

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO**



**GUÍA DE TRABAJO PARA EL ESTUDIO  
DE PROCEDIMIENTOS**

**Julio 2009**

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO**  
**DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**ALBERTO VALLARINO CLÉMENT**  
**MINISTRO**

**FRANK DE LIMA**  
**VICEMINISTRO DE ECONOMÍA**

**DULCIDIO DE LA GUARDIA**  
**VICEMINISTRO DE FINANZAS**

**AIDA ARIAS**  
**SECRETARIA GENERAL**

**Julio 2009**

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO**

**DONACIANA ACOSTA T.  
DIRECTORA**

**SONIA DE TACK  
JEFA DEL DEPARTAMENTO DE  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**EFRAÍN CEDEÑO  
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE  
INFORMACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL**

**PERSONAL TÉCNICO  
AMINTA IGLESIAS  
RENEIDA DE OTERO  
MARTA ROBINSON  
XIOMARA TEM**

**MERLIN DE ARCHIBOLD  
UNIDAD DE CÓMPUTO**

**SECRETARIAS  
ROSA M. NAVARRO L.  
NORIS GALVÉZ  
INGRID M. RÍOS  
REBECA DE RENTERIA**

## INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Propósito del Documento.....	v
Introducción.....	vi
I. Metodología.....	1
A. Planeación del Estudio.....	1
1. Definición del Objetivo del Estudio.....	1
2. Formulación del Inventario de Procedimientos.....	2
3. Formulación del Plan de Trabajo.....	2
B. Investigación de la Situación Actual.....	2
1. Recopilación de la información.....	2
2. Registro y documentación del procedimiento actual.....	3
3. Obtención de la aprobación correspondiente.....	3
C. Análisis de la Información.....	4
1. Análisis.....	4
2. Diagnóstico.....	4
D. Diseño Gráfico y Descriptivo de Procedimientos.....	5
II. Proceso y Normas de Elaboración de los Procedimientos.....	6
A. Descripción Narrativa.....	6
III. Simplificación de Procedimientos.....	7
A. Estudio de Procedimientos administrativos.....	7
B. Selección de Trámites o Procedimientos Administrativos.....	8
C. Cifras Estadísticas Disponibles.....	8
D. Factibilidad y Viabilidad.....	8
IV. Diagramación de Procedimientos.....	9
A. Requisitos de los Diagramas.....	9
B. Inventario de Trámites o de Procedimientos Administrativos.....	9
C. Calificación de Trámites.....	10
D. Examen de los diagramas más frecuentes.....	10
Bibliografía.....	12

## **PROPÓSITO DEL DOCUMENTO**

La presente metodología esta dirigida a todos los funcionarios públicos responsables de la elaboración de procedimientos dentro de sus respectivas instituciones.

El propósito del documento es orientar y facilitar la ejecución de las tareas a los funcionarios responsables de esta materia.

## **INTRODUCCIÓN**

La presente guía contiene algunos aspectos para la identificación, análisis y diseño de procedimientos, así como algunos criterios generales para la elaboración, manejo y control de manuales de procedimientos, no obstante, restringe la aplicación inteligente y razonable de otras técnicas que se consideren necesarias, de acuerdo con las circunstancias. Por otra parte, no pretende sustituir el buen juicio y el criterio personal del analista.

# **GUÍA DE TRABAJO PARA EL ESTUDIO DE PROCEDIMIENTOS**

## **I. Metodología**

La Metodología propuesta para el estudio de procedimientos comprende las siguientes etapas:

- Planeación del estudio
- Investigación de la situación actual
- Análisis de la información
- Diseño gráfico y descriptivo de procedimientos

### **A. Planeación del Estudio**

El primer paso en la planeación del estudio consiste en definir la naturaleza del problema. Esto permitirá fijar las bases para determinar el objetivo del estudio y para una investigación preliminar que proporcione elementos de juicio para decidir la formulación y ejecución de un plan de trabajo que incluya un inventario jerarquizado de procedimientos.

#### **1. Definición del Objetivo del Estudio**

Es conveniente en esta fase precisar con toda claridad los problemas detectados. Esto permitirá fijar las bases para determinar el objetivo del estudio, a fin de evitar malos entendidos que obstaculicen o dispersen el trabajo posterior. Es recomendable que antes de iniciar el estudio, el jefe del proyecto junto con los responsables afectados estén convencidos de la definición del objetivo.

## **2. Formulación del Inventario de Procedimientos**

Es conveniente que durante el estudio preliminar en las áreas administrativas se identifiquen y tipifiquen los procedimientos que afecten los trámites y servicios de la dependencia, con el fin de contar con una visión integral de las labores que se realizan en las áreas de estudio. Para ello, es de gran ayuda levantar un inventario general de los procedimientos de trabajo, que incluya aquellos que se inician y terminan en la propia área, así como a los que se realizan en forma parcial y provienen o son complementados en otras unidades administrativas.

## **3. Formulación del Plan de Trabajo**

Una vez definidos los objetivos del estudio e identificados los procedimientos con el usuario, el analista deberá formular el plan de trabajo requerido por la investigación, diseño e implantación del manual de procedimientos. Esta documentación, además de servir como elemento de control para el desarrollo del trabajo a realizar, indica a los responsables del estudio el momento en que éste irá obteniendo los resultados que se hayan proyectado.

## **B. Investigación de la Situación Actual**

La finalidad es obtener una visión del procedimiento tal como se desarrolla en el momento actual. Básicamente, esta fase incluye:

- Recopilación de la información
- Registro y documentación del procedimiento actual
- Obtención de la aprobación correspondiente

### **1. Recopilación de la Información**

Consiste en obtener una descripción lo más detallada y exacta posible de la forma como se desarrollan las operaciones que integran el procedimiento, y el tiempo de ejecución de las mismas, tomando nota del número de personas asignadas a cada operación.

Asimismo en esta etapa se deberán obtener las disposiciones jurídicas y legales que afecten a cada procedimiento, anexándolos como documentación del procedimiento.



## **2. Registro y Documentación del Procedimiento Actual**

Es fundamental registrar ordenadamente la información recopilada de la investigación que se realice.

Una regla general, que debe tomarse en cuenta al realizar los registros, es hacerlo con la debida claridad para que cualquier persona pueda entenderlos. Es esencial que se obtengan copias de todos los documentos utilizados en el procedimiento. En lo posible, es preferible la recopilación de copias usadas y no en blanco.

Durante el curso de la investigación, el analista deberá auxiliarse del uso de diagramas para el registro de las actividades. Una vez que se ha reunido toda la información relativa a la forma actual de operar el procedimiento, el analista o grupo de analistas procederá a organizar y documentar todo el material escrito, a fin de cubrir posteriormente la fase de análisis y crítica del mismo.

Como último paso en el proceso de investigación sobre la forma actual de operar un procedimiento, el responsable del estudio presentará a sus usuarios un documento final, con el objeto de ultimar detalles que no hayan sido comprendidos por el analista.

La presentación del documento debe contener los aspectos siguientes:

- Introducción
- Objetivo del procedimiento
- Diagramas de flujo de actividades
- Descripción del procedimiento
- Formas e instructivos
- Apéndices
- Hojas de operaciones
- Cuadros comparativos
- Conclusiones generales

## **3. Obtención de la Aprobación Correspondiente**

Una vez documentado el procedimiento actual, se procederá a obtener la aprobación de los responsables de su operación.

## **C. Análisis de la Información**

Una vez concluida la fase de “investigación de la situación actual”, se procederá a la realización de un examen crítico a través de los siguientes puntos:

- Análisis
- Diagnóstico

### **1. Análisis**

El análisis consiste en separar las funciones esenciales, es decir, diferenciar entre lo que se debe hacer y lo que no se hace. Es conveniente invitar a todos aquellos interesados a hacer comentarios sobre el procedimiento.

El análisis no es un trabajo de una sola persona; cuantas más críticas se hagan y más ideas se aporten, más precisa será la identificación de lo no esencial.

Para comprender la intención de un buen análisis en la simplificación de procedimientos, se incluye al final de la guía un esquema básico para el análisis y simplificación de procedimientos.

El análisis y crítica de la información debe realizarse desde diversos puntos de vista:

¿Las operaciones que lo integran siguen un orden lógico y constante? ¿Es lo más sencillo y claro?.

¿Puede mejorarse, combinarse o eliminarse las operaciones? ¿Es posible eliminar demoras?

¿Existen cuellos de botella que deben eliminarse? ¿Tiene la flexibilidad necesaria?

¿La información que proporciona, es la necesaria y se obtiene con oportunidad? Permite cumplir los objetivos, con el mínimo costo posible?  
¿Reúne los requisitos de control interno?

### **2. Diagnóstico**

La finalidad del diagnóstico que resulta del análisis y crítica del procedimiento actual lo constituye la identificación de las deficiencias e irregularidades del procedimiento. El diagnóstico deberá presentarse en un

documento que señale las causas y sugerencias a las fallas que entorpecen el buen funcionamiento del procedimiento.

El diagnóstico es el medio que deberá utilizar el analista para dar a conocer a los afectados y/o usuarios del procedimiento, los resultados del análisis y crítica de la información recabada.

La etapa del diagnóstico es la más importante del estudio y comprende los aspectos siguientes::

- Revisión del procedimiento actual
- Breve enunciado de problemas
- Detalle de los verdaderos problemas que se hayan encontrado
- Lista de información adicional que se requiere para la fase de diseño.  
“El diagnóstico es un resumen de síntomas y su solución”

El trabajo del analista en esta etapa debe proporcionar soluciones efectivas a los problemas detectados en la fase de análisis. El diagnóstico tiene como objetivo principal plantear a los funcionarios responsables las prácticas inadecuadas; las deficiencias e irregularidades del procedimiento, así como las bases que fundamenten los cambios.

#### **D. Diseño Gráfico y Descriptivo de Procedimientos**

Una vez efectuada la investigación, el analista tiene ya un conocimiento completo de todas las operaciones que se realicen en los procedimientos que integran el sistema en estudio; por tanto a partir de este momento, está en condiciones de sugerir las modificaciones que se hicieran necesarias, de acuerdo con el resultado de dicho análisis.

- Rediseño de formas
- Diseño de nuevas formas
- Reportes
- Registros
- Creación o supresión de archivos
- Eliminación de operaciones innecesarias
- Creación de nuevos controles

En fin, todo aquello que conduzca a la obtención de los objetivos fijados con eficiencia y eficacia.

En esta etapa se sugiere que todas las modificaciones que le hagan al procedimiento se discutan con el personal involucrado, a efecto de poder justificarlas o hacer las correcciones que resulten pertinentes.

Una vez analizada la información del o de los procedimientos, es posible proceder a graficarlos o redactarlos.

## **II. Proceso y Normas de Elaboración de los Procedimientos**

### **A. Descripción Narrativa**

En este apartado se describirán por escrito las actividades que haya que realizar dentro de un procedimiento, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Se describirá el procedimiento mencionando las actividades de que se compone, en orden cronológico, precisando en qué consiste cada actividad, quién ordena ejecutarla, cómo debe ejecutarla, cuándo, dónde y para qué debe ejecutarse.
- Cuando la descripción del procedimiento sea general, y por lo mismo comprenda varias áreas, deberá indicarse para cada actividad la unidad encargada de su ejecución, si se trata de una descripción detallada dentro de una unidad administrativa; asimismo, se indicará el puesto responsable de la ejecución de cada actividad.
- Enumerar las distintas actividades de tal manera que se facilite su comprensión e identificación, aún en los casos en que existan varias alternativas en una misma actividad.
- Deberá realizarse la descripción narrativa de los procedimientos utilizando los formatos del esquema, y se llenará de acuerdo con las siguientes instrucciones:
  - En la casilla que se denomina “**ÁREA**”, se indicará la unidad administrativa responsable de la elaboración del procedimiento.
  - En la casilla que se denomina “**SISTEMA**”, se asentará, en su caso, precisamente el nombre propio del conjunto de procedimientos del cual forma parte.

- En la casilla que se denomina “**PROCEDIMIENTO**”, se asentará el nombre propio del proceso, o sea la rutina del trabajo a la que se vaya a hacer referencia.
- En la casilla que se denomina “**HOJA**”, se anotará la paginación con números arábigos en orden progresivo.
- En la casilla que se denomina “**FECHA DE VIGENCIA**”, se asentará dicho dato con números arábigos, utilizando dos dígitos tanto para el día como para el mes y año. Se antepondrá el cero para los días del primero al noveno; asimismo, para los meses comprendidos de enero a septiembre.

Con respecto al año se consideran los dos últimos dígitos.

### **III. Simplificación de Procedimientos**

#### **A. Estudio de Procedimientos Administrativos**

El estudio y Análisis de Procedimientos Administrativos consiste en la realización de una serie de acciones necesarias para la mejora de los métodos de trabajo, eliminación de pasos, modificación de procesos que coadyuve a una mejor prestación del servicio.

Para la realización de este estudio se deberán seguir los siguientes puntos:

- Selección de trámites
- Conformación de Grupos de Trabajo y determinación de funciones.
- Elaboración de un Plan de Trabajo que contenga una lista de tareas que deberán ser realizadas.
- Identificar trámites de mayor impacto o procedimientos de trabajo a nivel interno.
- Recopilación y registros de datos.
- Desarrollar talleres para el análisis y solución de problemas.
- Involucrar las áreas sustantivas u operativas las cuales generan y son responsables del trámite o servicio público.
- Preparar afiches e instructivos para orientar al público usuario.
- Divulgación permanente de los avances, compromisos y logros que se vayan obteniendo en el programa.

## **B. Selección de Trámites o Procedimientos Administrativos**

Para la selección de trámites se cumplirán las siguientes acciones:

- Elaboración de un inventario de trámites o de procedimientos administrativos de la institución ordenándolos en forma prioritaria.
- Contactar a personas conocedoras de la situación actual, especialmente sobre los problemas que se presentan en la tramitación o procedimientos.

## **C. Cifras Estadísticas Disponibles**

Las cifras estadísticas elaboradas que indiquen la magnitud de los servicios que la institución presta a través de los trámites que se realizan.

## **D. Factibilidad y Viabilidad**

Los criterios descritos serán de gran ayuda para la selección del trámite o del procedimiento; sin embargo, para que éste escogimiento sea representativo de la situación y con la intención de resolver los problemas, sería conveniente la utilización de una matriz que ayude en la selección.

#### **IV. Diagramación de Procedimientos**

Diagramar un procedimiento significa reflejar, de manera gráfica, las diferentes etapas y pasos en que se divide el mismo. A la información facilitada por el esquema gráfico, se añade, en algunos casos, explicaciones que complementan la descripción del proceso.

La finalidad de los diagramas es fundamentalmente instrumental. Su utilidad informativa se limita por lo general a los funcionarios que han de interpretar y aplicar un proceso informativo. Pero además de cumplir esta función, el diagrama es un instrumento de trabajo indispensable para el especialista o para la persona que lleva a cabo el análisis de un proceso. Una vez recogida toda la información relativa al desarrollo actual del proceso estudiado, es conveniente levantar un gráfico en el cual se refleje dicha situación actual. Una vez se elabora la propuesta de modificación, resulta aconsejable la construcción de un diagrama que incorpore las modificaciones propuestas. La comparación entre ambas representaciones puede facilitar la confección de un cuadro resumiendo las ventajas obtenidas.

##### **A. Requisitos de los Diagramas**

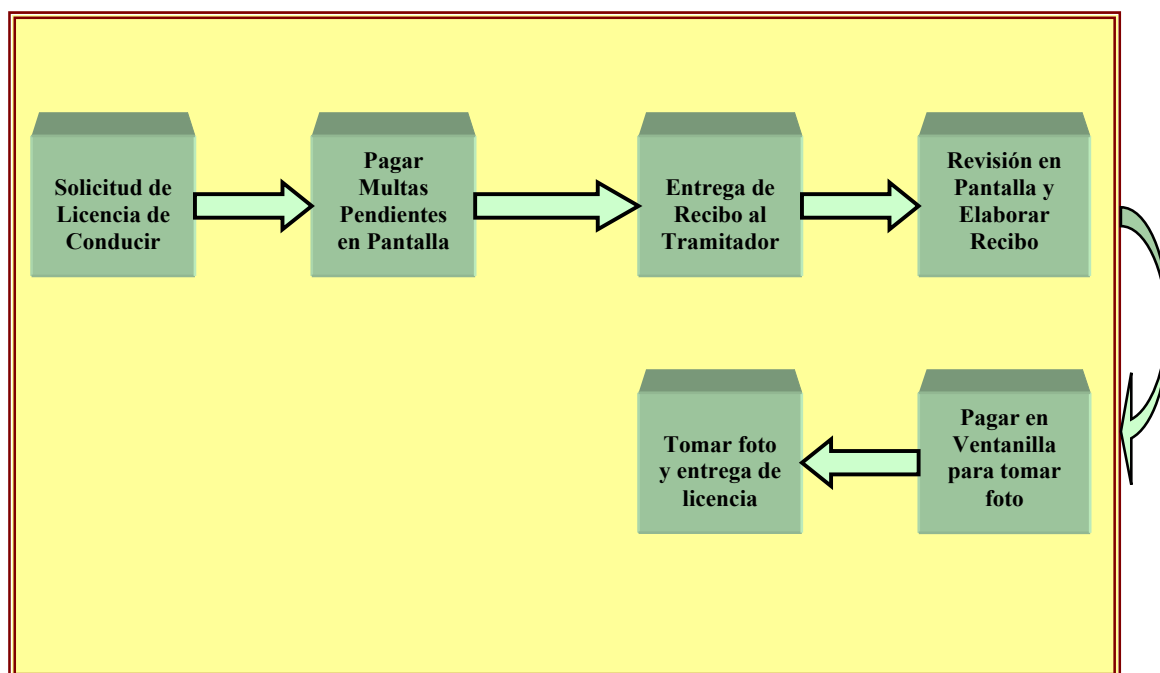
Los requisitos ideales de los diagramas de análisis son la claridad y la suficiencia.

##### **B. Inventario de Trámites o de Procedimientos Administrativos**

La institución pública propietaria de un servicio público debe mantener un inventario actualizado de trámites o de procedimientos administrativos destinados a ser estudiados para su mejora o simplificación.

El funcionario describirá el trámite o procedimiento administrativo incluyendo el nombre y referencia gráfica del proceso que sigue en la actualidad sin detallarlo. Puede observarse el siguiente ejemplo:

## Trámite: “Renovación de Licencia de Conducir”



Se recomienda que los trámites o procedimientos se ordenen en un registro permanente, los que deberán ser objeto de revisión en la institución.

Para realizar el inventario de trámites es preferible por aquellos considerados como básicos y a medida que se describen, continuar con los demás.

### C. Calificación de Trámites

Una vez que se haya elaborado el inventario de trámites se procederá a la selección de aquel que será objeto de simplificación.

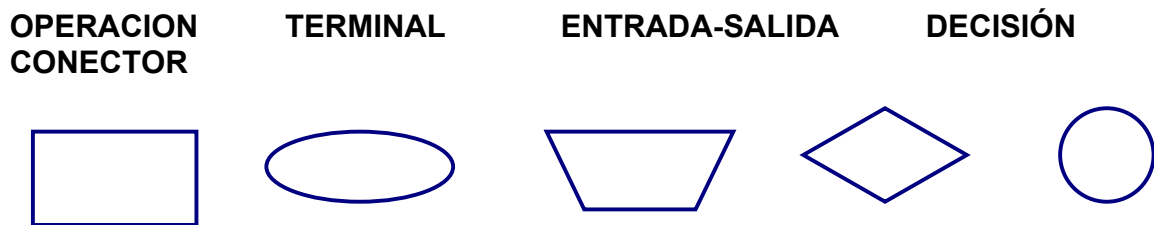
### D. Examen de los Diagramas más frecuentes

El tipo más simple de representación gráfica de un proceso de trabajo, es aquel que no utiliza símbolos de ninguna clase y es el que generalmente se conoce como el **diagrama del flujo del trabajo**, consistiendo sencillamente en un cuadro cuyo eje vertical recoge la secuencia de actos del proceso, mientras que el **horizontal** se destina a consignar, en tantas columnas como sean necesarias,

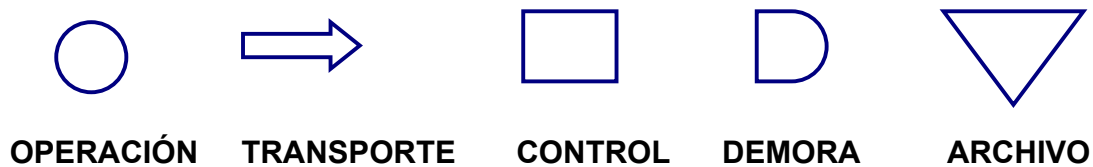


los puestos que intervienen en el desarrollo del mismo. Este gráfico ahorra, por su sencillez toda clase de explicaciones pudiendo revertir un valor informativo al de otras representaciones más complejas que requieren el conocimiento previo de la correspondiente simbología.

Otro diagrama, dentro del concepto de sencillez, resulta ser el diagrama de bloques, en el cual utilizan como símbolos, aquellos para la elaboración de programas por computadoras. Este diagrama utiliza el eje horizontal como base y, en el se anota el nombre de las unidades administrativas que participan en el proceso, mientras se va indicando en la columna que representa la unidad administrativa, el símbolo respectivo. Estos símbolos a su vez se les incorporan frases breves sobre la acción realizada por la unidad que participa.



El diagrama **ASME**, es por su sencillez uno de los más utilizados, sus símbolos a utilizar suman cinco, y van relacionado con las siguientes actividades.



El uso de los diagramas dependerá del proceso que se analiza y el desarrollo de la aplicación y notación de los mismos, se destacan en la literatura sobre la materia la cual se incluye dentro de la bibliografía que se incorpora.

## BIBLIOGRAFÍA

**BLANCO TELLO, LUIS:** Simplificación del Trabajo Administrativo, Curso Básico. SI: sn. sf.

**GÓMEZ CEJA, GUILLERMO:** Planificación y Organización de Empresa, 8ª. ed. México: Mc. Graw Hill, 1995.

**PANAMÁ. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA.** Guía Técnica para la Elaboración de Manuales Administrativos en el Sector Público. Panamá: MIPPE, 1984.

**PANAMÁ, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA:** Guía Técnica para Simplificación de Trámite y Procedimientos Administrativos en el Sector Público. Panamá: MIPPE, s.f.