



**Subsecretaría
de la Gestión Pública**
Secretaría General
de la Gobernación
Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires

**Guía para el diseño de
procesos y la elaboración de
manuales e instructivos de
procedimiento**
en la Administración Pública Provincial

La Plata, junio de 2007

Sumario

PRESENTACIÓN	3
FUNDAMENTACIÓN	4
1. LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES ORIENTADOS A LA GESTIÓN POR RESULTADOS	6
1.1 Gestión por Objetivos y Resultados	6
1.2 Gestión de la Calidad	7
1.3 La Gestión por Resultados: los procesos organizacionales	8
1.3.1. Proceso	9
1.3.2. Procedimiento	11
1.3.3. Distinción entre proceso y función	11
1.3.4. Tipos de procesos	12
1.4 Principios y criterios orientadores para el Diseño de Procesos y Procedimientos en la Provincia de Buenos Aires	14
2. MARCO NORMATIVO	17
3. RELEVAMIENTO, DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROCESOS Y/O PROCEDIMIENTOS	19
3.1. Pasos para definir los procesos y/o procedimientos	19
3.2 Metodologías para el relevamiento, descripción y análisis y de procesos y procedimientos	20
3.2.1. Metodologías de relevamiento de los procesos y/o procedimientos	20
3.2.2. Metodología para la descripción y análisis de procesos y/o procedimientos	23
3.2.3. Técnicas de descripción de procesos y/o procedimientos administrativos .	24
4. HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS	27
4.1. Herramientas de gestión para la simplificación y agilización de trámites	27
4.2. Herramientas de Comunicación	31
5. GUÍAS, INSTRUCTIVOS Y MANUALES DE PROCEDIMIENTO	34
ANEXO 1 - CURSOGRAMAS	39
ANEXO 2 - CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS	44
ANEXO 3 – INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTOS. CRITERIOS A SEGUIR PARA SU CONFECCIÓN	53

PRESENTACIÓN

A partir de la política de fortalecimiento institucional del sector público que lleva adelante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a través de las acciones de la Subsecretaría de la Gestión Pública, se considera necesario avanzar en uno de los problemas centrales de la Administración: la tramitación de las actuaciones, cualquiera sea el tema o el sector. Las distancias observadas entre el Estado y la Sociedad que éste representa, están relacionadas con las tensiones y conflictos observados en este campo.

En este marco, este documento se propone difundir entre los funcionarios y equipos de gestión provinciales un conjunto de herramientas que permiten diseñar e implementar **procesos operativos y administrativos eficaces** para el logro de objetivos y la obtención de resultados de gestión de cara a la sociedad que los origina y justifica.

La Subsecretaría de Gestión Pública, como organismo rector en la materia, toma los avances que suponen los enfoques de *Gestión por Objetivos y Resultados* y de *Gestión de la Calidad*, lo que implica la realización de actividades de planificación estratégica, programación presupuestaria y mejora continua de los procesos. El enfoque de *Gestión por Objetivos y Resultados* y el de *Gestión de la Calidad* se complementan entre sí, y por lo tanto no tienen que ser vistos como alternativas excluyentes. Estos modelos comparten la institucionalización de los compromisos públicos y priorizan la participación ciudadana y la evaluación institucional.

En el presente documento, se presentan **lineamientos para el análisis y diseño de procesos y procedimientos administrativos y recomendaciones para la elaboración de Guías, Instructivos y Manuales de Procedimientos** en todo el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires centralizada y descentralizada, cualquiera fuera la naturaleza jurídica del organismo o entidad pública de que se trate.

Por otra parte, se señalan los principales **aspectos jurídicos** del Procedimiento Administrativo Provincial y se presentan una serie de **criterios, técnicas e instrumentos** para el diseño de procedimientos y trámites de gestión eficaces y eficientes.

El documento busca constituirse en una **guía orientadora** tanto para las administraciones provinciales y municipales, como para cualquier otra persona de derecho público que solicite la asistencia técnica del Estado Provincial en la materia.

La Subsecretaría de la Gestión Pública, a través de la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y la Dirección de la Gestión Pública, desde la Dirección de Análisis de Estructuras y Procesos, se encuentra a disposición de los organismos que soliciten su colaboración a través de **acciones de capacitación y asistencia técnica** en esta materia.

Subsecretaría de la Gestión Pública Tels:

0221-4295571/72/74/76

contactenos@gestionpublica.sq.gba.gov.ar

FUNDAMENTACIÓN

Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública “El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.”

Como *roles indelegables del Estado*, resulta interesante sumar a las definiciones de la *preservación de la identidad histórica y cultural de los pueblos y la definición de un destino compartido*.

Estos roles suponen la provisión de *bienes públicos* para construir el proyecto y el sentido colectivo¹, principal requisito de la gobernabilidad. La *gobernabilidad*, en este marco, puede definirse como una situación de equilibrio entre las demandas y aspiraciones sociales y la forma en que el Estado ejerce la autoridad y gestiona los bienes y servicios públicos.

En el presente, en el marco de la gestión de estos bienes y servicios, el vínculo entre las organizaciones públicas y la ciudadanía está deteriorado por el sinnúmero de reglamentaciones y formalismos que dificultan el diálogo y el acuerdo. Por esta razón, creemos que una de las prioridades del Estado es alcanzar una mayor calidad en la prestación de sus servicios, en la producción de bienes públicos y en la implementación de políticas, lo que permitirá, al mismo tiempo, alcanzar un mayor grado de legitimidad.

La complejidad del Estado como institución y la importancia de preservar los derechos individuales y sociales obliga a que la actividad pública se enmarque en una arquitectura jurídica que la legitima. Esta arquitectura se funda en la Constitución Nacional, los pactos internacionales con jerarquía constitucional y la propia Constitución Provincial.

Estas declaraciones de derecho deben *expresarse en acción*, por lo que la actividad estatal se va reglamentando en normas de menor jerarquía y con un carácter cada vez más operativo a medida que se desciende en la jerarquía normativa. No obstante, gran parte de actividad administrativa del Estado queda librada a la discrecionalidad del funcionario.

Por esta razón, para el desarrollo de sus funciones y la realización de acciones, dentro del marco normativo que rige su actividad, los equipos públicos deben recurrir a un amplio abanico de estrategias, técnicas y recursos de gestión. Al constituir un saber político técnico específico, su diseño y regulación no es de carácter normativo, sino profesional. Este diseño tendrá componentes mayormente políticos a medida que se asciende por la jerarquía administrativa, en tanto que el componente técnico/profesional se incrementará en los niveles inferiores.

Para colaborar con la función directiva y la gestión pública, se hace necesaria una visualización de los procesos de la organización para reconocer *el objetivo que cumplen y el resultado que se espera*, así como para *promover su revisión y mejora* y para elaborar *guías, manuales u otros documentos* que describan estos procesos, facilitando de esta manera su vigencia y aplicación más allá de la memoria o experticia de las personas².

Por este motivo, esta Guía presenta, en primer término, un **marco conceptual** en el que se inscribe el estudio, análisis y revisión de los procesos administrativos, y los **principios y criterios** que la Provincia de Buenos Aires sostiene en esta materia.

Posteriormente, se presenta el **marco normativo** que rige los procesos y tramitaciones en el ámbito público provincial. A continuación, se presentan la modalidad de **relevamiento, descripción y análisis de procesos**, para luego recomendar las **herramientas y técnicas** que pueden utilizarse para llevarlos a cabo, con especial

¹ “Macroestructura. La Construcción del Estado y los Bienes Públicos”. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.

² Si bien las personas son el núcleo central y la garantía de toda actividad, resguardar los procesos en la memoria individual da lugar a confusiones sobre el origen y finalidad de la actividad pública: hacer algo

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento referencia a las **guías, instructivos y manuales de procedimiento** que deben confeccionarse en el caso de procesos críticos.

El diseño de cada tramitación será el producto del trabajo permanente de los equipos a cargo, por lo que las recomendaciones y sugerencias que se presentan en esta Guía y sus Anexos son un aporte que no debe ni puede generar respuestas lineales y homogéneas a los desafíos de gestión.

porque “siempre se hizo así” o porque “cuando yo entré mi compañero me dijo que era así”, debilita la razón de ser de los procesos públicos y aliena a las personas que los ejecutan.

1. LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES ORIENTADOS A LA GESTIÓN POR RESULTADOS

1.1 Gestión por Objetivos y Resultados

Se entiende por **gestión** al “quehacer humano organizado”, esto es, el conjunto de acciones encadenadas entre sí que llevan a la obtención de un resultado previsto. La gestión supone una actividad permanente de adaptación de los procesos a partir de los cambios tecnológicos y el contexto social, por lo que la gestión está asociada a la *innovación*.

La **gestión pública**, en particular, supone la existencia de un proyecto político institucional y un sistema de conducción y ejecución para llevarlo a cabo, por lo que el concepto gestión pública reconoce los procesos de gobierno y administración estatal como un conjunto integrado. En otras palabras, se podría decir que la gestión pública es la acción que concreta, a través del Estado, las decisiones que emanan del mandato político.

Son aspectos de la gestión el procesamiento de la agenda para la diseño de planes y programas, los problemas de financiamiento, la conformación del presupuesto, el diseño e implementación de sistemas de información, el diseño de estructuras, las normas y circuitos de procedimientos, los sistemas de carrera y formación de agentes y funcionarios, entre otros aspectos que dan apoyo transversal a las políticas públicas.

La **gestión por objetivos y resultados** constituye una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que se basa en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades para conseguirlos. Sin embargo, la condición para que los logros puedan reconocerse es que se prefiguren y diseñen previamente las situaciones a alcanzar o a consolidar. Tal diseño del futuro deseado y de los escenarios posibles escalonados en el tiempo se convierte, en esta perspectiva, en el marco referencial de las acciones del largo, mediano y corto plazo, y fija los tópicos en la agenda diaria de decisiones y acciones de una organización.

Este modelo le asigna especial importancia a la relación impactos-resultados/productos / recursos disponibles-recursos afectados, a diferencia de las formas tradicionales de gestión basadas en el cumplimiento de las normas y procedimientos.³

Esta concepción permite una mayor autonomía en la toma de decisiones, pues establece relaciones de autoridad y responsabilidad claras, flexibiliza el uso de recursos sobre la base de su asignación a resultados previamente establecidos, genera sistemas de autocontrol que permite la retroalimentación de las acciones y vincula e interrelaciona la toma de decisiones cotidianas, el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario, el monitoreo y la evaluación, el control y la rendición de cuentas.

Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales - asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados)⁴.

³ “La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: una visión sistémica” Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

⁴ “La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: Una visión sistémica” Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. ⁵ Cabe aclarar que si bien el enfoque colabora con los modelos públicos, a priori se reconoce que el Estado no puede satisfacer el conjunto de necesidades y demandas en virtud de su calidad de árbitro de intereses

1.2 Gestión de la Calidad

El **enfoque de calidad** centra su atención en la elaboración de propuestas innovadoras para los organismos públicos, lo que requiere de la implementación de modelos de gestión que sustenten valores y principios que hacen a la calidad institucional.

El **fortalecimiento de la calidad institucional** supone la mejora continua de la gestión de un organismo público con el objeto de brindar productos o prestar servicios que vinculen los compromisos asumidos por la organización con las necesidades de la comunidad.

Este enfoque tiene por objetivo generar mecanismos institucionales que promuevan mejoras permanentes en la gestión, fortaleciendo una cultura de la evaluación y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos.

La **gestión de la calidad** busca apoyarse en valores y principios enfocados a la mejora continua, para dar respuesta a la ciudadanía y las demandas sociales. Se atiende especialmente sus necesidades y expectativas, transparentando la gestión. Por esta razón, la gestión de la calidad requiere focalizarse en los destinatarios de políticas, dado que supone que la organización planifica y realiza sus procesos con el objetivo de satisfacer requerimientos de los destinatarios. Conocer y satisfacer sus necesidades pasa a ser la preocupación prioritaria de la organización.⁵

La evaluación continua de la gestión se alimenta de información objetiva acerca del grado de satisfacción de los destinatarios como dato sustantivo que retroalimenta la planificación y la revisión de objetivos.

Bajo este enfoque de gestión, la planificación, implementación y evaluación de procesos de gestión se constituye en un ciclo continuo que al ejecutarse fortalece no sólo los procesos sino las relaciones intrainstitucionales y los vínculos con la ciudadanía.

El abordaje está asociado a la implementación de mejoras a partir de estándares, generalmente los relacionados con la familia de normas ISO. En este sentido, el Estado debería proponer una "metanorma" o "Normas de Calidad en el Estado", que definan aquellas que se consideren propias de la gestión de lo público y reconozcan aquellas ya definidas y que pueden ser observadas, entre otras, las Normas IRAM ISO 9001 (procesos), 14000 (responsabilidad ambiental) y 26000 (responsabilidad social).⁵

La visualización de los procesos de la organización no necesariamente se realiza para cumplir con estándares predeterminados, dado que puede hacerse para promover su revisión y mejora así como para elaborar guías, manuales u otros documentos que describan estos procesos.

Para el diseño de procesos, resulta necesario contar previamente con **objetivos explícitos** y una **agenda/plan** o **presupuesto** acorde. A partir de este insumo, se procede al diseño de **estructuras y procedimientos**. En todos los casos, se procede con técnicas que se sustentan en **valores y concepciones** previas acerca del Estado y la sociedad: en nuestro caso, proponemos una organización institucional centrada en *la*

parcial o totalmente contrapuestos. Hecha esta salvedad, reconocemos que el enfoque, igualmente, colabora en el diseño de procesos.

Los problemas del Estado en tanto sistema institucional complejo surgido a lo largo de la modernidad puede leerse en los documentos del *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007* así como en los documentos introductorios del **Observatorio del Estado Provincial**.

⁵ El Consejo Federal de la Función Pública, en su reunión en Salta de mayo de 2007, ha acordado la necesidad de definir estos estándares.

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento
inclusión y atención de todas las personas y grupos sociales, respetuosa de la diversidad de ideas y preocupada por hacer realidad el desarrollo, la justicia social y la integración.

En síntesis, podemos decir que la gestión de la calidad es un modelo de gestión que interrelaciona como modelo o sistema⁶ las actividades de una organización con el objetivo de optimizar la asignación de recursos y garantizar la provisión de servicios/productos y la obtención de resultados⁷. Este sistema supone un conjunto de procedimientos, guías o instrucciones técnicas, registros y sistemas de información vinculados. Normalmente, existen responsables de calidad que velarán por el cumplimiento de lo dispuesto (comisiones internas, interinstitucionales, etc.).

1.3 La Gestión por Resultados: los procesos organizacionales

Una organización puede ser analizada desde diversos enfoques.

Desde uno de los enfoque podemos decir que la organización responde a determinados esquemas que le permiten alcanzar sus objetivos. Uno de estos esquemas es la **estructura**.

La estructura:

- Define el flujo de decisiones y comunicaciones, así como las relaciones de poder.
- Define la disposición de los recursos.
- Facilita la realización de las actividades a partir de un funcionamiento coordinado.

En el marco de los objetivos planteados por el proyecto institucional, la **estructura** define las relaciones y aspectos más o menos estables de la organización.

Otro enfoque puede orientarse a unidades más operativas dentro de la estructura organizativa, revisando los Equipos o Puestos de Trabajo. Aquí nos concentramos en las características de las distintas unidades de trabajo y en el perfil de las personas que ejecutan las diversas tareas.

Desde un enfoque sistémico, podemos concebir a la organización como un sistema que interactúa con el medio, que capta insumos, los procesa (agrega valor) y entrega resultados (bienes o servicios) para satisfacer determinadas necesidades del medio. Los productos o servicios son el resultado de los procesos que lleva a cabo el sistema.

En ese marco, las organizaciones realizan diversas **actividades** encadenadas en **procesos** para el logro de los objetivos deseados. En este enfoque, el foco estará puesto en el flujo de actividades que lleva a cabo la organización, traspasando las fronteras que delimita la estructura.

En cualquier caso, la gestión debe estar enmarcada en un **plan estratégico, como acuerdo social de pretensión de logros en determinados plazos**, lo que permite priorizar objetivos, diseñar programas, proyectos y acciones, definir la agenda temporal y asignar recursos. Por esta razón, el modelo por el que este documento opta es el de **dirección o gestión por resultados**.

⁶ En general, aludimos a *modelos* para referirnos a esquemas teóricos. Los *sistemas* hacen referencia a la organización que puede observarse en la realidad.

⁷ Guía para la Planificación, Implementación y Seguimiento de Sistemas de Gestión de Calidad de las Normas IRAM-ISO 9001:2000 en la administración pública de la provincia de Buenos Aires (Glosario).

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento

Los objetivos son declaraciones de carácter permanente que articulan coherentemente la gestión con lo que se espera de ella. Por ello, deben referir al servicio que presta la entidad o dar cuenta de estrategias y tácticas para dar *viabilidad* a los objetivos finales o sustantivos.

Una vez definidos y formulados los objetivos finales, las estrategias, las acciones y los recursos necesarios para un período, se diseñan los diferentes aspectos de la organización: Estructura, Procesos, Equipos o Puestos de Trabajo.

El Documento 5.1 “Guía para el Diseño y Análisis de Estructuras Organizativas en la Administración Pública Provincial” y que actualmente se encuentra establecido como norma por el Decreto N° 1322/05, aborda el problema estructural. El Documento 6 de “Ejercicio de la Función Pública y Carrera Profesional Administrativa” y la Guía de orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración Pública Provincial, se detienen en los problemas de Equipos o Puestos de Trabajo. Mientras que el presente documento se centra en los Procesos.

1.3.1. Proceso

Es todo conjunto articulado de actividades de agregación de valor a los insumos que se llevan a cabo para obtener un resultado esperado. El resultado de un proceso es un producto o servicio (intermedio o final) producido para ser entregado a alguien que lo usará o transformará.

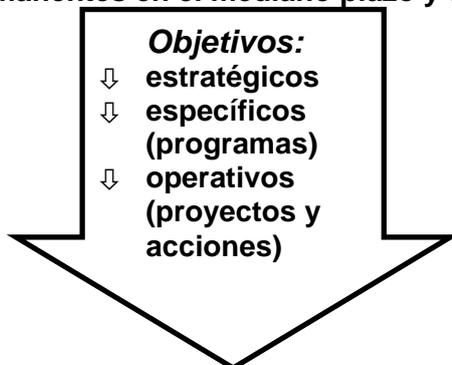
Es decir, un proceso puede ser analizado como una cadena de valor, ya que en la secuencia de pasos dirigidos a obtener un producto o brindar un servicio, cada uno de esos pasos o tareas debe añadir valor al paso precedente.

El valor que se añade está definido por:

- Las personas y equipos.
- Los recursos disponibles.
- Los procesos que se llevan a cabo.

Desde un punto de vista más operativo, podemos decir que un **proceso** es un **conjunto de procedimientos (subprocesos) que se interrelacionan en forma lógica para el cumplimiento de un objetivo final** que es motivo y origen de todos y cada uno de los procedimientos que lo componen.

Son permanentes en el mediano plazo y dan lugar a:



Que pueden cambiar por avances tecnológicos

Procesos

y por formas de gestión novedosas o alternativas para la mejor atención de necesidades y demandas institucionales o sociales.

Los procesos son en la materialización operativa de los objetivos de la organización; por cuanto determinan en qué forma se organizan, suceden, complementan y coordinan las diferentes tareas.

Un proceso se caracteriza por tener la siguiente configuración⁸:

- un **principio y un fin**, es decir inicia con determinada acción o evento y finaliza en otro, fijando así las responsabilidades en la ejecución del trabajo;
- la ejecución de las actividades sigue un orden, una **secuencia de actividades** que define el proceso;
- define un **resultado esperado** (producto o servicio), dirigido a los **destinatarios del producto o servicio**, que juzgarán la calidad del mismo en cada etapa;
- supone distintos **actores intervinientes en el proceso**. Son todos aquellos que aportan su trabajo personal o en equipo, los materiales o la información;
- **información** que es producida por cada actividad y que al mismo tiempo es necesaria para su desarrollo.

Los **resultados** son el producto final (bienes o servicios) de los procesos de trabajo. En orden a todo lo señalado, los procesos son medios para el logro de los resultados organizacionales, por lo tanto, su diseño y operación deben ser función de los resultados esperados.

Según se analicen desde la perspectiva de la organización o de aquellos a quienes van destinados, los resultados refieren a:

- Desempeño de la organización (“medidas del desempeño”)
- Satisfacción de la sociedad (“medidas de la percepción”)

1.3.2. Procedimiento

Un procedimiento es el conjunto de tareas que se relacionan con la finalidad de cumplir con un objetivo parcial del proceso (comúnmente a corto plazo), que se sigue repetidamente (por ejemplo, los procesos de compras, contratación de personal o liquidación de haberes).

Dichas tareas y su método de ejecución constituyen lo que habitualmente se conoce como rutina de trabajo. Cada actividad está constituida por tareas ejecutadas por las personas.

El desarrollo de procedimientos o circuitos constituye la base insustituible sobre la que la organización se apoya para el logro de sus objetivos en condiciones de eficiencia y eficacia, obteniendo a su vez la información necesaria para la toma de decisiones.

⁸ “Guía Conceptual del Manual de Procesos” - Proyecto de Fortalecimiento de las Micro-finanzas y Reformas Macro-Económicas (Proyecto SALTO) –DAI y elaboración de Mónica Valledor.

Los circuitos administrativos suelen iniciarse a partir de requerimientos de diversos usuarios demandantes de una actividad, a la que el sector deberá dar respuesta a partir del inicio de un procedimiento. Puede tratarse de un pedido de información, un producto específico, una actuación en un expediente, asesoramiento sobre cierto tema que incumbe al departamento o sector, etc.

1.3.3. Distinción entre proceso y función

Es importante destacar la diferencia entre los conceptos de **proceso** y **función**. Esta diferencia se encuentra íntimamente relacionada con los enfoques de análisis de Estructura Organizativa y de Procesos.

La **visión funcional vertical** presta atención a la estructura jerárquica, la división de tareas y la consecuente especialización, fácilmente observable a través de un organigrama. De esta manera se puede mostrar el conjunto de empleados que han sido agrupados como unidad orgánica, y también se expone la relación de subordinación e información.

Las áreas que tienen asignadas sus funciones contribuyen a la realización de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos. El **conjunto de funciones** conforman sus **competencias organizativas**.

Pero los procesos no son tan fáciles de identificar por medio de esta visión. En cambio, la visión horizontal de la organización nos lleva a observar los procesos o las secuencias de actividades que conducen a la generación del producto o servicio que el ciudadano o destinatario valora. Estas secuencias de actividades van atravesando las distintas divisiones funcionales que se observan en un organigrama formal (departamentos, direcciones) o funcional (coordinaciones, responsables), las que de acuerdo a sus estas funciones o competencias participan del proceso y al cumplimiento de la finalidad del mismo.

Esta mirada permite revisar en qué medida las diferentes actividades contribuyen al objetivo o a la satisfacción del ciudadano o destinatario, así como el modo en que podría mejorarse lo que diariamente se hace en las organizaciones.

1.3.4. Tipos de procesos

Los procesos que se llevan a cabo dentro de una organización, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- A. Procesos sustantivos o primarios.
- B. Procesos de apoyo, secundarios o administrativos.
- C. Procesos de gestión.

A. Procesos sustantivos o primarios

Son todos aquellos que conducen necesariamente al cumplimiento de los objetivos o finalidad de la organización, dando por resultado un producto que es recibido por un ciudadano o usuario externo. Vinculan directamente al organismo con la sociedad.

- *Finalidad*: cumplimiento de los objetivos fundamentales de la organización.
- *Destinatario*: Refiere al conjunto social que es referencia y destino de la acción.
- *Características*: son procesos de alto impacto social, en virtud de cumplir con objetivos centrales o prioritarios.

B. Procesos de apoyo, secundarios o administrativos

Su existencia y operatividad aseguran que los objetivos de los procesos primarios se cumplan. Apoyan las tareas sustantivas. Son vitales para la operación de una organización, pero no agregan valor al producto o servicio directamente. Están impulsados por las necesidades de los usuarios internos.

- *Finalidad:* dar apoyo operativo para el cumplimiento de los objetivos de los procesos sustantivos.
- *Destinatario:* generalmente dirigidos a un usuario interno. Pueden no ser visibles a los destinatarios finales o usuario externos.
- *Características:* se desprenden del diseño y análisis de los procesos primario. Generalmente son los primeros en automatizarse (utilizando Tecnologías de la Información y la Comunicación) y definir métodos de autocontrol.

C. Procesos de gestión

Son los referidos a la organización vista como un conjunto de procesos interrelacionados por un mismo objetivo o misión. A diferencia de los dos primeros, es importante destacar que raramente están relacionados con la operatividad diaria. Se desarrollan a lo largo de largos períodos de tiempo. Armonizan y regulan el accionar de los dos procesos anteriores.

- *Finalidad:* organizar y facilitar la conducción de la totalidad de los procesos de la organización.
- *Destinatario:* la propia organización y la coordinación de todos los procesos.
- *Características:* tienen incidencia en el desarrollo futuro de la organización.

Ejemplos de los tres tipos de procesos:

Procesos sustantivos o primarios	Procesos de apoyo, Secundarios o Administrativos	Procesos de gestión
---	---	----------------------------

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento

<p>Recaudación y fiscalización tributaria.</p> <p>Ejecución de obras públicas (viales, hidráulicas, edilicias)</p> <p>Administración, coordinación y control del desarrollo de actividades productivas, comerciales, deportivas etc.</p> <p>Promoción de la inserción de empresas recuperadas en el espacio productivo local de manera sostenible.</p> <p>Prestación alimentaria básica.</p> <p>Formación básica común a todos los niños y adolescente garantizando su acceso, permanencia y promoción en igualdad de condiciones y oportunidades.</p> <p>Organización, Dirección Técnica y Control de los establecimientos del Servicio Educativo y el Servicio de Salud Provincial.</p> <p>Organización y dirección del servicio penitenciario, para el tratamiento integral de ciudadanos que deban cumplir con sanciones judiciales.</p> <p>Desarrollo y promoción de una economía inclusiva.</p> <p>Promoción y control de las actividades agropecuarias, industriales, turísticas, de prestación de servicios, en el marco de un modelo de desarrollo sustentable.</p> <p>Promoción y protección de derechos.</p>	<p>Gestión jurídico-legal (incluye control de legalidad; instrucción sumarial, etc.).</p> <p>Administración de Personal (entre otros, Control de asistencia, capacitación, etc.).</p> <p>Administración y Gestión económico-financiera (Gestión presupuestaria; Compras y contrataciones; registro contable; administración patrimonial, etc.).</p> <p>Sistema de Información (manejo, procesamiento de datos, etc.).</p> <p>Gestión documental (Despacho, Entradas y Archivo de documentación; Gestión documental a través de Centro de Documentación o Biblioteca; Sistema Provincial de expedientes, etc.)</p> <p>Servicios generales (Comunicaciones, seguridad, traslados; servicios de movilidad y refrigerio o alimentación, etc.).</p>	<p>Planeamiento estratégico.</p> <p>Control de gestión.</p> <p>Monitoreo de la Gestión.</p> <p>Evaluación de impacto.</p> <p>Sistema de evaluación través de Gestión por Resultados</p> <p>Sistema de Indicadores de Gestión (Tablero de Comando).</p> <p>Coordinación de Programas de Innovación (Incluye Programas de Calidad en la Gestión Pública; Certificación de Normas IRMA-ISO)</p>
---	--	--

El modelo de gestión basado en el cumplimiento de tareas burocráticas o tareas de apoyo (registro, gestión de expedientes, etc.), con el foco puesto en las funciones de cada organismo, hace perder de vista la contribución que éstos hacen a los resultados generales de política o a la satisfacción de necesidades.

La gestión por resultados focaliza su atención en los objetivos y su logro, por lo que se centra en los **procesos primarios o sustantivos**, mientras los procesos de apoyo y gestión se consideran al servicio de los primeros.⁹

Las técnicas de observación institucional permiten identificar los procesos y su naturaleza, a fin de diagnosticar su relevancia, pertinencia y eficacia. De esta

⁹ El cambio cultural que esto supone no es menor: así, los agentes que se desempeñan en secretarías privadas, direcciones de administración, delegaciones de personal o áreas informáticas, están al servicio de equipos y colegas que desarrollan tareas sustantivas, por lo que no corresponde que éstos reciban como “dádiva” o con desaprensión recursos o información relevante para su gestión. Los servicios de apoyo deben regirse por criterios de cooperación en un marco de recursos siempre escasos.

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento
observación surge a su vez la tipificación de los destinatarios y los productos que desde cada organismo- se ofrecen a los ciudadanos.

Una primera observación relevante, bajo este enfoque, es la proporción que guardan los procesos administrativos frente a los sustantivos y los de gestión: si el sistema de apoyo “domina” la organización y los procesos sustantivos son débiles y se subordinan a los procesos administrativos o de apoyo, estamos frente a un exceso de burocratismo que es necesario revisar.

1.4 Principios y criterios orientadores para el Diseño de Procesos y Procedimientos en la Provincia de Buenos Aires

Los **principios** tienen una doble finalidad, por una parte constituyen directrices que fijan los parámetros de actuación de la Administración y por otro establecen valores que pueden ser exigidos por los administrados.

Si los principios nacen de manera expresa o tácita de un cuerpo normativo, ellos se traducen en valores prejurídicos que forman parte del sistema jurídico y resultan ser fuente del derecho ayudando a su producción, interpretación y aplicación.

Dentro del marco normativo aplicable en el ámbito provincial –Constitución Nacional, Constitución Provincial, Decreto-Ley N° 7647/70, etc.- se encuentran expresados principios a tener en cuenta para el diseño de procesos y procedimientos:

1. **Legalidad:** en su expresión más amplia de juridicidad, es presupuesto de una actuación regulada por normas entrelazadas que determinan la competencia, el contenido y el procedimiento en el que debe desenvolverse la actividad estatal. Es presupuesto de validez del resultado, de modo que todas las actividades de la Administración deberá enmarcarse en el campo legal objetivo vigente (Constitución Nacional y Provincial, leyes decretos, etc.), incluso las realizadas por facultades discrecionales.
2. **Derecho de defensa:** comprende el acceso efectivo a las actuaciones, derecho a ser oído, oportunamente, a ofrecer y producir prueba y controlarla y a una decisión fundada. Es expresión de la vinculación que el derecho impone entre la Administración y el ciudadano, en definitiva, el destinatario último de la gestión por resultados.
3. **Publicidad de los actos:** es una exigencia que se desprende del Sistema Republicano de Gobierno. Consiste en la obligación de dar a conocer los actos de la Administración y de generar la publicidad de las actividades realizadas y a realizarse por los órganos administrativos. Se relaciona tanto con el derecho de los ciudadanos a obtener datos e información del Poder Ejecutivo a excepción de aquellas tipificadas como reservadas, como con el de participación ciudadana.
4. **Búsqueda de la verdad objetiva:** la Administración debe arbitrar todos los medios necesarios para arribar a la verdad de los hechos independientemente de lo alegado por los interesados. Le permite a la Administración asumir actitudes y decisiones flexibles y abiertas tendientes a incorporar todo tipo de prueba que permita cumplir con este objetivo.
5. **Oficialidad:** la Administración, siempre que esté en juego el interés general, debe impulsar el proceso independientemente del accionar de la parte interesada.
6. **Igualdad:** destaca la importancia de darle un trato similar a todos aquellos que se encuentren en una misma situación de hecho o jurídica. Este principio se extiende y exige que se eviten prácticas discriminatorias o tratos desiguales para

con los ciudadanos que se vinculen con el Estado a través de una solicitud o un trámite administrativo.

7. **Informalismo:** deben evitarse las observaciones de requisitos meramente formales o no esenciales que puedan ser cumplidas posteriormente o suplidas por la propia Administración, teniendo en cuenta las circunstancias personales y sociales y priorizando la continuación del trámite en cuestión. Este principio garantiza un procedimiento dinámico y útil que busca el interés general.
8. **Buena fe:** tanto la Administración como el administrado pueden confiar mutuamente en que se va a actuar conforme lo determinan las normas, en el marco de intereses legítimos y principios éticos.
9. **Celeridad, economía y eficacia:** necesidad de que los procesos y procedimientos sean rápidos, expeditivos y que los resultados lleguen en tiempo y forma. Promueve que se concentren diferentes pasos en uno, que se tienda a buscar soluciones prácticas por sobre las rutinarias y ritualistas, que se desplieguen iniciativas y técnicas para hacer dinámica a la administración, que se utilicen criterios lógicos y razonados durante el desarrollo de los trámites. Debe tenerse en cuenta al destinatario del resultado y las circunstancias que lo rodean, a fin de lograr un resultado satisfactorio.

Además de los principios enumerados, nada obsta a que la Administración Pública fije **criterios orientadores** con la finalidad de mejorar la gestión, ejerciendo su facultad de dirección de la función administrativa sin necesidad de una normativa que los autorice expresamente, pero dentro del campo de la legalidad objetiva. Los **criterios** que define la Provincia de Buenos Aires para la gestión de lo público son, entre otros:

1. **Dinamismo de las prácticas procesales y las herramientas seleccionadas:** este criterio exige que las mismas no se constituyan en un fin en sí mismo sino que tiendan a contribuir al logro de los objetivos para los cuales fueron diseñadas. De este modo se busca evitar que no se tornen rígidas, carentes de significación y que se tienda a su actualización constante.
2. **Fluidez de la comunicación interna:** este criterio se traduce en la libertad y responsabilidad que tienen los agentes de requerir y brindar información, recabar datos y realizar cualquier clase de comunicación sin limitarse a los carriles formales y burocráticos, utilizando vías alternativas que permitan agilizar y dar respuesta a los procesos, dentro del marco legal de actuación.¹⁰
3. **Transparencia de las actuaciones:** no sólo se exige la buena fe de las partes en todo proceso, sino además que los agentes administrativos intervinientes demuestren en todo momento una actitud transparente y de colaboración con la ciudadanía y los demás agentes públicos con la finalidad de canalizar sus necesidades o inquietudes.
4. **Actitud proactiva e innovadora:** generación de espacios para el desarrollo de iniciativas novedosas y creativas, promoviendo una cultura de la innovación. Este criterio conlleva la responsabilidad sobre las decisiones tomadas.
5. **Idoneidad:** se pretende que los agentes actúen con pleno conocimiento de las materias pertinentes, inspirando confianza en la comunidad, evitando acciones que puedan poner en riesgo la finalidad de la gestión pública, el patrimonio del Estado o la imagen de sus servidores.
6. **Visión transversal:** fomento y construcción de enfoques sistémicos que permitan considerar integralmente la actividad administrativa y sus

¹⁰ Las distintas herramientas se encuentran enumeradas en el Capítulo 4.

órganos, atravesando sus funciones y competencias para poder adaptar los procesos a la gestión por resultados.

7. **Búsqueda de nuevas formas de trabajo:** este criterio permite al decisor conformar equipos de trabajo multidisciplinarios e interorgánicos, con un enfoque común de trabajo y objetivos comunes, para lo cual se hallan mutuamente disponibles.
8. **Titularidad compartida de los datos:** todos los órganos de la Administración comparten la titularidad del conjunto de datos y documentos incorporados en algún momento en cualquiera de sus áreas. Se deben evitar sistemas de información duplicados o el acceso dificultoso a datos de utilidad para dos o más áreas. Asimismo, se debe evitar solicitar a los destinatarios de los trámites datos o documentos ya informados o adjuntados a la Administración, siempre que sea factible su obtención.

2. MARCO NORMATIVO

El **Decreto-Ley N° 7647/70**, “Ley de Procedimiento Administrativo”, es la norma general que regula el procedimiento en la provincia de Buenos Aires, aplicable en forma supletoria a cualquier procedimiento especial que tenga su propia regulación.¹¹

Por tratarse de una norma general no concatena los distintos pasos de un proceso como ocurre con las normas especiales, sino los grandes institutos del proceso, tales como competencia, presentaciones, ordenamiento de expedientes, impulso procesal, notificaciones, plazos, prueba, acto administrativo, recursos, por citar los más significativos, los cuales tienen por norte la culminación del proceso con el dictado de una decisión administrativa final, que normalmente será el dictado del acto administrativo que resuelve el tema tramitado. Esta norma se complementa con las siguientes reglamentaciones:

- **Decreto N° 16236/54.** Reglamento sobre numeración única y caratulación de para expedientes en la Administración Provincial.
 - La numeración para el registro de expedientes será correlativa y a partir del 1 (uno) por cada Repartición. Su progresividad no se alterará por un período de 5 (cinco) años, luego del cual volverá a iniciarse la serie. (art. 3°).
 - La coordinación de todo lo relacionado con la implantación de las nuevas normas estará a cargo de los Jefes de las mesas generales de entradas y salidas de la Secretaría General de la Gobernación y de cada uno de los Ministerios.
- **Decreto N° 300/06 (T.O. Dec. N° 2200/06).** Establece las normas de comunicación escrita para la Administración Pública Provincial. Se complementa con la **Resolución N° 4/06** de la Subsecretaría de la Gestión Pública, que aglutina y organiza las reglas gramaticales que dan lugar a dudas en el estilo de redacción de los documentos administrativos, fijando criterios. No tiene carácter obligatorio. Su objetivo es facilitar la tarea de redacción.
- **Decreto N° 1089/81.** Aprueba el Manual para la tramitación de correspondencia calificada con grado de reservas. (Decreto modificado por Decreto N° 300/06).
- **Decreto N° 2138/89.** Establece que la Contaduría General de la Provincia, Asesoría General de Gobierno y Fiscalía de Estado expedirán sus informes, dictámenes y vistas respectivos en el plazo máximo de diez (10) días hábiles desde que las actuaciones tuvieron entrada en dichos Organismos, de conformidad con lo establecido por los artículos 77 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo (Decreto Ley N° 7647/1970).

A los efectos previstos precedentemente, autoriza la remisión de expedientes en copia fotostática, debidamente certificada por el funcionario que requiere la intervención, de la totalidad de las fojas y documentación que los integran, para su análisis por los organismos de control y de asesoramiento, reteniendo las actuaciones originales; o -en caso de enviar éstas- se podrán retener las fotocopias para la eventual prosecución del trámite.

- **Decreto N° 3673/89.** Establece la intervención obligatoria y previa de Asesoría General de Gobierno en las cuestiones de índole jurídica, por ser el organismo que tiene a su cargo con exclusividad ese asesoramiento, y solamente en el caso de

¹¹ Esta norma ha sido revisada y ha dado lugar a la presentación de un proyecto para la aprobación de una nueva ley de Procedimientos Administrativos. Su texto está disponible en www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

corresponder su control se remitirá luego a la Contaduría General de la Provincia o a la Fiscalía de Estado.

- **Decreto N° 4962/89.** Aprueba las “Normas para la racionalización de insumos gráficos”. Modificado por Decreto N° 853/94.
- **Decreto N° 1322/05.** Aprueba el régimen para la formulación, presentación, financiación, tramitación y aprobación de estructuras (Anexo I), el cual será de aplicación en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada, cualquiera fuera la naturaleza jurídica del organismo o entidad estatal.
- **Decreto N° 1329/05.** Dispone que todos los actos administrativos dictados por la Administración Pública Provincial centralizada y/o descentralizada, y/o entidades autárquicas y/u Organismos de la Constitución y Asesoría General de Gobierno, que remita para su publicación en el Boletín Oficial, deberán ser acompañados con su respectivo soporte magnético.
- **Decreto N° 3066/91.** Fija el “Régimen General de Archivo” para las actuaciones que se tramitan en la Administración Pública Provincial. Establece los plazos de archivo inmediato.
- **Decreto N° 3387/93.** Incluye en el inciso d) del artículo 2° del Decreto N° 3066/91 que todas las mesas de entradas de la Administración Pública Provincial deberán guardar las aludidas fichas numéricas de expedientes durante un término especial de veinticinco (25) años, reemplazando cada cinco (5) años el quinquenio respectivo.
- **Decreto N° 184/03.** Crea la Guía Única de Trámites de la Provincia de Buenos Aires, bajo los principios de transparencia y simplicidad de la gestión, con el fin de asegurar a los administrados el acceso a información completa fehaciente y actualizada para la realización de todo tipo de trámites ante la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada y entidades autárquicas provinciales.
- **Decreto N° 919/04.** Autoriza por el plazo de dos (2) años, a contar del dictado de los manuales de procedimiento y de los estándares aludidos en su artículo 6°, el empleo de la firma electrónica en la instrumentación de actos internos del sector Público Provincial.
- **Ley N° 12.475** y su **Decreto Reglamentario N° 2877/00.** Regulan el acceso a la documentación administrativa de toda persona que acredite un interés.

3. RELEVAMIENTO, DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROCESOS Y/O PROCEDIMIENTOS

3.1 Pasos para definir los procesos y/o procedimientos

En este apartado se explicarán los pasos que se deben seguir para definir un proceso. El objetivo es brindar una introducción al tema, para explicar posteriormente de forma más detallada el procedimiento técnico para llevarlo a cabo. A. Definir el objetivo del proceso.

B. Llevar a cabo el relevamiento.

C. Diagramar el proceso.

A. Definir el objetivo del proceso

Definir el objetivo de cada Proceso de manera tal que sea consistente con los objetivos de la organización y que no se confundan con los objetivos de las áreas, aunque en algunos casos podrían coincidir. En la mayoría de los casos los objetivos de los procesos son en general mucho más abarcativos que los objetivos de las funciones.

B. Llevar a cabo el relevamiento

Llevar a cabo el relevamiento del proceso, o mejor dicho, el relevamiento de la secuencia de actividades que conforman el proceso, es una de las tareas más importantes, ya que en base a ello se va a obtener el resultado que luego será plasmado en las guías, instructivas o manuales de procesos.

Una buena planificación del relevamiento permitirá obtener de entrada la mayor cantidad de información posible para diagramar el proceso o procedimiento.

En todos los procesos, se registra una misma estructura básica que es importante tenerla en cuenta al momento de planificar el relevamiento, a saber:

- *Etapa preparatoria:* son las actividades que determinan la iniciación del proceso.
- *Etapa de producción:* proceso de transformación, en los que los insumos son sometidos a la transformación que producirán el valor agregado.
- *Etapa de resultados:* el producto o servicio resultante de la transformación de los insumos.
- *Etapa de la actividad de control:* presente en cada una de las actividades descritas, a efectos de garantizar el valor agregado esperado y la calidad del producto o servicios a satisfacción del destinatario final.

C. Diagramar el proceso

Una vez relevada la información relacionada con los procesos, subprocesos o procedimientos e identificados sus productos por área sustantiva se procede a elaborar un diagrama del proceso o **cursograma**, teniendo en cuenta todas las convenciones del mismo, para facilitar la comprensión y la labor de la racionalización, lo cual se detalla en el **Anexo 1**. El diagrama de los procesos y procedimientos ayuda a tener una visión clara del proceso.

La representación gráfica del proceso o procedimiento es un instrumento que sirve de guía a la ejecución en forma ordenada y lógica de la secuencia del trabajo. El diagrama facilita el conocimiento del proceso que se describe, a través de las actividades, los documentos producidos y las áreas administrativas y el personal intervinientes en el proceso. Por ello, es una herramienta para el análisis, diseño, mejoramiento y control de los procesos¹².

3.2 Metodologías para el relevamiento, descripción y análisis y de procesos y procedimientos

¹² “Guía Conceptual del Manual de Procesos” - Proyecto de Fortalecimiento de las Micro-finanzas y Reformas Macro-Económicas (Proyecto SALTO) –DAI.

3.2.1. Metodologías de relevamiento de los procesos y/o procedimientos

A los fines de este documento, definimos el término **relevamiento** como el conjunto de tareas conducentes a conocer los Procesos y sus correspondientes Procedimientos **en curso o vigentes**.

Cada procedimiento que compone un proceso deberá ser examinado detenidamente con el fin de detectar cualquier inconsistencia, duplicación o retraso que redunden en un trabajo innecesario.

Para realizar el **relevamiento** se deben buscar respuestas a las siguientes preguntas:

- **¿Para qué se hace?**
A través de dicha pregunta se busca determinar el objetivo que da origen al proceso y los procedimientos que lo conforman.
- **¿Qué trabajo se hace?**
se pretende definir las tareas incluidas en los procedimientos que componen el proceso a relevar.
- **¿Quién lo hace?**
se dirige a definir qué unidades orgánicas o personas participan de los procedimientos o tareas a relevar.
- **¿Cómo se hace?**
se busca determinar los medios, equipos, métodos y técnicas que se utilizan para realizar las tareas o procedimientos a relevar.
- **¿Cuándo se hace?**
Se determina la secuencia en la que se desarrollan las distintas tareas que componen los procedimientos y también la interrelación temporal de los resultados de los procedimientos dentro del proceso del que son parte.

A continuación, presentaremos las principales herramientas con las que se pueden relevar procedimientos y procesos administrativos.

Instrumentos de relevamiento

- A. Encuestas
- B. Entrevistas
- C. Análisis de documentación
- D. Observaciones directas

A. Encuestas

Se dirigen al personal de las unidades organizacionales involucradas en el proceso y procedimiento bajo análisis, en forma de cuestionarios o planillas.

En el caso de los niveles directivos no se profundizan los detalles operativos, en cambio sí lo referido a los objetivos que se persiguen, los resultados que se esperan, los problemas que se detectan, las posibilidades de solucionarlos y las sugerencias de mejora. En los niveles de línea se relevan aspectos operativos (tarea que se realiza, frecuencia de ejecución, cantidad de unidades procesadas,

documentación que se genera, archivos que se realizan) pero también propuestas para mejorar el procedimiento.

Básicamente las encuestas pueden ser:

- **Cuestionarios abiertos:** en los que se consulta a los participantes con preguntas.
- **Cuestionarios con respuestas estructuradas o semiestructuradas:** en las que se estructuran las alternativas de respuesta. Generalmente se acompañan de un instructivo para completarlas.

En general las encuestas tienen un valor relativo por diversos motivos:

- Los encuestados sienten diferente motivación hacia la encuesta y sus objetivos, lo cual resta uniformidad a las respuestas y análisis que a partir de ellas se realicen.
- Tienen reticencias a dejar por escrito lo que piensan por temor a consecuencias negativas.

A pesar de esto, las encuestas resultan útiles para planificar otros instrumentos de relevamiento, tales como:

- Seleccionar a los candidatos para luego realizar las entrevistas.
- Preparar el contenido de las entrevistas, tomando como base el contenido de las respuestas y la descripción de las tareas que constan en las encuestas.
- Seleccionar sobre qué aspectos es conveniente o necesario relevar con observación directa.

B. Entrevistas

Consisten en el contacto directo del analista con los miembros de la estructura orgánica, en donde a través del diálogo se busca responder a las preguntas presentadas en el punto anterior. Debe tenerse en cuenta:

- Explicar al entrevistado el objetivo del relevamiento.
- Hacer conocer la misión del analista.
- Eliminar recelos o desconfianzas en cuanto a que el relevamiento pueda perjudicar los intereses del entrevistado o de los trabajadores en su conjunto.

Se sugiere que la realización de entrevistas mantenga una secuencia planificada de encadenamiento, pudiéndose seguir dos criterios para ello: a) Realizarlas teniendo en cuenta la estructura orgánica.

b) Realizarlas teniendo en cuenta los objetivos institucionales y los sistemas administrativos de apoyo. Este último criterio es el más recomendable pues permite el progreso de la tarea de relevamiento y el control de la información mientras se avanza.

El analista debe concurrir a la entrevista con una agenda de temas o preguntas preparadas con anterioridad conforme a los objetivos planteados, con una idea somera del procedimiento. Puede ocurrir que se requiera de más de una sesión con el objeto de aclarar dudas o completar datos.

Las entrevistas son muy útiles también para relevar propuestas de mejoras que luego sean aplicadas en los procedimientos relevados.

C. Análisis de documentación

El análisis de la documentación o formularios que se utilizan en los procedimientos resulta imprescindible. Todo procedimiento se nutre de tres categorías de documentos o formularios:

- **Documentos o formularios que llegan del exterior del procedimiento:** son los aportados por los proveedores.
- **Documentos o formularios que se generan en el procedimiento:** sirven para instrumentar las tareas. Quedan en la estructura orgánica y no salen de ella.
- **Documentos o formularios que salen del procedimiento:** son los que deberán ser entregados al usuario.

El análisis de la documentación permite analizar:

- El registro que se realiza de lo que se “recibe”, “realiza” y “entrega”.
- La detección de demoras a partir de las fechas asentadas en los documentos.
- Los lugares de sobrecarga de tareas, verificando la concentración que se produce en los distintos puntos.
- La detección de casos atípicos y su impacto en el procesamiento de los casos normales.

D. Observaciones directas

Se utilizan para tener una opinión objetiva e independiente, observando en forma directa el procedimiento bajo análisis. Generalmente, la observación directa se emplea para relevar:

- La disposición física de los elementos y personas.
- La circulación de la información y las personas.
- Los estudios de carga de trabajo sectorial.
- La calidad de atención al usuario interno o externo.
- La cultura organizacional.

Cuando se relevan procedimientos puede incurrirse en errores, omisiones o deformaciones motivadas por el desconocimiento del que informa o la mala captación del que releva, ya sea por no haber preguntado o por no haber recibido la información requerida. Por este motivo, las guías de procedimiento deben “probarse en terreno” a través de versiones preliminares, antes de proceder a redactar su versión definitiva.

Por último, cabe mencionar que los procedimientos administrativos se pueden ejecutar en forma manual, computarizada o mixta. En los procedimientos computarizados ya sea en forma total o parcial, el relevamiento deberá incluir información sobre sistemas operativos utilizados y versiones de los mismos, información de entrada que se utiliza, con precisiones sobre de cómo se ingresa, descripción de las principales tareas u operaciones, información de salida con

precisiones de cómo se presenta, nombre y características de los programas (software) utilizados, normas y procedimientos del sistema informático.

3.2.2. Metodología para la descripción y análisis de procesos y/o procedimientos

Antes de presentar la metodología, conviene señalar que **no es posible describir la totalidad de procesos y procedimientos que se realizan en un organismo**, dado que son muy numerosos y variables. Por esta razón, se sugiere detenerse en el análisis y descripción de los que se realizan en forma recurrente y que corresponden a tareas que se consideran claves o nodales. A estos procesos los denominamos, genéricamente, **procesos críticos**. Estos procesos críticos, que generalmente conllevan riesgos patrimoniales, financieros o humanos, necesariamente deben describirse, estandarizarse y monitorearse.

La metodología para la descripción y análisis de un proceso implica el desarrollo de los siguientes pasos:

- a) Nombrar el proceso
- b) Determinar el responsable del proceso
- c) Establecer el objetivo y/o finalidad del proceso
- d) Diagramar el proceso actual
- e) Determinar los factores críticos del suceso
- f) Determinar los puntos claves del proceso
- g) Definir la visión del destinatario

Cada uno de los pasos se describe a continuación:

- a) **Nombrar el proceso:** es necesario identificar cada proceso con un nombre que permita su diferenciación.
- b) **Determinar el responsable del proceso:** el responsable del proceso es la unidad orgánica y el titular de dicha unidad que tiene la responsabilidad principal por el éxito o fracaso del mismo. Este responsable es quien puede contribuir a la mejora del proceso y a la motivación del grupo involucrado en la tarea.
- c) **Establecer el objetivo y/o finalidad del proceso:** en este punto es necesario describir lo que se quiere lograr con la actividad del proceso para cumplir con los objetivos fijados por el organismo y lograr la satisfacción del destinatario final.
- d) **Diagramar el proceso actual:** En este punto de debe realizar el Diagrama de Proceso de manera tal de mostrar gráficamente el punto inicial y final del proceso y las entradas y salidas de todos los subprocesos posibilitando una mejor comprensión del funcionamiento integral del proceso. Para ello, deberán utilizarse las técnicas que se mencionarán a continuación y que se detallan en anexos de este documento.
- e) **Determinar los factores críticos:** en este caso se trata de determinar los puntos del proceso donde los resultados favorables son necesarios indefectiblemente para el cumplimiento con éxito de su objetivo. Se trata de subprocesos, actividades o tareas que deben ser realizadas en forma acertada, eficiente y coherente, ya que de no ser así todo el proceso falla y por ende no se cumple con los objetivos establecidos, afectando las finalidades institucionales.
- f) **Determinar los puntos claves del proceso:** la diferencia más importante con el punto anterior radica en que aquí se trata de conocer el momento y lugar dónde

tomar decisiones que afectan a todo el proceso en su conjunto. Es decir, se trata de detectar dónde se encuentran las distintas fuerzas vectoras, dónde se procesa la información más valiosa y dónde se define la cantidad de recursos a aplicar en todo el proceso. Estos “nodos de decisión” son fundamentales para conocer el impacto futuro de cualquier cambio que se realice en las actividades comprendidas en cada proceso y para asegurar el éxito de los factores críticos.

- g) **Definir la visión del destinatario:** en este punto es necesario determinar y analizar la visión del destinatario final en cuanto a variables cuantitativas y cualitativas que deben tenerse en cuenta para responder a sus expectativas. De estas variables surgirán los indicadores que permitirán conocer si se han alcanzado las metas, tal como este logro es percibido por el destinatario.

3.2.3. Técnicas de descripción de procesos y/o procedimientos administrativos

Existen dos formas de documentar la descripción de los procedimientos relevados: la narrativa y la que se realiza mediante la representación gráfica o diagrama:

- A. Narrativa
- B. Representación Gráfica

A. Narrativa

Consiste en describir en forma de relato los procedimientos que se realizan en la organización, información que es volcada en todos sus detalles a los papeles de trabajo, incluyendo la posibilidad de su clasificación por área interviniente.

Esta forma de descripción, presenta una serie de inconveniente que es necesario destacar para evitar ulteriores Problemas:

- El grado de comunicación logrado dependerá de la mayor o menor habilidad del relator para expresar ideas por escrito en forma clara y concisa, lo que puede generar complicaciones para su interpretación por terceros.
- Existe la posibilidad de introducir conceptos erróneos o confusos en el entendimiento del lector por problemas de semántica.
- La efectividad de lo descrito depende de la atención, capacidad de memoria retentiva y de síntesis del lector.
- La narración no permite detectar con facilidad si se ha omitido información.
- La descripción narrativa adolece de falta de medios que orienten la auditoría.
- Cuando la narración debe ser utilizada por programadores de computación, obliga a la consulta en reiteradas oportunidades acerca de la presentación de alternativas que no están descriptas con claridad.
- Provoca serias dificultades al analista que intente efectuar un cambio. Se hace difícil saber si una corrección afecta alguna otra parte del procedimiento, por lo que se hace necesario releer repetidas veces la descripción realizada.

Los problemas señalados al emplear este tipo de procedimientos, han obligado a la búsqueda de técnicas más útiles, entre las que se destaca la **representación gráfica o diagrama**.

B. Representación gráfica

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento

Constituye una analogía de los procedimientos administrativos dibujados mediante convenciones preestablecidas. La representación gráfica más precisa y también la más difundida son los **cursogramas**.

Los **cursogramas** sirven para la visualización global y esquemática del flujo de tareas operativas y administrativas y son recomendables para registrar secuencias de tareas vinculadas con las unidades involucradas.

Mediante la observación de los cursogramas, es posible establecer la adecuada secuencia del proceso principal y de todas sus ramificaciones. Permite seguir con sencillez el flujo del procedimiento y detectar omisiones, superposiciones y reiteraciones.

En el gráfico producido se pueden mostrar con claridad:

- La naturaleza de los procesos.
- Los sectores, personas o equipos que actúan como decisores, operadores y emisores/receptores de información.
- Los procesos a que son sometidos los datos, incluyendo no sólo las operaciones típicas tales como la clasificación, sino también las de captación, registración, transmisión, control y conservación de datos.
- Los soportes físicos de la información.

Fortalezas de la representación gráfica. En este marco, es importante destacar que los cursogramas resultan de suma utilidad tanto en la etapa de relevamiento de los procedimientos, como en la etapa de análisis de los mismos, por los siguientes motivos:

- **Etapa de relevamiento:** en esta etapa, la ejecución del cursograma resulta de suma importancia para establecer la continuidad de los procedimientos, las incoherencias de la información recabada y las omisiones de datos que el personal consultado, por diferentes razones, puede haber realizado. En todos los casos, al desarrollar el cursograma es posible que, concatenando los procedimientos e integrando las informaciones recibidas de diversas fuentes, sea factible localizar los errores de relevamiento.
- **Etapa de análisis:** La lectura del cursograma pone clara y rápidamente de manifiesto errores de:
 - Control interno: tales como controles necesarios que no se efectúan, controles innecesarios, incumplimiento de las normas básicas de auditoría.
 - Asignación de funciones: tales como casos de superposición de funciones en distintas unidades, incompatibilidad de funciones asignadas a una misma unidad, incapacidad funcional de alguna actividad en determinado sector, etc.
 - Instrumentación: tales como sectores que son informados en redundancia, duplicación de tareas, archivos innecesarios, exceso de copias de formularios, errores de circuitos, etc.

Debilidades de la representación gráfica. Resulta de suma importancia tener en claro aquellos aspectos del proceso o del procedimiento que el cursograma no muestra. El **conocimiento de las limitaciones** es fundamental para que el analista pueda mejorar el proceso incorporando **nuevas técnicas o herramientas**. En tal sentido, debemos destacar:

- b) De la observación del cursograma no podemos inferir el tiempo demorado en efectuar las operaciones, la rutina horaria de transferencia de datos, el tiempo de demora de un trabajo desde el comienzo a su conclusión.
- c) En el gráfico no aparecen la cantidad de veces que se repite la operación unitaria cuyo flujo de procedimiento se desarrolla. Lo que habitualmente se conoce como “carga de trabajo”, es decir, si el procedimiento se cumple sobre una, diez o cien operaciones en un período de tiempo determinado no aparece indicado en el cursograma.
- d) No se establecen las relaciones de jerarquía entre personas y sectores que intervienen. Del análisis de un cursograma no se tendrá la visión de la dotación de personal, de su interrelación jerárquica y de las funciones y carga de trabajo que corresponda a cada componente de la organización.
- e) No se detallan los métodos de trabajo y tecnologías utilizados, ni la distribución física de los sectores y personas que intervienen en el procedimiento.

Para mayor detalle, en el **Anexo 1** se encuentran detalladas las **técnicas de diagramación de cursogramas**.

4. HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS¹³

Se presentan a continuación una serie de herramientas que pueden ser utilizadas al momento de diseñar o mejorar un proceso administrativo. Dichas herramientas están orientadas principalmente a la **simplificación y agilización** del procedimiento y a su **comunicación** y deberá analizarse en cada caso en particular cuál o cuáles son las herramientas a utilizar.

Además, las distintas herramientas pueden servir de apoyo para resolver situaciones anormales u obstáculos en los procedimientos, lo que colabora con la obtención de resultados antes que con un “respeto excesivo” por lo establecido en manuales o cursogramas que, en cualquier caso, son guías orientadoras.

4.1 Herramientas de gestión para la simplificación y agilización de trámites

- **Expediente.** Es tal vez la herramienta más antigua utilizada por la Administración, pero no siempre su implementación es adecuada a la actividad sustancial que debe realizar el Estado, debido a que no hay una pauta única para decidir cuándo una actividad debe formalizarse por expediente.

El expediente da seguridad al trámite. Identificado con un número permite incluirlo en un sistema de seguimiento (antes manual, hoy informático) y por esto

¹³ A los fines de esta Guía, resultan asimilables los procesos operativos (dictado de clases, vacunación, construcción, entre otras acciones sustantivas) a los procesos administrativos.

tener certeza acerca de su localización tanto para los órganos de la administración como para los ciudadanos.

En consecuencia, habrá necesidad de formarlos cuando en el trámite de una actuación deban intervenir varias dependencias de un mismo organismo o incluso de otros u organismos de consulta o control.

Si por el contrario, para resolver la petición, consulta, reclamo del ciudadano o una actuación iniciada por la Administración debe intervenir una sola dependencia, resultará ocioso conformar expediente. A título de ejemplo pueden citarse: los pedidos de licencia, los certificados de conducta, la obtención de partidas, etc. En estos casos, sencillamente las proveerá la misma dependencia en las que fueron presentadas o remitidas, sin necesidad de conformar la actuación por expediente

- **Movimiento de expediente**

La dependencia encargada de llevar adelante el procedimiento no necesariamente debe desprenderse del expediente original cuando éste sea requerido por otro organismo para la producción de informes técnicos o dictámenes, ya que puede remitir copia de las actuaciones o utilizar los sistemas informáticos para enviarle al organismo los documentos requeridos. La limitación de los pases o movimientos de las actuaciones, su consulta en sede, su duplicación o envío por vías alternativas, puede colaborar con la celeridad del trámite.

- **Consulta**

A los efectos de agilizar los procesos se podrá utilizar esta figura que permite a los organismos recabar datos, constancias, informes o dictámenes previos, cuando sean necesarios para sustanciar actuaciones, sin tener que remitir el expediente que está trabajando. De esta manera aplica el artículo 53 del Decreto Ley N° 7647/70.

Hoy el expediente pasa de una oficina a otra para que se agreguen documentos, datos o informes, este movimiento del expediente no resulta en muchos casos necesario ya que lo que se pide puede ser remitido sin necesidad de analizar todo del expediente. Así por ejemplo cuando se pide una copia del legajo del agente, el organismo de personal no necesita más que la nota de pedido y el trámite al que será agregado.

Distinta es la situación cuando una dependencia debe opinar, valorar, analizar todo el caso, ya que en esa situación podrían producirse errores que entorpecerían, paralizarían o quitarían legitimidad al proceso. La confección de manuales, circuitos, guías permitirán planificar que actuaciones resultan viables a través de la figura de consulta y su control por la oficina responsable del trámite.

Se posibilitará con ello que se optimicen los plazos, ya que si se sabe que un determinado trámite deberá contar con la documentación de varias oficinas, la solicitud podrá ser simultánea y las distintas áreas gestionarán en el mismo espacio temporal, su remisión.

- **Consulta simultánea (o pase simultáneo)**

Está previsto en el Decreto N° 2138/89. Permite que en copias se remitan las actuaciones a la Asesoría General de Gobierno, a la Contaduría General de la Provincia y al Fiscal de Estado, optimizando los plazos de actuación.

- **Sistema Provincial de Expedientes**

Es una aplicación informática que permite realizar el seguimiento a los expedientes que circulan en los distintos organismos públicos.

Toda la información que se ingresa en el sistema se concentra en una única base de datos de manera tal que cualquier usuario puede consultar el estado actual de un expediente, ya se trate de los órganos de la Administración como por parte de ciudadanos utilizando el portal provincial (www.gba.gov.ar).

Cada organismo público puede tener varias oficinas conectadas al sistema y cada una de ellas, varios usuarios. Esto se define en el momento de instalación del mismo a partir de la solicitud del responsable de área y en conjunto con el administrador de la base de datos.

- **Mesa de Trabajo**

Cuando los agentes decisores deban decidir cuestiones novedosas, complejas o que involucren la competencia de dos o más unidades orgánicas, pueden convocar mesas de trabajo a fin de formar y/o compatibilizar criterios políticos, técnicos, científicos o de trabajo.

Se tiende con ello a reunir a distintos organismos o áreas que deban intervenir respecto de una misma cuestión o trámite, sin tener que llevar adelante el clásico circuito de pases consecutivos ya que la participación de las áreas será en el mismo tiempo. Se evita con ello superposiciones de tareas, contradicciones sobre idénticas cuestiones, pérdida de tiempo innecesario, etc.

Se sugiere que la convocatoria sea efectuada y cursada entre áreas de la misma jerarquía. Sin embargo, será la unidad responsable del trámite, sin distinción de jerarquía, la responsable primaria de su convocatoria.

Estas mesas reconocen la posibilidad de producción de informes, dictámenes y actos administrativos conjuntos, sin necesidad de un pase de las actuaciones. Esta herramienta ahorra tiempos y colabora con la comprensión de las razones e intereses que mueven a quienes participan en la decisión o el proceso, lo que permite alcanzar acuerdos satisfactorios en menor tiempo (Ver *Mesa de Trabajo* prevista por el Decreto N° 1322/05 para la elaboración de estructuras orgánicas, así como la experiencia de la *Mesa paritaria* prevista por la Ley de Negociaciones Colectivas en el ámbito público).

- **Unidad Responsable del Trámite o de Responsabilidad Primaria**

Para lograr que los objetivos de cada proceso se logren en el tiempo y en la forma establecida, se define en cada caso, o en todos los procesos críticos de una misma clase, una Unidad Responsable del Trámite. A tal efecto, se sugiere que se determine por acto administrativo y se notifique al funcionario que estará a cargo que será el responsable directo del cumplimiento formal del procedimiento desde su inicio hasta su terminación.

Esta Unidad tendrá a su cargo la responsabilidad de monitorear el movimiento de los trámites que se inicien dentro de su jurisdicción, verificando en todos los casos que se cumplan los requisitos solicitados, los plazos fijados, los pases

determinados previamente en los circuitos, guías o manuales a fin de que los resultados esperados –bienes o servicios- sean alcanzados de un modo eficiente y eficaz.

Deberá asimismo asegurar la transparencia de los trámites administrativos, permitiendo a quien lo requiera recabar toda información sobre la etapa en la que se encuentran los trámites, el área que la tiene a su cargo y si se encuentra dentro de los plazos fijados. Para ello contarán con el sistema informático de seguimiento de expedientes que posee la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo y para que resulte más eficiente el monitoreo de los trámites, se recomienda que una vez determinada la unidad del trámite, ésta primero organice el área de despacho, mesa de entradas y archivo dentro de su jurisdicción y luego establezca un sistema de comunicación con las áreas involucradas en el circuito de un trámite a fin de que ellas remitan toda información respecto de los movimientos de los expedientes, de las prórrogas de plazos, de las notificaciones efectuadas y de todas otras circunstancias que se considere que pudiera ser de utilidad para el conocimiento de los interesados. En especial la unidad del trámite debe procurar y garantizar:

- La correcta confección del expediente,
- la debida circulación del expediente, conforme lo determinen los circuitos, guías o manuales de trámite,
- la adecuada distribución de la documentación administrativa y,
- el cumplimiento de los plazos.
- Para llevar adelante todas estas funciones, se recomienda que se faculte a la unidad del trámite con las siguientes atribuciones:
 - Adoptar las medidas que crea oportunas cuando existan obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el normal desenvolvimiento del procedimiento.
 - Realizar cada diez (10) días un relevamiento del trámite interno de los expedientes administrativos, a fin de detectar cualquier deficiencia en el trámite.
 - Recibir las quejas o denuncias que puedan surgir con motivo de tardanzas, desatenciones u otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los respectivos organismos.
 - Informar, cuando se produjera un retardo en el cumplimiento de los plazos previstos para el procedimiento y no pueda o no tenga la atribución para resolverlo, a la autoridad superior competente para dar la solución al caso.

Este tipo de Unidades supone la **limitación de los pases de actuaciones**. Estos pases se reducirán a un mínimo indispensable, con clara justificación en la norma o el objetivo a alcanzar. A las frases “pase a sus efectos” o “pase a los fines que estime corresponder” se las suplirá, en caso de pases, por una solicitud clara y que responda al objetivo a alcanzar.

□ **Entrevistas y Reuniones de Gestión**

Las entrevistas y reuniones de trabajo constituyen una herramienta fundamental para agilizar la toma de decisiones y la comunicación, aunar criterios de trabajo, establecer pautas para resolver los obstáculos o situaciones nuevas que se puedan presentar en los procedimientos o en las áreas de trabajo, e informar

todo aquello que se crea necesario al fin de agilizar, simplificar y lograr los objetivos y resultados del área u organismo.¹⁴

Estos encuentros podrán ser convocados por la autoridad del área u organismo, quién invitará al personal vinculado con la temática a tratar.

Como modo de comunicación de las acciones que se desarrollan, de las innovaciones efectuadas, del avance de las actividades, etc., se sugiere que se realicen entrevistas y reuniones de trabajo con periodicidad para consolidar la interrelación de las áreas o personas involucradas.

Para las reuniones de trabajo, se recomienda:

- Definir los agentes a citar, establecer el temario de la reunión, y designar y comunicar con anticipación día y hora de la misma a fin de asegurar la asistencia de los convocados.
- Si se considera necesario que los asistentes participen con propuestas o análisis de las cuestiones a tratar, también se deberá comunicar el temario y pautas de trabajo con anticipación para asegurarse la preparación de los temas.
- De ser necesario se podrá designar un coordinador, quien será el encargado de asegurar las intervenciones de todos los participantes, teniendo el mismo la responsabilidad de que el objeto de la reunión se cumpla.
- Realizar una breve síntesis de las conclusiones, pautas acordadas o decisiones tomadas y distribuir copias a cada asistente.¹⁵

4.2 Herramientas de Comunicación

- **Señalización y utilización de medios informativos usuales y alternativos para la difusión de requisitos y pasos de procesos y trámites.**

El agente decisor tiene a su disposición la posibilidad de diseñar y exponer carteleras, señales, afiches, etc., que resultan de utilidad para comunicar al público interesado diferentes datos e informaciones referidas a horarios de atención, requisitos para presentar una petición o solicitud, la documentación que deban adjuntar, los circuitos del trámite, los plazos que tiene la Administración para resolver, lo que deben hacer en caso de rechazo o denegación, los lugares físicos donde deben dirigirse, etc.

Estas herramientas permiten descongestionar la mesa de entrada o de ayuda permitiendo a los interesados obtener información mientras el personal puede dedicarse a iniciar o gestionar los trámites, peticiones y solicitudes.

Para su confección se sugiere:

- En el caso de carteleras, visores, circuitos cerrados de televisión, etc., ubicación en la entrada del lugar físico donde se realiza el trámite o procedimiento, de modo que sea visible para los interesados.

¹⁴ En algunas ocasiones particulares, estas reuniones podrán adoptar los nombres de comisiones, comités o gabinetes. Cabe aclarar que ello será al solo efecto de su denominación, no constituyéndose por sí en unidades orgánicas estructurales, ya que para tal fin deberá seguirse un procedimiento particular y presentar las características especificadas en el Decreto N° 1322/05 y sus reglamentaciones.

¹⁵ Para profundizar este tema, se recomienda la lectura de *La comunicación en el estado provincial: Aportes para fortalecer la gestión de la comunicación en las instituciones públicas provinciales. Guía orientadora*. Disponible en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

- Mensajes elaborados con un vocabulario que tenga en cuenta a los destinatarios del proceso.
- Información redactada en forma precisa y presentada en forma ordenada.
- Actualización de los mensajes a partir de cambios operados en el proceso.

- **Guía Única de Trámites (Decreto N° 184/03)**

Es la publicación en internet a través del portal de la Provincia de Buenos Aires¹⁶ de la información sobre los trámites que la ciudadanía realiza ante organismos provinciales y sus agencias descentralizadas y desconcentradas. A través de esta Guía se pone en conocimiento de la población los procedimientos a realizar y se facilita el acceso a formularios, boletas, estados de deuda, entre otros documentos.

La Guía Única de Trámites es una herramienta que permite un mejor acceso a la información pública, contribuyendo así a la transparencia y publicidad de los actos del gobierno.

Del mismo modo, existen portales específicos donde se presentan guías de trámites y posibilidades de tramitación en línea (Dirección Provincial de Rentas).

- **Mesa de Ayuda o Informes**

Los organismos o unidades podrán contar con mesas de ayuda o informes. Esta herramienta tendrá como destinatarios a los interesados en un servicio o actividad que preste o realice la unidad o el organismo, y tiene como objetivo responder diversas consultas en forma directa.

Este servicio se podrá prestar tanto en forma personal (física), telefónica o email. Para su diseño se sugiere:

- Modalidad presencial: ubicación en un sitio visible, de ser posible próximo a la entrada del organismo.
- Atención telefónica: línea directa al área que atenderá la consulta, siempre disponible en el horario de atención pautado.
- Consultas vía correo electrónico: revisión periódica y respuesta a las consultas dentro de las 24 horas de recibidas.
- Dar a conocer su existencia mediante folletería, carteleras, publicidad en el portal institucional, etc.
- Personal capacitado en atención al público y en los servicios y actividades prestadas o realizadas por la dependencia.

- **Piezas de comunicación simplificada (folletos, cartillas, otros)**

Esta herramienta tiene como destinatario a los interesados en un trámite o procedimiento, y permite comunicarles mediante un documento breve los requisitos para presentar una petición o solicitud, la documentación que deben adjuntar, los circuitos del trámite, los plazos que tiene la Administración para resolver, lo que deben hacer en caso de rechazo o denegación, los lugares

¹⁶ <http://www.gba.gov.ar>

físicos donde deben dirigirse, los horarios de atención, y todo aquello que resulte de interés.

Para ello se sugiere que:

- Se traten de documentos cortos, claros y de fácil lectura.
- Que para su vocabulario tenga en cuenta los destinatarios del mismo.
- Que se encuentren en la mesas de ayuda o de entrada de modo que sean de fácil acceso para los interesados.
- Que se indique al personal de atención al público que informe sobre su existencia y le extienda un ejemplar.
- Que se actualice conforme los cambios operados en la información que se difunde.

- **Portal institucional**

Una página en internet permite transmitir todo tipo de información a través de los canales que conforman internet, tanto para los trabajadores del organismo, como para la ciudadanía en general. Asimismo, permite la realización de procesos en línea, sin necesidad de gestiones presenciales.

La página institucional debe ser diseñada con criterios técnicos, administrada y sujeta a mantenimiento; actualizando en forma permanente su contenido informativo y su presentación visual o estructural.

- **Formularios**

Para todos aquellos trámites, peticiones o solicitudes preestablecidas o estandarizadas se recomienda la confección de formularios: documentos impresos o informáticos con espacios en blanco a completar por el interesado, correspondientes a los datos e información requerida para gestionar el trámite, petición o solicitud.

Para su confección se sugiere:

- Que para su vocabulario se tenga en cuenta los destinatarios, a los fines de facilitar el conocimiento de los requisitos solicitados a los interesados.
- Que se informe o comunique sobre la existencia de los mismos.
- Que se prevea un modo de obtención del formulario sencillo y accesible, ya sea que se pueda obtener de una página web o canastilla en la mesa de entrada.
- Que el personal encargado de la atención al público esté capacitado para colaborar y asistir a los interesados en el llenado del mismo.
- Que se actualice conforme los cambios operados en la información que se solicita.

Otras herramientas de comunicación tanto interna como externa son las **Guías, Instructivos y Manuales de Procedimiento**, que por su importancia en este tema serán presentados con mayor detalle a continuación

5. GUÍAS, INSTRUCTIVOS Y MANUALES DE PROCEDIMIENTO

Con la finalidad de optimizar la gestión de una actuación, podrán confeccionarse manuales, instructivos o guías que permitan programar con anticipación qué áreas, dependencias u organismos deberán intervenir en un determinado proceso y cual será el aporte que deben generar.

Todos los organismos reciben un porcentaje de actuaciones novedosas y difíciles de incluir en un esquema preconcebido. En estos casos, el circuito que se establezca no podrá tener más carácter que tentativo, sirviendo de modelo para proyectar un circuito mejor conformado para los próximos casos que se puedan presentar. Pero esta excepción no puede dejar de mostrar la importancia que tiene para los ciudadanos y para los propios agentes, que las actuaciones rutinarias de un organismo cuenten con un recorrido preestablecido.

Elaborar manuales y guías permite reflexionar acerca de la necesidad de que determinadas dependencias internas o externas al organismo intervengan, definiendo con claridad cuál será el valor de esa intervención.

Por su parte, la relación con el ciudadano mejorará a partir de una comunicación transparente, en la que desde el primer momento se tomará conocimiento del camino que deberá recorrer su petición y el tiempo aproximado que tomará su resolución.

Su implementación deberá permitir una adecuación permanente a partir de cambios sociales, normativos o técnicos.

En ese sentido, se presentan a continuación la definición y una breve descripción de las Guías, Instructivos y Manuales de Procedimiento, en los cuales se podrán plasmar los resultados del relevamiento, análisis y diseño de procesos, actividades descriptas anteriormente.

Es importante destacar que cada uno de estos documentos contendrá un nivel de detalle distinto. Por ese motivo, un mismo proceso puede estar plasmado en los tres tipos de documentos que se presentan a continuación, ya que no son excluyentes entre sí, dado que se basan en la misma fuente de información pero varían en el nivel de detalle, y en la información que transmiten.

Guía de Procedimiento

Las Guías de Procedimiento detallarán un determinado procedimiento de una manera clara y sencilla. Será el documento que transmita un procedimiento con el menor grado de detalle.

Este documento es el que se deberá conformar cuando el objetivo sea presentarle al ciudadano o al agente un documento informativo sobre los requisitos para iniciar un determinado trámite, el camino y los plazos previstos.

La Guía podrá presentar un diagrama simple, sin ningún tipo de simbología extraña a los usos comunes. Asimismo, deberá contener sólo la información referida al desarrollo del procedimiento.

Este tipo de instrumento se recomienda para aquellos organismos que por primera vez tratan de formalizar alguno de sus procedimientos. También se recomienda su uso cuando el procedimiento está poco estructurado, de manera que su secuencia lógica no es necesariamente lineal. En estos casos, debe hacerse hincapié en los principios y criterios orientadores para la realización de los procesos y procedimientos.

Instructivo de proceso/procedimiento

El Instructivo será un documento intermedio entre la Guía y el Manual de Procedimiento en cuanto al nivel de detalle de la información que contendrá.

Este tipo de documento será el indicado cuando el objetivo sea comunicar a los agentes involucrados en el proceso cuál es el camino del trámite y qué se debe hacer en cada caso, de manera literal o gráfica.¹⁷

Este documento debe resultar sencillo, claro y accesible, a fin de promover su consulta permanente por parte de los agentes públicos. En general, describe el proceso con un lenguaje más simple que el utilizado en un Manual.

Manual de Procedimiento

Corresponde hablar de **Manuales de Procedimientos** cuando una tarea o actividad amerite la redacción de un **texto más extenso y complejo** que describa los procesos técnicos y/o administrativos a realizar.

La complejidad de cada tarea; la gravedad de las consecuencias derivadas del incumplimiento de los objetivos; la necesidad de facilitar auditorías y controles del procedimiento por parte de terceros, son las características que definen si resulta necesario elaborar un manual, o si con una guía o instructivo alcanza para la correcta realización de la tarea y de los trámites administrativos acompañantes.

Para la **Estructura de los Manuales de Procedimientos**, se sugiere tomar como base lo indicado por la Norma IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales) N° 34.551 (Manual de Procedimientos Administrativos—Contenidos y presentación).¹⁹

Los **fines** de los Instructivos, Guías y Manuales de Procedimientos son los siguientes:

- a) Precisar **para qué** se ejecutan los procedimientos y sus respectivos controles.
- b) Explicar **cómo** se deben realizar los procedimientos.
- c) Determinar **quiénes** o qué **unidad** es la **responsable** de efectuarlos.
- d) Establecer **cuándo** deben ser realizados.
- e) Aclarar **qué** resultado se debe lograr.
- f) Detallar los **soportes administrativos e informativos** acompañantes y cómo deben ser completados.
- g) Fragmentar **los procesos administrativos** en sub-procesos o procedimientos que permitan una mayor especialización y comprensión de los pasos a seguir.

Las **ventajas** de estas herramientas son:

- **Constituyen un inventario documentado** de las prácticas reconocidas en la organización, siendo por ello una fuente para la realización de consultas.
- **Permiten normatizar la ejecución de tareas estándares** y facilitan la toma de decisiones programadas.
- **Simplifican y/o racionalizan la ejecución de tareas** que resultan confusas, voluminosas y, por ende, costosas cuando no están normatizadas.

¹⁷ Para más información, ver Anexo 1

¹⁹ Para más detalle, ver Anexo 2.

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento

- **Permiten simplificar el proceso de capacitación** de los nuevos trabajadores y funcionarios.
- **Mejoran la motivación de los equipos de trabajo**, pues facilitan la comprensión de los objetivos que se persiguen, brindando al mismo tiempo seguridad operativa al contar con un respaldo normativo.
- **Disminuyen la participación de supervisores**, limitándose su intervención a casos no habituales, es decir en las decisiones no programables.
- **Mantienen continuidad en el trámite a través del tiempo**, ya que la gestión administrativa y la toma de decisiones no quedan supeditadas a improvisaciones o criterios personales del funcionario actuante en cada circunstancia.
- **Permiten la determinación de estándares** para la medición del trabajo administrativo.
- **Agilizan las auditorías**, ya que quienes deben realizarlas pueden familiarizarse rápidamente con los procedimientos del área a auditar consultando los Manuales.
- **Facilitan el control de gestión** y la detección de deficiencias.

Los Instructivos, Guías y Manuales deben ser periódicamente **actualizados**, y para ello debe tenerse presente lo siguiente:

- a) **Se debe colocar en el documento la fecha de confección y la de actualización**, y además debe desarrollarse una labor orgánica de emisión y revisión de normas.
- b) **Es necesario establecer un programa de revisión anual** a fin de efectuar las modificaciones y agregados que fueren necesarios.
- c) **Se deben redactar las instrucciones en forma modular**, con el propósito de facilitar el cambio de las mismas en caso de modificarse la rutina. Por ello es recomendable el armado de los Manuales sobre la base de "hojas removibles" que posibiliten la superación de la habitual rigidez que tienen algunos manuales.

Etapas

La elaboración e implementación de instructivos, guías y manuales requiere transitar por una serie de etapas previas. A continuación se detalla la secuencia ideal para la elaboración de instructivos, guías o manuales.

Etapas 1: Decisión de elaboración

Los responsables de los organismos son quienes deben decidir la confección de las guías o manuales, como así también asignar los recursos humanos y materiales para elaborarlos e implementarlos.

Etapas 2: Selección y capacitación de los responsables de elaborar los manuales

Las autoridades de los diferentes organismos deberán asignar a un grupo de personas la responsabilidad de conducir la elaboración de los manuales, guías o instructivos con sus procesos previos de relevamiento y detección de deficiencias. Puede preverse su capacitación a través de cursos del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) o la asistencia técnica de la Dirección Provincial de la Gestión Pública.

Etapa 3: Relevamiento de los procedimientos

Los responsables realizarán los relevamientos de los diferentes procedimientos, a través de entrevistas, análisis de la documentación, encuestas y observación directa. Un ejemplo de formulario de relevamiento se presenta en el Anexo 3.

Etapa 4: Análisis de deficiencias

Terminado el relevamiento, se deberán analizar los procedimientos relevados, detectando deficiencias y sugiriendo mejoras.

Etapa 5: Consensuar los cambios con la dirección y/o autoridad orgánica

Con posterioridad, se deberán cotejar las correcciones propuestas a los procedimientos existentes con la autoridad competente para verificar su procedencia normativa y la factibilidad de su implementación.

Etapa 6: Elaboración del manual o la guía de procedimientos

En esta fase prepararán las guías, manuales o instructivos incorporando las propuestas de mejora que hubieran sido consensuadas con las autoridades de la organización.

Etapa 7: Capacitación

Los responsables de la elaboración de las guías o manuales capacitarán a sus compañeros en el uso y actualización de los mismos. Esta etapa es muy importante porque las consecuencias de su inobservancia debilitan la dinámica institucional. Por este motivo se debe garantizar una adecuada formación de los agentes que participan en los diferentes procedimientos.

Etapa 8: Aplicación y actualización de las Guías, Instructivos y Manuales

Tanto los responsables como los equipos institucionales deberán controlar la aplicación de las indicaciones contenidas en el instructivo, guía o manual, así como su actualización.

El Presente documento fue elaborado por los siguientes integrantes de los equipos de trabajo de las áreas de Innovación y Gestión Pública de la Subsecretaría y docentes del IPAP: Guillermina Borri, Sebastián Deferrari, Ernestina Frascheri, María Celeste González Riesco, Mónica Valledor, Mariano Talanchuk, Marcela Zanzottera. Coordinación: Alejandra Migliore.

Anexo 1

Cursogramas

ANEXO 1 - CURSOGRAMAS

1.1. Cursogramas gráficos

Técnica de diagramación de cursogramas¹⁸

El cursograma como elemento de análisis de la organización.

El cursograma colabora con una visión integral de la organización. La persona que analiza el cursograma, puede ver en una hoja de papel, de forma integral, todos los pasos que sigue un procedimiento:

- cómo abarca varios departamentos y secciones
- las personas que intervienen en el mismo
- la documentación que se utiliza
- etc.

De esta forma, puede darse cuenta si existen pasos de más, si faltan controles, si se está perdiendo tiempo en satisfacer los requerimientos del destinatario final, etc. Este análisis y las posteriores correcciones de los procedimientos hacen a la organización más eficiente para poder brindar sus productos o servicios a los destinatarios.

Mediante la utilización de éste método gráfico se logra:

- Mostrar objetivamente como funcionan en realidad todos los componentes de un sistema, facilitando el análisis de su eficacia.
- Reemplazar con ventajas los métodos de descripción narrativa y de cuestionarios. La visualización de un proceso facilita el examen de sus componentes y repercusiones.
- Reducir el espacio necesario para la presentación mediante la utilización de símbolos convencionales.
- Localizar con mayor rapidez pasos innecesarios, falta de controles, exceso de formularios y/o registros, etc.
- Permitir una comparación más fácil entre dos o más sistemas (actual vs. propuesto), de distintas organizaciones, etc.).

El inconveniente más importante que presenta la utilización de ésta técnica deriva de la limitada capacidad de las técnicas de diagramación para representar la totalidad de las situaciones que se dan en la realidad.

La información básica que se expone en todo cursograma es:

- **Áreas de responsabilidad:** es el lugar donde se realiza cada operación o trámite. Son las direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones o individuos responsables de cada tarea. Para identificar las distintas áreas en donde se llevan a cabo los procedimientos se utilizan zonas delimitadas por líneas verticales.

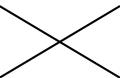
¹⁸ El presente Anexo se elaboró sobre la base de 1) “Técnicas de organización, sistemas y métodos” – Lardent, Gómez Echarren y Loro – Ed. Club de Estudio; y 2) Guía N°1 de “Relevamiento y Análisis de Procedimientos” de la Subsecretaría de la Función Pública de la Nación.

- **Tipos de operaciones o trámites que integran el circuito:** representados mediante símbolos (Norma IRAM 34.501).
- **Sentido de circulación:** muestra el flujo de la información a través del circuito. El sentido de circulación se da mediante líneas que se utilizan uniendo los símbolos e indican la dirección que éstos llevan. Generalmente los procesos se desarrollan en forma horizontal, de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo.

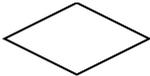
Simbología¹⁹

La norma IRAM 34.501 establece los símbolos a utilizar en la representación gráfica de procedimientos administrativos. Intenta minimizar la cantidad de símbolos necesarios, a fin de simplificar el mecanismo de diagramación y evitar dificultades de interpretación. También se propone que los símbolos sigan principios nemotécnicos, que ayude a quien los emplea o lee a relacionar su forma con su significado.

Los símbolos a utilizar en la representación gráfica (norma IRAM 34.501) se indican en la siguiente tabla:

Símbolos para la Representación Gráfica – Norma IRAM 34.501		
Denominación	Graficación	Comentarios sobre su utilización
Operación		Representa toda acción de elaboración, modificación o incorporación de información o decisión.
Control		Representa toda acción de verificación
Demora		Representa toda detención transitoria del proceso en espera de un acontecimiento determinado.
Archivo Transitorio		Representa el almacenamiento sistemático, en forma temporaria, de elementos portadores de información.
Archivo Definitivo		Representa el almacenamiento sistemático, en forma permanente, de elementos portadores de información.
Destrucción		Eliminación de la información, ya sea que se destruya o no el elemento portador de la información.

¹⁹ "Técnicas de organización, sistemas y métodos" – Lardent, Gómes Echarren y Loro – Ed. Club de Estudio.

Alternativa		Se utiliza para indicar que en algún momento del procedimiento, frente a alguna consulta condicionante, pueden originarse diferentes cursos de acción como consecuencia de la respuesta a la misma.
Formulario		Representa el elemento portador de información, esto es el vehículo que se traslada a través de las áreas que integran el gráfico.
Proceso no relevado		Representa el conjunto de acciones que se desconocen o que, definidas, no interesa representar en el gráfico del que forman parte.
Traslado		Representa el desplazamiento físico del elemento portador de información. La flecha indica el sentido de la circulación. Es el símbolo que uno los otros símbolos del procedimiento.
Toma de información		Representa el desplazamiento de información, sin desplazamiento físico de los elementos que intervienen en el proceso.
Conector		Representa el nexo entre procedimientos o procesos: <ul style="list-style-type: none"> - conecta gráficos de un mismo procedimiento, que se encuentran dibujados en varias páginas sucesivas. - vincula diferentes Cursogramas entre sí. - reemplazo de líneas que deberían conectar partes distantes del gráfico, dentro de una misma página.

Orientación del diseño:

- Sentido descendente
- De izquierda a derecha.

Ubicación de los símbolos

En razón de las necesidades de diagramación, los símbolos pueden ocupar en el cursograma una posición inicial, media o final, según que se presenten las siguientes condiciones:

- A) La posición del símbolo será inicial cuando no llegue al mismo ninguna línea, pero si partan de él una o más líneas.
- B) Cuando está ubicado en posición media, el símbolo puede recibir una línea de traslado y de él puede partir una o más líneas.
- C) Símbolo final es aquél al que llega una línea de entrada pero del que no sale ninguna.

Las posiciones posibles de cada uno, son:

	Inicial	Medio	Final
Operación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Control		<input type="checkbox"/>	
Demora		<input type="checkbox"/>	
Archivo Transitorio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Archivo Definitivo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Destrucción			<input type="checkbox"/>
Alternativa		<input type="checkbox"/>	
Formulario u otro soporte de información		<input type="checkbox"/>	
Proceso no representado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Traslado		<input type="checkbox"/>	
Toma de información		<input type="checkbox"/>	
Conector	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

1.2. Cursograma literal

El cursograma literal es una variante del cursograma gráfico que facilita su comprensión por parte de los usuarios al no requerir ningún conocimiento previo respecto de la diagramación.

Esta variante se sustenta en la estructura columnar y respeta las pautas de diseño seccional, pero expone el procedimiento literalmente, sin utilización de simbología.

Anexo 2

Contenido y estructura de los manuales de procedimientos

ANEXO 2 - CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

En relación con la **Estructura de los Manuales de Procedimientos** se sugiere tomar como base lo indicado por la Norma IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales) N° 34.551 (Manual de Procedimientos Administrativos–Contenidos y presentación), por lo que se propone indicativamente la siguiente estructura:

Marco introductorio

Identificación

En este apartado se incluyen los datos siguientes:

- a) Nombre oficial de la dependencia.
- b) Nombre completo del o de los procedimientos que refiere el Manual.
- c) Nombre de la unidad con responsabilidad primaria sobre el procedimiento señalado.
- d) Número de identificación del o de los procedimientos en su caso.
- e) Lugar y fecha de elaboración.
- f) Responsables de la elaboración del Manual.
- g) Cantidad de ejemplares impresos.

Índice

En el Índice, se deben presentar, de una manera sintética y ordenada, los elementos constitutivos del documento o los temas principales que comprende el Manual:

Introducción

Este apartado cumple las funciones de prólogo y describirá la circunstancia operativa o estratégica que genera la elaboración de los Manuales de Procedimientos.

También sintetizará cómo se utiliza el Manual, a quién va dirigido y cuando se utilizará.

Suele incluir un mensaje del titular del organismo.

Objetivos del procedimiento

En este punto, se debe explicar en forma clara y precisa, los propósitos y objetivos del Procedimiento que se describirá.

Características del procedimiento

En este punto, se debe explicitar el funcionamiento general del Procedimiento en forma sintética, con indicación de:

- a) Entradas de información.

- b) Tareas u operaciones que se realizan.
- c) Salidas de información
- d) Interrelación con otros Procedimientos

Alcance del procedimiento

Debe contener la explicación de las áreas, secciones o personas sobre las cuales se aplican los Procedimientos, en qué circunstancias se harán y cuáles serán los límites de esta aplicabilidad.

La presentación de dichas unidades debe llevarse a cabo según el orden en que intervienen dentro del Procedimiento. También se deben señalar los puestos que participan por secuencia de aparición.

Políticas y normas de operación

Para facilitar las tareas de las unidades orgánicas que intervienen, se determinarán las políticas o normas operativas que deben observarse en el desarrollo del Procedimiento.

Las políticas o normas de operación deben prevenir situaciones alternativas que puedan presentarse, es decir, definir expresamente qué hacer o qué lineamientos se deben tomar como referencia, en aquellos casos que no estén previstos en la diagramación.

Instrucciones para el uso del manual

En esta sección, se debe explicar cómo usar el manual y en qué forma se actualizarán los contenidos del mismo, teniendo en cuenta la necesidad de revisar y reemplazar lo que pierde vigencia, o la de cubrir nuevos requerimientos:

- Estructura
- Codificación
- Actualización

Estructura

En este apartado, se indicará la disposición de las partes en que esta ordenado el manual.

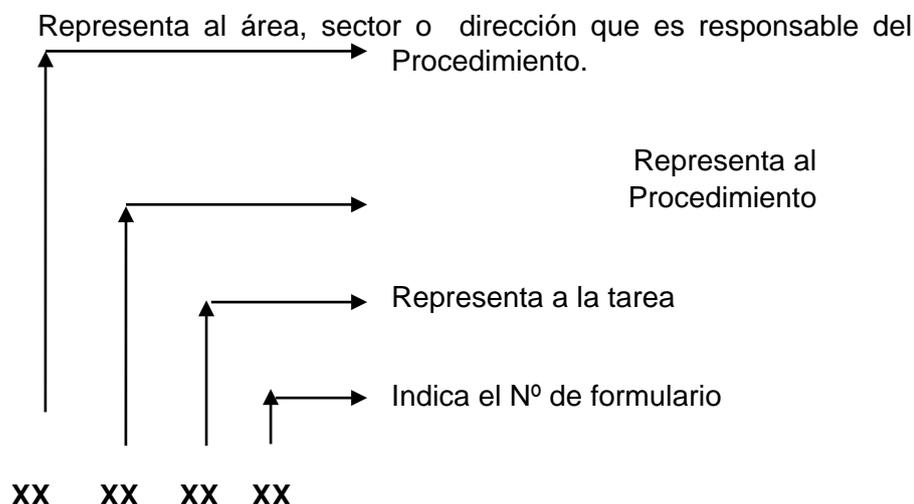
Usualmente describe el armado del Manual de Procedimiento desglosado en:

- Los cuerpos de ayuda que permiten buscar los temas de interés a través de los índices temáticos, alfabéticos y cruzados.
- El cuerpo principal que es el contenido medular del Manual de Procedimientos.
- Los anexos que complementan y amplían tópicos contenidos en el cuerpo principal.
- El modo de buscar un tema a través de los índices temáticos, alfabéticos y cruzados

Codificación

En este apartado, se debe explicitar el sistema y criterios de codificación usados.

Si bien existen diversos criterios aplicables a la codificación de los Manuales de Procedimientos, se recomienda, para cumplir adecuadamente con el objetivo buscado, usar el método de codificación que a continuación se desarrolla:



Esta estructura permite simultáneamente codificar los formularios de un proceso o circuito único y homogéneo tanto de los Manuales como de la documentación. En el ejemplo se proponen ocho dígitos, aunque en la práctica la cantidad de ellos puede variar según el procedimiento. La codificación se podrá hacer mediante caracteres alfabéticos o numéricos, en forma indistinta.

Actualización

Se deberá indicar la forma de identificar las revisiones modificatorias o actualizaciones, quiénes pueden efectuarlas, por qué medios y cómo introducir el nuevo material o destruir el material eliminado.

Los Manuales de Procedimientos exigen un control periódico a fin de evitar desvíos o distorsiones producidas por:

- Modificaciones del procedimiento.
- Nueva normativa.
- Ajustes con otros circuitos que se interrelacionen con el procedimiento.

Para ello se contemplarán los siguientes datos:

- a) **Fecha de emisión:** Se indicará en cada página de las normas de trámite del Manual, a fin de identificar las distintas ediciones o modificaciones.

- b) Fecha de vigencia:** Es la fecha a partir de la cual la norma será de aplicación obligatoria.²⁰

Resulta conveniente alertar a los usuarios de los Manuales, sobre los cambios específicos de los textos, codificando en los márgenes las siguientes letras y significados:

(M): para MODIFICACIONES

(A): para INCORPORACIONES O ALTAS

(B): para SUPRESIONES O BAJAS

Versión: En algunos casos puede ser de utilidad agregar a cada hoja del procedimiento (en casillero creado a tal efecto) el número de versión. (Por ejemplo, en el casillero figurará el número "01" cuando se trata de la primera versión y se reemplazará por "02" en la primera modificación y/o actualización y así sucesivamente.)

Cuerpo principal del manual

Descripción del procedimiento:

Esta sección constituye la parte sustantiva del Manual de Procedimientos. La misma deberá contener:

- 1) Cursogramas simbólicos
- 2) Cursogramas narrativos
- 3) Normas de trámite
- 4) Formularios

1. Cursogramas simbólicos

Dos elementos fundamentales constituyen la base de la técnica de diagramación de cursogramas:

- Los símbolos convencionales: se utilizan para caracterizar las diversas acciones o situaciones que se puedan presentar en los procedimientos administrativos.
- Las normas técnicas: rigen la forma de presentación y disposición de esos símbolos.

2. Cursogramas literales

Es una variante a los Cursogramas simbólicos. Tiende a facilitar la elaboración descriptiva de los procedimientos administrativos. En él sólo se anotan las tareas y los pasos sucesivos que se realizan, sin utilizar ningún tipo de simbología.

²⁰ La norma IRAM dispone que en la nota de distribución, que acompaña a las normas o a sus modificaciones, se incluya la fecha de vigencia.

3. Normas de trámite

En este punto, se debe describir la secuencia de los pasos en los procedimientos administrativos. Conceptualmente la descripción tiene dos aspectos:

- **Tareas y decisiones involucradas**
- **Archivos utilizados**

En materia de **Tareas y decisiones involucradas**, el Manual debe incluir:

- a) Momento y oportunidad en que debe ser ejecutado cada paso
- b) Responsable (sector o persona) de la ejecución de cada paso
- c) Información requerida para la ejecución de cada paso.
- d) Información que se debe generar como consecuencia del resultado de la ejecución de cada uno de los pasos.
- e) Medios a utilizar: archivos, formularios, equipos de comunicaciones y/o procesamiento.
- f) Decisiones a tomar previendo los eventuales cursos de acción de posible aplicación.
- g) Controles a efectuar y cursos de acción a tomar según el resultado del control.

En las normas de trámite de los **Archivos utilizados**, los Manuales deben incluir:

- a) Información a contener.
- b) Método de clasificación de la información contenida.
- c) Método de búsqueda de la información contenida.
- d) Período de archivo de la información y tratamiento posterior al mismo.
- e) Responsable de la custodia y mantenimiento actualizado.
- f) Detalle taxativo de quiénes tienen acceso a dicho archivo para consulta y para extracción de su contenido.

4. Formularios

Este punto, debe contener las instrucciones y referencias para la utilización de todos los documentos y comprobantes que circulan, sus diseños y especificaciones, adicionando al Manual modelos de llenado. Sobre los **Formularios** se sugiere incluir y describir:

- a) Responsable de emisión de cada uno de ellos
- b) Momento en que deben ser emitidos
- c) Cantidad de copias y tratamiento y distribución a darle a cada una de ellas.

- d) Ejemplares de los formularios, listados, planillas y todo tipo de impresos a utilizar.

En cuanto a la **descripción de los Procedimientos cuando existen tareas u operaciones total o parcialmente computarizadas**, corresponde agregar al **Manual de Procedimientos** varios complementos orientados a posibilitar la tarea considerando las características particulares del equipo (y su software) y las normas de utilización del mismo.

Si bien por problemas de volumen o legibilidad, se recomienda que el Manual de Procedimientos NO tenga en su interior toda la documentación que referencia los procedimientos computarizados, se hace NECESARIO Y SUFICIENTE que contenga las referencias expresas para hallar lo buscado y actuar en consecuencia. De este modo, la documentación que precisan los procesos computarizados, puede estar en Manuales independientes, pero conceptualmente son parte del conjunto de Manuales de Procedimientos porque comparten sus objetivos.

Descripción de los procedimientos cuando existen tareas u operaciones total o parcialmente computarizadas

Para los procedimientos computarizados se sugiere completar el Manual de Procedimientos con las siguientes informaciones:

Configuración del equipo y sistema Se

especificarán:

- a) El "Hardware".
- b) La/s Unidad/es Central/es de Procesamiento (C.P.U),
- c) La/s terminal/es de video.
- d) La/s Impresora/s,
- e) La/s Lectora/s,
- f) El Plotter
- g) Sistema/s operativo/s utilizados y versión del mismo
- h) Todo aquel elemento constitutivo que se considere necesario.

Documentación del sistema para ejecutar el procedimiento

Aquí se detallará **bajo qué título y dónde** se halla la documentación complementaria que aclara las características técnicas y operativas de los sistemas computarizados.

A efectos de verificar que la documentación del sistema informatizado se encuentre adecuadamente formalizada, es conveniente corroborar que la misma contenga como mínimo la siguiente información:

1. Carpeta (Manual) del sistema.

Habitualmente contiene:

- a) Objetivo del sistema
- b) Diagrama del sistema

- c) Nombre de programas o utilitarios empleados (sistemas, programas, rutinas, etc.)
- d) Dispositivos donde se encuentran los archivos
- e) Rótulos genéricos y otros datos de archivos
- f) Entradas (*input*) / salidas (*output*) del sistema

2. Carpeta de Programas:

Se debe corroborar que “indicativamente” contenga:

- a) Objetivo del programa.
- b) Detalle de los “Comandos”, “ventanas”, etc., utilizados para cumplir el objetivo del programa.
- c) Denominación de dispositivos que poseen los archivos.
- d) Rótulos, nombres genéricos y otros datos de archivos
- e) Diseño de registros de los archivos
- f) Cuando se trata de “Sistemas Interactivos” debe incluir en la carpeta detalle del o los programas con los que se diseñó las pantallas (Display) que se usan

3. Carpetas operativas e instrucciones para el usuario:

La misma contiene precisiones sobre:

- a) Como operar el sistema.
- b) Cuáles son los parámetros que se deben tener en cuenta para el control y corrida del sistema.
- c) Para sistemas interactivos debe incluir modelos IMPRESOS de cada una de las pantallas (Display) y qué contestar frente a cada una de las requisitorias del sistema.

Se recomienda a los responsables de cada uno de los sectores, no autorizar la ejecución de procedimientos computarizados, sin la documentación citada anteriormente pues el proceso se torna:

- *Personal (operado exclusivamente por quien lo diseñó)*
- *No controlable e imposible de evaluar y de detectar deficiencias*

Anexos

Este apartado podrá contener tablas, cuadros, gráficos, ejemplos de aplicación de los procedimientos, análisis de los casos límite, etc.

Otros contenidos optativos del manual de procedimientos

Glosario: se utiliza para listar las definiciones de los términos técnicos utilizados con el objetivo de unificar y facilitar la interpretación.

Índices complementarios: además del índice general, a veces es conveniente adjuntar otros índices en los anexos. Por ejemplo:

- Índices temáticos
- Índices de referencias cruzadas

Formato y armado del manual

Es conveniente que los Manuales tengan formatos homogéneos. La norma que trata sobre ese punto es la IRAM 3001

El armado del manual es el ordenamiento y disposición de sus partes componentes. En este aspecto es importante destacar la necesidad de que las hojas sean removibles o renovables a fin de facilitar su actualización.

Distribución del manual

Terminado el Manual se procede a su distribución. En esta etapa se recomienda desarrollar una serie de actividades de difusión e instrucción sobre su uso con el personal encargado de realizar los Procedimientos reseñados en el Manual.

Resulta de gran importancia asegurarse que las personas involucradas en el uso de los Manuales conozcan en detalle su contenido.

Se recomienda que se elabore un registro de funcionarios y/o unidades administrativas que cuentan con el Manual a los fines de suministrarles en forma permanente la información necesaria para mantenerlos actualizados.

Con respecto a la Simbología a utilizar para las Guías y Manuales de Procedimientos, se sugiere remitirse a las normas IRAM N° 34.501; 34.502 y 34.503, (www.iram.com.ar) o bien a las Guías N° 1 “Relevamiento y Análisis de Procedimientos” y N° 2 “Metodología para la Elaboración de Manuales de Procedimientos”, ambas del “Programa para la Elaboración de Manuales orientados a facilitar el Control de Gestión y la Mejora de los Procedimientos” editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) (www.sgp.gov.ar)

Anexo 3

Instructivo de procedimientos.
Criterios a seguir para su confección

Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento
ANEXO 3 – INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTOS. CRITERIOS A SEGUIR PARA SU CONFECCIÓN

Un **Instructivo de Procedimientos** es un documento escrito que muestra y enseña el camino a seguir para una tramitación determinada, es decir, cumple un objetivo parcial de un proceso administrativo determinado.

El **Modelo de Instructivo** que se sugiere consta de **tres partes**.

- **La primera** de ellas, denominada **Sumario**, detalla diversos ítems: nombre de la Jurisdicción, el tema del trámite, el nombre del trámite y su descripción genérica, las diferentes áreas que intervienen en el procedimiento, el nombre del responsable primario del trámite, el tiempo total de duración del trámite, en su caso los formularios que se utilizan, lugar y fecha de elaboración y fecha de última actualización de la Guía, y actos administrativos de aprobación y actualización de la Guía.
- En **la segunda** parte se deben describir detalladamente los diferentes pasos o etapas por las que debe transitar el trámite. Estas dos primeras partes se consideran insoslayables, aún con las modificaciones que se decidan.
- **La tercera** consiste en la realización de un cursograma literal que describe el circuito que cumple el trámite.

1. PARTE I: SUMARIO

Jurisdicción: Nombre del Ministerio o dependencia que corresponda.

Unidad de Responsabilidad Primaria: programa/ proyecto / área o equipo a cargo de llevarlo a cabo.

Tema: proceso al que pertenece el procedimiento. Ejemplo: Personal, Contable, Denuncias, Solicitud de prestaciones, etc.

Nombre del Trámite: Es específico, identifica el procedimiento. Apunta al objetivo puntual a alcanzar a través del desarrollo de la actividad administrativa. Por ejemplo: Liquidación de haberes, Otorgamiento de Licencia Anual, etc.

Código: permite identificar con claridad el procedimiento, incluido en el proceso al que pertenece.

Descripción genérica del Trámite: se debe responder básicamente a las siguientes preguntas: ¿Para qué es? (**objetivo** del trámite); ¿Qué es?; ¿De qué se trata?

Diferentes Áreas que intervienen en el trámite: Por orden secuencial y cronológico.

Responsable primario del trámite: Nombre del área que tiene la responsabilidad final de que el trámite sea cumplimentado en tiempo y forma.

Tiempo total de duración del trámite: expresado en días hábiles.

Formularios que se utilizan: si los hubiere.

Lugar y fecha de elaboración de la Guía de Procedimientos

Fecha de la última actualización de la Guía de Procedimientos

Acto administrativo de aprobación y actualización: Resolución Ministerial N°..... de fecha.....

2. Parte II: descripción detallada de los diferentes pasos o etapas del trámite

Cada paso o etapa del trámite debe contener:

- La descripción en detalle de las tareas que debe cumplimentar cada área interviniente.
- El tiempo de permanencia del trámite en cada área interviniente.
- Aclaración del área que interviene previamente y del área a la que se remite el trámite.

A continuación se presentan dos ejemplos: uno para **trámite estructurado** (Baja definitiva de un bien mueble) y otro para **trámite no estructurado** (ejecución de una acción de formación)

2.1. Ejemplo de trámite estructurado

Tema: Registro de Bienes de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Objetivo: Crear un circuito interno, que sirva para mantener ordenado y actualizado el Registro de Bienes de esta Subsecretaría.

Trámite: Baja definitiva de un bien mueble.

Descripción de las etapas del Trámite:

- 1) Cuando un bien mueble se deteriore o no funcione correctamente, el empleado que habitualmente lo utilice, informará a su superior del hecho.
- 2) El superior, notificado del hecho, informará por escrito completando el Anexo 1 del presente a la Delegación Administrativa que corresponda, las deficiencias que presenta el bien.
- 3) La Delegación Administrativa retirará el bien y realizará las consultas técnicas necesarias para su reparación.
 - a) Si el bien se puede reparar, informará a la Subsecretaría el tiempo y el costo de tal reparación, con la aprobación correspondiente se repara el bien y se devuelve al sector que requirió el servicio.
 - b) Si el bien no se puede reparar o resulta antieconómico hacerlo, devolverá el mismo al sector que requirió el servicio, para su custodia hasta la aprobación de baja e informará al Director del área correspondiente.
- 4) El Director del área que corresponda conjuntamente con la Delegación Administrativa solicitarán por nota (modelo Anexo 2) a la Subsecretaría la baja definitiva del bien en cuestión.
- 5) Con la autorización de la Subsecretaría, se caratula la nota antedicha, con providencia al Departamento Patrimonial Centralizador dependiente de la Dirección de Contabilidad de Secretaría General, para que verifique los datos del bien y redacte la Resolución de baja definitiva correspondiente. La Resolución se girará conjuntamente con el expediente a la Subsecretaría para su firma y registro.
- 6) El expediente así conformado, vuelve al departamento Patrimonial Centralizador, para que comunique la Resolución a la Contaduría General de la Provincia y a la Dirección de Contabilidad.

7) Una vez comunicada la Resolución, se podrá retirar el bien dado de baja, dando por finalizado el trámite.

ANEXO 1 (Ejemplo)

La Plata,

Señor/a
Delegación Administrativa de
.....
Su despacho

Me dirijo a usted a efectos de solicitarle la reparación del bien mueble que a continuación se detalla:

Descripción del bien:

Color:

Características:

Marca:

N° de serie:

Detalle de la deficiencia:

(Firma y sello)

ANEXO 2 (Ejemplo)

La Plata,

Señor/a
(Autoridad a la que se le solicita la baja definitiva del bien)
Su despacho

Me dirijo a usted a fin de solicitarle por donde corresponda, la baja definitiva del bien que a continuación se detalla:

- Descripción del bien:
- N° de cuenta:
- N° de sub-cuenta:
- Precio unitario al momento del alta:
- N° de identificación patrimonial:

Saludo a usted muy atentamente.

(Firma y sello)

Fuente: Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.

2.2. Ejemplo de trámite no estructurado

Tema: Fortalecimiento institucional de organismos

Objetivo: Asistir a los municipios y otros organismos provinciales en la formación y capacitación de funcionarios.

Trámite: Implementación de acciones de formación de Apoyo a la Gestión

Descripción del Trámite:

Instituto Provincial de la Administración Pública – Secretaría Ejecutiva

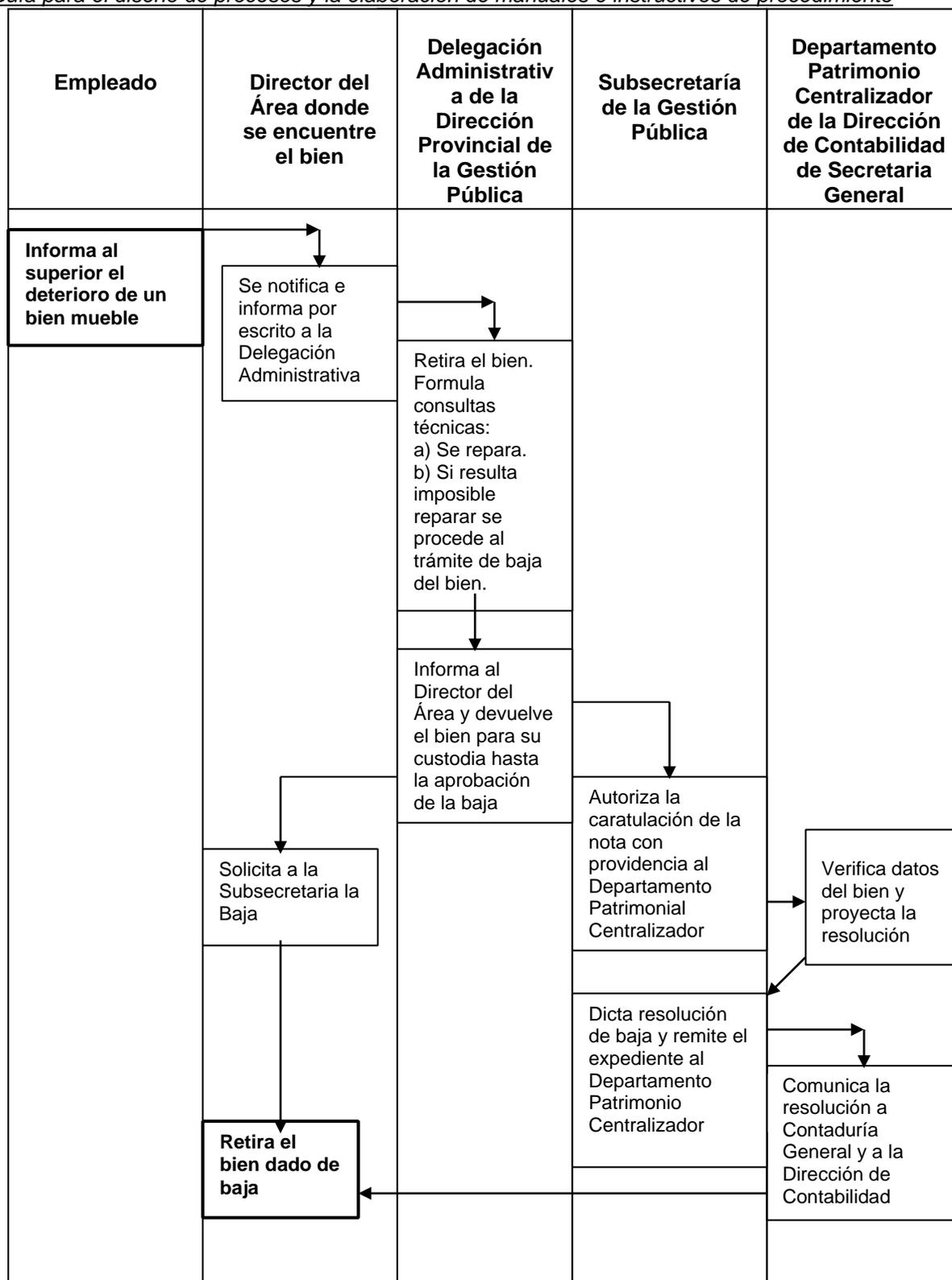
- Recepciona la nota de pedido de formación por parte del organismo demandante, con firma de su titular.
- Procede a remitir la nota a la Dirección de Formación y Capacitación.
- Si corresponde, se firma Acta Acuerdo o Convenio con el organismo requirente.
- El Consejo Directivo del Instituto dicta Resolución en la que se establecen los objetivos, contenidos, fechas pactadas, tiempo de duración y personal afectado a la asistencia.
- Se realiza la actividad conforme a lo establecido en la Resolución.
- Se procede a realizar la evaluación de resultado del trabajo efectuado.
- Se deja constancia de todo lo actuado en el libro de actas del a Dirección habilitado al efecto.
- Se archivan las actuaciones por orden cronológico en el Bibliorato “Acciones de Formación – Organismos provinciales/municipales”.

Fuente: Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (IPAP).

3. Parte III: Cursograma literal

Este gráfico se utiliza para visualizar en forma general y rápida el circuito que cumple el trámite. A continuación, se presenta un ejemplo:

Trámite: Baja definitiva de un bien mueble.



BIBLIOGRAFÍA

- Lardent, Gómes Echarren y Loro “Técnicas de organización, sistemas y métodos” — Ed. Club de Estudio. 1984. Buenos Aires. Argentina
- Proyecto de Fortalecimiento de las Micro-finanzas y Reformas Macroeconómicas (Proyecto SALTO)-DAI “Guía Conceptual del Manual de Procesos” 2004. Quito, Ecuador.

- **Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)** Programa para la elaboración de Manuales orientados a facilitar el control de la gestión y la mejora de los procedimientos. Colección Modernización del Estado.
 - “*Guía N° 1: Relevamiento y Análisis de Procedimientos*”. Buenos Aires. 1995.
 - “*Guía N° 2: Metodología para la elaboración de Manuales de Procedimientos*”. Buenos Aires. 1995.

- **Subsecretaría de la Gestión Pública.** Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
 - “*La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: Una visión sistémica*” 2007. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
 - “*Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*” 2006. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
 - “*Macroestructura. La Construcción del Estado y los Bienes Públicos*”. Proyecto de Modernización del Estado, 2006. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.Disponibles en www.sgp.gov.ar

- **Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (IRAM)**
 - “*Norma N° 34.501: Procedimientos Administrativos – Símbolos para la representación gráfica*”.
 - “*Norma N° 34.551: Manual de Procedimientos Administrativos – Contenido y presentación*”.

Disponibles en el Centro de Documentación del Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (IPAP).

- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.**
www.trabajo.gov.ar/institucional/procedimientos.htm

- **Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. Guía Única de Trámites de la Provincia de Buenos Aires,** Decreto N° 184/03.

- **Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires.** Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007.
 - *Documento N° 4 “Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial*”. La Plata, 2004.
 - *Guía para la Planificación, Implementación y Seguimiento de Sistemas de Gestión de Calidad.* Normas IRAM-ISO 9001:2000 en la administración pública de la provincia de Buenos Aires (Glosario).
 - *Convocatoria para la presentación de Ideas Innovadoras,* edición 2004: Agilización y simplificación de trámites.

Disponibles en www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

