



*Eleva la eficiencia y
productividad institucional*

GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE ORGANIZACIÓN y FUNCIONES

Oficina de Desarrollo
Institucional

GTMOF-2022.18.001



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Su Excelencia, el Ministro de Seguridad Pública de la República de Panamá, con fundamento en el artículo 5 de la Ley 15 del 14 de abril de 2010, como jefe superior del ramo y la más alta autoridad encargada de la administración y ejecución de las políticas, planes, programas y normas del Ministerio.

Refrenda:

La "Guía Técnica para la elaboración de Manuales de Procedimientos" y la "Guía Técnica para la elaboración de Manuales de Organización y Funciones", elaboradas por la Oficina de Desarrollo Institucional, para la confección de los manuales de las distintas Unidades Administrativas y Operativas dentro del Ministerio de Seguridad Pública.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 31 días del mes de Agosto del 2022.


JUAN MANUEL PINO F
Ministro





**GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE
MANUALES DE ORGANIZACIÓN y FUNCIONES**

NMOF- 2022.18.001

Julio de 2022

JUAN MANUEL PINO F

Ministro

IVOR A. PITTÍ

Viceministro

JONATHAN ANIER RIGGS TAPIA

Secretario General

OFICINA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

JOSÉ GARCÍA

Jefe de la Oficina de Desarrollo Institucional

PERSONAL TÉCNICO

JONATHAN RAMÍREZ

MARYLEILA CASTRELLÓN DE AIZPURÚA

OMAR A. QUIRÓS R.

Analistas de Organización y Sistemas Administrativos



GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I.	GENERALIDADES	5
A.	Objetivo del manual	5
B.	Ámbito de aplicación	5
C.	Concepto de manual de organización	5
II.	BASE LEGAL	6
III.	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	7
IV.	IMPORTANCIA MOF y SU ALCANCE	8
V.	CUANDO SE PUEDE ACTUALIZAR EL MOF.....	8
VI.	MISION Y VISION.....	9
VII.	METODOLOGÍA TECNICA Y ADMINISTRATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN y FUNCIONES.....	10
A.	CRITERIOS GENERALES PARA DEFINIR NIVELES JERÁRQUICOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS	10
1.	Dirección	10
2.	Departamento.....	11
3.	Sección	12
4.	Otras Unidades Administrativas de Apoyo	12
B.	CRITERIOS GENERALES PARA DEFINIR NIVELES ESTRUCTURALES - UNIDADES ADMINISTRATIVAS	14
1.	Nivel Político y Directivo.....	14
2.	Nivel Coordinador	14
3.	Nivel Asesor	14
4.	Nivel Fiscalizador.....	15
5.	Nivel Auxiliar de Apoyo	15
6.	Nivel Técnico	15
7.	Nivel Operativo	15

	 REPÚBLICA DE PANAMÁ <small>— GOBIERNO NACIONAL —</small>	MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES		pág. iv

INTRODUCCIÓN

El Manual de Organización y Funciones (MOF) constituye un instrumento de apoyo al proceso de modernización organizacional del Ministerio de Seguridad Pública, al proporcionar información sobre la estructura orgánica, atribuciones, objetivos y funciones que realizan cada uno de las Direcciones y Unidades Administrativas que la integran incluyendo a los estamentos de seguridad.

La Oficina de Desarrollo Institucional, elaboró esta guía con la inclusión de lineamientos y aspectos metodológicos con el propósito de facilitar el proceso de elaboración y actualización de los Manuales de Organización y Funciones (MOF) del Ministerio, a fin lograr los niveles de productividad, eficiencia, transparencia y calidad, que la institución demanda, para llevar un óptimo desarrollo de sus procesos de conocimiento.

El documento denominado “**GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (MOF)**”, es un instrumento administrativo de apoyo, que permite identificar quién y cómo se realizan las actividades que dan cumplimiento a las atribuciones establecidas en las normas que se regulan dentro del Ministerio de Seguridad Pública, con la cual se desarrolla la organización, enfocada dentro del marco jurídico de la Constitución Política, Leyes, Decretos, Resoluciones, Resueltos y Reglamentos Administrativos.

EL MOF, se convierte así en un instrumento imprescindible, para guiar y conducir en forma ordenada, el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas, evitando la duplicidad de esfuerzos, todo ello con la finalidad de optimizar el aprovechamiento de los recursos y agilizar los trámites que realizan los colaboradores del Ministerio. En este sentido, la estructuración adecuada del manual, reflejará fielmente las actividades específicas que se llevan a cabo dentro de cada Unidad Administrativa, así como los mecanismos utilizados para la consecución de los fines.

I. GENERALIDADES

La Oficina de Desarrollo Institucional (ODI), es la encargada de revisar los Manuales de Procedimiento y los Manuales de Organización y Funciones en conjunto con la estructura orgánica del ministerio, además de orientar a las unidades administrativas en la confección y actualizaciones de los manuales, como parte de un componente del sistema de control interno, esté a su vez también ordena y sistematiza todas las instrucciones, responsabilidades e información sobre políticas, funciones y procedimientos de las distintas operaciones o actividades que se realizan en las áreas técnicas y administrativas de la Institución.

Los documentos elaborados por las distintas unidades administrativas, son recopilados por la ODI, para ser remitidos finalmente para la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de los Manuales de Procedimiento, que involucra el manejo de recursos o bienes del estado, lo revisa y aprueba la Contraloría General, y en el caso de Manuales de Procedimientos que no involucren recurso o bienes del estado, estos serán aprobados mediante una Resolución Ministerial.

A. Objetivo del Manual

Contar con un instrumento de control que nos ayude a elevar la eficiencia y productividad institucional y que garantice el cumplimiento de las actividades realizadas por las diferentes unidades administrativas del MINSEG.

B. Ámbito de aplicación

El manual se aplica a todas las áreas que conforman la estructura orgánica del MINSEG. Este documento define los procedimientos que deben cumplirse de manera obligatoria, para todos los usuarios que intervienen en los procesos.

C. Concepto de Manual de Organización y Funciones

Los manuales administrativos son medios valiosos para la comunicación, y sirven para registrar y transmitir la información, respecto a la organización, y funcionamiento de la misma; es decir, entenderemos por manual de organización y funciones en general el documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, la información y/o las instrucciones sobre historia, organización, política y/o procedimientos de una institución, que se consideren necesarios para la mejor ejecución del trabajo.

El manual de organización es un documento oficial que describe claramente la estructura orgánica y las funciones asignadas a cada elemento de la organización, así como las tareas específicas y la autoridad asignada a cada miembro.

Pero también lo podemos definir como una herramienta o instrumento de trabajo, y de consulta, en el que se registra y se actualizan la información detallada, referente a los antecedentes históricos, el marco jurídico-administrativo, objetivo, estructura orgánica y organigrama que representa en forma esquemática la estructura de la institución, a su vez describe las funciones de los órganos que integran las unidades administrativas, los niveles jerárquicos, junto con los grados de autoridad y responsabilidad, así como las líneas de comunicación y coordinación existentes, que esquematiza y resume la organización de una unidad responsable.

Por lo tanto el Manual de Organización y Funciones (**MOF**) es un instrumento de apoyo administrativo, que describe las relaciones orgánicas que se dan entre las unidades administrativas de una institución, enunciando sus objetivos y funciones, siendo por ello, un elemento de apoyo al funcionamiento administrativo.

II. BASE LEGAL

- Ley N° 2 de 10 de marzo de 2010, G.O. 27489 – A de 10 de marzo de 2010 que modifica artículos de la Ley N° 97 de 1998 que crea el Ministerio de Economía y Finanzas y establece las políticas en materia de Economía, inversiones Públicas y desarrollo social; en materia presupuestaria; en materia de Finanzas Públicas y en materia de administración Pública y Modernización del Estado.
- Ley N° 15 de 14 de abril de 2010, G.O., N° 26511 - A., de 14 de abril de 2010. Que crea el Ministerio de Seguridad Pública.

III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

El organigrama es una representación gráfica de la estructura jerárquica y funcional de una organización, permitiendo entenderla rápidamente de manera visual.

El organigrama es una herramienta que permite al Ministerio entender mejor su estructura y cómo se distribuyen las funciones y responsabilidades en la cadena de mando.

Esta herramienta es útil para las personas que se incorporan al ministerio como base de cualquier inducción de recursos humanos.



IV. IMPORTANCIA MOF y SU ALCANCE

La importancia del Manual de Organización y Funciones (MOF), como Instrumento Normativo de Gestión, es importante básicamente por las siguientes razones:

- Establece las funciones específicas, responsabilidades, líneas de autoridad y requisitos mínimos de los cargos dentro de la Estructura Orgánica del ministerio.
- Proporciona Información al personal del ministerio, sobre sus funciones y ubicación dentro de la Estructura Orgánica; además precisa las líneas de autoridad e interrelaciones formales que corresponda.
- Sirve como un instrumento de control, que elimina la incertidumbre al ocupar los cargos y reduce la duplicidad de esfuerzos en el desempeño de funciones.
- Facilita el proceso de aprendizaje e inducción al personal nuevo, y el de adiestramiento y orientación al personal; permitiéndoles conocer con claridad sus funciones y responsabilidades del cargo asignado.
- Permite orientar y aplicar programas de capacitación, especialización y perfeccionamiento.

Su Alcance

El cumplimiento y observancia del Manual de Organización y Funciones (MOF), alcanza a todos los trabajadores, Servidores Públicos del MINSEG que ocupan los diferentes cargos establecidos según su acción de personal.

V. CUANDO SE PUEDE ACTUALIZAR EL MOF

El Manual de Organización y Funciones MOF, será evaluado y revisado permanentemente, pudiendo ser actualizado en los siguientes casos:

1. Por modificación de la Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública o modifiquen o supriman competencias.

2. Cada vez que se apruebe la reestructuración del Reglamento de Organización y Funciones decretado por el MEF, y este a su vez requiera de actualización.
3. A solicitud de Ministro del ramo, previa Evaluación de los Documentos de Gestión Institucional, para la creación o eliminación de unidades administrativas

VI. MISION Y VISION

La visión y misión del Ministerio son los pilares de su éxito, del prestigio de lo que se desea enmarca y de la forma en que cumplirá con sus metas. La combinación de ambos elementos permitirá definir los objetivos del ministerio, la forma en que se acercará a su público y las estrategias a utilizar para crecer de manera consistente.

Al hablar de visión y misión de la institución nos referimos a su declaración de principios. En concreto, hablamos de las bases teóricas de una organización: el por qué existe y para qué ha sido creada. Pese a que ambos conceptos están relacionados, hay algunas diferencias que vale la pena conocer:

Misión. Define la labor o actividad que desarrolla la institución, y en ella se puede especificar además a qué público va dirigido y cuáles son los factores distintivos al implementarlo. Las siguientes preguntas ayudan a determinar la misión: ¿Qué hacemos? ¿Cuál es nuestro servicio? ¿A qué nos dedicamos? ¿Cuál es nuestra razón de ser? ¿Quién es nuestro público objetivo? ¿A qué ámbito geográfico de acción apuntamos? ¿Con qué ventajas competitivas contamos? ¿Qué nos diferencia de la competencia?

Visión. Se refiere a la imagen a largo plazo que una organización concibe para su futuro, es decir, consiste en una expectativa ideal de lo que se espera para los años venideros. Una cualidad de la visión es que debe ser realista, aunque al mismo tiempo se permite cierto nivel de ambición, con el objetivo de que así no solo se guíe a la institución a dicho futuro esperado, sino también a que funcione como un motivante para continuar con el trabajo.

Misión y visión: la clave está en transmitir el concepto

Al iniciar una organización, o bien al integrarse un nuevo elemento a la misma, la misión y visión deben quedar siempre muy claras. Por otra parte, esta declaración debe ser transmitida a todos los elementos de la organización, para que cada uno de ellos desarrolle su trabajo con pleno conocimiento de los objetivos de ésta.

VII. METODOLOGÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.

A. CRITERIOS GENERALES PARA DEFINIR NIVELES JERÁRQUICOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Las Unidades Administrativas son segmentos estructurales que componen una Institución, llamadas también unidades orgánicas. Indistintamente pueden ser direcciones, departamentos, secciones, oficinas y otras. (No crear unidades administrativas con 2 o 3 colaboradores).

La aplicación de estos criterios dependerá del análisis de las funciones asignadas formalmente a la unidad administrativa (ya sea Dirección, Departamento, Sección u otra). En este sentido, sería oportuno consultar los criterios que se utilizan para la determinación de niveles estructurales y jerárquicos elaborados por el Departamento de Organización del Estado, de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas.

1. Dirección

El nivel de Dirección es el primer nivel de la escala jerárquica en las instituciones públicas. En este nivel se ubican las direcciones, independientemente de las diferentes acepciones con que se las denomine: direcciones, direcciones generales, nacionales y ejecutivas, y otras unidades administrativas que entran en este nivel como lo son las gerencias, gerencias ejecutivas, gerencia de divisiones.

Es la unidad organizativa responsable de ejecutar las funciones sustantivas, de apoyo técnico o logística de la institución y debe:

- Estar formalmente creada a través de una disposición legal o documento interno (resuelto, resolución u otra), y demás debe estar ejecutando las funciones descritas en instrumento legal o reglamentario
- Ejecutar programas sustantivos derivados de la misión o razón de ser de la institución, o responsable de ejecutar funciones que brindan apoyo logístico o técnico para el cumplimiento eficiente de las misiones encomendadas
- Responder directamente a la máxima autoridad de la institución (Autoridad Nominadora)

- Tener un ámbito de ejecución a nivel de todo el sector público, el país o a nivel institucional
- Tener autoridad para desarrollar y cumplir las políticas, estrategias y actividades inherentes a los programas o sistemas que ejecutan
- Tener bajo su mando directo un mínimo de dos (2) departamentos, integrando entre ambos un mínimo de quince (15) colaboradores entre ambos departamentos.

Dentro del nivel jerárquico de “dirección” se dan algunas variantes tales como dirección general, dirección nacional y en menor grado, dirección ejecutiva, gerencia ejecutiva o de división.

Los ministerios son los que más utilizan las denominaciones antes mencionadas. Sin embargo, lo hacen indistintamente, sin considerar ningún criterio para la jerarquización de las mismas. Así vemos, direcciones generales subdividirse en direcciones nacionales y viceversa, o direcciones nacionales desagregarse en direcciones ejecutivas. Dado que no se les ha determinado un rango ni justificada su nomenclatura, todas están en el nivel de dirección.

Las entidades descentralizadas por su lado, utilizan las nomenclaturas de dirección, dirección general, nacional, ejecutiva, o gerencia.

2. Departamento

El departamento subdivide la Dirección:

- Las funciones son en la mayoría de los casos de tipo sustantivo, pero también puede ser técnico y/o de apoyo
- El departamento debe: estar formalmente constituido a través de una disposición legal o interna (resuelto, resolución u otra) que especifique claramente su ubicación dentro de la estructura organizativa de la correspondiente Dirección
- Tener un objetivo, misión o producto que guarde estrecha relación con el objetivo, misión o producto de la dirección a la cual está adscrita.
- Estar operando en la práctica
- Contar con un funcionario que ejerza como jefe
- Contar con una estructura de personal que esté integrada por un mínimo de seis (6) funcionarios
- Puede ejecutar funciones de tipo sustantivo, de apoyo técnico o logístico.

3. Sección

La sección subdivide al departamento, puede realizar funciones de tipo sustantivo, técnico o auxiliar de apoyo.

La Sección debe:

- Estar formalmente constituida a través de una disposición legal o interna (resuelto, resolución u otros) que especifique claramente su ubicación de dependencia jerárquica, que debe corresponder a una unidad con rango de Departamento.
- Tener un objetivo, misión o producto de guarda estrecha relación con el objetivo, misión o producto del departamento a la cual está adscrita
- Estar operando en la práctica.
- Contar con un funcionario que ejerza como jefe.
- La cantidad de personal de la sección dependerá de la naturaleza y complejidad de las funciones que ejecute.
- Aquellas secciones responsables de ejecutar funciones de tipo operativo tienden a contar con mayor cantidad de personal que aquellas que realizan una función técnica o profesional.

4. Otras Unidades Administrativas de Apoyo

4.1. Oficina

Se utiliza generalmente para las unidades administrativas con funciones de asistencia y/o asesoras a nivel interno de la institución.

- Este tipo de unidades no son divisibles en unidades administrativas inferiores y su personal debe ser profesional con relativa experiencia.
- Sus funciones son planear, formular, aconsejar, revisar y recomendar, nunca dirigir u ordenar.
- La jerarquía del cargo del funcionario responsable de estas oficinas lo establece la autoridad superior a la cual asiste.

4.2. Unidad

Se utiliza para denominar indistintamente a una persona como a un grupo de trabajo que ejecutan actividades relacionadas no con los fines o misión institucional, en ocasiones se usa para diferenciar algunas dependencias administrativas difíciles de ubicar según la nomenclatura utilizada. Ejemplo: Unidad de Protocolo, Unidad de Proyectos Especiales, Unidad de Investigación, entre otros, la Unidad debe:

- Estar formalmente creada por disposición de la máxima autoridad de la institución.
- Adscrita generalmente al Despacho Superior de la Institución
- Ejecutar preferiblemente funciones especializadas de conformidad a la misión o razón de ser de la institución.
- Puede tener un carácter temporal dentro de lo establecido en los términos que se utilizaron para crearla.
- La unidad se caracteriza por que no puede subdividirse en unidades administrativas inferiores.

4.3. Centros

Son unidades organizacionales básicas con funciones y servicios especializados en áreas específicas, cuyos encargados son responsables de todas las actividades de dicha unidad administrativa (técnicas y de apoyo).

- Tiene responsabilidades para realizar estudios, investigaciones, servicios docentes o académicos, informática, cómputo, documentación, capacitación, proyectos y otros.
- Por el tipo de funciones que realizan, se ubican generalmente en los niveles estructurales operativos y auxiliar de apoyo y sus niveles jerárquicos varían de acuerdo a sus objetivos y complejidades de las funciones de los mismos.

B. CRITERIOS GENERALES PARA DEFINIR NIVELES ESTRUCTURALES - UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Al momento de elaborar o reorganizar una entidad debemos conocer la definición de cada uno de los niveles que componen la estratificación de una Estructura Organizativa

(Organigrama General y Analítico) del Sector Público, éste descansa en siete (7) Niveles Estructurales: Político y Directivo; Coordinador; Asesor; Fiscalizador; Auxiliar de Apoyo; Técnico y Operativo o Sustantivo, con autoridad y responsabilidad de acuerdo a los objetivos y funciones que le compete a las unidades administrativas, el cual pasamos a definir:

1. Nivel Político y Directivo

Está establecido políticamente a través de una conformación jurídica, que norma, señala y exige el cumplimiento de las políticas, estrategias, objetivos y leyes de la entidad; además ejerce la orientación y dirección de la misma. Es la autoridad máxima de la institución, y por ende le corresponde ejercer la representación legal y la administración de la institución. Es el responsable directo de la buena marcha de la organización.

2. Nivel Coordinador

Propicia la interrelación de las labores y actividades que ejecuta la institución en la búsqueda y logro de un objetivo común, para los cuales establecen las responsabilidades que conlleva cada nivel competitivo. En este nivel se ubican las unidades administrativas que desempeñan acciones de planificación, organización, dirección, control de forma general en la institución, así como también las Comisiones de Trabajo creadas para un fin específico.

3. Nivel Asesor

Ejercen la orientación y/o asesoría en un campo específico a los diferentes niveles de la institución, para la consecución de los fines adscritos en la entidad y a cada unidad administrativa correspondiente. Por lo tanto, aparecen en él las unidades administrativas que contribuyen activamente en el desarrollo de programas; siendo sus funciones de asesoramiento y asistencia técnica específicamente.

4. Nivel Fiscalizador

Se establece la unidad encargada de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos en las instituciones del Gobierno a fin de que se realicen correctamente.

5. Nivel Auxiliar de Apoyo

Son aquellas unidades administrativas que opera como segmento o unidad auxiliar de la institución en la prestación de aquellos servicios indispensables para la buena marcha de los programas y/o actividades encomendados en aquellas unidades administrativas correspondientes en materia de administración y finanzas. También aparecen en este segmento las unidades administrativas que colaboran en la ejecución de los distintos programas y otros servicios que realiza la organización para la buena marcha institucional.

6. Nivel Técnico

Las unidades administrativas incluidas en este nivel, desarrollan actividades relacionadas con investigaciones en áreas específicas; diseño de metodologías, normas y estándares aplicables a los procesos de trabajo de las unidades de línea (para que ajusten sus actividades a las novedades científicas en los aspectos de producción gestión) y para las unidades de apoyo con la debida coordinación con los organismos rectores de los Sistemas Administrativos.

7. Nivel Operativo

Son las unidades administrativas responsables mediante la supervisión y seguimiento de los aspectos operativos en la organización que conlleva al desarrollo de las actividades de la institución, de acuerdo a los alineamientos establecidos por los niveles políticos y directivo, coordinador, asesor, de apoyo y técnico.