

21340

**MANUAL OPERATIVO
DE LA DIRECCION
DE
PLANIFICACION
ADMINISTRATIVA**

AUTORIDADES DE C.F.I.

INTERVENTOR: CORONEL (R. E.) JULIO CESAR MEDEIROS

**DIRECCION DE
OPERACIONES**

DIRECTOR : Ing RAFAEL de ARRASCAETA.

El presente trabajo ha sido elaborado para la provincia del Neuquén por el experto contratado del C. F. I. Cont. Aníbal Patroni y supervisado por el Departamento de Organización y Administración Pública.

I N D I C E

I.	NECESIDAD DE LA CREACION DE ORGANOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	3
II.	UNIDAD DE PLANIFICACION (REFORMA) ADMINISTRATIVA.	
	1. Qué es Análisis Administrativo. Sus objetivos	9
	2. Sistema de Reforma Administrativa. Ubicación de la Unidad Central	10
	3. Aspectos que deben ser considerados al plantear la organización y funcionamiento de la unidad	11
	4. Recomendaciones generales acerca de las políticas de operación de la Unidad	12
	5. Problemas que pueden afectar el cometido de la Unidad	13
	6. Ventajas de la aplicación de las técnicas de planificación administrativa..	15
III.	METODOLOGIA EN LA REALIZACION DE LABORES DE ANALISIS ADMINISTRATIVO.	
	1. Estudio de una Organización	21
	1.1. Preinvestigación - Diagnóstico	25
	1.2. Análisis crítico	29
	1.2.1. Planificación de las labores	29
	1.2.2. Recopilación de datos	30
	1.2.3. Análisis crítico	33
	1.3. Anteproyecto	39
	1.4. Proyecto	45
	2. Puesta en marcha de las recomendaciones	49

IV. HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN LAS LABORES DE ANALISIS ADMINISTRATIVO.

1. Relevamiento de información básica	55
2. Análisis funcional	89
2.1. Análisis funcional y su identificación con los sistemas	89
2.2. Análisis de funciones operativas (fines)	91
2.3. Análisis de funciones administrativas y auxiliares (medios)	93
3. Organigrama jerárquico	97
4. Organigrama funcional	101
5. Organigrama de relaciones funcionales	105
6. Organigrama de Personal (modelo AFNOR)	109
7. Egograma	113
8. Ficha de Atribuciones de Jefes de Repartición	117
9. Ficha de Atribuciones de Jefes de nivel intermedio	123
10. Ficha de Atribuciones de empleados	129
11. Pirámide comparativa de sueldos	139
12. Verificación de tareas	143
13. Lista de actividades	147
14. Cuadro de Distribución del trabajo	151
15. Cursograma	155
16. Cursograma con simbología A.S.M.E.	159
17. Diagrama de circulación y relación de registros, formularios y elementos	165
18. Diagrama de presentación de procesos con utilización de plantillas	171
19. Ficha de relevamiento de formularios por puesto de trabajo	177
20. Ficha de Análisis de Impresos	181
21. Pedido de nuevo formulario	185
22. Ficha de Información y sus soportes	187
23. Catálogo de Informaciones	191
24. Disposición de Oficinas	195
25. Medio ambiente, máquinas y elementos	199
26. Gráfica de Gantt	203
27. Red Pert (simplificada)	207
28. Ruta crítica en una red Pert	211

V. MANUALES.

1. Concepto y estructura	217
2. Manual de Procedimientos Administrativos	217
3. Ventajas y Desventajas	218

I. NECESIDAD DE CREACION DE ORGANOS
DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El Estado ha experimentado un cambio, profundo y dilatado, en sus propósitos y funciones que son hoy, no sólo más numerosos y complejos, sino marcadamente diversos.

Esos cambios han impreso características particulares a la Administración pública en función de ser ésta la responsable de que el Estado pueda asumir, apropiadamente, su rol de transformador económico y social. Pocas dudas quedan ya de que sólo un servicio público eficaz puede permitir la formulación y ejecución de planes y programas económicos y sociales, que permitan la más racional utilización de los recursos disponibles y faciliten un acceso coherente y equilibrado a mayores niveles de bienestar.

El examen de la aptitud del aparato administrativo público para asumir estas responsabilidades demuestra, claramente, su insuficiencia. Se hace evidente la necesidad de emprender una acción encaminada a promover, facilitar y asegurar el desarrollo ordenado y consistente de la función pública; esta acción se enfrenta a cuatro problemas de urgencia fundamental:

1. La falta de correspondencia entre las definiciones estructurales y funcionales vigentes y las que demandaría el nuevo papel del Estado.
2. El alto costo y el peso relativo de la burocracia respecto a la renta nacional.
3. La complicación, muchas veces excesiva de los organismos y de los procedimientos administrativos.
4. La necesidad de aumentar la eficiencia del personal de la administración pública, en todos sus niveles, incrementando su capacidad mediante la capacitación y adiestramiento.

El éxito de la acción a que nos referimos reclama no sólo la formación de una conciencia colectiva en cuanto a las mejoras necesarias en la organización y prestación del servicio público, sino también en la creación y provisión del instrumental y de los métodos que han de aplicarse, debiendo considerarse ventajoso, desde distintos puntos de vista, que estas tareas de cambio, de adaptación, estén a cargo de un sistema orgánico, que las realice en forma permanente y para toda la administración.

La labor del grupo inicial debería incluir la documentación y estudio sistemático de todos los problemas de la administración provincial, en su contexto social, cultural y político, y el análisis, discusión y difusión, entre los propios funcionarios responsables, de las técnicas más convenientes para su solución y en general la prestación de los servicios de asesoramiento que las autoridades estimen necesario.

Si consideramos que la administración pública es no solamente una técnica, sino una actitud y una responsabilidad, un servicio y una guía cuyo buen funcionamiento

es esencial, podemos convenir entonces en que el establecimiento y aplicación permanente de normas que aseguren una administración consistente con los objetivos, eficiente y sana es tan importante para los responsables como el propio respeto por las normas legales. Considerada desde el punto de vista técnico-científico, y desde el punto de vista práctico de utilidad pública, la administración, más que una suma de tecnicismos especiales -ya sea en materia de administración de personal, contabilidad, mecanización, organización, etc.- es una combinación de normas, principios, intereses, conductas, objetivos y procedimientos cuya evolución y perfeccionamiento adecuados sólo son posibles si se asientan en un plan de desarrollo, amplio y permanente, que sea no sólo práctico y viable, sino moral, social y jurídico.

La decisión política de organizar una unidad administrativa encargada de la promoción y apoyo logístico de estos objetivos e intereses, para actuar como núcleo de un esfuerzo compartido para irradiar y estimular el proceso de desarrollo de la administración en función de las necesidades concretas de la provincia, es un claro índice del reconocimiento de la importancia de la administración como medio de alcanzar los fines socio-económicos y de la existencia de una política que procura el mejoramiento administrativo sobre una base institucional estable y objetiva.

Esta política de mejoramiento administrativo debería destacar:

1. Que las tareas de reforma y actualización son responsabilidades y función de la propia administración.
2. Que la administración debe ser considerada como un todo orgánico, cuyos problemas pueden y deben ser examinados y resueltos a este nivel, con criterio de conjunto teniendo en cuenta que en este proceso deben evitarse las soluciones parciales que a menudo sólo contribuyen a acrecentar las deformaciones.
3. Que conseguir que las actitudes de los funcionarios y empleados y la acción de la administración en general concuerden con los propósitos y fines del Gobierno, correctamente interpretados, debe considerarse tanto o más esencial que las técnicas y procedimientos.
4. Que las tareas de mejoramiento administrativo deben realizarse sobre una base institucional y objetiva, evitando las limitaciones de criterio, producto de intereses de circunstancias, que impiden organizar y actuar de acuerdo con un plan permanente y estable.

Para lograr estas metas debe conseguirse crear una conciencia general sobre la índole e importancia del problema de los defectos de eficacia administrativa, crear el espíritu necesario para luchar contra los defectos burocráticos que entorpecen o imposibilitan la realización de los objetivos del desarrollo; asegurar las bases necesarias para lograr que el cambio administrativo sea consistente con las necesidades estructurales,

funcionales y procesales que reclaman los planes de desarrollo y crear las condiciones que faciliten la organización de la carrera administrativa con sentido profesional.

II. UNIDAD DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

(RE FORMA ADMINISTRATIVA)

1. Qué es análisis administrativo. Sus objetivos.

El enfoque más tradicional visualiza al análisis administrativo (O y M), como una técnica fundada científicamente, utilizada para estudiar problemas administrativos, establecer las interrelaciones entre los diferentes fenómenos comprobados, diagnosticar las causas de dificultad del funcionamiento de la administración y proponer soluciones tendientes a lograr la racionalización administrativa, es decir, mejorar la eficiencia de la administración pública.

Para este enfoque, mejorar la eficiencia significa aumentar la eficacia y/o disminuir el costo, entendiendo por eficacia: cantidad, rapidez, exactitud y calidad de las tareas administrativas y de la atención al público.

Esta forma de ver los objetivos del análisis administrativo entraña dos peligros: la falta de integración adecuada de los componentes formales y social, y la consecución, no complementaria, del objetivo de mayor eficacia. El primer peligro se relaciona con la posibilidad de que, salvo una particular atención, se preste atención exclusiva a los aspectos formalistas; ello puede ocurrir porque, como función institucional, el análisis administrativo trabaja directamente con los elementos formales de la organización: estructura, funciones, procesos, atribuciones, formularios, etc.; sus criterios de análisis son esencialmente formalizadores; eficiencia productiva, determinación de costos, entrenamiento, atrofia o hipertrofia de funciones, centralización o descentralización, etc.; trabaja con gráficos que se enfrentan con datos formales: organigramas, funcionogramas, fluigramas, manuales, cuadros de distribución del trabajo, etc.

El peligro no está en su uso, sino en apegarse a tales valores como perspectivas únicas. También existe el riesgo de caer en el error opuesto, negando validez a las características formales de la organización y enfatizando los matices sociales (centro de poder, estructura política, grupos de presión, etc.).

Para comprender realmente la función del análisis administrativo ha de realizarse un esfuerzo de integración de los componentes de las dos posiciones, ambas intrínsecamente válidas y, en verdad, complementarias y no conflictivas.

Esa integración implica encarar, como posición básica, los componentes formales como elementos estáticos, condicionados por los componentes informales como variables.

El segundo peligro se refiere a la posibilidad de usar el análisis administrativo con el excluyente propósito de afirmar el criterio de mayor eficiencia, olvidando que éste es sólo uno de los objetivos, y que las necesidades actuales reclaman la búsqueda de una respuesta organizativa a la demanda por una administración pública coherente con los nuevos y diversos fines del Estado, capaz de elaborar, formular, ejecutar y controlar los planes de desarrollo.

2. Sistema de Reforma Administrativa. Ubicación de la unidad central.

CEPAL, en su informe "Problemas de Administración pública en los países en desarrollo de la América Latina" afirma: "El análisis de la situación administrativa y la determinación de objetivos, metas y recursos debe llevarse a cabo con la misma metodología que se utiliza en el establecimiento de planes de desarrollo económico y social. Debe iniciarse con la elaboración de diagnósticos de la situación administrativa general de cada país, para pasar inmediatamente a diagnósticos, más detallados, por sectores, hasta llegar a una tercera etapa de diagnósticos institucionales. Esto permitirá conocer y analizar a fondo los problemas administrativos generales de cada país, los que son privativos de cada sector, y, en detalle, los de cada unidad participante en el proceso de planificación del desarrollo nacional. Sobre la base de este diagnóstico y análisis detallados de la realidad administrativa, debe emprenderse el planeamiento administrativo global del sector público, el planeamiento administrativo sectorial y la reforma administrativa institucional, siempre de acuerdo con las necesidades de la planificación económica y social de cada país".

Fácil resulta aceptar la validez lógica del proceso que proponen estas afirmaciones y, consecuente con el mismo, convenir que tales tareas requieren un conjunto de órganos, procesos y normas estrechamente enlazados, actuando con similar orientación en procura de satisfacer, con criterio de unidad, objetivos y metas comunes y complementarios.

La necesidad de coordinación central y de penetración en los sectores de todas las actividades que, como ésta, comprenden e interesan al conjunto de la administración pública, conduce necesariamente a adoptar la figura de "Sistema".

Esta aseveración nace de considerar que estas funciones-medio, de imprescindible realización para que puedan desarrollarse eficazmente las actividades necesarias para el logro de los objetivos finales de la administración, tienen aspectos que se deben realizar centralizadamente (tareas estratégicas, tales como la formulación de planes, programas, políticas administrativas, orientaciones, etc.) y otros que, ventajosamente, deben quedar a cargo de cada sector.

Es posible peligro de discrecionalidad sectorial, con pérdida de la vital uniformidad de criterios y procedimientos, se aleja casi por completo, por las facultades normativas del órgano central.

Cuando los aspectos técnicos de la operación se hacen realmente importantes, como sucede con las actividades incluídas en el concepto de Planificación, puede parecer que realizar esas tareas en todos los sectores involucra un ineficaz uso de recursos escasos y una innecesaria duplicación de trabajos similares. Sin embargo, la experiencia indica que la creación de unidades técnicas centrales, desempeñando esos trabajos con carácter de exclusividad, no ha producido los resultados esperados.

Una necesaria decisión estratégica puede conducir a la creación inicial de una única unidad (por no existir suficientes recursos técnicos) de la organización administrativa pero, en tal caso, una de sus funciones prioritarias deberá ser desarrollar los medios suficientes para la más pronta creación de las unidades sectoriales y, posteriormente, las institucionales.

Con la adopción de la figura de "sistemas", se eliminará la discusión interminable acerca de las ventajas o desventajas de centralizar o descentralizar los servicios de apoyo. Estos servicios podrán concentrarse más en dirección al centro o más en dirección a los sectores, según las necesidades y conveniencias particulares de cada circunstancia política o administrativa, y lo harán a través de las líneas del sistema, sin disminuirlo y fracturarlo, por lo que el control global de la situación se mantendrá permanentemente.

Cuando en este mismo trabajo, al concluir el punto I, y luego de referir los aspectos que debería destacar una política de mejoramiento administrativo, afirmábamos que el cambio administrativo debía ser consistente con las necesidades estructurales, funcionales y procesales que reclaman los planes de desarrollo, estábamos adhiriéndonos a los conceptos más actuales en el campo del análisis administrativo. Estos conceptos, elaborados a partir de una vasta y concreta experiencia, indican que los objetivos a lograr, mediante el proceso permanente de organización administrativa, van más allá de la búsqueda de la mayor eficiencia e incluyen, necesaria y primordialmente, la consecución de un cambio ordenado, equilibrado y consistente de la administración pública para que esta pueda adecuarse, coherentemente, a las necesidades organizativas que plantean sus nuevas y diversas funciones.

Esos conceptos, los que señalan y enmarcan el campo de la planificación administrativa, indican, asimismo, la necesidad de una relación estrecha y orgánica entre los órganos responsables de estas tareas y aquellos que se ocupan de la planificación socio-económica.

Reconocer el valor y la vigencia de ese vínculo entraña admitir que la solución político-administrativa conduce, ineludiblemente, a incorporar la unidad de planificación administrativa al órgano planificador. Allí, junto a la cabeza del sistema de planificación, formando parte natural de ella, podrá nuestra unidad desarrollar eficazmente sus funciones de órgano central del sistema de planificación administrativa, asegurando, con tal posición, la existencia de relaciones permanentes y fluidas con los niveles centrales de decisión política.

3. Aspectos que deben ser considerados al plantear la organización y funcionamiento de la Unidad.

- a. Los de orden general -constitucional- referidos al principio de unidad del Estado. La planificación administrativa debe combinar este principio esen-