departamento funcional interviniente en el proceso.

SECCIÓN "A"	SECCION "B"	SECCION "C"	SECCION "D"
-------------	-------------	-------------	-------------



III. Diagramas donde se grafican los símbolos de los procesos, los formularios y los registros involucrados y se detallan al margen las características de cada uno de ellos. Estos diagramas, por cierto, son los más completos, se utilizan generalmente para el análisis de circuitos complejos o en empresas u organizaciones cuyo tamaño hace que la seccionalización, departamentalización o segmentación de su estructura esté muy difundida.





				3	Controla la cantidad con los registrados
				4	Distribuye R1 luego del control
				5	Firma el conforme por recepción del dinero
				6	Archivo en bibloratos caratulados como "Recibos Emitidos"

Concepto de Manual de Procedimientos

Es un conjunto de normas reunidas en un cuerpo orgánico, que explica en forma literal el desarrollo de los procesos administrativos.

La redacción está dirigida a precisar: a) cómo se ejecutan los procesos y controles; b) quiénes son los encargados de efectuarlos; c) cuándo deben ser realizados; d) los soportes de información que intervienen y cómo deben ser completados; e) qué tipo de información y cómo y dónde se conserva para ser utilizada por los miembros de la organización.

Los manuales se confeccionarán siguiendo la lógica utilizada para fragmentar los sistemas. **Existirá un MANUAL por cada rutina administrativa**, y dentro de él se encontrará un **capítulo** dedicado a la intervención de cada **sector** en esa rutina. Es decir, que el principio que guía la reunión de las instrucciones es la **rutina** o el **proceso**, más que el sector. Habrá **diversos capítulos** que se referirán al **mismo sector**, y que se integrarán en los manuales de las diferentes rutinas en que interviene el mismo.

Para redactar el **MANUAL** se utiliza como guía y elemento de ordenamiento el **DIAGRAMA DE PROCESO PROPUESTO**. Partiendo de él se conocerán los capítulos del MANUAL, a razón de uno por cada columna del DIAGRAMA.

A su vez en la redacción se tendrán en cuenta las intervenciones diagramadas en el gráfico, las que deberán ser convenientemente **ampliadas y complementadas** con informaciones no incluidas en el DIAGRAMA DE PROCESO (horarios de inicio y fin, carga de trabajo, tiempo total programado que debe dedicarse a cada tarea, etc. etc.).

Funciones

Los manuales de procedimiento cumplen las siguientes funciones: a) Trasmiten a los responsables las normas establecidas, b) Sirven de guía para poder explicar a los responsables los lineamientos del procedimiento a implementar. c) Constituyen una fuente de consulta para resolver situaciones específicas, d) Permiten una mayor flexibilidad en la distribución del personal; es posible la rotación basada en el conocimiento que brindan los manuales, e) Facilitan la capacitación del personal que se incorpora, al que se le proporcionará el manual como medio de introducción a su período de entrenamiento, f) Constituyen un elemento de referencia que proporciona la versión oficial de la compañía. Ello evita controversias, clarifica responsabilidades, facilita la delegación y establece las bases para eliminar la improvisación y el error, g) Sientan la base para la solución uniforme



de situaciones similares, evitando la incoherencia, h) Establecen una versión escrita que sirve para conocimiento de la evolución de los procedimientos en la organización.

La eficacia de un MANUAL para cumplir las funciones antes enunciadas depende de la técnica de redacción empleada y de la precisión de los conceptos incluidos.

Un MANUAL mal escrito o con definiciones incoherentes o erróneas es más inconveniente que la falta del mismo. Este comentario resulta pertinente para poder pasar a analizar las limitaciones de los MANUALES; el análisis de las mismas se efectuará partiendo del supuesto que no existen problemas de confección y que lo que se cuestiona es el proceso de manualización en sí.

Limitaciones

Dos son las principales críticas que se le hacen a los manuales: que no son utilizados en la práctica por el personal y que, por su rigidez, usualmente están siempre desactualizados.

La primera crítica es una limitación fundamental, pues si no son utilizados por aquellos a que están dirigidos, carecen totalmente de utilidad. La experiencia del autor es que la crítica muchas veces es válida; sin embargo, más que a los manuales en sí, la misma debe dirigirse a su forma de redacción e implementación. Un MANUAL no es un libro que pueda ser distribuido y deba ser leído por los usuarios: su lectura es tediosa e imposible de memorizar.

La implementación supone una explicación de los procedimientos efectuada por el analista a los empleados, en lo posible, directamente en la ejecución de procesos reales. Esa explicación se hará correlacionando la acción con los puntos del MANUAL donde se explica la misma; posteriormente se deja al empleado el MANUAL como elemento de consulta y el analista queda en un segundo plano, para atender consultas de excepción. En aquellos programas donde se siguió la metodología descrita, los MANUALES resultaron útiles y fueron asiduamente empleados como consulta y medio de capacitación.

Con relación a la actualización, la misma puede lograrse de varias formas: la primera, colocando en el mismo manual la fecha de confección y la de actualización, y desarrollando una labor orgánica de emisión y revisión de normas.

La segunda, estableciendo que los programas de auditoría operativa contemplen la revisión, en un programa anual, de todos los MANUALES, efectuando las modificaciones y agregados que fueran necesarios, y la tercera, previendo en la redacción los posibles cambios, haciendo instrucciones modulares de corta extensión, que podrán ser intercambiadas en caso de modificarse la rutina. Si se complementa esta técnica con la encuadernación en hojas movibles, la flexibilidad que se logra supera la crítica de falta de actualización. Las modificaciones se incorporarán toda vez que el sector usuario, el área de auditoría o el hombre de sistemas detecten los cambios.

Técnica de redacción

La redacción de manuales de procedimiento tiene tres aspectos que deben ser considerados: a) La estructura general del MANUAL, b) La estructura particular de cada una de las instrucciones que lo componen, c) La metodología aplicada en la redacción.

En cualquiera de los aspectos mencionados no existen normas generales, ni pautas aceptadas por la doctrina. Las opiniones vertidas son personales del autor y responden a la experiencia vivida en circunstancias en que los MANUALES resultaron útiles para la implementación de sistemas.

Con relación a la **Estructura General** del Manual, se pueden preparar manuales para **sistemas completos** o para **rutinas específicas**. Por ejemplo, preparar un MANUAL DE COBRANZAS (Sistema) o un MANUAL DE COBRANZAS POR COBRADORES (Rutina).



Resultan más prácticos, tanto para la confección, como la distribución y utilización por los usuarios, los MANUALES redactados por Rutinas específicas.

En lo que respecta al Índice General del MANUAL, podemos sintetizarlo de la siguiente forma:

- 1) Capítulo introductorio: se hace una descripción general del proceso y se ubica al lector en los capítulos que componen el MANUAL y en los objetivos que justifican la rutina tal como se ha normalizado.
- 2) Diversos capítulos específicos, a razón de uno por cada sector, en donde se establecen las normas de procedimiento para cada uno de ellos.
- 3) Un apéndice donde se incluyen a razón de un ANEXO por formulario, el diseño de cada uno de los que intervienen en la Rutina, con una Instrucción o Guía de Llenado.
- 4) Un segundo apéndice, donde se incluye el diagrama de proceso propuesto, que sirve únicamente como elemento documental sin utilización práctica como norma de procedimiento.
- 5) Un índice que tiene doble entrada de acceso: orden de redacción y por tema. El índice por tema resulta fundamental pues los MANUALES no son leídos como libros de texto, sino consultados; como una guía telefónica. Por lo tanto, un buen índice que le proporcione al lector ocasional la posibilidad de acceder rápidamente al procedimiento que necesita para resolver su problema cotidiano, es tanto o más importante que la redacción del MANUAL en sí, en el éxito de su uso práctico.

Con relación a la **Estructura Particular** de las Instrucciones, éstas varían según se trate de normas de procedimiento **sectoriales** o normas de **llenado de formularios**.

Las primeras, normas de procedimiento sectoriales, tienen un encabezamiento en donde se indica: SISTEMA, RUTINA, SECTOR, OBJETO o CONTENIDO, FECHA EMISIÓN, FECHA DE REVISIÓN y RESPONSABLE DE EMISIÓN; y un CUERPO CENTRAL dividido en capítulos. Los capítulos que integran la instrucción son los siguientes:

- a) Un capítulo introductorio, que correlaciona la intervención del sector en la rutina; en este capítulo se efectúa breve reseña de la inserción de los procedimientos que se aplican en el sector dentro del contexto general del sistema.
- b) Capítulos específicos para cada una de las intervenciones que le competen al sector; la instrucción se prepara siguiendo el Diagrama de Proceso Proyectado, pero reuniendo las intervenciones de cada sector en una única instrucción.
- c) Existen, además, capítulos específicos que normalizan las diversas subrutinas que pueden presentarse ante procesos Bifurcados.

En ningún caso resulta recomendable preparar un MANUAL DE PROCEDIMIENTOS que siga el flujo del proceso, sin hacer cortes de separación por sector. El elemento integrador en el sistema lo constituye el Diagrama debiendo los MANUALES prepararse siguiendo la estructura sectorial. De esa forma se dirigen a cada área las instrucciones pertinentes, evitando los pesados y extensos Manuales donde localizar una norma resulte tan tedioso que nunca serán consultados.

En el caso de las normas de procedimientos que constituyen "Instrucciones para llenado de Formularios" también existe un ENCABEZAMIENTO y un CUERPO CENTRAL.



En el ENCABEZAMIENTO se indican: el SISTEMA, RUTINA, NOMBRE DEL FORMULARIO, FECHA DE EMISIÓN, FECHA DE REVISIÓN y RESPONSABLE DE EMISIÓN.

En el CUERPO CENTRAL existen tres capítulos esenciales: a) Sector que lo emite y de los que lo procesan y/o archivan, b) Cantidad de copias y distribución, c) Datos individuales que corresponde colocar en cada campo diseñado, con especificación del tipo de dato, oportunidad en que se completa, responsable por llenarlo, rangos o códigos válidos y tabla de códigos para conceptos tabulados, etcétera.

Con relación a la **forma de escribir** los MANUALES caben diversas posibilidades; la gama que se presenta va desde la instrucción telegráfica, sin tener ninguna explicación literaria, hasta el otro extremo, que asemeja un MANUAL a un libro de texto corriente.

La experiencia recogida aconseja tratar de seguir las siguientes pautas:

1) Emplear la menor cantidad de palabras en las explicaciones. Lo ideal es llegar casi a la simplicidad del mensaje telegráfico. Por Ejemplo:

Tema: Reposición Fondo Fijo:

- Se repone mediante cheque.
- Importe: comprobantes de gasto erogados.
- Fecha: cuando sea consumido 50% del Fondo Fijo.
- Documentación: Liquidación de Fondo Fijo y Orden de pago, con comprobantes de gasto.
- Imputación: Débito a la cuenta: "CONTROL FONDO FIJO".

2) Las instrucciones deben conservar una adecuada separación entre cada concepto, para permitir localizar rápidamente el tema buscado ante una necesidad de consulta. Por ejemplo, una instrucción que tiene varios sub puntos o temas, deberá remarcar con un título bien visible el tema, y separarlo de los otros mediante un blanco que sea equivalente, por lo menos, a cuatro líneas de escritura.

3) Los capítulos de cada instrucción se iniciarán en hojas independientes. Ello hará modular el MANUAL, permitiendo el recambio de alguna de las partes del mismo, sin afectarlo en su totalidad. Esto posibilitará que el MANUAL sea actualizado sin un gran trabajo de repetición de cosas que no han sufrido modificación.

4) Las instrucciones deben redactarse con precisión y en forma concisa. La precisión se refiere a que deben enumerarse todos los aspectos que deban ser normalizados, sin omitir ninguno. El tratamiento conciso implica que no debe abundarse en términos que transformen la instrucción en una obra literaria.

La redacción de ellas debe ajustarse a:

- Las instrucciones indican en todos los casos una acción. Dicha acción puede ser de tipo físico, decisorio o de información. En este último caso, el más frecuente, las acciones más comunes son: emitir, completar, verificar, archivar, recuperar de un archivo, trasladar, transcribir o eliminar soportes de información.
- Debe, por lo tanto, enunciarse en cada paso de la instrucción, que acción deberá desarrollarse, quién y cómo la ejecutará.



- Las acciones se cumplen sobre objetos o soportes de información. En todos los casos deben identificarse con propiedad los mismos, indicándose las copias que pudieran originarse, o en qué copias en particular se cumple la acción que compete a la instrucción.
- Debe complementarse el enunciado de la acción con una taxativa enumeración de los datos que serán operados. Únicamente este detalle se hará con los procesos de información, pues no es materia de la práctica de sistemas ocuparse del ordenamiento de los procesos físicos o de la forma en que se toman las decisiones. Aunque puede ser agregada esta información de manera complementaria para una mejor comprensión.
- Es decir, que si la acción fuera "completar un formulario", la instrucción no sería precisa si además no se indicara qué datos son los que se deben completar y qué conformación pueden adoptar (alfabéticos, numéricos, códigos, tabla explicativa de los códigos posibles, etc.).
- Toda acción supone la existencia de un encadenamiento de actividades con procesos y/o soportes vinculados. Toda vez que se emite un formulario, por ejemplo, dicho proceso no surge por generación espontánea, sino que reconoce elementos antecedentes que posibilitan conocer los datos fuente. Cada instrucción debe indicar los soportes o quienes proporcionan los datos necesarios para producir la acción que se está normalizando (archivos, registros, transmisión oral, etc.).
- Cada acción debe cumplimentarse en una determinada oportunidad. En la instrucción debe mencionarse la circunstancia fáctica específica que exige el cumplimiento de ella. Por ejemplo: la emisión de un RECIBO debe producirse toda vez que se ingrese una cobranza.
- La tramitación en una organización exige coordinar las actividades sectoriales. En las instrucciones deben mencionarse los días y las horas en que tentativamente deben desarrollarse las actividades, para permitir que el proceso se cumpla en forma fluida. Las transferencias sectoriales de información se programarán teniendo en cuenta la ocupación de cada sector, y es por ello que en las instrucciones del Manual debe mencionarse periodicidad, día y hora de transferencia y lapsos dentro de los cuales deben cumplirse los procesos asignados.
- En determinadas circunstancias la acción a desarrollar puede llegar a tener una cierta complejidad. En tales casos, la instrucción pertinente debe incluir un detalle unitario despiezado de cada paso a cumplir. Tal sería la situación del cálculo de una factura, que supone multiplicar unidades por valores, descontar las bonificaciones, incrementarla con los impuestos que gravan la operación y determinar los importes brutos y netos. La instrucción pertinente se abrirá en varios pasos, con las especificaciones necesarias.

La enumeración precedente puede utilizarse como modelo de ordenamiento y guía para el control de la redacción de instrucciones de un Manual de Procedimientos estándar.