

**PROVINCIA DE SAN JUAN
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**TEMA: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE
LA SECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA DE
SAN JUAN: EQUIPO ADMINISTRACION.**

INFORME FINAL

SAN JUAN MAYO DE 2014

CONSULTOR: LIC. FRANCISCO IGNACIO MORELLO

INDICE:

Conceptos preliminares	4
Introducción	7
Capítulo 1 – Normas y Procedimientos	12
Marco Teórico	13
Los Sistemas y las Organizaciones	14
Sistemas que forman la Organización	16
La Organización como Sistema Total	17
El Enfoque de la Organización como un Todo	18
Capítulo 2 - Organismos y circuitos involucrados en el proyecto. Fortalezas y debilidades	21
La Secretaria de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan ...	22
Debilidades de la SGP	23
Fortalezas de la SGP	24
Capítulo 3 - Análisis del Estatuto del Empleado Público	26
El escalafón general	28
Capítulo 4 – Normas y Procedimientos	30
Formas de Remunerar al Personal	31
Sistemas de Control de Horarios	33
Circuito del control de asistencia Secretaria de la Gestión Pública	34
Trabajo Extra	35
El Proceso de Liquidación de Sueldos y Jornales	35
Capítulo 5 – Marco Legal en la Provincia de San Juan	39
Jornada Habitual de Trabajo	40
Adicional Fondo Estímulo de la Secretaría de la Gestión Pública.....	41

Capítulo 6 – Circuito Operativo de la Secretaria de la Gestión Pública	42
Adicional Fondo Estímulo	44
Procedimiento Actual para el cálculo de horario adicional.....	45
Puntos a Destacar y Mejorar	46
Capítulo 7 – Charla de Actualización para Sectoriales de Personal.....	49
Del Sistema Provincial de Administración de Personal (SPAP).....	50
De la Unidad Sectorial de Personal (USP)	50
Consideraciones Generales	50
De las tareas en general	51
Ley N° 8243	55
Del Legajo Personal	56
Contenido del Legajo Personal	57
Otras obligaciones	60
Capítulo 8 – Curso de Procedimiento Administrativo Común en la Administración Pública Provincial	62
Marco de Referencial	63
Metodología de Trabajo	65
Objetivos	65
Contenidos	66
Programa Desarrollado	69
Actividades Didácticas	73
Destinatarios	73
Desarrollo del Curso	74
Bibliografía	75
Cantidad de asistentes, lugar, fecha y horarios por curso	75
Requisitos de los participantes	75
Evaluación	76
Certificación	76
Infraestructura necesaria para la capacitación	76
Inscripción	77
Aportes, Críticas y Recomendaciones	78

Conceptos Preliminares

Todo proceso básicamente representa las distintas fases/actividades de valor que integran la cadena de valor de una actividad. Del mismo emergen un número dinámico de subprocesos los cuales se diseñaran y variarán según la complejidad de las operaciones, madurez de los procesos, estrategias en curso, estructura y cultura organizacional.

Por lo anterior, el presente trabajo intenta llevar un diagnóstico válido para encarar una propuesta de estandarización de procesos administrativos con base lógica que sea útil en la administración pública provincial de la Provincia de San Juan.

La propuesta pretende dar solución a problemáticas de gestión de cualquier tipo de proceso, siendo importante mencionar que parte medular de la eficacia de su diseño y establecimiento es la formación y preparación del responsable/asignado de su formalización ya que requiere competencias específicas que permitan diseñar procesos o ajustes a los mismos que solucionen situaciones predecibles y no predecibles.

Es de esperar que a partir del presente trabajo, las organizaciones que establezcan sus procesos adopten un enfoque sistémico que permitirá analizar y cruzar de forma ordenada todas las fronteras funcionales de cada componente desde su inicio hasta su fin, logrando con ello mejorar la gestión de las operaciones de forma controlada y evolutiva.

Analizando la existencia de particularidades propias de todos los procesos administrativos se visualiza la existencia de elementos comunes en toda la Administración Pública Provincial en San Juan.

Estos procesos administrativos comunes, y también los específicos, se integran por un conjunto de fases o actividades que intentan agregar en mayor o menor medida valor a la cadena. Por supuesto que este valor que se agrega no es el mismo en cada uno, y es intención del presente trabajo ir delineando o estableciendo la necesidad absoluta (con esto queremos significar si estas fases deben o no existir) de mantener estos.

Con esta premisa, se eligió un proceso de trámite regular dentro del campo de la Secretaria de Gestión Pública de la Provincia de San Juan. De este, se intentaron analizar pormenorizadamente los pasos y la necesidad de los mismos. Allí se trató de poner un “valor” a las fases que lo componen y finalizar con un principio de crítica constructiva.

Conceptualmente, el análisis pretende ser un comienzo de solución a problemáticas de gestión de cualquier tipo de proceso, siendo importante mencionar que parte medular de la eficacia de su diseño y establecimiento es la formación y preparación del responsable/asignado de su formalización ya que requiere competencias específicas que permitan diseñar procesos o ajustes a los mismos que solucionen situaciones predecibles y no predecibles.

El proceso elegido para el estudio fue el “Régimen horario para la liquidación de los adicionales en la Secretaria de la Gestión Pública”. Para esto se analizó el régimen de liquidación y su marco legal, para luego ir al caso específico del adicional que existe en la repartición.

Si bien la liquidación de adicionales no tiene el mismo formato en toda la Administración Pública Provincial, en general es absolutamente necesario el registro de asistencia horaria al momento de liquidación de haberes en los agentes públicos.

De estos procedimientos de registro, emergen un número dinámico de subprocesos los cuales se diseñaran y variarán según la complejidad de las operaciones, madurez de los procesos, estrategias en curso, estructura y cultura organizacional.

Con una propuesta activa válida, basada en un proceso susceptible de ser estandarizado, la propuesta es que se pueda replicar en el resto de la administración pública provincial de la Provincia de San Juan.

El estudio de la Liquidación de los adicionales por excedentes en el Régimen Horario de la Secretaria de la Gestión Pública, permitió al consultor poder analizar en detalle, tanto por charlas con el personal de planta permanente como en la búsqueda del marco legal aplicable, las distintas falencias que existen en forma común para las distintas reparticiones donde se hicieron requerimientos.

Así en el tercer informe, se esbozó una estrategia de abordaje para que estos procesos administrativos comunes se lleven adelante en las distintas reparticiones de igual forma. El mismo constó en una introducción a las capacitaciones que se deben llevar adelante en los órganos administrativos, a fin de dar claridad a los procedimientos y la estandarización planteada como objetivo de la presente consultoría.

Introducción

La totalidad de las organizaciones en general como entes dinámicos tienen que demostrar su capacidad por mantenerse competitivamente en el mercado donde participan cumpliendo con las exigencias y parámetros que los clientes determinen. Del mismo modo que para organizaciones con fines de lucro, el Estado Provincial tiene la responsabilidad y deber de responder con la misma eficacia y eficiencia ante los contribuyentes. El panorama anterior da origen al presente trabajo, que tiene como objetivo proponer una metodología de estandarización de procesos de valor como herramienta que permita a las organizaciones tener información de sus operaciones de forma ordenada y sistemática en un sitio único de consulta.

La propuesta parte de la necesidad de formalizar procedimientos, a lo cual se tomó esta coyuntura para proponer el estudio de un sistema de estandarización de procesos. De este punto de partida aquí surge la necesidad de analizar el marco en el que se encuentran los distintos procedimientos de la administración Pública de la Provincia de San Juan.

De esta forma y con los fines planteados para el trabajo en su conjunto, se intentó abordar de una forma sencilla la situación actual del Estado Provincial y analizar el mismo de una concepción comparada con el estado de otros organismos públicos.

El primer objetivo planteado se basó en realizar un análisis de fortalezas y debilidades de dicha situación y conocer la situación actual puertas adentro de la Administración Pública Provincial. Aquí se presentan los fundamentos teóricos que rodean al término central de este trabajo “el proceso y su estandarización” con la finalidad de conocer por una parte los elementos que lo integran y conceptualizarlo desde el enfoque de gestión; así como presentar algunos de los principales marcos de referencia o metodologías ya establecidos.

Se presentó también un breve análisis de la Ley Provincial N° 3816 – que establece el estatuto del empleado público- y desde aquí, un esbozo de establecimiento de procedimientos a la luz de dicha norma.

Con posterioridad se tomó como punto de inicio el concepto basado en que todas las organizaciones tanto públicas como privadas realizan tareas adicionales que deben ser remuneradas a sus empleados de distintas formas.

Se referenció el marco legal que define remuneración como el principio de abonar en dinero o especie una tarea laboral, y a la tarea extra como la que se realiza por sobre lo pactado.

Es importante notar que la jornada que se toma como referencia para determinar si existe trabajo extra o suplementario, es la pactada entre las partes, que bien puede ser la máxima legal o una menor, como en el caso de los trabajos a medio tiempo. Esto último no es una práctica habitual en la Administración Pública y no es utilizado en la Administración Provincial.

La normativa del trabajo fija la forma en general que se deben aplicar las liquidaciones de adicionales pero cada Convenio Colectivo fija otros parámetros a tener en cuenta.

Muchos son los problemas que tiene la Provincia de San Juan a la hora de fijar criterios para el pago de adicionales ya sea por carga horaria o por tarea. Esto se debe a que con el tiempo y por distintas presiones gremiales o de los empleados agrupados por repartición, obtuvieron distintas conquistas salariales que desvirtuaron el espíritu de la compensación.

De esta forma, hay personal en las distintas reparticiones que realizan las mismas tareas, pero que no cobran lo mismo. Esto ha sido motivo de una gran cantidad de reclamos incluso basados en que no se está cumpliendo el precepto de “igual remuneración por igual tarea”, establecido en la Constitución Nacional.

Lejos el presente informe final de intentar dar un carácter jurídico a lo expresado, vamos a intentar analizar la realidad de Secretaria de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan y relevar su procedimiento de Liquidación de Haberes. Esto nos servirá de base para llegar a definir el adicional por carga horaria con el que cuenta la repartición y el cual ha sido tomado con el tiempo como horas extras. Esta última concebida como una conquista laboral como anteriormente mencionamos.

Para ello se realizará un relevamiento de las normas que rigen a los procedimientos de liquidación de haberes básicos y los cuales son comunes a la administración pública provincial, para luego analizar la normativa propia que tiene la Secretaria de la Gestión Pública en cuanto a la liquidación de adicionales.

Se pretende en el presente trabajo que sirva como puntapié inicial para lograr el establecimiento de un procedimiento administrativo que sea común a los organismos que cuentan con este tipo de remuneración por adicional y que sea útil también, como puntapié para otros organismos que tienen procesos distintos para el pago de otros adicionales que no serán objeto de estudio en el presente trabajo.

En definitiva el último informe de avance intentó dar concreción a distintos aspectos teóricos realizados en los informes preliminares, dando como puntapié inicial dos planes marco de capacitación referidas a la estandarización de procesos.

- 1 – Capacitación para Sectoriales de Personal
- 2 – Curso de Procedimiento Administrativo Común para la Administración Pública Provincial.

El primero se considera una charla con contenidos, con el objeto de normalizar terminología propia de sectoriales de personal con fines teóricos – prácticos. Así, cualquier agente que se desempeñe en el área de personal de la administración pública centralizada, pueda llevar adelante las tareas comunes.

El segundo tiene como características ser un Curso con intensos contenidos de derecho administrativo, pero en lenguaje común y habitual. La curricula se basa en aspectos legales a tener en cuenta pero también en aplicaciones prácticas. La propuesta se basa en un breve curso de derecho administrativo con enfoque en la actividad propia de la Administración Pública Central, centrado en la capacitación teórica práctica de los asistentes en materias de derecho procesal administrativo, especialmente en lo relativo al inicio, su trámite posterior y resolución de los expedientes administrativos iniciados por los administrados.

En la estrategia de abordaje es necesaria la aparición de un actor externo que preste instalaciones, recursos y conocimientos para dar las capacitaciones. Este actor tiene que ser una casa de estudios con prestigio propio y para tal fin se ha pensado en convenir las capacitaciones con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan.

Esta Facultad se sugiere por tratarse de un organismo público y que en la actualidad cuenta con un Convenio Marco de Colaboración y Asistencia Técnica con el Estado Provincial.

De esta forma se simplificarán los procedimientos de contratación y permitirá en una forma ágil y dinámica dar forma a las capacitaciones aquí planteadas.

El esquema de convenir con un organismo externo para que brinde las capacitaciones es un factor crítico ya que es quien cuenta con los recursos humanos capacitados para dar el marco teórico necesario a las capacitaciones. Estas pueden completarse con módulos prácticos brindados por agentes de reconocida trayectoria pero solo de forma complementaria a los contenidos que se verterán en los capítulos específicos.

Del mismo modo y como esta capacitación requiere un esfuerzo económico del Estado Provincial, requiere de un organismo con experiencia en

el armado de este tipo de capacitaciones para dar un máximo rendimiento a la inversión.

En cuanto a los profesionales que deberían dictar las clases de los cursos, si bien no se contemplará dentro del marco del plan de estudios que se exponen, deben ser profesionales de ciencias sociales, jurídicas y/o contables a fin de aportar el esquema teórico requerido.

Afortunadamente esta iniciativa, tiene recepción tanto por el Consejo Federal de Inversiones como en la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan por lo que será en esta última donde se implementarán algunas mejoras en la organización; sin embargo, por el tiempo que llevara su implementación, no se presentan en el presente trabajo los resultados cuantitativos, pero si presentaremos algunos resultados cualitativos ya que aporta visiblemente cambios inmediatos en la gestión de los mismos.

Capitulo 1

Normas y

Procedimientos

La Administración Pública de la Provincia de San Juan tiene una serie de procedimientos que surgen de la aplicación de normativa que la regula, contando para ello con la reglamentación de Leyes, Decretos, Resoluciones y distintas Disposiciones de los órganos rectores (ej. Dirección Provincial de Presupuesto, Contaduría General de la Provincia, Tesorería General de la Provincia, entre otros).

Así y desde una concepción formalista de los procedimientos, estos mencionados debieran ser los instrumentos que servirían como base de estudio y desde donde se elaborarían las mejoras a implementar. Pero la realidad nos indica que existen una incontable cantidad de procedimientos, exigencias y modalidad de hacer las gestiones diarias propias de cada repartición y que son impedimentos para eficientizar las tareas en la Administración Pública Provincial.

Por supuesto que la cultura organizacional de cada repartición servirá como dato para el presente trabajo pero no será objeto de estudio ya que demoraría las conclusiones y sería de difícil abordaje.

Marco Teórico

Para analizar la problemática en estudio, es importante fundamentarse en los fenómenos que están sucediendo, para ello se presenta el siguiente enfoque teórico que soporta el diseño y propuesta de la solución que se intentará desarrollar.

Inicio con la comprensión de lo que es una organización, viéndola como un macro proceso en su totalidad, que a su vez lo integran subsistemas y dentro y fuera de ellas interaccionan procesos funcionales que variarán de acuerdo con la complejidad de los mismos. Hoy en día, es imprescindible considerar a las organizaciones como parte fundamental del modelo general de sistema abierto.

El sistema abierto se encuentra en interacción continua con su medio, logra un estado estable o de equilibrio dinámico y conserva su capacidad de trabajo o de transformación de la energía. En efecto, la supervivencia de un sistema no sería posible sin futuro continuo de transformación y producción. Las organizaciones son un sistema social, con una estructura determinada por su interacción dinámica con los sistemas que forman su entorno: clientes/contribuyentes/requirientes, proveedores, competidores, otros entes de gobierno, etc. En su conjunto, es un sistema de partes relacionadas operando unas conjuntamente con otras, a fin de cumplir, tanto los objetivos del todo como los individuales de los elementos participantes. De esta forma, como sistema forma a su vez un entorno condicionante de los subsistemas y elementos que se integran en él. El potencial humano es un elemento cuyo rendimiento depende de la aplicación que se le dé y del entorno en que éste se desarrolle.

La interconexión entre las operaciones que la empresa lleva a cabo y el estilo de administración adoptado, producen resultados de conjunto que determinan el nivel de exigencia al cual puede ser sometida su productividad.

Los sistemas y las organizaciones

Si toda organización puede ser concebida como un sistema total, es necesario distinguir diversos niveles: a) nivel directivo, quien formula planes, objetivos, programas generales y controla su realización; es el máximo nivel de toma de decisiones; b) nivel administrativo, transforma los planes y objetivos generales en directrices; c) nivel operativo, ejecuta las operaciones; además en cada nivel pueden distinguirse varios subsistemas, bien por la función (compras, atención al público, finanzas), o bien por su naturaleza (recursos humanos, maquinaria, información).

El enfoque de la organización como un sistema compuesto por subsistemas dinámicos, tiene también como objetivo crear la coordinación que se precisa para actuar con oportunidad, es decir, requiere que los actos de administración ocurran en el tiempo y en la medida justa. Actuar con sistemas, tiene también por objeto crear principios de acción común, impulsados por la política de administradores que por medio del sistema integral introducen la base fundamental por la cual las operaciones cumplen con las funciones que se requieren para mantener y desarrollar progresivamente una organización competitiva. Los sistemas permiten aprovechar, convenientemente, los datos que aporta el medio y a través de los mismos puede seguirse la acción de los factores internos y externos que afectan a los resultados.

El esquema básico de la actuación de un sistema organizacional debe su existencia y funcionamiento a la información. Todo sistema puede ser definido en función de las necesidades de información que se tengan, es decir, de la cantidad y clase de aportaciones informativas que le son precisas, procedentes de otros subsistemas, para cumplir con su objetivo. Igualmente el sistema queda definido por su producto informativo, que representa el resultado de la elaboración realizada por su parte.

Por tanto, puede señalarse la existencia de un sistema de información definido por el conjunto de todas las necesidades y productos informativos que aparecen entre los diversos subsistemas entre sí y entre ellos y su entorno. Un importante detonante de la necesidad del presente trabajo, surge de los canales de información incompletos o desconocidos.

Es un hecho real que en general, las organizaciones tradicionalmente influidas por conceptos tradicionales de división de trabajo, funciones y jerarquías, se vean recorridas en la práctica por una serie de flujos de información, de procedimientos, bienes y servicios, a los que todas las empresas de manera directa o indirecta han de recurrir de algún modo. Por lo tanto, los sistemas como medio de gestión de las organizaciones, permiten que se realice:

- a) Un direccionamiento escalonado de objetivos del sistema total.
- b) La coordinación entre sí de una serie de centros de decisión que incluyan el tratamiento humano.
- c) El establecimiento de un medio regulador de las entradas y salidas de cada componente sobre el que se tiene poder de decisión.

Sistemas que forman la organización

Las organizaciones son un sistema total que se encuentra en interacción con su ambiente, ambos forman un conjunto en evolución constante y dinámica. Dicha evolución ha sido en el pasado lenta para las organizaciones públicas en relación a las privadas. En la actualidad ha sido necesario acortar esta brecha entre organismos públicos y privados para que el Estado pueda responder con relativa eficiencia a los requerimientos de progreso que marcan las decisiones políticas que lo definen.

Así, el sistema organizacional integra en su estructura una serie de subsistemas que responden al conjunto de tareas y a los elementos que son necesarios para llevar a cabo su actividad. Como conjunto dinámicamente estructurado, requiere de diversas cualidades que han de verificarse para que pueda lograr resultados con eficacia y eficiencia.

Del mismo modo que las organizaciones privadas son (o forman parte) de un sistema de acciones orientado al mercado que transforma una serie de entradas (recursos humanos, materiales, información, etc.) para obtener un producto en condiciones de rentabilidad y esta puede identificarse como rentabilidad económica; para el caso de organizaciones públicas podría interpretarse como en rentabilidad social para nuestro caso de estudio. Es, por tanto, un sistema abierto, ya que interacciona con otros sistemas de los que forman su entorno, entregando productos y demandando bienes y servicios.

La estructura del sistema resulta de la apertura en subsistemas que pueden diferenciarse en tres tipos:

a) Los sistemas que atienden a la captación y evolución de los recursos básicos, en conexión con el entorno.

b) Los sistemas que permitan la administración del sistema en su conjunto y que rigen su adaptación al medio.

c) Los sistemas que atienden al desarrollo de las tareas que son requeridas por la actividad, a fin de lograr los objetivos del sistema total.

La organización como sistema total

Los sistemas operativo y corporativo se interaccionan con el sistema de recursos mediante la aplicación que es requerida de éstos para cumplir los objetivos del sistema total. Su dirección depende del sistema administrativo de la organización, que de esta manera verifica la actividad físicamente. Todo el conjunto de recursos y operaciones requieren ser dirigidas y adaptadas a las variaciones que se pueden producir entre objetivos y planes, interaccionando con los factores internos y externos.

El sistema que atiende a la dirección de la organización, para su contenido, lo consideramos como un sistema decisional que representa la red de decisiones tomadas en todos los niveles (directivo, administrativo y operativo), para dirigir las operaciones de las organizaciones.

Por ello, es un sistema de carácter corporativo, que afecta a todos los componentes del sistema total y que efectúa las decisiones en nombre de la organización.

Estas decisiones se instrumentan en las funciones administrativas que componen el proceso de administración. El sistema de información obtiene todos los datos que se producen como consecuencia de los actos de administración internos y externos del sistema total, encontrando su principal papel en la retroalimentación, mediante la cual el sistema decisonal puede conocer los resultados de las acciones impulsadas previamente y adoptar las medidas correctivas oportunas.

El sistema administrativo que dirige las operaciones y el empleo de los recursos tiene los siguientes objetivos:

- a) Que la administración de la organización disponga de un proceso sistemático que le permita, de forma ordenada y lógica, dirigir toda la actividad de la misma.
- b) Que el sistema administrativo conozca de manera sistematizada los efectos de la acción de los factores internos y externos, para aprovecharlos en la optimización del resultado final.
- c) Que el sistema administrativo incorpore a la actividad el resultado de sus decisiones, a fin de crear un verdadero conjunto de acción orgánico coordinado.

El Enfoque de la Organización como un Todo

Aunque en la práctica la mayoría de los casos están mal diseñados y aun mal administrados, lo cierto es que muchos sistemas organizacionales funcionan. De una u otra manera se fabrican bienes, se realizan ventas de artículos, se presentan servicios diversos. Un sistema organizacional crecerá sólo en la medida en que se agreguen nuevos artículos o servicios y se reduzcan o se supriman aquellas que ya no se usen.

En el caso de la Administración Pública este diseño deficiente e incorporación de reglamentaciones (escritas o no) hace que se vea exacerbado de normas y aun así el funcionamiento propio de cada repartición responde a estándares que son aceptados por la dirección y por los mismos contribuyentes. Por esto es que, ante el permanente inconformismo con el status quo originado, es que se hace absolutamente necesaria la implementación de normas y procedimientos comunes a todas las reparticiones para que no exista disparidad al momento de realizar gestiones que son comunes a las distintas reparticiones o que merezcan una definición estable en el tiempo.

Si bien es necesario que periódicamente en las organizaciones se efectúen reorganizaciones, también puede ser requerida una fusión que tenga como propósito alcanzar un fortalecimiento institucional.

En la actualidad gran cantidad de organizaciones mantienen su “ritmo” sin darse cuenta del derroche, duplicación de funciones, deficiencias, irregularidades y desperdicios que en éstas ocurren con regularidad. La administración pública es de la misma forma un elemento de análisis permanente y objeto constante de reproches por parte de los contribuyentes que conocen o suponen ineficiencias que el mismo Estado no se encarga de estudiar o salir a defender, en los casos que dichas críticas sean meras suposiciones alejadas de la realidad.

La clave para crear un sistema organizacional consiste en concebir a la organización como un todo. Se le considera un todo unificado, al principio en términos amplios y generales.

Desde esta posición elevada cabe definir y extender el enfoque en un sistema operacional que realiza los objetivos de la organización. Las cosas que no contribuyen directamente a cumplir estos objetivos pueden considerarse de importancia secundaria.

Los sistemas unificados se orientan hacia los objetivos y actividades para alcanzar estas metas, y no hacia el personal, maquinaria y equipo, o estructura de la organización.

De acuerdo con el enfoque de los sistemas unificados, la organización se considera como un todo, como una sola entidad para la que cabe proponer una solución sistemática, y no como una estructura orgánica compuesta de elementos individuales. Aunque esta última posición ha resuelto problemas en el pasado, es la concepción de la organización como un conjunto, unificada, la que constituye la gran promesa del futuro.

Capitulo 2

Organismos y circuitos involucrados
en el proyecto.

Fortalezas y debilidades

Al momento de solicitarse la presente consultoría, se hacía necesario establecer un sistema de procedimientos que fueran comunes a los distintos órganos de la Administración Pública de la Provincia de San Juan.

A tal fin, es que desde la Secretaria de la Gestión Pública dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se decidió empezar el mismo desde la “propia casa”. Muchos de los procedimientos que desde allí se disparan serán tomados como base de estudio, sobre todo en los aspectos en los que se involucra la cultura organizacional propia de dicha repartición.

La idea será analizar la repartición sin emitir juicios de valor que en donde se analicen aspectos internos como fortalezas y debilidades de la misma, para desde ese punto de partida, realizar recomendaciones en futuros informes propios de la presente consultoría.

La Secretaria de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan

La SGP fue creada en Diciembre de 2007 y su misión es la de promover el perfeccionamiento de la Organización y el funcionamiento de Administración Pública Provincial, tendiendo al uso racional de la Recursos Humanos, Materiales y Técnicos hacia una mayor productividad del Sector Público.

Del mismo modo en que se supero la etapa más álgida de la crisis, se pensó que era el momento de desplegar un sistema de políticas dirigidas a la mejora del funcionamiento de la Administración Pública.

Estas políticas públicas son un instrumento indispensable para el desarrollo y construcción de un Estado más sólido. Aquí es donde toma real dimensión y espacio central las políticas de gestión pública. Así, lo que se propone es mejorar aquellos subsistemas mencionados en el capítulo anterior para que, de manera transversal, se alcancen los objetivos de integralidad,

consistencia y coherencia. De esta forma se podría coordinar su accionar con el resto del Estado y optimizar su impacto y profundidad.

Con el objeto de analizar en forma detallada a la SGP, es que se realiza el siguiente análisis de debilidades y fortalezas con una breve reseña de cada una de las características mencionadas a los fines teóricos de explicar mejor cada una de ellas. La mayoría de las mismas son comunes a casi todos los organismos públicos en general (afirmación del autor del presente informe dado su experiencia en Administración Pública en la Provincia de San Juan), pero es importante destacarlas en forma discriminada.

Debilidades de la SGP

A – Debilidad de las estructuras de gestión de personal

El incremento de personal realizado en las difíciles etapas en la República Argentina, hizo que los niveles de empleo fueran soportados por la incorporación de personal con escasa calificación. Este fenómeno llamado “Expansión Pasiva” significó que la Provincia y específicamente en la SGP se incorporara personal que no tuvo como correlato el fortalecimiento de los sistemas de gestión sino por el contrario, la aparición de una serie de problemas de funcionamiento.

B – Inadecuada tecnología informática

Así como existió una expansión pasiva de recursos humanos, también fue escasa la incorporación de tecnología de procesos administrativos. En la actualidad esta base tecnológica está en franca mejoría acercándose a los parámetros necesarios para la implementación de mejores prácticas.

C – Compartimentación

La estructura se escinde en unidades que funcionan como compartimentos subvinculados entre sí con la única coordinación de la autoridad de aplicación y consecuentemente débiles para funcionar autónomamente.

D- Falta de información

La información disponible carece de una configuración que permita su uso o su disponibilidad en tiempo y forma en el lugar adecuado. Los diferentes sistemas de información se sitúan alrededor de políticas e intereses puntuales, sin guardar sistematicidad, integralidad o consistencia entre sí.

E – Circuitos administrativos, financieros, jerárquicos y de coordinación degradados e informales.

Es esta la debilidad principal disparadora de la presente consultoría. Las tramitaciones y gestiones administrativas se caracterizan por un bajo nivel de incorporación tecnológica y la falta de rutinas de revisión y optimización. Los circuitos administrativos no siguen la vía jerárquica descrita en la normativa que le da origen, sino que los circuitos funcionan con excesivos niveles de informalidad, amiguismo e influencia. Estas nocivas características explican mejor el funcionamiento de las reparticiones en general y no es la excepción la SGP.

Fortalezas de la SGP

A – Claro direccionamiento hacia la eficacia de los procesos

La SGP, tal como se dijo anteriormente, se propone mejorar aquellos subsistemas transversales a Estado. Como inicio de esta decisión es que se encara el presente trabajo con una apertura de la organización para que con absoluta humildad, se analicen los procesos involucrados, focalizándose especialmente en los comunes a las distintas organizaciones o reparticiones.

B – Liderazgo

Gran parte de las debilidades detectadas, deben encararse con decisión. Es por esto que en forma estratégica, se encaran los problemas detectados con una concentración de masa crítica de liderazgo. Esta masa crítica está formada por liderazgo técnico pero también político lo suficientemente vigoroso como para romper la inercia negativa que pudiese existir.

C – Plan Estratégico

Es de destacar la diferencia entre encarar un plan de mejoramiento de procesos desde una óptica individual o una volátil inspiración de la autoridad política a definir un plan estratégico rector que determina los objetivos de largo plazo. Es por esto que se destaca la existencia de un plan estratégico para dar continuidad a la expresión de eficientizar al Estado Provincial.

Capítulo 3

Análisis del Estatuto del Empleado Público

Del mismo modo que es absolutamente necesario que exista una norma que recepte los derechos y obligaciones del personal de la Administración pública Provincial, es también imprescindible que dicha norma se encuentre actualizada y que exista correspondencia con las necesidades y requisitoria propia de los tiempos actuales.

En el presente capítulo se analizan y verifican los alcances de la Ley Provincial N° 3816 y modificatorias en lo que respecta a la gestión administrativa.

Esto es necesario ya que el estatuto del empleado público recepta una serie de derechos y obligaciones de los agentes estatales a nivel general pero que poco explica las actuaciones de los mismos en el común de sus tareas habituales.

De aquí que resulta importante destacar la falta de un apartado que determine las competencias para llevar adelante tareas o procedimientos administrativos específicos, que se encuentren en una misma norma.

El Estado Provincial ha encarado un profundo estudio de la vigencia de Leyes en contemporaneidad con la elaboración del presente informe. Ahora este digesto, no contempla la vigencia de las exigencias propias de las leyes sino solo la aplicación en la actualidad con el fin de derogar las que hayan quedado obsoletas.

Sin perjuicio de poner en valor tamaña iniciativa, es que debe analizarse en detalle la ley que fija el estatuto del empleado público con el fin de determinar las competencias mínimas exigibles para encarar una reforma de procedimientos generales y el establecimiento de un sistema de estandarización de dichos procedimientos.

El escalafón general

Al momento de realizarse el presente estudio, la Provincia de San Juan ha encarado un esfuerzo sin precedentes al abrir el escalafón general que tenía congeladas sus vacantes y carrera desde las leyes de emergencia pública dictadas en el año 1996.

Este congelamiento había generado incentivos absolutamente negativos en el personal mas capacitado y proactivo. Así y a efectos del presente estudio vamos a marcar los aspectos mas destacados en los que se debe trabajar al momento de definir los espacios mas débiles de la normativa que rige a los trabajadores públicos ubicados en el escalafón general.

Del análisis de estas características y la entrega a las autoridades de aplicación de la normativa, entiéndase SGP, podrá surgir en un futuro próximo una reforma o adecuación de la Ley Provincial N° 3816, que se encuentre mas cercana a la realidad y a las necesidades de un Estado moderno y pujante.

- **Reclutamiento en planta contratada**

Mediante las leyes de emergencia, las incorporaciones se habían realizado en el marco de Contratos de Servicio de Colaboración. El instrumento fue adecuado para la situación de emergencia pero generó problemas e injusticias desde su implementación. En la actualidad la SGP ha trabajado fuertemente en el paso a planta permanente de los contratados con excelentes y visibles resultados.

- **Falta de premios y castigos**

No ha existido capacidad organizacional ni decisión política para poner en vigencia los premios y castigos previstos en la normativa (calificación anual, ascensos, etc.). Gran parte de esta falta se explica por una normativa poco clara; o de difícil o discrecional aplicación.

- **Reclutamiento sin planificación**

Los ingresos mas antiguos del escalafón general y gran parte de los contratos de servicios de colaboración, se reclutaron mediante canales absolutamente informales y sin tomar en cuenta los perfiles necesarios para cubrir las vacantes.

- **Ascensos congelados**

Existieron unos pocos ascensos en los últimos años producidos por vía de excepción, generando distorsiones mayores. Con el paso de los contratos de servicios de colaboración a planta permanente mediante la aplicación de la Ley N° 8243, también se establecieron los procedimientos propios de ascensos que a la fecha no han sido de aplicación visible en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

- **Falta de capacitación**

La forma en la que se incorporó el personal hizo que no siempre se consideren para el ingreso las habilidades e idoneidad de los postulantes. Así mismo, tampoco se han encarado políticas de capacitación para disminuir este problema.

Capítulo 4

Liquidación de Haberes

La normativa nos indica que remuneración es la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo (artículo 103 de la Ley de Contrato de Trabajo). Y amplía el artículo 6 de la Ley 24.241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones definiendo a remuneración como: Todo ingreso que percibe un dependiente en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación o con motivo de su actividad personal en concepto de sueldo, honorarios, comisiones, etcétera.

Formas de remunerar al personal

Podemos clasificar a las remuneraciones dependiendo de distintos aspectos; a saber:

- Según la forma en que se abona:
 - * En dinero.
 - * En especie.

- Según la estructura de la remuneración
 - * Principales.
 - * Secundarias.

- Según el parámetro utilizado para medir y remunerar el trabajo
 - * Por unidad de tiempo.
 - * Por unidad de resultado.

Según la forma en la que se abona

- **En dinero:** cuando se abona en efectivo, cheque o depósito en caja de ahorro.

- **En especie:** según la Ley de Contrato de Trabajo el tope máximo para recibir la remuneración en especie es del 20% de la remuneración total. Se acepta que el empleador entregue a sus empleados remuneración en especie

comprendiendo estas a:

»»Alimentos para el trabajador y su familia.

»»Productos que el empleador comercializa o produce.

»»Vivienda para el grupo familiar.

El pago en especie debe figurar en el recibo de sueldos y en el libro de sueldos que confecciona el organismo.

Según la estructura de la remuneración:

- **Principales:** son las que fundamentalmente conforman el ingreso del trabajador, como por ejemplo el básico. El sueldo básico es el monto establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo para la categoría del trabajador, si no hay convenio aplicable lo fijará el empleador. Este sueldo básico no puede ser inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil establecido por ley.

- **Secundarias:** son las complementarias del salario principal por ejemplo adicionales fijos o variables, comisiones, productividad, propinas, viáticos, etcétera.

Según el parámetro utilizado para medir y remunerar el trabajo

- **Por unidad de tiempo:** por el tiempo de trabajo. Puede ser sueldo mensual o jornal diario por horas de trabajo.

- **Por unidad de resultado:** por el resultado obtenido, pueden ser comisiones individuales o colectivas, premios y primas por producción, por productividad, o como resultado del trabajo a destajo.

El trabajo a destajo o trabajo remunerado por unidad de obra es la forma de remunerar al trabajador estableciendo un valor económico por cada unidad de producto realizado. Esta forma de remunerar es viable solo cuando el empleador proporcione las materias primas suficientes y que el resultado obtenido sea superior a los básicos establecidos en el Convenio Colectivo de Trabajo. De esta forma se establece el trabajo de acuerdo a los niveles alcanzados, y es un salario variable.

Bien hecha esta aclaración teórica, podemos decir en forma general que el Estado Provincial de San Juan paga a sus empleados con una remuneración en dinero mediante acreditación en cuenta (puede hacerse por orden de pago para el caso específico que el empleado circunstancialmente no cuente con cuenta sueldo), y bajo la modalidad de unidad de tiempo.

Hasta hace unos años se realizaba también una contraprestación en especie mediante el pago de tickets canasta y tickets restaurante, la cual fue eliminada y paso a integrar totalmente la remuneración dineraria.

Respecto de la clasificación sobre la estructura de la remuneración, se visualiza la coexistencia de remuneraciones principales para la generalidad de los agentes públicos y remuneraciones secundarias en cuanto a las necesidades de adicionales. Este último caso será el objeto de estudio del presente informe.

Sistemas de Control de Horarios

Los sistemas de control de horario se conocen por varios nombres: control de asistencia, control de horario, control de tiempo y asistencia, control de puntualidad y hasta control de personal.

Pero en todos ellos el modo de funcionamiento es el mismo. Se provee a cada empleado de la organización de un elemento de identificación y se le pide que registre su ingreso y salida del trabajo. La finalidad del sistema es mantener el **registro de la hora de entrada y salida del personal** y la responsabilidad del mismo suele recaer sobre la oficina de Recursos Humanos del organismo.

El objetivo es claro y puede ser alguno o varios de los siguientes:

- ✓ Controlar la asistencia: Quien vino y quien está ausente.
- ✓ Controlar la puntualidad: Quien llegó tarde y quien fue puntual.

- ✓ Calcular las horas trabajadas: y opcionalmente categorizarlas en normales y adicionales
- ✓ Analizar las horas no trabajadas: con la posibilidad de agrupar y totalizar por causas -vacaciones, enfermedad, etc.- mantener estadísticas y cuentas corrientes de ausentismo por personas, sectores, etc.

El dato principal con el que se trabaja, junto con el registro de entrada y salida, es el **horario**.

El horario indica cuando se espera que la persona se encuentre trabajando, de modo que comparando el horario con los registros de entradas y salidas - también llamados registraciones- se llevan a cabo las tareas de cálculo y control.

Circuito del control de asistencia en la Secretaria de la Gestión Pública

El registro de asistencia del personal de la Secretaria de la Gestión y personal de la Dirección Provincial de Informática registran su ingreso en el reloj de reconocimiento facial que pone en funcionamiento la Secretaria en el mes de octubre de 2013 (en reemplazo de uno digital que usaban anteriormente) ubicado en la PB del Centro Cívico . El personal de la Dirección de Recursos Humanos registra el ingreso en un reloj digital ubicado en el 2º piso del edificio del Centro Cívico

Los relojes de reconocimiento facial aprovechan las características generales de la estructura facial de cada una de las personas para realizar una identificación rápida y no invasiva.

Están provistos de un Lector de Rostro o de Reconocimiento Facial que toma una fotografía que permite analizar distintas características del rostro de las personas, como por ejemplo, la distancia entre ojos, nariz y boca, los bordes y ángulo de la mandíbula, etc. Estos datos son guardados en la memoria del equipo para poder realizar la comparación con las personas que deseen identificarse en el mismo. En caso de coincidencia, el Registro se toma

como válido y se guardan, también en memoria, la fecha y la hora en que el usuario realizó el registro.

La ventaja de los Relojes es su forma no invasiva de trabajar ya que no requiere de ningún tipo de interacción o contacto directo entre el usuario y el equipo. La persona a identificarse sólo debe permanecer frente al equipo hasta que el mismo la reconozca.

TRABAJO EXTRA

El trabajo extra o trabajo suplementario como también se le conoce, se refiere a las horas de trabajo adicionales a la jornada laboral ordinaria pactada entre las partes.

Si las partes acordaron una jornada diaria de 6 horas, como es el caso de la Administración Pública Provincial y se trabajan 9 horas, tres de ellas será extra, o trabajo suplementario (las que están fuera del horario previamente establecido).

EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN DE SUELDOS Y JORNALES

La liquidación de sueldos y jornales es un proceso integrado por varios pasos que deben ser respetados, teniendo en cuenta las diferentes fechas que se deberán cumplir para que el trabajo se realice eficaz y eficientemente, evitando la posibilidad de errores en la liquidación.

Primero debemos tener en cuenta el mes que se va a liquidar ya que dependiendo del mismo encontraremos diversos conceptos. Por ejemplo, en el mes de Junio y en el de Diciembre se liquidará el aguinaldo.

La siguiente etapa es determinar a quiénes vamos a liquidar (tipo de Empleados) esto es si los empleados son mensuales, como en el caso de administración Pública de San Juan.

Luego debemos cargar en el sistema de gestión que utilicemos para liquidar todas las novedades del personal. Cuando hablamos de novedades nos referimos a todas aquellas situaciones que generan un resultado en la liquidación, por ejemplo: vacaciones, días de licencia, ingresos de empleados, días por enfermedad, horas extra, etcétera.

El período comprendido para informar las novedades por parte de los empleados queda a criterio del liquidador o encargado de sueldos (que en la mayoría de los casos de las reparticiones provinciales, es un categoría 21), considerando diversas variables como ser: fecha de pago, complejidad de la liquidación, cantidad de empleados, etcétera.

Es fundamental establecer una fecha tope para aceptar las novedades. Vencido este plazo realizaremos la pre liquidación, es decir liquidaremos a todos los empleados para poder realizar un control de lo procesado.

En el caso de encontrar que se procesó algún dato de manera errónea se deberá corregirlo y volver a liquidar.

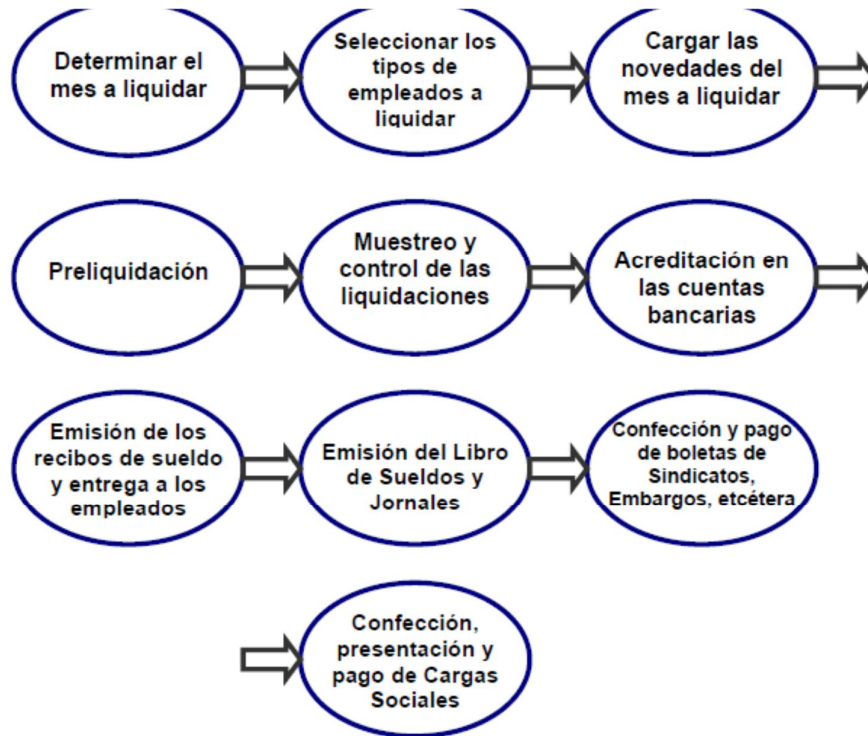
Una vez que se controló la liquidación realizaremos la acreditación de los sueldos en las respectivas cuentas bancarias y deberemos emitir los recibos de sueldo de cada empleado para su posterior entrega.

En los casos de las empresas privadas, luego de que la liquidación se encuentre cerrada, confeccionaremos el Libro Ley artículo 52 de la Ley de Contrato de Trabajo (libro de sueldos y jornales) y las respectivas boletas para el sindicato, embargos, obras sociales, etcétera. En el caso de la Administración Pública de San Juan se realiza esto en forma centralizada en la dependencia del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

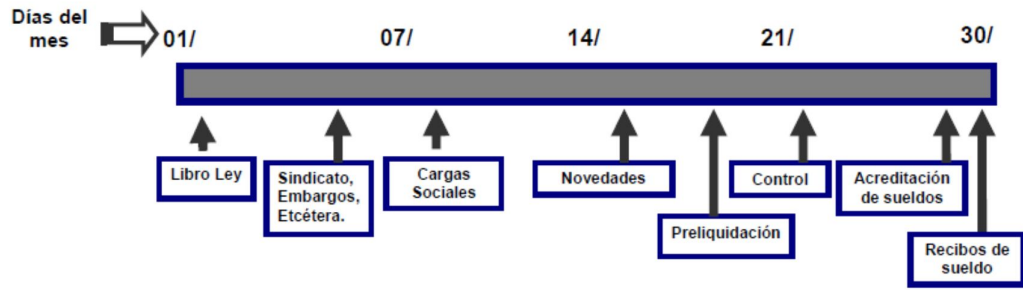
Así, y siempre referido a las empresas privadas se confeccionarán, presentarán y pagarán las Cargas Sociales (formulario 931) correspondientes a la liquidación de ese mes.

De esta manera concluye el proceso mensual de la liquidación, comenzando nuevamente con las mismas etapas al mes siguiente.

A continuación encontrará un gráfico que representa el proceso de la liquidación de sueldos y jornales.



Tal como lo mencionamos anteriormente, dependiendo de la cantidad de personas a liquidar, de la fecha de pago de los sueldos y del volumen de las novedades con que se maneje la organización, los plazos a considerar para el proceso de la liquidación pueden ser los siguientes:



Capítulo 5

Marco Legal en la **Provincia de San Juan**

La Administración Pública de la Provincia de San Juan tiene una serie de adicionales que surgen de la aplicación de distintas normativas que la regulan, contando para ello con la reglamentación de Leyes, Decretos, Resoluciones y distintas Disposiciones de los órganos rectores.

Así y desde una concepción formalista de los procedimientos, estos mencionados debieran ser los instrumentos que servirían como base de estudio y desde donde se elaborarían las mejoras a implementar. Pero la realidad nos indica que existen una gran cantidad de procedimientos, exigencias y modalidad de liquidación de adicionales, dependiendo de cual fue la conquista salarial/gremial obtenida por cada repartición.

Jornada Habitual de Trabajo

A los fines de poder establecer cuál es el parámetro para determinar los adicionales se debe indicar la normativa que fija el carácter habitual de la jornada laboral.

Así en el año 1995 y mediante el Decreto Acuerdo N° 0044, el señor Gobernador en Acuerdo de Ministros decretó que la jornada laboral en el ámbito de la Administración Pública Provincial sería de 6 horas de lunes a viernes en jornadas hábiles, tanto para verano como para invierno. Se dispuso también de dos bandas horarias para jornada matutina y vespertina.

Este mismo Decreto Acuerdo, fija la competencia de Secretaria de la Gestión Pública, la cual debe ser informada de las distintas disposiciones que se generan desde cada ministerio o secretaria de estado.

En cuanto al control horario, se fija la obligatoriedad de registrar la asistencia, al comienzo y a la finalización de la jornada laboral, mediante reloj u otro sistema, ya sea mecánico o electrónico que la Secretaria de la Gestión Pública autorice para cada caso en particular. En el caso específico de la repartición de estudio, desde el mes de octubre de 2013, se utiliza una lectora facial, tal como se analizó en el capítulo anterior.

Adicional Fondo Estímulo de la Secretaría de la Gestión Pública

En 1990 y mediante el Decreto N° 2729 – SHF – 90, se creó un Fondo Estímulo para el personal de la Dirección General de Rentas, integrado con un porcentaje de la recaudación mensual que por todo concepto obtiene la Unidad.

Tomando como base este Decreto, el resto del personal del Ministerio de Hacienda y Finanzas, mediante distintas negociaciones con las autoridades provinciales obtiene una extensión del Fondo Estímulo mediante el Decreto N° 1667 del 30 de julio de 1993. Allí se fija también la forma en que se integrará el citado Fondo mediante la recaudación por sistema de descuento por planilla de haberes (50%) y los intereses ganados a través del Fondo Unificado de las cuentas del Gobierno Provincial.

En el decreto anteriormente mencionado, quedaba afuera la Secretaria de la Función Pública teniendo solo como adicional un sistema de liquidación bajo la modalidad de Jornal de Campaña, el cual se cumplía cuando los agentes debían realizar o prestar funciones a más de 50 kilómetros de distancia de su lugar habitual de trabajo. Este jornal de campaña era de muy escasa remuneración y se utilizaba solo para las reparticiones que tenían la modalidad que comúnmente se denominaba jornal “seco”.

Hace relativamente poco tiempo, en el mes de enero de 2012 y por el Decreto N° 0004 – MHF - 2012, el Poder Ejecutivo Provincial en uso de facultades de fijar las políticas salariales en el ámbito de su incumbencia, incorporó a la Secretaria de la Gestión Pública en el Adicional Fondo Estímulo.

Capítulo 6

Circuito Operativo **de la Secretaria de la** **Gestión Pública**

Tal como vimos en el primer informe, la SGP tiene marcadas debilidades en las estructuras de gestión de personal. En el presente capítulo se verá el circuito administrativo para el control horario del personal y se intentarán realizar algunos aportes que sirvan para ir delineando un procedimiento que pueda ser utilizado (replicado) en otras reparticiones.

Información de personal a chequear y cargar

El Decreto Acuerdo N^o 0044 – MHF – 2012 de la Secretaria de la Gestión Pública hace referencia a la Carga Horaria, Bandas Horarias y Horario de Atención al Público, etc.

Carga Horaria: El horario establecido a los Agentes de la Administración Pública Provincial comprendidos en el Estatuto y Escalafón General será de seis (6) horas diarias de lunes a viernes.

Bandas Horarias: Se establecen dos bandas horarias de trabajo, una matutina y otra vespertina. Del 1^o de Abril al 30 de Septiembre se desarrollara de 07.30 a 13.30 hs y de 14 a 20has, mientras que del 1^o de Octubre al 31 de Marzo serán de 07.00 hs a 13.00 y de 15.30 a 21.30 hs.

Art.47: Hace referencia a permisos particulares que puede pedir el personal del organismo. Son dos permisos por mes y las personas que gocen del adicional fondo estímulo no pueden usarlo.

Cartas Médicas: es un documento o constancia medica que el agente debe retirar de la oficina de personal y el cual debe ser completado por un profesional de la salud de la Junta Médica. En el mismo se deberán detallar los datos del paciente, repartición en la que se desempeña y datos referidos a la dolencia y todo lo referido a inicio, continuidad y fin de la licencia médica.

Otras Licencias: Lic. por vacaciones, por matrimonio, por maternidad, por fallecimiento, etc.

Adicional Fondo Estimulo

El Decreto N° 2729/90 crea el Fondo Estimulo para el personal de la Dirección General de Rentas, integrado por un porcentaje de la recaudación mensual. Dada la experiencia positiva en la aplicación de éste incentivo económico se hace aconsejable extender el régimen a otras Unidades de Organización del Ministerio de Hacienda y Finanzas; y se precisó que los recursos adicionales que financiarían el Fondo Estimulo serian de carácter no tributario.

Dicha medida tiende a optimizar el funcionamiento de las Unidades con responsabilidad directa en la administración de la Hacienda Pública.

Por tal motivo se crea el Decreto N° 1667 que extiende el adicional denominado Fondo Estimulo a las siguientes Unidades de Organización:

- Ministerio de Hacienda, Finanzas y Obras Publicas
- Secretaria de Hacienda, Finanzas y Obras Publicas
- Tesorería General de la Provincia
- Contaduría General de la Provincia
- Dirección de Presupuesto
- Dirección de Relaciones Económicas Municipales
- Dirección de Geodesia y Catastro

Este decreto también dispone los recursos por los cuales se integrara mensualmente este Fondo Estimulo:

- Hasta el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado en concepto de canon por uso del sistema de Descuentos por Planilla de Haberes.
- Hasta el cien por ciento (100%) de los intereses ganados a través del Fondo Unificado de las cuentas del gobierno provincial.

Quedan incluidas en este Decreto las siguientes Unidades de Organización:

- Ministerio de Hacienda y Finanzas
- Secretaria de Hacienda y Finanzas
- Tesorería General de la Provincia
- Contaduría General de la Provincia
- Dirección Provincial de Presupuesto y Control Financiero
- Dirección de Geodesia y Catastro
- Secretaria de la Gestión Pública
- Dirección General de Recursos Humanos y Organización
- Tribunal de Tasaciones de la Provincia (No perteneciente al Ministerio de Hacienda y Finanzas)

Procedimiento Actual para el cálculo de horario adicional

El Decreto N° 0004 del año 2012 introduce al anterior Decreto .N° 1667 (del año 1993) modificaciones donde se establece que para constituirse en beneficiario del Fondo Estimulo no basta con la condición de permanecer en las dependencias del Ministerio de Hacienda y Finanzas y prestar efectivamente servicios en ella, sino también tener en cuenta las necesidades de cada Organismo y las aptitudes, desempeño y eficiencia del personal en el cumplimiento de sus labores. Por lo cual se faculta a las máximas autoridades de las Dependencias del Ministerio de Hacienda y Finanzas, y con el Visto Bueno del Ministro de Hacienda y Finanzas, a que decidan en relación con la incorporación, permanencia y baja del personal al régimen del Fondo Estimulo de acuerdo con las necesidades de cada Organismo y del servicio y en función del cumplimiento y eficiencia del personal en el desempeño de las labores que se le asignen.

El mismo faculta al Director o máxima autoridad de cada dependencia, para efectuar una evaluación del desempeño de los agentes teniendo en consideración cualidades personales y aspectos profesionales.

También establece en forma clara las situaciones en las que los agentes dejaran de percibir, parcial o totalmente el fondo Estimulo así como las causales de la exclusión del mismo.

En el art.2 del Decreto 0004, trata de las causales de la pérdida del Adicional por inasistencias y cuales sanciones no serían aplicables si las inasistencias se debieran a licencias anuales ordinarias, licencias por enfermedad, por matrimonio, etc.

Así de esta forma, el circuito operativo se inicia con el registro de la información recabada por el reloj envía al Director Administrativo de la Secretaria, quien realiza un control de la misma. Posteriormente pasa el registro con la información mediante correo electrónico al Departamento de Personal.

El Departamento de Personal una vez chequeado el registro, vuelca la información a una planilla Excel con las respectivas novedades y se vuelve a esta planilla al Director Administrativo y una vez aprobada por éste se envía a la Secretaria de Hacienda y Finanza para proceder a la liquidación de sueldos.

Personal de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización se encuentran trabajando para acercarse cada vez mas al esquema de trabajo final, en el cual la Oficina de Personal será quien acceda al sistema desde una de sus computadoras, lo alimentaran de las novedades diarias, justificaciones, etc. y así podrán emitir los informes que precisen.

Puntos a destacar y mejorar

Se pretende dar una suerte de análisis y recomendaciones a la luz de un modelo como debería ser. Una vez más, cabe hacer la aclaración que estas recomendaciones son puramente técnicas y con el espíritu de dar máxima claridad al procedimiento.

Es obvio que los sistemas de estímulos han venido a intentar dar algún esquema de premios y castigos que la normativa no ha dejado margen y que es absolutamente necesaria para el manejo de cualquier organización.

Probablemente el liderazgo y la inteligente flexibilización de la normativa permitirán mejorar los esquemas establecidos.

De esta forma, vamos a enumerar las falencias:

1- Discrecionalidad para el otorgamiento

Tal como se detalla en la normativa, se faculta a los Directores de Repartición para decidir respecto de la incorporación, permanencia o baja al régimen de acuerdo a las necesidades del organismo.

Esta aclaración en la norma genera un esquema de informalidad y se presta para que las relaciones interpersonales estén por encima de las necesidades de la Organización.

2- Falta de un esquema de evaluación de desempeño

La norma indica que en relación con las cualidades personales de los agentes, se determinara el fondo estímulo.

Estas cualidades son meramente subjetivas tales como responsabilidad, dedicación, iniciativa, entre otras.

Se debería acercar a un esquema de evaluación mas estudiado y cuantitativo, teniendo en cuenta estos aspectos pero con esquema de puntuaciones que den claridad a la evaluación de desempeño.

3- Falta de reportes

Bajo un esquema de mejora informática, es necesario implementar algunos reportes que mejoren la calidad de la información para la toma de decisiones.

Si bien existen marcadas mejoras, falta un largo camino por recorrer que permitan a las autoridades mejorar el esquema de estímulos en relación de los informes necesarios.

4- Circuitos administrativos degradados e informales.

En general hemos visto que las tramitaciones y gestiones administrativas se caracterizan por un bajo nivel de incorporación tecnológica y la falta de rutinas de revisión y optimización. Hay una falta de procedimientos que no siguen la vía jerárquica descrita en la normativa que le da origen, sino que los circuitos funcionan con excesivos niveles de informalidad, amiguismo e influencia. Estas nocivas características explican mejor el funcionamiento de las reparticiones en general y no es la excepción la SGP.

5- Falta de conocimiento del personal

Como un aporte absolutamente constructivo, parece resultar necesario que las decisiones respecto de los fondos estímulos recaigan sobre el personal inmediatamente superior a fin de que quien evalúa día a día al personal pueda dar algún tipo de opinión y recomendación respecto del personal que debe ser premiado.

Capítulo 7

CHARLA DE ACTUALIZACIÓN PARA SECTORIALES DE PERSONAL

Del Sistema Provincial de Administración de Personal (SPAP)

La Ley Provincial N° 4.442 determina que las Unidades Sectoriales de Personal, consideradas en su conjunto y la Dirección General de Recursos Humanos y Organización (DGRHyO), conforman el Sistema Provincial de Administración de Personal (SPAP), cuyo Órgano Central es la citada Dirección General.

Debemos recordar que un Sistema es un conjunto de partes interrelacionadas que están orientadas a un objetivo común. Esta interacción potencia los resultados por cuanto el trabajo sistematizado se alimenta de todos los componentes que lo integran, mejorando sustantivamente el esfuerzo de cada una de las partes, tomadas individualmente.

Podemos decir entonces, aplicando el concepto anterior a nuestro caso, que si tomamos aisladamente cada Unidad Sectorial de Personal (USP), obtendremos solo información parcial de los RRHH; pero, si sumamos la de todas, centralizándola en la DGRHyO, tendremos toda la información del personal de la Administración Pública Provincial. Por su parte, la DGRHyO, tiene la obligación de dar a las USP las directivas necesarias para unificar criterios de trabajo. De este modo se retroalimenta el Sistema en pos del objetivo común, cual es el cabal conocimiento del RRHH con que cuenta el Estado, para la toma de decisiones.

De la Unidad Sectorial de Personal (USP)

A) Consideraciones Generales

La Unidad Sectorial de Personal, es el nombre que genéricamente le asigna la Ley N° 4442 a lo que, en los hechos, llamamos Oficina, División o Departamento de Personal. De este modo, da un trato igualitario y uniforme a todas, sin importar su nivel en la estructura de la Repartición. Todas deben cumplir con las normas legales de igual modo.

Vale aclarar, que cuando hablamos de USP, nos estamos refiriendo al o los responsables que ejercen su función, en constante interacción con empleados, autoridades jerárquicas y DGRHyO, en un espacio físico definido y estable, donde se encuentran archivados, a resguardo de la privacidad, los legajos personales de todos los agentes de la Repartición a su cargo.

Dicho esto, es importante señalar, que si bien es cierto, todas deben cumplir con tareas del mismo tipo, no todas enfrentan la misma realidad.

La Administración Pública Provincial, entendida como todas las dependencias del Poder Ejecutivo Provincial, es la Mayor Organización, el Sistema Mayor, y cuenta con un gran número de agentes, no distribuidos de manera igualitaria entre los distintos Ministerios y Secretarías de Estado, por cuanto son las funciones y competencias de cada una de estas áreas las que determinan el perfil y la cantidad de agentes necesarios para dar cumplimiento a sus objetivos.

En consecuencia las USP deben atender a todos los agentes que la Repartición requiera para cumplir con su cometido, cualquiera sea el nivel de instrucción o el número de aquellos.

Esta circunstancia provoca diferencias entre las USP, por el volumen de trabajo, la conformación del plantel de agentes y en muchos casos, se suma la dispersión, por ejemplo Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Hidráulica, Arquitectura, por nombrar los más numerosos, dispersos y de variados perfiles.

B) De las tareas en general

Las USP tienen la particularidad de ser la primera instancia de relación entre el agente y el Estado Patrón, y ser también la primera instancia de consulta y contención con que cuenta el empleado, desde el instante mismo de su ingreso, y que perdura durante toda su vida laboral, hasta la

desvinculación con el Estado. Asimismo, la USP, se constituye en la fuente que contiene todos los datos del personal, y provee información a su autoridad jerárquica y a la DGRHyO, como autoridad funcional y cabeza del SPAP, para la toma de decisiones.

Las tareas que le competen a la USP, y cuya responsabilidad de llevarlas a cabo recae sobre ella, son las de recabar, registrar y archivar ordenadamente toda la documentación relativa a datos personales y laborales de todos y cada uno de los agentes que prestan servicio en el área de su incumbencia.

Esta tarea tiene tres aspectos fundamentales que hacen a la vida laboral de todo agente en su relación con el Estado patrón o empleador, y de éste con sus empleados: uno está referido a la identificación; otro, a la remuneración, y el tercero referido a la carrera administrativa e historia laboral.

Una pequeña síntesis sobre la importancia de estos tres aspectos:

- **Identificación:** Es esencial para cualquier organización contar con todos los datos personales, familiares, de educación formal, etc., para tener perfecta identificación de todos y cada uno de sus empleados, en pos de una adecuada información para una correcta toma de decisiones; y por su parte, el empleado tiene la obligación y/o el derecho según sea el caso, de comunicar a la USP cualquier modificación que se produzca en su situación personal. Estos datos deben estar registrados en el Legajo Personal y la documentación que corresponda, archivada.

- **Remuneración:** Básicamente, todo el sustento documental que avala la remuneración que percibe el agente, debe estar registrado y archivado en el legajo Personal de cada agente. Al respecto, es importante aclarar lo siguiente: en una rápida clasificación, podemos decir que hay dos tipos de rubros que integran la remuneración mensual del agente:

a) Los de percepción general, creados mediante una norma legal general que alcanza, en principio, a todos los agentes de la Administración (Ej.: Refrigerio, Presentismo, Sumas fijas, etc.); y;

b) Los que percibe el agente en razón de sus atributos personales y laborales, que tiene derecho a percibir en virtud de una norma legal o acto administrativo particular, creado al efecto (Ej.: Categoría, Título, Antigüedad, etc.). Es esta última categoría de la que debe estar registrada y la documentación respaldatoria archivada convenientemente (Ej.: Decreto de Designación, Título y Resolución que habilita el pago, Certificación de antigüedad de trabajos anteriores, Salario Familiar).

Debemos considerar en este apartado, los conceptos que afectan la remuneración. Sobre ellos distinguimos dos tipos de descuento, los de carácter obligatorio y los facultativos. Los primeros, se hacen de oficio por el solo hecho de ser empleado. Ellos son: el aporte Jubilatorio, a la Obra Social, a la Caja Mutual y el Seguro Obligatorio. Estos tres últimos imponen un trámite que da origen a un documento que debe estar registrado y archivado. También son obligatorios, aunque de carácter eventual, los que surgen de Oficio Judicial, por el cual un Juez ordena un descuento por embargo o por cuota alimentaria. En este caso se debe registrar la situación en el Legajo Personal, pero no debe archivar en éste el Expediente por el cual se tramitó tal embargo o cuota alimentaria.

- **Carrera Administrativa e Historia Laboral:** Es fundamental tener permanentemente actualizado este aspecto del legajo personal, y de este modo poder conocer la trayectoria del agente: méritos alcanzados, promociones, transferencias, comisiones, licencias, capacitación, sanciones, etc., permitiendo a las autoridades tener elementos objetivos para una evaluación de desempeño

Cierto es que una función principal de la USP, es mantener los legajos

permanentemente actualizados, pero en muchos de los casos, no depende solo de ella.

En ese sentido, el agente es el primer responsable de gestionar y presentar a la USP la documentación que hace a sus atributos personales (Ej.: Título, Certificación de antigüedad, Salario Familiar), y, en esta instancia, la USP tiene la obligación y responsabilidad de registrar y archivar la misma, como así también comunicar la novedad al liquidador, siempre que afecte los haberes del agente.

Para comunicar una novedad al liquidador, la USP debe contar siempre con respaldo documental, y éste, según el caso, debe ser original, fotocopia certificada, o emanado de sus propios registros; dicho de otro modo, nunca debe comunicar al liquidador como novedad que afecte los haberes de algún agente, por el simple hecho de conocer de una situación particular de éste. Solo deberá actuar de oficio, solicitando la suspensión o eliminación de un pago, precisamente, por falta de presentación de la documentación correspondiente por parte del agente, en el caso del Salario Familiar.

También está bajo la responsabilidad de la USP el Control del Personal de cuyo Legajo Personal está a cargo. Se trata de un “control administrativo” referido a la asistencia, puntualidad, permisos de salida oficiales y particulares en la jornada habitual, como así también el cumplimiento de la cantidad de horas semanales o mensuales, según sea el caso, que como mínimo deben trabajar los agentes beneficiarios de un adicional por extensión horaria.

Este control se traduce, por un lado, en el Parte Diario, que deberá remitir a la autoridad que corresponda todos los días en horario adecuado; y por otro, en informes de distinta índole que la USP deberá remitir, sea al liquidador de haberes si afecta la remuneración, o a la autoridad del Organismo, si corresponde informar, por ejemplo, que alguien se excedió en la cantidad minutos y cantidad de tardanzas, o cantidad de horas de salidas particulares, que permiten las normas legales.

Debemos tener presente que las USP no están facultadas para aplicar sanciones o, en su caso, autorizar acciones reñidas con la reglamentación; pero tienen la obligación de informar objetivamente el hecho a la autoridad correspondiente, a fin de que ésta tome la decisión que corresponda.

Asimismo, recordemos que las salidas particulares, solo pueden ser autorizadas en el horario de jornada habitual; en horario de adicional, el agente deberá marcar la salida y la nueva entrada al volver. Sobre este particular está vigente el Memorandum N° 01-DGRHyO-12, recordatorio de las obligaciones y requisitos relacionados al cumplimiento del Adicional, causales de pérdida del mismo, permisos de salida, etc.

C) Ley N° 8.243

Con la sanción de la Ley N° 8.243, el Decreto N° 0286-MHF-12 que reglamenta el ingreso de contratados a la planta, y el Decreto N° 0492-MHF-12 que reglamenta la promoción de los agentes pertenecientes al Escalafón General Ley N° 3.816, como así también futuros ingresos al mismo, al igual que sendos Decretos reglamentarios del Escalafón Vial, de Recursos Energéticos y Boletín Oficial, se abrió una nueva etapa en la Administración Pública Provincial.

Es una experiencia inédita para la mayoría de las USP, puesto que sus responsables, tienen menos tiempo en la función que los años que pasaron desde la última incorporación o promoción de personal, y porque es un hito en la APP. No hay registro de ingreso masivo, ni de promoción con las características de la que se viene desarrollando, en las que las USP tuvieron y tienen un rol protagónico, fundamental para llevar adelante con éxito este proceso iniciado en el 2012.

Esa actividad no rutinaria puso a prueba la responsabilidad con la que asumen la tarea encomendada, y quedó de manifiesto la capacidad de trabajo bajo presión y de resolución de problemas de las USP, con muy pocos errores o dudas en la aplicación de las normas legales citadas y en comunicación con los involucrados.

En este contexto, resulta oportuno revalidar conceptos relacionados con los Legajos Personales, respecto del armado y contenido de los mismos, como así también incorporar nuevas tareas a las que ya vienen realizando. De este modo, los legajos de los recientemente incorporados deberán estar confeccionados de manera uniforme, según las pautas que indicaremos, cualquiera sea la Repartición. No nos olvidamos de los legajos de los agentes más antiguos, que también deberán ajustarse a las mismas instrucciones.

D) Del Legajo Personal (LP)

Es un documento oficial de carácter confidencial, integrado por el Registro del Personal de la Administración Pública (en adelante lo llamaremos “cuadernillo” o “foja de servicio”), en el que se asientan todos los datos que hacen a los atributos personales, laborales y carrera administrativa del agente, como así también integran el LP, las normas legales y otros documentos que respaldan aquellas registraciones. El original se encuentra a resguardo en la USP, y una copia de igual tenor, debidamente certificada, debe ser girada al Registro Central de Personal dependiente de la DGRHyO. (Ley N° 3.816 - Artículo 78°).

Queremos enfatizar en la obligación que tiene la USP de registrar los datos enunciados precedentemente, en el “cuadernillo” o “foja de servicios”(C o FS), por el carácter documental del mismo, que tiene la particularidad de ser un documento dinámico, por cuanto se va completando o actualizando, a lo largo de toda la vida laboral del agente.

Para sustentar lo dicho en cuanto al carácter documental del cuadernillo o foja de servicio, partimos de la premisa de que todos agentes o funcionarios

de la APP, en el acto de cumplir con las funciones que le competen porque le han sido asignadas, representan a la Administración, representan al Estado. Por ello, siguiendo ese orden de pensamiento, el o los responsables de la USP cuando intervienen el C o FS, lo hacen en ese carácter y asumen toda la responsabilidad que ello implica. En consecuencia, el contenido de la registración es veraz, en tanto viene de un agente o funcionario público competente.

Es importante destacar que el LP original acompaña al agente en toda su trayectoria laboral; en otras palabras, si el agente es transferido el LP original va con él al lugar de destino, pudiendo quedar una copia certificada, a modo de antecedente, en USP de la Repartición donde prestaba servicio.

E) Del Contenido del Legajo Personal (LP)

Para referirnos al contenido de los legajos personales, conceptualmente, nos vamos a remitir al Artículo 78º de la Ley N° 3.816, que en lo pertinente, dice textualmente: *“...Todo hecho o documento que tenga carácter definitivo y sirva como antecedente del agente deberá agregarse a la foja de servicios y ser comunicado de inmediato a la oficina del Registro de la Secretaría de Personal de la Administración Pública Provincial.”* (Hoy DGRHyO); y lo dispuesto en la Resolución N° 021-DGRHyO-11.

- a) Cuadernillo o Foja de Servicios (C ó FS): Es el documento soporte, que ya describimos y remarcamos su importancia.
- b) Documentación: La documentación que se debe agregar al LP es la establecida en la normativa señalada, que ya conocemos; pero creemos oportuno recordar algunas a fin de determinar metodología de trabajo.

1- Embargos y Quiebra de Personas: Está vigente la Circular N° 001-DGRHyO-10, que establece el procedimiento. La USP sólo debe tomar registro de los datos del Expediente en el Cuadernillo o Foja de Servicios al empezar y

al terminar el proceso. El Expediente se archiva en Mesa de Entradas y Salidas o en el lugar asignado a ese efecto en cada Repartición, y no se agrega al Legajo Personal (LP).

2- Licencias: Solo se debe registrar en el C o FS la Resolución que la otorga, suspende o deniega. El instrumento legal se debe archivar en la oficina de Despacho u oficina destinada a ese efecto.

3- Licencia por enfermedad del agente: La USP debe seguir el procedimiento siguiente: mensualmente, o en plazo menor, dependiendo del volumen de Cartas Médicas (CM), iniciará un Expediente con nota de elevación a la autoridad que corresponda, adjuntándole nómina con el detalle siguiente: Apellido, Nombre y Documento del agente; N° de la CM; Fecha desde-hasta; Cantidad de días y Artículo por el cual se le otorgó; y le anexará todas las CM por el orden numérico de las mismas, coincidente con el orden de la nómina, a fin de facilitar el control. El procedimiento termina con la Resolución respectiva justificando las inasistencias por razones de salud. Ésta debe ser comunicada a la USP para su registro respectivo en el C o FS, y luego archivada como indica el Punto 2 y el Expediente como el Punto 1.

4- Accidente de Trabajo – Enfermedad Profesional: El Instructivo N° 001-DGRHyO-05 (Anexo a la Circular N° 008-DGRHyO-05), la Ley N° 8.293 y la Nota N° 012-SGG-12, establecen pautas a seguir en caso de Accidente de Trabajo o Enfermedad Profesional. La USP habilitará una carpeta transitoria que contendrá todos los antecedentes del caso (copia del Acta de Accidente, copia de la denuncia policial, certificados médicos que otorgan días para el restablecimiento, hasta el Alta Laboral emitida por la ART), archivada temporalmente en el LP. Restablecido el agente a partir del Alta Laboral, la USP iniciará un Expediente con todos los antecedentes descriptos y deberá proceder igual que en el Punto 3-, quedando eliminada la carpeta transitoria del LP. Deberán dar cumplimiento a la Circular N° 04-DGRHyO-13, que adjunta Resolución N° 0525-SGG-13, sobre accidentes en itinerario y formularios de declaración Jurada de cambio de itinerario. Asimismo, ante un cambio del domicilio particular, el agente deberá llenar, en carácter de Declaración Jurada,

el Formulario Anexo a la Resolución N° 021-DGRHyO-2011, como así también la integración del grupo familiar con el que comparte el mismo domicilio.

5- Asignaciones Familiares: la Ley N° 8.145, y el Decreto N° 0941-SHF-2010, indica, para cada caso, la documentación que el agente debe presentar. También dice que si la documentación presentada no resulta suficiente o no es clara, la Administración (USP) podrá solicitar otra/s que permitan dar luz a la situación planteada.

La USP debe tener perfectamente claro los dos objetivos perseguidos al solicitar documentación: 1- Certificar la veracidad del hecho que declara el agente; y 2- Asegurarnos de no pagar por dos lados por el mismo hijo o hecho, con la excepción prevista en la norma citada.

Lo dicho precedentemente apunta a alentar en la USP a trabajar con amplitud de criterio pero con responsabilidad al solicitar documentación, habida cuenta que desde la fecha de vigencia del Decreto de Asignaciones Familiares (Agosto de 2010) a la actualidad (y en el futuro aún más), el uso de la tecnología permite cumplir con los objetivos citados con menos papeles, o con información no mencionada en la norma (porque no existía). Para ello, la USP tiene la obligación de estar permanente actualizada manteniendo contacto vía Internet, con ANSES.

En cuanto al ordenamiento de la documentación, si bien es parte del LP, resulta conveniente contener la información por separado en razón de la movilidad de la misma, producto de variaciones en la situación familiar del agente, por controles cruzados que pueda hacer la USP con el liquidador de haberes, controles de la Contaduría General de la Provincia, por auditorías del Tribunal de Cuentas o la DGRHyO, evitando de este modo el riesgo de pérdida o ajado del resto del LP, por contante manejo.

Reiterando un concepto básico para que proceda el pago de salario, siempre debe mediar una solicitud y/o el cumplimiento de algún requisito por parte del agente; nunca se paga de oficio; la USP tiene la obligación informar la

suspensión del pago cuando el agente no ha cumplido; por Ejemplo: si el agente no ha presentado la Declaración Jurada Anual, en el tiempo establecido, se debe suspender el pago por hijo; posteriormente, tendrá derecho a percibir tal asignación familiar, a partir del mes en que se cumpla con el requisito de presentación de la citada Declaración Jurada. No hay pago retroactivo.

F) Otras obligaciones

1- Seguimiento de la situación de interinos: La Ley N° 8.243 y el Decreto N° 0286-MHF-12, que la reglamenta, disponen que quienes no tengan el nivel de educación formal requerido para el Agrupamiento en el que ingresan, lo harán en carácter de Interinos, hasta tanto logren el nivel exigido. Para dar cumplimiento a ello, las USP deberá tener identificados a los agentes que ingresaron en ese carácter y ejercer un control sobre los mismos.

En este sentido deberán solicitar, al inicio del ciclo lectivo y al finalizar el mismo, Certificado de Escolaridad, expedido por establecimiento educacional de enseñanza primaria o secundaria de carácter nacional, provincial, municipal o privados incorporados a la enseñanza oficial. Este certificado deberá ser archivado en el LP.

2- Duplicado del LP a la DGRHyO: Sin olvidarnos de los LP de los viejos agentes, vamos a poner especial interés en que se cumpla la normativa con nuevos. Esta obligación tiene dos etapas: la primera, referida al ingreso del agente, y la segunda, referida al resto de la relación laboral con el Estado, hasta su desvinculación.

Primera Etapa: La USP deberá girar a la DGRHyO el C o FS, habiendo registrado todos los datos con que cuenta el agente hasta ese momento, esta información vendrá rubricada por el responsable de la USP. Solo anexará fotocopia legalizada legible del Documento de Identidad. Al momento de la entrega del duplicado, hará firmar en el C o FS original la recepción por parte de la DGRHyO, con indicación de fecha.

Segunda Etapa: Ante cualquier cambio en la situación laboral del agente, la USP girará a la DGRHyO, fotocopia legalizada legible del documento que determina tal cambio de situación. Estos son: Norma legal de promoción; de comisión de servicio; de transferencia; de asignación de funciones o cargos; de otorgamiento y corte de Licencia Sin Goce de Haberes; de otorgamiento y corte de Licencia por Cargo de Mayor Jerarquía, que deberá ser acompañada por la norma legal que le asigna el cargo de mayor jerarquía y la finalización del mismo; en el caso de interinos, certificado de escolaridad, de finalización del nivel de estudio requerido y norma legal de traspaso a planta permanente. La USP deberá llevar un registro auxiliar en el cual la DGRHyO firme conforme por la documentación que recibe.

3- Agentes adheridos al PEPA: La USP debe ejercer un estricto control sobre estos agentes respecto de la fecha en que cumplen las condiciones de edad y años de aportes para la jubilación ordinaria, y notificarlos en los tiempos que fija la normativa vigente, habida cuenta de lo establecido en los Artículos: 2º-Ap. II; 5º-Ap. I; y 9º, de la Ley N° 7.422. Asimismo, deberán incluir en la programación de la Licencia Anual Reglamentaria a los agentes adheridos al PEPA, quienes serán citados a los fines de la notificación de la fecha en que se le otorga la licencia.

4- Normativa: Es importante que la USP cuente con todo el cuerpo normativo pertinente, sea en papel o formato digital, a fin de poder dar respuesta satisfactoria a las distintas situaciones que los agentes pudieran plantear.

5- Comunicación: El modo de retroalimentar el SPAP, es mediante una comunicación fluida entre la USP y la DGRHyO y viceversa. Para lograrlo, la utilización de la herramienta que nos brinda la tecnología a través de la Internet, resulta la más rápida, eficaz y eficiente. Por ello es necesario que las USP, manejen este medio y se haga la apertura de una casilla de email institucional.

Capítulo 8

CURSO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL

**ENFOQUE EN LA GESTIÓN DE LA
DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA**

El presente capítulo es un programa de estudios y se tomó como base el contenido de la materia de Derecho Administrativo de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan.

Contenido Mínimo: Derecho Administrativo – Marco legal y régimen vigente – Procedimiento Administrativo – Lineamientos generales del Procedimiento Administrativo - Cuestiones prácticas relativas al mismo – Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos – Vías recursivas administrativas y judiciales – Un procedimiento administrativo especial: la licitación pública: marco legal y régimen vigente.

UNIDAD RESPONSABLE

Secretaría de la Gestión Pública – Lic. Gustavo Sacks

COORDINADOR GENERAL

A designar

DOCENTES RESPONSABLES DEL DICTADO DE LAS CLASES

A designar, según cantidad de comisiones.

MARCO REFERENCIAL

La Administración Pública engloba en su seno a múltiples y variadas realidades, todas signadas por la complejidad de su estructura y la trascendencia de su misión.

Frente a los administrados, el Estado debe actuar conforme a derecho, siguiendo las pautas y lineamientos que le da la ley, asegurando así el objetivo de “garantizar la justicia” proclamado por el Preámbulo de nuestra carta magna y reflejado en el de la Constitución Provincial.

Para ellos, se hace necesario concientizar a los empleados públicos, agentes activos y cara visible de ese Estado frente a los ciudadanos, sobre la importancia que tiene su persona, dentro de los cuadros de la Administración Pública Provincial.

Así, comenzar a resaltar su participación en la formación de la voluntad de la Administración, se torna un prerequisite necesario, para definir el rol que ocupan dentro del proceso de actuación del mismo Estado.

Se parte de la siguiente premisa: un Acto Administrativo (en adelante AA) se gesta desde el momento mismo que se da inicio a un Expediente Administrativo.

Ya desde la recepción de un escrito por mesa de entrada, se pone en marcha un complejo sistema, que involucra a muchos actores y del cual todos, en mayor o menor medida son responsables.

Con lo cual el empleado muchas veces ignora la trascendencia y consecuencias de su propia e importantísima actuación, no tan solo para el administrado sino también para la Administración (en este caso la Administración Pública Central) y en su caso indirectamente, para todo el Estado, cuando por errores en la tramitación se afectan intereses de particulares que generalmente luego demandan judicialmente al Estado, con un alto costo institucional y político.

Por lo expuesto, es necesario detallar las partes fundamentales del procedimiento administrativo y los principios que lo rigen, de manera tal, que el empleado pueda actuar correctamente frente al mismo, sin obstaculizar el curso de un expediente administrativo, evitando el desgaste innecesario de las distintas áreas de la Institución, de los otros miembros y de los recursos.

Por último, rescatar la responsabilidad que le incumbe a cada uno de ellos, en su función pública, como receptores y comunicadores de la voluntad de la Administración. Determinar el grado de responsabilidad de los simples actos de la administración, se presenta como necesario a los fines de concientizar a cada agente sobre la importancia y las consecuencias de su conducta frente a un expediente.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

La metodología a utilizar consistirá en el desarrollo de actividades en el marco de clases teórico-prácticas, trabajando en grupos reducidos y con enfoque al análisis de casos concretos.

De esta manera el agente podrá estar en contacto directo con expedientes y saber encontrar y resolver con la ayuda de los profesores los problemas que puedan ir surgiendo en el transcurso y trámite de los mismos.

En cada clase, se abordará la teoría básica haciendo uso de presentaciones que posibiliten al alumno ver conceptos teóricos y su traslado a la práctica cotidiana, trabajando sobre la experiencia de los agentes en el manejo de expedientes concretos donde deban resolver situaciones en un ambiente controlado, libre de riesgos y carente de las presiones que significan trabajar en casos reales y frente a administrados con problemas puntuales.

Cada alumno será evaluado sobre contenidos teóricos en forma individual y con contenidos orientados según la actividad administrativa que desarrolle el futuro agente.

OBJETIVOS

- Brindar a los asistentes una adecuada formación teórica sobre el régimen legal vigente, rector de la actividad de la Administración Pública Central, como parte de la Administración Pública Provincial y capacitarlos en aspectos prácticos relativos al procedimiento administrativo vinculado a sus actividades.

- Lograr asimilar los principios generales establecidos en las leyes 19.549 y 3784 de procedimientos administrativos (Ley Nacional y Ley Provincial respectivamente) y capacitar a los responsables de las diversas áreas a fin de lograr una actuación encuadrada en la misma, evitando así la burocratización administrativa.

- Dar a los asistentes las herramientas básicas para resolver cuestiones procedimentales comunes que inciden sobre la vida del expediente administrativo y su tramitación.

- Capacitar a los asistentes en materia de responsabilidad de los agentes de la administración por los actos que desarrollan, haciéndoles tomar conciencia sobre la importancia de su propia actividad.

- Capacitar a los responsables de áreas específicas en materia de los procedimientos de contratación usualmente empleados por el la Administración Pública Central, a los fines de poder optimizar el uso de los recursos y mejorar los procedimientos.

CONTENIDOS

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL”

UNIDAD I. ESTADO Y SU ESTRUCTURA. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los órganos estatales: concepto; caracteres.

Encuadramiento y estructura de la Administración Pública Central.

La jerarquía: noción, caracteres, contenido del poder jerárquico. Jerarquía y unidad de acción.

El deber de obediencia. Sentido, límites. Estructura funcional de la Administración Pública Central.

La avocación, régimen, límites. La delegación, régimen, límites. La subdelegación.

UNIDAD II. DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO. DERECHO ADMINISTRATIVO.

Introducción y conceptos básicos. Funciones del Estado. División de funciones.

Caracterización de la función administrativa del Estado.

Función de Gobierno. Aplicación de estos conceptos a la estructura de la Administración Pública Central.

Régimen general al cual se encuentra sometido el Estado y el empleado público.

UNIDAD III. FORMAS DE EXTERIORIZACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA.

Acto y Hecho Administrativo. Tipos de actos emanados por el instituto y su encuadramiento dentro de estas categorías.

Elementos y requisitos de validez del acto administrativo. Caracteres.

Vicios que pueden afectar al Acto Administrativo.

La relación contra el acto administrativo inválido.

UNIDAD IV. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I).- GARANTÍAS SUSTANTIVAS

Principio de Igualdad: (art. 16 C.N.)

Principio de legalidad: (Arts. 16 a 19 y 28 C.N.)

Principio de defensa: (art. 18 C.N.). Art. 1º, inc. f), Ley 19.549; art. 1º, inc. f), Ley 3784. Implícitamente: art. 163 ss. y concordantes de la Ley 3909.

Principio de razonabilidad o justicia: (Arts. 28 y 99, inc. 2º, C.N)

II).- GARANTÍAS ADJETIVAS:

Informalismo a favor del administrado

Impulsión de oficio. Principio de instrucción

Principio de verdad material. Debido proceso adjetivo

Celeridad, economía, sencillez y eficacia

UNIDAD V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN:

Partes – Plazos - Cómputos.

Estructura del Procedimiento Administrativo: Iniciación, Vistas. Notificación y Publicidad. Terminación del Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento de impugnación (Recursos, reclamaciones y denuncias).

UNIDAD VI. CUESTIONES PRÁCTICAS - LA VIDA ÚTIL DE UN EXPEDIENTE

Formalidades. Requisitos de admisibilidad de un expediente.

Cuestiones formales relativas a los expedientes administrativos.

Procedimientos de rectificación, corrección y resguardo de los expedientes, tendientes a evitar nulidades.

Mecanismos de notificación dentro de un expediente administrativo.

UNIDAD VI. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

Los presupuestos de la responsabilidad estatal. El fundamento. El factor de imputación

El daño o lesión resarcible. El nexo causal. El factor de atribución de responsabilidad. La responsabilidad del Poder Ejecutivo por las conductas de sus agentes: las conductas ilícitas (actos, hechos y omisiones) de las conductas dañosas. El daño o lesión resarcible. El nexo causal. El factor de atribución de responsabilidad. La responsabilidad del Poder Ejecutivo por las conductas de sus agentes: las conductas ilícitas (actos, hechos y omisiones).

Análisis de los presupuestos y alcance de la reparación.

UNIDAD VII. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

Elaboración de contratos, convenios y acuerdos con otras instituciones. Conceptos básicos.

Procedimientos administrativos especiales: licitación pública. Licitación privada. Concepto y marco normativo. Elaboración de los pliegos de bases y condiciones. Llamado a los oferentes. Apertura y evaluación de las ofertas. Análisis técnico y otras cuestiones vinculadas a las ofertas. Adjudicación. Cumplimiento y control de los contratos.

Compras directas, servicios y suministros: conceptos, principios rectores para cada procedimiento. Casos en que proceden.

PROGRAMA DESARROLLADO

UNIDAD I. ESTADO Y SU ESTRUCTURA.

1. Los órganos estatales: concepto; caracteres. El PAMI. Antecedentes. Historia. Encuadramiento y estructura de la Administración Pública Central. Su vinculación con los mandatos constitucionales y su marco normativo propio. Ley de creación de la Administración Pública Central. Objetivos y fines específicos del Instituto. Otras fuentes normativas para la Administración Pública Central.

2. La jerarquía: noción, caracteres, contenido del poder jerárquico. Jerarquía y unidad de acción. Estructura organizativa de la Administración Pública Central. Las distintas unidades de gestión. Estructuras territoriales y composición orgánica del Instituto.

3. El deber de obediencia. Sentido, límites. Estructura funcional de la Administración Pública Central.

4. La avocación, régimen, límites. La delegación, régimen, límites. La subdelegación.

UNIDAD II DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO. DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. El derecho administrativo como una rama específica. Introducción y conceptos básicos.

2. Funciones del Estado. División de funciones. Encuadramiento del instituto dentro del Estado.

3. Caracterización de la función administrativa del Estado.

4. Función de Gobierno. Aplicación de estos conceptos a la estructura de la Administración Pública Central. Sistema general de control de la actividad de pública. La UIF. La Auditoría General de la Nación. Los organismos encargados de la Auditoría. El Tribunal de Cuentas. Otros mecanismos de control.

5. Régimen general al cual se encuentra sometido el el Poder Ejecutivo y sus estructura organizativa. Ejecución presupuestaria y control de gastos.

UNIDAD III. FORMAS DE EXTERIORIZACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA.

1. Acto y Hecho Administrativo. Conceptos. Diferentes tipos de actos emitidos por el instituto y su encuadramiento dentro de estas categorías.

2. Elementos y requisitos de validez del acto administrativo. Caracteres.

3. Vicios que pueden afectarlo. Elaboración de procedimientos estandarizados.

4. La acción contra el acto administrativo inválido.

5. Recursos administrativos y en sede judicial.

UNIDAD IV. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

GARANTÍAS SUSTANTIVAS (QUE SON, CUAL ES SU ORIGEN, COMO SE MANIFIESTAN EN LA PRÁCTICA)

1. Principio de igualdad: (art. 16 C.N.): como se manifiesta frente a los administrados y entre los mismos agentes. Trato igualitario.

2. Principio de legalidad: (Arts. 16 a 19 y 28 C.N.): diferencias entre la actuación de los ciudadanos y la administración. Inversión de su manifestación.

3. Principio de defensa: (art. 18 C.N.). Art. 1º, inc. f), Ley 19.549; art. 1º, inc. f), Ley 3784. Implícitamente: art. 163 ss. y concordantes de la Ley 3909. Relación de este principio con los sumarios administrativos a agentes de la administración.

4. Principio de razonabilidad o justicia: (Arts. 28 y 99, inc. 2º, C.N): arbitrariedad de las actuaciones, principios de interpretación.

GARANTÍAS ADJETIVAS (QUE SON, CUAL ES SU ORIGEN, COMO SE MANIFIESTA EN LA PRÁCTICA)

1. Informalismo a favor del administrado. Distinción entre requisitos formales y no-formales. Casos prácticos de aplicación de este principio. Principio de formalismo de las actuaciones de la Administración Pública Central.

2. Celeridad, economía, sencillez y eficacia. Concepto. Diferencias. Modos de mejorar y optimizar el uso de los recursos en la tramitación de un expediente administrativo.

3. Impulsión de oficio. ¿Quién? y ¿Cómo? debe tramitarse y resolverse un expediente.

4. Principio de instrucción. Documental agregada. Emisión de resoluciones. Realización de consultas a dependencias especializadas.

5. Principio de verdad material.

6. Debido proceso adjetivo. Derechos que asisten a las partes: ser oído, presentar pruebas, resolución fundada. Su aplicación en los sumarios administrativos a agentes.

UNIDAD V PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN:

1. Partes- Plazos-Cómputos. El administrado como parte activa de la actuación de los expedientes.

2. Procedimientos iniciados por apoderados y/o terceras personas a favor de un administrado. Requisitos.

3. Estructura del Procedimiento Administrativo: Iniciación, Vistas. Notificación y Publicidad. Terminación del Procedimiento Administrativo.

4. El Procedimiento de impugnación (Recursos, reclamaciones y denuncias).

UNIDAD VI. CUESTIONES PRÁCTICAS - LA VIDA ÚTIL DE UN EXPEDIENTE

1. Formalidades. Requisitos de admisibilidad de un expediente. Requisitos específicos establecidos por la Administración Pública Central. Circulares y Resoluciones internas.

2. Cuestiones prácticas relativas a los expedientes administrativos. Copias y vistas de las actuaciones. Remisión de las actuaciones. Casos especiales: expedientes con escritos reservados, casos urgentes, cuestiones previas.

3. Procedimientos de rectificación, corrección y resguardo de los expedientes, tendientes a evitar nulidades en lo actuado. Sistemas de control de las actuaciones, tendientes a mejorar el servicio a los administrados.

4. Mecanismos de notificación dentro de un expediente administrativo.

UNIDAD VI: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

1. Los presupuestos de la responsabilidad estatal. El fundamento. El factor de imputación de las conductas dañosas.

2. El daño o lesión resarcible. El nexo causal. El factor de atribución de responsabilidad. La responsabilidad del Poder Ejecutivo por las conductas de sus agentes: las conductas ilícitas (actos, hechos y omisiones).

3. Análisis de los presupuestos y alcance de la reparación.

4. Sumario Administrativo. Procedimiento. Partes y Plazo. Derechos y garantías de los sumariados.

UNIDAD VII – PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

1. Elaboración de contratos, convenios y acuerdos con otras

instituciones. Conceptos básicos.

2. Procedimientos administrativos especiales (breves nociones): licitación pública. Licitación privada. Concepto y marco normativo. Elaboración de los pliegos de bases y condiciones. Llamado a los oferentes. Apertura y evaluación de las ofertas. Análisis técnico y otras cuestiones vinculadas a las ofertas. Adjudicación. Cumplimiento y control de los contratos.

3. Compras directas, servicios y suministros: conceptos, principios rectores para cada procedimiento. Casos en que proceden.

ACTIVIDADES DIDÁCTICAS

Realización de trabajos prácticos individuales sobre casos de resolución concreta.

Trabajo con expedientes reales donde se deban aplicar los conocimientos teóricos para fundamentar o resolver una situación.

Elaboración de diversos escritos que conforman un expediente a los fines de familiarizarse con su trámite. Análisis y resolución de casos específicos. Búsquedas de antecedentes y jurisprudencia orientativa.

Evaluación del curso con los prácticos aprobados más los requisitos de asistencia obligatoria.

DESTINATARIOS

Este curso está destinado a todo el personal de planta permanente de la Administración Pública Central que debe realizar tareas de iniciación, trámite y resolución de expedientes y/o procedimientos administrativos. Se recomienda especialmente para quienes deban realizar atención personalizada a los administrados y que dentro de sus tareas tengan que dar inicio a actuaciones administrativas.

Especialmente, se enfoca a jefes de áreas o secciones que asisten a operadores de menor jerarquía, indicando omisiones, salvando errores e indicando procedimientos a seguir a los fines de lograr la resolución de los problemas de forma local, descongestionando los despachos centrales. De esta forma, se logra brindar un servicio más rápido y directo a los administrados, logrando a la vez una mejor y más eficiente utilización de los recursos físicos y del capital humano de la institución.

El público objetivo del curso determina la especificidad de los contenidos y su enfoque eminentemente práctico en casos sobre los cuales deben aplicar los fundamentos legales impartidos durante el curso.

Se dará prevalencia a los conceptos legales en el afán de dotar a los asistentes de mejores herramientas que la sola experiencia o reiteración de procedimientos muchas veces arraigados en la práctica cotidiana, pero sin fundamentos reales, concretos y actualizados.

DESARROLLO DEL CURSO

Dictado del Curso. Teoría y Práctica. 2 (dos) Trabajos Prácticos Individuales a realizar fuera del horario de cursada y 2 (dos) Trabajos Prácticos Grupales a desarrollar el segundo en la clase 6 y en la clase 15 aproximadamente (a ajustar según el desarrollo del curso) .

Desarrollo de las actividades prácticas en equipos de 1 (uno) alumno por computadora, sobre expedientes adaptados, consistente en el análisis y resolución de algunos casos.

Se trata de destacar la importancia que tiene el agente como especialista en trabajo administrativo, permitiendo simplificar tareas, optimizar recursos, y mejorando la calidad del servicio a los administrados.

La evaluación del Curso contempla un Examen Final de teoría tipo múltiple choice, instancias de desarrollo de temas y la resolución de algún aspecto práctico relativo a los sistemas administrativos.

BIBLIOGRAFÍA

Se elaborará un material de referencia escrita (manual) donde se incluirá el material de los trabajos prácticos individuales, y se entregará a los asistentes un CD con documentación referida a jurisprudencia, casos de resolución práctica, leyes y normas propias de la Administración Pública Central.

CANTIDAD DE ALUMNOS ASISTENTES POR CURSO

Máximo 25 alumnos por cada grupo.

LUGAR DONDE SE LLEVARÁ A CABO LA ACTIVIDAD

A determinar.

FECHA Y HORARIOS DE REALIZACIÓN

Los cursos se dictarán en los siguientes días y horarios:

Fecha de inicio: A definir.

Días y Horarios: A definir, aproximadamente veinte (20) encuentros en total por cada grupo.

CRÉDITO HORARIO TOTAL POR GRUPO: aproximadamente CUARENTA (40) Hs reloj

REQUISITOS DE LOS PARTICIPANTES:

Se puede exigir ningún o algún conocimiento de derecho (formal o informal) según el perfil del asistente. Se sugiere que los asistentes sean los que realizan tareas de control, seguimiento y asesoramiento en las diferentes etapas del procedimiento. Según los organigramas, los jefes de áreas, subjefes

y miembros de las asesorías técnicas.

EVALUACIÓN

Condiciones de aprobación: se exigirá el 70% de los Trabajos Prácticos (Grupales e Individuales conjuntamente).

Evaluación Final Aprobada, individual, de carácter teórico – práctico y con 70% de asistencia a las clases.

CERTIFICACIÓN

Se emitirá un certificado individual a cada asistente que cumpla con los requisitos de evaluación final aprobada. El mismo será firmado conjuntamente por los responsables de la institución que encabece la contraparte de la Provincia y quienes sean designados por la SGP.

INFRAESTRUCTURA NECESARIA PARA LA ACTIVIDAD

A determinar.

El material de referencia se incluirá en los costos del curso por asistente y consistirá en un documento anillado que contiene el material teórico a desarrollar y los trabajos prácticos individuales, con sus fechas de entrega. Este material se elaborará según pautas de la institución contraparte, quienes se reservarán sus derechos sobre los mismos.

Los elementos auxiliares (medios de almacenamiento como pendrives, CD-ROM, papel para apuntes, documentos de información de los cursos) corren por cuenta de los asistentes.

Se entregará a los asistentes un CD-ROM con toda la documentación, diversos recopilatorios de leyes y jurisprudencia relacionada, programas y ejemplos de los casos tratados. Este material incluye las presentaciones utilizadas en la presentación de cada clase.

INSCRIPCIÓN

La inscripción del personal y su convocatoria, se realizará a través de la SGP, quien informará el listado definitivo de los asistentes autorizados.

Aportes, Críticas y Recomendaciones

Este informe final pretende dar claridad a los contenidos de los capítulos señalados.

La realidad de la administración pública provincial marca que el camino para obtener altos niveles de eficiencia es largo. Hoy puede observarse la necesidad de una estrategia de abordaje basada en la capacitación de los recursos humanos y la necesidad de estandarización de procesos comunes requerirá tener un lenguaje común y un nivel de conocimiento de cosa pública mínimo indispensable.

En virtud de haberse hecho el presente estudio e informes, se detectaron falencias por falta de conocimientos y un claro informalismo en las actuaciones de los agentes afectados a las oficinas de personal. Los contenidos de estudio planteados son básicos y es necesario llevarse adelante con extrema urgencia ya que los sectoriales de personal son el andamiaje para que se puedan llevar adelante el resto de las capacitaciones que son requeridas.

Se intentó poner de manifiesto un programa de estudios para elevar claramente el nivel de los agentes. Se tomó como se dijo, el programa de estudios de una materia de una carrera universitaria y como tal, no es necesario llevar las exigencias de la misma al ámbito de formación de los agentes públicos provinciales.

De todas formas, capacitar en los contenidos mínimos explicitados y entregar esos conocimientos es una forma de interiorizar en el lenguaje y en los procedimientos que se desean estandarizar.