

Importancia del uso correcto de manuales de normas y procedimientos en la administración pública

Mónica Isabel Briceño Rojas¹

Comunidad de Aprendizaje del Motor Construcción | *monibrice@gmail.com*

Fecha de recepción: **16 febrero 2024**

Fecha de aceptación: **10 marzo 2024**

RESUMEN

Este artículo tiene la intencionalidad de resaltar la importancia del uso y aplicación de manuales de normas y procedimientos, en el marco del control interno de las instituciones para alcanzar el buen funcionamiento de las mismas. El sustento teórico está apoyado en el basamento legal vigente. La metodología utilizada en la investigación es de carácter autobiográfica, analítica descriptiva, documental e interpretativa. Al respecto, desde mi experiencia como auditora, visualizo como instrumentos esenciales del control, los citados manuales, como elementos que coadyuvan al logro de los objetivos y metas institucionales proporcionando una visión integral de los procesos. Por ende, las máximas autoridades son responsables de velar por hecho de la existencia de manuales administrativos que establezcan los procedimientos a cumplir. Las consideraciones finales tienen como resultado que la inexistencia de manuales ocasiona debilidades de control interno, relacionadas con la ejecución de los procesos, eficacia, eficiencia, y calidad de las operaciones, debilitando de manera significativa la gestión institucional.

Palabras clave: Control; Políticas; Manuales; Normas; Procedimientos.

¹ TSU en Administración de Empresas egresada de IUTIRLA. Licenciada en Administración mención Recursos Materiales y Financieros egresada de la UNESR. Servidora Público MPPPOP en el Área de Auditoría Interna y Control Posterior.

A MODO DE ANTESALA

Este artículo se inspira en mi anhelo de ver que las instituciones públicas, funcionen correctamente de manera responsable, apegadas a lo establecido en los instrumentos normativos existentes, considerando que la existencia de normas reguladoras del control, facilita el ejercicio de las potestades de orientación, coordinación y evaluación de las organizaciones, por ello es de vital importancia el cumplimiento de las leyes, normas y procedimientos establecidos. Comienzo relatando desde mi experiencia como auditor, por más de 16 años en la administración pública y privada, lo que ha sido, para mi entender, una vertiginosa montaña rusa de emociones desde mi hacer, en cada uno de los retos que me ha tocado enfrentar, por ejemplo; recuerdo una vez que, en un proceso de auditoría llevada a cabo por mí, en una prestigiosa institución, reinaba el hermetismo en el suministro de información clave para la fiscalización. Esta acción que me tocaba realizar fue obstaculizada sin importar las normas sobre la conducta de las personas, regulando y guiando su comportamiento.

Para mí, el comportamiento organizacional, es una forma de proceder y se refiere a la conducta de las personas. Los patrones de comportamiento son los modos según los cuales las personas suelen conducirse en sus quehaceres. Siempre he considerado que los ciudadanos deben conocer sus deberes y derechos, así como ejercerlos, constituye una actividad valorativa y moral. Los criterios más simples e inmediatos en el marco de los valores son las normas concretas de comportamiento. Las normas tienen como objetivo controlar las conductas del individuo, por lo tanto, tienen la función de definir qué es correcto y qué no lo es. En este sentido, utilizo el término de control como la capacidad del individuo para adaptar

su conducta de acuerdo con lo que desea lograr.

En mi recorrido laboral, he visto siempre que las normas abarcan desde lo más amplio a lo más concreto, es decir, puede servir en diferentes niveles, sean estos: general, el país, una ciudad, la comunidad como también a grupos más reducidos de personas como puede ser el lugar de trabajo. Para mí, las normas cumplen con un orden jerárquico, entendido como el principio que permite la ordenación de las normas jurídicas en función de su rango, es decir, se categorizan las diferentes clases de normas, ubicándolas en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás.

Al respecto considero tomando el clásico del derecho en la pirámide de Kelsen, la cual es una sencilla representación gráfica del principio de jerarquía normativa para un sistema jurídico, desarrollada por Hans Kelsen, quien fue un teórico austriaco del siglo XX, filósofo, jurista y político de origen judío (Praga, República Checa, 1881 – Berkeley, California, Estados Unidos, 1973). Acorde a su modelo, se dibuja una pirámide que contiene los ordenamientos que conforman cualquier sistema legal. La pirámide explica la jerarquía u orden de importancia de las normas jurídicas. En la cúspide normativa está la constitución o Carta Magna, de la que emanan el resto de las leyes; en un nivel inferior se encuentran las leyes orgánicas y seguidamente las leyes ordinarias; en un escalón más abajo, se pueden encontrar otro tipo de leyes, como por ejemplo el decreto ley; finalmente en la base de la pirámide encontraríamos los reglamentos normativos, manuales, instructivos, entre otros.

Mediante el presente artículo, y con fundamento en el marco teórico que delimita el tema planteado relacionado con la implantación de los *Manuales de Normas y Procedimientos*, se aborda la importancia de su uso y aplicación en el marco del

control interno de la institución para su buen funcionamiento. Comienzo por señalar que el término control proviene del vocablo francés “contrôle” y significa comprobación, inspección, fiscalización o intervención. También se define como la contrastación de la realidad contra un modelo previamente establecido.

Cómo administradora, los aportes de Henri Fayol, entorno al control en una empresa, la cual consiste en que todo se efectúe de acuerdo al plan que ha sido adoptado, a las órdenes dadas y a los principios establecidos. Su objeto es señalar los errores a fin de que sean rectificados y prevenir que ocurran nuevamente.

Sin control la dirección no puede desarrollar su cometido en forma completa por cuanto es el proceso que verifica el rendimiento mediante su comparación con los estándares establecidos. El control está en todas las actividades y acciones que realizamos. Existe siempre alguien que ejerce control sobre nosotros y también existe siempre alguien a quien podemos controlar.

MÍ RECORRIDO COMO AUDITORA EN EL CONTROL INTERNO

A lo largo de mi carrera como auditora he podido experimentar que las organizaciones más exitosas son aquellas que practican el control interno en todos sus procesos medulares, esto trae como consecuencia una organización saludable, armónica, desde todo punto de vista. Organizaciones de talla mundial operan sin la presencia de sus dueños gracias al control interno, por supuesto a todos los controles externos que también factorizan y juntos constituyen las bases de la eficiencia y la calidad organizacional.

Ahora bien, el sistema de control interno del sector público en Venezuela de acuerdo a lo señalado en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGR-SNCF); en concordancia con el artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGR-SNCF), el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) y artículo 5 de las Normas Generales de Control Interno; se define como: un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas. (Art. 35, LOCGR-SNCF).

Cada individuo dentro de la Organización tiene algún rol respecto al control interno. Al respecto, el control interno comienza con la adopción y cumplimiento de las políticas aprobadas por las máximas autoridades de cada organismo o entidad, encargados de establecer y mantener un sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructura y fines de la organización y continúa hacia abajo en la escala de la estructura administrativa, delegando en las autoridades administrativas de cada área específica la responsabilidad de ejercer la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas constitucionales y legales, de los planes y políticas, así como de los instrumentos de control interno, sobre las operaciones y actividades realizadas bajo su directa supervisión; esto conforme a lo señalado en los artículos 36 y 39 de la LOCGR-SNCF, así como el artículo 16

del mismo, en articulación con el artículo 134 de la LOAFSP; tomando forma en la elaboración y operación de normas de dirección y regulaciones administrativas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión y demás instrumentos o métodos específicos (instrucciones, decisiones, comprobación interna y auditoría interna) necesarios para el funcionamiento del sistema de control interno. Sobre el particular, es importante señalar que, a los fines de la implantación del sistema de control interno, serán de obligatoria consideración los reglamentos, resoluciones, normas, manuales e instrucciones dictadas por la Contraloría General de la República en su carácter de órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal.

En este sentido, y en cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno, el artículo 34 señala: La máxima autoridad jerárquica, los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada órgano o ente son responsables de que existan manuales, su divulgación y capacitación al personal, para su adecuada implementación y aplicación. Dichos manuales, deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte; y ser aprobados por la máxima autoridad jerárquica del órgano o ente. En este aspecto, insta a la elaboración de los distintos instrumentos normativos entre ellos el Manual del Manual de Normas y Procedimientos.

Krauss (1977), refiere que un manual es: Un documento que contiene, en una forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y procedimiento de una empresa, que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo (20 dic. 2021).

MI GRAN ASPIRACIÓN Y EL USO EFICIENTE DE LOS MANUALES

Siempre he considerado que los manuales describen de forma sistemática y secuencial cada una de las actividades que debemos realizar, esto no quiere decir que no exista flexibilidad, es todo lo contrario el correcto cumplimiento nos permite minimizar fallas, errores y hallazgos que puedan traer consecuencias no deseadas. Ahora bien, el hecho de estar en diferentes cargos administrativos y en algunos de ellos vinculada en las prácticas de auditorías realizadas en empresa privadas y públicas y con base también al empoderamiento de las herramientas de auditorías me han permitido evidenciar las debilidades más recurrentes que suceden dentro de las oficinas administrativas ya sean por desconocimiento u omisión de los procesos administrativos y la no aplicación de los manuales, generando fallas en el control interno, esto repercute en que no se logren los objetivos de la institución de manera eficiente y eficaz.

Los manuales nos ayudan a agilizar los procesos de manera segura, ya que describen de manera detallada las funciones y actividades de los procedimientos en el orden secuencial de su ejecución y las normas que deben cumplir y ejecutar los miembros de la organización compatibles con dichos procedimientos.

Por lo anteriormente expuesto, considero imperiosamente llamar a la “concientización” e influir en generar un impacto en las autoridades principalmente en la formación, capacitación del recurso humano para que el personal a formar parte de la organización reciba inducción de la importancia del uso de manuales para realizar las actividades a ser desarrolladas en el área a ocupar, esto conlleva a lograr el éxito y el logro de los objetivos planteados. De igual forma, impulsar a las unidades

administrativas en las que no existan tales manuales a levantar la información y elaborar los mismos.

Las Normas Generales de Control Interno, señalan que el Manual de Normas y Procedimientos es un: documento de expresión analítica de los procedimientos administrativos a través de los cuales se canaliza la actividad operativa de un órgano o ente, así como también la enunciación de normas de funcionamiento básico a las que deberán adaptarse los miembros del mismo (Art. 34).

En términos generales, los manuales de normas y procedimientos definen la aplicación de técnicas y métodos, al igual que las instrucciones necesarias para ejecutar las actividades.

Asimismo:

1. Facilitan la capacitación y adiestramiento del personal.
2. Especifican las capacidades y responsabilidades de cada puesto de trabajo, departamento o de la organización.
3. Proporcionan una visión integral de los procesos que componen las labores de la empresa u organización.
4. Componen el historial de procedimientos de la organización, ganando luego valor documental.
5. Permiten la evaluación del desempeño de los trabajadores en base al ideal esperado por la empresa.

UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN

Mis conocimientos y experiencias en la administración pública y ahora como auditora de Estado, me ha permitido observar que los hallazgos más frecuentes están relacionados con la inexistencia de manuales de normas y procedimientos

debidamente aprobados por las máximas autoridades quienes tienen la responsabilidad de promover la adopción de los citados instrumentos normativos. Esta situación se debe a la ausencia de acciones dirigidas a la concreción de las diligencias para la elaboración y aprobación de los mismos, los cuales son necesarios para promover la eficacia, eficiencia, economía y calidad de las operaciones con la finalidad de dar cumplimiento a la misión, objetivos y metas de la institución, a objeto de hacer más eficiente y eficaz su funcionamiento, al mismo tiempo, la inexistencia de manuales limita determinar la formalidad y responsabilidad de los funcionarios en cuanto a la ejecución de las actividades y condiciones de las operaciones definidas en sus procesos.

Considero que, como ciudadanos, y servidores públicos, si nos avocamos en hacer cumplir las leyes, normativas y procedimientos existentes, no solo contaremos con instituciones exitosas, sino que viviríamos en un país armonioso, regido por normas principios y valores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Duhalt Krauss, M (1977) Los Manuales de Procedimiento en las Oficinas. Mexico. 2 edición, Universidad Nacional Autónoma de Mexico UNAM.

Fayol, H. (1971). Administración industrial y general. 1ª. Ed. en español. México: Editorial Herrero Hermanos, S.A.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF).

Normas Generales de Control Interno. Gaceta oficial Nro. 40.851 del 18 de febrero del 2016.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGR-SNCF).