
6to Congreso de Administración Pública

PANEL: Capacitación y Fortalecimiento del Rol del Estado Argentino. La experiencia en la AFIP.

El enlace entre la Gestión por Procesos y la Gestión de Proyectos como Metodología para el análisis de problemas.

Coordinador: Dr. Alejandro A. Otero – aleotero@afip.gob.ar

Expositores: Lic. Miguel A. Lagar – mlagar@afip.gob.ar

Lic. Natalia A. Conti – naconti@afip.gob.ar

El **Programa de Análisis y Rediseño de Procesos –PARP-** tuvo su origen en el año 2007 cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP- incorporó como política organizacional el fortalecimiento de competencias internas para el tratamiento sistemático de las problemáticas inherentes a la gestión; esta iniciativa fue cumplimentada a través de programas de formación conjuntos con un Centro de Formación Universitaria.

Concluida la fase de formación, la Dirección de Capacitación¹ de la AFIP conformó una red de referentes de alcance nacional –Equipo Soporte PARP-, que adaptó el esquema metodológico a la identidad y los requerimientos de la AFIP, con el objetivo de poner a disposición de las distintas unidades estructurales una metodología probada y uniforme para la mejora continua de la gestión.

¹ La **Dirección de Capacitación** de la Subdirección General de Recursos Humanos planifica y coordina las acciones de capacitación y los programas orientados al desarrollo de los recursos humanos de la AFIP.

El método PARP se caracteriza por poner énfasis en la gestión por procesos²: destaca la necesidad de identificar claramente su alcance y las áreas estructurales vinculadas en su operación y realiza un diagnóstico situacional integral. Así, se identifica la cadena de valor y la brecha con la situación deseable, se concibe a la “calidad” como un conjunto de expectativas –de todos los interesados del proceso- que deben ser administradas en la ejecución eficiente de las tareas.

El Programa persigue una doble finalidad, por un lado sistematizar y facilitar el tratamiento de diversas problemáticas a partir de la transferencia de conocimientos, y por otro asistir a los equipos interdisciplinarios metodológicamente para disminuir la brecha entre la complejidad real y la mejor situación posible. Para ello, y partiendo de un diagnóstico situacional validado, se diseña un plan de acciones de mejora, cuyos lineamientos son implementados en el marco de las áreas de conocimiento de gestión de proyectos.

1. CARACTERÍSTICAS

El PARP, en tanto programa de formación y asistencia técnica para un organismo del sector público nacional, se caracteriza por:

- **Modalidad transversal.** El método PARP instaura una modalidad de trabajo matricial en una estructura funcional. En la etapa de inicio del proyecto se identifican la totalidad de las áreas estructurales

² Procesos de adquisición de insumos, recaudación, fiscalización, control, toma de decisiones, gestión de stock, etc.

involucradas, y la administración general se articula desde las definiciones del área demandante y desde las competencias internas del Equipo Soporte asociado al proceso bajo análisis.

- **Selección por perfil de puesto.** Identificada la trazabilidad organizacional del proceso, se selecciona agentes de las diferentes áreas -operativas y staff- que por la funcionalidad del puesto intervengan en la gestión de alguna de las tareas del proceso bajo análisis.
- **Instancias virtuales y reuniones presenciales.** Respecto de la administración de los proyectos, el método PARP incorpora una modalidad innovadora de trabajo. El 85% del plazo se materializa mediante instancias virtuales a través de CAMPUS AFIP –plataforma e-learning-. Complementariamente, se prevén reuniones presenciales para la revisión del avance del proyecto, realización de ajustes, y diseño de detalle para las próximas etapas a desarrollar, conformándose una modalidad blended learning.
- **Formación y transferencia de esquemas metodológicos.** Uno de pilares del PARP es la transferencia de conocimientos con el objetivo de expandir en la AFIP un esquema metodológico sistemático para el tratamiento de la diversidad de problemáticas.
- **Soluciones a medida.** Las áreas convocadas para la revisión de un proceso determinado son las mismas que definen los mejores lineamientos de mejora “posible” para un contexto determinado. La implementación de estas mejoras se ajusta también a los condicionantes institucionales.

- **Gestión por Resultados.** La asistencia Técnica PARP se define en función de los resultados esperados por las áreas demandantes: diagnóstico situacional validado, plan de acciones de mejora, formulación de proyectos, prueba piloto o implementación.

2. DEMANDA ORGANIZACIONAL

En el año 2007 la Subdirección General de Planificación³ coordinó la primera experiencia para el fortalecimiento de las capacidades internas relativas a la revisión crítica de los procesos. Se seleccionaron agentes de diferentes áreas staff y operativas metropolitanas del Organismo, los cuales fueron capacitados en la aplicación de una metodología para la resolución de problemas. La meta institucional era comenzar a difundir un método sistemático para el tratamiento de las problemáticas de la gestión operativa de la AFIP.

El esquema metodológico consistió en un breve marco de contenido para llevar adelante acciones de revisión de procesos y formulación de lineamientos de mejora.

Al año siguiente –ahora en el ámbito de la Dirección de Capacitación-, la segunda experiencia consistió en llevar el mismo esquema probado, pero esta vez dirigido a agentes de las áreas operativas del interior, donde la coordinación fue asignada a los agentes que habían participado de la

³ La **Dirección de Planeamiento y Análisis de Gestión** asiste a la Subdirección General de Planificación en la formulación y seguimiento del desarrollo de los planes de gestión del Organismo, aportando la información necesaria para las evaluaciones que realice la Administración Federal respecto del cumplimiento de los objetivos fijados.

formación anterior, con el objetivo que este equipo incorpore el rol de dirección general de proyectos.

Finalizadas dichas intervenciones se capitalizó la inversión impulsando su perfeccionamiento en el Organismo, a través de la conformación de un equipo interáreas con funciones de coordinación general de proyectos.

A partir del 2009 el Equipo Soporte PARP, en el ámbito de la Dirección de Capacitación, comenzó a coordinar distintos proyectos –a demanda de diversas áreas estructurales- relativos a la mejora continua de los procesos de gestión, a la formulación de proyectos, y a la asistencia para la implementación de planes de mejora.

A la fecha se han realizado los siguientes trabajos interfuncionales:

- 2007 – **Rediseño del Proceso de Atención al Ciudadano.** Dirección General Impositiva.
- 2007 – **Diseño del Proceso de Operadores Confiables.** Dirección General de Aduanas.
- 2008 – **Rediseño del Proceso de Gestión de Contrataciones.** Unificación de los Procesos de Administración y Finanzas. Direcciones Regionales del Interior, Impositivas y Aduaneras.
- 2009 – **Rediseño del Proceso de Gestión de Denuncias.** División Investigación de la Dirección Regional Mendoza.
- 2009 – **Rediseño del Proceso de Notificación Individual de Intimaciones.** Dirección de Procesos de Recaudación.

- 2009 – **Rediseño del Proceso de Gestión de Depósitos de Mercaderías de Rezagos y Secuestros.** Subdirección de Operaciones Aduaneras del Interior.
- 2010 – **Optimización de los Depósitos Concentradores de Mercaderías de Rezagos y Secuestros.** Departamento Administrativo y Financiero.
- 2010 – **Unificación de los Sistemas de Información de la Dirección Regional La Plata.** Subdirección de Operaciones Impositivas del Interior.
- 2011 – **Rediseño del Proceso de Cobranza Judicial.** Dirección Regional Córdoba.
- 2011 – **Subasta Electrónica.** Dirección General de Aduanas
- 2011 – **Sistema Gerencial Aduanero.** Dirección General de Aduanas
- 2011 – **Implementación y Medición de Impacto.** Dirección Regional La Plata.

3. EQUIPO SOPORTE PARP

El Equipo Soporte PARP esta compuesto por 14 (catorce) agentes cuya función es la dirección de los equipos de trabajo matriciales⁴, administrando la

⁴ Esta estructura consiste en la agrupación de los recursos humanos y materiales que son asignados de forma temporal a los diferentes proyectos que se realizan, se crean así, equipos con integrantes de varias áreas de la organización con un objetivo en común: El Proyecto, dejando de existir con la conclusión del mismo. Los agentes asignados al proyecto reportan a dos instancias; un jefe de función al cual se le informa acerca de los asuntos relacionados con aspectos funcionales; y el coordinador de Proyectos que es el responsable de los proyectos individuales, todos los agentes involucrados son responsables de manejar la coordinación y comunicación entre las funciones y proyectos.

revisión y análisis de los procesos organizacionales, así como en la formulación de proyectos y la asistencia técnica.

Cabe destacar que este equipo se caracteriza por la diversidad, ya sea profesional⁵ como estructural, reuniendo agentes de todos los niveles organizacionales, de áreas centrales y operativas, y de puestos funcionales impositivos, aduaneros y de la seguridad social.

DIRECCIÓN DE CAPACITACION AFIP – Coordinación General		
Equipo Soporte PARP	Provincia	Área de revista
Lic. Raquel ASIS	Córdoba	Control de Gestión de la Dirección Regional Córdoba
Ab. Daniel A. CASTRO ZALLOCCO	Cordoba	Sumarios de la Aduana Córdoba
Lic. Natalia A. CONTI	Mendoza	Asesor de la Dirección Regional Mendoza
Ing. Pablo DIAZ	Córdoba	Asesor Dirección Regional Aduanera Córdoba
Lic. Walter D. DURAN	Buenos Aires	Recaudación del Distrito Olavarría
Cdora. Claudia F. GAVIO	Buenos Aires	Logística de la Agencia Sede 1 La Plata
Lic. Miguel A. LAGAR	Ciudad de Buenos Aires	Dirección de Capacitación AFIP
Ing. Cristián E. MINA	Córdoba	Informática de la Dirección Regional Córdoba
Cdor. Carlos E. MUSAIME	Salta	Contabilidad de la Aduana Salta
Lic. Sergio A. PALOMBA	Ciudad de Buenos Aires	Supervisor Seguridad Social
Lic. Mariana REBOLINI	Ciudad de Buenos Aires	Asesor Dirección General de Aduanas
Lic. Isabel A. RIOS	Ciudad de Buenos Aires	División Desarrollo de la Gestión de Procesos de Recaudación.
Cdor. Enzo O. ROMAN	Mendoza	Investigaciones de la Dirección Regional Mendoza
Cdor. Gustavo M. SCARPETTA	Córdoba	Fiscalización y Valoración de Exportaciones de la Dirección

⁵ En el Equipo Soporte PARP se conjugan las siguientes especialidades técnicas: Abogacía, Administración, Contador Público, Economía e Ingeniería en Sistemas.

4. METODO PARP.

Como comentamos, el PARP es el programa de formación y asistencia técnica de la Dirección de Capacitación de la AFIP para la atención de los problemas inherentes a la gestión por procesos, con una visión de calidad tanto para el usuario interno como el externo, sustentada en la base herramental de la gestión por proyectos.

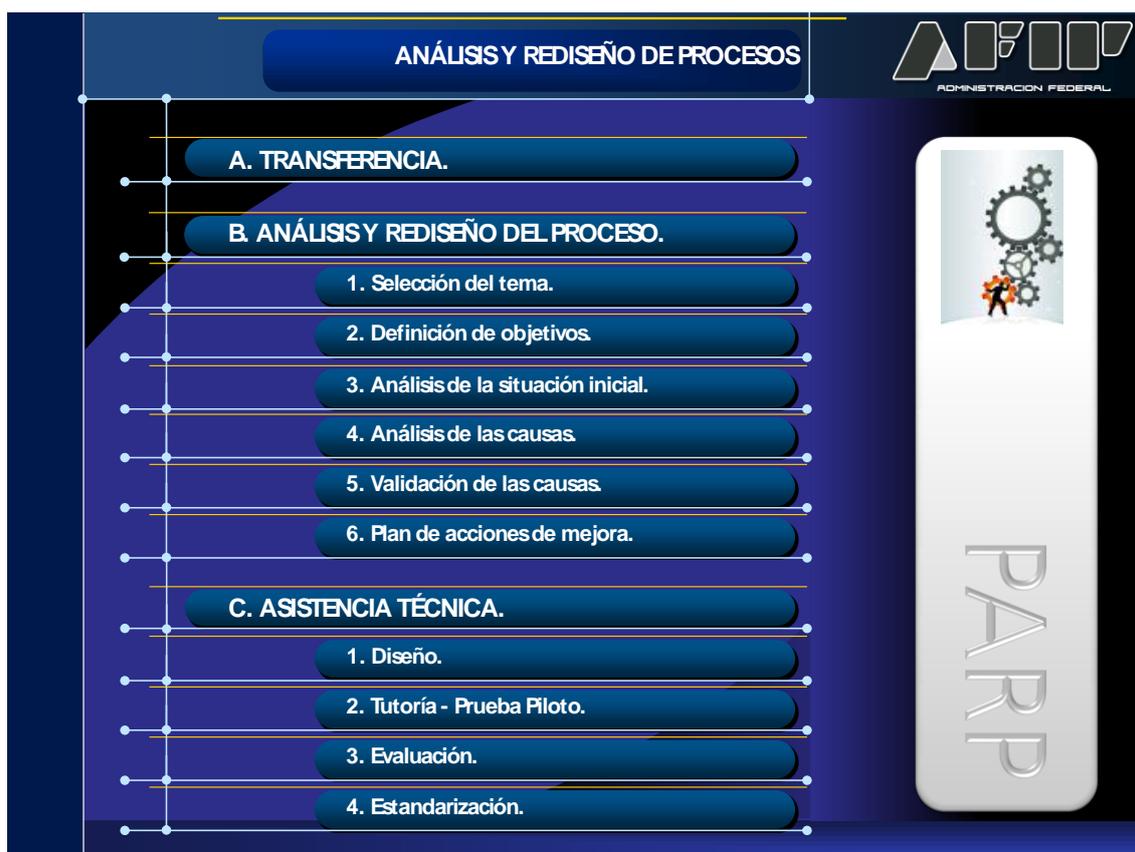
La metodología se adapta a las necesidades y requerimientos organizacionales a partir de dos instancias complementarias: la transferencia de conocimientos y la asistencia técnica, provistas conforme el abordaje planificado.

En función de la demanda de las unidades estructurales, el método PARP⁶ se lleva a la práctica institucional a través de 2 (dos) componentes secuenciales: rediseño de procesos y Gestión de Proyectos.

Una de las características del Programa es que sus componentes pueden también ser abordados independientemente según los requerimientos del área demandantes y del proceso.

I. Análisis y Rediseño de Procesos

⁶ **Método PARP: enlace consecutivo entre Procesos – Proyectos – Productos.** La Gestión por Procesos, complementada por la metodología de la Gestión por Proyectos, para la obtención de Productos – resultados como diagnósticos, plan de mejoras, formulación de proyectos, pruebas pilotos y/o implementación- gestionando las expectativas del conjunto de interesados –calidad- en el ámbito de las organizaciones publicas.



Este componente se inicia con la transferencia de conocimientos y metodológica aplicada al proceso seleccionado y se abordan 6 (seis) etapas secuenciales.

En una primera instancia es clave delimitar claramente el inicio y fin del proceso seleccionado. Adicionalmente los objetivos perseguidos se traducen en indicadores que reflejan la magnitud de los atributos valorados por los usuarios internos y externos resultantes del desarrollo de la **“Voz del Interesado”**⁷.

Seguidamente se aplican técnicas de relevamiento de datos a efectos de configurar una visión general de la situación inicial para el proceso bajo análisis con el detalle de los puntos críticos del mismo, situaciones conflictivas y

⁷ La “Voz del Interesado” es una herramienta adaptada a los requerimientos del Sector Público a partir de los lineamientos conceptuales de la “Voz del Cliente”. Esta herramienta se utiliza para alinear todas las actividades de la Organización hacia la satisfacción de las necesidades y expectativas de los interesados –usuarios – clientes

problemáticas concretas. En otras palabras, se ponen en práctica una batería de herramientas para determinar el Diagnóstico Situacional actual relativo a la gestión y operación del proceso seleccionado.

Siguiendo las etapas del Método PARP, y consolidado el diagnóstico situacional, se trabaja en la detección de las causas de los problemas identificados⁸, incentivando el detalle minucioso de causas hasta no encontrar ninguna otra causa aparente asociada al problema bajo análisis⁹. La herramienta utilizada en esta etapa es el “**Diagrama de Causa – Efecto**”¹⁰, complementado con técnicas de “Tormenta de ideas” y “Diagrama de afinidad”

A partir del Análisis de las Causas, y luego de validar documentalmente su impacto sobre el proceso seleccionado, se trabaja en la definición de un problema principal o “**raíz**”¹¹ de alcance organizacional. Este problema principal plasma una problemática puntual del Organismo del Sector Público consecuencia de ineficacias en la fijación del alcance, de los plazos o falta de recursos. Definir las ineficacias facilita inferir claramente el impacto sobre la calidad en términos de expectativas para el conjunto de interesados.

Finalmente se desarrolla conceptualmente un Plan de Acciones de Mejora con la apertura de lineamientos -sustentados en el recorrido metodológico descripto- que optimizan la operación del proceso seleccionado, en un contexto determinado.

⁸ En esta instancia, Problema es definido como la brecha entre la situación actual, conflictiva y/o ineficiente, y una situación futura deseable, que garantice resultados eficientes, para un contexto determinado.

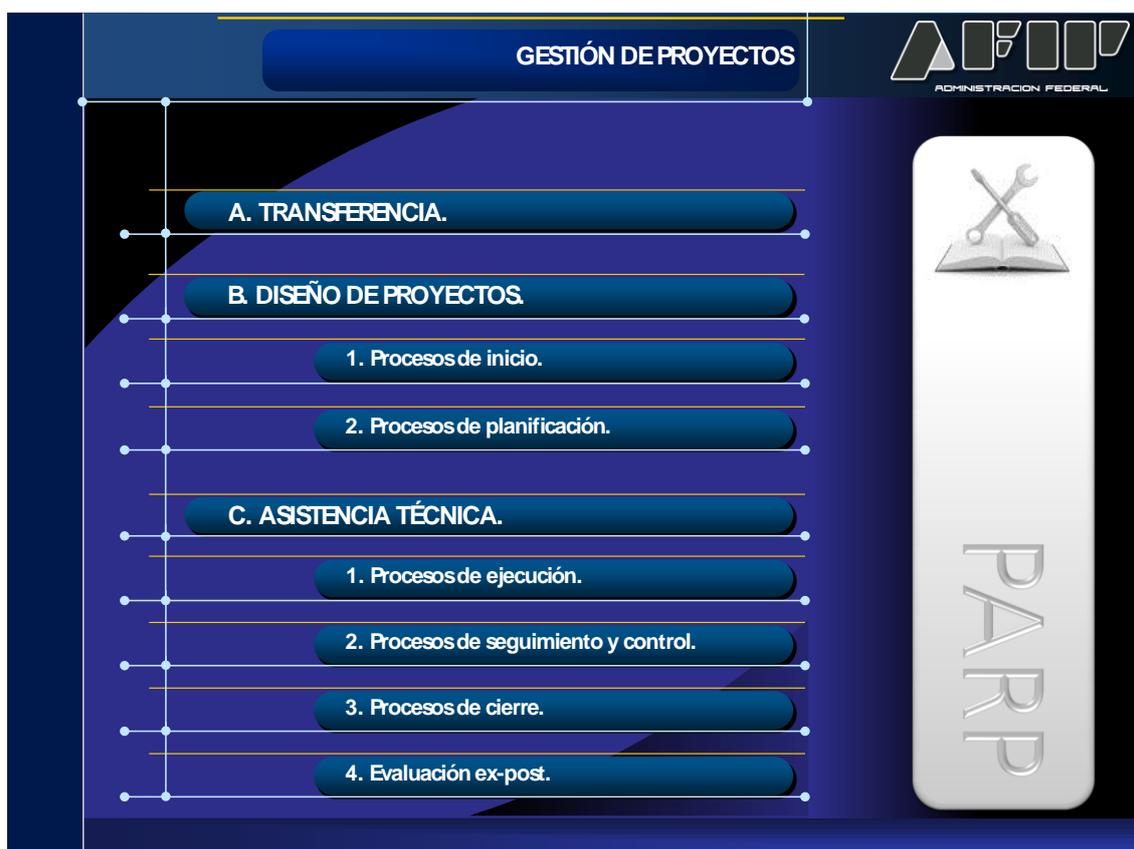
⁹ En la práctica se incentiva al equipo de participantes a indagar hasta la última causa que impacta negativamente en un punto crítico del proceso.

¹⁰ El diagrama de Ishikawa, o Diagrama Causa-Efecto, es una herramienta que ayuda a identificar, clasificar y poner de manifiesto posibles causas, tanto de problemas específicos como de características de calidad. Ilustra gráficamente las relaciones existentes entre un resultado dado (efectos) y los factores (causas) que influyen en ese resultado.

¹¹ La definición del problema raíz establece claramente el impacto sobre los resultados organizacionales a partir de la interacción conjunta y solapada de la problemática validada.

Cabe destacar que el desarrollo integral del método es complementado por acciones de seguimiento y control continuos; así, se documenta el grado de avance de las etapas y la intervención culmina con la presentación de un “Informe de Cierre” con las especificaciones del Plan de Acciones de Mejora. Estos informes son los insumos para avanzar en la siguiente etapa del método: la implementación del Plan de Mejoras con la Asistencia Técnica del Equipo Soporte PARP.

II. Gestión por Proyectos

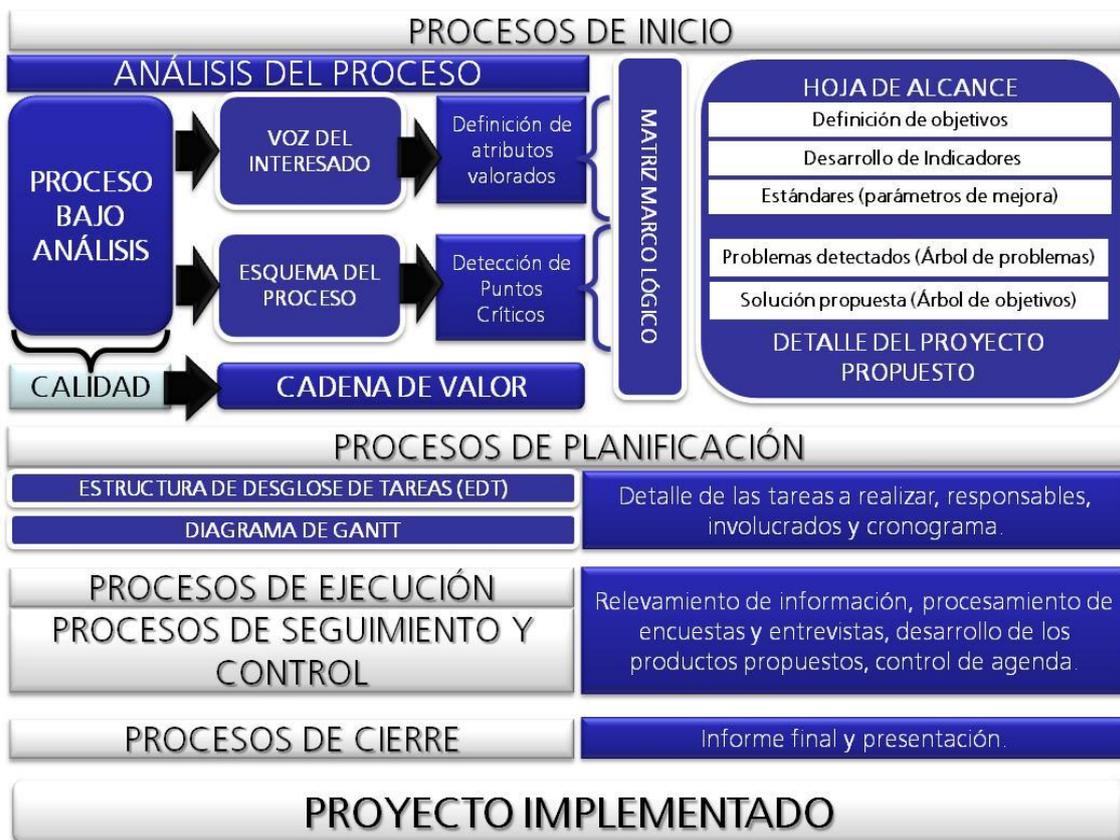


La segunda etapa metodológica del PARP consiste en aplicar la gestión por proyectos a los lineamientos del Plan de Mejoras diseñado en la etapa anterior. En otras palabras, esta instancia consiste en llevar a la práctica organizacional

el diseño de optimización pensado por el equipo asignado al proyecto, a través de 3 (tres) planes sucesivos:

1. Transferencia de conocimientos relativa a contenidos de gestión por proyectos
2. Diseño del Proyecto o Programa de Proyectos
3. Asistencia Técnica

El método PARP para la Gestión por Proyectos tiene el siguiente esquema conceptual:



Se puede distinguir claramente las áreas de conocimientos que mejoran la probabilidad de éxito en tanto implementación del plan de mejoras: inicio, planificación, ejecución, seguimiento y control, y finalmente el cierre.

Durante el proceso de inicio se realiza el análisis del proceso seleccionado con el mismo enfoque de calidad -desde el punto de vista del conjunto de interesados- pero incorporando ahora la visión de la **Cadena de Valor**¹².

La Cadena de Valor permite identificar el flujo de tareas y la totalidad de involucrados desde el inicio hasta el final proceso, pero además permite inferir rápidamente los puntos críticos –problemas- del proceso y visualizar la situación futura deseable. Para su caracterización se utilizan las herramientas de “Voz del Interesado” –donde se determinan los atributos valorados y se diseñan los indicadores que permiten su cuantificación- y “**Esquema del Proceso**”.

El diagnóstico de los problemas se completa con la herramienta de **Árbol de Problemas**¹³ que nos permite reconocer su importancia, su incidencia, el peligro que representa, es decir, los *efectos* consecuencias que de él se derivan; también conocer la razón y el origen del problema, es decir, las *causas* que lo determinan.

Esta herramienta tiene su contraparte, el **Árbol de Soluciones**¹⁴, la cual nos permite describir la situación futura deseada e identificar las relaciones de *medios a fines*.

Con los datos relevados y la información consolidada se comienza a definir la **Matriz de Marco Lógico**¹⁵, que posee la siguiente estructura:

¹² Para el Método PARP, Cadena de Valor es diferente al concepto de valor agregado.

¹³ Una de las mejores herramientas que permite el análisis sistemático de problemas es el denominado “árbol de efectos” o “árbol de problemas” que consiste en representar gráficamente hacia arriba los efectos identificados como consecuencia del problema.

¹⁴ En el análisis de objetivos convertimos los problemas en objetivos o soluciones a dichos problemas. En efecto, a través del proyecto o programa tratamos de intervenir la situación actual para convertirla en la situación futura deseada.

¹⁵ El Marco Lógico es una herramienta que facilita la concepción, la formulación y la ejecución de proyectos. Su propósito es ofrecer una estructura racional o lógica al proceso de planificación, al mismo tiempo que se convierte en un vehículo de comunicación idóneo entre los actores del proyecto y también entre éstos con los agentes externos (autoridades, comunidad, entidades de financiación o de cooperación, etc.) durante toda la vida del proyecto.

Descripción	Indicadores	Fuente de Validación	Riesgos
Objetivo General			
Objetivo Especifico			
Proyectos (productos)			
Recursos			

Con todos estos insumos se conforma la **Hoja de Alcance**¹⁶, donde se incluye la justificación del proyecto y una descripción de su importancia para el Organismo.

Posteriormente, durante los procesos de planificación, se desarrolla la “**Estructura de Desglose de Tareas**”, el proyecto se aborda con mayor detalle, se elaboran cronogramas, “Diagramas de Gantt” y el listado de los funcionarios responsables.

Los avances del equipo asignado al proyecto son documentados en informes parciales, hitos de cumplimiento de los cronogramas planificados e insumos para las instancias sucesivas.

Los procesos de ejecución, seguimiento y control, y finalmente el cierre se abordan mediante la Asistencia Técnica del Equipo Soporte PARP.

Se destaca que el Método PARP es el resultado de la adaptación de un conjunto de herramientas técnicas a la identidad institucional del sector público, como resultado de la experiencia recabada por el Equipo Soporte del PARP, y cuya compilación es un compendio dinámico de “buenas prácticas”.

¹⁶ La Hoja de Alcance es la autorización formal para que comience el proyecto o para informar su existencia.

5. EL IMPACTO DEL METODO

El impacto de la metodología y de la modalidad de trabajo instaurada, se puede analizar desde dos perspectivas complementarias: la gestión por resultados y los cambios cualitativos en los recursos humanos.

Los resultados establecidos a priori en la iniciación de los proyectos -en términos de productos entregables- han sido alcanzados en todas las iniciativas PARP, no sin pocas dificultades devenidas de una modalidad de trabajo transversal y virtual en una estructura funcional. Los diagnósticos situacionales encargados, los planes de acciones de mejora y la formulación de proyectos han sido cumplimentados ajustando la dirección del proyecto al alcance definido, plazos planificados y recursos asignados.

La mayor dificultad en términos de resultados cuantitativos se puede evidenciar en los planes de implementación, donde -algunas veces por fallas en los supuestos en la etapa de planificación y otras tantas por cambio de prioridades de las áreas demandantes- se han materializado aspectos parciales del plan de mejoras.

Respecto de los recursos humanos, es evidente la incorporación a la tarea diaria de conceptos clave que apuntalan la eficacia en la ejecución de los Procesos.

En la etapa de formación, podemos mencionar como positivo el impacto de reconocer el mapa integral del proceso, donde los participantes logran identificar las áreas involucradas y las expectativas del conjunto de

interesados. En otras palabras, al trabajar conceptualmente la construcción de la Visión de Procesos, pueden recrear la cadena de tareas global, desde el inicio hasta el final del mismo. Posteriormente, identificado el enlace de tareas intermedias –inputs y outputs interfuncionales – pueden caracterizar la cadena de valor.

La internalización de la Cadena de Valor es un hito clave para el alcance de los resultados fijados, ya que a partir de esta visualización global los participantes pueden identificar los puntos críticos que deben gestionar para atender adecuadamente –en un contexto determinado- las expectativas del conjunto de interesados.

En términos de subjetividad, el empleado re/descubre el sentido de su tarea: participar, discutir, acordar son hitos que re/significan las horas que una persona pasa en su trabajo. Se destaca el cambio en la actitud de los participantes: la visión de procesos -la asociación entre la tarea que diariamente realiza y los objetivos estratégicos de la Organización- renueva en los equipos de trabajo la motivación, el compromiso y la predisposición para continuar apostando a la eficientización de los procesos.

Para las acciones de asistencia técnica, y el impacto en los recursos humanos, deviene relevante la percepción que el ajuste a metodología permite un desarrollo sistemático del proyecto, gestionando los riesgos inherentes al mismo y cubriendo el abanico de alternativas factibles, para finalmente obtener los resultados propuestos.

6. APLICABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

Este modelo es altamente viable para ser aplicado en cualquier nivel institucional del sector público. Como condición necesaria se debe entrenar, a través de las áreas de capacitación, a un grupo de funcionarios –con el perfil adecuado- en metodologías de resolución de problemas y gestión de proyectos para garantizar el abordaje homogéneo.

Asimismo, la metodología es aplicable y transferible a cualquier tipo de problemática que impacte en la administración integral de los procesos institucionales.

La mayor dificultad es el logro de la viabilidad política. Un requisito importante para la viabilidad de programas como el PARP, es que las autoridades de los Organismos del Sector Público valoren la importancia de un enfoque hacia la Gestión por Procesos como objetivo institucional de largo plazo. De esta manera, se puede contar con el acompañamiento institucional necesario para abordar metodologías de rediseño de procesos, pudiendo sostenerlas a lo largo del tiempo y utilizarlas como factores de cambio.