



## Project Completion Report



Apoyo Institucionalización AFIP  
ARGENTINA  
Project Number: AR0220  
Loan: 1034/OC-AR

Impreso en : 2006-03-06 16:08:53

PCR



# Table of Contents

<b>Información General</b>	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	3
1.5. Documentos de Referencia	4
<b>Memorando del Banco</b>	5
2.0 Presentación del Proyecto	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	7
2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto	12
2.2. Análisis de la implementación	19
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	19
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	22
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto	23
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	25
2.3. Análisis de Sostenibilidad	26
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	26
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	28
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	31
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	32
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	33
<b>Memorando del Ejecutor</b>	35
3.1. Memorando del Ejecutor	35
<b>Minutas del CRG</b>	36
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	36
<b>Anexos</b>	37
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	37



## Table of Contents

Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	37
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	38
Anexo 2 - Ultimo ISDP	39
Anexo 3 - Información del LMS	39
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	40
Anexo 5 - Anexo Documental	40



# Información General

## ■ ■ 1.1. Objetivo de Desarrollo

- La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ha avanzado en el fortalecimiento de la administración tributaria y ha mejorado el control del comercio exterior a través del proceso de institucionalización de la entidad.

## ■ ■ 1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Apoyo Institucionalización AFIP		
Número de Proyecto	AR0220	Modalidad	PESP
País	AR	Sector	RM
Fecha de Aprobación	1997-09-17	Fecha de Término	2006-01-23
Agencia(s) Ejecutora(s)	ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS		

Monto del Préstamo/CT Original	\$96,000,000.00
Monto del Préstamo/CT Actual	\$84,568,865.00
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$11,431,135.00

Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$192,000,000.00
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$192,000,000.00



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
1034/OC-AR	\$96,000,000.00	\$11,431,134.80	\$84,568,865.20

## ■ ■ Personnel

Nombre de los Especialistas en la Sede MARTINB, MARCIOG, JORGEF, FRANCISCOME

Nombre de los Especialistas en la Representación JUANB, JOSESE, MANUELC

Autor del Memorando del Banco CASTILLA, MANUEL

Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor

Posición del autor del memorando del ejecutor

## ■ ■ 1.3. Resumen de Calificaciones

### ■ ■ 1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)	ME	• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (PI)	S	• Implementación del Proyecto (PI)	
• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	R	• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	
• Sostenibilidad (S)	MP	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	S	• Desempeño del Banco (DB)	

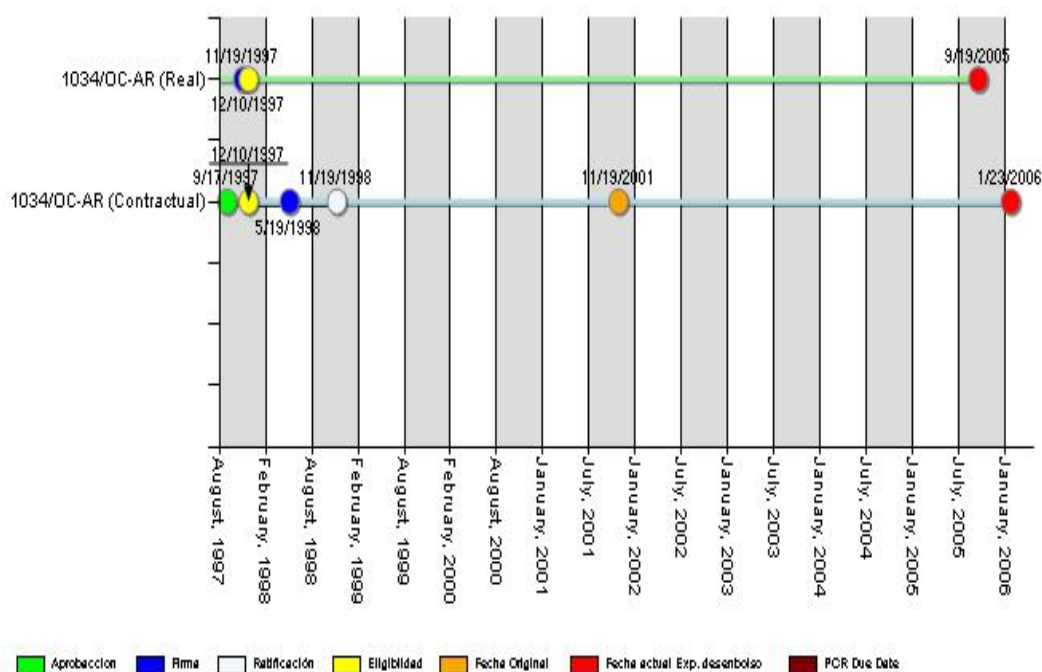


## 1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (PI , SU, OD)

2001 Jun.	2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.	2004 Jun.	2004 Dec.	2005 Jun.	2005 Dec.
S	S	S	S	U	U	U	S	S	S
H	H	H	H	H	H	H	H	H	H
P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

PI = Progreso de la Implementación , SU = Supuestos , OD = Objetivos de Desarrollo

## 1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque) :

Fecha de Evaluación de Medio Término :

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto :



## ■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

Estrategia de País	
Actualización de la Estrategia de País	
Revisión de Cartera del Sector	
Ayudas Memoria Misiones Rev. Cartera	
Ayudas Memoria Misiones Administr.	
PCR - Anexo Documental	



# Memorando del Banco

## ■ ■ 2.0 Presentación del Proyecto

### ■ ■ 2.0.1. El problema, el proyecto y su contexto

**A.** En 1996, antes de la preparación del proyecto, la Administración tributaria estaba a cargo de la Dirección General Impositiva (DGI), integrada por 17.200 funcionarios, que recaudaba unos 40.000 millones de pesos (equivalentes a los mismos dólares). Las modificaciones en la política impositiva, a partir de 1990, fueron acompañadas con un programa de modernización de la DGI que, si bien resolvió algunos problemas, creó otros de mayor calado: dependencia técnica y elevados costos en el área de tecnología de la información y, sobre todo, fragmentación de la DGI en áreas poco comunicadas entre sí (recaudación, fiscalización, Agencias o dependencias regionales) que se traducía también en fragmentación de la información tributaria. Todo esto dificultaba o limitaba las posibilidades de control y fiscalización en un entorno caracterizado por una "larga tradición de incumplimiento de las obligaciones tributarias (y aduaneras) en el país".

En cuanto a la Administración aduanera, estaba a cargo de la Administración Nacional de Aduanas (ANA) que tenía una dotación de casi 5.000 funcionarios y recaudaba unos 9.000 millones de pesos incluyendo el IVA a las importaciones. También la Aduana había iniciado un proceso de reformas en la primera mitad de los 90's que había alcanzado cierto éxito aunque se truncó, a mediados de la década, por ciertos casos de corrupción e ineficacia ("aduanas paralela", contrabando de oro, etc.). Esta situación condujo a la decisión de las autoridades de poner a la Administración de Aduanas bajo la tutela de la DGI y de ahí a iniciar, en 1996, el proceso de fusión entre ambas instituciones siguiendo el ejemplo de otros países como Brasil, España, Canadá, Venezuela, Honduras, Guatemala y México entre otros. Con el fin de apoyar este proceso, el gobierno solicitó al Banco la aprobación de un préstamo.

En el año 1997 el Banco aprobó el préstamo (1034/OC-AR), por un monto de US\$96 millones, para apoyar la institucionalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en la que se debían integrar las administraciones tributaria y aduanera. Mediante los Decretos 1156/96 y 618/97, el gobierno dispuso la fusión de ambas entidades con la intención de que dicha fusión aportara un mejor control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras al tiempo que se proponía también mejorar la racionalización de los costos del Estado (el costo de recaudación era muy alto). La fusión se aprobó mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 618/97 y el Decreto 646/97 que aprobó la estructura organizativa de la entidad.

El Programa, financiado con el préstamo y con la contribución local por un monto equivalente, se estructuró en torno a los siguientes cinco componentes:

a) Legislación, normatividad y gestión jurídica. Se trata de un componente híbrido que incluye dos áreas bien diferenciadas: la relacionada con el ordenamiento jurídico-tributario y la de recaudación en vía judicial o cobranza coactiva. La inclusión de estas áreas obedece probablemente a criterios organizativos ya que este aspecto judicial de la recaudación estaba a cargo de Unidades de contenido principalmente jurídico. La actual organización de la AFIP justificaría la separación del componente al estar el cobro judicial atribuido a la Subdirección General de Recaudación.

El componente tiene dos propósitos fundamentales que corresponden a cada una de las áreas citadas: (i) efectuar una revisión del marco legal y del conjunto de normas y reglamentaciones que regulan la administración tributaria y aduanera del país con el fin de simplificarlas y ordenarlas en





un conjunto sistematizado; y (ii) apoyar la gestión encaminada a la recuperación de deuda morosa en vía judicial (cobranza coactiva).

b) Procesos de administración tributaria y aduanera. La revisión de los procedimientos existentes y el planteamiento de otros nuevos debería servir para mejorar el control de las obligaciones tributarias y del comercio exterior que era uno de los fines de la creación de la AFIP y objetivo (de desarrollo) del proyecto. Al mismo tiempo, deberían orientarse hacia una mejor oferta de servicios a los contribuyentes y a los usuarios del sistema aduanero. Las actividades de este componente preveían la eliminación de trámites innecesarios, la reformulación y racionalización de otros y, por último, la elaboración de procedimientos nuevos conforme al nuevo modelo operativo de la organización.

c) Tecnología de la información. Este componente debería financiar las actividades necesarias para desarrollar la capacidad institucional de la AFIP en la gestión del área informática, la ampliación y renovación de la infraestructura tecnológica y el desarrollo e implantación del sistema integrado de información.

d) Desarrollo organizacional y gestión de recursos humanos. Consciente del papel relevante que los aspectos corporativos y culturales tienen en los procesos de integración de organismos, el Programa asignó gran importancia a este componente orientado a potenciar un nuevo modelo de gerencia, definir una política de recursos humanos (selección, evaluación, promociones, remuneraciones, incentivos y beneficios) y las herramientas para administrarla, capacitar a los funcionarios y empleados de la entidad y mejorar las relaciones de ésta con la sociedad.

e) Apoyo a la fiscalización. El propósito de este componente era potenciar la función de fiscalización aportando las herramientas tecnológicas necesarias y fortaleciendo el nivel central en áreas o actividades que no pueden ser delegadas o repartidas (coordinación a nivel nacional, desarrollos metodológicos, procesamiento de información, etc.) y reservando la ejecución de las operaciones al nivel territorial. El Programa aportaría las consultorías especializadas en fiscalización y auditoría y las aplicaciones y equipos necesarios para el desempeño de la función inspectora.

## Inversión.

El costo del Programa es de US\$192 millones con una contribución paritaria por parte del Banco y del gobierno argentino. Las estimaciones hechas en el informe de proyecto, por categoría de inversión y componente, se resumen en el siguiente cuadro:

Estimación de costos del proyecto (en millones de US\$)

COMPONENTES		CONSULTORÍA INFORMÁTICA				CAPACITACIÓN	
TOTAL		BID	Aporte Local	BID	Aporte L.	BID	Aporte L.
I.1 Legislación, Normatividad y Gestión	1,0	3,2	1,1	1,0	0,02	0,02	6,3
I.2 Procesos de Administración Tributaria y Aduanera	4,4	5,4	16,1	14,5			40,4
I.3 Tecnología e Información	1,6	1,6	18,7	16,7			38,6
I.4 Desarrollo Organizacional y Gestión de RRHH		9,6	18,0	2,0	2,5	10,6	52,3
I.5 Apoyo a la Fiscalización		4,8	8,2	4,5	4,1	0,9	23,2
Otros gastos (financieros, imprevistos y administrativos)							31,2
TOTAL	21,4	36,4	43,1	38,8	11,57	10,32	192,0

## Riesgos.

Durante la preparación del Programa se identificaron dos tipos de riesgos: uno de naturaleza política y otro de carácter corporativo y social. El primero se concretaba en la eventual pérdida del respaldo político por parte de las más altas instancias que, hasta entonces, habían apoyado



Está claro que son pocas las medidas que se pueden adoptar, en el marco de un programa, para asegurar la continuidad de este apoyo.

El Programa contó desde su inicio con un permanente y decidido apoyo tanto de la dirección de AFIP como de algunos directivos y funcionarios de la entidad con quienes se tejió una red de interrelaciones que permitió alcanzar y dar proyección a los objetivos propuestos en un comienzo. Así se ve en la inmediatez de la firma del contrato y la elegibilidad para desembolsos.

Las dificultades derivadas del escenario económico y social de la Argentina afectaron al Programa, ya desde mediados del año 2000, en forma de restricciones presupuestarias que recortaron las asignaciones de recursos. No obstante, las sucesivas direcciones de AFIP mantuvieron el apoyo al Programa aunque con un nivel de "apropiación" y de participación de la línea en las actividades previstas en cada componente algo inferior al de los primeros tres años de ejecución. Los cambios políticos en el país y en la dirección tuvieron que ver con esto.

El otro riesgo previsible se concretaba en las dificultades de integrar, en una nueva organización, a dos colectivos con culturas corporativas diferentes. Este factor podría sumarse a la histórica resistencia al cambio que habían manifestado tanto el sector tributario como el aduanero y a la debilidad gerencial de la propia institución. Para evitar o disminuir este riesgo se dedicó un subcomponente a fortalecer la capacidad gerencial con capacitación, tutoría individual, mecanismos de evaluación, etc. Al mismo tiempo, se esperaba rebajar la resistencia al cambio mediante la difusión de información sobre las modificaciones organizacionales y de medidas que estimularan la participación de los funcionarios en las reformas. Se buscó también el apoyo de la sociedad a través de actividades de difusión del papel de AFIP, programas de educación tributaria en las escuelas y cambio de imagen de la entidad.

Contexto metodológico.

En el momento de la preparación del proyecto la metodología de evaluación de proyectos que se utilizaba no requería la definición de los objetivos de desarrollo, efectos e impactos ni los productos o los indicadores para medir todos estos aspectos del proyecto en los mismos términos que hoy. Ya bien avanzada la ejecución de éste, se fueron agregando los productos por componente y los indicadores para medirlos se afinaron en el proceso de "retrofitting". Por tanto, al momento de hacer la evaluación correspondiente en este Informe de terminación de proyecto se ha buscado la mayor aproximación posible entre estos conceptos de evaluación y los elementos que se definieron en el documento de proyecto (objetivos de componente y actividades básicamente).

## ■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

### ■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

#### ■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

- 1. a) Se han simplificado y actualizado la legislación y normas tributarias y aduaneras en general.
- 1. b) Disminuye, a partir del tercer año de ejecución, la deuda tributaria pendiente de cobro (cobranza coactiva).

#### Planificado

La formulación de los indicadores se ha realizado después de tres años de ejecución interpretando el contenido de los objetivos planteados en cada componente y las actividades programadas en cada uno de ellos. Estos son los indicadores para el componente 1:

- 1.a) Se han sistematizado y ordenado las principales normas tributarias y se han puesto al alcance de los contribuyentes.
- 1.b) Se reduce, al término del Programa, en un 20% el monto de la deuda pendiente al inicio del mismo.

#### Logrado



Al término del Programa la situación de los indicadores de producto es la siguiente:

- 1 a) Se ha realizado el relevamiento, selección, clasificación y ordenamiento de más de 20.000 normas tributarias (de diverso rango) y jurisprudencia en materia tributaria y aduanera.
- 1 b) La deuda pendiente o acumulada (stock) se ha reducido en un 46% al final del Programa.

### Análisis

Cumplimiento satisfactorio.

a) El Programa se propuso la simplificación, sistematización y reducción de la gran variedad de normas que regulan la materia tributaria y aduanera. Además de las Leyes y Decretos reglamentarios de cada tributo existen un elevado número de disposiciones de rango intermedio (Resoluciones de AFIP, DGI y DNA, Circulares y Notas externas a la AFIP) que se habían dictado para interpretar o encauzar el cumplimiento de aquella normas de rango superior. Estas Resoluciones habían proliferado tanto, a lo largo del tiempo, que su conocimiento e interpretación, la determinación de su vigencia, etc. resultaba una tarea compleja que dificultaba el cumplimiento de las obligaciones y, en todo caso, quedaban a merced de los profesionales tributarios generando así una carga tributaria adicional para los contribuyentes. Desde el principio, se trabajó en el relevamiento, selección y clasificación de este tipo de disposiciones y se decidió darles publicidad y facilitar su acceso a través de la página web de la AFIP. El trabajo se extendió al conjunto de normas tributarias de todo tipo y la jurisprudencia (más de 20.000 normas). Toda esta normativa se puede consultar en la página web de AFIP ([www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)) especialmente su Biblioteca Electrónica que se describe en la sección de identificación de productos. En los últimos dos años de ejecución, el Programa se orientó también a la preparación de proyectos de Ley y Decretos para actualizar y sistematizar las normas que regulan los principales impuestos del sistema tributario de Argentina.

b) La meta expresada en el indicador ha sido ampliamente cumplida al reducirse en un porcentaje que es el doble de la meta propuesta. Al comienzo del Programa la deuda acumulada pendiente de cobro era de 11.645 millones de pesos y, a octubre de 2005, la deuda pendiente era de 6.294 millones de pesos que representa el 5,3% de la recaudación total. (La deuda existente al comienzo del Programa representaba, en términos porcentuales, el 24% de la recaudación.

Hay que resaltar un aspecto más importante, si cabe, que el cumplimiento de la meta y es que el éxito se debe fundamentalmente a las mejoras introducidas en los procesos de cobranza. Entre tales mejoras se pueden citar las siguientes: la integración de los sistemas informáticos con el Poder Judicial para permitir la asignación instantánea de los expedientes al juzgado correspondiente eliminando los 60 ó 90 días que demoraba este proceso y permitiendo a los agentes fiscales la iniciación de las actuaciones dentro de las 48 horas; las sentencias se producen, por término medio, en un mes frente a los nueve que se tardaban anteriormente. La congelación de cuentas bancarias se realiza en forma electrónica y sin costo, a través del Banco Central, en un plazo habitual de 2 días frente a varios meses que se tardaba anteriormente con lo cual se perdía el efecto de la medida cautelar que pudiera adoptarse.

Como instrumento para la gestión y cobranza de esta deuda se puso en marcha el Sistema de Radicación de Ejecuciones Fiscales (SIRAEF) que vincula en línea a todos los que intervienen en la etapa inicial del juicio de ejecución fiscal.

2. Los procesos de la administración tributaria y aduanera se han simplificado y racionalizado para mejorar el control y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y del comercio.

### Planificado

La formulación de los indicadores se ha realizado después de tres años de ejecución interpretando el contenido de los objetivos planteados en cada componente y las actividades programadas en cada uno de ellos. Estos son los indicadores para el componente 2:

- 2.1 Las acciones por incumplimiento de presentación de declaraciones juradas (DDJJ) de los contribuyentes del Sistema DOSMIL se inician dentro de las 24 horas del vencimiento del plazo para presentarlas.
- 2.2 Se reduce (en 50% al menos) el porcentaje de DDJJ no presentadas dentro del plazo establecido para los contribuyentes del Sistema Dosmil.
- 2.3 Sustitución de las DDJJ en papel por formatos electrónicos.
- 2.4 Reducción del costo de recaudación a estándares internacionales (<2%).
- 2.5 Aumento de la recaudación por encima del crecimiento del PIB.
- 2.6 Utilización del sistema MARIA en todas las aduanas.



## Logrado

Se pueden considerar cumplidas la totalidad de las metas planificadas:

- 2.1 Las acciones dirigidas a los contribuyentes incumplidores se inician antes de las 24 horas. Las deudas de menor cuantía se requieren o intiman en un plazo mayor que no supera el mes.
- 2.2 Se ha reducido en más del 50% el porcentaje de contribuyentes que no presentan sus DDJJ dentro de plazo y también el de los que no pagan las deudas derivadas de las DDJJ en plazo.
- 2.3 Los contribuyentes no presentan DDJJ en papel: el 74% se presenta en formato electrónico y el 26% a través de internet.
- 2.4 El costo de la recaudación se ha reducido a 1.9% de la recaudación de AFIP.
- 2.5 La recaudación aumentó en un porcentaje superior al del incremento del PIB.
- 2.6 El sistema MARIA se utiliza en todas las Aduanas.

## Análisis

Cumplimiento satisfactorio.

1. Administración tributaria. Los recursos de consultoría y tecnológicos se han orientado a la sistematización del proceso completo de recaudación de los impuestos a cargo de la Dirección General Impositiva (DGI) y de las cuotas previsionales (Sistema OSIRIS).

a) Estas mejoras en el proceso de recaudación han permitido tanto la simplificación del proceso empleado con anterioridad como la reducción del costo total de la recaudación. Como consecuencia de la sustitución del sistema IBM-Banelco y la reducción de otros gastos pagados a las entidades bancarias los costos promedios anuales se redujeron un 52,2% ya desde 1998. El ahorro bruto, producido con estas medidas, a partir del año 1998 se estiman en unos US\$800 millones que, comparados con el costo total del Programa, daría una altísima tasa de retorno.

b) El costo de la recaudación, medido como porcentaje de la relación entre recaudación (R) y costo de AFIP (C) o  $(C/R \times 100)$ , disminuyó de casi 3% al comienzo del Programa a menos del 1,9% al término del mismo. El costo directo de recaudación (pagos a la red bancaria) se redujo a la mitad a partir de 1998 como consecuencia de la implantación del sistema OSIRIS, desarrollado por AFIP, en sustitución del sistema de la red IBM-Banelco que se venía utilizando hasta entonces.

c) Se valora muy positivamente el esfuerzo realizado para estimular la presentación telemática de las DDJJ a partir de la migración del Sistema DOSMIL (de gestión de contribuyentes) a entorno Web. Estos cambios han permitido la práctica eliminación del soporte papel en la presentación de las DDJJ. Alrededor del 75% de las DDJJ se presentan en soporte magnético y del 24% a través de internet. En 2004, el proceso de reempadronamiento de 1,2 millones de contribuyentes unos 500.000 monotributistas cumplieron el trámite por internet.

2. Administración aduanera. En el área de Aduanas el avance principal también se concreta en los desarrollos del sistema informático MARIA (SIM) y su implantación e interconexión entre todas las Aduanas lo que ha contribuido a mejorar los controles sobre las operaciones de tránsito y otras operaciones aduaneras que se realizan entre dos o más oficinas o jurisdicciones. En la Administración aduanera, hay que señalar que la revisión y modificación de los procedimientos, en general, se ha orientado más a aumentar los controles que a facilitar o simplificar los trámites de los usuarios del comercio exterior. (Es una decisión de política aduanera y no se expone como un juicio de valor).

- 3. Se ha instalado la infraestructura tecnológica adecuada para asegurar las comunicaciones de la entidad, el acceso de los contribuyentes y la integración de los sistemas y bases de datos de AFIP con un nivel elevado de eficiencia y seguridad.

## Planificado

La formulación de los indicadores se ha realizado después de tres años de ejecución interpretando el contenido de los objetivos planteados en cada componente y las actividades programadas en cada uno de ellos. Estos son los indicadores para el componente 3:

- 3.1 Alto nivel de independencia estratégica en el uso y adquisición de tecnología.
- 3.2 Manejo de la mayor parte de las DDJJ en forma electrónica o internet.
- 3.3 Incorporación de sistemas de seguridad física ("sala cofre") para el Centro de cómputo.



## 3.4 Instalación de sistemas de control de acceso de usuarios a las bases de datos de AFIP.

### Logrado

Se han alcanzado las metas propuestas:

- 3.1 La incorporación exitosa a la entidad ("insourcing") de los servicios antes prestados por terceros que ha supuesto una notable reducción de costos para AFIP (red IBM-Banelco).
- 3.2 Los contribuyentes presentan todas sus DDJJ en forma electrónica o a través de internet.
- 3.3 Se ha construido y está operativo el conjunto de sistemas de seguridad física cuyo principal elemento es la "sala cofre" del Centro de Cómputo.
- 3.4 El sistema de seguridad física se complementa con sistemas de detección de intrusos y el sistema de autenticación de usuarios críticos.

### Análisis

Cumplimiento muy satisfactorio.

Es el componente que ha aportado la mayor cuota a la modernización de la AFIP tanto en lo que se refiere a los sistemas de gestión utilizados como a las comunicaciones que sirven a la entidad. Esta modernización, además de mejorar la gestión y reducir costos de administración, permitió la independencia tecnológica de la institución respecto de proveedores de equipamiento a los que se encontraba fuertemente ligada.

En poco más de una década, la AFIP ha pasado de un nivel de informatización muy pobre al uso extensivo de recursos informáticos. Para dar una idea del cambio, se puede señalar que, en 1990, la entonces Dirección General Impositiva contaba con un mainframe IBM donde se realizaban fundamentalmente procesos diferidos por lotes (batch) y escasamente dos docenas de computadoras personales. Una década después, emplea varios grandes servidores centrales, unos 300 servidores distribuidos, y alrededor de doce mil estaciones de trabajo basadas en computadores personales. Casi la totalidad de la información de declaraciones juradas y pagos presentada por los contribuyentes se recibe hoy en medios electrónicos. Al cierre de cada jornada de operaciones, es posible determinar el estado de cumplimiento de los contribuyentes y accionar en consecuencia. Por el lado del control del comercio exterior, todas las operaciones clave del comercio exterior se realizan en línea, con disponibilidad durante las 24 horas. En los últimos años, la AFIP se ha destacado por contar con recursos humanos de primera línea en diversas áreas de tecnología de información, que le han permitido sostener una posición reconocida de liderazgo tecnológico entre las instituciones estatales de la Argentina.

- 4. Se ha implementado un nuevo modelo de gerencia, una política de recursos humanos (selección, evaluación, promociones, remuneraciones, incentivos y beneficios) y un sistema para administrar dicha política; se ha capacitado a los funcionarios y empleados de la entidad y se han mejorado las relaciones de ésta con la sociedad.

### Planificado

La formulación de los indicadores se ha realizado después de tres años de ejecución interpretando el contenido de los objetivos planteados en cada componente y las actividades programadas en cada uno de ellos. Estos son los indicadores para el componente 4:

- 4.1 Desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos para el conjunto de la AFIP.
- 4.2 Desarrollo de una política de personal.
- 4.3 Negociación del Convenio Colectivo de AFIP.
- 4.4 Evaluación anual de todo el personal de la entidad.
- 4.5 El 50% del personal recibe capacitación cada año (1 actividad al menos).
- 4.6 Mejora la imagen y aceptación de AFIP en el país.

### Logrado

- 4.1 Se ha desarrollado e implementado un sistema de gestión de recursos humanos que cubre la totalidad de la entidad.
- 4.2 La AFIP puso en marcha un nuevo modelo de gerencia (Modelo de Gestión por Competencias) y ha revisado y actualizado la política de personal (selección, evaluación, promociones, remuneraciones,



incentivos y beneficios).

4.3 Se revisaron los Convenios Colectivos de la DGI y DGA y se continua trabajando en la unificación de ambos Convenios.

4.4 Se realizan dos clases de evaluaciones: una (histórica) para determinar las capacidades de los funcionarios en relación con los puestos o cargos a desempeñar. Además, se realiza anualmente la evaluación de desempeño.

4.5 Se han realizado actividades de capacitación para cubrir la meta. Para 2005 se ha programado 20 horas de capacitación por empleado.

4.6 La percepción de AFIP por la sociedad ha mejorado: en la actualidad está en torno a 7 puntos sobre 10 y mide la satisfacción con los servicios prestados por la entidad.

### Análisis

Cumplimiento razonablemente satisfactorio.

Desde la fase de diseño se tomó en cuenta la importancia de este componente y los efectos que tendrían sobre el éxito del resto de los componentes y sobre el resultado final de todo el Programa. Por eso se apuntó a instalar un nuevo modelo de gerencia, mejorar la preparación de los empleados y gerentes a través de programas de capacitación, mejorar los incentivos en función del desempeño, etc. El Programa propuso, como una de las actividades importantes en este componente, la de actualizar y concentrar en un solo Convenio Colectivo las dos normas laborales del Organismo. Reconociendo las dificultades para avanzar en este tema, las autoridades han elaborado una agenda de trabajo para lograr acuerdos parciales con las entidades sindicales que representan al personal y sin perder de vista la meta de la unificación de los Convenios en el futuro.

En la reciente reestructuración de AFIP se ha creado, como reconocimiento a la importancia de esta función, la Dirección de Evaluación y Desarrollo de Recursos Humanos dentro de la Subdirección General de Recursos Humanos.

- 5. Se ha fortalecido la capacidad de fiscalización (uso de fuentes externas de información, selección de contribuyentes, actividad fiscalizadora, aumento de los ajustes conformados).

### Planificado

La formulación de los indicadores se ha realizado después de tres años de ejecución interpretando el contenido de los objetivos planteados en cada componente y las actividades programadas en cada uno de ellos. Estos son los indicadores para el componente 5:

- 5.1 Al menos el 5% de las declaraciones de los contribuyentes sujetos a retención se verifican.
- 5.2 El rendimiento de las acciones de fiscalización se sitúa en torno al 3% de la recaudación total.
- 5.3 Se han implantado mecanismos que permitan a la Subdirección General supervisar y dar seguimiento a las acciones de fiscalización realizadas por las Regiones.
- 5.4 Se ha instalado la elaboración y ejecución del Plan Anual de Fiscalización.

### Logrado

Se pueden considerar cumplidas las metas:

- 5.1 A través del sistema de Fiscalización Masiva de Declaraciones (FMD) se revisan más de la mitad de las declaraciones de contribuyentes sujetos a retención.
- 5.2 El rendimiento efectivo de las actuaciones de fiscalización alcanza el 3,3% de la recaudación total.
- 5.3 Se ha implantado el Sistema de Seguimiento de la Fiscalización (SEFI) que permite tener información actualizada de las distintas fases del proceso de fiscalización, desde la selección del contribuyente hasta la finalización de inspecciones y constancia de resultados.
- 5.4 Esta institucionalizado el Plan Anual de Fiscalización.

### Análisis

Cumplimiento satisfactorio.

El porcentaje de rendimiento de la fiscalización (3,3%) está en línea con estándares internacionales entre el





2 y 3% de la recaudación total. La modernización de la infraestructura tecnológica permitió la regionalización de sistema BAFIS (Base de Datos de Fiscalización); al mismo tiempo, la integración de los distintos sistemas existentes en AFIP hizo posible la utilización oportuna de la información generada en los sistemas de gestión (Declaraciones Juradas de IVA y Ganancias) optimizando la capacidad de fiscalización de la entidad.

### ■ 2.1.1.2. Identificación de los productos logrados

- Biblioteca Electrónica de normas jurídicas: contiene más de 20.000 normas de carácter tributario y aduanero. Es accesible a través de internet.
- OSIRIS: Sistema de gestión desarrollado por AFIP con apoyo del Programa para la captura y procesamiento de las Declaraciones Juradas, el control y la conciliación de la recaudación. El nuevo producto significó, además de una mejora de la gestión, una importante reducción del costo de la recaudación.
- PADRON UNICO (de contribuyentes): Integró los numerosos padrones especiales que utilizaba AFIP y que dificultaban el seguimiento y control de los contribuyentes.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS Y TELECOMUNICACIONES (SGdeSyT). Se integraron en esta Subdirección General todas las Direcciones de informática que existían en cada una de las áreas funcionales (recaudación, aduanas, fiscalización). Permite programar y alcanzar mayores logros de modernización y de integración de los propios sistemas, armonizar la política informática de la institución y los sistemas de gestión tributaria y de Aduanas e impulsar el desarrollo tecnológico.
- SARHA: Sistema de gestión de recursos humanos que, a través de varios subsistemas, permite registrar en tiempo real las novedades de los empleados de AFIP, liquidar sus haberes, gestionar su capacitación, prestaciones médicas, etc.
- EDUCACION TRIBUTARIA: La AFIP ha desarrollado, con apoyo del Programa, un sistema de educación tributaria destinado tanto a los docentes como a los alumnos en los distintos niveles del sistema educativo. Se ha implementado a través de acuerdos con las Provincias como responsables de la educación en sus respectivas jurisdicciones.
- PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN: La institucionalización del Plan permitió dirigir, desde los niveles centrales de la AFIP, la fiscalización que realizan los órganos operativos regionales. A nivel central se definen los criterios orientadores del plan y los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Existen también mecanismos para el seguimiento de su ejecución.
- OTROS PRODUCTOS. Se pueden identificar otros productos logrados por el proyecto pero se han expuesto aquí los que se consideran que están más relacionados con la producción de efectos e impactos en la institución.

### ■ 2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

#### ■ 2.1.2.1. Objetivos de desarrollo



La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ha avanzado en el fortalecimiento de la administración tributaria y ha mejorado el control del comercio exterior a través del proceso de institucionalización de la entidad.

Aunque el proyecto no ha cuantificado los indicadores para este objetivo, se consideran como válidos los siguientes indicadores al finalizar el Programa:

1. Todos los servicios comunes de la entidad (normativa, recursos humanos, financieros, tecnología de la información, fiscalización) están integrados o, al menos, coordinados.
2. Procesamiento automatizado de las declaraciones juradas



- superior al 90% y control de cumplimiento.
- 3. Aumento de los canales o medios de atención a los contribuyentes.
- 4. Logro de independencia estratégica en el área de la tecnología de información.
- 5. Mejora la imagen institucional de la AFIP.

### 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

**A.** A continuación se presentan los indicadores de efectos y se comparan con los indicadores planeados:

#### PLANEADO

1. Todos los servicios comunes de la entidad (normativa, recursos humanos, financieros, tecnología de la información, fiscalización) están integrados o, al menos, coordinados.

#### LOGRADO

1. Todos los servicios comunes de AFIP están integrados. De especial importancia fue la integración de los servicios informáticos en una sola Subdirección General de Tecnología y Telecomunicaciones.

#### PLANEADO

2. Procesamiento automatizado de las declaraciones juradas superior al 90%.

#### LOGRADO

2. Prácticamente se ha eliminado la presentación de Declaraciones Juradas en papel. El 75% se presenta en soporte magnético y el 24% vía internet lo que permite su procesamiento en forma automatizada.

#### PLANEADO

3. Aumento de los canales o medios de atención a los contribuyentes.

#### LOGRADO

3. Se creó la Dirección General de Atención al contribuyente. Se han hecho inversiones importantes destinadas al "call center", se han renovado las comunicaciones telefónicas y se ha profundizado la atención a través de la "web" en la que hay registrados 350.000 usuarios para hacer transacciones tributarias con AFIP además de las consultas que están disponibles para cualquier persona en forma gratuita.

#### PLANEADO

4. Logro de independencia estratégica en el área de la tecnología de información.

#### LOGRADO

4. Con el apoyo del Programa, la AFIP ha pasado de un nivel de informatización primario al uso extensivo de recursos tecnológicos tanto en el procesamiento de la información como en las comunicaciones de la entidad. Este proceso se ha desarrollado con una política que ha permitido la independencia respecto de proveedores de tecnología.

#### PLANEADO

5. Mejora de la imagen corporativa en la AFIP.

#### LOGRADO

5. Mejoró la imagen corporativa de AFIP. A finales del año 2001, se conocieron las conclusiones del estudio realizado sobre la imagen de la DGI que tenían los contribuyentes del sistema Dosmil y sus asesores fiscales. La población encuestada se manifestó sobre las siguientes variables: atención recibida, servicios ofrecidos e imagen del control fiscal. Los resultados obtenidos se resumen en el cuadro siguiente.

#### Imagen de la DGI (2001)

Concepto		Buena	Regular	Mala	Otras
Atención recibida	11%	44%	30%	15%	
Imagen de los servicios	10%	40%	34%	16%	
Imagen del control fiscal ejercido	5%	50%	28%	17%	

La conclusión es que la imagen que tenían los contribuyentes o usuarios era negativa: tres de cada cuatro contribuyentes estaban descontentos con la atención recibida y con el funcionamiento de los servicios.





En 2005, la imagen había mejorado ante la opinión pública: para 7 de cada 10 entrevistados la atención recibida era positiva y ligeramente mejor en los servicios centrales que en las dependencias regionales y Agencias; se estimó que el 80% de las llamadas telefónicas eran atendidas y que se resolvía el 80% de los reclamos en el ámbito de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario del Servicio Aduanero sin necesidad de acudir a instancias superiores (administrativas o contenciosas).

### ■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

#### A. Producto 1: Biblioteca Electrónica de normas jurídicas tributarias y aduaneras.

Efecto intermedio: La Biblioteca Electrónica ha puesto a disposición del contribuyente y de los profesionales el conjunto ordenado de las principales normas tributarias y aduaneras.

Impacto inicial: La compilación de más de 20.000 normas de diferente rango facilita al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias a través del conocimiento de la regulación y funcionamiento del sistema impositivo y de las obligaciones que derivan de éste. Al mismo tiempo, dado el elevado número de disposiciones, hace más patente la necesidad de profundizar la sistematización, racionalización y simplificación de dichas normas.

#### Producto 2: Desarrollo del sistema de recaudación OSIRIS.

Efecto intermedio: El sistema ha permitido un mejor control del cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes; mejora de la recaudación efectiva y de la conciliación de los datos de recaudación de la red bancaria con los ingresos efectivos en la Tesorería de la Nación; la posibilidad de distribuir, en forma inmediata, la recaudación a los destinatarios de la misma (Seguridad Social, Provincias, etc.).

Impacto inicial: Los costos directos de la recaudación se redujeron en un 52,2%, a partir del año 1998, como consecuencia directa de la implantación de OSIRIS en sustitución del sistema IBM-BANELCO (junto con la reducción de otros gastos pagados a las entidades bancarias).

#### Producto 3: Formación de un PADRON UNICO de contribuyentes que integra los numerosos padrones especiales existentes con anterioridad.

Efecto intermedio: Se utiliza un código único para identificar y registrar a los contribuyentes y se puede definir el vector o conjunto de obligaciones tributarias que afecta a cada uno de ellos.

Impacto inicial: Disminuye las oportunidades de evasión al aumentar la coordinación entre las diferentes unidades o agentes encargados del seguimiento y control de los contribuyentes al contar ahora con una visión global de las obligaciones de éstos y de su comportamiento.

#### Producto 4: Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones (SGdeSyT). Se integraron en esta Subdirección General todas las Direcciones de informática que existían en cada una de las áreas funcionales (recaudación, aduanas, fiscalización).

Efecto intermedio: La integración en la SGde SyT produjo varios efectos intermedios: Permitió programar y alcanzar mayores logros de modernización y de integración de los propios sistemas, armonizar la política informática de la institución y los sistemas de gestión tributaria y de Aduanas e impulsar el desarrollo tecnológico.

Impacto inicial: Aunque no son los únicos, se pueden resaltar dos diferentes impactos: Por una parte, la modernización de la administración tributaria y aduanera tanto en cuanto a los sistemas de gestión utilizados como a las comunicaciones que sirven a la entidad. Por otro, el logro de la independencia estratégica en el uso y adquisición de tecnología.

#### Producto 5: Sistema de Administración de Recursos Humanos de AFIP (SARHA).

Efecto intermedio: Se integran en un solo sistema los diferentes módulos que atienden los variados



aspectos de la gestión del personal de la institución (historial o legajo, haberes, formación, capacitación, desempeño, etc.)

**Impacto inicial:** Mejora la transparencia de la información y la relación entre el empleado y la AFIP ya que aquel puede conocer directamente todos los datos registrados en el sistema que se refieren a él mismo. El sistema contribuye a mejorar las decisiones de la gerencia en asuntos de personal.

**Producto 6:** Educación tributaria integrada en el sistema educativo. La AFIP asumió la responsabilidad de capacitar a los docentes en distintos aspectos vinculados a la Educación Tributaria. En este contexto, maestros de distintas provincias se han capacitado y se capacitan con el objeto de adquirir herramientas para educar en valores cívicos y desarrollar contenidos de formación ética y ciudadana vinculados con el sentido social de los impuestos y la revalorización de los espacios e instituciones públicas. La AFIP se compromete a entregar el material didáctico para todos los docentes que se capaciten.

**Efecto intermedio:** Se desarrolló el curso de "Educación Tributaria y Formación Ciudadana" que acredita puntaje y ofrece gratuitamente a los docentes talleres presenciales, módulos de trabajo para su perfeccionamiento, cuadernillos de actividades para los alumnos y un set de juegos didácticos ("Tribukit"). Se puso en marcha, a partir de 2004, un curso de Formador de Formadores, destinado a profesores del nivel terciario que están en condiciones de dictar cursos a docentes en ejercicio

**Impacto inicial:** A final del año 2003, se habían capacitado 6002 docentes y 185.000 alumnos. El impacto por Provincias depende del avance en la ejecución de los convenios firmados entre AFIP y las respectivas Secretarías de Educación (provinciales). En Buenos Aires, se habían capacitado 1179 docentes; en Misiones, 1056; en Córdoba, 1386; en Tucumán, 200; en Mendoza, 326; en Salta, 800, etc.

**Producto 7:** Plan Anual de Fiscalización. Es un instrumento para la planificación y ordenamiento de las actuaciones fiscalizadoras de la Administración Tributaria. Su elaboración debe hacerse por el nivel central de ésta, se aprueba por el responsable de la entidad y/o por el Gobierno y se ejecuta por los órganos territoriales con los que opera la Administración Tributaria en todo el país.

**Efecto intermedio:** Proporciona a la Subdirección General de Fiscalización un instrumento para el control de gestión que permite monitorear el cumplimiento del Plan Anual de Fiscalización y adoptar medidas correctoras en caso de incumplimientos.

**Impacto inicial:** Ha aumentado la eficacia (el rendimiento) de las acciones de fiscalización. El Plan Anual de Fiscalización es parte de los compromisos asumidos por la entidad ante el Gobierno (Acuerdo Jefatura de Gabinete de Ministros y Plan de Gestión de AFIP).

### ■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

**A.** Considerando los productos (outputs) que fueron obtenidos los futuros efectos e impactos que se espera obtener son:-

**Producto 1:** Biblioteca Electrónica de normas jurídicas tributarias y aduaneras.

**Efecto futuro:** El trabajo realizado permitirá avanzar en el proceso de actualización y simplificación de las normas tributarias; continuar la preparación de proyectos de Ley y de Decretos para la revisión de las Leyes tributarias y la aprobación de Textos Ordenados de los impuestos.

**Impacto futuro:** La simplificación y racionalización de las normas tributarias permite (en el futuro) una administración más sencilla y eficiente del sistema impositivo de Argentina con un menor costo de administración y de cumplimiento lo que, en definitiva, será un factor importante en la reducción de la evasión y el fraude fiscal.

**Producto 2:** Desarrollo del sistema de recaudación OSIRIS.

**Efecto futuro:** Expansión del sistema OSIRIS a las Administraciones Tributarias de las Provincias y armonización de la información tributaria captada por éstas y la de la AFIP.



**Impacto futuro:** Intercambio de información entre las Administraciones Tributarias (nacional y provinciales) y eventual coordinación de actuaciones. Esto reducirá las oportunidades de evasión fiscal.

**Producto 3:** Formación de un PADRON UNICO de contribuyentes que integra los numerosos padrones especiales existentes con anterioridad.

**Efecto futuro:** Posibilidad de desarrollar e implantar la Cuenta Única Tributaria que reúne las obligaciones, deudas, cumplimientos y transacciones en general de cada contribuyente. Se implantará el uso generalizado del sistema de identificación de contribuyentes a través de la Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT).

**Impacto futuro:** Aumenta la integración institucional de los servicios de recaudación y fiscalización dentro de la AFIP; se incrementa también la sensación de presencia de la Administración Tributaria al efectuar un seguimiento inmediato del cumplimiento o incumplimiento de los contribuyentes y, con ello, la percepción de riesgo en caso de incumplimiento. Todo ello mejorará la imagen que los ciudadanos tienen de la entidad al ver que actúa de manera oportuna, en base a informaciones ciertas y demostrables.

**Producto 4:** Subdirección General de Tecnología y Comunicaciones. (Ver comentario en 2.1.2.2, producto 4).

**Efecto futuro:** Culminar el proceso de integración de todos los sistemas de AFIP destinados a la captura y explotación de información de carácter tributario.

**Impacto futuro:** La conexión en línea de todas las Agencias impositivas y las Aduanas facilita el cumplimiento tributario de los contribuyentes y permite cruzar información y fortalecer los controles por parte de la autoridad fiscal.

**Producto 5:** Sistema de Administración de Recursos Humanos de AFIP (SARHA).

**Efecto futuro:** Se utiliza el sistema como base e instrumento para el desarrollo de la política de personal.

**Impacto futuro:** Mejora el grado de satisfacción del personal y contribuye al logro de los objetivos de la entidad.

**Producto 6:** Educación tributaria integrada en el sistema educativo. (Ver 2.1.2.2 producto 6).

**Efecto futuro:** Desarrollar cursos de Educación Tributaria en los distintos Institutos de Formación Docente (IFD) del país de manera que formen parte de la oferta educativa que ofrece cada Ministerio de Educación Provincial. Hasta el momento, las provincias que participan de esta experiencia son Misiones y Formosa y se han incorporado, en 2005, las provincias de Jujuy y Mendoza. El avance y la sostenibilidad de este programa está asegurada ya que la AFIP asumió, desde el principio, la iniciativa y propiedad del mismo.

**Impacto futuro:** El impacto más importante será la creación y desarrollo de la conciencia tributaria y cívica en los niños y en su entorno familiar. Como consecuencia, disminuirá la propensión a evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias y mejorará la sanción social de las conductas ilícitas respecto al cumplimiento tributario.

**Producto 7:** Plan anual de Fiscalización. (Ver 2.1.2.2 producto 7).

**Efecto futuro:** Se integrará, dentro del Plan, la fiscalización de operaciones de comercio exterior lo que permitirá mejorar la eficiencia de la fiscalización a través de actuaciones conjuntas y/o coordinadas.

**Impacto futuro:** Mejora la eficacia y la eficiencia de los recursos destinados a fiscalización como consecuencia de la armonización de criterios y racionalización de las tareas a nivel nacional y del análisis de los datos proporcionados por las Unidades operativas de fiscalización. Este impacto se verá también reforzado por la actuación coordinada en la fiscalización impositiva y de los tributos y



operaciones de comercio exterior (Aduanas).

## ■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

**A.** Como se indica en 2.1.2 el objetivo del Programa era fortalecer la administración tributaria y el control del comercio exterior a través de la institucionalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Para conseguir este propósito se deberían dar las siguientes condiciones externas a la institución:

a) El apoyo político al Programa. Durante el diseño de la operación se consideró como requisito previo a su aprobación que se hubiera avanzado en la integración de la AFIP incorporando a la misma las Administraciones tributaria (DGI) y aduanera (ANA). Así se acordó, como condición previa al primer desembolso, al requerir "la vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia de creación de la AFIP" (cláusula 3.02(a)). Este apoyo ha sido también decisivo durante la ejecución del Programa que se ha resentido cuando las autoridades han apartado o rebajado su atención sobre el mismo. Se registra un período (2001-2003) en el que decae la atención al proyecto como consecuencia de la grave crisis política, social y económica del país y que dió lugar a una inestabilidad política que se tradujo en frecuentes cambios de autoridades y de dirección de la entidad. Sin embargo, la efectiva aplicación de la autarquía de la AFIP (creada por Decreto 1399/2001) permitió reanudar las acciones orientadas a la consecución del objetivo. Se impulsaron, con el respaldo del gobierno, las siguientes principales metas: la integración informática y el desarrollo de una política independiente en materia de tecnología de la información, el fortalecimiento del Plan Anual de Fiscalización, la expansión e integración de nuevos sistemas para la gestión tributaria y la fiscalización y la implantación de una política de recursos humanos basada en el desempeño.

El supuesto es válido ya que buena parte de las medidas de reforma se adoptan fuera del ámbito de la institución, por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo a través de Decretos o Resoluciones. En el período crítico mencionado, se produjo la aprobación del régimen de autarquía para la AFIP que sentó las bases para la toma de muchas decisiones que, hasta entonces, correspondían a autoridades externas especialmente en lo que se refiere a la disposición oportuna de recursos.

b) Gestión favorable del cambio institucional. El objetivo de "apoyo a la institucionalización de la AFIP" implicaba un cambio profundo en la manera de gestionar los tributos pero, sobre todo, en la forma de organizar las administraciones tributaria y aduanera que deberían integrarse en una sola entidad. El resultado de este proceso dependería, entre otros factores, de cómo se manejaran los cambios institucionales. La experiencia de procesos similares en otros países ofrecía algunas lecciones: (i) en primer lugar, se trataba de dos culturas corporativas muy diferentes: la tributaria y la aduanera; (ii) ambas administraciones tenían actividades propias que carecen de puntos de contacto y que, por tanto, no son fácilmente integrables; (iii) no obstante, era necesario encontrar la forma de coordinar estas actividades diferentes e integrar aquellas otras que eran comunes o compartidas por los miembros de la DGI y de la ANA.

Las dificultades de este proceso se señalaron como uno de los riesgos que podría enfrentar el Programa concretado en "la limitada capacidad institucional para absorber innovaciones gerenciales y tecnológicas y la resistencia a los cambios por parte del personal de la institución...". En consecuencia, se programaron actividades y se identificaron indicadores para prevenir tales riesgos y fortalecer la capacidad gerencial para dirigir el proceso de cambio. Se señalaron también varios supuestos: continuidad y sustentabilidad del proceso de reforma institucional; ausencia de resistencia al cambio y respuesta adecuada de los cuadros gerenciales a los requerimientos establecidos para el desarrollo del Programa.

c) Disponibilidad de recursos financieros oportunos y de consultoría calificados. Con la excepción del período 2000-2002, no hubo dificultades con los recursos financieros. Incluso, en el citado período, es muy probable que su disponibilidad oportuna tampoco hubiera significado un mayor avance en la ejecución ya que las circunstancias por las que atravesaba el país no permitían a sus autoridades trazar una línea clara de dirección para la AFIP. Respecto a la calidad de las consultorías, no hubo problemas y pudieron contratarse expertos de gran calidad en el área de tecnología de la información. No obstante, la inclusión de esta condición como supuesto para el logro de objetivos era acertada en el momento en que se diseñó y aprobó la operación.



## ■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

A. N/A

## ■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto

A. No se han observado efectos adversos sobre la población o el medio ambiente como consecuencia del proyecto.

## ■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

A. Al comienzo de la década de 1990, el país se planteó y el Banco apoyó la transición hacia una economía de mercado principalmente mediante préstamos sectoriales y asistencia técnica que impulsaban reformas y que reconocían la existencia de una fragilidad fiscal. Sin embargo, en la segunda mitad de aquella década, se produce una falta de decisión para continuar con las reformas pendientes y de conducción institucional con una estrategia única. En este contexto y en este segundo período, se diseña y aprueba el Programa de apoyo a la institucionalización de la AFIP. Los objetivos del Programa se pueden encajar en la estrategia del país dada la generalidad de ésta; lo mismo se puede decir respecto de la pertinencia o contribución del Programa con la estrategia del Banco en el país: encaja fácilmente en un pilar tan amplio como es "(i) profundizar la modernización del Estado".

Sin perjuicio de la generalidad de estas estrategias y de las metas de desarrollo del país, lo cierto es que la operación que se analiza respondió a un propósito concreto del Gobierno de Argentina: poner freno a "una larga tradición de incumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras en el país con un elevado costo fiscal (evasión) y asociado a graves hechos de corrupción". Como instrumento para lograr ese objetivo, el Gobierno decidió integrar en una sola entidad la DG Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas (ANA) y solicitó el apoyo del Banco para llevar a cabo el proceso.

El Programa contribuyó directamente a "fortalecer la administración tributaria y el control del comercio exterior" a través de la institucionalización de la AFIP. La AFIP está hoy en condiciones de procesar y administrar en línea millones de declaraciones de los contribuyentes, detectar inmediatamente el incumplimiento y poner en marcha acciones dentro de las 24 horas de producido tal incumplimiento, fiscalizar cientos de miles de contribuyentes y disponer de la información relativa a las mercancías destinadas al país mucho antes de su llegada a territorio nacional. En cuanto a la recaudación, se puede mencionar que, en 2005, se recaudaron \$ 119.279 millones de pesos que representan un aumento de 21,2% respecto al año 2004. La recaudación es ahora más del doble que en los años previos a la crisis.

Es cierto que la recaudación depende de otros factores distintos de las mejoras de gestión en la Administración Tributaria. Pero, si tomamos como referencia la recaudación total de los años 1997 y 1998, se observa que la recaudación del año 2004 fue exactamente el doble (98.285 millones) que el promedio de aquellos años (48.527 y 50.036 millones, respectivamente). Aceptando que el PBI actual y el de 1998 es similar en términos reales, habría que deducir de la recaudación de 2004 los efectos de los cambios en la política tributaria: lo recaudado en concepto de retenciones o derechos de exportación (10.272 millones) y el impuesto sobre créditos y débitos en cuenta corriente ("impuesto al cheque") que produjo un resultado de 7.682 millones y que no existían en aquellos años. Deducido este efecto, el incremento de la recaudación es superior al 60%, con aumentos del 48,5% en el IVA y del 136% en el impuesto a las ganancias.

## ■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

A. Efectivamente, los cambios que se produjeron en el contexto político, económico y social como consecuencia de la crisis de los años 2001 a 2003 fueron muchos y dramáticos. Sin embargo, no fué necesario adaptar el proyecto, salvo la disminución de sus actividades, ya que la orientación de



las metas y objetivos no sufrieron alteración.

## 2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

A. N/A

## 2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

A. N/A

## 2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en las secciones 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☒ Muy Efectivo (ME)

☐ Efectivo (E)

☐ Poco efectivo (PE)

☐ Inefectivo (I)

A. De acuerdo con lo expuesto al analizar los productos (2.1.1.) y los efectos e impactos del proyecto (2.1.2.) se estima que éste ha sido muy efectivo ya que logró los efectos esperados e impactos iniciales y tiene una probabilidad muy alta de mantener el flujo de beneficios y de lograr efectos e impactos futuros.

## 2.2. Análisis de la implementación

### 2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

#### 2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

1. Análisis de problemas

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

2. Estrategia de intervención

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

4. Identificación de productos (outputs) esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

6. Indicadores de productos (outputs) esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

8. Línea de base de productos (outputs) esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A





## 9. Supuestos de productos a efectos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

## 10. Plan de monitoreo

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

## 11. Plan de adquisiciones

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

## 12. Calendario de inversiones

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

### 2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

- A. En el momento del diseño de la operación, los instrumentos actuales de evaluación de proyectos estaban en sus primeros estadios en el Banco. Se analizaron correctamente los problemas, se estructuraron los componentes y se definieron los objetivos a alcanzar con las actividades programadas en cada componente. Se puede decir que aquellos objetivos descritos en el documento de proyecto eran, en cierto modo, los resultados o efectos esperados. Por otra parte, se identificó un conjunto de indicadores sobre la mejora esperada en la gestión tributaria y aduanera y se incluyeron en el Anexo III del informe de proyecto. Pero no se estableció la relación entre estos indicadores y aquellos efectos. O, inversamente, no se definieron indicadores para medir directamente los efectos ni se establecieron las líneas de base contra las que comparar los avances.

Dejando a salvo esta limitación no imputable al diseño de la operación, los factores del diseño que más influyeron en la posibilidad de medición del desempeño del proyecto fueron:

1. (Positivo) Buen análisis de los problemas de la entidad beneficiaria.
2. (Negativo) Falta de Indicadores de efectos (outcomes) y de productos esperados.
3. (Negativo) No se contó con información de partida (línea de base) confiable sobre los productos (outputs) y efectos esperados.

### 2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

- A. Las medidas adoptadas para mejorar la medición del desempeño del proyecto consistieron en:
1. Incluir en el ISDP un conjunto de indicadores por cada uno de los componentes de aquel cuando ya se había superado la mitad de la ejecución.
  2. Realizar dos evaluaciones generales, una en el año 2002 y otra en 2004. En ambos casos, la ausencia de indicadores relacionados con los productos y efectos y las deficiencias de los valores de referencia (iniciales) dificultó el análisis dinámico de la ejecución del proyecto.

La lección aprendida sería que las deficiencias en la fijación de los valores de referencia y en los indicadores limitan mucho las posibilidades de medir el desempeño del proyecto. Y, no menos importante, que las medidas que se adopten para mejorar la medición del desempeño deben ser formalmente acordadas con el Organismo Ejecutor.

### 2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)

- A. En la etapa de diseño y con el fin de mejorar la medición del desempeño de futuros proyectos, se recomienda, entre otras, las siguientes medidas:
1. Definir claramente y acordar con el Ejecutor los productos y efectos esperados del proyecto junto con los indicadores para medir el avance en el logro de los productos y efectos. Sin esta definición, los efectos y productos pueden quedar diluados o resultar de difícil identificación, especialmente en proyectos de carácter institucional.
  2. Contar con información suficiente para establecer una línea de base en relación con los productos y efectos que se esperan obtener en sucesivas etapas de la ejecución del proyecto hasta su finalización.



El acuerdo con el Ejecutor sobre los productos y efectos esperados debe alcanzarse, a más tardar, durante la misión de análisis del proyecto. La información necesaria para establecer la "línea de base" de los productos y efectos debe ser parte del informe inicial de manera que constituya una condición previa para el primer desembolso. Esta información debería ser evaluada conjuntamente por el Equipo de Proyecto y la Representación.

3. Asignar responsables de la obtención de la información de los indicadores. Podría utilizarse una metodología similar a la del PCR.

## 2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto

Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección de información de línea de base de efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
Recolección de información de línea de base de productos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

## 2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

- A. El análisis de los factores críticos para medir el desempeño durante la implementación se ve afectado igualmente por el hecho de que esta metodología de análisis no estaba vigente en el momento en que se diseñó y preparó la operación. Con todo, se puede decir que, entre los factores analizados en el punto anterior, los que más influyeron en la medición de desempeño del proyecto fueron:
1. La insuficiencia de los "procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos" ya que estuvieron limitados a los informes semestrales de ejecución que se centraban en la ejecución financiera y en los avances de las actividades por componente.
  2. La "recolección de información de línea de base de efectos". No estaban claramente definidos los efectos ni su línea de base y no hubo recolección de información al respecto.

## 2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

- A. Con el fin de obtener la información necesaria para medir el desempeño del proyecto, se tomaron las siguientes medidas:
1. En la revisión anual, a finales del año 2000, se recabó la información sobre los indicadores de desempeño (de la AFIP) que se habían establecido en el Anexo III del Anexo A del contrato.
  2. A partir de entonces, los frecuentes cambios de autoridades de la AFIP y en la Unidad Ejecutora redujeron el nivel, la calidad y la oportunidad de la información sobre el proyecto. Cuando se alcanzó la estabilidad en la dirección de éste se llevó a cabo una evaluación intermedia, en la segunda mitad del año 2002, con el fin de determinar cual era la situación de cada uno de los componentes del proyecto y de los productos. Esta evaluación permitió establecer que se habían





alcanzado la mayor parte de los efectos esperados y también los aspectos que podían ser mejorados o completados.

3. En el año 2004, se realizó una segunda evaluación que comparó la situación al término del proyecto con la encontrada dos años y se determinaron los gastos comprometidos y pendientes de ejecución para los cuales se concedió una prórroga especial de siete meses.

4. Se identificaron indicadores de desempeño que se incluyeron en el ISDP.

### ■ 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

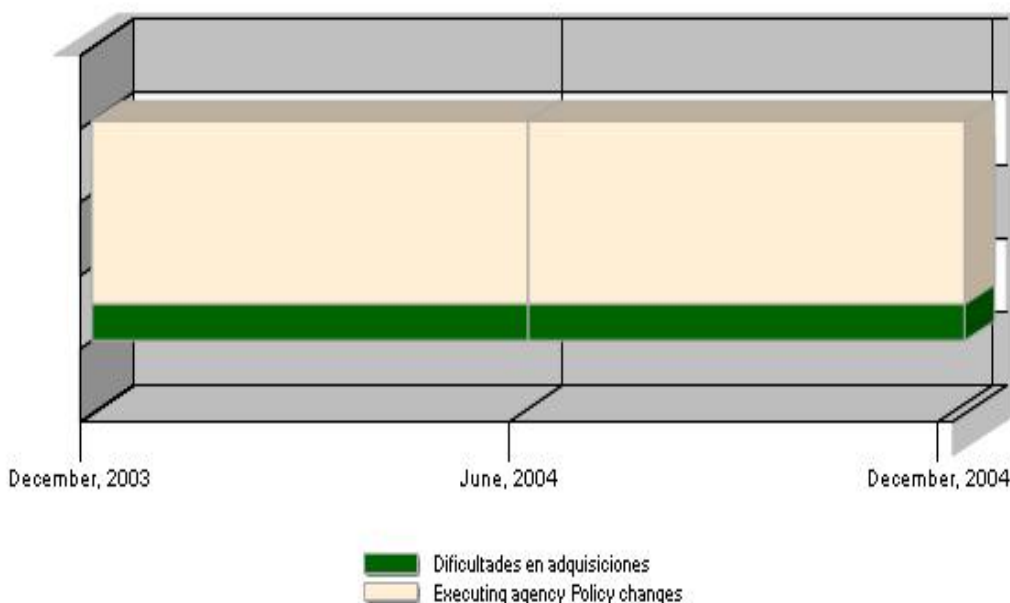
**A.** Entre las medidas alternativas que pueden contribuir a mejorar la evaluabilidad de la implementación de futuros proyectos se pueden recomendar las siguientes:

1. La inclusión, como obligación contractual, de procedimientos adecuados y mecanismos eficaces de recolección y análisis de información relacionada con los productos, efectos e impactos esperados. En el Reglamento Operativo se debería especificar claramente cómo debe ser esta información, quién es el responsable de proporcionarla y con qué frecuencia, qué consecuencias puede tener el incumplimiento de esta obligación, etc. En este aspecto, se debe ser también realista a la hora de evaluar la aplicabilidad de medidas por incumplimientos formales que no afectan necesariamente a los logros sustantivos del proyecto.

2. Modificar el enfoque tradicional de los informes (semestrales) de ejecución para que no sean sólo descriptivos sino más analíticos sobre los productos obtenidos y su contribución al logro de los efectos e impactos esperados, la contribución del proyecto en su conjunto al logro de metas u objetivos de desarrollo sectoriales o nacionales según corresponda a la naturaleza del proyecto.

### ■ 2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

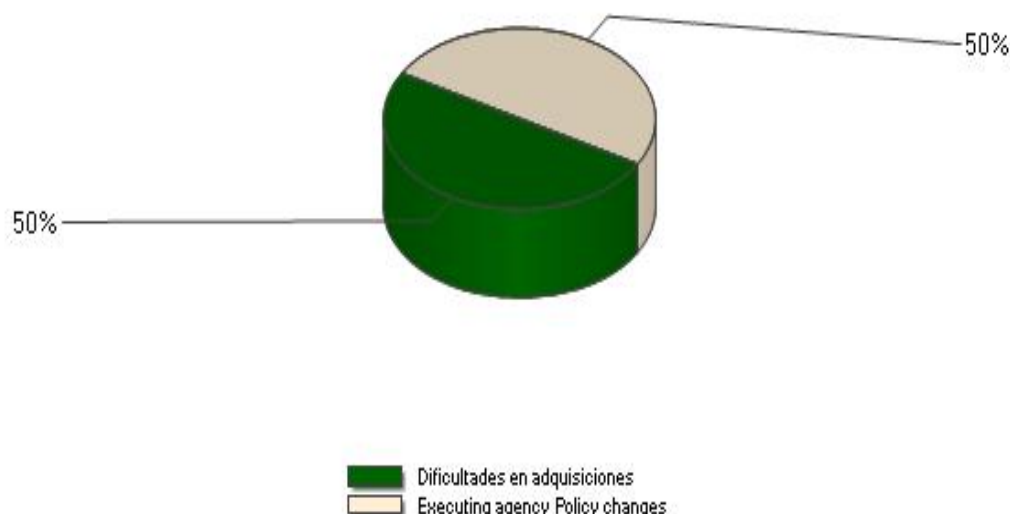
Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP



Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto



Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto

### ■ ■ 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

#### ■ ■ 2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

- A.** El sistema de seguimiento de proyectos (ISDP) recogió como factores críticos para el éxito del proyecto las dificultades en adquisiciones y los cambios políticos y en la dirección de AFIP. Esta información se proveyó únicamente durante el período en que el proyecto fue calificado como "insatisfactorio" en el año 2004. A continuación se explica brevemente el impacto de estos factores que afectaron negativamente a la ejecución de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos, en términos de cantidad, calidad u oportunidad fueron los siguientes:
1. Los cambios en la dirección de AFIP y del proyecto como consecuencia de los cambios de gobierno y de la crisis. Si bien la mayoría de la línea gerencial de la institución se mantuvo en sus puestos, la llegada de nuevas autoridades a la dirección de aquella y de la Unidad Ejecutora produjo una cierta paralización a la espera de señales y directrices que no terminaban de producirse. Esta situación retrasó unos tres años la ejecución del proyecto y la producción de los resultados y efectos aunque no puede decirse que se redujera ni su cantidad ni la calidad de los mismos. Afectó a la oportunidad de la ejecución.
  2. Antes de la referida etapa de cambios, se habían producido restricciones presupuestarias (mayo de 2000) que limitaron la disponibilidad de recursos y que cortaron el alto nivel de ejecución mantenido hasta entonces. Esta restricción financiera coincidió con el primer relevo en la dirección de la AFIP. Sin embargo, las caídas posteriores en los niveles de desembolsos obedecieron a la inestabilidad institucional en la dirección del proyecto.
  3. Complejidad y elevado número de licitaciones para la adquisición de bienes. La entidad carecía de capacidad para la preparación de la documentación licitatoria conforme a los procedimientos del Banco y de análisis de las ofertas. La Unidad Ejecutora ofreció un apoyo importante en esta materia y, además, se contrató al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para efectuar las contrataciones de consultores y compra de equipos. A pesar de eso, se produjeron demoras que afectaron a la oportunidad de obtención de los productos.



### ■ 2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

- A.** Los principales factores que afectaron positivamente a la ejecución de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos, en términos de cantidad, calidad u oportunidad fueron los siguientes:
1. El alto grado de compromiso y de apropiación del proyecto por parte de la institución participando activamente en la preparación y diseño de la operación y después durante los tres primeros años de la ejecución. Esta actitud se manifestaba en la estrecha participación de los Subdirectores como responsables de cada componente relacionado con su área de competencia, coordinando las acciones, definiendo actividades y líneas de actuación y requerimientos. A partir del año 2001, la relación de la institución con los equipos de dirección del proyecto fue menos directa en el desarrollo de actividades y el proyecto fue visto, sobre todo, como proveedor de recursos de consultoría y equipamiento.
  2. La concesión del régimen de autarquía a la AFIP. La disponibilidad oportuna de recursos financieros de contraparte es esencial para la ejecución del proyecto. Algunos efectos no se sintieron hasta que se superó la inestabilidad en la dirección de la entidad y se reorientó el proyecto lo que permitió acompañar, de manera eficaz, el ambicioso plan de inversiones aprobado por AFIP y por el Banco a partir de 2003.
  3. A mediados del año 2002, la nueva política de la entidad sobre la utilización de los recursos del préstamo y la disponibilidad de recursos propios como consecuencia de la autonomía financiera de la AFIP, permitió la incorporación a la planta de la institución de 140 consultores que estaban siendo financiados por el proyecto. Esta acción, largamente reclamada por el Banco, contribuyó notablemente a la continuidad de las tareas, sin utilizar recursos del préstamo, y a la sostenibilidad de los productos y de los efectos ya alcanzados por el proyecto.

### ■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.** En cuanto al logro de los efectos del proyecto, los principales factores que le afectaron en forma negativa fueron:
1. El mantenimiento de una estructura organizativa en la AFIP que no contribuía al proceso de integración de las administraciones tributaria y aduanera ni a la institucionalización de AFIP como entidad integradora de las dos. En efecto, durante los primeros años del proyecto cada una de las áreas (recaudación, fiscalización, aduanas, etc.) mantuvieron su propia organización para retener como propios lo que deberían ser servicios comunes a toda la institución como la informática (equipos y programas o aplicativos) o el asesoramiento y producción normativa.
  2. Como consecuencia de lo anterior se observaba también un fraccionamiento de los sistemas y de la información que, en definitiva, afectaba a las posibilidades de mejora de la gestión tributaria y del control sobre el comercio exterior.
  3. Las designaciones de Directores de Aduanas, por diferentes motivos, no contribuyeron a que se avanzara en los cambios necesarios para mejorar la eficacia de los controles sobre las operaciones aduaneras de comercio exterior. Este factor se refiere a la tutela inicial que la DGI ejerció sobre Aduanas que se limitó a "mantener el orden" y a los posteriores nombramientos de Directores, no siempre con el acuerdo de la AFIP, que se propusieron llevar a cabo una política propia en escasa sintonía con los lineamientos del proyecto.

### ■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.** Los principales factores que afectaron positivamente al logro de los efectos del proyecto fueron:
1. La decisión de integrar, a partir de 2002, en una sola Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones todos los servicios de la AFIP relacionados con sistemas informáticos y de telecomunicaciones. Esto permitió implantar en la institución una política única en la materia y planificar la integración de los sistemas y de los equipos tanto funcional como físicamente; definir el equipamiento necesario para los diferentes órganos de la AFIP, el plan de instalación y de renovación de los equipos, etc. Fue un factor decisivo en el avance y posterior consolidación de la tecnología de la información logrado en AFIP y que la pone a la cabeza de las entidades del sector público. Debe entenderse que no se trata solamente de un cambio tecnológico sino que afectó a los procedimientos de la gestión tributaria (recaudación y fiscalización principalmente).
  2. La elaboración del Plan Estratégico de AFIP, también a partir de 2002. Además de ser una



herramienta útil en sí misma para el planeamiento de las actividades de la entidad en función de los objetivos y metas establecidos en el Plan, sirvió para el logro de los efectos del proyecto en la medida en que se incorporaron a los objetivos de la AFIP y se produjo una mayor apropiación de los mismos por los integrantes de la entidad.

## ■ ■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

### ■ ■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

- A. Con el fin de resolver los problemas derivados de los cambios (políticos) en la dirección de la entidad y de la Unidad Ejecutora se adoptaron, entre otras, las siguientes medidas:
1. Para resolver las demoras derivadas de las restricciones presupuestarias y de los cambios frecuentes de autoridades, el Ejecutor llevó a cabo una modificación de la estrategia del proyecto: utilizar los recursos del préstamo en el pago de compromisos asumidos sin asumir nuevas obligaciones en el área de consultoría, proponer al Banco un nuevo plan de inversiones para acometer el segundo gran salto tecnológico dirigido a ampliar y renovar el parque informático, las comunicaciones y protegerlos con los sistemas de seguridad más eficaces del mercado.
  2. El Banco propuso numerosas acciones dirigidas a mantener enfocado el objetivo del proyecto: apoyar la integración institucional y la mejora de la gestión en las áreas sustantivas (recaudación, fiscalización y aduanas). Así, se hicieron recomendaciones para fortalecer la estructura organizativa de AFIP, unificar los numerosos registros de contribuyentes en un Padrón Único, implantar la Cuenta Única Tributaria y un Sistema Integrado Tributario (SIT), revisar la función de fiscalización (Plan Anual de Fiscalización, centralización de los criterios y descentralización de la operación, integración de los diversos sistemas existentes en el área, etc.), mejorar la información y los controles aduaneros sobre los manifiestos de carga, las operaciones de tránsito y la valoración de mercancías, etc.. Las medidas propuestas trataban de contrarrestar los efectos negativos sobre los productos y efectos que se han expuesto en 2.2.3.1 y 2.2.3.3.
  3. Los retrasos producidos en la ejecución del proyecto llevaron al Ejecutor a solicitar al Banco una prórroga general de 24 meses que fue otorgada y posteriormente otra de 12 meses.
  4. Con recursos del PNUD se contrató un consultor experto en informática para verificar la calidad de los procesos licitatorios que sirvió de puente entre el Ejecutor y el Banco.

### ■ ■ 2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

- A. Las medidas mencionadas en el punto anterior (análisis de gestión) tuvieron resultados diversos en cuanto a efectividad:
1. Las recomendaciones del Banco fueron acordadas con AFIP y, en general, fueron bastante efectivas ya que se consiguió la elaboración de un Padrón Único de contribuyentes en lugar de los múltiples existentes previamente. Se implantó la elaboración y cumplimiento del Plan Anual de Fiscalización, el incremento de las fiscalizaciones generales y automatizadas y la construcción de la Cuenta Única Tributaria (CUT). En cambio, el organismo decidió no continuar con el objetivo de desarrollar un Sistema Integrado Tributario (SIT) y, como alternativa, optó por la integración y mejora de los sistemas ya existentes en la institución.
  2. La prórroga de 24 meses que extendió el plazo de desembolsos hasta el 19 de noviembre de 2003 fue efectiva sólo en parte ya que la AFIP sólo pudo implementar una parte del Plan de Acción que había presentado al Banco junto con la solicitud de prórroga. La autorización de la prórroga coincidió con un nuevo cambio (Administrador Federal y Director Ejecutivo) seguido de otro al cabo de cuatro meses. Como consecuencia, durante los primeros doce meses de prórroga no pudo ejecutarse el Plan de Acción. La única medida alternativa hubiera sido la cancelación de la operación pero políticamente no era posible la cancelación de préstamos en aquellas circunstancias de crisis. La siguiente prórroga permitió la ejecución casi completa del Plan de Inversiones.
  3. La contratación del PNUD como agencia de compras y contrataciones permitió inicialmente reducir los tiempos de contratación comparados con los procedimientos nacionales. A partir de 2002, la contratación de consultores por el PNUD quedó también sometida a los niveles de aprobación de contratos de consultoría establecidos por el nuevo gobierno con lo que desapareció la ventaja inicial.



## 2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto (IP)

Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☒ Satisfactorio (S)
 ☐ Insatisfactorio (I)
 ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**A.** Se considera que la implementación del proyecto fue satisfactoria. Cada Componente alcanzó los objetivos propuestos desde el comienzo como se ha indicado en secciones anteriores al analizar los productos y efectos alcanzados. La dirección demostró capacidad para adaptarse a los cambios políticos y económicos que vivió el país y, en conjunto, se alcanzaron resultados muy importantes para la entidad.

## 2.3. Análisis de Sostenibilidad

### 2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

#### 2.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Fortalecido / Mejorado	Si	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Planeación	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## ■ 2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

**A.** Partiendo de las áreas señaladas en el punto anterior como fortalecidas o mejoradas por el proyecto, se considera que los aportes que más han contribuido al fortalecimiento institucional u organizacional en el país son los siguientes:

Marco legal y regulatorio (1). Con recursos del programa se llevó a cabo una importante tarea de recopilación y ordenamiento de más de 20.000 normas tributarias y Jurisprudencia que se han organizado en una base de datos -Biblioteca Electrónica- y se han puesto a disposición del público en general a través de la página web de AFIP.

Coordinación interorganizacional (8). Durante la ejecución del proyecto se suscribieron Acuerdos con numerosas provincias para adaptar el sistema de recaudación desarrollado por el proyecto -OSIRIS- a las administraciones tributarias provinciales y para la utilización de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) con el fin de poder intercambiar la información fiscal entre la Administración Federal y las Provincias. También se han desarrollado programas de educación tributaria en coordinación con los Ministerios de Educación de las Jurisdicciones y se ha capacitado a miles de docentes y de alumnos.

Desarrollo de Recursos Humanos (9). El proyecto ha desarrollado el Sistema de Administración de Recursos Humanos de AFIP (SARHA) que permite una gestión integral del personal de la institución (antecedentes, formación, liquidación de haberes, carrera profesional, evaluaciones, etc.). Este sistema ha sido adaptado con éxito a otras entidades del sector público nacional.

## ■ 2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

**A.** En cuanto al fortalecimiento institucional/organizaciones del propio Organismo Ejecutor, se pueden señalar las siguientes contribuciones del proyecto:

Planeación (5). El proyecto ha contribuido, de forma importante, a mejorar la actividad de planificación de la entidad y a instalarla en áreas donde no existía previamente. Los principales Planes originados o apoyados por el proyecto son: (i) el Plan de inversiones y de mantenimiento/renovación del parque tecnológico de la AFIP; (ii) el Plan Anual de Fiscalización, como instrumento de orientación de las actividades del área y de aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles; (iii) Plan Estratégico de la AFIP que establece las prioridades a medio y largo plazo de la Organización identificando los factores clave para la mejora de la gestión tanto en el ámbito de la asistencia al contribuyente como en el de la lucha contra el fraude fiscal y la economía ilegal.

Antes del proyecto, la casi totalidad del presupuesto se destinaba a gastos corrientes lo cual no permitía ni elaborar un plan de inversiones y se atendían en la medida en que se presentaban las necesidades y se podía contar con los recursos. En el área de fiscalización, se empezó a hablar durante la ejecución del proyecto de Plan de Fiscalización que, en sus inicios, era el resultado de la actividad desarrollada por las regiones o de las metas fijadas por ellas para cada ejercicio. El origen material del Plan Estratégico de la AFIP está en el Decreto de Autarquía de AFIP que establece el compromiso de elaborar el Plan y acordarlo con el gobierno. Pero se puede afirmar también que el Plan ya se estaba elaborando con anterioridad y que es consecuencia de la mejora de la capacidad gerencial de la entidad a la que contribuyó el proyecto junto con otros factores.

Capacidad de sistemas de información (3.3). Si se compara la administración tributaria que había



al comenzar la ejecución del Programa con la actual, lo primero que destaca es el impresionante cambio en el uso de herramientas informáticas y la aplicación de procedimientos basados en la tecnología de la información. En poco más de una década se pasó, con el apoyo fundamental del proyecto, de un nivel de informatización muy pobre al uso intensivo de recursos informáticos, de un "mainframe" IBM y unas pocas computadoras al parque tecnológico más completo en una institución del sector público y probablemente del privado. La práctica totalidad de las declaraciones juradas y los pagos efectuados por los contribuyentes se procesa electrónicamente y es posible conocer, de forma inmediata, quiénes han cumplido sus obligaciones y quiénes no lo han hecho y reclamar a éstos la regularización de su situación.

Servicio al cliente (3.5). La entidad potenció esta orientación que facilita y estimula el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. En lo orgánico, se creó la Dirección de Atención al Contribuyente y se han implantado nuevos procedimientos y herramientas a su servicio (call center, mejora de las comunicaciones y de los servidores). Tan importante como este aspecto organizativo es la instalación, dentro de la entidad, de una nueva actitud de servicio. En la encuesta de opinión de 2001, el 74% de los encuestados opinó que la atención recibida era mala o regular; en 2005, siete de cada diez contribuyentes consideraba que la atención era positiva y ligeramente mejor en los servicios centrales que en los periféricos.

## ■ ■ 2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

Califique la contribución del proyecto al fortalecimiento institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

☐ Muy Relevante (MR)      ☒ Relevante (R)      ☐ Poco Relevante (PR)      ☐ Irrelevante (I)

A.

## ■ ■ 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

### ■ ■ 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto

A. Para asegurar la sostenibilidad de los efectos y futuros impactos que se esperan del proyecto se deberían mantener las siguientes acciones y productos por un período mínimo de cinco años:

Mantenimiento y actualización de la Biblioteca Electrónica ya que, de no hacerlo, en pocos años estará desactualizada y perderá la mayor parte de su valor como marco legal y normativo en materia tributaria.

Plan Anual de Fiscalización.

Plan de mantenimiento y renovación de la infraestructura tecnológica. La elaboración del plan de mantenimiento es compromiso contractual con el Banco y deberá atenderse también la sustitución de los equipos a medida que queden obsoletos o inoperantes.

Programa de Educación Tributaria. Las acciones de este Programa deberían mantenerse durante cinco años ya que sus efectos sólo se producen en el largo plazo y deberían tender a cubrir al menos una década.

### ■ ■ 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A





2. Marco legal y regulatorio	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Personal idóneo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

## ■ 2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

**A.** No se prevén, en el corto o medio plazo, causas internas o externas que puedan afectar negativamente a la sostenibilidad del proyecto. La política errática seguida respecto a Aduanas (desde el nombramiento de Directores a la gestión llevada a cabo por éstos) si bien retrasó la consecución de ciertos productos y efectos, no parece que, una vez alcanzados, los pueda poner en riesgo (en el supuesto de que se volviera a aquella política cambiante).

Se ha mencionado antes la creación de la Dirección de Evaluación y Desarrollo de Recursos Humanos, dentro de la estructura de AFIP, como señal evidente de la importancia que la institución reconoce al sostenimiento de este valor dentro del funcionamiento de la organización.

## ■ 2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

**A.** Se estima que los productos, efectos e impactos alcanzados con el proyecto serán sostenibles, entre otras causas, por las siguientes:

1. Se mantiene el apoyo de los directivos de la entidad a las líneas de acción y productos desarrollados con el proyecto.
2. La entidad dispone de recursos financieros suficientes para el mantenimiento de los servicios y productos puestos en marcha con el proyecto. La AFIP, a partir de su funcionamiento como ente autárquico, cuenta con los recursos suficientes para el desempeño de su actividad. La AFIP cuenta con amplias atribuciones y facultades para asignar recursos sin que éstos puedan ser afectados por ningún Poder del Estado así como para determinar su planta de personal lo que le da la flexibilidad necesaria para implementar políticas y planes estratégicos.
3. En los últimos años se ha consolidado el Plan Anual de Fiscalización y es parte de los Planes de Estrategia comprometidos con el gobierno y compartidos con la sociedad. La institución ha percibido las ventajas del PAF en términos de eficacia, eficiencia e imagen institucional. El rechazo inicial por parte de las Agencias y Regiones fue superado durante la ejecución del proyecto.

## ■ 2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

**A.** Las medidas adoptadas que se considera que contribuyeron más a la sostenibilidad del proyecto fueron las siguientes:





1. En el diseño del proyecto se destacó mucho la necesidad de desarrollar la capacidad gerencial y de los recursos humanos. El fortalecimiento de la capacidad gerencial y la implantación de un sistema de evaluación de desempeño unido a un mecanismo de incentivos que premia el desempeño del empleado fue decisivo para la instalación y mantenimiento de una estrategia de mejora de la gestión pública sostenida en el tiempo. Se desarrollaron programas para evaluar la capacidad potencial del personal, reforzar y formar a los empleados con mejores perfiles y ponerlos en cargos de responsabilidad. Este proceso se hizo conjuntamente con el estudio de los Puestos de Trabajo de todo el Organismo y de las competencias requeridas para su adecuado desempeño (Descripción de Puestos por Competencias). El régimen de autarquía permitió implantar un sistema de incentivos basado principalmente en los resultados obtenidos (Cuenta de jerarquización).

2. Durante la implementación del proyecto la AFIP logró la Autonomía de gestión que era una aspiración desde antes del inicio del Programa. Es esencial contar con recursos adecuados y en forma oportuna; esta autonomía debe ejercerse en el marco de una mayor responsabilidad y compromiso con el país y el gobierno. A esta idea responde la concesión del régimen de autarquía otorgado a la AFIP mediante el Decreto 1399/2001. Este régimen confiere al Organismo autonomía financiera, presupuestaria y de gestión (recursos humanos, materiales e informáticos). En el aspecto presupuestario, la AFIP dispone, a partir del 2002, de un presupuesto operativo cuyo principal recurso es el equivalente de hasta el 1,9% de la recaudación total de los gravámenes impositivos y recursos aduaneros. Este porcentaje fue establecido por la Ley de Presupuesto para el año 2005 y se mantiene para el 2006. La nueva cuota se ajusta más a las necesidades de la institución que la inicialmente prevista del 2.75% teniendo en cuenta el gran aumento de la recaudación y la reducción del costo de gestión.

3. También contribuye a mejorar la sostenibilidad del proyecto el Plan de Gestión Anual de la AFIP que debe ser aprobado por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este compromiso es contrapartida de la mayor autonomía otorgada a la entidad. El Plan de Gestión establece las prioridades a medio y largo plazo de la Organización lo que indudablemente contribuye también a la sostenibilidad de lo logrado con el proyecto. Además, el Plan es seguido trimestralmente por un Consejo Asesor que presentará al Gobierno un informe anual y que está integrado por los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras de Diputados y del Senado, un representante del Banco Central, el Secretario de Ingresos Públicos (Ministerio de Economía), el Director de la Administración Nacional de la Seg. Social (ANSES), un representante de las Provincias y dos expertos en materia tributaria o gestión pública.

## ■ 2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

**A.** También hubieran contribuido a mejorar la sostenibilidad del proyecto la adopción de las siguientes medidas durante el diseño de la operación o en su implementación:

1. Planear el proceso de integración durante el diseño o al comienzo de la implementación. En un proceso tan complejo como es la integración de dos entidades de fuerte corporativismo es imprescindible que exista un plan u hoja de ruta. Las medidas orientadas a la integración deben ser graduales pero cada una de ellas debe contemplar y ejecutarse tomando en cuenta el paso siguiente. En este sentido, es lógico que la estructura aprobada para la AFIP fuera el resultado de una negociación entre los impulsores de integrar las administraciones tributaria y aduanera y la resistencia de ambos organismos (DGI y ANA) y de sus direcciones a perder autonomía y poder. Esta estructura debería haberse reemplazado, en una fase posterior, por otra que reflejara la integración plena (o semiplena) alcanzada al final del proyecto.

## ■ 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

**A.** El Banco podría recomendar a la AFIP y/o al Gobierno las siguientes acciones con el fin de asegurar la sostenibilidad de los productos, efectos e impactos del proyecto:

1. Incluir, como parte del Plan Estratégico de AFIP, un sistema de seguimiento y de alerta para detectar fallos a través de un conjunto de indicadores de los productos y efectos identificados durante o al final del proyecto.

2. La adquisición de bienes y servicios que garanticen el mantenimiento de la seguridad de los



datos de los contribuyentes administrados por AFIP.

3. Impulsar las acciones necesarias que permitan asegurar el respaldo de los gremios representativos de los empleados de la AFIP (DGI y Aduanas).

## 2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto (S)

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☒ Muy Probable (MP) ☐ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

**A.** Como se ha indicado en 2.3.2.2, la institución cuenta con todo el apoyo del gobierno nacional por su buen funcionamiento en términos de recaudación. Los crecimientos constantes de ésta y siempre por encima de los objetivos incluidos en el presupuesto de ingresos del país ha permitido que, durante los últimos años y por primera vez de forma continuada, las finanzas públicas estén presentando resultados positivos. Por otra parte, la entidad cuenta con recursos financieros "propios" suficientes en virtud del régimen de autarquía otorgado a AFIP en 2001. Estos recursos permitirán contar con los recursos humanos adecuados y mantener la alta calidad y rendimiento de las actuales infraestructuras tecnológicas.

## 2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

### 2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A



10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

## ■ 2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

- A.** La estructura, organización y funcionamiento de la Unidad Ejecutora fue adecuada. La responsabilidad de la ejecución recayó en el Administrador Federal que contaba con un Coordinador General y un Director Ejecutivo del que dependía la Unidad Ejecutora. Hasta mediados del año 2000 (primer relevo de autoridades de AFIP) esta estructura funcionó satisfactoriamente. Había una buena sincronización entre Organismo Ejecutor y Unidad Ejecutora, un alto grado de apropiación del proyecto y de participación en su ejecución a través del Comité de Coordinación en el que estaban, como responsables de cada uno de los Componentes, los Subdirectores Generales del área correspondiente y cargos afines. Todo esto se reflejó en un elevado nivel de ejecución bastante próximo al cronograma previsto inicialmente. Todos los requerimientos de contratación debían estar iniciados en los órganos de línea y respaldados por el responsable del Componente (generalmente un Subdirector General) y por el Director Ejecutivo.

## ■ 2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)

- A.** En un futuro proyecto (de naturaleza similar), la Unidad Ejecutora debería estar dirigida por un funcionario de la institución de un nivel adecuado. Esta medida aseguraría el vínculo entre la UE y el Organismo. El Director de la UE estaría apoyado por una estructura técnica que integrara al personal técnico de la UE y a los funcionarios de las áreas correspondientes de la entidad. Se considera que, de esta forma, se hubieran podido agilizar los procesos al evitarse actuaciones duplicadas en la entidad y en la UE.

## ■ 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor (DOE)

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

- A.** La calificación no puede ser de "muy satisfactorio" porque, como se ha comentado en otras secciones del Informe, no hubo continuidad en el buen desempeño del Ejecutor ni el logro de objetivos se alcanzó en período de ejecución próximo al previsto en el proyecto. Se otorgaron 36 meses de prórroga general y diez de prórroga especial.

## ■ 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

### ■ 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

- ☐ Si  
☒ No

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo :



Fecha de terminación :

### 3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

- ☐ Banco
- ☐ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado (U\$D)? : \$0.00

### 4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?

- ☐ Recursos de préstamo BID
- ☐ Recursos del prestatario
- ☐ Otras fuentes

A.

## 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post

A.

## 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

### 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales

- La apropiación ("ownership") del proyecto por parte de la AFIP es seguramente la principal lección y recomendación para proyectos futuros. La participación de la entidad en la etapa de preparación y diseño fue muy activa y comprometida; igualmente lo fue durante la mayor parte de la ejecución especialmente en los períodos de mayor actividad. Después de la ejecución, en lo que afecta a la sostenibilidad, las medidas ya adoptadas permiten asegurar una larga permanencia de los efectos e impactos alcanzados.
- Realismo del período de ejecución de un proyecto. Se deben tener en cuenta varios factores que inciden en el tiempo necesario para realizar las actividades y alcanzar los objetivos: (i) la extensión y complejidad de los procesos de licitación (protestas e impugnaciones); y (ii) el proceso de fortalecimiento o desarrollo que constituye el objetivo del proyecto (en este caso, la integración de las administraciones tributaria y aduanera requiere períodos generalmente largos para la adaptación de ambas instituciones, la acomodación de procedimientos, coordinación de acciones, etc.
- Contratación del PNUD como agencia ejecutora o de compras. La contratación del PNUD, cuando corresponda, debería materializarse en una relación contractual directa con el Ejecutor y no a través de un acuerdo marco o general con el país ya que, de esa forma, se sustrae a la supervisión del Ejecutor y Director Ejecutivo. Las ventajas institucionales de este Organismo deben analizarse en cada caso.
- Prórrogas: La concesión de prórrogas al plazo de desembolsos, además de cumplir con lo que establecen las normas del Manual de Administración de Operaciones, debería fijar algunas prevenciones, acordadas con el Ejecutor y Prestatario, para el caso en que no pueda cumplirse el Plan de Acción presentado con la solicitud de prórroga. Esto sería especialmente aplicable cuando



ya se han alcanzado prácticamente los objetivos del proyecto. Esta medida mejoraría el desempeño del proyecto y ahorraría costos innecesarios tanto para el país como para el Banco.

- Información sobre la "línea de base" o valores de referencia. Se deben definir, en el documento de proyecto, los mecanismos para la obtención y provisión de los datos sobre aquellos valores, la periodicidad y responsables de su entrega y la calidad de la información. Se debe requerir la información al comienzo de la ejecución (informe inicial, por ejemplo) y debería ser evaluada conjuntamente por el Equipo de Proyecto y la Representación.



# Memorando del Ejecutor

---

## ■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

---

### ■ ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

---

Memorando del Ejecutor

---





## Minutas del CRG

---

### ■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

---

Minutas del CRG

---





# Anexos

## ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
1.1 Legislación y cobranza	\$2,100	\$4,230	\$0	\$6,330	\$1,920	\$1,290	\$0	\$3,210	-8.57%	-69.5%		-49.29%
1.2 Procesos Adm. Tributaria	\$20,460	\$19,930	\$0	\$40,390	\$24,620	\$28,970	\$0	\$53,590	20.33%	45.36%		32.68%
1.3 Tecnología Informacin	\$20,320	\$18,250	\$0	\$38,570	\$32,870	\$22,860	\$0	\$55,730	61.76%	25.26%		44.49%
1.4 Desarrollo organizacional	\$22,880	\$29,480	\$0	\$52,360	\$6,940	\$20,070	\$0	\$27,010	-69.67%	-31.92%		-48.41%
1.5 Apoyo Fiscalización	\$10,200	\$13,040	\$0	\$23,240	\$7,110	\$1,040	\$0	\$8,150	-30.29%	-92.02%		-64.93%
2. Imprevistos	\$6,540	\$4,830	\$0	\$11,370	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%	-100%		-100%
3. Gastos administrativos	\$4,650	\$4,650	\$0	\$9,300	\$2,400	\$2,320	\$0	\$4,720	-48.39%	-50.11%		-49.25%
4. Comisiones e intereses	\$8,850	\$1,590	\$0	\$10,440	\$8,720	\$20,650	\$0	\$29,370	-1.47%	1198.74%		181.32%
	\$96,000	\$96,000	\$0	\$192,000	\$84,580	\$97,200	\$0	\$181,780	-11.9%	1.25%		-5.32%

## ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
1997	\$0	\$10	\$0	\$10	\$10	\$0	\$0	\$10	0%





1998	\$42,300	\$27,460	\$0	\$69,760	\$10,270	\$4,590	\$0	\$14,860	-78.7%
1999	\$29,460	\$41,280	\$0	\$70,740	\$32,920	\$16,010	\$0	\$48,930	-30.83%
2000	\$15,130	\$19,920	\$0	\$35,050	\$17,590	\$20,760	\$0	\$38,350	9.42%
2001	\$9,110	\$7,330	\$0	\$16,440	\$12,120	\$29,500	\$0	\$41,620	153.16%
2002	\$0	\$0	\$0	\$0	\$920	\$9,160	\$0	\$10,080	
2003	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4,220	\$6,820	\$0	\$11,040	
2004	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4,050	\$6,260	\$0	\$10,310	
2005	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,460	\$4,100	\$0	\$6,560	
	\$96,000	\$96,000	\$0	\$192,000	\$84,560	\$97,200	\$0	\$181,760	-5.33%

## ■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

### ■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

**A.** El personal a cargo de la ejecución del proyecto tenía suficiente experiencia por haber participado previamente en la ejecución de un proyecto del Banco Mundial. La Unidad Ejecutora diseñó un sistema integrado de contabilidad y gestión para el proyecto que fue desarrollado en forma tercerizada. El sistema ha facilitado la administración de los recursos y ha ofrecido la información requerida durante el período de ejecución (desembolsos, estados financieros, fondo rotatorio, balances, etc.).

Se verificó un alto compromiso de la gerencia, en particular durante los primeros años en los que la ejecución representó alrededor de US\$140 millones (más del 80% del total ejecutado). En los primeros cuatro años, se ejecutó el 87% del costo final del proyecto con lo que puede decirse que el nivel de eficiencia fue alto en ese período y que las diferencias (brecha) con el calendario de inversiones, considerado en su conjunto, fue reducida.

La capacidad del personal de la Unidad Ejecutora fue adecuada y su desempeño resultó satisfactorio. La Unidad Ejecutora tuvo que atender no solamente los requerimientos del Banco (procedimientos, información, etc.) sino los del PNUD y de la Auditoría, tanto interna como externa, y que no siempre fueron coincidentes. No se implementó un Manual de Procedimientos lo que, si bien al principio no se consideró necesario, pudo plantear algunas dificultades de aprendizaje por parte de las personas que se incorporaron a la Unidad Ejecutora posteriormente.

### ■ ■ 2. Sistema Contable y Control Interno

**A.** El sistema contable integrado, desarrollado conforme al diseño efectuado por la Unidad Ejecutora, proporcionó información financiera confiable y en forma oportuna durante la ejecución del proyecto. Indicadores: el Banco no rechazó ninguna solicitud de desembolso ni demoró la aprobación de informes semestrales por deficiencias en la información contable y financiera. Es cierto que el sistema no estuvo terminado al comenzar la ejecución y las primeras solicitudes de desembolso se presentaron en forma manual.

Los auditores externos (AGN) observaron que el sistema mostraba falencias, algunas de las cuales fueron oportunamente corregidas. En el punto siguiente sobre calidad de la información se comentan algunas de estas falencias.

El sistema de control interno se basaba en la separación de las funciones financieras, contables, contratación y pago. Las primeras estaban reservadas a la dirección de la UE y el resto estaban asignadas a la contadora, al responsable de compras y al de pagos respectivamente. No obstante,



esta segregación no estuvo reflejada en un Manual de Operaciones o Reglamento Operativo sino en instrucciones internas de la UE o de AFIP carentes de sistematización. Por ejemplo, el inicio del proceso de cualquier contratación requería la solicitud previa del Órgano de línea y su aprobación por el responsable del Componente (Subdirector General de área) y del Director Ejecutivo de la UE.

## ■ ■ 3. Calidad de la información financiera

### A. Los Informes de Fondo Rotatorio han sido presentados en tiempo y forma.

Se han producido, en distintos momentos de la vida del proyecto, errores de imputación entre fuentes de financiamiento, así como inconsistencias en la información financiera obligatoria incluida en los Estados Financieros. En ocasiones, se tuvieron que realizar pagos con recursos del préstamo aunque el compromiso de gasto se había realizado con cargo a recursos del aporte local. Esto ocurrió por falta de disponibilidad de recursos especialmente por las restricciones presupuestarias de 2000 y 2001. Lo contrario ocurrió, en los últimos años de ejecución, para restablecer el equilibrio en el "pari-passu" cuando la institución dispuso de recursos suficientes a partir de su autarquía financiera.

Estos hechos se han producido a lo largo de la ejecución y han figurado en la mayoría de los EFAs. También ha observado "fallas de exposición" y en algunos casos faltas de conciliación, de acuerdo a los informes respectivos de los auditores externos. Las fallas de exposición se han generado principalmente por la no aceptación del Plan de Cuentas aprobado por el Banco por parte de la Auditoría General de la Nación.

Los desembolsos del proyecto han sido presentados al Banco con dictamen de la firma auditora Ernst & Young, lo que avaló la confiabilidad de la información financiera de desembolsos recibida.

## ■ ■ 4. Estados Financieros Auditados

### A. Los EFAs recibidos, desde 1998 hasta 2004 inclusive, muestran dictamen con salvedades que el Banco consideró como "no significativas" y que se referían a los aspectos señalados de exposición, de imputación entre fuentes de financiamiento y de conciliación de las cifras de los diferentes reportes.

Los EFAs correspondientes a los años 2000 y 2004 se presentaron dentro del plazo establecido. El resto, se presentaron con unos meses de retraso.

## ■ ■ 5. Lecciones Aprendidas

### A. Resultó de suma importancia la alta participación del Organismo Ejecutor en la ejecución del proyecto lo que permitió establecer, desde el comienzo, un nivel destacado de "apropiación" del proyecto, facilitando la eficacia y eficiencia en el alcance de las metas y objetivos trazados.

El Banco podría haber tenido una actitud más proactiva junto al Ejecutor a fin de eliminar los motivos de las salvedades, aunque las considerase "no significativas", cuando fueron expuestas por la AGN en sus informes de auditoría de los estados financieros. De esa forma, se podrían haber resuelto algunas de las salvedades que han figurado en todos los informes hasta que se resolvieron en 2004.

## ■ ■ Anexo 2 – Último ISDP

Último ISDP

## ■ ■ Anexo 3 – Información del LMS



LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos (operaciones asignadas, eventos)

## ■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

---

Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

---



## ■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

---

PCR - Anexo Documental

---

