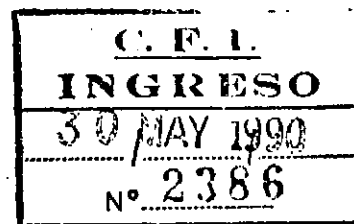
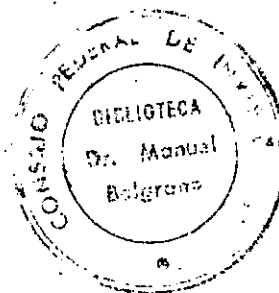


San Juan, 28 de Mayo de 1990

Sr.

SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO  
FEDERAL DE INVERSIONES  
Ing. Juan José Ciáccera  
San Martín 871  
CAPITAL FEDERAL

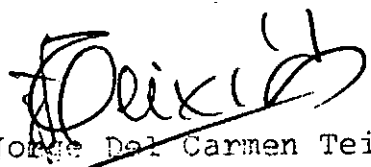


De mi consideración:

Cumplo en dirigirme a Ud. con el objeto de remitirle el informe adjunto, como parte del trabajo de Asistencia Técnica a la Provincia de La Rioja, referida al Sistema de Personal de la Administración Pública Provincial, que, de acuerdo al cronograma oportunamente aprobado, corresponde al final de la Fase 1: "Evaluación de la situación actual y diagnóstico".-

Hago propicia la oportunidad para poner en su conocimiento que copia de estas conclusiones ya han sido entregadas al Sr. Subsecretario de la Gobernación de la Provincia de La Rioja, para que, como contraparte exprese su opinión con respecto al trabajo presentado.-

Saludo a Ud. muy atentamente

  
Jorge Del Carmen Teixidor

Dom. Victoria 1585 Sur- Rivadavia- (5400) SAN JUAN

- Tel: 233115- (064)

0  
N311.3  
T15  
44  
N311.1  
Z41  
Z43

33494

## ASISTENCIA TECNICA

### SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

#### DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL DE LA RIOJA

FASE 1: Evaluación de la situación actual y diagnóstico.

#### Informe Final:

##### **Introducción:**

Tal como se estableció en el correspondiente Plan de Trabajo se efectuó el relevamiento a través de recopilación documental, entrevista, encuestas, observación de los hechos, de los procedimientos administrativos, de la legislación vigente de las estructuras orgánico-funcionales de la Dirección General de Personal, de las Sectoriales u organismos encargados de personal, de la Dirección Adjunta de Reconocimientos Médicos y de todos los aspectos formales e informales que hacen al tema Recursos humanos.

A los fines de la sistematización y análisis de la información relevada el proceso de estudio se clasificó de la siguiente manera:

- 1.- Dirección General de Personal: Estructura y funcionamiento.
- 2.- Sectoriales, organismos y encargados de personal: -- Estructura y funcionamiento.
- 3.- Dirección Adjunta de Reconocimientos Médicos: Estructura y funcionamiento.
- 4.- Estatuto del Empleado Público y Legislación conexa
- 5.- Análisis del sistema informal de Personal y sus relaciones con la estructura formal.

##### **1.- Dirección General de Personal:**

La Ley N° 3870/79 Estatuto para el personal de la Administración Pública Provincial y Municipal Cap. VII, Art. 101, establece como órgano de aplicación y responsable de velar por el funcionamiento efectivo del régimen determinado en este Estatuto y de las normas reglamentarias que se dicten, --

a la Dirección General de Servicio Civil, antecesora de la -- hoy Dirección General de Personal.

El Art. 102 de esta Ley define la misión y Funciones de esta Dirección: que se detalla:

I) Misión:

Intervenir en la fijación de políticas, estudio de - normas y control de todos los aspectos relacionados con la Administración de Personal de la Administra-- ción Pública Provincial y Municipal.

II) Funciones:

- a) Proponer al Poder Ejecutivo, por intermedio de la Secretaria de Estado de la Gobernación, las políticas - del personal y asesorar al mismo en todo lo referente a la Administración de los Recursos Humanos de la Administración Pública Provincial y Municipal.
- b) Efectuar investigaciones y evaluaciones y proponer po - líticas de personal para el logro de la mayor eficien - en la Adminsitación.
- c) Elaborar normas y directivas generales, que deben ser aplicadas descentralizadamente, y controlar el cumpli - miento de las mismas.
- d) Efectuar el planeamiento y actualización del sistema de Clasificación y Evaluación de cargos.
- e) Establecer un sistema de calificación del rendimiento del personal.
- f) Intervenir en los trámites de ingreso, promoción y - calificación del personal y proponer las normas de -- procedimiento que sean necesarias a dichos fines.
- g) Llevar la estadística del personal y las complementa - rias que sean conducentes a la mejor administración - de los recursos humanos.
- h) Intervenir en el reconocimiento y control médico del personal, para asegurar el mayor rendimiento de los - recursos humanos en lo referente a la salud.
- i) Asesorar técnica y legalmente a todas las reparticio - nes públicas sobre la aplicación de las normas Estatu - tarias y Escalafonarias, y en la interpretación de -- las demás leyes y decretos que se dicten en consecuen - cia.

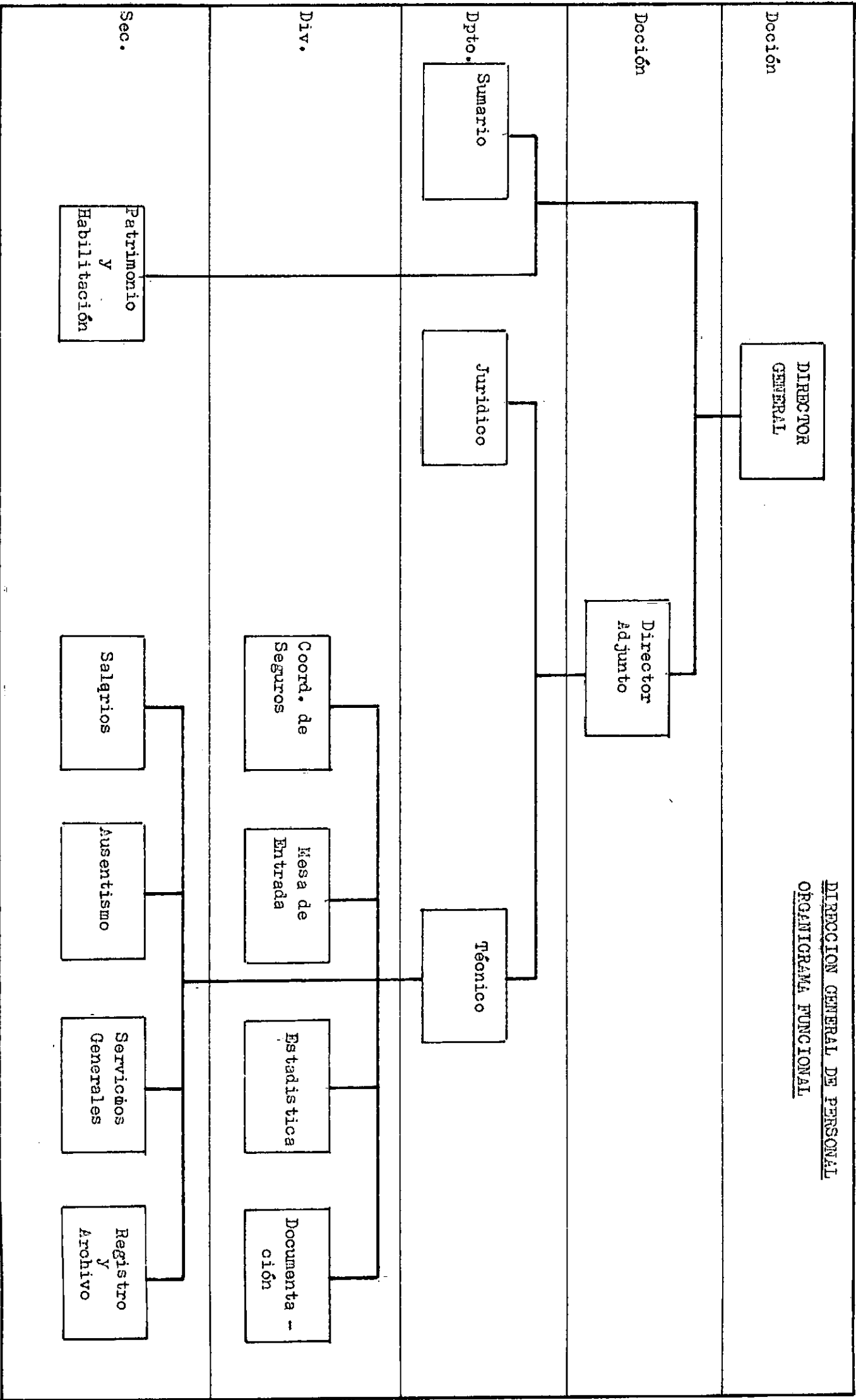
- j) Llevar el registro integral del personal de la Administración Pública Provincial.
- k) Establecer el sistema y procedimiento para la registración de las novedades del personal y supervisar su cumplimiento.
- l) Velar por el funcionamiento efectivo del régimen legal de Administración de Personal y de las normas reglamentarias que en consecuencia se dicten.
- ll) Proponer disposiciones de carácter general o particular que regulen los trámites necesarios para la aplicación de la presente Ley y su Reglamentación.
- m) Proyectar dispositivos legales o reglamentarios de la presente Ley y del Escalafón y proponer resoluciones de carácter interpretativo, previo dictamen de Fiscalía de Estado.
- n) Promover la divulgación del presente Estatuto y del Escalafón y de sus dispositivos reglamentarios, a fin de facilitar y asegurar su aplicación.
- ñ) Sustanciar todos los sumarios administrativos que deban labrarse a los agentes en el ámbito de la Administración Pública Provincial o Municipal.

#### Análisis estructural y funcional

La estructura de la Dirección General de Personal ha sido determinada por Ley, pero su funcionamiento se ajusta a un sistema semi-formal pues informalmente la estructura se ha distorsionado, ya sea por la cantidad o calidad de tareas que se desarrollan o por las categorías escalofonarias de quienes tienen a su cargo las diferentes oficinas, encontrándonos con agentes categoría 22 (nivel jefe de Departamento) a cargo de Secciones u oficinas y con agentes categoría 17 (temporario) a cargo de secciones tan delicadas como patrimonio y habilitación.

Del análisis de esta estructura semi-formal (ver organigrama adjunto) se observa la concentración de actividades de Control y administración en el llamada Dpto Técnico, del cual dependería la mayoría del personal de línea de la Dirección, ya que cuenta con 4 divisiones a su cargo: Documentación, Estadísticas, Mesa de Entradas y Coordinación de Seguros, además tiene 4 secciones que no se vinculan con las Divisiones: Salarios, Ausentismo, Servicios Generales, Regis-

DIRECCION GENERAL DE PERSONAL  
ORGANIGRAMA FUNCIONAL



tro y Archivo y, por último, certificaciones.

En esta área se desarrolla todo el sistema de control -- del personal de la Adminsitación Pública Provincial de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Sección Ausentimos: 14 agentes sin distinción de funciones, salvo el jefe a cargo. Sus funciones son: Recepción de planillas de asistencia diaria, carpetas - médicas, justificaciones de tardanzas e inasistencias computos de horas extras para su posterior pago o reconocimiento por franco compensatorio, sanciones disciplinarias; Registro y archivo de esta documentación.

Remite las novedades para liquidación de sueldos , - notifica a las respectivas áreas de las licencias -- otorgadas y de las novedades producidas como consecuencia de la documentación recibida.

- b) Sección Salarios: 6 agentes, siendo sus funciones de recepcionar y archivar toda la documentación referida a las asignaciones familiares y confeccionar la correspondiente liquidación para su posterior pago, a toda la Adminsitación Centralizada, para su mejor control llevan un legajo de cada agente.

- c) Sección Patrimonio y habilitación: cuenta con 1 agente quien cumple con las funciones de Pago de Sueldos trámites para compras y distribuye los materiales y elementos de trabajo que le son requeridos. Lleva el Registro y control del inventario.

- d) Control Registro y Archivo: se registran los legajos de todos los agentes de la Adminsitación Pública -- Centralizada y se emiten las certificaciones de situación de revista, años de servicios. La planta de personal está conformada con 8 empleados.

- e) Seccion Servicios Generales: se encargan de la limpieza del local y de la distribución de expedientes y trámites externos. Cuenta con u plantel de 7 agentes.

- f) División Coordinación de Seguros: esta división está constituida por 1 agente, debiendo tramitar ante la Caja de Ahorros y Seguros, los seguros de vida adicionales de los empleados de la A.P.P.

- g) División Estadísticas: se desenvuelve con 1 agente y sus funciones son: Recopila la información sobre asis

tencias, tardanzas, carpetas médicas y altas y bajas. No hay antecedentes de informes, gráficos, análisis estadísticos, etc.

- h) División Mesa de Entradas: cuenta con cuatro agentes y sus funciones son las de registro del movimiento de expedientes desde y hacia la Dirección. Recibe toda la documentación que ingresa a la Dirección y se encarga de la distribución interna. Entrega las planillas para registro diario de asistencia. Sus tareas están desdobladas en dos turnos.
- i) División Documentación: su planta de personal está constituida por tres agentes y se ocupa del registro de altas y bajas y la notificación a las Areas Administrativas del Poder Ejecutivo para la correspondiente liquidación de sueldos, cumple las funciones de despacho de los expedientes.
- j) Departamento Sumarios: este Departamento está constituido por un jefe, abogado y dos auxiliares, de dependencia directa con el Director General de Personal y su misión es la de realizar los sumarios de toda la Administración Pública Provincial y Municipal.
- k) Departamento Jurídico: en su estructura de trabajo cuenta con dos abogados y un auxiliar. Sus funciones con las propias de asesoramiento jurídico y despacho de expedientes que requieran la intervención de los letrados.

La Dirección General de Personal se desempeña con un total de 59 agentes, incluyendo al Director General y Director/adjunto.

#### FUNCIONAMIENTO

La estructura de la Dirección General de Personal no está constituida para cumplir con las funciones asignadas en la Ley 3870 pues no cuenta con:

- a) áreas que realicen investigaciones y evaluaciones para proponer en políticas de personal para el logro de la mayor eficiencia en la Administración.
- b) áreas que se ocupen del desarrollo del personal, como: capacitación, evaluación del desempeño, carrera administrativa (ascensos) y proposición de normas de

procedimientos que sean necesarias a dichos fines --  
(inc.f. art.102 Ley 3870).

- c) El reconocimiento y control médico del personal, ---  
pues es una Dirección Adjunta con dependencia direc-  
del Secretario de Estado de la Gobernación.
- d) Areas de supervisión y contro del cumplimiento de nor-  
mas estatutarias y reglamentarias (Auditoría).
- e) Areas de información y comunicación al personal para  
la difusión del Estatuto y normas complementarias, -  
como así de cualquier información de interés a los em-  
pleados, tales como cursos, becas, subsidios, noti--  
cias generales, etc.
- f) En lo atinente al inciso ñ del art. 102 de la Ley, el  
Dpto Sumarios esta subdimensionado, puesto que cuenta  
con 1 jefe de Dpto (letrado) y 2 auxiliares, teniendo  
en cuenta la delicada tarea que debe desarrollar y el  
universo en el que debe actuar ya que abarca los su-  
marios de toda la Administración Pública Provincial y  
Municipal.

Existe una notoria contradicción entre la realidad del -  
funcionamiento de la Dirección Gral de Personal y lo precep-  
tuado en la Ley, puesto que en el inc. C indica: "Elaborar --  
normas y directibas generales que deben ser aplicadas descen-  
tralizadamente y controlar el cumplimiento de las mismas" y  
lo que ocurre es todo lo contrario, puesto que la Repartición  
ha absorbido para sí en forma centralizadora todas las funcio-  
nes de control e información de tal manera que maneja el au-  
sentismo, tardanzas, novedades y salario familiar de prácti-  
camente toda la Adminsitación Central, salvandose de su ab-  
soción Salud Pública, Planeamiento y los organismos descentra-  
lizados (IPSAS, IPOS, Consejo de Educación entre otros) y --  
las empresas estatales (Television , EPELAR, EPOSLAR).

La supuesta ventaja de un control centralizado, cuya ac-  
ción abarca a más de 15.000 agentes, se diluye y se transfor-  
ma en inoperancia ante la evidencia de lo inmanejable del pro-  
blema debido al volumen y diversidad de circunstancias que -  
lo rodean encontrándonos con una realidad anárquica y total-  
mente contraria al fin perseguido inicialmente.

En lo referido a los controles de ausentismo y tardanzas  
se utiliza como medio de verificación el sistema de registro  
de firmas al ingreso en los diferentes lugares de trabajo. -  
Es de destacar que en la mayoría de los organismos estatales  
no existe una estructura minima para el control de asisten--



cia, siendo en muchos casos un empleado, sin instrumento legal que lo faculte; el encargado de la planilla correspondiente. Un detalle digno de tenerse en cuenta es que el personal en estos casos, no registra horario de salida, con todos los inconvenientes que pueden surgir de la ausencia de este dato para un efectivo control de personal.

Para las licencias por razones de salud del agente ó sus familiares a cargo, el problema del control también es grave puesto que la Dirección Adjunta de Reconocimientos Médicos - informa los días lunes sobre las licencias otorgadas la semana anterior. Este informe es trasladado posteriormente a las reparticiones, quienes en ese momento se notifican si la inasistencia del agente por razones de salud se justifica o no - y cuantos días le han correspondido.

Las novedades, sanciones, salario familiar, etc. son remitidas por las sectoriales a la Dirección General de Personal y ésta a su vez las eleva al Organismo liquidador de sueldos, produciéndose atrasos e inconvenientes propios de la burocracia implementada, teniendo en cuenta que la tarea definitiva de liquidación de sueldos y salarios se efectúa en las Direcciones De Administración de los Ministerios y Secretarías de Estado.

Indudablemente que la estructura de la Dirección General de Personal ha sido concebida para atender casi exclusivamente los aspectos inherentes al control del personal, pero apoyada en mecanismos intrascendentes, como las planillas de asistencia diaria y la falta orgánica de encargados o responsables que acrediten la veracidad de las firmas allí impresas y con la centralización de legajos e información vital para una correcta liquidación de sueldos originando el principio de dudas con respecto a la veracidad con que estos se efectivizan, dado que la cantidad de novedades que deben manejarse (inasistencias injustificadas, licencias sin goce de haberes, salario familiar, escolaridad, pre-natal, premios por nacimiento y casamiento, sanciones disciplinarias que impliquen suspensiones, etc.) son atendidas al menos por 2 oficinas diferentes (las secciones de ausentismo y salario, además de la División Documentación y Sección Registro y Archivo) de las que - deben salir estas novedades, recibidas de todas las reparticiones de la Administración Pública Centralizada, a las respectivas Direcciones Generales de Administración. Este ir y venir de datos esenciales son los que sientan este principio de duda en la eficacia de la liquidación de sueldos y salarios.

Un problema similar se produce en el caso de las licencias anuales ordinarias, pues en muchos casos el agente ya ha retornado de sus vacaciones cuando la Dirección General de Personal está informando a la repartición correspondiente si corresponde o no y los días que debe usufructuar.

Es notoria la ausencia de áreas que se ocupen del desarrollo del personal. No se fiscaliza el régimen de evaluación de desempeño, no existen áreas de capacitación y no se interviene en los programas de ascensos, ni de atención a los temas propios de la carrera administrativa y del escalafón.

No existen antecedentes sobre difusión de la política de personal ni de la legislación vigente.

Si se atienden los problemas de interpretación del Estatuto y leyes conexas, aspectos disciplinarios y de ordenamiento a requerimiento de las distintas reparticiones.

#### SECTORIALES, ORGANISMOS Y ENCARGADOS DE PERSONAL

La Provincia de La Rioja no cuenta con un sistema de Personal determinado por instrumento legal alguno.

Algunas reparticiones, por Resolución interna ó por Decreto del Poder Ejecutivo cuentan con estructuras propias de personal, algunas subordinadas a la Dirección General de Personal y otras totalmente divorciadas.

Del análisis del relevamiento efectuado en las 58 áreas en que se distribuye la Administración Pública Centralizada -- se obtienen conclusiones dispares y que muestran con claridad el grado de interés de algunas reparticiones por la Administración de sus Recursos Humanos.

Las áreas relevadas son:

##### SUBSECRETARIA DE RECURSOS HIDRICOS.

Dirección Gral. de Administración.

Dirección Gral. de Despacho.

Dirección Gral. de Aguas Subterráneas.

Dirección Gral. de Obras Hidráulicas.

Dirección Gral. de Riego.

##### SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

Secretaría de Obras y Servicios Públicos

Dirección Gral. de Transporte

Dirección Gral. de Arquitectura.

MINISTERIO DE GOBIERNO E INSTRUCCION PUBLICA.

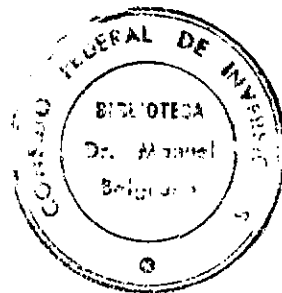
Escribania Gral. de Gobierno  
P. de Asesoría del Ministerio de Gobierno E.I.P.  
Dirección Gral del Registro Civil.  
Dirección Gral. de Cooperativas.  
Dirección Gral. de Relaciones Institucionales.  
Dirección Gral de Inpeccion de Personas Juridicas.  
Dirección Gral. de Defensa Civil.  
Subsecretaria de Gobierno y Derechos Humanos.  
Dirección Gral de Deportes.  
Dirección Gral. de Administración de Gobierno.  
Ministerio de Gobierno.  
Subsecretaria de Trabajo.  
Subsecretaria de la Juventud. (P. de servicios generales)  
Dirección Gral. de Promoción de la Juventud.  
Subsecretaria de Asuntos Municipales.

SECRETARIA DE ESTADO DE LA GOBERNACION.

Dirección Gral de Despacho.  
Dirección Gral. de Administración.  
Dirección Gral de Automotores.  
Dirección de Imprenta y Boletín Oficial.  
Dirección de Ceremonial.  
Fiscalia de Estado.  
Asesoría Gral. de Gobierno.  
Correpondencia del Sr. Gobernador.  
Dirección Archivo Dig. y R. Oficial  
Intendencia de Casa de Gobierno.  
Dirección de Reconocimiento Medicos.  
Dirección de Aeronautica.  
Secretaria Privada.  
Asesoría Letrada.

MINISTERIO DE HACIENDA Y OBRAS PUBLICAS

Dirección Gral. de Despacho Subs.Hda.  
Asesoría Letrada M.H.C.P.  
Dirección de Adminsitración.  
Dirección Gral. de Presupuesto.  
Tesorería de la Provincia.  
Contaduría Gral. de la Provincia.  
Dirección Gral. de Rentas.  
Tribunales de Tasaciones.  
Dirección Provincial de Catastro.  
Registro de la Propiedad Inmueble.  
Dirección Gral. de Turismo.



SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Dirección Gral. de Despacho.  
Dirección Gral. de Adminsitación.  
Dirección del Servicio Integrado de Extensión.  
Dirección de Colonización.  
Dirección de Recursos Naturales Renovables.  
Dirección de Agricultura.  
Dirección de Ganaderia.

SUBSECRETARIA DE PRENSA Y DIFUSION.

Jefatura de Despacho.  
Asesoría Letrada.  
Dirección Gral. de Prensa.  
Dirección Gral. de Difusión.

SECRETARIA DE PLANEAMIENTO.

Asesoría Letrada.  
Secretaría Técnica de Planeamiento.  
Planillas de Serenos.  
Dirección de Control de Gestiones.  
Dirección de Estadísticas.  
Dirección Gral. de Despacho.  
Dirección Gral de Planeamiento.  
Servicios Generales.  
Dirección Gral. de Organización y Sistemas.  
Secretaría de Estado de Planeamiento.

SECRETARIA DE ESTADO DE ACCION SOCIAL

Dirección Gral. de Despacho.  
Secretaría Privada.  
Dirección Gral. de la Tercera Edad.  
Subsecretaría de Acción Social.  
Departamento Jurídico.  
Asistencia Social Minoridad y Familia.  
Dirección Gral. de Adminsitación (S.E.A.S)  
Dirección Gral. de la Mujer y Familia.  
Dirección Gral. de Promoción de la Comunidad.  
Dirección Gral. del Discapacitado.  
Hogar del Carmen.  
Dirección Gral. de Mutuales.

Para un mejor análisis, la información recopilada fué di  
vidica en 2 grandes grupos:

- a) Organismos de personal estructurado por Decreto o Resolución, con organización interna.

- b) Organismos estructurados sin instrumento legal que --  
los faculte.

a) Organismos Estructurados

En este grupo se encuentran unicamente tres reparti--  
ciones que cuentan con organización interna estructurada con  
varias unidades de trabajo dedicadas exclusivamente a la admi--  
nistración de los Recursos Humanos de sus áreas de influen--  
cia. Ellas son:

- 1.- Secretaría de Estado de Salud Pública.
  - 2.- Secretaría de Estado de Planeamiento.
  - 3.- Secretaría de Obras y Servicios Publicas.
- 1.- La Secretaría de Estado de Salud Pública cuenta con  
una estructura acorde a las necesidades de control -  
y liquidación de haberes, notándose la falta de areas  
específicas de estadísticas y desarrollo del perso--  
nal, como así también de atención de los aspectos --  
que hacen a las relaciones internas e interpersona--  
les.
  - 2.- La Secretaría de Estado de Planeamiento cuenta con -  
una estructura acentuada en los controles de asisten--  
cia y salidas en horarios de trabajo, así como licen--  
cias y estadísticas de ausentismo, brindando algunos  
servicios al personal en forma rudimentaria, pues no  
cuenta con personal suficiente ni capacitado para la  
atención de aspectos propios a servicios de asesora--  
miento a funcionarios y al personal y desarrollo de  
los agentes.
  - 3.- La Secretaría de Obras y Servicios Públicos cuenta -  
también con su estructura de personal que funciona -  
de manera análoga a las anteriores con las mismas --  
virtudes y defectos.-

b) Organismos sin Asignación de Funciones

Este segundo grupo, el de organismos de personal sin  
estructura formal, es el más numeroso, alcanza al 95% de areas  
encuestadas. Para un mejor análisis se distribuyeron en dos -  
grupos:

- 1.- Con dedicación específica.
  - 2.- Con dedicación complementaria.
- 1.- Dentro de este gran grupo hemos localizado 27 repar--  
ticiones, en 21 de ellas, por iniciativa de los res--  
ponsables, se confeccionan legajos y se lleve un con--  
trol propio de licencias y se cumplen con las tareas

elementales de control de asistencia. Unicamente 5 / oficinas de personal cuentan con auxiliares, el resto se manejan de acuerdo a la dedicación y capacidad de los agentes asignados.

- 2.- Existen 28 reparticiones que no han asignado funciones específicas a ningún agente para el control de asistencia y cumplimiento de requerimientos de la Dirección General de Personal, siendo en muchos casos el Encargado de Mesa de Entradas, en otros un agente del área administrativa, los que realizan las tareas inherentes a personal, un complemento de la misión asignada, siendo su cumplimiento relativo a las situaciones de inercia o crisis con que funciona la repartición y en donde su dedicación y carácter son -- los elementos que se aplican para un buen logro de esta delicada labor.

En general debemos destacar la ineficacia del sistema implementado, pues el control, objetivo fin aparente, no se logra en ningún caso, a menos que el responsable de la Repartición actúe en forma personal.

El sistema de registro de asistencias por el sistema de planillas volantes no es efectivo pues no existe un registro de firmas que sirvan para la verificación de estas y si tenemos en cuenta que a primera hora (que es cuando se firma la asistencia y se remite a la Dirección General de Personal) generalmente los jefes de reparticiones están ausentes, no hay forma de verificar la veracidad de los datos obtenidos.

Con el tema de las llamadas "Carpetas Médicas" sucede lo mismo, pues el agente no la solicita en el área de control de su dependencia, en muchos casos, y por lo tanto, se desconoce su pedido, siendo de esta manera muy difícil poder establecer si la inasistencia es injustificada o responde a razones de salud.

La ausencia de legajos y el desconocimiento en la repartición de cual es la situación del agente con respecto a los límites que fija el régimen de licencias con respecto a los días que le quedan disponibles, siendo la Dirección Adjunta de Reconocimientos Médicos y la Dirección de Personal los -- únicos que pueden aportar este dato, originan graves problemas e impiden la aplicación de las políticas correctivas a las desviaciones reglamentarias.

#### DIRECCION ADJUNTA DE RECONOCIMIENTOS MEDICOS

##### Estructura y Funcionamiento

DIRECCION ADJUNTA DE RECONOCIMIENTOS MEDICOS  
ORGANIGRAMA FUNCIONAL

Secret. de Estado

GOBERNACION

Director Adjunto

Reconocimien-  
tos Medicos

Dpto. I

Medico

Dpto II

Administra-  
ción

Juridico

Supervisión

Tramites

Estadistica

Registro y  
Archivo

Mesa de En-  
tradas y Sa-  
lidas

Habilitación  
y  
Patrimonio

Personal

Trámite y, finalmente, los lunes se remiten a la Dirección General de Personal las novedades producidas en la semana anterior.

Indudablemente se advierte una intención de mejorar el sistema por parte de las autoridades de la Secretaría de Estado de la Gobernación, pero no se ha acertado en numerosos detalles. El más importante, quizás, es el divorcio con la Dirección General de Personal, probable fruto del exceso de centralización que tiene este organismo. Pero hay otros que ponen en evidencia una concepción eminentemente fiscalizadora y a su vez contradictoria, pues no se efectúan controles a domicilio, por falta de movilidad, según la expresión de su Director, atendiendo únicamente los partes de enfermos ambulatorios.

Se realizan juntas médicas, cuyos dictámenes tienen validez únicamente para los casos de Licencias por maternidad, accidentes de trabajo y Licencias por largo tratamiento, pero no determinan incapacidad laboral para jubilaciones pues estas son efectuadas por el IPSAS.

No existe una área específica de Medicina Laboral. Las juntas médicas se realizan con los mismos médicos auditores y el ocasional concurso de especialistas de Salud Pública. En las juntas médicas no participa el médico tratante del agente y su mecanismo apunta más a Tribunal que a Junta Médica para determinar fehacientemente el estado de salud del agente.

No interviene en los problemas de insalubridad ambiental o de tareas insalubres ni en la realización de exámenes preocupacionales. No cuenta con una política de control sanitario de los agentes de la A.P.P..

Su infraestructura administrativa no es mala, pero hay áreas que no concretan en forma acabada con los objetivos que tendrían que cumplir, tal es el caso de Estadísticas y el manejo de la información de las novedades que allí se originan pues las Reparticiones de la Administración Pública Provincial son mal informadas con respecto a los días otorgados al agente y el tipo de licencia a que éste se acoge. Aquí se repite el fenómeno de que el agente se ha reintegrado a sus tareas y aún desconoce la licencia otorgada su Organismo de dependencia.

La falta de controles a domicilio hace que todo el sistema sea de resultados dudosos.

La ausencia de una política de control sanitario preventivo, particularmente en las áreas en que aparecen signos de insalubridad pueden originar en el futuro reclamos sobre en--



fermedades profesionales que no podran ser efectivamente comprobables, con los riesgos que ello implica.

### ESTATUTO DEL EMPLEADO PUBLICO Y LEGISLACION CONEXA

El Estatuto para el personal de la Administración Pública Provincial y Municipal y su Decreto Reglamentario fueron sancionados en el año 1979 con un concepto autoritario para la administración de Recursos Humanos de la Provincia. Como consecuencia de ello el Decreto-Ley N° 3870 es prácticamente una Ley muerta, aunque cabe reconocer que tiene, en su extenso articulado consideraciones y medidas que se adaptan perfectamente a los conceptos modernos de política de personal.

De todas maneras ya sea por omisión o por no compartir su articulado o por no adaptarse a la Constitución Provincial este Estatuto ha sufrido los embates desde las Autoridades provinciales, mediante la sanción de Decretos que ajustan su interpretación o de Leyes que anulan parcial o totalmente algunos artículos, particularmente el Régimen de Licencias y el Régimen disciplinario, introduciendo los cambios apuntados; hasta los sindicatos, por el origen autoritario de su normativa.

Las sucesivas modificaciones experimentadas han conformado un cuerpo difuso de Leyes, Decretos y Resoluciones dificultando enormemente el análisis y por supuesto la acción de quienes deben emitir juicios sobre los diferentes problemas de tipo reglamentario que se plantean cotidianamente.

Indudablemente es necesario agrupar todos los conceptos y normas ya fijadas en un solo instrumento que sirva de elemento integrador de toda la normativa dispersa y que también contemple aspectos indefinidos aún o de poca clara interpretación.

También resulta notorio el problema con el escalafón, ya que éste ha sufrido también los embates de las diferentes Administraciones. El Estatuto determina que debe existir una carrera para el empleado Público, esta se manifiesta con el Escalafón.

En el análisis de los diferentes capítulos de la Ley N° 3870 vemos que hoy algunos artículos cuya reforma puede ser menor o de forma, pero si hay otro con temas de fondo, particularmente en el régimen disciplinario por inasistencias injustificadas u otras causas, Art. 79 y 80, ya que se prevé la cesantía del agente sin substanciación de sumario, totalmente

en contraposición con el Art. 44 de la Constitución Provincial sancionada en 1986.

En general, se puede afirmar que el régimen disciplinario es sumamente rígido, particularmente en el tema inasistencias y tardanzas, ocasionando la no aplicación de la norma en la mayoría de los casos.

La substanciación de sumarios administrativos ha sido desarrollado en amplitud en los art. 87 y sucesivos hasta el 99 y su Decreto Reglamentario, pudiendose observar que admite la posibilidad de su prolongación en el tiempo y algunos plazos son extensos.

Con respecto al régimen de licencias se destaca la necesidad de analizar con más detalle las licencias por razones de salud de los agentes y sus familiares a cargo y las licencias por asuntos particulares.

No se prevé licencia a los agentes que sean postulados para cargos electivos en elecciones generales ya sean de orden Nacional, Provincial, o Municipal.

La legislación vinculada a la Ley n° 3870 es profusa, -- produciendo enmiendas en esta Ley y a su vez enmendando las reformas que se hubiesen producido. Su análisis es extenso y aporta poco a las conclusiones ya elaboradas, siendo indudable que una reforma de la normativa vigente es necesaria y se sugiere la revisión de la legislación vinculada a la carrera del Empleado Público (Escala General) ya que ésta ha sido deteriorada más aún y cuyas consecuencias inciden directamente en las relaciones humanas interpersonales y con los funcionarios jerárquicos de la Administración Pública Provincial.

#### ANÁLISIS DEL SISTEMA INFORMAL DE PERSONAL Y SUS RELACIONES CON LA ESTRUCTURA FORMAL

Como consecuencia de las graves fallas estructurales en los mecanismos de control, el no respeto de la carrera administrativa, el amiguismo, etc., se percibe un relajamiento -- generalizado de la disciplina y una total falta de motivación en el personal.

No se aplica el sistema de premios y castigos en forma coherente y por lo tanto no existe justificación para una conducta deseable orientada al mejoramiento del Sistema Administrativo y de Servicios.

La frustración que originan los nombramientos sin respe--

tar la carrera es también un mecanismo a tener en cuenta para complicar las relaciones internas de las Reparticiones.

La falta de un asesoramiento adecuado en los nuevos empleados implica que, en muchos casos, pasan años y desconocen las funciones fines de la repartición, sus relaciones jerárquicas y las normas elementales de cumplimiento.

Sus derechos son informados por sus compañeros recibiendo una comunicación distorsionada e incorporándolos rápidamente al sistema informal, generalmente incompetente.

La falta de una adecuada comunicación formal impide que el personal se entere de lo que realmente pasa dentro de la - Adminsitración Pública, siendo un medio propicio para el desarrollo de rumores y versiones que afectan el buen nombre y -- desempeño de los funcionarios políticos.

Las promociones masivas constituyen una agresión a la -- carrera, pues no premia el desempeño y la idoneidad, poniendo en un pie de igualdad a los buenos con los malos. Estas -- promociones no dejan de ser aumentos encubiertos de sueldos -- cuya significación económica es poco significativa para los -- beneficiarios.

Indudablemente las fallas apuntadas en todo el sistema -- de personal dificulta la eficiencia y la moral de los empleados, siendo imprescindible la determinación de una política -- de personal equitativa que brinde seguridad y perspectivas de desarrollo en su carrera.

### CONCLUSION

Las fallas conceptuales y estructurales analizadas en este trabajo, hace que en numerosas circunstancias no se respete la legislación vigente, originando situaciones que deterioran las relaciones empleados-funcionarios y crea oportunidades para la desigualdad entre los empleados con las consecuentes faltas a la disciplina y ordenamientos internos.

Si expresamos el resultado final del análisis de todo -- el universo investigado en forma resumida podemos indicar -- las siguientes observaciones:

- 1) Concentración de los controles en la Dirección General de Personal.
- 2) Incumplimiento de la carrera administrativa.
- 3) Ingreso sin evaluación previa de los postulantes en lo referido a su aptitud psico-física e intelectual.

- 4) Falta de criterio uniforme en la aplicación del régimen disciplinario.
- 5) Norma reglamentaria muy estricta, particularmente en el tema de inasistencias injustificadas.
- 6) Incompetencia del control médico como elemento de control de ausentismo.
- 7) Ausencia de una política de Medicina laboral y prevención de enfermedades profesionales.
- 8) Falta de aplicación a normas de higiene y seguridad laboral.
- 9) Ausencia de programas de capacitación y entrenamiento en temas administrativos, de mejora de rendimientos y de prevención de accidentes laborales.
- 10) Ausencia de reglas claras para la promoción del personal.
- 11) Excesivo uso de influencias externas y favoritismos en la aplicación de las normas y reglamentos internos.
- 12) Desconocimiento por parte de los empleados y funcionarios de las normas vigentes en la Administración Pública Provincial.
- 13) Incomunicación entre los funcionarios jerarquizados y el personal subalterno.
- 14) Falta de atención al proceso de inducción de los nuevos empleados.
- 15) Falta de conocimientos y en algunos casos, de capacidad para cubrir adecuadamente los puestos de trabajo por parte del personal.
- 16) Incumplimiento, en algunas áreas, de la evaluación de desempeño.
- 17) Sistema de calificación o evaluación previsto en la Ley n° 3870 que no garantiza resultados efectivos ni objetividad.
- 18) Mala distribución de los Recursos Humanos en las áreas relevadas.
- 19) Excesiva burocratización de la Administración de los recursos humanos ocasionando lentitud operativa.
- 20) Controles ineficientes.

- 21) Subvaloración y en otros casos sobrevaloración de las aptitudes de los agentes.
- 22) Ausencia de estadísticas que brinden información sobre las distintas variables que hacen a una buena -- administración de los recursos humanos.
- 23) Inexistencia, en muchos casos, de encargados de personal con funciones fines específicos e infraestructura adecuada.

### Marco Jurídico y Administrativo

La reforma del Estatuto del Empleado Público constituye una necesidad a los fines de esclarecer los puntos oscuros -- de la Legislación vigente, buscando simultáneamente la modernización conceptual de la política de personal. Esta necesidad surge de la concepción autoritaria con que se elaboró la Ley 3870.

Dentro de la nueva Ley de Estatuto del Empleado Público es conveniente hacer constar que la Dirección General de Personal es el organismo de interpretación y aplicación.

La definición de las misiones y funciones de la Dirección General de Personal, como así también la creación del - Sistema de Personal y su vinculación normativa y funcional -- con ésta, debe ser sujeto de otra Ley.

La estructura interna de la Dirección General de Personal, a los fines de no quitarse flexibilidad a la misma, deberá realizarse por Decreto del Poder Ejecutivo para que los -- cambios o modificaciones internas no impongan la modificación de las 2 Leyes anteriormente referidas.

### Plan de Personal

La Programación o plan de personal es otra actividad básica si se quiere tener bien claro el rumbo. De otra forma la actividad se reduce a acciones puntuales de impulso o tareas meramente repetitivas.

Claro está que para establecer programas de personal, - impone a la Administración Pública la definición de programas de trabajo anuales y de claras políticas de acción en todos los sectores.

### Contratación de Personal

Es importante hacer un estudio para establecer las necesidades de personal en función de un programa anual, tratando de no dejarse tentar por las necesidades inmediatas que producen siempre incorporaciones apresuradas.

Con respecto a la selección de postulantes es conveniente pensar en un sistema de Concursos Cerrados y Abiertos y un Comité de Selección que tome las decisiones de ingreso.

Al respecto, es importante destacar que cuando un Gobierno adopta un sistema de selección y o ingreso a la Administración Pública, debe hacerlo brindando a la Autoridad de Aplicación todo el apoyo político necesario para que no se produzcan distorsiones o transgresiones.

### Desarrollo del Personal

Con respecto a los programas de desarrollo o planeamiento de carrera, así como para un mejor aprovechamiento de las aptitudes y habilidades del personal es conveniente incorporar un sistema computarizado que permita, entre otras tareas llevar un inventario de personal.

Aquí también conviene destacar la evolución del criterio "antigüedad" al paso de valorizar con más fuerza el desempeño para la política de Promociones y ascensos.

### Retribución

Aquí es donde el sistema de Administración de Personal presenta su punto más débil. Debe aplicarse la política de sueldos y salarios en base a descripciones y especificaciones de puestos tratando de disminuir la cantidad de categorías -- o niveles que actualmente hacen poco estimulantes los ascensos.

### Servicios al Personal

La ausencia de sugerencias o buzón de sugerencias es una muestra de la falta de atención y de importancia al tema. Un sistema de sugerencias bien administrado permite valorizar al máximo las ideas e ingenios del personal. Al defender esta idea, implícitamente decimos que los Recursos Humanos son personas con un cerebro capaz de pensar y tener ideas creativas

Con respecto a las actividades sociales, recreativas y deportivas podemos afirmar que es un excelente medio para ayu

dar a la integración vertical y horizontal de los diferentes-grupos de la organización, limar asperezas, mejorar las comunicaciones y un excelente vehículo para las informaciones.

Debe buscarse la forma de mejorar la cobertura médico-sa  
nitaria.

### Relaciones con el Personal

Para efectuar un buen trabajo de información formal convendría desarrollar el uso de Boletines o pequeños periodicos con información actualizada y abundante, o transparentes en - las oficinas de personal que brinden una amplia información - en todo lo que sea de interés para el personal.

En el Estatuto figura el procedimiento para aplicar medidas disciplinarias, pero no existe un procedimiento similar - para receptar y actuar sobre las quejas del Personal, salvo - lo que establece la Ley de Procedimientos Administrativos.

No olvidemos que disciplina y quejas son las 2 caras de la misma moneda. No podemos dejar que las quejas se introduzcan como expedientes por la via jerárquica adminsitrativa, en el mejor de los casos. Por último, debe distinguirse las quejas de tipo personal, de aquellas de tipo institucional. Estas últimas constituyen el campo de acción de los sindicatos. Tomadas a tiempo evitan conflictos.

La Rioja, 24 de Mayo de 1990

  
JORGE TEIXIDOR