



ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA PLATA

TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

**Estrategias para la elaboración de manuales de procedimiento
integrados al sistema de control interno y a los procesos de mejora
continua de la organización.**

AUTORA: EUGENIA ALEU

DIRECTORA: [SILVIA VICTORIA]

[SEPTIEMBRE 2021]



1. RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto abordar el análisis de los manuales de procedimiento integrados al sistema de control interno y a los procesos de mejora continua.

La pretensión de este trabajo radica en proponer y comunicar estrategias posibles para que las organizaciones del sector público nacional elaboren manuales de procedimientos, asegurando los aspectos técnicos necesarios para actuar conforme derecho.

Un manual no solo es una herramienta de gestión, sino que constituye uno de los principales instrumentos que permiten analizar el grado de confianza en el sistema de control interno de la institución a la que pertenecen.

Sin embargo, el diseño, elaboración y seguimiento de su implementación no siempre tienen en cuenta componentes esenciales del control interno o de mejora continua de la organización, por lo que la eficacia al momento de evaluar los resultados de su aplicación es deficiente.

Es aquí donde contar con pautas que definan las mejores estrategias para la elaboración de manuales, redundará en beneficios a la organización que emprenda la compleja tarea de documentar desde el inicio hasta el fin los procesos necesarios para cumplir sus objetivos organizacionales.

El objetivo del presente trabajo es proponer estrategias para la elaboración de manuales de procedimientos integrados al sistema de control interno y a los procesos de mejora continua en una organización de la Administración Pública Nacional.

Palabras clave: control interno, manual, procesos, calidad.



2. ÍNDICE

Contenido

1. RESUMEN	2
2. ÍNDICE	3
3. INTRODUCCIÓN	5
4. FUNDAMENTO DEL TEMA, DELIMITACIÓN Y APOORTE	5
5. OBJETIVOS.....	8
6. MARCO TEÓRICO.....	8
1. Las organizaciones.	8
1.1. Las organizaciones públicas y la cultura organizacional.	8
2. Control interno gubernamental en la administración pública nacional.	10
2.1. Marco normativo.	10
2.2. Control Interno gubernamental	11
2.3. Manuales de procedimiento como norma interna.	13
3. Calidad en la administración pública.....	15
3.1. Concepto de calidad.	15
3.2. Mejora continua y procesos.....	17
3.3. La mejora continua sostenible en los procesos de la administración pública. .	18
7. DESARROLLO	19
7.1 Presentación del caso de estudio.....	19
7.2 Análisis de contexto.....	23
7.3 Propuesta innovadora de elaboración de manuales de procedimiento integrados a los procesos de mejora continua.	24
a) Análisis previo	24
b) Diseño	28
c) Elaboración.....	29



ESPECIALIZACIÓN en AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

d) Evaluación y Actualización.....	34
e) Aprobación.....	35
8. CONCLUSIONES	36
9. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	37
10. ANEXOS.....	40
Anexo I. Estructura	40
Anexo II. Encuesta.....	41
Anexo III. Fichas de Procesos, procedimientos, Perfiles.	45
Anexo IV. Calidad	55
Anexo V. Símbolos usados en los diagramas de flujo.....	56



3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto abordar el análisis de los manuales de procedimiento integrados al sistema de control interno y a los procesos de mejora continua.

Los manuales de procedimientos son una herramienta fundamental para llevar a cabo los procesos propios de cada organización y permiten dar un mayor grado de aseguramiento del sistema de control interno diseñado por las autoridades de cada jurisdicción.

Sin embargo, se observa que en la administración pública nacional si bien hay descritas pautas o guías de elaboración, estas están dirigidas a cubrir aspectos concretos de la materia que pretenden garantizar. Los mencionados lineamientos dejan de lado las estrategias básicas que debieran ser alcanzadas por el manual a los fines de conseguir los mejores resultados de ese proceso en particular.

La pretensión de este trabajo radica en proponer y comunicar estrategias posibles para que las organizaciones del sector público nacional elaboren manuales de procedimientos, asegurando los aspectos técnicos necesarios para actuar conforme derecho. Esto, teniendo en cuenta que el manual no solo es una herramienta de gestión, sino que constituye uno de los principales instrumentos que permiten analizar el grado de confianza en el sistema de control interno de la institución a la que pertenecen.

4. FUNDAMENTO DEL TEMA, DELIMITACIÓN Y APORTE

Las organizaciones de la administración pública nacional, según las normas de control interno deben guiar sus procesos por manuales de procedimientos o instructivos que



permitan conocer cómo debe desarrollarse la tarea para lograr los objetivos institucionales.

Sin embargo, el diseño, elaboración y seguimiento de su implementación no siempre tienen en cuenta componentes esenciales del control interno o de mejora continua de la organización, por lo que la eficacia al momento de evaluar los resultados de su aplicación es deficiente.

Es aquí donde contar con pautas que definan las mejores estrategias para la elaboración de manuales, redundará en beneficios a la organización que emprenda la compleja tarea de documentar desde el inicio hasta el fin los procesos necesarios para cumplir sus objetivos organizacionales.

Asimismo, se pretende considerar la evaluación de la implementación del manual y la generación de propuestas mejoradoras de los resultados obtenidos, como un proceso que integra el documento, lo que redundará en conformar una herramienta vigente y acorde a las necesidades de la organización.

En cuanto a la delimitación del presente trabajo, debo expresar que se trata de una investigación mixta no experimental, basada en un caso de estudio. (Hernández Sampieri, 2006) La intención es conocer la realidad de los manuales de procedimiento de la organización y proponer pautas superadoras de elaboración que permitan que ellos se conviertan en verdaderas herramientas del sistema de control interno.

El problema de investigación surge de una necesidad planteada desde el punto de vista práctico, desde la propia experiencia e interés de investigar y proponer una posible solución a la realidad de los manuales descripta.

El caso de estudio seleccionado es la situación de los manuales de control interno de una Dirección General de Administración de la administración pública central. La intención es indagar y registrar los datos necesarios para conocer la situación de esos manuales y poder proponer una metodología que mejore su condición.

Respecto a los métodos de recolección y análisis de datos mantendré entrevistas semiestructuradas en profundidad con los responsables de áreas sustantivas a los fines de



conocer sobre los manuales vigentes, su consideración de eficacia en la aplicación y sus expectativas respecto de lo que debe ser un manual de procedimiento.

Por otro lado, generaré un cuestionario estructurado con preguntas cerradas y la posibilidad de un comentario dirigida a directores administración de la administración pública nacional a los fines de que respondan respecto de su experiencia con los manuales de procedimientos existentes en las dependencias a su cargo. Sin perjuicio de estas dos formas específicas de recolección recolectaré información documental, artículos, manuales y toda otra fuente que me permita conocer el objeto de este trabajo.

Ahora bien, en este punto resulta importante manifestar que avanzado el estudio del caso y conforme la información recabada mediante la observación directa, las entrevistas programadas y los documentos relevados el planteo de las estrategias que originalmente se pretendía abordar se vio signado por la realidad de la organización.

En el caso de estudio la tarea de realizar los manuales de procedimiento ha recaído sistemáticamente en las personas involucradas en el proceso. Esta situación genera que los manuales se ciñan a describir el procedimiento tal cual se realiza en el momento en que el manual se elabora.

Sin perjuicio de que efectivamente cuentan con manuales, estos no tienen incorporados de forma consciente el análisis del riesgo que pretenden gestionar, la interacción eficiente entre partes interesadas o la posibilidad de medir el cumplimiento de su objetivo.

Debido a esta situación se consideró que el aporte de este trabajo sería la propuesta de pautas, estrategias y herramientas básicas a tener en cuenta al momento de emprender la tarea de generar o actualizar un manual de procedimiento. Esto con el objeto de que sea un disparador que agregue valor a la elaboración de los manuales, involucre a los distintos actores de la jurisdicción y aumente el grado de confianza en esta herramienta de control interno.



5. OBJETIVOS

El objetivo del presente trabajo es proponer estrategias para la elaboración de manuales de procedimientos integrados al sistema de control interno y a los procesos de mejora continua en una organización de la Administración Pública Nacional.

Analizar los manuales vigentes en la organización en relación con: la definición de organización, el análisis del riesgo, la forma de descripción de los procesos, la descripción de la tarea, la claridad en la asignación de responsabilidad, la finalidad y la efectividad; a los fines de conocer la realidad de esta herramienta del sistema de control interno.

Por otro lado, se analizarán las normas de control interno gubernamental con el fin de conocer los estándares de aseguramiento que deben contener los manuales de procedimiento para garantizar la confianza en el sistema de control interno.

Por último, el estudio del control calidad y la administración de los procesos de aprendizaje y mejora continua en las organizaciones gubernamentales nos permitirá entender la dinámica de la organización y los procesos aplicando estándares de calidad.

6. MARCO TEÓRICO

1. Las organizaciones.

1.1. Las organizaciones públicas y la cultura organizacional.

Las organizaciones públicas como privadas son estructuras ordenadas donde coexisten e interactúan personas con diversos roles y responsabilidades que buscan alcanzar un objetivo en particular.

Son estructuras dinámicas y se enmarcan en políticas y normas congruentes al conjunto de valores y creencias que las autoridades han determinado como



factores de crecimiento y permanencia y que son compartidos por todos los miembros.

Las organizaciones públicas son creadas para cumplir con determinadas misiones y funciones propias del Estado, cuentan con su propia cultura organizacional, la que puede ser un elemento esencial para conocer su accionar conforme pautas de economía, eficiencia y eficacia.

La cultura de una organización es un conjunto de significados que son construidos a través de las prácticas cotidianas de los actores, es el instrumento mediante el cual, una vez interiorizada, los individuos pueden interpretar lo que acontece en ella y adecuar sus comportamientos a las normas establecidas. (Rodríguez Fernández, 1993).

Estas asunciones básicas, se refieren a aquellos esquemas de pensamiento y de acción profundamente admitidos por la mayoría de los miembros de la organización que, en general, sirven para orientar sus pautas de conducta y enseñarles la forma más adecuada de percibir, pensar y sentir. Precisamente por estar tan arraigadas estas asunciones entre los miembros de la organización, suelen ser incuestionables para éstos y, en consecuencia, difíciles de cambiar en esa unidad cultural. (Rodríguez Fernández, 1993).

Sin perjuicio que en las organizaciones públicas el marco de su accionar está inminentemente reglado, cada organización cuenta con subculturas que juegan un papel fundamental y cualquier cambio de estrategia que se intente introducir debe conectar necesariamente con ella para ser incorporados con fluidez, de lo contrario difícilmente se logrará el cambio.

Los manuales de procedimientos forman parte de la estructura normativa de la organización, deben ser acordes a su cultura organizacional y acompañar



dinámicamente su adecuación al resto del marco normativo y a la acción encomendada al ente al que pertenecen.

2. Control interno gubernamental en la administración pública nacional.

2.1. Marco normativo.

La ley 24.156 establece el sistema de administración financiera y de control del sector público argentino. Tiene por objetivos prioritarios: a) garantizar la aplicación de principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; b) sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional; c) desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las área administrativas; d) establecer responsabilidad de la administración superior en la implementación y estructuración de un sistema de control interno adecuado; e) Estructurar el sistema de control externo.

El artículo 100 de la ley 24.156 dispone que el sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna, que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Asimismo, en su artículo 101 establece que la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados al plan de



la organización y en los reglamentos, manuales de procedimientos de cada organismo y la auditoría interna.

Es importante mencionar que el artículo 103 de la mencionada ley dispone que el modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura General deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Las Normas Generales de Control Interno, aprobadas por la Resolución 172 de fecha 28 de noviembre de 2014 de la Sindicatura General de la Nación basa sus premisas en el marco COSO III. Este marco integrado de gestión de riesgos es publicado por el Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. El marco COSO, es un modelo de referencia internacional para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad. Proporciona criterios para evaluar los controles internos.

2.2. Control Interno gubernamental

El control interno es un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores de la organización diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la eficacia y eficiencia de los procesos, la confiabilidad de los reportes financieros y el cumplimiento de las leyes, regulaciones y políticas.

La Sindicatura General de la Nación mediante Resolución 3 de fecha 20 de enero de 2011 aprobó el Manual de Control Interno Gubernamental, el que tiene por objeto proporcionar guías de trabajo a los auditores internos con el



objeto de evaluar sistémicamente el control interno de la organización a la que pertenecen.

Conforme la visión adoptada por la Sindicatura General el control interno consta de cinco componentes relacionados entre sí: Ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión.

El ambiente de control es el conjunto de procesos, estándares y estructuras que proveen la base para la ejecución del control interno de la organización. Abarca desde el estilo y conductas de las autoridades en la implementación del sistema de control interno hasta la definición de las expectativas organizacionales.

La evaluación de riesgos se orienta al tratamiento de los riesgos que la organización enfrenta ya sea de orden interno como externo. Es un proceso dinámico e interactivo orientado a identificar, evaluar e implementar medidas que neutralicen, mitiguen o acepten el riesgo en un porcentaje razonable.

El riesgo es todo evento contingente que, de materializarse puede impedir o comprometer el logro de los objetivos.

El riesgo debe entenderse siempre en relación a la oportunidad y propensión al mismo. Una vez identificado se deberá evaluar la probabilidad de ocurrencia y el impacto que el mismo pudiera tener en la organización y a posteriori se realizará la gestión del riesgo. (Albanese, 2012)

La matriz de riesgo es un elemento que posibilita cuantificar los riesgos disminuyendo el nivel de subjetividad al momento de su evaluación, siempre que la parametrización y asignación de valores a los indicadores esté debidamente fundamentada (Wolinsky, 2003, p. 110-111)



Identificar y analizar el riesgo permite incorporar en el diseño de los procesos los puntos de control adecuados para conseguir los efectos deseados. Estos puntos de control pueden ser: preventivos, detectivos y correctivos.

Los preventivos buscan disminuir la probabilidad de ocurrencia de un evento negativo, evitando los errores o fraudes. Los detectivos: operan sobre hechos del pasado; permiten descubrir un evento, irregularidad o resultado no previsto. Los correctivos: actúan para restablecer una situación anterior una vez que se ha producido un evento no deseado.

La actividad de control abarca las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar al logro de los objetivos de la organización. Son llevadas a cabo por toda la organización a través de procesos y tecnología. Las actividades de control pueden ser preventivas o de detección, manuales o automatizadas.

La información constituye un elemento clave para la gestión y para la ejecución de las actividades de control. Las autoridades deben disponer y generar información relevante y de calidad. La comunicación es continua, interactiva, transversal y debe incluir mecanismos que aseguren que todo el personal reciba los mensajes claros de las autoridades.

En cuanto a la supervisión abarca las evaluaciones aplicadas para determinar si cada uno de los componentes de control interno está presente y funcionando. Todos los miembros de la organización tienen incumbencia en el control interno en tanto realizan operaciones, producen informes y cumplen con las normas para lograr los objetivos organizacionales.

2.3.Manuales de procedimiento como norma interna.



Los manuales de procedimiento como herramienta de fortalecimiento del sistema de control interno deberían estar diseñados para proporcionar una garantía razonable sobre el logro de objetivos, permitiendo un equilibrio entre los objetivos de gestión y los mecanismos de control.

El objetivo primordial de los manuales es describir con claridad todas las actividades y distribuir las responsabilidades en cada uno de los cargos de la organización. De esta manera, se evitan funciones y responsabilidades compartidas que no solo redundan en pérdidas de tiempo sino también en la dilución de responsabilidades entre los funcionarios. (Gutiérrez, M. 2009).

En particular los manuales administrativos son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación para registrar y transmitir en forma ordenada y sistemática tanto la información de una organización, como las instrucciones y lineamientos necesarios para que desempeñe mejor su tarea. (Franklin Fincowsky, 2009, pág. 244).

Según Franklin Fincowsky. (2009) los manuales de procedimiento son documentos técnicos que incluyen información sobre la sucesión cronológica y secuencial de las operaciones concatenadas entre sí, que constituyen una unidad para la realización de una función, actividad o tarea específica en una organización.

Los procedimientos deben incluir la determinación de los tiempos de ejecución, el uso de recursos materiales y tecnológicos, así como la aplicación de métodos de trabajo y control para desarrollar las operaciones de modo oportuno y eficiente. (Franklin Fincowsky, 2009)

La Resolución 162 de fecha 11 de noviembre de 2014 de la Sindicatura General de la Nación, aprueba las pautas de intervención por parte de las



unidades de auditoría interna en la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimiento.

Asimismo, según el Instructivo para la elaboración de un manual de procesos de la Tesorería General de la Nación el objetivo de un manual de procedimiento es “presentar en forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones que se realizan, al interior de cada unidad administrativa de una institución, estableciendo de manera formal los métodos y técnicas de trabajo a aplicarse, precisando las responsabilidades de los distintos órganos que intervienen en la ejecución, control y evaluación de las mismas, facilitando su interrelación”

La Secretaría de Hacienda, en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 6 de la ley 24.156, mediante Resolución Nro. 225 de fecha 29 de octubre de 2018 aprobó el “Modelo de reglamento interno sobre el régimen de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y cajas chicas para tesorerías jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Nacional”. Este modelo es una guía de contenidos mínimos que las jurisdicciones deben adoptar permitiendo su adecuación conforme las características especiales de la institución a la que se aplica.

Las normas citadas generan un marco jurídico que exige, entre otras cosas, que el manual de procedimiento cumpla con la identificación y delimitación de los procesos de la organización. Además, debe estar alineado con la visión, misión, política y estrategia de la organización y asegurar valores de ética e integridad.

3. Calidad en la administración pública.

3.1. Concepto de calidad.

Las normas ISO 9000 establecidas por la Organización Internacional de Normalización dependiente de la Organización de Naciones Unidas, son un



conjunto de pautas sobre control de la calidad y gestión de la calidad. Se pueden aplicar a cualquier tipo de organización o actividad orientada a la producción de bienes o servicios ya que establecen requisitos y estándares para que las organizaciones desarrollen su propio Sistema de Gestión de la Calidad. Actualmente la ISO 9001-2015 sobre sistemas de gestión de calidad es la única que se puede certificar.

En el ámbito nacional el Sistema Nacional de Calidad creado por Decreto Nro.1474/1994 y su modificatorio Nro. 1066/2018 está destinado a brindar instrumentos confiables a nivel local e internacional para certificar sistemas de calidad, productos, servicios y procesos.

El órgano rector del Sistema es el Consejo Nacional de Calidad tiene la función de definir los lineamientos estratégicos de la política de calidad y articular con los ministerios para velar por el funcionamiento coordinado del Sistema.

Una organización debe reconocer que los clientes internos son tan importantes en el aseguramiento de la calidad como los externos a los que va dirigido el producto de su trabajo. Los empleados que se consideran a sí mismos clientes y proveedores de otros empleados entienden de qué manera su trabajo se relaciona con el producto final.

Una visión tradicional de la organización las analiza de modo vertical enlazando todos los niveles de administración en forma jerárquica. La calidad total requiere coordinación horizontal entre unidades administrativas. En el enfoque en el proceso y mejora, el trabajo se realiza (o no se realiza) en sentido horizontal o a través de todas las funciones y no de manera jerárquica. Muchas de las mayores oportunidades de mejorar el desempeño de una organización se encuentran en las interfases de ésta: aquellos espacios entre los cuadros de un organigrama (Evans y William 2008)



El análisis de los procesos incluyendo enfoques de comprensión de la organización y su contexto, de las necesidades y expectativas de las partes interesadas y las acciones para abordar riesgos y oportunidades constituyen requisitos importantes para la gestión de la calidad.

3.2. Mejora continua y procesos.

Según la norma ISO 9000-2000 un proceso es un conjunto de actividades mutuamente relacionadas que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados. En la descripción de un proceso las tareas progresan cronológicamente añadiendo valor con miras a obtener ciertos resultados. Allí se explica en forma clara y precisa quien, como, cuando, donde y con que se realiza cada una de las actividades.

Los componentes básicos de un proceso son: entrada o insumos, los cuales deben responder a estándares de calidad definidos; los medios de recepción y actividades para procesarlos; el producto o servicio resultante; los indicadores de control y desempeño y los límites de cobertura del proceso.

Administrar los procesos ayuda a la conducción de una organización a identificar, representar, diseñar, formalizar, controlar, mejorar y hacer más productivas las actividades que realiza para conseguir sus objetivos. La estrategia de la organización aporta las definiciones necesarias en un contexto de amplia participación de todos sus integrantes.

Se puede decir que administrar procesos tiene ventajas y desventajas para una organización. Como ventajas se pueden enumerar: Pone en línea los objetivos de la organización con las expectativas y necesidades de los clientes internos y externos. Señala como están estructurados los flujos de información y materiales. Muestra cómo se crea valor en la organización. Indica como realmente se realiza el trabajo y como se articulan las relaciones proveedor cliente entre funciones.



Entre las desventajas están: En muchos casos requiere un cambio radical en la forma de gestionar la organización, lo que puede resultar muy complejo. En una primera instancia de implementación puede verse afectada la fluidez de las actividades y la coordinación de los recursos y esfuerzos. Puede presentarse alguna dificultad cuando no existe una buena comunicación intra organizacional o en su ámbito externo.

Los mapas de procesos constituyen una forma representativa de reflejar los procesos identificados y sus interrelaciones, lo que facilita la administración de los recursos y tiempos de la organización.

Las normas ISO proponen pautas de documentación de los procesos con el fin de contar con parámetros homogéneos de medición y control, lo que facilita la gestión y administración de los procesos. Asimismo, dispone la forma de describir los procedimientos que lo integran.

3.3. La mejora continua sostenible en los procesos de la administración pública.

Describir la actividad de la Administración Pública mediante procesos mejora la capacidad de coordinación y comunicación transversal dentro de una organización.

La mejora continua de procesos es definida por Harrington como una metodología sistemática desarrollada para ayudar a una organización a tener avances significativos en la manera que operan sus procesos. (1991)

Esto permite aumentar la eficiencia de la organización y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida laboral del personal, reemplazando las rutinas burocráticas repetitivas por una labor mucho más creativa.



Construir el cambio en la gestión y mejora de los procesos en la administración pública debe ser una tarea paulatina y sostenible en el tiempo para que los resultados logren impacto en términos de respuesta a las necesidades de la organización y de la sociedad en su conjunto.

7. DESARROLLO

7.1 Presentación del caso de estudio.

Habiendo descrito el marco teórico que fundamenta las acciones y delimita el desarrollo del presente trabajo abordamos el caso de estudio.

La ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional conforme a su artículo 8 inciso a) es de aplicación a la administración central y organismos descentralizados. Conforme Decreto 50 de fecha 19 de diciembre de 2019, la Secretaría en estudio pertenece a la administración central.

El artículo 101 de la ley 24.156 encomienda a las autoridades superiores de cada jurisdicción el diseño del sistema de control interno de la organización. Este sistema de control interno debe incluir los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización, en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada organismo y la auditoría interna.

La máxima autoridad de la jurisdicción en la que se desarrollará este trabajo es una Secretaría con rango de Ministerio dentro de la estructura organizacional de la administración central.

Esta Secretaría cuenta con dos subsecretarías. También forman parte de esta estructura la Unidad Gabinete de Asesores y la Unidad de Auditoría Interna.

En particular, el trabajo se circunscribe al ámbito de la Dirección General de Administración dependiente de una de las Subsecretarías. Las direcciones generales de administración, en la administración pública nacional, prestan servicios de apoyo a las



demás áreas que integran la organización de la cual dependen.

Teniendo en cuenta la envergadura del organismo al que pertenecen están dedicadas especialmente a la administración del presupuesto y la gestión financiera o, su misión puede extenderse a la contabilidad, el patrimonio, la administración del capital humano, las compras y contrataciones.

La estructura organizativa, así como las misiones y funciones asignadas a la Dirección General de Administración están dadas por Decreto y modificadas las estructuras inferiores por resoluciones de la Secretaría todo conforme su competencia.¹

La Dirección General objeto de estudio es competente en entender en la elaboración del presupuesto y en la gestión económica, financiera, contable, patrimonial y de los recursos humanos de la Secretaría. También tiene a cargo la prestación de los servicios generales propios del funcionamiento de la Secretaría.

Para conseguir este objetivo, las normas de creación enumeran distintas acciones, las cuales son tenidas en cuenta en los procesos propios de cada dirección.

Dirección de Recursos Humanos y Organización

- Dirigir las acciones de análisis, planeamiento y diseño organizacional.
- Elaborar y proponer las modificaciones de las estructuras organizativas que correspondan en consecuencia
- Administrar la aplicación de las normas que regulan al personal, su carrera administrativa, su capacitación y desarrollo, procurando mejorar los niveles de productividad y satisfacción laboral y la calidad en la prestación de los servicios a cargo de la jurisdicción.
- Realizar el proceso de búsqueda, selección e integración del personal, e intervenir en el proceso de evaluación de desempeño y de capacitación del mismo.

¹ Anexo I. Organigrama de la Dirección General de Administración.



Dirección de Compras, Patrimonio y Suministros

- Compatibilizar, evaluar y llevar a cabo los distintos requerimientos de las dependencias del organismo vinculados con la adquisición y contratación de bienes y servicios de la Secretaría.
- Coordinar y supervisar el cumplimiento del control y asignación de los bienes patrimoniales de la Secretaría, su actualización y aplicación de las normativas que correspondan.

Dirección de Contabilidad y Presupuesto

- Asistir en el diseño de la política presupuestaria de la Secretaría y en la evaluación de su cumplimiento.
- Efectuar las registraciones dispuestas por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Coordinar la formulación del anteproyecto de presupuesto con los servicios específicos del Ministerio de Economía.
- Administrar los ingresos y egresos de fondos de origen presupuestario.
- Proponer las modificaciones presupuestarias que se estimen imprescindibles para el correcto financiamiento de las acciones que tiene a su cargo la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.

Asimismo, es importante conocer que las actividades encomendadas a Dirección General de Administración, tanto en materia financiera y contable, contrataciones y administración patrimonial como en la gestión del capital humano, se encuentran regladas por distintos órganos rectores.

La Oficina Nacional de Presupuesto, la Contaduría General y la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Contrataciones o la Oficina Nacional de Empleo Público delinearán para toda la administración pública nacional las normas, los procedimientos, los sistemas informáticos y los puntos de control y comunicación de la información administrada por cada uno de los procesos.



Sin embargo, conocer los procesos sustantivos que se diseñaron para cumplir los objetivos de la organización es fundamental para relevar que se hayan establecido los procedimientos adecuados para conseguir los resultados esperados en forma económica, eficiente y eficaz.

Actualmente, la Dirección General cuenta con el “Manual de Procedimientos de la Dirección de Contabilidad y Finanzas” aprobado por Resolución Nro.47 de fecha 24 de junio de 2015, el “Procedimiento de Cajas Chicas” aprobado por Resolución Nro.34 de fecha 20 de mayo de 2011, el “Manual de Procedimiento de Compras y contrataciones” aprobado por Resolución Nro.10 de fecha 24 de enero de 2014.

Además, rige algunas actividades con instructivos y procedimientos documentados que, aunque no tienen una aprobación formal, en su mayoría son aplicados en las tareas diarias de la Dirección de Recursos Humanos y Organización. Estos son relativos a:

“Procedimiento inherente a la incorporación de nuevos agentes alcanzados con la obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas patrimoniales”

“Procedimiento de presentación de declaraciones juradas patrimoniales anuales”

“Procedimiento inherente a la baja de un agente alcanzado por la obligatoriedad de la presentación de declaraciones juradas patrimoniales”

“Procedimiento de transferencia de personal”

“Procedimiento del uso de la aplicación Autogestión de recursos humanos”

“Instructivo sobre el uso del formulario GDE FSOLI”

“Procedimiento de acreditación de educación formal”

“Procedimiento Plan anual de capacitación”

“Procedimiento de promoción de grado”

“Procedimiento de promoción de tramo escalafonario”



“Procedimiento de cambio de agrupamiento”

7.2 Análisis de contexto.

Habiendo realizado una revisión analítica de los manuales e instructivos del organismo objeto de estudio se exploraron aspectos teóricos aplicables a la elaboración de manuales en la administración pública nacional.

Para tener información del contexto de la situación de los manuales de procedimiento se realizó una encuesta a distintos directores generales de administración e integrantes de la carrera de especialización en auditoría interna gubernamental. Con esto se recabó información respecto de sus experiencias y visión de los manuales de procedimiento en el ámbito de cumplimiento de sus funciones.

La encuesta consistió en doce consultas para responder en la plataforma Google forms circularizada por la aplicación whatsapp. Se obtuvieron 60 respuestas que permiten conocer que la situación de los procedimientos documentados.²

El 81,7% confirmó que en las áreas en las que se desempeñan cuentan con documentación que rija los principales procedimientos de la organización. Se discriminó en manuales generales o especiales, instructivos particulares o ambos, dando como resultado que el 14,3%, solo identifica manuales, el 26,5% se rige con instructivos y el 59,2% cuenta tanto con manuales como con instructivos.

El 44,2 % de los manuales o instructivos referidos en las respuestas no se encuentra actualizado. Se consultó por el mecanismo de actualización. De las respuestas se obtuvo que el 14% de los manuales o instructivos referidos tienen integrado el mecanismo de actualización, el resto impulsa su actualización por necesidad manifestada por los usuarios, un 30% y el 56% corresponde a actualizaciones propuestas por las autoridades de la organización.

Otro dato relevado manifiesta que el 78,2% de los manuales o instructivos referidos están aprobados por la autoridad competente. El 60,4% puede identificar el acto

² Anexo II. Resultados de la encuesta.



administrativo que lo aprobó, el 18,8% sabe que están regularmente aprobados, pero no puede identificar el acto administrativo de aprobación y el 20,8% restante conoce el manual o instructivo porque está disponible en la web o intranet del organismo.

Consultado si en el último año se han impulsado procesos de elaboración y/o actualización de manuales o instructivos solo el 26,% del universo encuestado manifestó que se inició y concluyó el proceso con la aprobación de la autoridad competente, el 10% continua en etapa de aprobación, el 17,5% continua en proceso dentro del plazo estipulado y el 14% no ha podido cumplir los plazos. El 31,7% restante no ha impulsado procesos de elaboración o actualización de sus manuales.

Del universo encuestado refieren que solo el 37,3% de los manuales o instructivos están alineados con la gestión de la calidad.

La encuesta demuestra que, en el universo seleccionado, donde inminentemente se desempeñan directores de administración existe una significativa documentación de los procesos. Sin embargo, estos no cuentan con mecanismo de actualización que los someta a evaluación y adaptación a las nuevas necesidades de la organización.

7.3 Propuesta innovadora de elaboración de manuales de procedimiento integrados a los procesos de mejora continua.

Analizadas las metodologías, pautas y procesos que se aplican al momento de emprender la elaboración de un manual de procedimiento se hizo énfasis en aquellas consideradas más apropiadas para su aplicación en el ámbito del organismo objeto de esta investigación.

Esto permite sugerir cuales son las pautas metodológicas más convenientes para emprender el análisis previo, diseño, elaboración, aprobación y actualización de un manual de procedimiento.

a) Análisis previo

En principio debe entenderse que la actividad de elaboración de manuales de procedimiento es una tarea que requiere de planificación y evaluación de la oportunidad



en la que se emprende. Esta planificación debiera considerar distintas etapas claves que aseguran guiar el trabajo hacia el objetivo querido.

En primer lugar, asignar el proyecto a un equipo de trabajo encargado del diseño, implementación y actualización permitirá una organización homogénea de la información y la conducción del trabajo.

Este equipo debe conocer la información de la organización, en cuanto a su ubicación dentro del mapa del estado, su jerarquía institucional y estructura orgánica formal. Estos indicadores del contexto son fundamentales para dimensionar el alcance de las misiones y funciones asignadas, los resultados organizacionales esperados y los límites y controles necesarios.

También es importante visualizar los vectores transversales a la institución, los cuales estarán dados por principios y valores estratégicos que motivan la gestión. Estos valores, como la ética, integridad, transparencia, responsabilidad, divulgación de información debieran ser comunicados por las autoridades superiores con el objetivo de que sean la guía que promueve el desarrollo de los proyectos y actividades de la organización.

Comprender las necesidades y expectativas de las partes interesadas, incluyendo al propio personal de la organización no solo es parte del contexto a tener en cuenta, sino que permitirá involucrar activamente a los participantes y visualizar las expectativas que se deben satisfacer.

El plan de elaboración del manual de procedimiento debe tener en cuenta los escenarios futuros y el rumbo hacia donde se dirige la organización, así como la definición de los resultados que se pretenden obtener. Definir y delimitar el universo de trabajo permite evaluar el nivel técnico requerido para el manejo de los contenidos, las cargas de trabajo y la jerarquía de las necesidades de acuerdo con las prioridades de la organización. (Franklin Fincowsky. 2009, pág. 265)

En este punto es fundamental la definición por parte de las autoridades superiores de los objetivos estratégicos que busca asegurar con la implementación de los



procedimientos descritos en el manual. Es decir, si con el manual se busca por ejemplo, reducir los tiempos de ejecución, bajar costos o contabilizar la cantidad o calidad de servicios efectivamente prestados. Conocer cuál es la finalidad estratégica que tiene el proceso guiará el trabajo de recolección, el análisis de la información y el diseño de los procedimientos. También posibilita medir adecuadamente el impacto de posibles riesgos sobre la actividad.

Conocido lo anterior, es preciso documentar el proyecto con lineamientos estructurales a fin de someterlo a consideración de la autoridad requirente y ajustar lo necesario para que este sea el plan de acción. Este proyecto debiera contener: la naturaleza del manual que se va a elaborar, su alcance, una justificación de las ventajas que reportará, mención a manuales anteriores, el objetivo que se pretende alcanzar (elaborar un manual original, actualizar el existente), como se logrará o la estrategia de acción, la descripción concreta de las acciones pensadas (recolección de información, análisis, diseño, confección del manual, aprobación) los recursos necesarios y los resultados esperados. Este plan debe acompañarse con un calendario y reportes de avances necesarios para el seguimiento de las acciones.

Aprobado el plan de trabajo se inicia la tarea de recolección de datos conforme sus lineamientos. Es importante establecer una primera etapa de recolección y análisis de datos, la cual permitirá evaluar su aptitud respecto del plan y de ser necesario realizar los ajustes que permitan encausar el trabajo. Algunas técnicas de recopilación de datos pueden ser la investigación documental, la observación directa, consulta a los sistemas de información disponibles, cuestionarios, entrevistas.

Es fundamental en esta primera etapa recolectar y organizar la información de trabajo para que sea confiable, segura y accesible a todos los miembros del equipo.

La información obtenida puede clasificarse en: Antecedentes, que tienen en cuenta las normas que regulan la actividad, los datos de como las unidades responsables han atendido esas normas y datos sobre el efecto de la tarea sobre otras áreas, las partes interesadas del proceso y sus requerimientos. Por otro lado, los datos que describen la



situación actual de la estructura orgánica, funciones, recursos, procesos y procedimientos, ambiente laboral, control interno.

Otras fuentes de información útiles pueden referir a organizaciones dedicadas al mismo campo de trabajo o cuyas prácticas administrativas constituyan un marco de referencia enriquecedor, normativa obligatoria para la organización, información sobre quienes prestan servicio o suministran insumos necesarios, personal idóneo técnicamente y operativo que puedan comentar cambios.

Esto permitirá recurrir en consulta, tomar como base o comparar propuestas para seleccionar o construir la más adecuada a la organización o sector sobre el que se pretenda trabajar

El análisis de los datos permite percibir con detalle sus características esenciales, la independencia de sus factores y las prioridades para su tratamiento. (Franklin Fincowsky, 2009, pág. 271)

Conocer la situación que se analiza hace posible ordenar los elementos de acuerdo al criterio o estrategia seleccionada y definir las relaciones que operan entre cada uno. Objetivar e identificar cada situación en el proceso y explicar su comportamiento con el fin de entender las causas que lo originan para mejorarlas.

La utilización de formularios de relevamiento de procesos y procedimientos particulares facilita la identificación de datos útiles para el posterior análisis y es una herramienta práctica al momento de emprender la descripción narrativa de los procedimientos ya que, si están bien logrados, son la guía conductora de su desarrollo escrito.³

En esta instancia el análisis del riesgo del sector permite contar con información específica para perfeccionar los procesos, reducir o mitigar los riesgos y detectar oportunidades de mejora.

³ Anexo III. Fichas de Procesos, procedimientos y puesto y competencias.



En este punto utilizar la metodología de evaluación del riesgo implementada por la Resolución 176 de 19 de octubre de 2018 de la Sindicatura General de la Nación permitirá confeccionar una matriz basada en el enfoque por procesos, con estimación de impacto y probabilidad de ocurrencia.

Es importante que el equipo de trabajo interactúe con quienes tienen a su cargo los procesos objeto de estudio para confeccionar la matriz riesgo más adecuada a los objetivos institucionales y de la actividad.

Sin perjuicio que existen diferentes métodos, un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) nos permitirá identificar los riesgos de la actividad. Luego, es preciso determinar las consecuencias o el impacto que cada riesgo tiene sobre esa actividad permitiendo distinguir la naturaleza de cada uno de ellos y cómo afectará los objetivos.

Es aquí donde utilizar una matriz de impacto y probabilidad nos permite organizar y medir la magnitud de las variables facilitando establecer prioridades.

Sobre aquellos de mayor magnitud se planeará como minimizar o eliminar la amenaza incorporando al procedimiento puntos de control que nos den información oportuna para detectar desvíos y accionar correctivamente según lo planificado.

En este punto solicitar la colaboración de la Auditoría Interna para que, dentro de su función de asesoramiento, preste la colaboración necesaria para conseguir una matriz adecuada a la situación particular de la organización es importante para diseñar mejores mecanismos de control.

En este estado, con la información clasificada, y analizados los procesos y procedimientos a nivel de cada uno de sus componentes avanzamos en diseñar el manual de la forma que mejor permita el resultado esperado.

b) Diseño

En atención a las necesidades relevadas en la Dirección General bajo estudio, y teniendo en cuenta los principios de gestión de calidad se propone el diseño de un manual



bajo el enfoque de procesos. Esto permitirá organizar e identificar los objetivos a desarrollar y gestionarlos interrelacionados dentro del sistema de actividades de la organización.

Conforme ISO 9001:2015 se proporciona como anexo la ilustración gráfica de un proceso integrado con la gestión de mejora continua.⁴

Es aquí donde reconociendo los componentes de los procesos examinados se comienza a describir los pasos que conforme al análisis son conducentes para obtener el resultado final de la forma más eficientemente posible.

Una posible diagramación del trabajo puede partir de considerar el manual como guía de trabajo de un sector particular de la estructura orgánica. Un manual específico permite organizar su primera parte con principios rectores e información general, aunque propia de ese sector, para luego enumerar los procesos y procedimientos destinados a cumplir la misión de esa unidad de organización.

Esta forma de trabajo facilita que haya una línea que conduzca el desarrollo de los distintos procedimientos, sobre todo cuando por la envergadura de las tareas que desarrolla el área se requiere en una primera edición seleccionar solo los procesos críticos para después continuar agregando otros.

c) Elaboración

Conforme el diseño seleccionado la confección del manual comenzará con un índice que permita vincular la localización del contenido específico desarrollado con el interés del lector.

Luego se indicará la parte pertinente de la información de contexto de la organización, esto permite dar un marco al objetivo o propósito que se pretende cumplir

⁴ Anexo IV. Ilustración gráfica de proceso integrado con mejora continua.



con el manual. Asimismo, permitirá visualizar los datos de los usuarios internos y externos de las operaciones involucradas, reconocerlos y verificar como se cubren sus necesidades.

Si el manual está destinado a desarrollar más de un proceso deben identificarse cuales son los comprendidos y discriminar los procedimientos correspondientes a cada uno de ellos. Luego, comenzar a abordarlos individualmente completando la información necesaria que lo describe desde el inicio al fin. Es aquí donde el análisis de la información y la planificación previa son estratégicos para asegurar que el procedimiento descrito logre los resultados esperados.

En principio se recomienda describir el proceso con los datos relevados de modo de documentar en el manual la información específica. De esta forma se contará con datos concretos para evaluar los resultados de los procedimientos que se desarrollaran. La descripción de un proceso debiera contener:

- Nombre del proceso y del área responsable de su ejecución.
- La indicación del objetivo o propósito que se pretende cumplir
- La mención del alcance o esfera de acción que cubre.
- El responsable de la ejecución del proceso descrito.
- La descripción de los requisitos legales o reglamentarios del proceso si los hubiera.
- La identificación de los destinatarios o usuarios internos y externos, así como la descripción de los requisitos que cada uno de ellos tiene respecto de lo que espera del proceso.
- La identificación de los proveedores y cuáles son los requisitos del área responsable del proceso.

Luego, siguiendo la misma línea de acción deberán desarrollarse los procedimientos particulares que integrarán el manual. En este sentido, cada procedimiento debe contener:



- El nombre del proceso que integra y el nombre del procedimiento particular o actividad que se documentará.
- El nombre del área responsable de su desarrollo.
- La indicación del objetivo o propósito que se pretende cumplir.
- La mención del alcance o esfera de acción que cubre ese procedimiento. Es decir, donde inicia y concluye este procedimiento. Asimismo, deben quedar claras las interacciones con otros procesos relacionados.
- La identificación de los responsables de la aplicación del procedimiento, describiendo en cada caso el nombre del puesto.
- Un glosario o listado de términos de carácter técnico o formatos que se emplean en el procedimiento cuyo significado o referencia, por su grado de especialización, debe anotarse para hacer más accesible su consulta.
- La descripción de las operaciones. Esto es la presentación por escrito, en forma narrativa y secuencial, de cada una de las operaciones que se realizan en un procedimiento, lo cual inicia con la identificación de operación y el nombre de las áreas responsables de llevarla a cabo. En la descripción se explica en que consiste, cómo, dónde y con qué se produce. Para el caso de procedimientos críticos, es recomendable describir una alternativa de trabajo para caso de contingencia, a fin de pre establecer la acción adecuada.
- Identificar los puntos de control, cuando se hayan definido según las características de la actividad.
- Identificar el punto de registro del indicador que nos permitirá medir los resultados del trabajo.

En la descripción de las operaciones deben identificarse los puntos de control y los dispositivos de seguimiento y medición. Es importante establecer los criterios de medición, el método y formato en el que se registrará la información ya que su análisis periódico permitirá visualizar la situación de avance y detectar posibles desvíos.



Un formato útil para organizar la narración del procedimiento puede ser la descripción por separado de los puestos de trabajo, los puntos de control y los indicadores de medición. Esto permitirá citarlos o referir a ellos durante la descripción, dando fluidez al desarrollo del trabajo.

En cuanto a los perfiles y competencias de los agentes que cubrirán los puestos de trabajo, debieran describirse teniendo en cuenta todos los roles del proceso incluyendo desde el responsable hasta el último de los partícipes. No solo hacer mención de si requiere o no acreditar capacitación especial, sino que debiera incluir una descripción de las aptitudes requeridas para ejercer la actividad de la forma más eficientemente posible.

Los puntos de control responden al análisis de riesgo de la actividad. Detectarlos en la descripción del procedimiento permite gestionar el riesgo en el marco del proceso. En esta instancia, y como accesorio a la narrativa, se debiera describir el riesgo y su graduación, así como la acción correctiva concreta diseñada para anular o reducir los efectos indeseados.

Es importante tener en cuenta que debe existir una adecuada relación entre los controles planteados y el riesgo que se pretende reducir. Esto requiere que se conozcan y gradúen los riesgos de modo de contar con los datos necesarios para diseñar el procedimiento atendiendo su probabilidad e impacto.

En este punto, integrar el manual con la matriz de riesgo beneficiará no solo el proceso de elaboración, sino que permitirá que la evaluación posterior cuente con parámetros concretos de medición

Por último, identificar en el criterio de medición y desarrollar el formato que se tendrá para recolectar y resguardar la información. Estos indicadores deben ser pertinentes a los procedimientos y adecuados al contexto de los procesos que lleva adelante la institución. Su seguimiento permite medir la efectividad del proceso conforme los parámetros establecidos.



Identificar en los procesos los puntos de control y los indicadores permite detectar posibilidades de mejoras horizontales. Esto hace posible analizar los datos y gestionar la calidad facilitando realizar los ajustes adecuados para mejorar la conformidad del servicio.

Asimismo, acompañar la descripción de las operaciones con flujogramas sencillos, aporta a la visualización del procedimiento de forma más simple. Es aconsejable el empleo preciso de símbolos, gráficos simplificados o ambos. Conviene que las operaciones que se codificaron en la descripción escrita del procedimiento se anoten en el mismo orden en el diagrama.⁵

Otro factor importante a tener en cuenta en la descripción de la operación es el mecanismo de comunicación entre las partes interesadas del proceso. Establecer la forma y los interlocutores responsables de la información que administra el proceso es fundamental, no solo para garantizar una comunicación efectiva, sino como punto de control para detectar posibles errores.

Asimismo, requiere de especial atención la seguridad de la información administrada o producida por el proceso. El diseño del proceso debe estar acompañado por el soporte sistemático de la información que produce.

Actualmente, la mayoría de los procedimientos que tienen lugar en la Dirección General de Administración se documentan en sistemas informáticos. GDE, e-sidif, SAHRA, son los más generalizados y su diseño, administración y soporte son ajenos a la organización.

Sin embargo, en los procedimientos específicos, incluso donde esos sistemas estandarizados intervienen deben contemplar no solo un backup adecuado, sino que debe garantizar la integridad de la información resguardada y el acceso oportuno para parte

⁵ Anexo V. Cuadro de símbolos.



de las personas autorizadas. Dotar de estos elementos a los sistemas informáticos que soportan los procedimientos genera confianza en la información que se administra.

Por último, incorporar al manual mecanismos que permitan conocer la opinión de las partes interesadas colaborará en identificar oportunidades de mejora. Por lo general las consultas programadas o las encuestas a usuarios o proveedores son el método común de relevar este tipo de información.

d) Evaluación y Actualización

Evaluar sistemáticamente la implementación del manual, así como los cambios que se realicen en la organización permitirá su actualización oportuna. Esta revisión de los procesos y la conformidad con los resultados permite definir acciones relacionadas con oportunidades de mejora, necesidades de cambio del sistema de gestión o necesidades de recursos.

Contar con un manual que facilite su evaluación lo transforma en un elemento estratégico de gestión. Un procedimiento que integre la evaluación como una de sus partes implica que durante su desarrollo y descripción incorpora puntos críticos que facilitan la labor de evaluación.

Además, la incorporación de una sección dentro del manual dedicada al proceso de evaluación es fundamental para que la tarea sea realizada periódicamente con el rigor del cumplimiento que la misma norma persigue.

La derogada Resolución 36 del 1 de abril de 2011 de la Sindicatura General de la Nación establecía pautas de auto evaluación de los procesos que buscaban conocer el nivel de madurez del sistema de control interno de una organización.

Sin perjuicio que el método establecido por la mencionada resolución podría continuar empleándose, entiendo que la forma de diseñar el manual integrando pautas de



control interno y de mejora continua permite que la autoevaluación se logre con mejores resultados.

El manual debe designar un responsable de llevar adelante la tarea de revisión y evaluación quien tendrá a su cargo informar a las autoridades superiores la necesidad de actualización o no manual. Asimismo, en el caso que se requiera la actualización, será quien planifique esa tarea con las áreas responsables.

Conforme la envergadura de los procesos documentados debe estipularse un plazo para elevar a las autoridades la información resultante de la evaluación del proceso, así como un formato que permita conocer el estado de cumplimiento o no de los objetivos propuestos para poder accionar sobre ello.

e) Aprobación

En principio, uno de los aspectos principales de someter a aprobación los manuales de procedimiento es alinear los objetivos organizacionales con los de la alta dirección. Asimismo, favorece la gestión de los recursos necesarios para lograr los resultados esperados.

Con su intervención la dirección asume el compromiso de implementar, coordinar y mantener el sistema de gestión y la responsabilidad por la eficiencia de aquellas actividades que son esenciales para los propósitos de la organización.

Por otro lado, las unidades de auditoría interna, en cumplimiento del art. 101 del anexo al decreto 1344/07, tienen por objeto examinar si los reglamentos o manuales posibilitan que la organización cumpla con sus objetivos y metas institucionales, en el marco de la normativa vigente, como así también que los controles establecidos en los documentos permitan mitigar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la actividad.



Poner en consideración de la Unidad de Auditoría Interna los proyectos de manuales garantiza la coordinación de los esfuerzos por parte de la organización de contar con un sistema de control interno integrado al procedimiento.

En particular para el caso de estudio la autoridad máxima de la jurisdicción debiera aprobar los manuales. Iniciar el procedimiento de aprobación del manual con el informe favorable de la Unidad de Auditoría Interna agilizará la instancia de análisis técnico de las áreas jurídicas previas al otorgamiento del acto administrativo.

8. CONCLUSIONES

La administración pública nacional cuenta con múltiples herramientas teóricas y normativas para implementar sistemas de control interno en las organizaciones. Sin embargo, el estudio del caso permitió conocer que los manuales de procedimientos no cumplen con pautas de análisis del riesgo o de calidad que permitan dotar de mayor confianza al sistema de control interno o medir los resultados del trabajo realizado.

Sin perjuicio de los motivos por los cuales es difícil encontrar en los organigramas de las jurisdicciones un área específica dedicada a la planificación y elaboración de manuales de procedimientos, facilitar los elementos para emprender el análisis de contexto, la planificación y elaboración de los manuales es un aporte significativo.

En este punto, haber desarrollado pautas de trabajo destinadas a la elaboración de manuales de procedimientos que integren las normas vigentes sobre control interno y mejora continua, contribuye a emprender la tarea de elaboración de los manuales con una visión más amplia e integradora de lo que esta labor muchas veces comprende.

Con estas herramientas, y teniendo en cuenta el caso de estudio, queda por delante revisar si los procesos y procedimientos diseñados son adecuados para conseguir con economía, eficiencia y eficacia los objetivos organizacionales. Asimismo, elaborar los manuales que



permitan guiar el trabajo dotando de mayores garantías al sistema de control interno implementado y permitiendo el seguimiento y mejora continua de los resultados esperados.

9. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Albanese, Diana (2012). *Análisis y evaluación de riesgos: aplicación de una matriz de riesgo en el marco de un plan de prevención contra el lavado de activos*. BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos. En RIDCA.

Disponible en: <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4099>

Chiavenato, I. (2007). *Introducción a la teoría general de la administración*. Séptima edición. Editorial McGraw-Hill Interamericana. México.

Decreto Nro. 1344/2007. Boletín Oficial de la República Argentina 05-10-2007.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133006/texact.htm>

Decreto Nro. 1474/1994. Boletín Oficial de la República Argentina 23-08-1994.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/13047/texact.htm>

Decreto Nro. 78/2000. Boletín Oficial de la República Argentina 31-01.2000.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62176/texact.htm>

Decreto Nro. 50/2019. Boletín Oficial de la República Argentina 20-12-2019.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333535/texact.htm>

Evans, J. R. y William M. L. (2008). *Administración y control de la calidad*. Séptima edición. Editorial Cengage Learning Editores. España.



Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. (2009) *Organización de empresas*. Tercera edición. McGraw-Hill Interamericana. México

Harrington, H. J. (1991). *Business Process Improvement; The breakthrough strategy for Total Quality, Productivity and Competitiveness*. Editorial McGraw-Hill, New York.

Hernández Sampieri, J., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.

Ley 24.156. Boletín Oficial de la República Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina 29-10-1992. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333535/texact.htm>

Norma ISO 9001:2015. (2015) Traducción oficial. Publicado por la Secretaría Central ISO. Quinta edición. Suiza.

Resolución Nro.152/2002. Sindicatura General de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina 28-10-2002. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79051/norma.htm>

Resolución Nro. 3/2011. Sindicatura General de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina 20-01-2011. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_cig.pdf

Resolución Nro. 162/2014. Sindicatura General de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina 21-11-2014. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/238602/norma.htm>

Resolución Nro. 172/2014. Sindicatura General de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina 14-12-2014. Disponible en



<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239185/norma.htm>

Resolución Nro. 225/2018. Secretaría de Hacienda. Boletín Oficial de la República Argentina 31-10-2018. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315886/norma.htm>

Resolución Nro. 176/2018. Sindicatura General de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina 23-10-2018. Disponible en

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-176-2018-315581/texto>

Rodríguez Fernández, A. (1993) *La cultura en las organizaciones públicas y privadas*. (versión electrónica) Psicothema. Vol. 5, suplemento 1, p.237-260. Copyright 2012. Recuperado el 20-10-2020

<http://www.psicothema.com/psicothema.asp?id=1141>

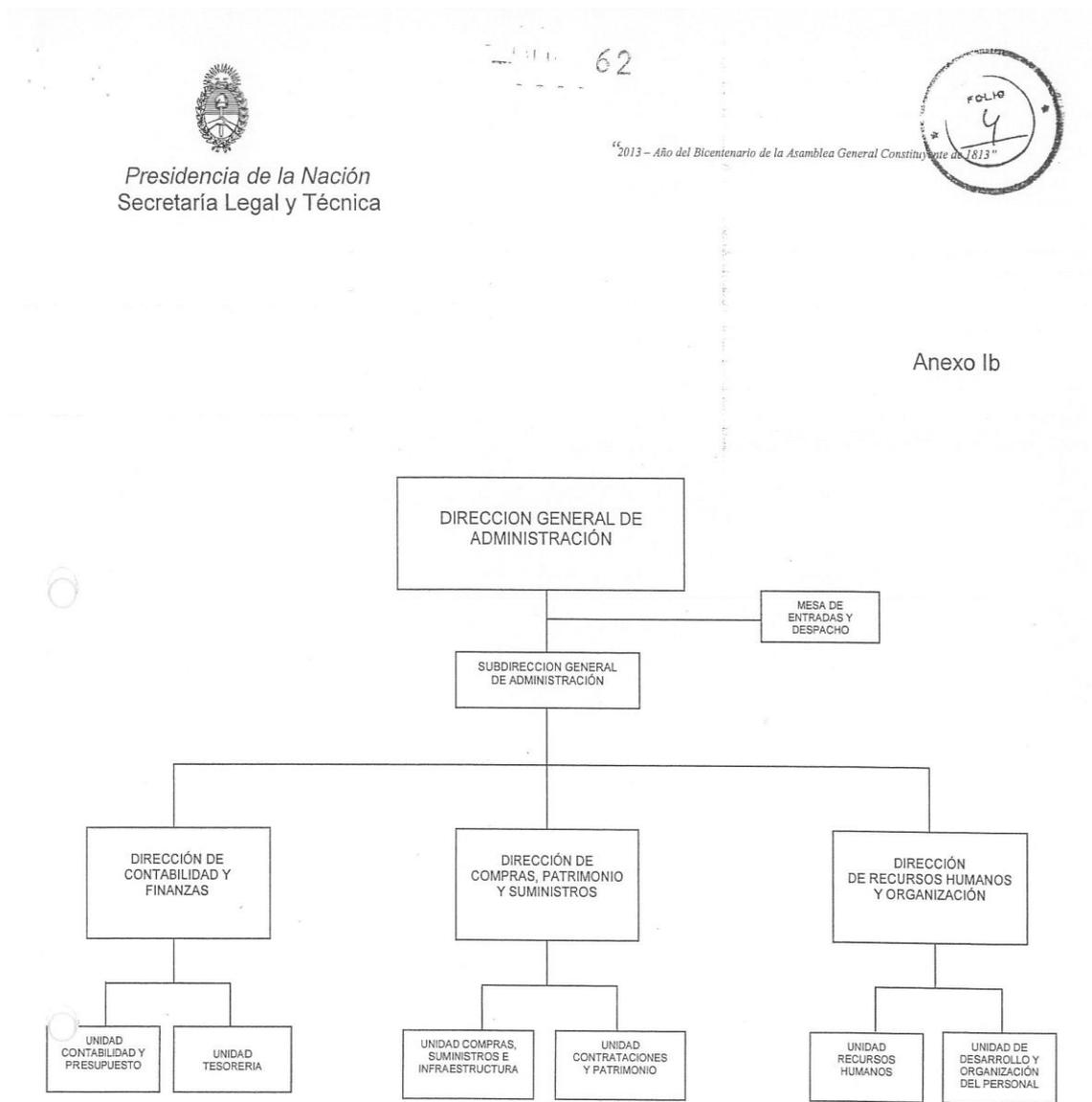
Tesorería General de la Nación. *Instructivo para la elaboración de un manual de procesos de la Tesorería General de la Nación*. (versión electrónica) Versión 1.0 Fecha 05/10/2015. Recuperado 28-10-2020.

<http://forotgn.mecon.gov.ar/vinculos/tec/instructivo.pdf>



10. ANEXOS

Anexo I. Estructura.





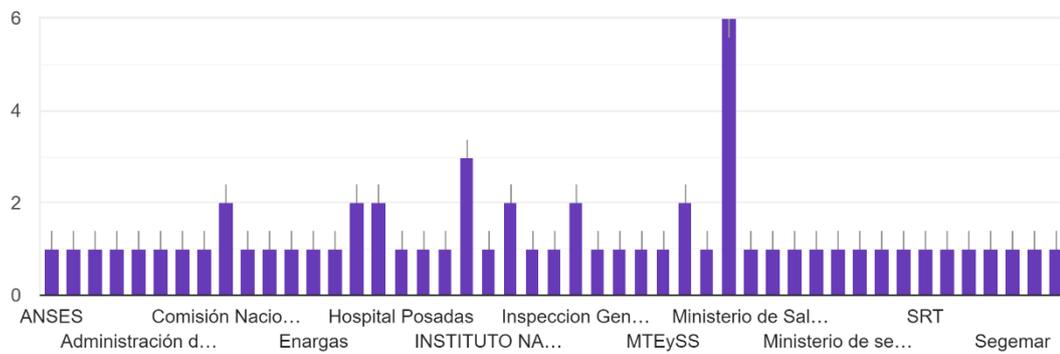
Anexo II. Encuesta.

Título: Situación de los manuales de procedimiento

Esta encuesta está diseñada para recabar información útil para el trabajo de investigación final de la Carrera de Especialización en Auditoría Interna Gubernamental dictada por SIGEN y la Universidad Nacional de La Plata. La encuesta es anónima y pretende que usted manifieste su situación respecto de los manuales o instructivos aplicados en la organización en la que desempeña funciones. Tiempo estimado de respuesta: 40 segundos.

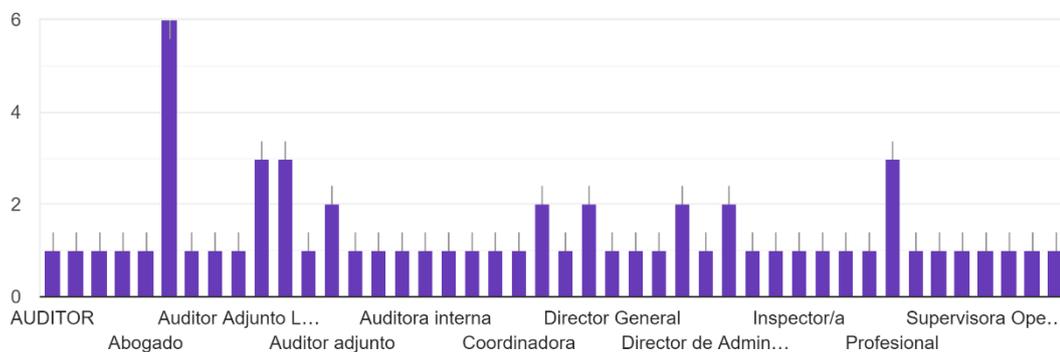
Organismo en el que presta funciones.

60 respuestas



Cargo o función que ejerce.

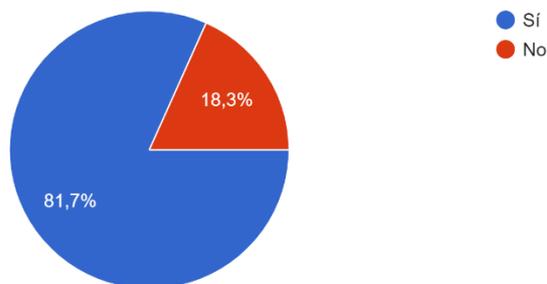
60 respuestas





El organismo en el que desempeña funciones cuenta con documentación que rija los principales procedimientos de la organización.

60 respuestas



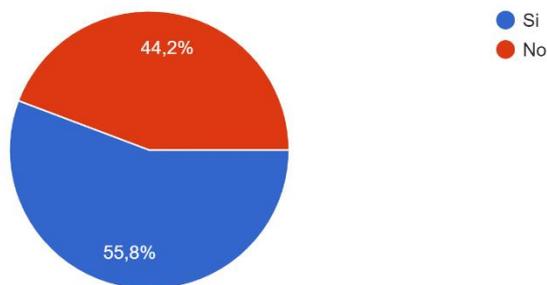
En caso de contar con documentación que rija los procedimientos de la organización.

49 respuestas



En caso de contar con manuales o instructivos, ¿estos se encuentran actualizados?

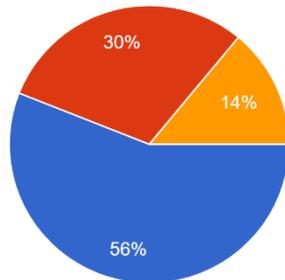
52 respuestas





¿Cómo es el mecanismo de actualización de los manuales o instructivos?

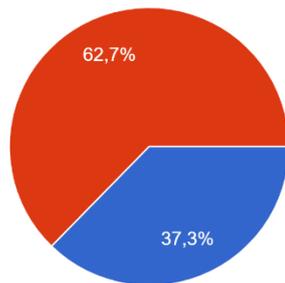
50 respuestas



- Es impulsado por autoridades de la organización.
- Se motiva en la necesidad de los usuarios.
- Está previsto e integrado al manual o instructivo.

En caso de contar con manuales o instructivos ¿ estos se adecuan a lineamientos de gestión de calidad?

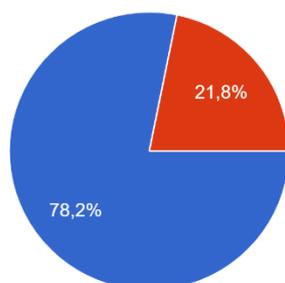
59 respuestas



- Si
- No

¿Los manuales o instructivos vigentes en su organismo se encuentran aprobados por la autoridad competente?

55 respuestas

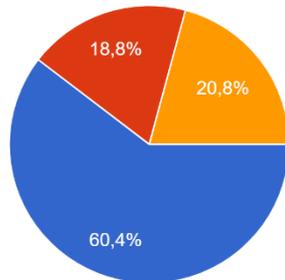


- Si
- No



En caso que los manuales o instructivos estén autorizados formalmente:

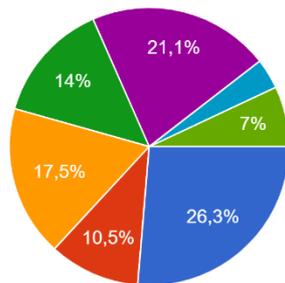
48 respuestas



- ¿Puede identificar el acto administrativo que los aprobó?
- Sabe que están aprobados, pero no recuerda el acto administrativo.
- No puede identificar el acto, pero sabe que se encuentra disponible en la Web o Intranet del organismo.

En el último año su organización ¿ha impulsado procesos de elaboración y/o actualización de manuales o instructivos?

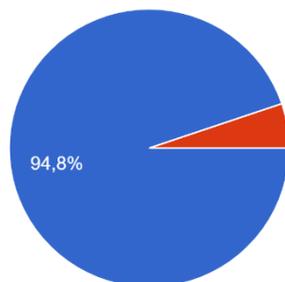
57 respuestas



- Sí, lo iniciamos y la autoridad competente lo aprobó.
- Sí, actualmente está en proceso de aprobación por parte de la autoridad c...
- Sí, continuamos en el proceso de elab...
- Sí, lo iniciamos, pero no se han podid...
- No se han impulsado procesos de ela...
- No. No fue previsto en el último año.
- No. Insume muchos recursos y ralenti...
- No. Hay cosas más urgentes que reso...

Considera que tener pautas de elaboración de manuales de procedimiento integrados al sistema de control interno y a los procesos de mejoras continua son útiles para su organización.

58 respuestas



- Sí
- No



Anexo III. Fichas de Procesos, procedimientos, Perfiles.

Ficha de Proceso

PP-XX-FP; Versión: X; Fecha: XX-XX-XXXX

Datos del proceso

Nombre del Área	
Nombre del proceso	
Finalidad	.
Alcance	
Responsable	
Requisitos legales y reglamentarios del proceso (si los hubiera)	

Usuario/s

Quiénes son / Descripción <i>Destinatarios / beneficiarios del proceso</i>	<u>Internos:</u> <u>Externos:</u>)
Requisitos del usuario respecto del servicio	Internos. Externos.
Cómo se mide su satisfacción	<u>Usuario Interno:</u> <u>Usuario externo</u>



Proveedor/es	
Quiénes son / Descripción	<u>Internos:</u> <u>Externo:</u>
Cuáles son nuestros requerimientos respecto al producto o servicio	<u>Internos:</u> <u>Externo:</u>
Cómo se evalúa su desempeño	

Otras Partes Interesadas	
Quiénes son / Descripción <i>(otras partes que pueden afectar o verse afectada por el proceso)</i>	No aplica
Necesidades / Expectativa <i>Respecto del desempeño del proceso</i>	No aplica
Cómo evalúa el cumplimiento de sus necesidades y/o expectativas	No aplica

Datos del objetivo # 1	
Objetivo <i>Describe lo que se ambiciona o pretende respecto de lo que se hace</i>	
Tipo de objetivo <i>Desempeño, Mejora</i>	Mejora
Resultado clave / Meta <i>Es el resultado que debe ocurrir para considerar que el objetivo se ha alcanzado de manera satisfactoria.</i>	



<p>Alineación con la política de calidad</p> <p><i>Con que objetivos estratégicos de la Política de la Calidad está asociado este objetivo</i></p>	
<p>Planificación de la tarea</p> <p><i>Cómo se va a lograr el objetivo. Estrategia, Acciones.</i></p>	
<p>Gestión de riesgos</p> <p><i>Enumere los riesgos asociados al cumplimiento de este objetivo</i></p>	

Datos del indicador # 1	
<p>Nombre del indicador y unidad de medida (ordenes de entrega)</p> <p><i>Enunciado breve que identifica el contenido del indicador, así como lo que se desea medir a través del mismo, pudiendo expresarse como un índice, tasa, razón, proporción, etc.</i></p>	
<p>Fuente</p> <p><i>Origen de donde se alimentarán las variables de nuestro indicador</i></p>	
<p>Responsable</p> <p><i>Indicar cargo y área de quién realiza la recopilación, el seguimiento y la comunicación.</i></p>	
<p>Fórmula del indicador</p> <p><i>Es el método de cálculo, la relación cuantitativa, expresada a través de una ecuación que involucra el uso de dos o más variables</i></p>	
<p>Frecuencia de medición</p> <p><i>Periodo de tiempo establecido para el reporte del comportamiento del indicador.</i></p>	
<p>Umbral de control / Umbral de cumplimiento</p>	



<p><i>Valor a partir del cual se considera que, si bien no se ha alcanzado del objetivo, se ha alcanzado un mínimo aceptable del mismo</i></p>	
Observaciones	

Datos del objetivo # 2	
<p>Objetivo</p> <p><i>Describe lo que se ambiciona o pretende respecto de lo que se hace</i></p>	
<p>Tipo de objetivo</p> <p><i>Desempeño, Mejora</i></p>	Mejora
<p>Resultado clave / Meta</p> <p><i>Es el resultado que debe ocurrir para considerar que el objetivo se ha alcanzado de manera satisfactoria.</i></p>	
<p>Alineación con la política de calidad</p> <p><i>Con que objetivos estratégicos de la Política de la Calidad está asociado este objetivo</i></p>	
<p>Planificación de la tarea</p> <p><i>Cómo se va a lograr el objetivo. Estrategia, Acciones.</i></p>	
<p>Gestión de riesgos</p> <p><i>Enumere los riesgos asociados al cumplimiento de este objetivo</i></p>	

Datos del indicador # 2	
<p>Nombre del indicador y unidad de medida (ordenes de entrega)</p>	



<p><i>Enunciado breve que identifica el contenido del indicador, así como lo que se desea medir a través del mismo, pudiendo expresarse como un índice, tasa, razón, proporción, etc.</i></p>	
<p>Fuente</p> <p><i>Origen de donde se alimentarán las variables de nuestro indicador</i></p>	
<p>Responsable</p> <p><i>Indicar cargo y área de quién realiza la recopilación, el seguimiento y la comunicación.</i></p>	
<p>Fórmula del indicador</p> <p><i>Es el método de cálculo, la relación cuantitativa, expresada a través de una ecuación que involucra el uso de dos o más variables</i></p>	
<p>Frecuencia de medición</p> <p><i>Periodo de tiempo establecido para el reporte del comportamiento del indicador.</i></p>	
<p>Umbral de control / Umbral de cumplimiento</p> <p><i>Valor a partir del cual se considera que, si bien no se ha alcanzado del objetivo, se ha alcanzado un mínimo aceptable del mismo</i></p>	
<p>Observaciones</p>	

Funcionamiento del proceso

<p>Fuentes de entradas</p> <p><i>Procesos precedentes</i></p>	
<p>Entradas</p>	



<i>Materiales, información, energía que dan inicio al proceso y son necesarios para su correcto desarrollo</i>	
Receptores de salidas <i>Procesos posteriores</i>	
Salidas <i>Producto o servicio finalizado que es entregado al usuario</i>	
Flujo o descripción de los pasos del proceso <i>Desde inicio a la finalización</i>	
Puntos de control <i>Controles necesarios para adecuar los servicios a las características esperadas y evitar que los usuarios reciban servicios defectuosos</i>	
Documentos <i>Documentación necesaria para la operación del proceso</i>	

Servicio o Producto no conforme

Definición

Detalle de los servicios o productos del proceso que no cumplen con los requisitos (del usuario o legales y reglamentarios)

Relevamiento de la Percepción del Usuario

Metodología

Metodología utilizada para relevar la percepción del usuario / destinatario de la salida o resultado del proceso, detallando entre otras acciones:

1) Qué herramienta o medio se utilizará, 2) como se realizará el relevamiento, 3) cómo y adonde se reunirá la información recopilada, 4) cómo se

Usuario Interno:

-

Usuario externo



ESPECIALIZACIÓN en AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

efectuara su procesamiento para obtener información útil para el conocimiento de la percepción del usuario y la toma de decisiones respecto a la satisfacción de sus requisitos.



Ficha de procedimiento particular

NOMBRE DEL PROCESO

ÁREA

Objeto.

Alcance de las tareas a realizar.

. Responsables

DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES

ACTIVIDADES	RESPONSABLE	PUNTO DE CONTROL (SI CORRESPONDE)	REGISTRO (SI CORRESPONDE)
NOMBRE DE LA ACTIVIDAD			
NOMBRE DE LA ACTIVIDAD			
NOMBRE DE LA ACTIVIDAD			
NOMBRE DE LA ACTIVIDAD			
NOMBRE DE LA ACTIVIDAD			

Documentación de referencia

DOCUMENTOS que se requieren al utilizar el procedimiento, para tener un mejor entendimiento o completar su ejecución y REGISTROS que sirven de evidencia de que el procedimiento está siendo aplicado.



DOCUMENTOS

CODIFICACIÓN DEL DOCUMENTO (la asigna el Área de CALIDAD)	NOMBRE DEL DOCUMENTO	FECHA	REVISION
		I	

REGISTROS

NOMBRE DEL DOCUMENTO	ALMACENAMIENTO (adonde se encuentra, ej DISCO COMPARTIDO XX)	PROTECCIÓN(Quien tiene acceso: ej.: Privado / Publico, Área, etc.)	TIEMPO DE RETENCIÓN (tiempo de vigencia)	DISPOSICIÓN FINAL (ej borrado, backup, destrucción)

DOCUMENTOS EXTERNOS

NOMBRE DEL DOCUMENTO	ORIGEN	ALMACENAMIENTO
listar NORMATIVA, LEYES RESOLUCIONES DESARROLLAR	Mesa COPIAR LOS LINK DE LAS NORMAS	INTERNET

Puntos de control

Son los puntos, operaciones o etapas que requieren un control eficaz para asegurar que la actividad se realice dentro de los márgenes de lo planificado

Diagrama de flujo

Se elabora con base en la descripción del procedimiento. Es la secuencia gráfica de la información, los puntos de control y los documentos que se utilizan a lo largo del procedimiento (opcional)



Ficha de perfil y competencias

FECHA

PROCESO.

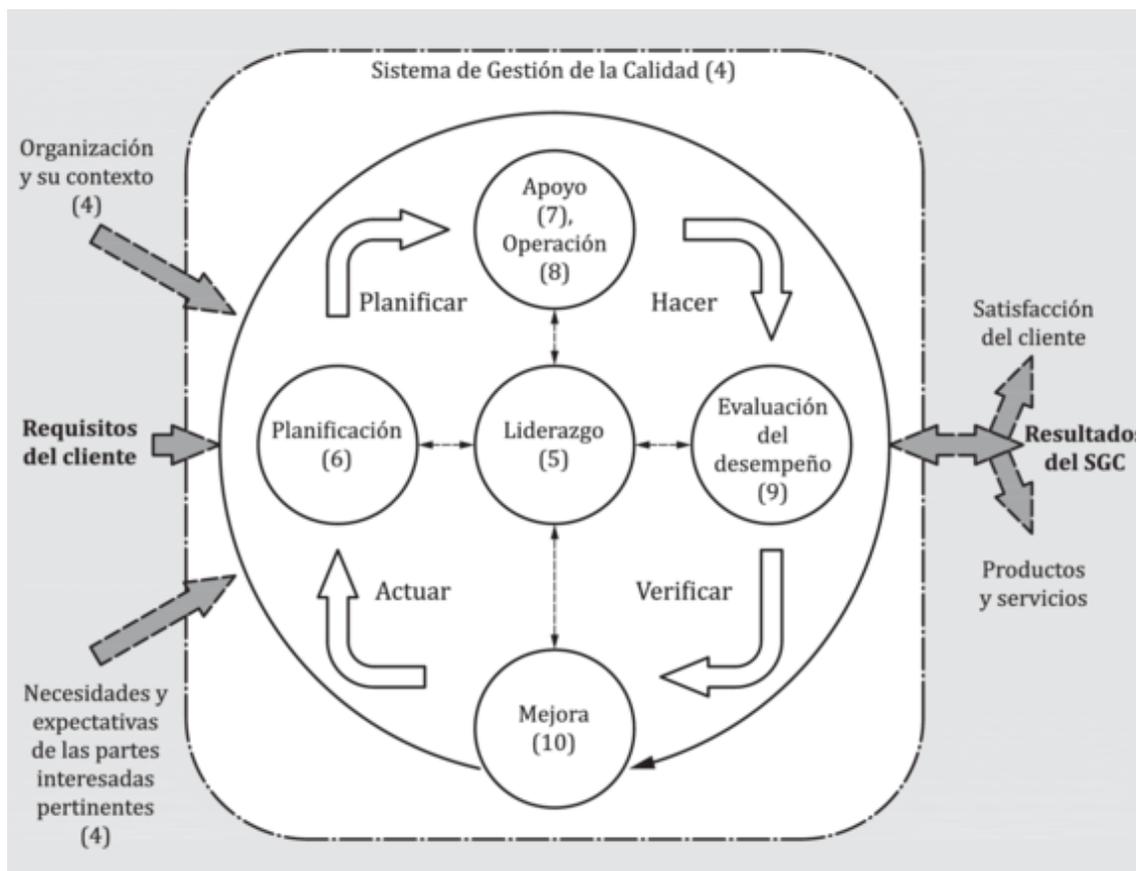
PERFIL 1 - .	
FUNCION (colocar cargo dentro del área, este especificado o no en la estructura)	
RESPONSABILIDADES (tareas a cargo dentro del área)	
COMPETENCIAS	
Educación (educación formal; primaria, secundaria, universitaria, posgrado)	
Formación (conocimientos para realizar la tarea; idiomas, informática, técnicas de organización y gestión, normas ISO, etc.)	
Habilidades (condiciones o aptitudes de tipo sociocultural; analítico, práctico, introvertido, extrovertido, capacidad de trabajo en equipo, proactivo, etc.)	
Experiencia (en años)	

Anexo IV. Calidad

Figura. Representación esquemática de cualquier proceso según ISO 9001:2015.



Figura. Representación de la estructura de ISO 9001:2015 con el ciclo PHVA.



Nota. Los números entre paréntesis hacen referencia a los capítulos de esta Norma internacional.

Anexo V. Símbolos usados en los diagramas de flujo.

SIMBOLO	SIGNIFICADO
	Operación: Se usa para describir cualquier actividad. En el interior del rectángulo se escribe una breve descripción de la actividad.
	Límites del Proceso: Indica el inicio y el final de un proceso. En el interior del eclipse aparece la palabra inicio o fin.
	Punto de Decisión: Denota que en ese punto se toma una decisión. Los outputs salidas del diamante, son siempre dos y del tipo SI / No.
	Movimiento: Muestra el movimiento de un output entre distintos puntos de la organización.
	Conector: Señala que el output de ese proceso puede ser el input de otro (la letra indica el proceso de entrada)
	Dirección del flujo: Denota la dirección y el orden de los pasos del proceso
	Documento: Documento/registro.
	Listados: Listados / notas de trabajo acumulado, información referente a la actividad.
	Base de datos: Punto de archivo donde se retiene temporalmente la información, en espera que se cumplan otras condiciones para continuar el proceso. Puede llevar asociada una tarea de administración de almacenamiento.