

Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado Asociación Argentina de  
Presupuesto y Administración Financiera Pública

**Especialización en Gestión Pública por Resultados**

TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO.

**Digitalización de las acreditaciones de origen para el área  
aduanera especial.**

**Alumna:** Ana Karina Manzaraz Nóblega

- Ingeniera en Sistemas-Cohorte 2014.

**Director de Tesina:** Leandro Zeiter- Abogado

Fecha de presentación Noviembre 2020

Dedico este trabajo a mi familia, Pablo, Cande y Tomás, a mi hermana Lorena y a mis papás, todos ellos me ayudaron a alcanzar este objetivo.

Agradezco toda la ayuda brindada y el aprendizaje de este trabajo a mi tutor Leandro Zeiter 2

## **CONTENIDO**

1-INTRODUCCIÓN	3
2-DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.	5
3- TIPO DE INVESTIGACIÓN	6
- Estudio de caso	6
4-ANTECEDENTES.	7
5- DESCRIPCIÓN DEL ÁREA INSTITUCIONAL INVOLUCRADA.	10
Ley de Ministerios vigente al momento de elaboración del proyecto	10
Organigrama asociado al proyecto	12
6-DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.	12
Fundamento de la elección	12
7-MARCO TEÓRICO	
7.1-Otras experiencias latinoamericanas- Polo Industrial MANAOS-Brasil	16
7.2-Experiencias Nacionales. VUCE	16
7.3-Gestión por resultados	18
7.4-El alcance de la gestión por resultados en Argentina	19
7.5-Gestión por resultados en Tierra del Fuego	22
8-GESTIÓN POR RESULTADOS APLICADA EN EL MINISTERIO DE INDUSTRIA	24
8.1-Finalidad, objetivo general y específicos	24
8.2-Relevamiento: La importancia de la mirada externa en los procesos y en el análisis de los actores intervinientes	26
9-IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	32
9.1 Obstáculos detectados. Resistencia al cambio	33
10-CONCLUSIONES	34
11-BIBLIOGRAFÍA y ANEXOS	37

## **1-INTRODUCCIÓN**

En el año 2018 se consideró oportuno modificar los trámites que involucraban la actividad del Ministerio de Industria con el fin de agilizar los tiempos de procesamiento para las acreditaciones de origen en el Área Aduanera Especial encuadradas en la Ley Nacional N° 19.640, brindando una respuesta rápida y transparente ante los requerimientos de los sujetos aduaneros. El presente trabajo consistió en la transformación digital llevada adelante para agilizar e implementar las acreditaciones de origen en formato digital.

Este proyecto fue puesto en producción durante el año 2019 teniendo, en el contexto actual de pandemia, el auge con su implementación plenamente operativa, brindando a las empresas fueguinas la oportunidad de exportar de manera simple y fácil a pesar de tener al estado provincial y a la Aduana teletrabajando en su totalidad.

Las soluciones digitales han logrado en el año en curso demostrar eficiencia y ser vitales para que los estados continúen brindando servicios a los ciudadanos.

Tierra del fuego es una provincia que cuenta con un sistema aduanero fiscal e impositivo distinto a las otras provincias de Argentina, por ello se incluye en el marco teórico las leyes 19640 y la resolución aduanera que constituye la normativa que rige las acreditaciones de origen.

Todas las empresas que operan en el Área Aduanera Especial (A.A.E.) presentarán con carácter obligatorio y por períodos, una solicitud de Acreditación de Origen con costos históricos o por procesos productivos de todos los productos que se hayan fabricado simultánea o alternadamente en el período, bajo el método de acreditación seleccionado. A este procedimiento se lo denominará: acreditación de origen.

4

Durante el presente estudio se detallará como la gestión por resultados se constituye como la base de la exitosa implementación a partir de la incorporación, en cada etapa del proyecto, de la metodología y el análisis del sector público desde las diferentes perspectivas que la gestión por resultados propone.

Como en todo proyecto durante su implementación la misma debió enfrentar ciertos obstáculos y resistencias por parte de los agentes involucrados, situaciones que al momento de la presentación del presente trabajo se encuentran superados debido a la adopción total y sin resistencia por parte de los agentes de gobierno de las herramientas digitales en el contexto de pandemia, dado que es la

incorporación de tecnología a los procesos fue lo que permitió continuar brindando servicios.

El abordaje del análisis de las actuales acreditaciones de origen, aplicando la metodología de gestión por resultados, tuvo por objetivo obtener eficiencia y principalmente proveer a los actores del sector público de herramientas para estar a la altura de los cambios que se dieron y se están dando en la industria fueguina.

El presente proyecto consistió en un trabajo conjunto inter-organismos que se constituyó para atender los objetivos prioritarios para la gestión, reorganizando las funciones, tornando más eficiente la gestión pública. Constituyendo así una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

## **2-DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.**

El presente proyecto tuvo por objetivo abarcar y dar solución a los siguientes problemas:

- Ineficiencia en los tiempos de ejecución administrativa por parte de los organismos públicos intervinientes en el proceso de acreditación de origen.
- Demoras en el traslado de información, con incidencia directa en el tiempo de análisis de áreas técnicas.
- Imposibilidad de realizar mediciones de tiempo y monitoreo de eficiencia de servicios brindados.
- Mayores costos para las empresas, asociadas a las demoras generadas en el proceso de acreditación de origen.

El Estado debe aprender a entender y a responder a las necesidades de los usuarios. Se deben construir plataformas que permitan a los ciudadanos acceder a su información y a los servicios que les son relevantes, esto es el Estado adaptándose

e incorporándose a la última etapa de la era de Internet: “Internet of me”. Esta transición de dejar de ser el centro de referencia y transformarse en un proveedor de servicios es el mayor desafío en la cabeza de los líderes de organizaciones públicas que están transitando el camino de la transformación digital.

### **3- TIPO DE INVESTIGACIÓN**

#### Estudio de caso

En el capítulo 7 de Metodología de la investigación, 5ª edición, se comentó que el estudio de caso se podría definir como “una investigación que, mediante los procesos cuantitativo, cualitativo y/o mixto; se analiza profundamente una unidad integral para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría” Collado, C.F, Lucio, M. y Sampieri, R.(2014). Mertens, D. (2005) concibe el estudio de caso como una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad, que es visto y analizado como una entidad. Por su parte, Blatter, J. y Blume, T (2008) conceptúa al estudio de caso como una aproximación investigativa en la cual una o unas cuantas instancias de

6

un fenómeno son estudiadas en profundidad. La U.S. General Accounting Office, en 1990, proporcionó una definición de estudio de caso: constituye un método para aprender respecto a una instancia compleja, basado en su entendimiento comprensivo como un “todo” y su contexto, mediante datos e información obtenidos por descripciones y análisis extensivos Collado, C.F, Lucio, M. y Sampieri, R.(2014). Mertens, D. (2005).

La presente investigación es mixta, teniendo datos cuali y cuantitativos.

Desde la perspectiva cualitativa se pretende lograr un entendimiento del proceso de acreditación de origen, dificultades actuales y dilaciones en su ejecución.

Cuantitativamente, serían los datos obtenidos de los costos actuales y tiempos de ejecución de la acreditación de origen y posterior a la implementación del presente proyecto.

El tipo de investigación es descriptiva ya que el mismo radica en describir algunas características esenciales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento de esta manera se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada. Sabino, C. (1986)

El presente estudio es el proceso de digitalización de las acreditaciones de origen refiriendo su implementación, resultados, obstáculos y limitaciones utilizando la metodología de gestión por resultados en todo el proceso.

#### **4-ANTECEDENTES.**

##### Ley 19.640

“La Ley 19.640, implementada en 1972, creó el Área Aduanera Especial de TDF con un régimen fiscal y aduanero especial para el área nacional del territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego. Las ventajas normativas y organizacionales otorgadas fueron importantes, y contemplaban, entre otros beneficios:

- la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre la compra de insumos y las ventas de los bienes finales producidos;
- la implementación de un arancel 0% para las importaciones (tanto procedentes del exterior como del resto del territorio nacional) de insumos, medios de producción, y bienes finales;
- las exportaciones destinadas al exterior y al resto del territorio nacional quedan exceptuadas de cualquier requisito cambiario y no estarán sujetas a derechos de exportación, contribuciones especiales u otras tasas con motivo de la exportación;
- la eliminación de restricciones al movimiento y transferencia de capitales y divisas;
- la exención del pago de tributos nacionales (incluye impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales, a la transmisión gratuita de bienes y a otros impuestos nacionales que pudieran crearse en el

futuro);

- el otorgamiento por parte del Estado de créditos blandos para las empresas que desearan instalarse en la región;
- la construcción financiada por el Estado provincial de infraestructura pública y el acceso gratuito a tierras con bajo costo fiscal.

Para gozar de los beneficios impositivos y aduaneros se debe demostrar que el origen de los bienes es el Área Aduanera Especial, es decir que los bienes se hayan producidos íntegramente en dicha área o que hayan sufrido un proceso productivo que implique, al tiempo de su venta al territorio nacional continental, una transformación o trabajo sustancial” Surge así el concepto de “acreditación de origen”, dado que toda mercancía que no se haya acreditado como originaria del área especial carece de todo beneficio promocional a la hora de su introducción al Territorio Nacional Continental. En tal circunstancia, recibe el mismo tratamiento fiscal que una importación al territorio nacional continental desde el exterior. Por ende, para poder ser despachada a plaza deberá tributar

8

todos los aranceles, impuestos y tasas que graven dichas operaciones al momento de su egreso del Área Aduanera Especial.” Bekerman, M, & Dulcich, F. (2017).

- La resolución de la Administración Nacional de Aduanas 3274

En la Resolución ANA N° 3274 se incorporan modificatorias relativas a las normas técnico-operativas para las operaciones aduaneras que se realicen desde o hacia el Área Aduanera Especial (A.A.E), modificando la Resolución ANA N° 4712/80 (B.N.A. 230/80) :

ARTÍCULO 1° - Aprobar los Anexos XIV "B" y XV "B" que reemplazan a los Anexo XIV y XV de la Resolución N° 4712/80.

ARTÍCULO 2° - Aprobar los formularios OM-2206, OM-2206/1, OM-2206/2 y OM-2206/3 que pasan a formar parte del Anexo XV "B" de la presente resolución.

ARTÍCULO 3° - Derogar los Anexos XIV "A" y XV "A" de la Resolución N° 4712/80 que fuera aprobados por Resolución N° 2862/86 .

Dentro los anexos se detalla la operatoria específica para las acreditaciones de origen por proceso productivo y por costo precio para el A.A.E, las cuales se detallan a continuación:

Artículo 4 inciso 3.2. Una vez que la Empresa inició sus actividades o comienza a fabricar productos nuevos o distintos, solicitará la pertinente Acreditación de Origen sobre la base:

a) de costos históricos (por un período productivo no inferior a un mes, pero no mayor de tres meses), presentará una denominada PRIMERA ACREDITACIÓN DE ORIGEN utilizando para ello el formulario tipo OM- 1625/1-2-3-4 y 5 a que se alude en el punto 1.1. Allí consignará, el detalle pormenorizado de las materias primas o partes componentes del producto fabricado y toda información adicional que justifique y aclare los datos volcados en los citados formularios, particularmente los criterios de distribución de los gastos fijos e indeterminados, sujetos a prorratio, tiempo-consumido para la terminación de la unidad de producto, cálculo de los gastos financieros, etc. La presentación de formularios es de carácter obligatorio.

b) de procesos productivos, por un período de treinta días presentará una PRIMERA ACREDITACIÓN DE ORIGEN utilizando para ello los formularios OM-2206/1-2 y 3 y toda la información adicional que justifique y aclare los datos consignados en los citados formularios, particularmente el tiempo standard de producción por producto y cantidad de personal ocupado directamente (mano de obra directa) en la producción. En este caso los formularios también son de presentación obligatoria. Aprobada esta primera acreditación de origen, para cualquiera de las dos opciones, el producto será considerado como originario del

Área Aduanera Especial y podrá exportarse sin garantías por un lapso de 180 (ciento ochenta) días a contar de la finalización del período productivo informado (uno, dos o tres meses, opcional) independientemente de la fecha de presentación y/o aprobación por parte de la C.A.A.E. En el caso que la presentación comprenda dos o más productos, los formularios se presentarán en un solo cuerpo de expediente siempre y cuando los períodos productivos coincidan.

3.3. Las empresas en funcionamiento podrán presentar solicitudes de acreditación de origen denominadas ADECUACIONES TRIMESTRALES, DE COSTO-PRECIO O ADECUACIONES TRIMESTRALES DE PROCESOS PRODUCTIVOS, posteriores a la primera acreditación de origen o de las acreditaciones de origen semestrales. Esta se formalizará presentando 10 únicamente el Formulario OM-1625 o Formulario OM-2206, según corresponda por cada uno de los productos distintos que se hayan fabricado simultáneamente o alternadamente en el trimestre y con ello se integrará un solo cuerpo de Expediente. Su aprobación por parte de la C.A.A.E. implicará prolongar por ciento ochenta días la validez como producto originario del A.A.E. y podrá consecuentemente, exportarse durante ese plazo sin garantía. Como en el caso anterior, el plazo se computará desde la finalización del trimestre informado, independientemente de la fecha de presentación y/o aprobación.

3.4. Todas las Empresas que operan en el A.A.E. con radicación de industrias, presentarán con carácter obligatorio y por períodos productos semestrales, solicitud de Acreditación de Origen con costos históricos o por procesos productivos de todos los productos que se hayan fabricado simultánea o alternadamente en el semestre, bajo el método de acreditación seleccionado lo que se denominará ACREDITACIÓN DE ORIGEN SEMESTRAL. Esta se formalizará, según corresponda, presentando el Formulario OM-1625, Formularios complementarios (OM-1625/1-2-3-4 y 5), el Inventario Analítico de las materias primas o partes componentes consignado globalmente en el Formulario OM-1625/1, acompañándose además las hojas de trabajo, criterios de

apropiación, tiempo consumido para la terminación de cada producto, cálculos, procedimientos para la determinación de la inmovilización (rotación de inventarios) y todo otro detalle que justifique y aclare los datos consignados en los citados formularios de presentación obligatoria o el Formulario OM-2206 por cada producto y los Formularios OM-2206/1 y 0-2206/2 con el respectivo OM-2206/3 (Cuadro de Gastos) y todo otro detalle que justifique y aclare los datos consignados en los citados formularios de presentación obligatoria. El expediente se integrará con tantos formularios OM-1625 (Estructura de Costo Unitario) y formulario OM-1625/1 (Resumen Existencia Permanente) y OM-1625/2 (Detalle Analítico del Costo de Materias Primas y/o Insumos) como productos se hayan fabricado simultánea o alternadamente en el semestre o, 11 según corresponda, con la información de todos los productos que se hayan fabricado simultánea o alternativamente en el semestre correspondiente al período productivo declarado. Para ambos casos, la presentación de los períodos productivos, de las acreditaciones de origen semestrales, deberán realizarse de modo tal que uno de ellos coincida necesariamente con el cierre de ejercicio económico de la Empresa. El vencimiento para la presentación de la acreditación de origen semestral se producirá a los 90 (noventa) días de finalizado el semestre productivo respectivo, pudiendo solicitarse una prórroga de 30 (treinta) días adicionales solamente cuando el semestre coincida con el cierre de ejercicio económico. La acreditación de origen aprobada por la C.A.A.E., tendrá validez por 180 (ciento ochenta) días a contar de la finalización del semestre respectivo, independientemente de la fecha de su presentación y/o aprobación, pudiéndose exportar sin garantía los productos resultantes o acreditados.

## **5- DESCRIPCIÓN DEL ÁREA INSTITUCIONAL INVOLUCRADA.**

Ley de Ministerios vigente al momento de elaboración del proyecto

Artículo 14.- Son atribuciones y competencias del Ministerio de Industria, asistir a la Gobernadora de la Provincia y al Ministro Jefe de Gabinete, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política industrial, la promoción y el

desarrollo productivo local, y en particular: 1. Definir la política sobre radicación industrial, intervenir en la evaluación de los proyectos sometidos a aprobación expidiéndose respecto a la conveniencia de su localización de acuerdo a los objetivos e intereses fijados y posteriormente fiscalizar su cumplimiento; 2. Promover la sustitución de importaciones mediante el impulso al desarrollo de la industria local; 3. Fomentar el desarrollo de una industria sustentable, promoviendo procesos de reconversión productiva y el mejoramiento de los estándares de competitividad, a nivel sectorial y regional 4. Proponer y ejecutar en forma 12 conjunta con el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia, acciones de investigación científica y tecnológica de acuerdo a los objetivos de desarrollo productivo fijados para los diferentes sectores; 5. Articular las acciones de las distintas dependencias que forman parte del Ministerio a los fines de cumplir con los objetivos fijados en el planeamiento estratégico; 6. Impulsar y promover las inversiones en bienes de capital aplicables al desarrollo local; 7. Celebrar convenios con entidades internacionales, nacionales, públicas y privadas, destinados a la promoción y desarrollo de actividades productivas, el fortalecimiento institucional, la investigación y desarrollo de nuevos productos, interviniendo en la tramitación y ejecución de los mismos; 8. Articular con los Ministerios de específica incumbencia todas las acciones conducentes a promover y consolidar el desarrollo productivo local; 9. Generar políticas, implementarlas y ejercer la fiscalización sobre el uso, aprovechamiento y explotación sustentable de los recursos mineros de la Provincia; 10. Intervenir en la creación, desarrollo y mantenimiento de un sistema estadístico, con relación a los temas de su competencia, a los fines de formular políticas y programas para impulsar el desarrollo productivo de los distintos sectores provinciales; 11. Estimar indicadores económicos de corto, mediano y largo plazo para evaluar la rentabilidad, sustentabilidad y competitividad de los sistemas productivos contemplados; 12. Emitir certificados de origen de los productos elaborados en Tierra del Fuego conforme las normas vigentes y resoluciones que al efecto dicte la Comisión para el Área Aduanera Especial; 13. Evaluar los proyectos de radicación industrial, presentados al amparo de la Ley N°19.640 y sus normas

complementarias y reglamentarias, y fiscalizar la habilitación y funcionamiento de las empresas acogidas a los beneficios de la Ley de Promoción Económica.

14. Intervenir en todos los casos de monopolio y oligopolio o de toda otra forma de distorsión de los mercados; así como la aplicación de las políticas de regulación y desregulación de los mercados de bienes y servicios en las condiciones de 13 competencia de los mismos; 15. Evaluar las acreditaciones de origen de los productos elaborados en Tierra del Fuego conforme las normas vigentes y resoluciones que al efecto dicte la Comisión para el Área Aduanera Especial; 16. Garantizar el control general del régimen promocional de la Ley nacional 19.640; 17. Garantizar el anclaje de la Comisión para el Área Aduanera Especial como organismo insustituible para la transparencia y gestión del régimen; 18. Intervenir en la creación, desarrollo y mantenimiento de sistemas informatizados de control, de manera de lograr eficiencia y flexibilidad en materia de gestión y fiscalización

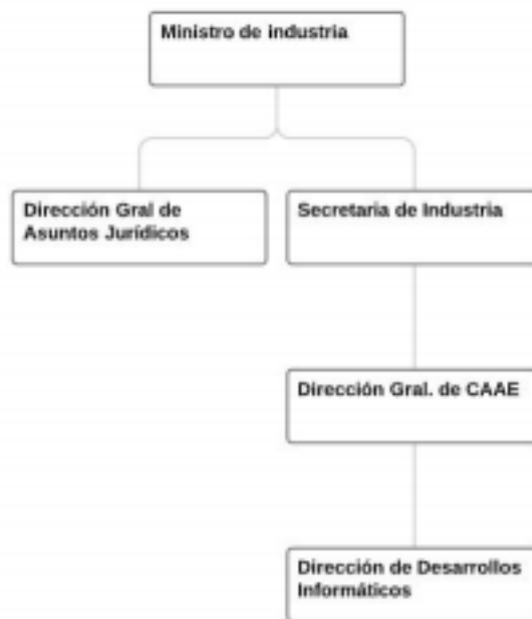
## **MINISTERIO DE INDUSTRIA**

### **Organigrama asociado al proyecto**

Dirección de Desarrollos Informáticos.

Dirección general de la C.A.A.E.

Dirección General de Asuntos Jurídicos



*Fuente: Elaboración propia en base a ley de Ministerios del Gobierno de Tierra del Fuego 14*

## **6-DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.**

### Fundamento de la elección

El sub régimen de promoción industrial en Argentina estuvo siempre bajo la permanente inspección y crítica por parte quienes consideran injusto un sistema que beneficia fiscalmente a la Provincia de Tierra del Fuego. El escenario político del año 2016 requería específicamente que la gestión del Ministerio de Industria de la Provincia se ocupe de trabajar fuertemente en demostrar la competitividad de las empresas a nivel nacional, atendiendo y disminuyendo los problemas que afecten a la misma. Es por ello, que se conforma la mesa de trabajo conjunta para el análisis de la competitividad, sus fortalezas y sus oportunidades de mejora en la industria fueguina.

Mientras los equipos técnicos del Ministerio de Industria realizaban relevamientos de las problemáticas específicas ( puertos, transporte terrestre, operadores aduaneros, impuestos asociados, tiempos de respuesta en los trámites por parte de los organismos intervinientes, grado de sistematización de la información) se convocó a la mesa de trabajo conjunta a la Dirección Provincial de Puertos (

funcionarios, operadores portuarios, sindicatos), Dirección General de Aduanas (funcionarios y operadores), Despachantes de Aduana, Consejo de Ciencias Económicas, Autoridades del Ministerio de Producción de Nación vinculadas al control del subrégimen, empresas navieras, empresas de transporte y empresas del subrégimen, de manera de poder emitir informe de situación actual y líneas de acción específicas, junto con los compromisos de cada uno de los actores involucrados en la mejora de la competitividad industrial que sustentaría la prórroga del subrégimen.

La conformación de la mesa de trabajo impulsada por el ministerio de industria desde el año 2016 surge como parte del compromiso de los actores que intervienen en los procesos productivos de la provincia. De esta manera, se trabaja en la eficiencia de los procesos, con el objetivo de mejorar la competitividad de los productos, focalizando principalmente en la desburocratización de los procedimientos administrativos e incorporación de la tecnología para disminuir los tiempos y los costos económicos que las demoras implican a las empresas radicadas.

Por ello, el trabajo con la Aduana llevado adelante desde el ministerio de industria provincial inicia con la revisión en los procesos vinculados entre ambos organismos y el relevamiento de los procedimientos actuales, detectando las oportunidades de mejora y la normativa vinculada a los procesos.

Por parte del ministerio de industria participaron las áreas de la subsecretaría de coordinación, la dirección general de industria, la dirección general de asuntos jurídicos y la dirección de desarrollos informáticos.

La planificación del trabajo conjunto está orientada a la gestión por resultados, por ello, el primer resultado a obtener consiste en la disminución sustancial de los tiempos y costos asociados para la presentación de la acreditación de origen.

## **7-MARCO TEÓRICO**

Hacia 1970 Tierra del Fuego no sólo era el único de los antiguos “territorios nacionales” que aún no había adquirido el *status* de provincia, sino que estaba lejos

de alcanzar un razonable grado de desarrollo, y en los hechos ni siquiera se encontraba integrado social y económicamente al resto del país. Mantenía una estructura económica primaria, basada en la explotación de combustibles fósiles (petróleo y gas), pese a que desde mediados del Siglo XX la industria había experimentado en el ámbito nacional un crecimiento significativo. Los pobladores fueguinos seguían siendo escasos, como consecuencia de la falta de incentivos para radicarse, y una alta proporción era de origen extranjero; las duras condiciones en que se desenvuelven las vidas de aquellos pocos habitantes derivan tanto de los rigores del clima como de la distancia a los principales centros poblados y de una actividad productiva raquílica, incapaz de superar su rezago.

16

En 1972 el gobierno central sancionó un nuevo régimen de promoción económica, mediante la promulgación de la ley N° 19.640, que iba a tener un peso notable en el futuro devenir económico, político y social de la jurisdicción fueguina. La iniciativa venía siendo impulsada desde bastante tiempo antes por algunos empresarios locales, convencidos de la necesidad de diversificar y ampliar la producción mediante una acción política definida por las autoridades nacionales. Sin embargo, los factores desencadenantes habían sido otros.

En esa época, tenía fuerte inserción en el ámbito gubernamental un enfoque que prestaba especial atención a las consecuencias políticas de los aspectos geográficos: la *geopolítica*. Además, persistía la disputa con Gran Bretaña por la ocupación de las Islas Malvinas, que formaban parte de la jurisdicción fueguina; esto terminaría siendo determinante para la región, aunque por una vía en cierto modo indirecta.

Fue la necesidad de sostener los reclamos de soberanía en el campo diplomático con acciones concretas en materia económica, lo que impulsó en el gobierno nacional la idea de establecer un régimen de exenciones impositivas y aduaneras para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Con su aplicación, la Argentina podría argumentar que ejercía sus potestades sobre el archipiélago en disputa, aunque no recaudaba impuestos por una decisión de política económica.

También, hay que tomar en cuenta la existencia de algunas controversias fronterizas por entonces aún irresueltas con la hermana República de Chile,

contexto en el cual las autoridades de entonces consideraban al bajo número de pobladores de la región más austral argentina como una debilidad geopolítica importante. Ante ello, vieron con buenos ojos la posibilidad de generar una actividad económica local que coadyuvará al establecimiento de una población permanente, hecho hasta entonces fuertemente influenciado por el relevo de las guarniciones militares, aunque es de suponer que nadie imaginó la dimensión que con el tiempo tomaría este fenómeno.

17

Desde el punto de vista de la economía, además, se estaba reconociendo que las fuerzas del mercado no habían logrado superar los desequilibrios espaciales que afectan a la isla.

La nueva promoción estaba basada en dispensas fiscales, como otros sistemas que la precedieron, pero se diferenciaba de estos en un aspecto que sería sustancial y por ende constituye la clave de su éxito. La ley, que con el regreso de la democracia en 1974 fue ratificada por el Congreso Nacional, estableció un mecanismo de beneficios para las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la jurisdicción fueguina, cuyo componente principal era la exención de impuestos nacionales, incluyendo los aranceles a la importación de bienes.

Aunque estos atributos no fueron concebidos en forma específica para la radicación de industrias, en la práctica terminarían constituyendo un estímulo para ello, ya que el citado régimen legal no sólo facilitaba la utilización de materias primas provenientes del exterior para su transformación en Tierra del Fuego, sino que también permitía a las empresas la “exportación” de esa producción al sector continental del país con la exención del Impuesto a las Ventas, lo que con el tiempo se transformó en la retención para sí del monto del Impuesto al Valor Agregado facturado por la primera venta, a través de un mecanismo de crédito fiscal presunto.

Fue esa posibilidad dada a la industria fueguina de vender en todo el ámbito del territorio nacional, que los regímenes promocionales precedentes no habían contemplado, lo que a la postre permitiría a la economía local dar el paso que hasta

entonces le había resultado imposible concretar, revirtiendo el crónico retraso regional y cambiando de modo drástico su estructura sectorial tradicional.

La actividad industrial fueguina pudo por fin acceder a los principales mercados nacionales, alcanzando mayores escalas de producción, algo impensable en el marco del reducido mercado interno de la isla, y generando una demanda por mano de obra que excedió la oferta existente en la zona, por lo que los operarios debieron trasladarse desde otros puntos del país. Resultó esta secuencia, en 18 definitiva, la clave del sistema promocional, y su cumplimiento en la práctica fue lo que permitió superar holgadamente las metas de recomposición demográfica que en parte la motivaron. De este modo, el desarrollo socioeconómico derivado sentó las bases para la modificación del *statu quo* institucional, que se concretaría en 1991 con la creación de la Provincia de Tierra del Fuego.

#### 7.1-Otras experiencias latinoamericanas- Polo Industrial MANAOS-Brasil

La República Federativa de Brasil, estableció en el año 1957 (mediante la sanción de la Ley N° 3173), el Área Aduanera Especial de Manaus, como zona libre de impuestos y con distintos incentivos fiscales. Actualmente, este régimen se encuentra vigente a través de la Enmienda Constitucional realizada en 2003, la cual extiende su vigencia hasta el 2073. Otro dato a destacar es la inversión en investigación tecnológica en el AAE de Manaus, tanto en la órbita estatal, a través del Centro de Ciencia, Tecnología e Innovación del AAE de Manaus, como en la actividad privada, a través del Instituto Privado de Tecnología Genius, organismo dedicado a la investigación de innovaciones tecnológicas en comunicaciones y multimedia.” Ansaldi, M.(2016)

En relación a la incorporación de contenido tecnológico en Brasil, la Ley 11.077/04 referida a la producción de bienes de informática estableció, en su artículo 11°, que para tener derecho a los beneficios establecidos— reducciones impositivas graduales -, las empresas de desarrollo o la producción de bienes y servicios y la automatización deben invertir cada año en investigación y desarrollo en tecnología de la información, que sea realizadas en el país, por lo menos el 5% de las ventas brutas en el mercado interno .

De esta forma, la ley establece que las empresas que inviertan en investigación y desarrollo en la Amazonia pueden reclamar la exención de impuestos y define las actividades comprendidas como bienes de informática y automatización.

19

Actualmente, el AAE de Manaus dispone de con más de 5% de los investigadores brasileños y el 6% de la oferta académica y de investigación, la Amazonía busca la construcción de un modelo propio de innovación.

## 7.2-Experiencias Nacionales. VUCE

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es una herramienta de facilitación del comercio exterior que permite optimizar y unificar digitalmente la información y documentación para cumplir con todos los trámites de importación, exportación y tránsito aduanero. De esta forma, todos los permisos para las operaciones comerciales podrán ser gestionados a través de la VUCE.

El objetivo principal de la implementación de VUCE es simplificar, estandarizar, transparentar y agilizar procesos; dar previsibilidad a la operatoria comercial y generar óptimos niveles de eficiencia en el comercio exterior.

### Objetivos

- Disminuir tiempos y costos.
- Propiciar mayor transparencia.
- Generar mejores controles.

### Objetivos secundarios

- Facilitar el acceso de las PyMEs al comercio internacional; •
- Fomentar la eficiencia operativa de terceros organismos;
- Disminuir la cantidad de trámites presenciales e implementar la

digitalización y la gestión online;

20

- Integrar, homogeneizar y sistematizar la información de las dependencias, entidades y sociedades del Estado Nacional;
- Proporcionar el acceso y difusión de la información de manera homologada, estandarizada, actualizada e integrada.

“El proyecto VUCE es el camino que se tomó como política de Estado, con medidas concretas como las de simplificación del comercio exterior, que estaba enmarañado de trámites. Hoy hay 73 VUCE en todo el mundo. Se simplifican y sistematizan todos los aspectos del comercio exterior para que el tiempo que el empresario se ahorra lo invierta creando, innovando y saliendo a buscar clientes.” (fuente Diario La Nación, 2018)

### 7.3-Gestión por resultados

#### Introducción y Marco Conceptual de la Gestión por Resultados

La responsabilidad de los gestores públicos está asociada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no solo al cumplimiento de su mandato formal o normativo. El concepto de gestión pública por resultados gira en torno a los siguientes principios:

- Una mayor productividad de las entidades públicas
- Sólida orientación hacia el servicio al ciudadano
- Descentralización de gobiernos nacionales a subnacionales
- Mayor capacidad para diseñar y monitorear las políticas públicas

En resumen, una gerencia pública orientada a resultados exige pensar en una nueva gerencia pública donde la coordinación de procesos sea flexible, la misión de la gerencia moderna radique en crear valor público, incorporar la rendición de

cuentas y la transparencia como vitales, generar sinergias y entender que el sector público no es la excepción, por lo tanto, todo debe ser medido. 21 “El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos/as electos/as” Kelly, G & Muers, S. (2003)

El modelo de gestión tradicional del Sector Público se caracteriza por un alto nivel de burocratización, en el cual las conductas se rigen por medio de reglas y normas de las cuales no es posible apartarse. En esta línea, entonces, el control de gestión tiende a centrarse sobre los procedimientos, a fin de asegurar que la normativa sea respetada.

Tal dinámica ha resultado útil en contextos de estabilidad del ambiente debido a que la rigidez del sistema puede seguir resolviendo problemáticas provenientes de un contexto estático. Sin embargo, el mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que requieren de flexibilidad por parte de las organizaciones para adaptarse al contexto y responder rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones estatales para permitir que éstas respondan con mayor rapidez y efectividad, dando prioridad a las nuevas demandas de la sociedad a la par de respetar la normatividad vigente.

En efecto, dar al menos tanta preponderancia al control de gestión por resultados como al control sobre procedimientos permite evaluar la acción del Estado de modo más realista ya que se presta atención a la relevancia, la efectividad y la eficiencia con que el Estado actúa en beneficio de la sociedad. La gestión por resultados requiere un momento inicial que es el de la definición de: a) sus objetivos, b) las acciones que posibilitarán alcanzarlos y c) los responsables de llevarlos a cabo, especialmente al considerar que las políticas definen una determinada asignación de recursos.

Un estudio acerca de las innovaciones implementadas en cinco países (Australia, Reino Unido, Francia, Suecia y Nueva Zelanda) realizado por la OCDE en 1997 destaca las principales características de estos nuevos modos de gestión, señalando las particularidades que cada experiencia conllevó y analizando las ventajas y desventajas que surgieron.

La reestructuración de los países centrales ha apuntado a los procesos por los cuales se toman decisiones, se manejan recursos, se recolecta y provee información. A partir de dicha reestructuración en la administración pública se realiza una demarcación entre política, administración y prestación de servicios, diferenciando tres niveles gubernamentales: un nivel ministerial con responsabilidad política, los departamentos con responsabilidad administrativa y, por último, las agencias responsables por la provisión de servicios.

Asimismo, se distinguen las diversas etapas por las que pasaron los procesos y se explicitan las principales dificultades que debieron sortear los diferentes países estudiados.

De este modo, puede observarse que la implementación de la gestión por resultados requiere que se sorteen varias limitaciones. Las más notables para mencionar son:

- la necesidad de reestructurar la administración nacional.
- la necesidad de redefinir el proceso de elaboración del presupuesto.
- lograr una motivación genuina de los funcionarios públicos, responsables de área.

#### 7.4-El alcance de la gestión por resultados en Argentina

En la Argentina se han desarrollado diversos esfuerzos para llevar adelante la gestión por resultados, enmarcados en los procesos de Reforma del Estado.

Como se observará a continuación, el marco para implementar esta herramienta de gestión ya existe en el país.

La Ley 24156, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en 1992. Esta Ley establece y regula la administración financiera (sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos para la obtención y aplicación de recursos) y los sistemas de control internos y externos del Sector Público Nacional (incluye un régimen de responsabilidad en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión).

La Oficina Nacional de Presupuesto es la encargada de realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por ellos con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados. Sin embargo, el examen de los resultados físicos no es una tarea que se haya comenzado a realizar en la Administración Pública.

La misma Ley crea los dos órganos de control de la Administración: la Sindicatura General de la Nación es creada como órgano de control interno del Poder Ejecutivo con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación y la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del Sector Público Nacional, dependiente del Congreso Nacional. Ambos organismos están facultados para ejercer el control posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión.

Por otro lado, la Ley de Segunda Reforma del Estado, Ley 24629, junto con uno de sus Decretos reglamentarios, establecen otros antecedentes importantes que permiten afirmar que el marco para implementar la gestión por resultados está dado. En el Capítulo II, la Ley 24629 trató el tema de la Reorganización administrativa, adjudicando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades para atender a la reorganización del Sector Público Nacional a fin de lograr mayor

eficiencia y racionalización a partir de la modificación fusión o transferencia de todos aquellos organismos cuyas responsabilidades se encuentren superpuestas o

duplicadas o se hayan tornado irrelevantes.

La autoridad de aplicación de esta ley, es decir, de las acciones tendientes a la reorganización administrativa, es la Jefatura de Gabinete de Ministros. Allí se establece también que el Poder Ejecutivo Nacional debe informar trimestralmente al Congreso acerca de la aplicación de las facultades delegadas por esta ley, sus fundamentos y resultados obtenidos. La aplicación de la Ley de Segunda Reforma del Estado y sus decretos reglamentarios generó un gran ordenamiento en el manejo de los fondos, en la información y en la previsión presupuestaria, incorporando al presupuesto como un instrumento de gestión. Sin embargo, no llegó al control por resultados.

A partir del Decreto 928/96 exclusivamente orientado hacia los Organismos Descentralizados se instalan las bases más sólidas para el establecimiento del sistema: a partir de él se estableció la responsabilidad de diseñar un Plan Estratégico que contuviera no sólo una definición de la misión y visión del organismo sino también que estableciera objetivos, metas y acciones, definidos en los términos arriba mencionados.

En los hechos, el diseño de los Planes Estratégicos no revistió en la mayoría de los casos de importantes implicancias en la gestión de los organismos responsables y los modos y objetos de control no se vieron prácticamente alterados por la presencia de estos planes.

Más recientemente, la Ley de Solvencia Fiscal vuelve a brindar un marco más firme para el establecimiento de la gestión por resultados en la Administración Pública Nacional. La Ley incorpora algunos mecanismos que regulan la elaboración del presupuesto y el seguimiento y control de su ejecución. Además,

25  
establece que el Poder Ejecutivo deberá elaborar un presupuesto plurianual de 3 años como mínimo.

A su vez, declara la importancia de aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, estableciendo ciertas normas para fortalecerlas. Entre las innovaciones, se encuentra la obligación de incorporar desde el Sector Público mecanismos de gestión y control comunitario (para favorecer el control social) y se establece que gran parte de la documentación producida en el ámbito de la Administración Nacional (entre ellas: ejecución del presupuesto, órdenes de compra y de pago, inventarios, información sobre el sistema de recursos humanos, estado de la deuda pública) tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso. Además, brinda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la facultad de concertar acuerdos-programas con unidades ejecutoras (tendientes a implementar un sistema de gestión por resultados). A fin de incrementar la calidad de los servicios que el Estado presta, se instituye un Programa de Evaluación de Calidad del Gasto.

En consecuencia, cabe remarcar que el marco normativo para implementar el modelo existe en el país y que sólo requiere de mayor voluntad política y una reglamentación más operativa para funcionar.

#### 7.5- Gestión por resultados en Tierra del Fuego

De acuerdo a la definición del Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo del año 2007, se entiende como Modelo Abierto de Gestión Pública para Resultados: “... un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su

desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.”

Tal como lo indica la Directora General de Presupuesto de la provincia en su análisis “La cantidad de modificaciones presupuestarias que se realizaron durante el proceso de ejecución presupuestaria dentro del periodo de 2011-2016,

demuestran la falta de planificación estratégica y de comunicación entre los funcionarios políticos y sus áreas de gestión administrativas.” Gussoni, V. (2016)

Para demostrar la base de su análisis con datos brinda los siguientes cuadros de manera de poder verificar la falta de integración entre el presupuesto y las políticas públicas o en particular la diferencia entre lo que presupuestan las áreas con lo que realmente deciden llevar adelante como objetivos de gestión.

*Cuadro 8:*

*Modificaciones realizadas a nivel de Administración Pública Provincial*

Año	Modificaciones realizadas
2008	154
2009	147
2010	238
2011	232
2012	241
2013	194
2014	221

*Fuente: Elaboración propia en base a reportes de Sistema SIGA Gobierno de Tierra del Fuego*

El otro antecedente de incorporar la Gestión por resultados en Tierra del Fuego fue “..en el año 2011 que se incorporó a la estructura política la Secretaría de

Planificación Estratégica dentro del Ministerio Jefe de Gabinete, su funcionamiento fue de un año y medio, no generando las bases ni la coordinación necesaria para llevar adelante un proceso de planificación estratégica integral dentro del Poder Ejecutivo. Su actividad se centró en la presentación de un premio a la calidad, y la suscripción del Decreto No 1239/12 en donde se establecieron como ejes centrales de la Secretaría la creación de una comisión con atribuciones sobre planes operativos relacionados al diseño de procesos y elaboración de

procedimientos; capacitación de empleo público, al plan operativo de gobierno electrónico, al plan operativo de gestión de recursos humanos y a un programa de objetivos y calidad de la gestión.

Durante este período, no se implementaron cartas compromiso ni se crearon agencias descentralizadas para la provisión de bienes y servicios públicos...”  
Gussoni, V. (2016)

## **8-GESTIÓN POR RESULTADOS APLICADA EN EL MINISTERIO DE INDUSTRIA**

La Planificación debiera mostrar los objetivos que un Estado pretende alcanzar. Para ello resulta necesario contar con ejercicios institucionalizados de planificación estratégica, instrumentos que permitan vincular los resultados de la planificación en la programación anual de gastos y recursos y mecanismos que garanticen la incorporación de todos los actores relevantes en los planes estratégicos.

Basados en la metodología, el equipo técnico junto con los funcionarios definió el plan estratégico y los planes operativos para poder alcanzar los objetivos planteados.

### **8.1- Finalidad, objetivo general y específicos**

#### **Objetivo General**

- Digitalizar la presentación del procedimiento de acreditación de origen

28

#### **Objetivos específicos**

- Reingeniería de procesos y digitalización de las acreditaciones de origen generadas por las empresas para su presentación en la CAAE.
- Obtener indicadores y monitoreo de tiempos de cada etapa de los procedimientos a implementar.

- Disminuir los tiempos de los trámites del estado, potenciando la interoperabilidad entre los organismos con el objetivo de simplificar la interacción de las empresas radicadas en la Provincia de Tierra del Fuego.
- Introducir la utilización masiva en los trámites con organismos públicos y privados de la firma digital.
- Trabajar en el cambio cultural que implica la transformación digital del estado puertas adentro.

## **Fundamentación y planificación del Proyecto**

Como parte de los fundamentos de la gestión pública por resultados se plantea el diseño de una planificación del proyecto con objetivos a corto, mediano y largo plazo para los organismos intervinientes en el procedimiento.

### **Detección de la demanda: IV Jornadas de competitividad de la industria fueguina**

El inicio del proyecto lo marcan las jornadas de competitividad realizada por el Ministerio de Industria donde se indaga a las empresas del sector privado de la Provincia acerca de las problemáticas que requieren atención urgente por parte del sector público. El detalle completo del relevamiento realizado en las Jornadas se encuentra en el ANEXO I

29

A continuación, se presentan las preguntas y respuestas del relevamiento usadas para detectar la necesidad local.

#### **1. En qué etapa de la operación de Importación y exportación identifica Usted ineficiencias ¿Cómo entiende Usted que podría mejorarse?**

En este punto aparece mayoritariamente, señalada por alrededor del 90% de los participantes, la problemática vinculada a las limitaciones horarias en el proceso

de verificación por parte de la aduana. Entre las acciones para solucionar este inconveniente, se mencionan evaluar la necesidad de incorporar más personal para la verificación, la extensión de las franjas horarias, la realización de mayor cantidad de verificaciones en horario diurno y la simplificación de trámites.

*Agilizar los procesos para la acreditación de origen mediante la utilización de TIC's y mejor aprovechamiento de la información ya disponible, es otra de las sugerencias planteadas.*

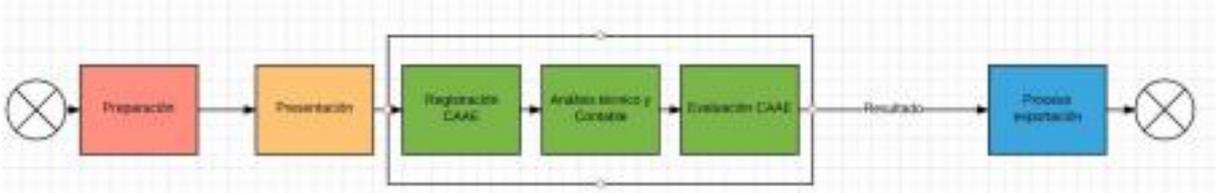
**13. ¿Cómo evalúa Usted la gestión del Ministerio de Industria Provincial en la tramitación de las acreditaciones de origen? ¿Cuáles son las cuestiones que le generan inconvenientes? ¿Qué debería mejorarse o agilizarse?**

- *Entiendo que debería tener mejor coordinación con Aduana. Hay Formularios de acreditación de origen (FCAO) que siguen afectadas por problemas en el sistema.*
- *Las mejoras sugeridas básicamente apuntan a la utilización de soportes electrónicos para la gestión y presentación de documentación: Ej.: (El uso de traslado de documentación física entre RG y USH (bolsín).) (Utilizar la web para presentación y gestión de documentación.)*

8.2-Relevamiento: La importancia de la mirada externa en los procesos y en el análisis de los actores intervinientes

A partir de la detección de la demanda se inicia un proceso de relevamiento de los tiempos de generación y atención de las acreditaciones de origen y la evaluación del impacto económico que ocasionan las demoras del análisis de las acreditaciones de origen en el proceso posterior del levantamiento de pólizas de caución.

# Descripción del macroproceso



**Ilustración 1-Macroprocesos**

Relevamiento de los procesos internos y normativa asociada a cada etapa del proyecto

## Ilustración 2- Procedimiento de etapas del proyecto

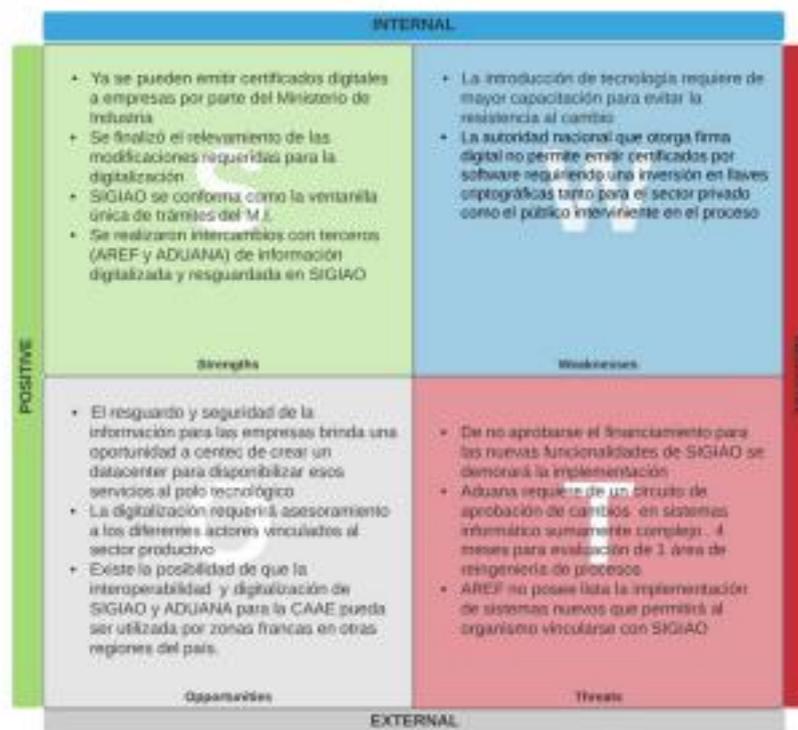
Para cada empresa relevada se realizó un análisis de Línea de tiempo para poder monitorear los tiempos del procedimiento actual



**Ilustración 3- Línea de Tiempo**



- Análisis organizacional interno. Es indispensable conocer cada uno de los componentes de la organización con el fin de identificar fortalezas y debilidades que permitan mostrar los medios reales de cada una de las áreas organizacionales. Por medio de la matriz F.O.D.A. (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) podemos identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que permitan diseñar estrategias acordes con la realidad actual de la organización.



Se procedió a realizar la formulación y el establecimiento de los objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal fue poder establecer los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos.

Asimismo, se estimó el costo aproximado para poder llevar adelante los objetivos estratégicos, como también el plazo máximo estimado para la implementación de la tarea.

### Planificación

Implementación de ADO- Septiembre/Octubre		
	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
Capacitación de Colegio de Ciencias Económicas	30/8/2018	30/8/2018
Capacitación de Colegio de Escribanos	30/8/2018	30/8/2018
Capacitación de Colegio de Ingenieros	4/9/2018	4/9/2018
Otorgamiento de certificados a firmantes x Colegio de Ciencias Económicas	3/9/2018	7/9/2018
Otorgamiento de certificados a firmantes x Colegio de Ciencias Escribanos	3/9/2018	7/9/2018
Otorgamiento de certificados a firmantes x Acta CAAE	10/9/2018	14/9/2018
Otorgamiento de certificados a Apoderados- Sector Productivo	17/9/2018	21/9/2018
Registro de notificación electrónica provincial ante M.I.	3/9/2018	21/9/2018
Relevamiento y propuesta de digitalización para empresas del subregimen	24/9/2018	5/10/2018
Relevamiento y propuesta de digitalización para estudios contables	10/9/2018	14/9/2018
Relevamiento y propuesta de digitalización para Colegios	10/9/2018	14/9/2018
Notificación en Reunión CAAE a actores de pruebas de operatoria digital	27/9/2018	27/9/2018
Evaluación de proyecto datacenter	3/9/2018	21/9/2018
Revisión con M.I. de procedimiento de doc digitalizada de empresas	28/9/2018	28/10/2018
Revisión con Aduana de procedimiento de doc digitalizada de empresas	28/9/2018	28/10/2018
Desarrollo de propuesta de digitalización ADO en empresas	6/10/2018	6/12/2018

Presupuesto vinculado a la planificación

<p>Gastos asociados a equipamiento de oficina de Firma digital y adquisición de equipamiento informático para oficina móvil</p> <p>Gastos de viajes y viáticos asociados a capacitaciones</p>	<p>y reuniones con organismos de contralor en Bs As, Ushuaia y RG del personal operativo</p>	<div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 100px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;"> <div style="text-align: center;"> <p>50000</p> </div> </div>
<p>Adquisición de equipamiento informático para áreas técnicas del</p>	<p>Ministerio de Industria de la ciudad de Río Grande y Ushuaia</p> <p>250000 1/9/2019</p>	<div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 100px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;"> <div style="text-align: center;"> <p>80000</p> <p>1/9/2018 26/2/2019</p> </div> </div>

Con la planificación de los objetivos y el presupuesto vinculado para poder ejecutarlo se comenzó la coordinación de los equipos para la ejecución de las tareas operativas requeridas.

## **9-IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO**

El primero de los objetivos vinculados a la obtención de firma digital para los trámites internos del ministerio de industria dejó en evidencia el alto grado de burocracia administrativa en la Administración Nacional Argentina. Interminables trámites, establecimiento de las notificaciones jerárquicas que evidencian la administración como una jerarquía, procedimientos obsoletos no vinculados a la efficientización de tiempos y recursos del estado.

Finalmente, se obtuvo la certificación de autoridad de registro provincial para el otorgamiento los certificados de firma digital al sector productivo. En Argentina solo el Ministerio de Producción de la Nación realizaba una tarea de similar característica con el sector productivo.

El desafío era enorme, digitalizar el 100% de las empresas del sub-régimen de promoción industrial.

Paralelamente a este proceso se inició un trabajo conjunto con un organismo nacional- La Administración General de Aduanas, autoridad de aplicación para el control de la exportación e importación del área aduanera especial. La composición multidisciplinaria de los equipos técnicos de ambos organismos fue altamente positiva, permitiendo avanzar en procesos, en desarrollo de web services para el intercambio entre sistemas informáticos y también trabajaron los profesionales de las áreas jurídicas quienes analizaron el marco normativo

respectivo. Cada equipo ejecutó las tareas operativas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos planificados.

Se dio cumplimiento al objetivo de la emisión de firma digital para todas las empresas, allí se detectaron otros actores intervinientes, como ser, el Consejo de Ciencias Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego, se consensuó con

36

ellos la nueva operatoria requerida, analizando el caso de digitalización de obleas ya vigente para la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y se los capacitó sobre nuevas tecnologías.

#### 9.1-Obstáculos detectados. Resistencia al cambio

El proceso interno del Ministerio de Industria respecto a la transformación digital de las A.D.O. fue dispar, por un lado, la planta política abrazaba el cambio con convicción entendiendo que poder mostrar en hechos los reclamos de las empresas en la Jornada de competitividad, en un momento político importante era altamente positivo, por otro lado, la planta técnica recibía el equipamiento para la nueva operatoria, mostrándose indiferente a la nueva forma de trabajo.

En este sentido se planteó la resistencia al cambio entendiendo por la misma todas aquellas situaciones en las cuales las personas deben modificar ciertas rutinas o hábitos de vida o profesionales, pero se niegan por miedo o dificultad a realizar algo nuevo o diferente.

A pesar de implementar las acciones antes descriptas y las capacitaciones pertinentes al personal para la implementación de las nuevas herramientas se evidenciaron resistencias en el personal de planta técnica, que prefería seguir utilizando otras herramientas que las propuestas, este obstáculo fue superado en el momento en que por condiciones extraordinarias (Pandemia) no pudieron volver a trabajar de otra manera que no sea estrictamente la remota.

Finalmente, el marco normativo se convirtió en el aspecto primordial que terminó viabilizando la operatoria de las ADO digitales.

La Aduana permitió la nueva forma de presentación de la información digital

siempre y cuando no se efectuarán cambios a la resolución aduanera 4712/72 y sus modificatorias.

Cualquier cambio a la operatoria implicaba una modificación a normativa nacional con su consecuente tiempo de modificación, análisis y reglamentación.

37

Para salvar cualquier observación sobre el marco normativo, los dos organismos emitieron un procedimiento conjunto, presentaron sus instructivos de uso de sus sistemas informáticos y se habilitaron a los efectos nuevas funcionalidades al Sistema Integral de Acreditaciones de Origen (SIGIAO) para poder permitir a las empresas al operatoria en ventanilla virtual de trámites.

Se presentó a las empresas el procedimiento, los instructivos y el diagrama de flujo indicando la nueva operatoria.

Finalmente se presentó a la Aduana la nueva visualización de los expedientes electrónicos de empresas para la exportación.

La visualización a través de una solución de gestor documental permitió al Ministerio de Industria brindar la interoperabilidad entre organismos con herramientas tecnológicas que el Ministerio ya contaba y que brindan el nivel de seguridad de acceso que la AFIP requiere para el intercambio de información.

## **10-CONCLUSIONES**

La implementación de un sistema informático generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión.

La reingeniería permite introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan

Estratégico.

La gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas

38

definidas en el plan de gobierno. Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos.

La gestión de resultados es una herramienta que permite utilizar de manera más eficiente y eficaz todos los recursos de la organización tanto humanos como materiales, es decir, tiene en cuenta toda la organización y todas las personas que en ella trabajan, su implementación comprende varias fases como son:

- Determinar los objetivos generales.
- Determinar los objetivos individuales.
- Tareas individuales que permitan alcanzar los objetivos.
- Comprobar los resultados.
- Determinar acciones correctivas.
- Calificación del recurso humano desde el punto de vista de la eficacia y el comportamiento.

Sin embargo, se necesita tener en cuenta ciertas condiciones para el éxito de la implementación con son: la estructura; el clima, la motivación de los funcionarios; los objetivos generales de la organización; el control presupuestario; la situación económica de la organización; los elementos necesarios para la realización de las tareas. Bouloc, P. (1976).

En este proyecto, la implementación fue exitosa en un porcentaje del 80% de los aspectos, pero el 20% que correspondía a la motivación de los colaboradores, que son el motor para el cumplimiento de las actividades provocó casi el fracaso de la implementación.

Como factor correctivo se debería haber contemplado que el personal técnico deberá ser apoyado por la motivación permanente a cargo de los responsables de grupo que en conjunto con la alta gerencia establezcan parámetros estandarizados

que permitan darle una identidad emocional a la organización, logrando así, entrelazar los objetivos personales con los organizacionales con el objeto de cumplir con las metas establecidas por la organización.

39

La planificación estratégica y la gestión por resultados, como se ha mencionado en el desarrollo del presente trabajo, constituyen herramientas administrativas que bien utilizadas contribuyeron al logro de los objetivos o metas establecidas por el Ministerio de Industria. Para poder fortalecer el compromiso de los recursos humanos con los objetivos de la organización es importante generar espacios donde participen todos los integrantes de la organización, desde los cargos políticos hasta los operativos, con el fin de comprender lo que se quiere llegar hacer y la manera de lograrlo, generando aportes desde el conocimiento que se tiene de cada una de las áreas de la organización, complementado con las sugerencias de cada uno de los saberes y destrezas individuales de los colaboradores, con el fin de establecer principios y valores que permitan fortalecer la esencia y el carácter organizacional.

Se debe reforzar la idea de que deben participar en el diseño de las estrategias todos los involucrados en determinado proceso, debido a que para su cumplimiento se necesita de la realización exitosa de cada una de las tareas individuales, por lo tanto, es indispensable conformar grupo teniendo en cuenta hacia donde se focaliza la estrategia, con el fin de asegurar el éxito de la misma y por consiguiente el logro de los objetivos.

La gestión de resultados es una herramienta que permite mejorar el rendimiento de la organización, a través del compromiso de cada uno de los empleados, desde el nivel directivo hasta el operativo, hacer énfasis en este elemento, haciendo hincapié en la estructura, los niveles jerárquicos y las funciones establecidas así como el tipo de compromisos que se tienen en cada uno de los niveles, por ello se hace necesario e indispensable el análisis de los puestos de trabajo para determinar y delimitar cada una de las funciones de los colaboradores de la organización. Ponce, A.(1985).

Finalmente, se puede verificar que la correcta implementación de un proceso de capacitación previa a la ejecución de las estrategias determinadas permitió al

Ministerio de Industria el cumplimiento eficaz de dichas estrategias, la implementación del presente proyecto mostró eficiencia en la acreditaciones de

40

origen mejorando los tiempos de tramitación y los costos asociados de las mismas, por ser información comprendida bajo la ley de secreto fiscal, no pueden en la presente investigación publicarse los datos a terceros organismos. En virtud de las restricciones impuestas por la Pandemia **COVID-19**, tener disponible un servicio crítico del estado totalmente digitalizado y operativo permitió que el funcionamiento continúe sin demoras e incluso con mejoras, con todos sus empleados trabajando en modalidad de teletrabajo lo cual impactó de manera positiva en tiempos y eficacia del servicio por parte del Ministerio de Industria hacia el sector productivo de la Provincia de Tierra del Fuego, siendo este el logro fundamental del presente proyecto.

A diferencia de los otros entes estatales que debieron comenzar a digitalizar sus servicios para poder seguir funcionando, el Ministerio de Industria pudo capitalizar en la cuarentena los beneficios de la transformación digital del sector público.

## **11-BIBLIOGRAFÍA y ANEXOS**

Borruto, M. (2010). Comentarios a la ley 19.640.

-Casalet,S ( publicaciones CEPAL) La digitalización industrial, un camino a la gobernanza colaborativa

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44266/1/S1800941\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44266/1/S1800941_es.pdf) 41

- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, M. d. (2014). “Metodología de la Investigación”.

- Mertens, D. (2005). *Research and evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. Thousand Oaks: Sage.

Blatter, J., & Blume, T. (2008). Co-variation and causal process tracing revisited: Clarifying new directions for causal inference and generalization in case study Methodology. *Qualitative Methods*, 6(1), 29-34.

Sabino, C. A. (1986). *Como hacer una tesis* Guía para la elaboración y redacción de trabajos científicos.

Bekerman, Marta, & Dulcich, Federico. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaos y el área aduanera especial de Tierra del Fuego \*. *Economía e Sociedade*, 26(3), 751-791. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art8>

Ansaldi M. ( 2016) “Análisis crítico del Régimen de Promoción Industrial establecido por Ley N° 19.640 en la provincia de Tierra del Fuego, República Argentina”

Gussoni, V. (2014) “El desarrollo del esquema presupuestario por objetivos como disparador para la implementación de un presupuesto orientado a Resultados.El caso de Tierra del Fuego, enseñanzas y desafíos”

Kelly, G., & Muers, S. (2003). *Creando Valor Público: Un marco analítico para la reforma del servicio público. Cabinet Office*.

Bouloc, P. (1976.). “Dirección por objetivos: estrategias para su implantación.”

Ponce, A. R. (1985). “Administración por objetivos”

Legislación y reglamentación consultada

Decreto Nacional N° 434 del 1 de marzo de 2016 aprobó el “Plan de Modernización del Estado”,2016.

Decreto Nacional N° 891 del 1 de noviembre de 2017 aprobó las “Buenas prácticas en materia de simplificación”

Ley Provincial Nro 955 de Firma Digital

Informe IV Jornada de Competitividad, Ministerio de Industria/ Enero del 2018

<https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/ponen-en-marcha-la-ventanilla-unica-de-comercio-exterior-vuce-nid2201884>

- Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego. Disponible en:-  
<http://prodyambiente.tdf.gob.ar/>

## ANEXO I



# IV JORNADA DE COMPETITIVIDAD

*“Proponer una serie de acciones concretas para solucionar las problemáticas existentes en el sector Industrial Fueguino.”*

# **ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS A LOS PARTICIPANTES.**

A continuación, se expone un breve informe de las encuestas efectuadas a los veintinueve (29) participantes de las “IV Jornadas de Competitividad” realizadas el 05/09/17 en la ciudad de Ushuaia. Cabe aclarar que, al consignarse porcentajes, los mismos refieren a la cantidad de respuestas positivas respecto del total y no resultan indicadores de volúmenes ni de costos.

### 1) Los insumos nacionales, ¿Por qué medio de transporte ingresan a la Provincia?

El 96,6% utiliza para el traslado de insumos nacionales el transporte terrestre. Y sólo una (1) de las empresas consultadas utiliza el transporte marítimo de manera exclusiva. Otras dos empresas combinan el traslado terrestre, una con aéreo y otra con marítimo.

En cuanto los motivos para la elección de este medio de transporte, un 42% lo hace en razón al tiempo, un 35% por el costo y el resto por otras razones.

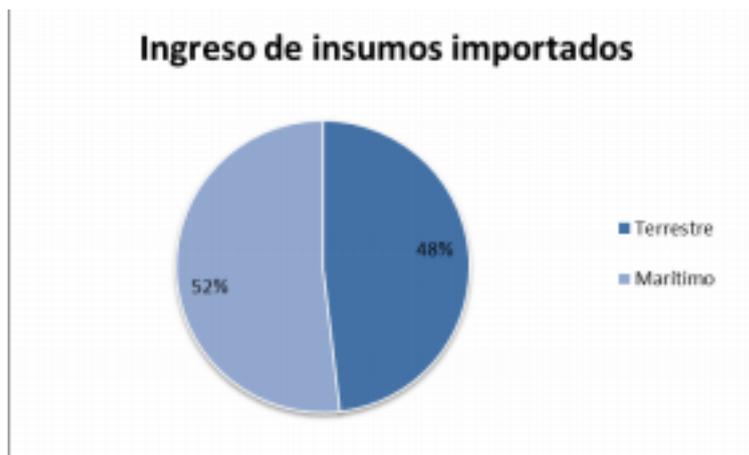


Del análisis cualitativo, surge que la cuestión del tiempo adquiere una relevancia aún mayor que la señalada anteriormente. En efecto, varios de los que respondieron que la elección del transporte terrestre es más económica, lo hacen en comparación con el transporte aéreo.

En general, la ausencia de un servicio marítimo confiable y regular, las demoras en el puerto de Ushuaia, el eventual traslado de la carga desde Ushuaia a Río Grande y la necesidad de contar con los insumos a tiempo, son los factores que hacen que casi la única opción válida sea el transporte terrestre.

### 2) Los insumos Importados, ¿Por qué medio de transporte ingresan a la Provincia? El

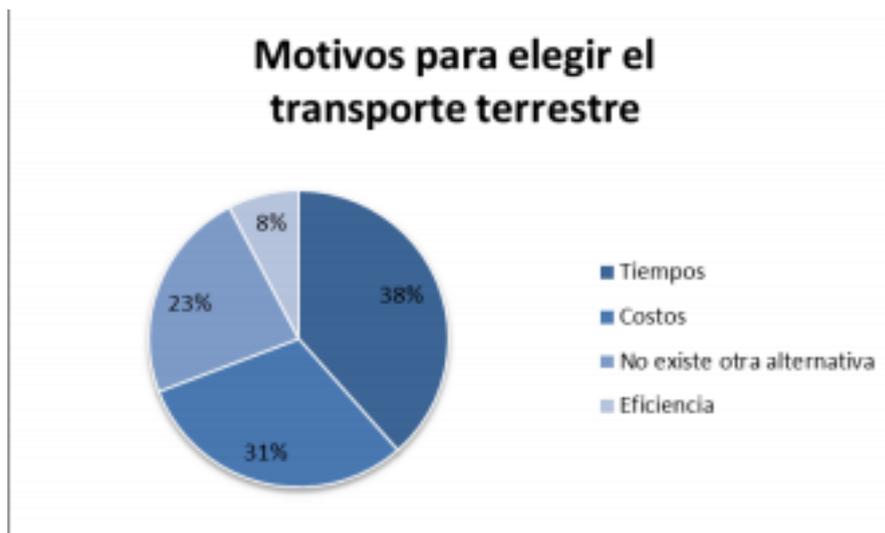
transporte de los insumos importados, un 52 % lo realiza por vía marítima y un 48% vía terrestre.



Quienes eligen la opción de transporte marítimo, lo hacen fundamentalmente por una razón de costos. Incluso quienes no señalan esta opción, a la hora de fundamentar su elección coinciden en que mover grandes lotes de contenedores, que ingresan al país por el puerto de Bs. As. desde Asia, torna antieconómico su traslado a la provincia por vía terrestre.

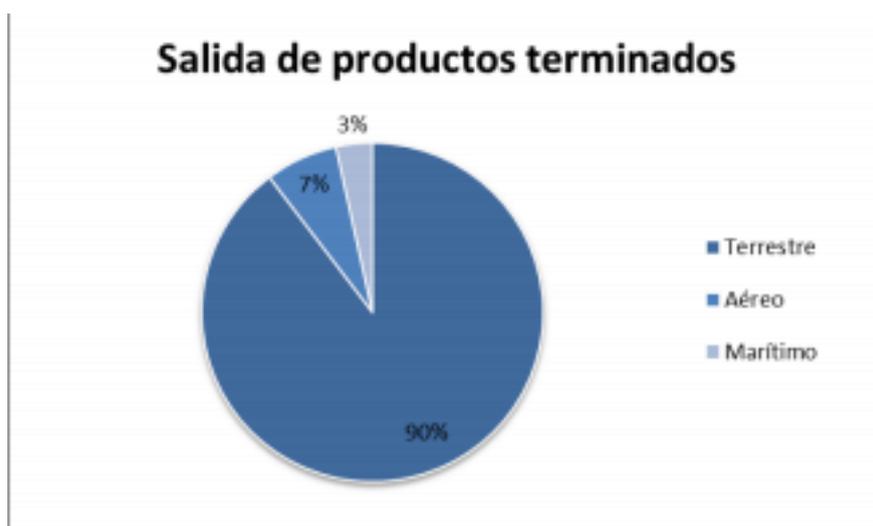


Predomina el factor tiempo a la hora de elegir como medio de transporte al terrestre. Incluso quienes señalan al costo como factor determinante, justifican su elección aducen la falta de opción marítima regular y concreta y las demoras en los envíos por esta vía.



**3) La exportación de producto terminado, ¿Por qué medio de transporte egresa de la Provincia?**

Para la salida de productos terminados del AAE, se utiliza casi exclusivamente el transporte terrestre.



La elección de la vía terrestre para el egreso de productos terminados, se explica en el siguiente gráfico:



En general, más allá de los motivos expuestos, surge la cuestión del tiempo como factor determinante a la hora de efectuar la elección. Los requerimientos de entrega de los productos terminados tornan la opción marítima prácticamente inviable, es por ello que en el caso de volúmenes bajos hay quienes optan por la alternativa del avión.

**4) Podría Indicar si en algún momento tuvo mejores ofertas de servicios más acorde a sus expectativas. ¿Cuáles? ¿En qué años?**

Casi la totalidad de los consultados (86%) indicó que nunca tuvo una mejor oferta de servicios. El resto refiere alguna baja en los costos en momentos puntuales.

**5) ¿En cuánto incide el componente logístico en sus costos totales?**

En este punto existe una alta variabilidad en cuanto a la incidencia del costo logístico. Esta dispersión entendemos es inherente y está vinculada al tipo de producto.

**6) ¿Su empresa opera o ha operado en el puerto de Ushuaia?**

**7) Sobre su experiencia en la operación portuaria, ¿Cuáles son los 4 principales inconvenientes que visualiza?**

**8) ¿Cuántos días promedio tiene su mercadería en puerto? ¿Por qué?**

El promedio de estadía de la mercadería en puerto es de ocho (8) días.

**9) ¿Cómo evalúa Ud. los costos del Puerto de Ushuaia?**

**10) ¿Qué tipo de operación aduanera lleva adelante su empresa?**

**11) ¿Entiende que las operaciones aduaneras tienen un impacto importante sobre los tiempos tanto en la disponibilidad de la materia prima como así también la exportación del producto terminado? Ejemplifique como mínimo dos casos en cada uno.**

**12) En qué etapa de la operación de Importación y exportación identifica Ud. ineficiencias  
¿Cómo entiende Ud. que podría mejorarse?**

En este punto aparece mayoritariamente, señalada por alrededor del 90% de los participantes, la problemática vinculada a las limitaciones horarias en el proceso de verificación por parte de la aduana. Esto se traduce en costos elevados por pago de servicios extraordinarios, necesidad de asignar personal de la empresa fuera de los horarios habituales de trabajo y demoras significativas. Entre las acciones para solucionar este inconveniente, se mencionan evaluar la necesidad de incorporar más personal para la verificación, la extensión de las franjas horarias, la realización de mayor cantidad de verificaciones en horario diurno y la simplificación de trámites.

Otro de los problemas que se menciona es la demora que se produce en el puerto de Ushuaia. Para evitarlas, se propone aumentar el espacio de la plazoleta, habilitar una zona para verificación y una mayor coordinación puerto – aduana.

Agilizar los procesos para la acreditación de origen mediante la utilización de TICs y mejor aprovechamiento de la información ya disponible, es otra de las sugerencias planteadas.

**13) ¿Cuál es el nivel de cumplimiento ante los trámites aduaneros, en tiempos y resolución de sus propios problemas?, ¿Identifica problemas en su empresa y sector?, ¿Qué cambios está llevando adelante para resolver esto?**

En general las empresas consideran que sus sistemas son adecuados y no visualizan la existencia de problemas hacia adentro de la propia organización.

**14) ¿Cómo evalúa Ud. la gestión del Ministerio de Industria Provincial en la tramitación de las acreditaciones de origen? ¿Cuáles son las cuestiones que le generan inconvenientes? ¿Qué debería mejorarse o agilizarse?**

Los consultados evalúan positivamente la gestión del Ministerio tanto por haber recuperado un rol protagónico en la CAAE como en la agilización de los trámites, la búsqueda de armonizar el régimen con las actividades en el TCN mejorando la competitividad y la predisposición a resolver inconvenientes.

Se sugiere una mayor fluidez en la relación entre el Ministerio y la aduana, la utilización de soportes electrónicos para la gestión y presentación de la documentación, analizar la necesidad importancia y motivo de la documentación requerida para ver si realmente se justifica y reducir los tiempos en las desafectaciones y el scrap.

Otro punto bastante mencionado es el referido a la devolución de las garantías. Se propone encontrar un mecanismo que permita agilizar la operación para poder liberar las cauciones de manera más expeditiva

