



Subsecretaría  
de la Gestión Pública  
Secretaría General  
de la Gobernación

Gobierno de la Provincia  
de Buenos Aires

*Eje 1 El Estado como proyecto  
político-social y como organización*

*1.1 El diseño de la organización  
estatal*

**PLAN  
TRIENAL  
GESTIÓN  
PÚBLICA  
2004 / 2007**

Documento N° 5.2  
**Criterios generales para el diseño  
de procesos administrativos**

La Plata, setiembre de 2005

## **AUTORIDADES**

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires  
**Ing. Felipe SOLÁ**

Secretario General de la Gobernación  
**CPN Ricardo BOZZANI**

Subsecretaria de la Gestión Pública  
**Ing. Claudia BERNAZZA**

Directora Provincial de la Gestión Pública  
**Prof. Patricia RODRIGO**

## **Sumario**

---

<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. Aportes conceptuales</b>	<b>7</b>
<b>3. Principios e instrumentos ordenadores de procedimientos</b>	<b>12</b>
<b>4. Etapas en la elaboración e implementación de Instructivos, Guías o Manuales de Procedimiento</b>	<b>17</b>
<b>5. Metodologías de relevamiento de los procedimientos</b>	<b>19</b>
<b>Apéndice</b>	<b>23</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>36</b>

# 1. Introducción

---

El presente documento obra de instructivo para la elaboración de **Guías y Manuales de Procedimientos** en todo el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires centralizada y descentralizada, cualquiera fuera la naturaleza jurídica del organismo o entidad pública de que se trate. Asimismo, persigue constituirse en un documento orientador tanto para las administraciones municipales como para cualquier otra persona de derecho público que solicite la asistencia técnica del Estado provincial en la materia.

La Administración Provincial desarrolla, en el marco de las competencias que las normas le atribuyen, actividades impulsadas por las decisiones políticas del Gobierno y responde, además, a las solicitudes que le formulan particulares y organismos públicos.

De esta manera, las distintas áreas de la Administración Pública Provincial desarrollan innumerables actividades destinadas tanto al cumplimiento de sus propios planes estratégicos, programas o proyectos, como a responder a las peticiones que se le formulen. Todas esas actividades se despliegan a través de **procesos de trabajo** que, usualmente, concluyen con el dictado de un acto administrativo y su posterior ejecución. A su vez, el acto administrativo puede ser de alcance general (normas de naturaleza reglamentaria), o de alcance particular (decisiones que refieren a situaciones particulares), de la más diversa jerarquía (decretos del Poder Ejecutivo Provincial, resoluciones ministeriales, resoluciones de Secretarios o de Subsecretarios, disposiciones de funcionarios de jerarquía inferior, etc.) que torna legítima la acción de gobierno que aprueba.

Dichos procesos de trabajo prevén la intervención, en tiempo y forma, de las dependencias que deben actuar para garantizar el resultado final y el correcto dictado de los actos administrativos respaldatorios. Estas dependencias realizan inspecciones, diseñan proyectos, producen insumos técnicos previos, dictámenes jurídicos, informes, notas aclaratorias, entre otros procesos técnicos y administrativos que son necesarios para asegurar la correcta ejecución y la calidad técnica y jurídica de la acción estatal. Si estas áreas no intervienen en la oportunidad legalmente prevista, los actos administrativos dictados y las ejecuciones realizadas podrían ser considerados nulos o anulables.

La eventual nulidad de un acto administrativo genera, en los funcionarios que intervinieron en él, responsabilidades de diversa índole (administrativas, civiles y penales), dependiendo ello de la naturaleza del acto y de las consecuencias que de su nulidad se deriven hacia la propia Administración o hacia terceros.

En este marco, diremos que el **procedimiento administrativo** es la secuencia de actividades y formalidades legalmente establecidas tendientes al dictado o a la ejecución de un acto administrativo o un acto singular no normativo. Lo constituyen las actividades y formalidades destinadas a garantizar que las decisiones de la Administración no sean caprichosas o arbitrarias, sino fundadas en la ley y en razones de buena administración de los recursos públicos. El procedimiento administrativo general actualmente en la provincia de Buenos Aires se encuentra establecido por el Decreto-Ley 7647/70 más allá de que existen otros de carácter especial (licitación pública, disciplinario, tributario, etc.) Al respecto cabe destacar que se encuentra en vías de elaboración una nueva ley de

Procedimiento Administrativo en la Provincia de Buenos Aires, trabajo coordinado por la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Uno de los mecanismos ordenadores de los procedimientos administrativos es el **expediente**. En él deben quedar contenidos -ordenados cronológicamente- todos los elementos documentales que expresan los distintos pasos dados para la producción de un acto administrativo o la resolución del mismo, dejándose debidamente expuesta su causa (los fundamentos fácticos y jurídicos que determinan su sanción) y su motivación (la expresión de su causa). Si esos elementos no aparecen, o no aparecen adecuadamente ordenados e integrados, el acto podrá ser impugnado con las consecuencias antes mencionadas.

También existen trámites que **no necesariamente deben conformar expedientes administrativos**. En cualquier caso, resulta necesario que las instituciones del Estado cuenten con procesos de trabajo pautados, que permitan evitar la arbitrariedad y hacer replicables los procesos, aún cuando las personas asignadas a la tarea cambien. Por este motivo, consideramos que una herramienta necesaria en la vida de las instituciones es la elaboración y aplicación de **Guías o Manuales de Procedimiento**, documentos **rectores** de las tareas a realizar, pero al mismo tiempo **flexibles** para absorber las iniciativas de los trabajadores y funcionarios estatales que las realizan y de la ciudadanía que finalmente recibe el producto final de las tramitaciones públicas.

Así, establecer un procedimiento en el marco de las normas jurídicas vigentes no crea meras fórmulas burocráticas, sino que responde a la necesidad de garantizar la sistematización de las actividades de gestión, de modo de resolverlas en forma ágil, con plenas garantías de seguridad jurídica para el Estado y sus agentes, y en particular para la población, ahorrando y optimizando el uso de los recursos y facilitando la tarea de los funcionarios que deben intervenir en ellas.

Con esa finalidad es que se contempla la elaboración de **Guías y Manuales de Procedimientos** que expresen la orientación y prosecución correcta de los trámites a efectos de evitar dilaciones, confusiones o errores en los mismos, procurando que la circulación y el tratamiento de la documentación sea el adecuado y el que convenga a una mayor **simplicidad y agilidad en los trámites**.

El presente aporte pretende fortalecer y orientar el esfuerzo ordenador de los trámites que deben realizar todos los organismos del Estado Bonaerense, tanto en la Administración Centralizada, como en las entidades descentralizadas, o cualquier otro ente dotado de potestad pública y que actúe en ejercicio de la función administrativa.

Las **Guías y Manuales de Procedimientos**, aprobados por la autoridad competente, deberán describir el **objetivo, circuito y producto esperado** de los diferentes trámites que se llevan a cabo en cada organismo provincial, determinando con precisión la **unidad con responsabilidad primaria** en cada caso, la que tendrá a su cargo recibir, orientar el circuito, controlar el proceso de trabajo y el procedimiento administrativo acompañante, ejecutar la acción y producir o proponer el acto administrativo que dé por finalizada la cuestión, remitiendo finalmente al archivo la documentación respectiva.

Hablamos indistintamente de Guías o Manuales, entendiendo que la **Guía** es un documento simple, y el **Manual** describe procesos de mayor complejidad. Tanto las **Guías** como los **Manuales** podrán ser reformados periódicamente con el objeto de buscar siempre el mayor grado de celeridad y eficacia, contemplándose, además, su publicación en el Boletín Oficial, en las páginas web de los respectivos organismos y, en los casos que corresponda, en la **Guía Única de Trámites de la Provincia de Buenos**

**Aires**<sup>1</sup>, facilitando de esta manera la interacción de la población con las dependencias de la Administración Pública Provincial y asegurando el acceso a una información completa, fehaciente y actualizada para la realización de todo tipo de trámites.

Las **Guías y Manuales de Procedimientos** constituyen herramientas administrativas que mejoran la eficacia y eficiencia de la gestión pública y que facilitan a los organismos que cuentan con ellas, el poder acceder a certificaciones de calidad (Serie de Normas ISO 9000-2000, "Sistemas de Gestión de Calidad"). Sin embargo, el mal uso de esta herramienta puede colaborar en la **burocratización de los servicios**. Su principal debilidad radica en la tendencia, muchas veces observada, de tomar estas guías o manuales como procedimientos rígidos, que no pueden cambiarse, por lo que consideramos que resulta indispensable que contengan en sí mismas una cláusula que imponga su revisión permanente en plazos preestablecidos.

A fin de obtener un resultado efectivo y contribuir a la agilidad de las producciones, **la Subsecretaría de la Gestión Pública, en cumplimiento de sus competencias, dará toda la asistencia técnica y colaboración que se le solicite para la elaboración de Guías y Manuales de Procedimiento.**

*Para la elaboración del presente documento se ha tomado como base, las Guías N° 1 (Relevamiento y Análisis de Procedimientos) y N° 2 (Metodología para la elaboración de Manuales de Procedimientos) del "Programa para la elaboración de Manuales orientados a facilitar el control de gestión y la mejora de los Procedimientos" Segunda Edición Junio 1995, publicadas por el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), habiéndose realizado la respectiva adaptación para la provincia de Buenos Aires.*

---

<sup>1</sup> La Guía Única de Trámites prevé la publicación de aquellos trámites que debe realizar la ciudadanía, por lo que no corresponde la publicación de trámites que se realizan al interior de la propia Administración Pública. Creada por el Decreto N° 184/03. Ver: [www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar)

## 2. Aportes conceptuales

---

Para la elaboración de **Guías y Manuales de Procedimientos** resulta necesario realizar algunas precisiones conceptuales. En primer término, puntualizaremos las diferencias entre Guía y Manual, y posteriormente presentaremos algunos conceptos que colaboran a la hora de confeccionar estos instrumentos.

### 2.1. Guías y Manuales de Procedimientos

#### 2.1.1. Guía de Procedimientos

Se considera como **Guía de Procedimientos** todo esfuerzo ordenador de los diferentes trámites que se realizan en las distintas jurisdicciones que componen la Administración Pública Provincial, ya sea a través de **notas, circulares, memorandos, instructivos, itinerarios, esquemas** o cualquier otra modalidad comunicativa que presente en forma ordenada la secuencia o pasos a seguir para la ejecución de las acciones que se realizan en los organismos públicos provinciales. Estos esfuerzos pueden confluir en la elaboración e implementación de Guías de Procedimientos más completas, con lo que se alcanza gradualmente la madurez institucional de las organizaciones públicas y se contribuye al fortalecimiento del Estado Provincial, siempre y cuando se trate de instrumentos flexibles y dinámicos, en permanente revisión y actualización.

#### 2.1.2. Manual de Procedimientos

Hablaremos de **Manuales de Procedimientos**, cuando una tarea o actividad amerite la redacción de un **texto más extenso y complejo** que describa los procesos técnicos y/o administrativos a realizar.

La complejidad de cada tarea es la que determinará si resulta necesaria la elaboración de un manual, o si con una guía o instrucción alcanza para la correcta realización de la tarea y de los trámites administrativos acompañantes.

A continuación, presentaremos diferentes instrumentos y conceptos rectores de la gestión estatal, los que conforman un sistema integral en el que se integra una guía o manual procedimental.

### 2.2. Plan de Gestión – Plan Institucional

Es aquel Plan que ordena programas, acciones y/o servicios a prestar por la Jurisdicción. El plan de gestión refiere a la programación de acciones de una política sectorial (plan provincial de salud, de educación, de cultura, etc.) y el plan institucional refiere específicamente al plan de una institución o jurisdicción en particular (Plan del Instituto Cultural, Plan de Ministerio de Desarrollo Humano, etc.)

El plan institucional presenta una misión y/o conjunto de objetivos que son propios de la organización y que por lo tanto la justifican. Se lo utiliza para comunicar y llevar adelante el programa de trabajo que es voluntad de la conducción institucional, en el marco de un Plan de Gobierno<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver Glosario de definiciones del Documento N° 5 del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. “*Criterios generales para el diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial*”. Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires. [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

## 2.3. Estructura orgánico funcional

Es la consecuencia y materialización organizativa de los Planes de Gobierno y los planes institucionales, de cuya viabilidad se ocupan<sup>3</sup>.

Es el instrumento formal (normativo) que establece la relación entre las unidades que llevan a cabo las distintas actividades de la Administración, las jerárquicas existentes entre ellas y los planteles de cargos asignados a cada una. A partir de la definición estructural se ordenan y autorizan una gran cantidad de procesos y procedimientos.

La estructura aprobada, conjuntamente con los programas y coordinaciones funcionales, muestra la estructura real de los organismos, lo que nos permite conocer cómo está conformada la organización, determinar con certeza qué se hace en cada unidad o sector, quién toma las decisiones y quién está desarrollando en la práctica las tareas y procedimientos necesarios para cumplir con los objetivos fijados.

Esta estructura, a través de los responsables de las unidades que la conforman, es en definitiva la que autorizará los cambios e instrumentará las adecuaciones normativas cuando se requieran, siendo la responsable institucional de los procedimientos y sus cambios.

La representación gráfica la estructura orgánico funcional y del sistema de autoridad formal de la organización es el **Organigrama**. Este esquema grafica tanto las unidades como sus posiciones jerárquicas relativas.

## 2.4. Áreas funcionales y Sistemas Administrativos de Apoyo

Las **áreas funcionales** son ámbitos institucionales que desarrollan un conjunto de acciones que están destinadas a generar productos o servicios para el cumplimiento de un objetivo estratégico para la organización, sin que ello importe una expresión en la estructura orgánica. De hecho, puede ocurrir que se conformen áreas funcionales que involucren a más de una unidad estructural y/o que se conformen por un tiempo determinado. Como ejemplos podemos citar las comisiones y mesas de trabajo, los equipos de proyecto, entre otras.

Por su parte, los **Sistemas Administrativos de Apoyo** tienen la particularidad de funcionar en forma transversal a la administración manteniendo una doble relación: con el organismo en el cual prestan el servicio y con el organismo rector en la materia. Si bien esta doble dependencia puede presentarse bajo diferentes formas, en cualquier caso obliga a respetar las pautas de gestión técnico-administrativas emanadas del organismo rector, y a cumplir las acciones (compra, contratación, etc.) que solicite la autoridad del organismo del que dependen jerárquicamente.<sup>4</sup>

Un ejemplo de estos sistemas administrativos de apoyo es el sistema de personal. Las Delegaciones de la Dirección Provincial de Personal que prestan servicio en cada ministerio actúan, en relación con la política sustantiva (*a quién contratar*), según las indicaciones del ministro de la jurisdicción, pero respetan las orientaciones y formalidades administrativas (*cómo contratar*) que emanan de la Dirección Provincial de Personal.

---

<sup>3</sup> Ver Documento N° 5 *op. cit.*

<sup>4</sup> Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007. Documento *op. cit.*



## 2.5. Proceso

Es el conjunto de acciones y tareas –procedimientos- relacionados entre sí que conducen al cumplimiento de un **objetivo final**, siendo este objetivo el motivo y origen de todos y cada uno de ellos.

Por ejemplo el “Proceso de Compras” está compuesto por los “Procedimientos” de:

- **Requerimiento:** Formalización del pedido de algo que es necesario adquirir.
- **Solicitud de Presupuestos:** incluye la preparación de especificaciones para la cotización, selección de proveedores y envío de la solicitud de cotización.
- **Asignación de la Compra:** se reciben las ofertas, se las evalúa comparativamente, se selecciona la más conveniente y se lo comunica al proveedor elegido.
- **Chequeo de la recepción de la Provisión:** del servicio o producto, y se autoriza su pago.
- **Pago al proveedor.**

## 2.6. Procedimiento

Es el conjunto de tareas que se realizan con la finalidad de cumplir un **objetivo parcial** del Proceso. Dichas tareas y su método de ejecución constituyen lo que habitualmente se conoce como “rutina de trabajo”.

A los fines de elaborar una Guía o un Manual, es indispensable realizar el relevamiento y análisis de los “Procedimientos” con una visión de “Proceso”, es decir teniendo en cuenta aquellos Procedimientos que tienen un objetivo común.

Es necesario tener una “visión de conjunto e interrelacionada” de los distintos Procedimientos que integran un Proceso.

En muchos casos, no es práctico encarar el análisis de los procedimientos partiendo de la “Estructura” ni tampoco de las “Áreas Funcionales”, ya que ello puede dificultar la tarea. Por ejemplo, en el “Proceso de Compras”, como proceso propio de un sistema administrativo transversal o de apoyo, pueden participar diferentes niveles de estructura o distintas Áreas Funcionales. Lo más efectivo es guiar la elaboración de las guías según el **objetivo final o resultado que un procedimiento persigue** (compra, dictado de un curso, edición y difusión de piezas comunicativas, etc.).

Asimismo, en muchos casos es recomendable preparar una **Guía** o un **Manual de Procedimientos** haciendo “cortes de separación por sector”, siguiendo una “Estructura Sectorial” que permita dirigir a cada área las instrucciones pertinentes.

## 2.7. Cursograma

Es el escrito o esquema en el que se muestra la secuencia o los pasos a seguir en una tramitación determinada. En él se aclara el objetivo a cumplir y/o el producto a obtener, así como la institución responsable (**Unidad de Responsabilidad Primaria**), y el tiempo que se calcula para la realización del procedimiento. Luego de esta información preliminar, el **Cursograma** presenta el

procedimiento exponiendo en orden secuencial los pasos a seguir, en los que puede hacerse alguna aclaración sobre tiempos y responsables. En los casos que se estima necesario, esta presentación se acompaña con una representación o diagrama del circuito de tareas y de las unidades orgánicas que participan (**Cursograma simbólico**). Los **Cursogramas simbólicos** se confeccionan utilizando **convenciones preestablecidas**. Si los pasos a seguir se presentan sin la representación esquemática, estamos ante un **Cursograma narrativo**.

A través del **Cursograma simbólico** o del **narrativo** se puede mostrar:

- a) **Los sectores**, personas o equipos que actúan.
- b) **La naturaleza de los procesos**.
- c) **Los soportes físicos** de la tarea administrativa acompañante (planilla, nota, formulario, etc.).

Los **Cursogramas** en general resultan de suma utilidad para el análisis crítico de los procedimientos, pudiendo detectarse a través de ellos los problemas que inciden sobre su calidad y eficacia. A través de su lectura se ponen rápidamente de manifiesto errores de:

- **Control interno**: controles que no se efectúan, controles innecesarios, incumplimiento de normas básicas, etc.
- **Asignación de funciones**: superposición de funciones de distintas unidades, incompatibilidad de funciones asignadas a una misma unidad, incapacidad funcional de un sector, etc.
- **Instrumentación**: duplicación de tareas, archivos innecesarios, exceso de copias de formularios, errores de circuitos, etc.

A pesar de las ventajas señaladas, los **Cursogramas** tienen ciertas **limitaciones**, a saber:

- a) **El Cursograma no explicita la cantidad de veces que se repite una operación unitaria**, o lo que comúnmente se conoce como “carga de trabajo”. No podemos determinar si el procedimiento se cumple sobre una, diez o cien operaciones en un período de tiempo determinado.
- b) **No se establecen las relaciones de jerarquía entre las personas y los sectores que intervienen**. De su análisis no se tendrá la visión de la dotación de personal, de su interrelación jerárquica, y de las funciones y carga de trabajo que corresponde a cada componente de la organización.
- c) **No se detallan los métodos y las tecnologías utilizadas**, ni la distribución física de los sectores y personas que intervienen en el procedimiento.

## 2.8. Gráfico Multicolumnar<sup>5</sup>

Es una representación gráfica o diagrama del circuito de tareas que permite observar las unidades orgánicas por las que atraviesa determinado procedimiento, en una versión que identifica los siguientes aspectos:

---

<sup>5</sup> Ver ejemplo en el Apéndice

- a. Los sectores**, personas o equipos que actúan como emisores y/o receptores de la información.
- b. Los procesos** a que son sometidos los datos, incluyendo no sólo las operaciones típicas tales como la clasificación, sino también las de captación, registración, transmisión, control y conservación de los datos.
- c. La duración** en términos de días de cada uno de los pasos graficados.

## 2.9. Trámite

Se lo puede definir como el proceso de trabajo en respuesta a una petición o requerimiento de un ciudadano, empresa u organismo, que contiene una secuencia predeterminada de actividades estándar realizadas en un orden específico (no necesariamente secuencial) y que culmina con la entrega al solicitante del producto o servicio requerido cumpliendo con las especificaciones requeridas en tiempo y forma<sup>6</sup>.

## 2.10. Guía Única de Trámites (Decreto N° 184/03)

Es la publicación en internet a través del portal de la Provincia de Buenos Aires<sup>7</sup> en la que se brinda información a la población sobre los trámites que la ciudadanía realiza ante organismos provinciales y sus agencias descentralizadas y desconcentradas. A través de esta Guía, se pone en conocimiento de la población los procedimientos a realizar y se facilita el acceso a formularios, boletas, estados de deuda, entre otros documentos.

La Guía Única de Trámites es una herramienta que permite un mejor acceso a la información pública, contribuyendo así a la transparencia y publicidad de los actos del gobierno provincial.

## 2.11. Unidad de Responsabilidad Primaria

Asociada a lo que en Derecho Administrativo se conoce como Autoridad de Aplicación, refiere a la unidad administrativa que debe responder por el logro de determinado objetivo, la obtención de un resultado o la resolución de un trámite en virtud de las competencias que le han sido delegadas o asignadas por vía legal o reglamentaria.

---

<sup>6</sup> Extraído de: Convocatoria para la presentación de Ideas Innovadoras, edición 2004: Agilización y simplificación de trámites. [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

<sup>7</sup> <http://www.gba.gov.ar>

## 3. Principios e instrumentos ordenadores de procedimientos

### 3.1. Principios rectores e instrumentos simplificados

Dos **principios** deben regir el esfuerzo ordenador de los diferentes trámites que se realizan en la Administración Pública Provincial: el de **FLEXIBILIDAD** y el de **GRADUALIDAD**.

En relación con el principio de **flexibilidad**, ya se ha dicho que conviene dejar establecido, en el documento que servirá de guía de procedimientos, los tiempos y modalidades que se utilizarán para su revisión permanente. Asimismo, puede considerarse oportuno dejar aclarado que **el ejecutor, respetando el marco legal vigente, podrá optar por vías o caminos diferentes a los establecidos en la guía** si así lo considera pertinente para el mejor logro de los objetivos, dado que **los medios no pueden prevalecer sobre los fines**.

En cuanto a la **gradualidad**, es conveniente que antes de elaborar y aplicar Guías o Manuales de Procedimientos, los diferentes organismos públicos provinciales hagan uso de **instrumentos más simples** que pueden reemplazar o anteceder a las guías o manuales. Ordenados de menor a mayor complejidad, ellos son:

#### **Memorando**

Texto sintético, de uso interno, que se dirige a uno o varios destinatario/s, con jerarquía igual o inferior, con el objeto de informar una situación específica o una decisión o exponer elementos de juicio referentes a un asunto en trámite.

#### **Nota**

Comunicación escrita, referente a asuntos del servicio de carácter general, que se dirige de persona a persona, y se diligencia a través de diferentes medios (impreso, virtual, radiográfico, cablegráfico, telegráfico, fax, etc.)

#### **Circular**

Texto que informa de una directiva de la autoridad dentro de su jurisdicción y que tiene varios destinatarios. El acto se completa cuando los integrantes del área se notifican de la decisión. Tendrá vigencia por el tiempo que se indique o por tiempo indeterminado.

#### **Itinerario**

Es un documento en el que se indican las áreas o dependencias de la organización por donde debe pasar el trámite.

#### **Esquema**

Es un documento donde se representa en forma gráfica y simplificada un trámite.

### **Instructivo**

Documento en el que se describe los pasos a seguir para dar correcto curso a diferentes trámites. **Puede contener cursogramas narrativos o cursogramas simbólicos, esquemas de funcionamiento, planos, diagramas, etc.** Representa el principal antecedente para la elaboración de las **Guías y Manuales**, convirtiéndose, por ello, en su antecedente fundamental.

**Se han presentado hasta aquí algunas modalidades que colaboran en el ordenamiento de procesos en las organizaciones públicas.** Cualquiera de los documentos antes mencionados pueden contener **orientaciones, directivas o cursogramas tanto simbólicos como narrativos sobre procedimientos institucionales.** El organismo deberá optar, en cada caso, por la modalidad operativa que estime conveniente **para ordenar los diferentes trámites que en él se realizan.** Asimismo, es el organismo el que definirá si estos instrumentos son suficientes o si se deberá, en un futuro, elaborar guías o manuales de mayor complejidad.

## **3.2. Manuales y Guías de Procedimientos**

Ampliando los conceptos vertidos en el capítulo anterior, se los puede definir como **un conjunto de instrucciones y normas que se encuentran reunidas en un cuerpo orgánico y que explican el desarrollo de los procesos técnicos y administrativos que deben realizarse para lograr un objetivo de gestión.**

Los **Manuales y Guías de Procedimientos** aseguran la adecuada realización de las acciones y el cumplimiento de normas procedimentales, limitando la discrecionalidad y la libre interpretación de la normativa por parte de funcionarios y agentes públicos. Sirven también para la **evaluación de proceso o monitoreo**, el **control de gestión**, la **consulta** y la **capacitación de los funcionarios y trabajadores del Estado.**

### **3.2.1. Fines**

Los **fines de los Manuales y Guías de Procedimientos** son los siguientes:

- a) Precisar **para qué** se ejecutan los procedimientos y sus respectivos controles.
- b) Explicar cómo se deben realizar los procedimientos.
- c) Determinar **quiénes** o qué **unidad** es la **responsable** de efectuarlos.
- d) Establecer **cuándo** deben ser realizados.
- e) Aclarar **qué** resultado se debe lograr.
- f) Detallar los **soportes administrativos e informativos** acompañantes y cómo deben ser completados.
- g) Fragmentar **los procesos administrativos** en sub-procesos o procedimientos que permitan una mayor especialización y comprensión de los pasos a seguir.

### 3.2.2. Ventajas

A las ventajas que ya se comentaron, se puede agregar que las Guías y Manuales:

- **Constituyen un inventario documentado** de las prácticas reconocidas en la organización, siendo por ello una fuente para la realización de consultas.
- **Permiten normatizar la ejecución de tareas estándares** y facilitan la toma de decisiones programadas.
- **Simplifican y/o racionalizan la ejecución de tareas** que resultan confusas, voluminosas y, por ende, costosas cuando no están normatizadas.
- **Permiten simplificar el proceso de capacitación** de los nuevos trabajadores y funcionarios.
- **Mejoran la motivación de los equipos de trabajo**, pues facilitan la comprensión de los objetivos que se persiguen, brindando al mismo tiempo seguridad operativa al contar con un respaldo normativo.
- **Disminuyen la participación de supervisores**, limitándose su intervención a casos no habituales, es decir en las decisiones no programables.
- **Mantienen continuidad en el trámite a través del tiempo**, ya que la gestión administrativa y la toma de decisiones no quedan supeditadas a improvisaciones o criterios personales del funcionario actuante en cada circunstancia.
- **Permiten la determinación de estándares** para la medición del trabajo administrativo.
- **Agilizan las auditorías**, ya que quienes deben realizarlas pueden familiarizarse rápidamente con los procedimientos del área a auditar consultando los Manuales.
- **Facilitan el control de gestión** y la detección de deficiencias.

### 3.2.3. Actualización

**Los Manuales y Guías deben ser periódicamente actualizados**, y para ello debe tenerse presente lo siguiente:

- a) **Se debe colocar en el Manual la fecha de confección y la de actualización**, y además debe desarrollarse una labor orgánica de emisión y revisión de normas.
- b) **Es necesario establecer un programa de revisión anual** a fin de efectuar las modificaciones y agregados que fueren necesarios.
- c) **Se deben redactar las instrucciones en forma modular** y con una extensión limitada, con el propósito de facilitar el cambio de las mismas en caso de modificarse la rutina. Por ello es recomendable el armado de los Manuales sobre la base de “hojas removibles” que posibiliten la superación de la habitual rigidez que tienen algunos manuales.

### 3.2.4. Técnicas a utilizar en su redacción

La experiencia recogida indica la conveniencia de cumplir con las siguientes pautas:

- a) **Realizar cortes por Sectores o Dependencias involucradas:** es conveniente que al describir los diferentes procedimientos se lo haga haciendo cortes por áreas o sectores intervinientes. La ventaja de la separación sectorial consiste en que facilita e imprime mayor velocidad a la búsqueda y encuentro de los puntos de interés, tanto por parte de quienes controlan como por parte del personal que usa el Manual o Guía para el aprendizaje de las tareas que debe cumplir.
- b) **Hacer participar en su redacción a los equipos operativos:** teniendo presente la enorme cantidad de áreas, programas y la diversidad de funciones y procedimientos existentes en la Administración Pública, es necesario involucrar a los responsables y equipos operativos en la confección y actualización de los Manuales, ya que nadie puede conocer mejor un procedimiento que quien lo lleva adelante cotidianamente.
- c) **Emplear la menor cantidad de palabras posible en las explicaciones.** Lo ideal es llegar casi hasta la simplicidad del mensaje telegráfico.
- d) **Las instrucciones deben conservar una adecuada separación temática,** para permitir localizar rápidamente el tema buscado ante una necesidad de consulta. Por ejemplo, en una instrucción que tiene varios puntos o temas se deberá remarcar con un título bien visible y señalar a través de viñetas u otro recurso cada tema.
- e) **Los capítulos de cada instrucción se deben iniciar en hojas independientes.** Ello le dará un sentido modular al Manual, permitiendo el recambio de alguna de sus partes sin afectarlo en su totalidad. Esto posibilitará su actualización sin tener que repetir lo que no ha sufrido modificaciones.
- f) **Las instrucciones deben redactarse con precisión.** Deben enumerarse todos los aspectos de deban ser normatizados, sin omitir ninguno, y teniendo en cuenta que:
  - **Las instrucciones indican en todos los casos una acción de tipo físico, decisorio o de información** (por ejemplo: *emitir, verificar, archivar, transcribir*, etc.).
  - **Las acciones se cumplen sobre objetos o soportes.** En todos los casos deben identificarse con propiedad, indicándose las copias que pudieran originarse, o en qué copias en particular se cumple la acción.
  - **Debe complementarse el enunciado de la acción** con una taxativa enumeración de los datos que serán operados. 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 puedan adoptar (alfabéticos, numéricos, códigos, 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 y antecedentes que posibilitan conocer los datos fuentes. Cada instrucción debe indicar los soportes o áreas que proporcionan los datos necesarios para producir la acción que se está normatizando (archivos, registros, transmisión oral, etc.)
- **Cada instrucción debe cumplimentarse en una determinada oportunidad.** Se debe mencionar la circunstancia fáctica específica que exige el cumplimiento de la instrucción. Por ejemplo: la emisión de un *recibo* debe producirse toda vez que se ingrese una cobranza.
- **La tramitación en una organización exige coordinar actividades sectoriales.** Puede ser necesario mencionar días y horarios en que tentativamente se desarrollarán las actividades, para permitir que el proceso se cumpla en forma fluida.
- **Si la acción a desarrollarse puede tener un cierto grado de complejidad, la instrucción debe incluir un detalle de cada paso a cumplir.** Tal sería el caso de confección de una factura que supone descontar bonificaciones, agregar impuestos u otros cálculos para determinar los importes netos.

*Todo lo dicho hasta aquí y los conceptos que se verterán en los capítulos siguientes son aplicables, por el principio de gradualidad, a cualquier documento que se elabore en los organismos públicos destinado a ordenar los procedimientos de trabajo. Optar por un instrumento u otro (esquema, nota, circular, instructivo, guía o manual) es una decisión político técnica que deberá tomarse teniendo en cuenta la situación, la cultura y las posibilidades institucionales.*



## **4. Etapas en la elaboración e implementación de Instructivos, Guías o Manuales de Procedimiento**

La elaboración e implementación de instructivos, guías y manuales requiere transitar por una serie de etapas previas. A continuación se detalla la secuencia ideal para la elaboración de instrucciones, guías o manuales.

### **4.1. Etapa 1: Decisión de elaboración**

Los responsables de los organismos son quienes deben decidir la confección de las guías o manuales, como así también asignar los recursos humanos y materiales para elaborarlos e implementarlos.

### **4.2. Etapa 2: Selección y capacitación de los responsables de elaborar los manuales**

Las autoridades de los diferentes organismos deberán asignar a un grupo de personas la responsabilidad de conducir la elaboración de los manuales, guías o instructivos con sus procesos previos de relevamiento y detección de deficiencias. Puede preverse su capacitación a través de cursos del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) o la asistencia técnica de la Dirección Provincial de la Gestión Pública.

### **4.3. Etapa 3: Relevamiento de los procedimientos**

Los responsables realizarán los relevamientos de los diferentes procedimientos, a través de entrevistas, análisis de la documentación, encuestas y observación directa. *Un ejemplo de formulario de relevamiento se presenta en el Apéndice como Anexo I.*

### **4.4. Etapa 4: Análisis de deficiencias**

Terminado el relevamiento, se deberán analizar los procedimientos relevados, detectando deficiencias y sugiriendo mejoras.

### **4.5. Etapa 5: Consensuar los cambios con la dirección y/o autoridad orgánica**

Con posterioridad, se deberán cotejar las correcciones propuestas a los procedimientos existentes con la autoridad competente para verificar su procedencia normativa y la factibilidad de su implementación.

### **4.6. Etapa 6: Elaboración del manual o la guía de procedimientos**

En esta fase prepararán las guías, manuales o instructivos incorporando las propuestas de mejora que hubieran sido consensuadas con las autoridades de la organización.

#### **4.7. Etapa 7: Capacitación**

Los responsables de la elaboración de las guías o manuales capacitarán a sus compañeros en el USO y ACTUALIZACIÓN de los mismos. Esta etapa es muy importante porque las consecuencias de su inobservancia debilitan la dinámica institucional. Por este motivo se debe garantizar una adecuada formación de los agentes que participan en los diferentes procedimientos.

#### **4.8. Etapa 8: Aplicación y actualización de los manuales**

Tanto los responsables como los equipos institucionales deberán controlar la aplicación de las indicaciones contenidas en el instructivo, guía o manual, así como su actualización.

## 5. Metodologías de relevamiento de los Procedimientos<sup>8</sup>

A los fines de este documento, definimos el término **relevamiento** como el **conjunto de tareas conducentes a receptor la información necesaria para estudiar los Procesos y sus correspondientes Procedimientos**.

Cada Procedimiento que compone un Proceso deberá ser examinado detenidamente con el fin de detectar cualquier inconsistencia, duplicación o retraso que redunden en un trabajo innecesario.

Para realizar el **Relevamiento** se deben buscar respuestas a las siguientes preguntas:

- **¿Para qué se hace?**

A través de dicha pregunta se busca determinar el objetivo que da origen al Proceso y los Procedimientos que lo conforman.

- **¿Qué trabajo se hace?**

Se pretende definir las tareas incluidas en los Procedimientos que componen el Proceso a relevar.

- **¿Quién lo hace?**

Se dirige a definir qué unidades orgánicas o personas participan de los Procedimientos o tareas a relevar.

- **¿Cómo se hace?**

Se busca determinar los medios, equipos, métodos y técnicas que se utilizan para realizar las tareas o Procedimientos a relevar.

- **¿Cuándo se hace?**

Se determina la secuencia en la que se desarrollan las distintas tareas que componen los Procedimientos y también la interrelación temporal de los resultados de los Procedimientos dentro del Proceso del que son parte.

A continuación, presentaremos las principales herramientas con las que se pueden relevar procedimientos y procesos administrativos.

### 5.1. Encuestas

Se dirigen al personal de las unidades organizacionales involucradas en el Proceso y Procedimiento bajo análisis, en forma de cuestionarios o planillas.

En el caso de los **niveles directivos** no se profundizan los detalles operativos, en cambio sí lo referido a los **objetivos que se persiguen, los resultados que se esperan, los problemas que se detectan, las posibilidades de solucionarlos y las sugerencias de mejora**. En los **niveles de línea** se relevan aspectos operativos (tarea que se realiza, frecuencia de ejecución, cantidad de unidades procesadas, documentación que se genera, archivos que se realizan) pero también propuestas para mejorar el procedimiento.

---

<sup>8</sup> En la elaboración de este punto se ha tenido en cuenta lo expuesto en la Guía N° 1 “Relevamiento y Análisis de Procedimientos”. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Básicamente las encuestas pueden ser:

- **Cuestionarios abiertos:** en los que se consulta a los participantes con preguntas.
- **Cuestionarios con respuestas estructuradas o semiestructuradas:** en las que se estructuran las alternativas de respuesta. Generalmente se acompañan de un instructivo para completarlas.

En general las encuestas tienen un valor relativo por diversos motivos:

- Los encuestados sienten diferente motivación hacia la encuesta y sus objetivos, lo cual resta uniformidad a las respuestas y análisis que a partir de ellas se realicen.
- Tienen reticencias a dejar por escrito lo que piensan por temor a consecuencias negativas.

A pesar de esto, las encuestas resultan útiles para planificar otros instrumentos de relevamiento, como ser:

- Seleccionar a los candidatos para luego realizar las Entrevistas.
- Preparar el contenido de las Entrevistas, tomando como base el contenido de las respuestas y la descripción de las tareas que constan en las Encuestas.
- Seleccionar sobre qué aspectos es conveniente o necesario relevar con Observación Directa.

## 5.2. Entrevistas

Consisten en el contacto directo del analista con los miembros de la estructura orgánica, en donde a través del diálogo se busca responder a las preguntas presentadas al inicio del punto 5. Debe tenerse en cuenta:

- Explicar al entrevistado el objetivo del relevamiento.
- Hacer conocer la misión del analista.
- Eliminar recelos o desconfianzas en cuanto a que el relevamiento pueda perjudicar los intereses del entrevistado o de los trabajadores en su conjunto.

Se sugiere que la realización de entrevistas mantenga una secuencia planificada de encadenamiento, pudiéndose seguir dos criterios para ello:

- a) Realizarlas teniendo en cuenta la Estructura Orgánica.
- b) Realizarlas teniendo en cuenta los Objetivos Institucionales y los sistemas administrativos de apoyo. Este último criterio es el más recomendable pues permite el progreso de la tarea de relevamiento y el control de la información mientras se avanza.

El analista debe concurrir a la entrevista con una agenda de temas o preguntas preparadas con anterioridad conforme a los objetivos planteados, con una idea somera del procedimiento. Puede ocurrir que se requiera de más de una sesión con el objeto de aclarar dudas o completar datos.

Las entrevistas son muy útiles también para relevar propuestas de mejoras que luego sean aplicadas en los procedimientos relevados.

### 5.3. Análisis de documentación

El análisis de la documentación o formularios que se utilizan en los procedimientos resulta imprescindible. Todo procedimiento se nutre de tres categorías de Documentos o Formularios:

- **Documentos o Formularios que llegan del exterior del Procedimiento:** son los aportados por los proveedores del mismo.
- **Documentos o Formularios que se generan en el Procedimiento:** sirven para instrumentar las tareas del mismo. Quedan en la Estructura Orgánica y no salen de ella.
- **Documentos o Formularios que salen del Procedimiento:** son los que deberán ser entregados al usuario.

El análisis de la documentación permite analizar:

- El registro que se realiza de lo que se “recibe”, “realiza” y “entrega”.
- La detección de demoras a partir de las fechas asentadas en los documentos.
- Los lugares de sobrecarga de tareas, verificando la concentración que se produce en los distintos puntos.
- La detección de casos atípicos y su impacto en el procesamiento de los casos normales.

### 5.4. Observaciones directas

Se utilizan para tener una opinión objetiva e independiente, observando en forma directa el Procedimiento bajo análisis. Generalmente, la Observación Directa se emplea para relevar:

- La disposición física de los elementos y personas.
- La circulación de la información y las personas.
- Los estudios de carga de trabajo sectorial.
- La calidad de atención al usuario interno o externo.
- La cultura organizacional.

Cuando se relevan Procedimientos puede incurrirse en errores, omisiones o deformaciones motivadas por el desconocimiento del que informa o la mala captación del que releva, ya sea por no haber preguntado o por no haber recibido la información requerida. Por este motivo, las guías de procedimiento deben “probarse en terreno” a través de versiones preliminares, antes de proceder a redactar su versión definitiva.

Por último, cabe mencionar que los procedimientos administrativos se pueden ejecutar en forma manual, computarizada o mixta. En los procedimientos computarizados ya sea en forma total o parcial, el relevamiento deberá incluir información sobre sistemas operativos utilizados y versiones de los mismos, información de entrada que se utiliza, con precisiones de cómo se ingresa, descripción de las principales tareas u operaciones, información de salida con precisiones de cómo se presenta, nombre y características de los programas (software) utilizados, normas y procedimientos del sistema informático.



# **APÉNDICE**

**ANEXO I            Modelo de Guía de Procedimientos  
                          Criterios a seguir para su confección**

**ANEXO II           Contenido y estructura de los Manuales  
                          de Procedimientos**

# ANEXO I

## Modelo de Guía de Procedimientos

### Criterios a seguir para su confección

Una **Guía de Procedimientos** es un documento escrito que muestra y enseña el camino a seguir para desarrollar correctamente una tramitación determinada, es decir que cumple un objetivo parcial de un proceso administrativo determinado.

El **Modelo de Guía** que se sugiere consta de **tres partes**. **La primera** de ellas, denominada **Sumario**, detalla diversos ítems: nombre de la Jurisdicción, el tema del trámite, el nombre del trámite y su descripción genérica, las diferentes áreas que intervienen en el procedimiento, el nombre del responsable primario del trámite, el tiempo total de duración del trámite, en su caso los formularios que se utilizan, lugar y fecha de elaboración y fecha de última actualización de la Guía, y actos administrativos de aprobación y actualización de la Guía. En **la segunda** parte se deben describir detalladamente los diferentes pasos o etapas por las que debe transitar el trámite. Estas dos primeras partes se consideran insoslayables, aún con las modificaciones que se decidan. **La tercera** parte se considera opcional, y consiste en la realización de un gráfico multicolumnar que describe el circuito que cumple el trámite.

#### 1. PARTE I: SUMARIO

**Jurisdicción:** Nombre del Ministerio o dependencia que corresponda.

**Unidad de Responsabilidad Primaria:** programa/ proyecto / área o equipo a cargo de llevarlo a cabo.

**Tema:** proceso al que pertenece el procedimiento. Ejemplo: Personal, Contable, Denuncias, Solicitud de prestaciones, etc.

**Nombre del Trámite:** Es específico, identifica el procedimiento. Apunta al objetivo puntual a alcanzar a través del desarrollo de la actividad administrativa. Por ejemplo: Liquidación de haberes, Otorgamiento de Licencia Anual, etc.

**Código:** permite identificar con claridad el procedimiento, incluido en el proceso al que pertenece.

**Descripción genérica del Trámite:** se debe responder básicamente a las siguientes preguntas: ¿Para qué es? (**Objetivo del trámite**); ¿Qué es?; ¿De qué se trata?

**Diferentes Áreas que intervienen en el Trámite:** Por orden secuencial y cronológico.

**Responsable primario del Trámite:** Nombre del área que tiene la responsabilidad final de que el trámite sea cumplimentado en tiempo y forma.

**Tiempo total de duración del trámite:** expresado en días hábiles.

**Formularios que se utilizan:** si los hubiere.

**Lugar y fecha de elaboración de la Guía de Procedimientos**

**Fecha de la última actualización de la Guía de Procedimientos**

**Acto administrativo de aprobación y actualización:** Resolución Ministerial N°..... de fecha.....



## 2. PARTE II: DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS DIFERENTES PASOS O ETAPAS DEL TRÁMITE

Cada paso o etapa del trámite debe contener:

- La descripción en detalle de las tareas que debe cumplimentar cada área interviniente.
- El tiempo de permanencia del trámite en cada área interviniente.
- Aclaración del área que interviene previamente y del área a la que se remite el trámite.

A continuación se presentan dos ejemplos: uno para **trámite estructurado** (Baja definitiva de un bien mueble) y otro para **trámite no estructurado** (implementación de un programa de apoyo a la gestión)

### 2.1. EJEMPLO DE TRÁMITE ESTRUCTURADO

**Tema:** Registro de Bienes de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

**Objetivo:** Crear un circuito interno, que sirva para mantener ordenado y actualizado el Registro de Bienes de esta Subsecretaría.

**Trámite:** Baja definitiva de un bien mueble.

**Descripción de las etapas del Trámite:**

- 1) Cuando un bien mueble se deteriore o no funcione correctamente, el empleado que habitualmente lo utilice, informará a su superior del hecho.
- 2) El superior, notificado del hecho, informará por escrito completando el Anexo I del presente a la Delegación Administrativa que corresponda, las deficiencias que presenta el bien.
- 3) La Delegación Administrativa retirará el bien y realizará las consultas técnicas necesarias para su reparación.
  - a) Si el bien se puede reparar, informará a la Subsecretaría el tiempo y el costo de tal reparación, con la aprobación correspondiente se repara el bien y se devuelve al sector que requirió el servicio.
  - b) Si el bien no se puede reparar o resulta antieconómico hacerlo, devolverá el mismo al sector que requirió el servicio, para su custodia hasta la aprobación de baja e informará al Director del área correspondiente.
- 4) El Director del área que corresponda conjuntamente con la Delegación Administrativa solicitarán por nota (modelo Anexo II) a la Subsecretaría la baja definitiva del bien en cuestión.
- 5) Con la autorización de la Subsecretaría, se caratula la nota antedicha, con providencia al Departamento Patrimonial Centralizador dependiente de

la Dirección de Contabilidad de Secretaría General, para que verifique los datos del bien y redacte la Resolución de baja definitiva correspondiente. La Resolución se girará conjuntamente con el expediente a la Subsecretaría para su firma y registro.

6) El expediente así conformado, vuelve al departamento Patrimonial Centralizador, para que comunique la Resolución a la Contaduría General de la Provincia y a la Dirección de Contabilidad.

7) Una vez comunicada la Resolución, se podrá retirar el bien dado de baja, dando por finalizado el trámite.

**ANEXO 1 (EJEMPLO)**

La Plata,

Señor/a  
Delegación Administrativa de  
.....

***Su despacho***

Me dirijo a usted a efectos de solicitarle la  
reparación del bien mueble que a continuación se detalla:

Descripción del bien:

Color:

Características:

Marca:

N° de serie:

Detalle de la deficiencia:

.....  
Firma y Sello

## **ANEXO II** (EJEMPLO)

La Plata,

Señor/a  
(Autoridad a la que se le solicita la baja definitiva del bien)

### **Su despacho**

Me dirijo a usted a fin de solicitarle por donde corresponda, la baja definitiva del bien que a continuación se detalla:

- Descripción del bien:
- N° de cuenta:
- N° de sub-cuenta:
- Precio unitario al momento del alta:
- N° de identificación patrimonial:

atentamente. Sin otro particular saludo a usted muy

.....

Firma y Sello

**Fuente: Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.**

### **2.2. EJEMPLO DE TRÁMITE NO ESTRUCTURADO**

**Tema: Asistencia Técnica a Organismos**

**Objetivo: Asistir a los municipios y otros organismos provinciales en la formación y capacitación de funcionarios y dirigentes políticos y sociales.**

**Trámite: Implementación de un Programa de Apoyo a la Gestión**

**Descripción del Trámite:**

**Instituto Provincial de la Administración Pública – Secretaría Ejecutiva**

- Recepciona la nota de pedido de Asistencia Técnica por parte del Organismo demandante.

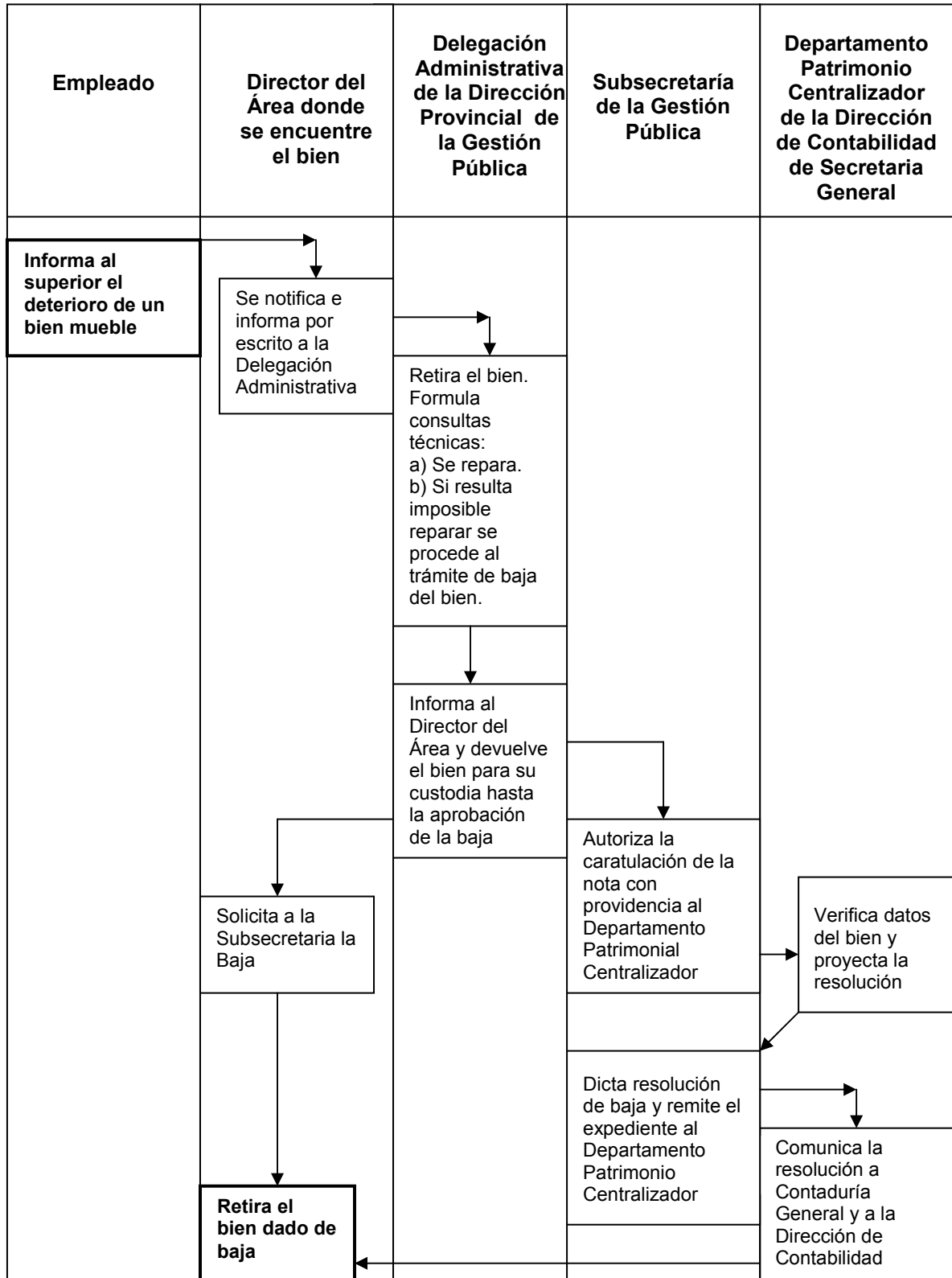
- Procede a remitir la nota a la Dirección de Capacitación o a la Dirección de Estudios e Investigaciones, según corresponda conforme a la temática solicitada.
- Se firma Acta Acuerdo o Convenio con el organismo requirente.
- El Consejo Directivo del Instituto dicta Resolución en la que se establecen los objetivos, contenidos, fechas pactadas, tiempo de duración y personal afectado a la asistencia.
- Se realiza la asistencia conforme a lo establecido en la Resolución.
- Se procede a realizar la evaluación de impacto del trabajo efectuado.
- Se deja constancia de todo lo actuado en el libro de actas habilitado al efecto.
- Se archivan las actuaciones por orden cronológico en el Bibliorato "Asistencias Técnicas".

**Fuente:** Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (IPAP).

### 3. PARTE III: GRAFICO MULTICOLUMNAR (OPTATIVO)

Este gráfico se utiliza para visualizar en forma general y rápida el circuito que cumple el trámite

**Trámite:** Baja definitiva de un bien mueble.



# **ANEXO II**

## **CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS**

Con relación a la **Estructura de los Manuales de Procedimientos** se sugiere tomar como base lo indicado por la Norma IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales) N° 34.551 (Manual de Procedimientos Administrativos–Contenidos y presentación), por lo que, a los efectos del presente, se propone “indicativamente” la siguiente estructura, la cual va en el mismo sentido:

### **Marco introductorio**

#### **Identificación**

En este apartado se incluyen los datos siguientes:

- a) Nombre oficial de la dependencia.
- b) Nombre completo del o de los procedimientos que refiere el Manual.
- c) Nombre de la unidad con responsabilidad primaria sobre el procedimiento señalado.
- d) Número de identificación del o de los procedimientos en su caso.
- e) Lugar y fecha de elaboración.
- f) Responsables de la elaboración del Manual.
- g) Cantidad de ejemplares impresos.

#### **Índice**

En el Índice, se deben presentar, de una manera sintética y ordenada, los elementos constitutivos del documento o los temas principales que comprende el Manual:

#### **Introducción**

Este apartado cumple las funciones de prólogo y describirá la circunstancia operativa o estratégica que genera la elaboración de los Manuales de Procedimientos.

También sintetizará cómo se utiliza el Manual, a quién va dirigido y cuando se utilizará.

Suele incluir un mensaje del titular del organismo.

#### **Objetivos del procedimiento**

En este punto, se debe explicar en forma clara y precisa, los propósitos y objetivos del Procedimiento que se describirá.

## **Características del procedimiento**

En este punto, se debe explicitar el funcionamiento general del Procedimiento en forma sintética, con indicación de:

- a) Entradas de información.
- b) Tareas u operaciones que se realizan.
- c) Salidas de información
- d) Interrelación con otros Procedimientos

## **Alcance del procedimiento**

Debe contener la explicación de las áreas, secciones o personas sobre las cuales se aplican los Procedimientos, en qué circunstancias se harán y cuáles serán los límites de esta aplicabilidad.

La presentación de dichas unidades debe llevarse a cabo según el orden en que intervienen dentro del Procedimiento. También se deben señalar los puestos que participan por secuencia de aparición.

## **Políticas y normas de operación**

Para facilitar las tareas de las unidades orgánicas que intervienen, se determinarán las políticas o normas operativas que deben observarse en el desarrollo del Procedimiento.

Las políticas o normas de operación deben prevenir situaciones alternativas que puedan presentarse, es decir, definir expresamente qué hacer o qué lineamientos se deben tomar como referencia, en aquellos casos que no estén previstos en la diagramación.

## **Instrucciones para el uso del manual**

En esta sección, se debe explicar cómo usar el manual y en qué forma se actualizarán los contenidos del mismo, teniendo en cuenta la necesidad de revisar y reemplazar lo que pierde vigencia, o la de cubrir nuevos requerimientos:

- Estructura
- Codificación
- Actualización

### **Estructura**

En este apartado, se indicará la disposición de las partes en que está ordenado el manual.

Usualmente describe el armado del Manual de Procedimiento desglosado en:

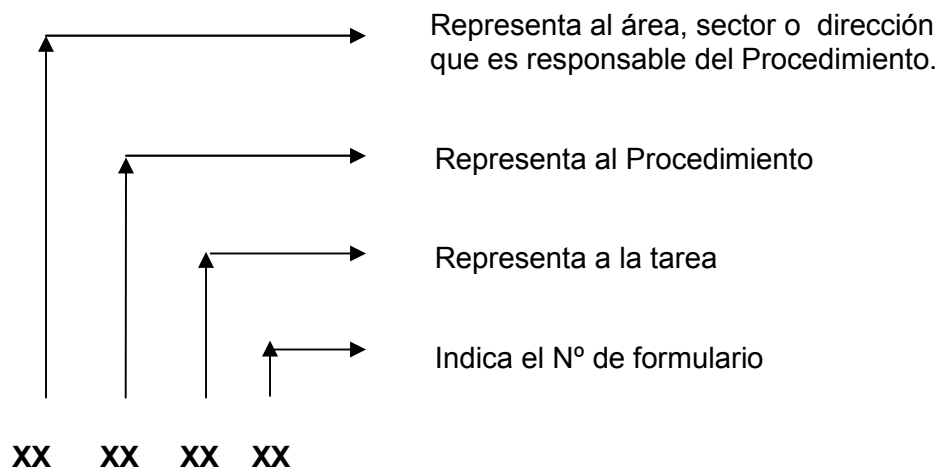
- Los cuerpos de ayuda que permiten buscar los temas de interés a través de los índices temáticos, alfabéticos y cruzados.
- El cuerpo principal que es el contenido medular del Manual de Procedimientos.

- Los anexos que complementan y amplían tópicos contenidos en el cuerpo principal.
- El modo de buscar un tema a través de los índices temáticos, alfabéticos y cruzados

### Codificación

En este apartado, se debe explicitar el sistema y criterios de codificación usados.

Si bien existen diversos criterios aplicables a la codificación de los Manuales de Procedimientos, se recomienda, para cumplir adecuadamente con el objetivo buscado, usar el método de codificación que a continuación se desarrolla:



Esta estructura permite simultáneamente codificar los formularios intervinientes en un proceso o circuito único y homogéneo tanto de los Manuales como de la documentación. En el ejemplo se proponen ocho dígitos, aunque en la práctica la cantidad de ellos puede variar según el procedimiento en tratamiento. La codificación se podrá hacer mediante caracteres alfabéticos o numéricos, en forma indistinta.

### Actualización

Se deberá indicar la forma de identificar las revisiones modificatorias o actualizaciones, quiénes pueden efectuarlas, por qué medios y cómo introducir el nuevo material o destruir el material eliminado.

**Los Manuales de Procedimientos exigen un control periódico** a fin de evitar desvíos o distorsiones producidas por:

- Modificaciones del procedimiento.
- Nuevas legislaciones o normativas oficiales.
- Ajustes con otros circuitos que se interrelacionen con el procedimiento.

Para ello se contemplarán los siguientes datos:



- a) **Fecha de emisión:** Se indicará en cada página de las normas de trámite del Manual, a fin de identificar las distintas ediciones o modificaciones.
- b) **Fecha de vigencia:** Es la fecha a partir de la cual la norma será de aplicación obligatoria.<sup>9</sup>

Resulta conveniente alertar a los usuarios de los Manuales, sobre los cambios específicos de los textos, codificando en los márgenes las siguientes letras y significados:

**(M):** para MODIFICACIONES

**(A):** para INCORPORACIONES O ALTAS

**(B):** para SUPRESIONES O BAJAS

**Versión:** En algunos casos puede ser de utilidad agregar a cada hoja del procedimiento (en casillero creado a tal efecto) el número de versión. (Por ejemplo, en el casillero figurará el número "01" cuando se trata de la primera versión y se reemplazará por "02" en la primera modificación y/o actualización y así sucesivamente.)

## Cuerpo principal del manual

### Descripción del procedimiento:

Esta sección constituye la parte sustantiva del Manual de Procedimientos. La misma deberá contener:

- 1) Cursogramas simbólicos
- 2) Cursogramas narrativos
- 3) Normas de trámite
- 4) Formularios

### 1. Cursogramas Simbólicos

Dos elementos fundamentales constituyen la base de la técnica de diagramación de Cursogramas:

- Los símbolos convencionales: se utilizan para caracterizar las diversas acciones o situaciones que se puedan presentar en los procedimientos administrativos.
- Las normas técnicas: rigen la forma de presentación y disposición de esos símbolos.

---

<sup>9</sup>La norma IRAM dispone que en la nota de distribución, que acompaña a las normas o a sus modificaciones, se incluya la fecha de vigencia.

## 2. Cursogramas narrativos

Es una variante a los Cursogramas simbólicos. Tiende a facilitar la elaboración descriptiva de los procedimientos administrativos. En él sólo se anotan las tareas y los pasos sucesivos que se realizan, sin utilizar ningún tipo de simbología.

## 3. Normas de trámite

En este punto, se debe describir la secuencia de los pasos en los procedimientos administrativos. Conceptualmente la descripción tiene dos aspectos:

- **Tareas y decisiones involucradas**
- **Archivos utilizados**

En materia de **Tareas y decisiones involucradas** el Manual debe incluir:

- a) Momento y oportunidad en que debe ser ejecutado cada paso
- b) Responsable (sector o persona) de la ejecución de cada paso
- c) Información requerida para la ejecución de cada paso.
- d) Información que se debe generar como consecuencia del resultado de la ejecución de cada uno de los pasos.
- e) Medios a utilizar: archivos, formularios, equipos de comunicaciones y/o procesamiento.
- f) Decisiones a tomar previendo los eventuales cursos de acción de posible aplicación.
- g) Controles a efectuar y cursos de acción a tomar según el resultado del control.

En las normas de trámite de los **Archivos utilizados**, los Manuales deben incluir:

- a) Información a contener.
- b) Método de clasificación de la información contenida.
- c) Método de búsqueda de la información contenida.
- d) Período de archivo de la información y tratamiento posterior al mismo.
- e) Responsable de la custodia y mantenimiento actualizado.
- f) Detalle taxativo de quiénes tienen acceso a dicho archivo para consulta y para extracción de su contenido.

## 4. Formularios

Este punto, debe contener las instrucciones y referencias para la utilización de todos los documentos y comprobantes que circulan, sus diseños y especificaciones, adicionando al Manual modelos de llenado. Sobre los **Formularios** se sugiere incluir y describir:

- a) Responsable de emisión de cada uno de ellos

- b) Momento en que deben ser emitidos
- c) Cantidad de copias y tratamiento y distribución a darle a cada una de ellas.
- d) Ejemplares de los formularios, listados, planillas y todo tipo de impresos a utilizar.

En cuanto a la **descripción de los Procedimientos cuando existen tareas u operaciones total o parcialmente computarizadas**, corresponde agregar al **Manual de Procedimientos** varios complementos orientados a posibilitar la tarea considerando las características particulares del equipo (y su software) y las normativas de utilización del mismo.

Si bien por problemas de volumen o legibilidad, se recomienda que el Manual de Procedimientos NO tenga en su interior toda la documentación que referencia los procedimientos computarizados, se hace **NECESARIO Y SUFICIENTE** que contenga las referencias expresas para hallar lo buscado y actuar en consecuencia. De este modo, la documentación que precisan los procesos computadorizados, puede estar en Manuales independientes, pero conceptualmente son parte del conjunto de Manuales de Procedimientos porque comparten sus objetivos.

## **Descripción de los procedimientos cuando existen tareas u operaciones total o parcialmente computarizadas**

Para los procedimientos computarizados se sugiere completar el Manual de Procedimientos con las siguientes informaciones:

### **Configuración del equipo y sistema**

Se especificarán:

- a) El "Hardware".
- b) La/s Unidad/es Central/es de Procesamiento (C.P.U),
- c) La/s terminal/es de video.
- d) La/s Impresora/s,
- e) La/s Lectora/s,
- f) El Ploter
- g) Sistema/s operativo/s utilizados y versión del mismo
- h) Todo aquel elemento constitutivo que se considere necesario.

### **Documentación del sistema para ejecutar el procedimiento**

Aquí se detallará **bajo qué título y dónde** se halla la documentación complementaria que aclara las características técnicas y operativas de los sistemas computarizados.

A efectos de verificar que la documentación del sistema informatizado se encuentre adecuadamente formalizada, es conveniente corroborar que la misma contenga como mínimo la siguiente información:

### 1. Carpeta (Manual) del sistema.

Habitualmente contiene:

- a) Objetivo del sistema
- b) Diagrama del sistema
- c) Nombre de programas o utilitarios empleados (sistemas, programas, rutinas, etc.)
- d) Dispositivos donde se encuentran los archivos
- e) Rótulos genéricos y otros datos de archivos
- f) Entradas (*input*) / salidas (*output*) del sistema

### 2. Carpeta de Programas:

Se debe corroborar que "indicativamente" contenga:

- a) Objetivo del programa.
- b) Detalle de los "Comandos", "ventanas", etc., utilizados para cumplir el objetivo del programa.
- c) Denominación de dispositivos que poseen los archivos.
- d) Rótulos, nombres genéricos y otros datos de archivos
- e) Diseño de registros de los archivos
- f) Cuando se trata de "Sistemas Interactivos" debe incluir en la carpeta detalle del o los programas con los que se diseñó las pantallas (Display) que se usan

### 3. Carpetas operativas e instrucciones para el usuario:

La misma contiene precisiones sobre:

- a) Como operar el sistema.
- b) Cuáles son los parámetros que se deben tener en cuenta para el control y corrida del sistema.
- c) Para sistemas interactivos debe incluir modelos IMPRESOS de cada una de las pantallas (Display) y qué contestar frente a cada una de las requisitorias del sistema.

***Se recomienda a los responsables de cada uno de los sectores, no autorizar la ejecución de procedimientos computarizados, sin la documentación citada anteriormente pues el proceso se torna:***

- *Personal (operado exclusivamente por quien lo diseñó)*
- *No controlable e imposible de evaluar y de detectar deficiencias*

## Anexos

Este apartado podrá contener tablas, cuadros, gráficos, ejemplos de aplicación de los procedimientos, análisis de los casos límite, etc.

## Otros contenidos optativos del manual de procedimientos

**Glosario:** se utiliza para listar las definiciones de los términos técnicos utilizados con el objetivo de unificar y facilitar la interpretación.

**Índices complementarios:** además del índice general, a veces es conveniente adjuntar otros índices en los anexos. Por ejemplo:

- Índices temáticos
- Índices de referencias cruzadas

## Formato y armado del manual

Es conveniente que los Manuales tengan formatos homogéneos. La norma que trata sobre ese punto es la IRAM 3001

El armado del manual es el ordenamiento y disposición de sus partes componentes. En este aspecto es importante destacar la necesidad de que las hojas sean removibles o renovables a fin de facilitar su actualización.

## Distribución del manual

Terminado el Manual se procede a su distribución. En esta etapa se recomienda desarrollar una serie de actividades de difusión e instrucción sobre su uso con el personal encargado de realizar los Procedimientos reseñados en el Manual.

Resulta de gran importancia asegurarse que las personas involucradas en el uso de los Manuales conozcan en detalle su contenido.

Se recomienda que se elabore un registro de funcionarios y/o unidades administrativas que cuentan con el Manual a los fines de suministrarles en forma permanente la información necesaria para mantenerlos actualizados.

*Con respecto a la Simbología a utilizar para las Guías y Manuales de Procedimientos, se sugiere remitirse a las normas IRAM N° 34.501; 34.502 y 34.503, ([www.iram.com.ar](http://www.iram.com.ar)) o bien a las Guías N° 1 “Relevamiento y Análisis de Procedimientos” y N° 2 “Metodología para la Elaboración de Manuales de Procedimientos”, ambas del “Programa para la Elaboración de Manuales orientados a facilitar el Control de Gestión y la Mejora de los Procedimientos” editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) ([www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar))*

## Bibliografía

---

- **Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (IRAM)**

- “Norma N° 34.501: Procedimientos Administrativos – Símbolos para la representación gráfica”.
- “Norma N° 34.551: Manual de Procedimientos Administrativos – Contenido y presentación”.

Consultar en el Centro de Documentación del Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (IPAP).

- **Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)** Programa para la elaboración de Manuales orientados a facilitar el control de la gestión y la mejora de los procedimientos. Colección Modernización del Estado.

- “Guía N° 1: Relevamiento y Análisis de Procedimientos”. Buenos Aires. 1995.
- “Guía N° 2: Metodología para la elaboración de Manuales de Procedimientos”. Buenos Aires. 1995.

[www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.**

[www.trabajo.gov.ar/institucional/procedimientos.htm](http://www.trabajo.gov.ar/institucional/procedimientos.htm)

- **Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. Guía Única de Trámites de la Provincia de Buenos Aires.** Decreto N° 184/03.

- **Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires.** Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007.

- *Documento N° 5 “Criterios generales para el diseño de las estructuras en la Administración Pública Provincial”.* La Plata, 2004.
- *Documento N° 4 “Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial”.* La Plata, 2004.
- Convocatoria para la presentación de Ideas Innovadoras, edición 2004: Agilización y simplificación de trámites.

[www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)