

Informes, consultas y solicitud
de asistencia técnica:

**Dirección Provincial
de la Gestión Pública**

(0221) 429 5571

contactenos@gestionpublica.sg.gba.gov.ar

Torre Gubernamental II, 12 y 53, piso 11, La Plata.

**Unidad de Coordinación
de Programas de Innovación**

(0221) 429 5664 / 429 5572

programadeinnovacion@gestionpublica.sg.gba.gov.ar

Torre Gubernamental II, 12 y 53, piso 11, La Plata.

**Instituto Provincial
de la Administración Pública**

(0221) 429 5574 / 429 5576

dircap@ipap.sg.gba.gov.ar

Torre Gubernamental II, 12 y 53, piso 11, La Plata.

Subsecretaría de la
Gestión Pública



Gobierno de la
Provincia
de Buenos Aires

Guía orientadora

***Diseño de procesos
y elaboración de
manuales e instructivos
de procedimiento
en la Administración
Pública Provincial***

Versión abreviada

La Plata, junio de 2007.

Subsecretaría de la
Gestión Pública



Gobierno de la
Provincia
de Buenos Aires

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires
Felipe SOLÁ

Vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires
Graciela GIANNETTASIO

Secretario General de la Gobernación
Ricardo BOZZANI

Subsecretaria de la Gestión Pública
Claudia BERNAZZA

Directora Provincial de la Gestión Pública
Patricia RODRIGO

Responsable Ejecutivo de la Unidad de Coordinación
de Programas de Innovación
Gustavo LONGO

Secretario Ejecutivo del
Instituto Provincial de la Administración Pública
Carlos CIAPPINA

El presente documento es una síntesis de la "Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial".

El documento completo podrá ser consultado en la página de la Subsecretaría de la Gestión Pública: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar.

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.

El presente documento es una síntesis de la Guía que 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 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.

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

(0221) 429 5571 /72/74/76

contactenos@gestionpublica.sg.gba.gov.ar

Torre Gubernamental II. Calle 12 y 53. Piso 11. La Plata

www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

1. Los procesos organizacionales orientados a la gestión por resultados

1.1 Gestión por Objetivos y Resultados

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 procedimientos¹.

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)².

¹“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.

²“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.

1.2 Gestión de la Calidad

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.

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.

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.

En síntesis, podemos decir que la gestión de la calidad es un modelo de gestión que interrelaciona como modelo o sistema³ 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 resultados⁴. 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.).

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,

³En general, aludimos a modelos para referirnos a esquemas teóricos. Los sistemas hacen referencia a la organización que puede observarse en la realidad.

⁴Guía 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).

proponemos una organización institucional centrada en la 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.

1.3 La Gestión por Resultados: los procesos organizacionales

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**.

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.

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.

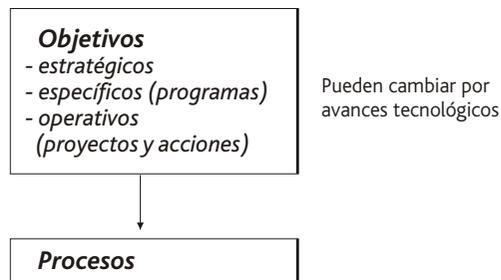
Es decir, un proceso puede ser analizado como una cadena de valor, ya que en la secuencia de pasos dirigidos a obtener un producto o brindar un servicio, cada uno de esos pasos o tareas debe añadir valor al paso precedente.

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:



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 configuración⁵:

⁵"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.

- 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.

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 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*

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.

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.

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.

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.

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

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.

Los **criterios orientadores** 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 actuación⁶.

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 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

⁶ Las distintas herramientas se encuentran enumeradas en el Capítulo 4.

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.

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 una serie de reglamentaciones para los casos específicos.

3. Relevamiento, descripción y análisis de procesos y/o procedimientos

3.1. Pasos para definir los procesos y/o procedimientos

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 procesos⁷.

⁷"Guía Conceptual del Manual de Procesos" - Proyecto de Fortalecimiento de las Microfinanzas y Reformas Macro-Económicas (Proyecto SALTO) DAI.

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

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

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

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

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.

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.

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.

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.

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

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 (**procesos críticos**).

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

- 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

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

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.

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

4. Herramientas para la mejora de los procesos administrativos⁸

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.

⁸

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

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

En consecuencia, habrá necesidad de formarlo 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 simultanea (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 organismo⁹.

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 asistente¹⁰.

⁹En 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.

¹⁰Para 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

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.
- 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 Aires¹¹ 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).

¹¹ <http://www.gba.gov.ar>

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 e-mail. 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 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 mesa 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

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 gráfica¹².

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.

¹²Para más información, ver Anexo 1

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)¹³.

Los **finés** 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

¹³Para más detalle, ver Anexo 2.

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.

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.

Etapas 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.

Etapas 4

Análisis de deficiencias

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

Etapas 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 y Marcela Zanzottera. Coordinación: Alejandra Migliore.

Cursogramas

1. Cursogramas gráficos

Técnica de diagramación de cursogramas¹⁴

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 mas, si faltan controles, si se esta 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.).

¹⁴El 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.

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.

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.

Simbología¹⁵

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.
Alternativa		Indica que en algún momento, 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: - 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.

¹⁵“Técnicas de organización, sistemas y métodos” Lardent, Gómez Echarren y Loro Ed. Club de Estudio.

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:

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

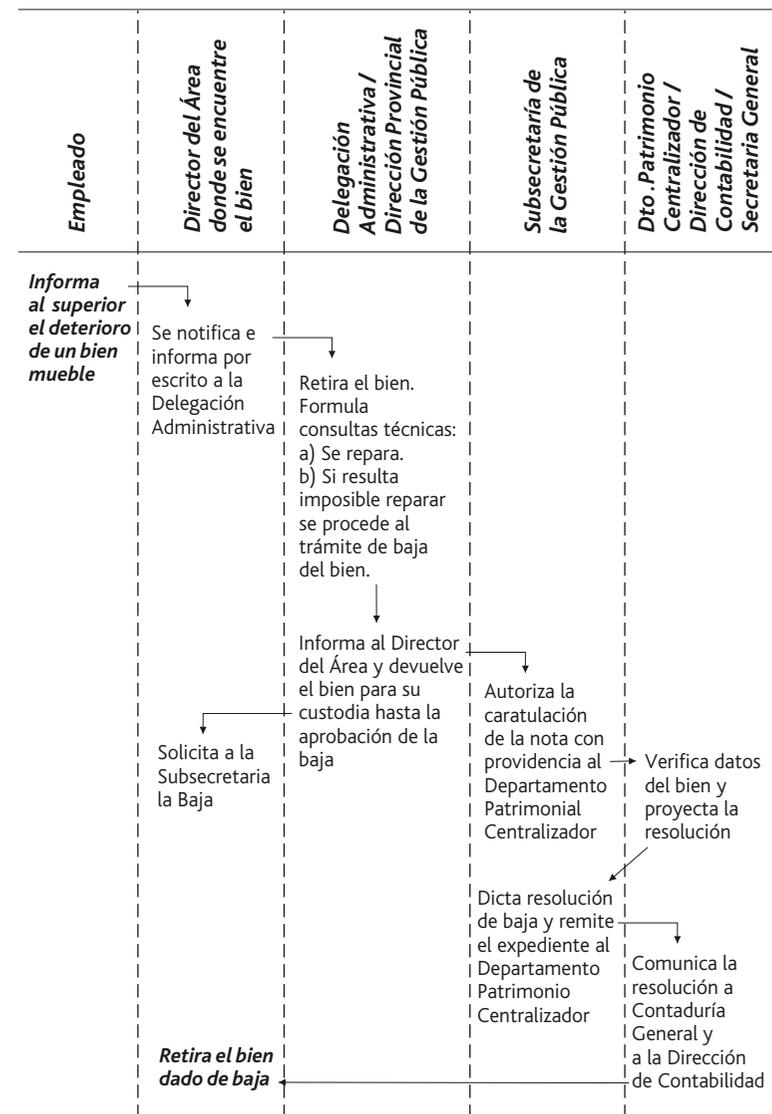
2. Cursograma literal

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.

Ejemplo

Trámite: *Baja definitiva de un bien mueble.*



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).

Para mayor información, se recomienda consultar la *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento*, en donde encontrará el Anexo 2 en forma completa. Disponible en www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar.

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.

Para mayor información, se recomienda consultar la *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento*, en donde encontrará el Anexo 3 en forma completa. Disponible en www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar.