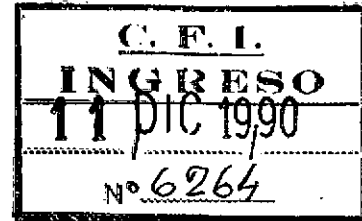


35012

A

Buenos Aires, 11 de diciembre de 1990.



Al Sr. Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ingeniero Juan José Ciácerá
S / D

Me dirijo a Ud. con referencia al estudio "Modernización de la Administración Pública Provincial" (Provincia del Neuquén) (Expediente 1233) que está desarrollando ese Consejo.

Al respecto y adjunto a la presente me complace remitirle el primer informe de avance, que con sus anexos da cumplimiento a las siguientes etapas del proyecto "Formación y Desarrollo de Recursos Humanos".

Etapas I: Programación y participación en actividades básicas iniciales (fecha de entrega del informe de avance 15 de diciembre de 1990, resta el segundo informe de avance que debe complementarse el 28 de febrero de 1991 según el cronograma).

Etapas II: Esquema metodológico conceptual (fecha de entrega de informe de avance 15 de diciembre de 1990).

Etapas III: Programación y organización de actividades (fecha de entrega de informe de avance 15 de diciembre de 1990).

Sin otro particular lo saludo atentamente.

O
N 311.1
626m
I

Lic. Norberto H. Góngora

N 311
6.211

Relac. con
N 311.1
626

U 13
331121

INFORME DE AVANCE

Estudio: Modernización de la Administración Pública Provincial
(Provincia del Neuquén)

Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos

De acuerdo al Plan de Tareas y al Cronograma acordado oportunamente durante el primer mes de trabajo se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Reuniones con el coordinador del programa

Lic. Carenzo a los efectos de puntualizar las características que debía asumir el desarrollo de este proyecto y su relación con el Proyecto "Plan de Modernización Administrativa".

Asimismo se procedió a brindar un informe verbal sobre las alternativas del primer viaje a la Provincia del Neuquén llevado a cabo entre el 21 y el 23 de noviembre ambos inclusive.

2. Reuniones con el consultor contratado para el desarrollo del proyecto

A los efectos de unificar criterios de diferenciación y complementación temática y de lograr acuerdos sobre las técnicas de abordaje.

3. Primer viaje a la Provincia del Neuquén

Como ya se manifestó se llevó a cabo entre el 21 y el 23 de noviembre durante el cual se mantuvieron las siguientes reuniones:

a) Entrevistas con la directora de Planificación Administrativa de la provincia (COPADE), Sra. Zulema Rousillon, a los efectos de programar las actividades durante la visita y recabar una primera opinión sobre las expectativas referidas al desarrollo del proyecto.

b) Con los coordinadores ministeriales a los efectos de comentar los objetivos del proyecto y las posibles dificultades que percibían estos actores en su implementación.
Asimismo se analizó la posibilidad de unificar en un solo equipo de relevadores las tareas emergentes de los proyectos "Formación y Desarrollo de Recursos Humanos" y "Plan de Modernización Administrativa".

c) Con el subsecretario de Planeamiento, Ing. Carlos Romero Oneto, donde se plantearon las características del Proyecto y la necesidad de determinar lo antes posible las unidades objeto de análisis.

d) Con el Cont. Vicente Moral (Ministerio de Economía de la Provincia) sobre las características del proyecto y su vinculación con el programa que está por desarrollar la Provincia con asistencia del Banco Mundial.

También sirvió esta entrevista para que este consultor se interiorizara de los contenidos y tareas previstas de este último programa.

e) Con las Lics. Lilibiana Felice y Marta Mantecón que serán las supervisoras de campo en la recopilación de la información que realicen los proyectos "Formación y Desarrollo de Recursos Humanos" y "Plan de Modernización Administrativa" a los efectos de visualizar por los problemas planteados.

f) Con el equipo de la Dirección de Planificación Administrativa y la Lic. Marta Mantecón y la Arq. Mariela Santoro a los efectos de determinar el alcance, la modalidad operativa y las dificultades que se prevén encuentran en el desarrollo de nuestro proyecto.

4) Presentación del "Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos".

A solicitud del Lic. Carenzo se elaboró un pequeño documento de presentación del Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos donde se plantean sus características generales y su vinculación con el Proyecto "Plan de Modernización Administrativa" y los que se desarrollen en la Provincia (PROMUN, Banco Mundial, etc.).

5) Segundo viaje a la Provincia del Neuquén.

Se realiza entre los días 10 y 12 de diciembre de 1990 con el Lic. Carenzo y el Lic. Tesoro a los efectos de coordinar la realización de los proyectos del CFI con los que lleva a cabo el PROMUN y los que desarrollará el Banco Mundial con la Provincia. También se ajustan con las autoridades del COPADE los aspectos de programación y organización del equipo de trabajo.

Se aprovecha para instruir a superiores, relevadores y personal de la Dirección de Planificación Administrativa en el marco teórico y en la caracterización de la información a relevar.

6) Elaboración del esquema metodológico-conceptual del proyecto.

El primer esquema metodológico-conceptual del proyecto se adjunta a la presente. Para su elaboración se realizaron las siguientes tareas:-

a) Búsqueda y sistematización bibliográfica.

b) Sistematización de las principales cuestiones que referidas a la problemática del desarrollo de los recursos humanos fueron detectadas en el prediagnóstico de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén que fue concluido en julio de 1989.

c) Análisis de factibilidad de una encuesta de capacitación.

d) Análisis de factibilidad de la recopilación de información para la determinación de un perfil del personal vinculado con la supervisión, administración y operación de los sistemas administrativos.

PROYECTO "FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS"

ESQUEMA METODOLOGICO-CONCEPTUAL

I) Organismo ejecutor y asistencia técnica.

El proyecto "Formación y Desarrollo de Recursos Humanos" está a cargo del COPADE, con la asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones (CFI).

II) Ambito de análisis.

a) El proyecto comprenderá la formulación de actividades de formación y desarrollo de los Recursos Humanos de la Administración Pública Provincial, incluyendo los diferentes niveles de personal que preste servicios en la administración pública (político, de conducción superior e intermedio, asesores, técnicos, profesionales, administrativos) en las áreas vinculadas con los sistemas administrativos.

b) En lo referido a la Organización del Sistema de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos el ámbito de análisis deberá ser acordado a la brevedad con las autoridades del COPADE, del CFI. En principio el ámbito será toda la Administración Pública.

III. Objetivos

Los objetivos del proyecto son los siguientes:

a) Fortalecer el desarrollo socio-institucional de las áreas de gobierno en general y de cada una de las unidades organizacionales en particular, de forma tal de que los objetivos y productos de los mismos sean claramente percibidos y comprometidos por todo el personal involucrado (de los diferentes niveles y categorías), apreciando cada agente cual es su contribución al logro de dichos objetivos y su consecuente responsabilidad (de conducción, técnica o administrativa, según los casos).

Al mismo tiempo deberá procurarse implementar un nivel participativo, amplio del personal, conforme las diferentes responsabilidades, en la formulación programática, ejecución y evaluación de las actividades competentes a la unidad respectiva.

b) Incrementar la capacidad técnico-operativa del personal que desarrolla tareas técnicas y administrativas que operan el funcionamiento de las unidades orgánicas, tanto en las actividades específicas de la unidad como las de carácter genérico de todas las reparticiones. Simultáneamente con lo anterior, se ampliarán y profundizarán los conocimientos teóricos y conceptuales que permitan enmarcar el accionar operativo y decisional, fundamentalmente a los niveles superiores de conducción, asesoramiento y técnicos superiores.

- Proyectos y subproyectos prioritarios (si así corresponde).

- . Objetivos
- . Fundamentación técnica (justificación)
- . Interrelación y articulación técnica
- . Factibilidad y viabilidad
- . Metodología
- . Subproyectos, etapas y fases
- . Productos y resultados esperados
- . Actividades y tareas, responsables, plazos
- . Recursos requeridos y costos
- . Pautas de financiamiento
- . Propuestas para la implementación piloto

IV. Las bases organizacionales del Sistema de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

Los lineamientos apuntarán a que el sistema tenga como competencia a toda la Administración Pública Provincial, con concepciones participativas y descentralizadoras en la faz operativa.

V. Productos

Los productos del proyecto serán los siguientes:

Un Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos para la modernización de los sistemas administrativos comunes a toda la Administración Pública Provincial.

El Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos estará basado fundamentalmente en:

- . las prioridades definidas por los funcionarios y autoridades provinciales.
- . en los resultados alcanzados por el proyecto "Plan de Modernización Administrativa" en consideraciones técnicas, metodológicas y operacionales que necesariamente condicionen los tiempos, las secuencias y los recursos a asignar.

Dicho plan proporcionará los siguientes elementos:

- . Concepciones básicas y objetivos del Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.
- . Programas de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

VI. Articulación con otros proyectos.

Este proyecto se articulará permanentemente con el proyecto "Plan de Modernización Administrativa" cuyos resultados serán en gran parte ínsito para el que nos ocupa.

Asimismo se coordinarán las actividades con otros proyectos que se desarrollen actualmente o en el futuro inmediato en la Provincia (PROMUN-BIRF, etc.).

VII. Metodología

VII.1. Con referencia al Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

En la presente fase, el proyecto se orienta a la generación y formulación sistemática de proyectos de formación y desarrollo de recursos humanos para los sistemas administrativos comunes a la Administración Provincial.

Para ello se ha considerado conveniente vincular a la formación y desarrollo de recursos humanos con la formulación de los proyectos que compondrán el Plan de Modernización Administrativa. Por esta circunstancia cada proyecto que se formule en el mencionado Plan deberá contener la especificación de las características de los recursos humanos que se ocuparán de su operación y de las acciones de capacitación necesaria para garantizar su correcto funcionamiento. En lo operacional este punto deberá ser coordinado a la inmediata brevedad con el Plan de Modernización Administrativo.

Por otro lado se deberá coordinar con el consultor encargado del proyecto mencionado el análisis y modificación de los instrumentos que rigen la política y administración de los recursos humanos de la Administración Pública Provincial: estatuto, escalafón, ley de remuneraciones, sistema de seguridad social, etc.

A los efectos de facilitar un acercamiento a dicha problemática hemos sistematizado las cuestiones que relacionadas con los recursos humanos fueron detectadas en el prediagnóstico de la Administración Pública. (Ver punto VIII).

Asimismo se analizará una muestra del perfil de los recursos humanos que actualmente operan los actuales sistemas administrativos a los efectos de que sirva de base al Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos para los sistemas administrativos. (Ver punto VIII.1).

La priorización de los proyectos deberá acordarse oportunamente con las autoridades provinciales.

VII.2. Con referencia al Sistema de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

Se tratará de establecer la situación actual de la capacitación en la Administración Pública Provincial. Para ello se actualizarán los datos que ya fueron recopilados en los trabajos realizados en los últimos tres años. (Ver punto VIII.2).

Paralelamente se recogerán las expectativas de los funcionarios provinciales acerca del Sistema de Formación y las recomendaciones emergentes del prediagnóstico de la Administración Pública.

Posteriormente teniendo en cuenta ambos antecedentes se presentarán las características del sistema de formación y desarrollo de recursos humanos.

VII.3. Tanto el Plan como el Sistema (enunciados en VII.1 y VII.2) deberán ser coordinados con los demás emprendimientos de modernización administrativa que están desarrollando en la Provincia (BIRF-BID, PROMUAN, Comisión Provincial de Informática, JICA, etc.).

Asimismo se deberá tener en cuenta en la elaboración del Plan las prioridades que se determinen en el Plan de Modernización de los sistemas administrativos que se desarrolla paralelamente a este trabajo.

VIII. Diseño Preliminar de los instrumentos de recolección

El diseño preliminar de los instrumentos de recolección sería el siguiente:

VIII.1. Perfil del personal vinculado con los sistemas administrativos de la Provincia.

Si se tiene en cuenta que las acciones de capacitación a programar tienen por objeto mejorar el desempeño del personal que se ocupará de dirigir y operar los sistemas administrativos que se desarrollen en la Provincia es lógico que se posea un perfil del personal que actualmente está vinculado con estas actividades en la Provincia.

De allí nuestra propuesta de realizar una muestra del personal mencionado. No debe confundirse con un censo donde se relevaría todo el personal sino que en esta oportunidad sólo habrá una aproximación relevando a aquellas unidades que se seleccionarán a los efectos de la recolección de información que se realizará en forma conjunta con el Proyecto "Plan de Modernización Administrativa".

La muestra para caracterizar a los R.H. que operan los sistemas administrativos debería tomarse por niveles (conducción, supervisión, operarios) y por sistemas y organismos.

La encuesta realizada a esta muestra representativa de los agentes de la administración pública provincial permitirá caracterizarlos según:

- Edades (población joven, adulta, cercana a jubilarse, etc.)
- Cantidad de mujeres y varones
- Años y tipo de experiencia de trabajo en la administración pública y/o en el sector privado.
- Tipo de tareas que realizan: gerenciales, técnicas, administrativas, etc.
- Formación recibida tanto en el sistema formal como fuera de él.
- Visión que tienen de los conocimientos y habilidades adquiridas a través de cursos, experiencia, etc. en función de la tarea que realizan.
- Actitud frente a cambios en los procesos de trabajo.
- Demandas de capacitación para enfrentar el cambio.

Estos diferentes aspectos podrían luego comenzar a cruzarse entre sí, por ejemplo: formación con tipo de tareas, actitud frente al cambio, demandas de capacitación, etc.

VIII. 1.1. Aspectos a considerar para caracterizar el perfil de los funcionarios que operan los sistemas.

1. Aspectos generales:

- Edad
- Sexo
- Organismo al que pertenece
- Cargo que ocupa
- Antigüedad en el cargo
- Antigüedad en la administración pública provincial
- Tipo de tareas que realiza en su lugar de trabajo
- Otras áreas de la administración pública en las que cumplió funciones
- Trabajos realizados en el sector privado.

2. Aspectos específicos:

- Estudios cursados al nivel del sistema educativo formal (secundario, universitario).
- Cursos de actualización y perfeccionamiento realizados en relación directa con la función.
- Otros cursos.
- Aprendizajes que realizó y que significaron un mayor aporte para la función que cumple.
- Mayores fortalezas, en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas, con respecto a la tarea que realiza.
- Demandas del puesto en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas que cubre actualmente y que considera no puede satisfacerlas.
- Tipos de cambio que realizaría en su tarea para hacerla más eficiente.
- Necesidades personales/profesionales para efectivizar esos cambios.

VIII. 1.2. Modelo posible de encuesta para caracterizar a los recursos humanos que operan los sistemas

- Información general

Nombre y apellido: (este ítem puede obviarse para asegurar la confidencialidad de la encuesta).

Edad:

Sexo:

Organismo en el que desempeña funciones actualmente:

.....

Cargo que ocupa:.....

Antigüedad en el cargo:.....

Antigüedad en la Administración Pública Provincial:.....

¿En qué otras áreas de la Administración Pública cumplió funciones?

.....

¿Ha trabajado en el sector privado? ¿En qué áreas?

.....

¿Qué tipo de tareas realiza en su lugar de trabajo actual, con mayor frecuencia? (tramitación de expedientes, análisis de información, etc.)

.....

Información específica:

Estudios cursados en el sistema educativo formal: (título obtenido).

Secundario:.....

Universitario:.....

¿Qué cursos de actualización y perfeccionamiento ha realizado que guarden relación directa con la función que cumple actualmente? (detallar nombre del curso, año en que lo realizó y quién lo organizó).

.....

Otros cursos realizados:

.....

¿Cuáles de los aprendizajes que realizó le significaron un mayor aporte para su desarrollo personal? ¿Y para la función que cumple?

.....

¿Cuáles considera son sus mayores fortalezas, en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas, con respecto a la tarea que realiza?

.....

¿Cuáles son los conocimientos, habilidades y destrezas que demanda la función que cumple actualmente y que Ud. considera no puede satisfacer?

.....

¿Qué modificaciones, cambios, realizaría en su tarea para hacerla más eficiente?

.....

¿Cuáles serían sus necesidades en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas para efectivizar esos cambios?

.....

Nota: Esta encuesta debería ser evaluada ante un grupo piloto y también por el equipo de trabajo provincial que la implementará.

VIII.2. Encuesta sobre capacitación:



Si bien en 1988 se realizó en la Provincia un estudio sobre las actividades de capacitación que se realizan en la Administración Pública Provincial, consideramos que los datos obtenidos deberían ser actualizados.

Esto no significaría un gran esfuerzo ya que la unidad de recolección serían aquellas dependencias que llevan a cabo acciones de formación interna o externa. Asimismo sería importante determinar si han existido acciones de capacitación y desarrollo de recursos humanos realizadas por entes privados o públicos no provinciales (v.g. Universidad, INAP, etc.).

El proyecto de encuesta que hemos elaborado que adjuntamos en anexos trata de recopilar:

- a) Información general sobre el organismo y la unidad de capacitación.
- b) Marco jurídico institucional de la unidad de capacitación.
- c) Recursos humanos asignados.
- d) Coordinación con otras áreas de capacitación de la administración pública provincial, nacional u organismos internacionales.
- e) Características del sistema de capacitación de la unidad:
 - . detección de necesidades
 - . técnica de capacitación
 - . personal docente
 - . selección
 - . normativa existente
 - . información
 - . infraestructura
 - . evaluación
 - . fortalezas y problemas

ENCUESTA SOBRE CAPACITACION

Información general

1. ¿Existen políticas explícitas sobre el organismo referidas al perfeccionamiento y capacitación del personal?
(si la respuesta es afirmativa, indique en hoja aparte cuáles son las políticas).
2. - Existen planes anuales de capacitación
- No hay ningún plan sistemático pero se hacen algunas actividades
3. Desde qué perspectiva se formulan las actividades de capacitación institucional, basada en un programa de reorganización administrativa.

Especializada, exclusivamente para formar especialistas en determinados temas.

Operativa, para el mejoramiento de las técnicas operativas.

Otros, indique cuál
4. ¿Con qué fondos de manejan para realizar las actividades de capacitación?

Propios, con fondos del presupuesto
Externos, con aportes de otros organismos
Mixtos, por acuerdos con universidades y otras instituciones
Otros, indique cuáles.....

Marco jurídico institucional

5. ¿Existe una unidad de capacitación en su sector?

Si la respuesta es afirmativa:
6. ¿Cuál es el nivel de la unidad?
Dirección General
Dirección
Departamento
Otros, indique cuál.....
7. ¿Cómo se denomina la unidad de la cual depende jerárquicamente?
.....
8. Existe alguna norma legal de creación y/o funcionamiento de la

unidad? (acompañe ejemplos de la misma).

Si

No

Recursos humanos

9. ¿Con qué dotación de personal cuenta su unidad?

Personal por jerarquía o categoría	Cantidad	Funciones	Nivel de instrucción
---------------------------------------	----------	-----------	----------------------

Coordinación

10. Existen mecanismos de coordinación con las unidades de capacitación de otros organismos provinciales, nacionales o internacionales
(si la respuesta es afirmativa, indicar cuáles son esos mecanismos)

.....

Características del sistema de capacitación

11. ¿Qué forma de detección de necesidades de capacitación se utiliza en su unidad?

Por encuesta

Por pedidos

Por decisión superior

Por observación de falencias en los servicios

Otros, indique cuál.....

12. ¿Cuáles son las técnicas de capacitación que más se utilizan?

Cursos

Seminarios

Conferencias

Mesas redondas

Rotación del personal

Otras

¿Cuáles?.....

13. El personal docente es:

Propio de la Administración

Contratado fuera de la Administración

De organismos técnicos nacionales

De universidades

Otros, ¿cuáles?.....

14. En el caso de que los docentes sean de la propia administración, se les paga horas cátedra?

Si

No

Se les incentiva con:

Horas compensadas

Facilitándoles el estudio y perfeccionamiento

Facilitándole libertad de horario para la preparación de las clases

Organizando seminarios de perfeccionamiento docente

Otros, cuáles?.....

15. Se utiliza algún método para la selección de participantes

Si

No

16. Si su respuesta es afirmativa, indique cuáles

.....
.....
.....

17. Dispone de algún reglamento de las actividades de capacitación.
Acompañe con un ejemplar.

Si

No

18. ¿Se lleva en su unidad algún legajo de capacitación que le permita informar en forma permanente el nivel de capacitación del personal que adquiere formación?

Si

No

19. Si su respuesta fue afirmativa indique el grado de utilización para:

Cobertura de nuevos puestos

Para determinar los traslados del personal

Para la calificación

Para planificar la carrera administrativa de los agentes

Para el asesoramiento de los directores y otros funcionarios

Para aconsejar los movimientos del personal

Otros, cuáles?.....

20. Si su respuesta fue negativa, la información no se lleva

Porque se considera que no es importante

Porque la información no es solicitada

Porque no se ha previsto

Otros, cuáles?.....

21. ¿Su unidad de capacitación dispone de aulas propias para la ac

tividad que desarrolla?

Si

No

22. En caso de ser afirmativa, ¿cuántas aulas disponen y qué capacidad tienen?

23. Si su unidad dispone de medios audiovisuales u otros elementos que faciliten el desarrollo de las clases indique cuáles

.....
.....

24. ¿Se evalúan los resultados de la capacitación impartida? ¿Cómo?

Durante el desarrollo de la actividad de capacitación (exámenes, trabajos, etc.).

Al finalizar la actividad (examen o trabajo final)

Del requerimiento de la capacitación en la realidad laboral de los participantes

Otros

25. Cuáles son los mecanismos utilizados para la evaluación y control de las actividades de capacitación?

.....
.....

26. ¿Cuáles son las mayores fortalezas que Ud. considera posee la unidad de capacitación?

.....
.....

27. ¿Podría citar los tres principales problemas que afectan el área de capacitación en su organismo?

.....
.....

28. ¿Cuáles serían las propuestas para solucionar los problemas citados en el punto anterior?

.....
.....

Nota muy importante

Adjuntar un listado de las actividades de capacitación realizadas durante los dos últimos años y las programadas para el año 1991.

IX. Principales cuestiones que afectan a los recursos humanos de Administración Pública Provincial.

En varios capítulos del Prediagnóstico de la Administración Pública Provincial se trata específicamente cuestiones vinculadas con los recursos humanos de la Administración Pública Provincial, por ello hemos considerado oportuno realizar un resumen de las mismas:

Previamente queríamos remarcar que según surge de los capítulos del trabajo mencionado que tratan la priorización de los problemas trabajados en los talleres con funcionarios del organismo de planificación provincial (COPADE) aquellos relacionados con los recursos humanos ocupan el lugar prioritario y dentro de ellos se destaca la falta de preparación del personal y la carencia de un plan de capacitación sistemática.

IX.1. Principales cuestiones que afectan en general a los recursos humanos.

Estatuto del personal civil de la Administración Pública de la Provincia de Neuquén.

El texto actual del Estatuto contempla la creación de ciertos órganos o reparticiones que son muy contingentes desde una perspectiva estructural: hoy existen con una denominación, en una cierta relación con otros ámbitos o jurisdicciones, con el tiempo no sólo cambian de nombre sino de punto de articulación.

En una primera aproximación podría afirmarse que el Estatuto entra en conflicto con otras disposiciones. Por ejemplo: la de compatibilidad excepcional de más de un cargo (art. 61 de la Carta Magna, art. 128 del Estatuto). Idem los requisitos para el ingreso (art. 13, 54 inc. a), 59 y 60 de la Constitución, versus el art. 50 del Estatuto).

Inclusive, habría que ver en qué medida la no aplicación, la modificación por vía reglamentaria o la interpretación no necesariamente unánime ni universal del propio Estatuto han ido introduciendo distorsiones. La referencia obligada va hacia la no exigencia del concurso para el ingreso, la no calificación periódica del personal, la no promoción periódica mínima cada tantos años.

El tema del Escalafón ha sido tratado con independencia y por separado de las remuneraciones, por lo que las previsiones sobre clasificación, grupos, categorías y clases han sido meramente declarativas.

Otro tema que afecta a las remuneraciones es el que se refiere a la pretendida igualdad de remuneración, para igual trabajo, que consagran tanto la Constitución como el Estatuto. Este principio estaría siendo maleado porque son las demás condiciones de prestación (por ejemplo, el horario) y de la remuneración (los adicionales) los que diferenciarán a las personas y a los sectores.

La variedad, en general, respecto de la forma de regular licencias y de establecer sanciones entre los distintos organismos, estaría indicando que en rigor no existe, por lo menos en este aspecto, una Administración sino administraciones, que la administración del personal está sectorizada o que la pretensión de estatuir, escalfonar y administrar estatuto y escalafón como si fueran únicos también en Neuquén, como en lo Nacional y en otras provincias son sólo pretensiones que en la práctica han cedido frente a una característica creciente de diferenciación y diversificación.

Ley de remuneraciones

La ley de remuneraciones vigente en 1988, es la núm. 1725 del año 1987, la cual ha tenido modificaciones por decretos 1199/88, 163/88 y 3701/88 y resulta como el producto de una sumatoria de leyes y decretos anteriores que como capas geológicas han ido conformando la actual legislación.

La configuración de la ley refleja históricamente la importancia de los diversos sectores de la Administración Pública, en cuanto a su capacidad de "presión" o "negociación" en la búsqueda de obtener mayores remuneraciones.

El resultado de este proceso es un complicado sistema que resulta costoso de administrar y que genera numerosos problemas desde el punto de vista de su liquidación tanto como en la percepción de inequidad que genera en los sectores menos favorecidos, ya que la aplicación de la ley implicaría la existencia de remuneraciones diferenciales.

Un análisis muy somero de la Ley de Remuneraciones parecería indicar que la misma está reglamentando o acotando el principio del artículo 54 inc. e) de la Constitución Provincial que establece la igualdad de salarios ante la misma función. Los adicionales que por diversos aspectos se han ido agregando a través del tiempo para distintos sectores, marcan sueldos diferenciales para tareas iguales.

Otro aspecto que estaría indicando estos diferenciales de salario ante actividades iguales, es el cobro de un mismo adicional con distinto criterio según el sector. Así, el cálculo del adicional por permanencia en la categoría y el pago de título es diferente en Vialidad que en el resto de la Administración.

Parecería existir incluso, una contradicción interna en la propia Ley, entre sus arts. 60 y 22, porque aquel determina que la jornada normal de las categorías FUA a FUD del Escalafón es de ocho horas diarias o cuarenta semanales, debiendo extenderse su prestación en la medida en que las necesidades de servicio así lo requieran, sin derecho a percibir compensación monetaria alguna, mientras que el 22 concede al Poder Ejecutivo Provincial la facultad de otorgar un incremento de un 80% a las mismas categorías mediante decreto y para determinadas personas, si considerara que lo justifican las necesidades de servicio.

Por último cabe destacar en este punto, que al momento que se realizó el prediagnóstico, primer semestre de 1989, la relación di-

recta entre los niveles salariales y la inflación era un tema altamente crítico en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

Selección de personal

Prácticamente en la totalidad de los organismos no hay exámenes de ingreso. Una excepción parecería ser Salud Pública, donde los médicos son incorporados mediante concursos de antecedentes y oposición. En muchas reparticiones se incorpora el personal en planta temporaria a los efectos que cumplan un período de prueba. Algún examen de admisión o entrevistas o compulsas de antecedentes, son los requisitos para ciertos casos puntuales de personal especializado.

Evaluación del personal

Si bien habría un régimen general, no se lo aplica en todas las jurisdicciones. Los organismos descentralizados tienen su manera propia de hacerlo. En términos generales, la evaluación no aparece ni como periódica ni como sistemática.

Capacitación del personal

No hay un sistema general ni planificación sistemática de las actividades de capacitación, sino que se realizan según necesidades puntuales. La capacitación se hace en servicio en general se apela a la participación en cursos, congresos o jornadas.

Planificación de carrera

No hay planificación de carrera con excepción de dos organismos, Salud Pública y el EPEN. En el primer caso porque proyecta una ley de carrera sanitaria y el EPEN pues la posible carrera dentro del organismo está implícitamente determinada por el nomenclador vigente, al que acompaña un cronograma de actividades de capacitación para los diversos puestos. Las promociones del personal varían según el organismo, hay algunos que la hacen a propuesta de las autoridades superiores y otros por antigüedad o por mérito.

Sistemas de incentivos

Los incentivos son variados según el organismo de que se trate, sin embargo no aparecen algunos que generalmente existen en toda Administración Pública, como por ejemplo permisos de salida, justificación de faltas, cambios de horarios, tolerancia ante llegadas tardes, registro de antecedentes favorables (esto es obligatorio según el Estatuto, anotar el antecedente en el legajo del agente), premios al mejor empleado, rotación de tareas, becas, horario de estudiante, promoción para la capacitación fuera de servicio, etc. Parecería que en esta Administración los incentivos estarían limitados al factor económico.

IX.2. Principales cuestiones que afectan a los recursos humanos que operan los sistemas administrativos

En el trabajo de prediagnóstico, se estableció a priori en forma conjunta con las autoridades provinciales realizar una primera aproximación a seis sistemas: compras, mesas de entradas, salidas y archivo; presupuesto; liquidación de haberes, personal y contable.

Para cada uno de dichos sistemas se describió el ordenamiento legal existente, la estructura del sistema, la tecnología con la que se opera, el procedimiento en sí mismo y un comentario sobre su funcionamiento. En este último punto se trató el aspecto referido a los recursos humanos.

La información recogida para detectar los principales problemas que afectan el adecuado funcionamiento de los sistemas administrativos, surge fundamentalmente a través de los temas discutidos en los talleres realizados con funcionarios de las distintas áreas del gobierno provincial, a los que se agregó el resultado de las entrevistas y algunos comentarios del equipo de trabajo.

A continuación se realizará una breve síntesis de las diversas deficiencias que afectan a los sistemas administrativos en el aspecto referido a los recursos humanos.

Sistema de compras

No se cuentan en esta área con personal capacitado para la función. La falta de normas claras y de sistematización de procedimientos impide la formación de cuadros de personal de carrera en este sector de la Administración Pública. La diversidad de estilos de trabajo y de procedimientos utilizados entre las diferentes oficinas de compras de cada organismo provincial, que no se compatibilizan entre sí, restringen la posibilidad de transferir personal capacitado de un sector a otro.

Otro aspecto que se señala como consecuencia de la falta de especificaciones técnicas y de sistematización de los procedimientos para efectuar las compras, y que repercute en los recursos humanos, es que al trasladarse empleados de la oficina de compras de un organismo a otro diferente, llevan consigo los vicios y errores del puesto anterior y también la ineficiencia de su sector de origen al nuevo.

La ausencia de personal idóneo afecta al servicio del área de compras y al resto de la organización porque, si las adquisiciones no son entregadas en tiempo y forma solicitada, no sólo genera conflicto entre el personal de compras y el de las demás áreas, sino también afecta el producto o servicio de esas otras áreas.

Se destaca como muy importante el hecho de que tanto los usuarios como los operadores del sistema poseen escaso conocimiento de las normas y trámites vigentes del mismo.

Sistema de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo

Según los funcionarios del área, generalmente le es asignado al personal menos capacitado. En casos extremos se ha nombrado personal que no casi no sabe escribir.

Suele considerársele como un sector de "castigo" para el personal, pues al no reconocerse la importancia del área como de tramitación de la documentación, se asimilan todas las tareas a las de puestos que se "llevan papeles".

Ello trae como consecuencia que no haya diferencia en cuanto a jerarquía entre los distintos puestos del sector (jefe, administrativo, cadete), no se reconoce la responsabilidad del jefe por el manejo de la documentación. Este hecho implica una falta de incentivos de desarrollo personal para quienes se desempeñan en esa área.

Se señala también la escasez de la dotación de personal, especialmente para la tarea de distribución.

Sistema de presupuesto

No surgen problemas en el aspecto referido a recursos humanos.

Sistema de liquidación de haberes

Por los vacíos legales existentes en este sistema y ante la falta de respuestas de las áreas de Administración de personal, el Departamento de Sueldos debe decidir sobre aspectos que no son de su competencia. La gravedad de la toma de decisiones reside no sólo en que recarga las tareas del área sino que implica la adopción de criterios sobre aspectos relativos a los recursos humanos tomando como base los principios rectores en materia de liquidación de haberes. Esta visión parcializada del problema afecta sensiblemente la administración del personal y origina un conflicto permanente entre ambas áreas involucradas.

En lo que respecta a la falta de incentivos y de capacitación adecuada para la función aparece generalizada en las oficinas de sueldos. Ello es producto de las limitaciones y criticidades existentes en las estructuras organizativas, la legislación vigente y de los cambios permanentes que sufre el sistema.

La falta de manuales de procedimientos, la ausencia de un perfil de los distintos puestos y la carencia de una carrera administrativa se agregan a esta enunciación de obstáculos que dificultan el desarrollo de los recursos humanos. La creación de nuevos organismos agudizó las falencias en materia de personal para las oficinas de sueldos ya que los pocos agentes capacitados se disgregaron entre las nuevas estructuras, muchas de las cuales no lograron que les fueran asignados agentes con experiencia en el tema. El resultado ha sido que todo el sistema disminuyó su eficiencia.

Sistema de personal

Se señala aquí la escasez en la dotación de personal, al mismo tiempo que se le exige al área la elaboración y manejo de cantida-

des mayores de información, tarea que no se puede realizar con el personal del sector.

No se cuenta en este sector con personal capacitado, dado que se asignan al mismo a los agentes que no encuentran ubicación en otros puestos. No existe motivación del personal para desarrollarse ya que al no existir carrera administrativa, el personal es promovido por antigüedad y no por capacidad. El Escalafón no prevé diferencia salarial para el agente con personal a cargo.

Sistema contable

Las manifestaciones de los niveles de conducción como así también los operativos denotan una gran necesidad de capacitación.

Los empleados de esta área generalmente desconocen qué utilidad tiene el trabajo que realizan, cuál es el producto final. Condicionados por la ausencia de manuales de procedimientos o normas escritas, se limitan a realizar tareas mecánicamente, trasladando, a través del tiempo, vicios, errores y deformaciones que afectan el producto final.

La falta de asignación de responsabilidades y de conocimientos de cuáles son los objetivos del área, determinan una falta de compromiso que resiente el servicio. La eficiencia o ineficiencia del sector depende en gran medida de los esfuerzos personales de sus integrantes.

En opinión de antiguos funcionarios, la función contable se ha desjerarquizado y las direcciones de Administración están vistas como funciones de menor nivel o de segunda categoría, en la opinión de los técnicos y profesionales de otras áreas.

2º INFORME DE AVANCE

C.F.I.
INGRESO
27 FEB 1991
Nº 7363

Buenos Aires, 27 de febrero de 1991.

Ing. Juan José Ciácerá
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones.
San Martín 871
CAPITAL

Me dirijo a Ud. a los efectos de remitirle adjunto, el Informe de Avance correspondiente al corriente mes, del Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos del Estudio de Modernización de la Administración Pública Provincial (Provincia del Neuquén), (Exp 1233).

De acuerdo al Plan de Tareas adjunto al contrato oportunamente celebrado, las actividades desarrolladas cubren la Etapa IV del Estudio.

Sin otro particular, lo saludo con mi mas distinguida consideración.



Lic. Norberto H. Góngora

RECIBIDA Y C-3100 PUBLICA	
Fecha: 28/02/91	Cant: 1 / 1
Horas: 45.-	Horas:



INFORME DE AVANCE

Estudio: Modernización de la Administración Pública Provincial
(Provincia del Neuquén)

Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

De acuerdo al Plan de Tareas y al Cronograma acordado oportunamente durante el segundo mes de trabajo se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Reuniones con el coordinador del programa.

En el transcurso del mes se mantuvieron reuniones con el coordinador del programa y con el consultor contratado para la elaboración del proyecto "Plan de Modernización Administrativa".

2. Viaje a la Provincia del Neuquén

Se realizó un viaje a la Provincia a los efectos de realizar un seguimiento de las actividades del equipo provincial. Para ello se mantuvieron varias sesiones de trabajo con el equipo, tratando de ajustar el uso de los instrumentos de recolección que fueran remitidos en el mes de diciembre.

Asimismo, se mantuvo una prolongada reunión con el Subsecretario de Trabajo con referencia a las acciones de capacitación que se han previsto para proceder a la reubicación de aproximadamente 2000 agentes de la Administración Pública Provincial.

También se realizó un Taller con los responsables de las Unidades de Capacitación de las distintas reparticiones provinciales con el propósito de determinar sus expectativas sobre un Programa de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos, así como, detectar las principales regideces que afectan a esas oficinas.

3. Resumen de la situación de las distintas actividades que se acordaron con el equipo provincial:

3.1) Plan de formación de Recursos Humanos (Capacitación para los sistemas administrativos)

Oportunamente se acordó adelantar la entrega parcial de los resultados del sistema de recursos humanos. En este punto, para la elaboración del programa de capacitación se requiere como insumo lo formulado por el consultor contratado para el Proyecto de Modernización. En este sentido, hemos recibido un adelanto de las características básicas de los subproyectos. Con estos elementos se procederá a delinear las actividades de capacitación, aun cuando el diseño definitivo dependerá de lo elaborado en forma definitiva por el otro consultor. Tarea desarrollada de acuerdo a

lo previsto.

3.2) Proyecto específico de capacitación como sistema.

Dentro de los proyectos del sistema de recursos humanos que se han considerado, se ha considerado como un subproyecto referido particularmente a capacitación. Teniendo en cuenta lo específico de la temática y la vinculación con el Proyecto de Formación se ha considerado conveniente suministrarle al otro consultor, una serie de elementos que le permitan elaborar el mencionado proyecto en armonía con el que esta a cargo de este experto.

3.3) Encuesta de Personal que opera los sistemas administrativos en la Provincia.

Esta encuesta que debía completarse en forma simultánea a las entrevistas para la recopilación de información para el sistema de personal, no se llevó a cabo. Ante esta situación se acordó con el equipo provincial darle prioridad a esta actividad a los efectos de poder entregar los resultados el 15 de marzo, como oportunamente se estableció con las autoridades del COPADE.

Asimismo, se acordó que el equipo provincial realizaría el vuelco de datos a "Sábanas" o lograr su procesamiento a través de Lotus o DBase. También intentarían realizar el primer análisis de los datos. La coordinación con este experto se realizará telefónicamente.

3.4) Encuestas de capacitación.

Las encuestas sobre las áreas de capacitación existentes en la provincia se completaron mientras este experto estaba en la provincia. El equipo provincial quedó encargado de sistematizar las respuestas y realizar el primer análisis de las respuestas.

3.5) Oferta externa de capacitación a nivel provincial.

Se acordó con el equipo provincial que era importante para el desarrollo de las actividades futuras de capacitación para los sistemas administrativos, conocer cual es la oferta de capacitación a nivel provincial. Para ello los integrantes del equipo provincial interrogarán a los responsables de las unidades de capacitación y a las entidades que tradicionalmente organizan este tipo de acciones (v.g. Universidad, INAP, etc.).

3.6) Reubicación - inducción.

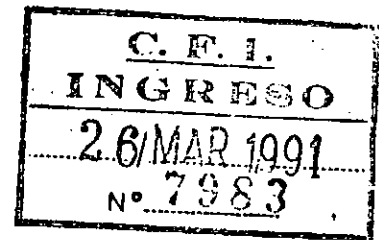
Como ya se expresara con anterioridad un decreto recientemente emanado del Poder Ejecutivo Provincial establece la reubicación de aproximadamente 2000 agentes de la Administración Pública.

El equipo provincial consideró conveniente incluir un subproyecto referido a este tema dentro del sistema de recursos humanos. Por sus características este subproyecto se refiere básicamente a actividades de capacitación aun cuando, para la elaboración del mismo faltan definiciones a nivel del gobierno provincial. La Directora de Planificación Administrativa que integra la Comisión encargada de reglamentar este decreto nos mantendrá informados de lo que allí se resuelva.

Con referencia a la induccion se considero conveniente programar acciones tendientes a su implementacion a nivel provincial.

3.7) Posibilidad de integracion a los PAFIS provinciales.

La Directora de Planificación Administrativa quedo encargada de averiguar las posibilidades de integrar los proyectos de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos a los PAFIS provinciales, como alternativa concreta de financiamiento.




Buenos Aires, 26 de marzo de 1991.

Ing. Juan José Ciácerá
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones.
San Martín 871
CAPITAL

Me dirijo a Ud. a los efectos de remitirle adjunto, el Informe de Avance correspondiente al corriente mes, del Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos del Estudio de Modernización de la Administración Pública Provincial (Provincia del Neuquén), (Exp 1233).

De acuerdo al Plan de Tareas adjunto al contrato oportunamente celebrado, las actividades desarrolladas cubren parcialmente las Etapa IV y V del mencionado Estudio.

Sin otro particular, lo saludo con mi más distinguida consideración.


Lic. Norberto H. Góngora

INFORME DE AVANCE

Estudio: Modernización de la Administración Pública Provincial (Provincia del Neuquén)

Proyecto de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

De acuerdo al Plan de Tareas y al Cronograma acordado oportunamente durante el segundo mes de trabajo se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Reuniones con el coordinador del programa.

En el transcurso del mes se mantuvieron varias reuniones con el coordinador del programa y con el consultor contratado para la elaboración del proyecto "Plan de Modernización Administrativa".

2. Viaje a la Provincia del Neuquén

Se realizó un viaje a la Provincia a los efectos de realizar un seguimiento de las actividades del equipo provincial. Para ello se mantuvieron dos sesiones de trabajo con el equipo, a los efectos de determinar el grado de avance en la recolección de la información y presentar la versión preliminar del "Programa de Administración de Recursos Humanos" del "Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos".

Asimismo se mantuvo una reunión con los Coordinadores de las distintas reparticiones de la Provincia a los efectos de acelerar la recopilación de la información necesaria para la continuidad del proyecto.

Lamentablemente se frustró una reunión que teníamos programada con el Subsecretario del COPADE, por dificultades horarias de este funcionario.

3. Resumen de la situación de las distintas actividades que se acordaron con el equipo provincial:

3.1) Plan de formación de Recursos Humanos (Capacitación para los sistemas administrativos)

Oportunamente se acordó adelantar la entrega parcial de los resultados del sistema de recursos humanos. En este sentido se elaboró una versión preliminar para discusión del "Programa de Administración de Recursos Humanos" del "Plan de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos".

Este documento consta de los siguientes apartados: 1) Introducción; 2) Objetivos del Programa; 3) Fundamentación técnica; 4) Interrelaciones y articulaciones técnicas; 5) Factibilidad y

viabilidad; 6) Productos del proyecto; y 7) Proyectos.

En el último de los puntos mencionados se proponen una serie de actividades de capacitación para cada uno de los proyectos que integran el "Plan de Modernización Administrativa", en lo referido a Administración de los Recursos Humanos. A los doce proyectos originales, se le agregó otro referido a acciones de formación que cubren aspectos específicos de la problemática de los recursos humanos en el sector público, que no podían incluirse en los proyectos elaborados con anterioridad. (v.g. ausentismo en la administración pública, relaciones laborales en la administración pública, etc)

Este documento fue entregado a los integrantes del equipo provincial y al día siguiente se procedió a su discusión en una sesión de trabajo conjunta. Allí se recogieron los comentarios del equipo que se volcarán a la próxima versión.

Como ya expresáramos no se pudo entrevistar, por razones ajenas a nuestra voluntad, al Subsecretario de Planeamiento para interiorizarlo de las características del documento presentado. A este respecto me permito sugerir la conveniencia de reclamar a la contraparte provincial la realización de comentarios por escrito del mencionado documento. En este sentido, se debe tener presente que la alteración de la metodología originalmente prevista se realizó a solicitud de la Provincia y sería prudente tener a esta altura del desarrollo del Estudio un visto bueno de la contraparte.

Por otro lado, con los nuevos elementos que nos suministre el experto que se ocupa del Plan de Modernización y los comentarios que nos hagan llegar desde la Provincia, procederemos a confeccionar el documento definitivo. Aún cuando éste podría tener modificaciones menores hasta la entrega del Informe Final.

3.2) Proyecto específico de capacitación como sistema.

Dentro de los proyectos del sistema de recursos humanos que se deben elaborar en el proyecto de Modernización, hay un subproyecto referido particularmente a capacitación. Teniendo en cuenta lo específico de la temática y la vinculación con el Proyecto de Formación se ha considerado conveniente suministrarle al otro consultor, una serie de elementos que le permitan elaborar el mencionado proyecto en armonía con el que está a cargo de este experto.

En el curso de la semana se procederá a concretar una reunión con el otro experto contratado a los efectos de revisar los borradores del proyecto.

3.3) Encuesta de Personal que opera los sistemas administrativos en la Provincia.

Esta tarea tiene un retraso evidente. Muy difícilmente se complete el llenado de esta encuesta en la última fecha acordada (27 de marzo). Esta demora está originada en atrasos incurridos por los encargados de realizar las tareas de campo, por el período donde se llevó a cabo (vacaciones), por demoras en la duplicación de los formularios, etc.

Todas estas tareas estaban a cargo de la contraparte provin-

cial.

Asimismo, se acordó que el equipo provincial realizará el vuelco de datos a "Sábanas" o lograr su procesamiento a través de Lotus o DBase. También intentará realizar el primer análisis de los datos.

A este respecto, se programó con la técnica provincial encargada del tarea, un primer plan de descripción y de cruces de datos. Asimismo, se mantuvo una reunión con un programador del COPADE a los efectos de coordinar el procesamiento de la encuesta en PC.

Se deja constancia, que si el atraso en la recopilación y el primer análisis de los datos de la encuesta por parte de la Provincia se prolonga en demasía, se verá afectado el Plan de Trabajo oportunamente acordado, por lo que este consultor no tiene responsabilidad en los demoras incurridas.

3.4) Encuestas de capacitación.

Se completaron las encuestas sobre las áreas de capacitación existentes en la provincia, salvo un caso que falta relevar. El equipo provincial quedó encargado de sistematizar las respuestas y realizar el primer análisis de las respuestas.

La tarea tendría un atraso pero considerablemente menor que las anterior. Aún así, vale la misma salvedad hecha por este consultor respecto al cumplimiento de los plazos contractuales.

3.5) Oferta externa de capacitación a nivel provincial.

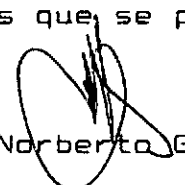
En el informe de avance anterior señalamos, que se acordó con el equipo provincial que era importante para el desarrollo de las actividades futuras de capacitación para los sistemas administrativos, conocer la actual es la oferta de capacitación a nivel provincial. Para ello los integrantes del equipo provincial interrogarán a los responsables de las unidades de capacitación y a las entidades que tradicionalmente organizan este tipo de acciones (v.g. Universidad, INAP, etc.).

Hasta el momento no tuvimos respuesta a esta tarea por parte de la contraparte provincial.

3.6) Reubicación - inducción.

Durante nuestra estadía en la Provincia tuvimos oportunidad de leer un documento de la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia planteando un Plan de Capacitación para aquellas personas que fueran reubicables en las distintas áreas de gobierno para dar cumplimiento al decreto respectivo. Sin embargo no existen aún definiciones precisas de la Comisión encargada de implementar el decreto respecto a número de funcionarios, niveles jerárquicos y áreas de reubicación.

La Directora de Planificación Administrativa quedó encargada de mantenernos informados de las alternativas que se produzcan al respecto.


Lic. Norberto Góngora