

INFORME DE AUDITORIA DEFINITIVO

Expte. N° 242 – 2435/09

Señor

Intendente

Municipalidad de La Merced

Dn. Juan Ángel Pérez

S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo N° 169 de la Constitución Provincial, la Auditoría General de la Provincia de Salta (AGPS) procedió a efectuar un estudio en el ámbito de la Municipalidad de La Merced, con el objeto que se indica a continuación.

I. OBJETO

Realizar un relevamiento de control interno relacionado a la Administración de Personal, que se tramita en Expediente N° 242-2435-09 de la Auditoría General de la Provincia, según Res. AGPS N° 23/08, código I.86.09.

Ente relevado: Municipalidad de La Merced

Objetivo General: relevar y analizar la gestión de Recursos Humanos en el Organismo, considerando la incidencia presupuestaria del gasto en Recursos Humanos, y la composición, modalidad de contratación, distribución de funciones y calificación de los agentes.

Período examinado: a Diciembre de 2009 y Marzo de 2010 (El período de relevamiento de la información incluida en los Anexos, corresponde a las respectivas fechas de presentación por parte del Municipio de cada uno de ellos. De esta forma, el período de análisis para los Anexos I al V, es Diciembre de 2009, y el correspondiente a los Anexos VI y VII, Marzo de 2010).

II. ALCANCE DEL TRABAJO

El diagnóstico fue realizado siguiendo los lineamientos de las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución AGPS N° 61/01, en base a la información suministrada por la Municipalidad de La Merced que prescribe la revisión selectiva de la misma.

II.1. CONSIDERACIONES GENERALES

II.1.1. PROCEDIMIENTOS

En cumplimiento del programa de trabajo, se aplicaron los siguientes procedimientos – con la extensión que se ha considerado necesaria en las circunstancias – a efectos de obtener las evidencias validas y suficientes que respalden las conclusiones de la labor realizada:

- Envío de requerimiento al Municipio, solicitando información en materia de Administración de Recursos Humanos susceptible de ser analizada y evaluada.
- Análisis y evaluación de las nóminas presentadas, que informan acerca de la Administración del Personal.

A saber:

- a. Nómina completa del Personal del Municipio consignando número de legajo, nombre y apellido del funcionario, DNI, modalidad de contratación, formación académica, cargo y antigüedad.
- b. Nomina completa del personal afectado consignando nombre y apellido del personal, número de legajo, Municipio/Organismo al cual fue afectado y fecha de inicio de la afectación.
- c. Nomina completa del personal que retiene cargo consignando nombre y apellido del funcionario, número de legajo, cargo originario, cargo actual y fecha de inicio de la retención.
- d. Presupuesto destinado a Personal del Municipio.

- No se han desarrollado pruebas de cumplimiento sobre la información suministrada, las que serán desarrolladas en una segunda etapa de auditoria bajo el mismo objeto.

II.1.2. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO DE CARÁCTER GENERAL

La normativa de carácter general vinculada a la gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial y Municipal, está reglamentada en la Constitución de la Provincia de Salta (1998), en el estatuto del Empleado Público, en los diferentes Reglamentos internos de los Organismos y en las Cartas Orgánicas de las Municipalidades, donde se hace referencia a los principales aspectos a tener en cuenta en esta materia (procedimientos de selección de personal, de capacitación, evaluación del desempeño del agente, carrera administrativa, entre los mas importantes).

También, se hace referencia en estos documentos a todos los aspectos inculcados a la modalidad de contratación del personal, de acuerdo a la necesidad específica del Ente, definiendo diferentes modalidades de acuerdo a cada caso en particular.

De esta forma encontramos en la Carta Magna de los salteños, diferentes artículos alusivos, a saber:

- **Art. 28**, alusivo a la Libertad de Trabajo
- **Art. 29**, alusivo a la Admisibilidad en el Empleo Público
- **Art. 43**, alusivo a la Protección del Trabajo
- **Art. 44**, alusivo a los Derechos del Trabajador
- **Art. 64**, alusivo a la Carrera Administrativa

III. COMENTARIOS y OBSERVACIONES

En el presente apartado, se presenta la información suministrada por el Municipio, así como también las observaciones realizadas por esta Auditoria, en base a:

- El objetivo general que guía este diagnóstico;
- El alcance del trabajo mencionado al comienzo;

- Las consideraciones generales expuestas;
- El Marco Jurídico y Normativo de carácter general analizado.

El Municipio no formuló aclaraciones a las observaciones oportunamente presentadas en el Informe Provisorio, por lo que las mismas se consideran aceptadas y son expuestas en el presente.

ANEXO I			
Nómina general de Personal			
Información General			
En base a lo solicitado por esta Auditoría, el Municipio de referencia presentó toda la información requerida en el Anexo I, informando para todo el personal el n° de legajo correspondiente, nombre y apellido del funcionario, DNI, modalidad de contratación, formación académica o profesión, cargo y antigüedad.			
Análisis de la Información			
Cantidad de Personal (a Diciembre de 2009)	165 personas Nota: se considera información proporcionada en Anexo I.		
	Observaciones: - Existen diferencias en la cantidad de personal informada en el Anexo I (165 personas) con la cantidad de personal informada en el Anexo VI (173 personas), y con la cantidad de personal informada en el Anexo VII (168 personas). A los fines de realizar cada uno de los análisis propuestos en la presente Auditoría, se tomará la nómina de personal que corresponda en cada caso. Sin embargo se torna necesaria una actualización y presentación uniforme de la nómina completa de personal con la información solicitada en cada anexo.		
Estructura del Personal – Ubicación Escalafonaria (a Marzo de 2010)	Escalafón	Cantidad de posiciones	Porcentaje sobre el total
	Categoría 2	53 posiciones	30.7%
	Categoría 10	12 posiciones	6.9%
	Categoría 12	6 posiciones	3.5%
	Categoría 13	1 posición	0.6%
	Categoría 14	9 posiciones	5.2%

Estructura del Personal – Ubicación Escalafonaria (a Marzo de 2010)	Categoría 15	3 posiciones	1.7%
	Categoría 16	4 posiciones	2.3%
	Categoría 17	4 posiciones	2.3%
	Categoría 18	7 posiciones	4%
	Categoría 20	45 posiciones	26%
	S/ Categoría	29 posiciones	16.8%
Observaciones: - A los fines del análisis realizado en relación a la ubicación Escalafonaria del personal, se considera la información proporcionada en el Anexo VI, que consigna un total de 173 personas. - Los datos consignados anteriormente, corresponden al personal para el cual es posible establecer una categoría dentro del escalafón, quedando fuera de análisis la posición de Intendente, de concejal, de funcionario de gobierno, de delegación municipal y de agrupamiento político.			
Modalidad de Contratación (a Diciembre de 2009)	Modalidad	Cantidad	Porcentaje sobre el total
	Planta Permanente	101 personas	61.3%
	Personal Transitorio	40 personas	24.2%
	Agrupamiento Político	18 personas	10.9%
	S/Información	6 personas	3.6%
	Observaciones: - A los fines del análisis presentado en relación a la modalidad de contratación, se considera la información presentada en el Anexo I, la cual informa un total de 165 personas. - Para 3.6% del personal, no se informa la modalidad de contratación, por lo que el análisis presentado precedentemente corresponde al 96.4% restante. - La mayor proporción de personal (61.3%) se encuentra dentro de la nómina de personal estable del Municipio, lo que es positivo ya que se mantiene de esta forma, independientemente a la gestión política, la estabilidad en las funciones.		

Formación Profesional (a Diciembre de 2009)	Formación	Cantidad	Porcentaje sobre el total
	Profesional ¹	10	6.1%
	No Profesional ²	58	35.2%
	No se Informa	97	58.7%
	Profesiones consignadas: Profesora de Educación Física, Maestra de Grado, Profesora en Historia, Contador Público Nacional y Asistente Social.		
	Observaciones: - A los fines del análisis presentado en relación a la formación profesional, se considera la información presentada en el Anexo I, la cual informa un total de 165 personas. - En el 58.7% de los casos, no se informa si la persona es profesional o no profesional, por lo que la información presentada anteriormente, corresponde al 41.3% restante. - El grado de profesionalización del Municipio es bajo.		
Antigüedad	Antigüedad promedio del personal en el Municipio (a Diciembre de 2009)		11. 8 años
	Antigüedad promedio de acuerdo a modalidad de contratación (a Marzo de 2010)		
	Planta Permanente		12.9 años
	Personal Transitorio		1.8 años
	Agrupamiento Político		1.2 años
	Observaciones: - A los fines de estimar la antigüedad promedio del personal en el Municipio, se considera la información presentada en el Anexo VII, que consigna un total de 168 personas. En lo que respecta al cálculo de la antigüedad promedio de acuerdo a la modalidad de contratación, se toma como base de análisis la información presentada en el Anexo I que consigna un total de 165 personas. -Para el 2.4% del personal no se informa la antigüedad, por lo que la		

¹ Nivel Terciario y Universitario

² Secundario completo o incompleto

	información presentada anteriormente, corresponde al 97.6% restante. - El 44.6% del personal tiene una antigüedad menor a los 4 años.
--	---

ANEXO II Nómina de Personal afectado a otro Organismo <i>(a Diciembre de 2009)</i>	
Información General	
En base a lo solicitado por esta Auditoría, el Municipio de referencia, presentó la información requerida en el Anexo II, consignando nombre y apellido del personal afectado, n° de legajo, organismo al cual fue afectado y fecha de inicio de la afectación.	
Análisis de la Información	
Total de personal afectado a otro Organismo	6 personas
Porcentaje sobre el Total	3.63%
Antigüedad promedio en la Municipalidad de La Merced de las personas afectadas	-
Antigüedad promedio de la afectación	1.5 años
Organismos a los cuales se afecto personal: - Colegio N° 5051, La Merced - Hospital La Merced	
Observaciones: - No se informa la antigüedad de las personas afectadas. Las mismas no están incluidas en la nómina general de personal del Municipio. - La antigüedad de la afectación de las personas que se encuentran bajo esta condición, por el momento, es acorde a lo establecido por la Legislación, que prevé que las mismas sean temporarias. Sin embargo sería importante que las mismas no superen un período de 2 años, ya que en este caso, la necesidad por la cual se afectó a la persona en determinado Organismo y/o Municipio, pasó a ser permanente, por lo que debería tomarse la decisión de si la persona conserva el cargo para el cual fue afectado, quedando vacante el anterior, o vuelve al original y se inicia un proceso objetivo de selección para cubrir este cargo.	

ANEXO III Nómina de Personal que retiene cargo <i>(a Diciembre de 2009)</i>	
Información General	
En base a lo solicitado por esta Auditoria, el Municipio de referencia, presentó la información requerida en el Anexo III, consignando nombre y apellido del personal que retiene cargo, n° de legajo, cargo originario, cargo actual y fecha de inicio de la retención.	
Análisis de la Información	
Total de personal que retiene cargo	1 persona
Porcentaje sobre el Total	0.60 %
Antigüedad promedio en la Municipalidad de La Merced de las personas que retienen cargo	18 años
Porcentaje del total de personas que retienen cargo y se desempeñan en cargos políticos de cabecera en la Municipalidad de La Merced	100 %
Porcentaje del total de personas que retienen cargo y se desempeñan en otro Municipio/Organismo	-
Antigüedad promedio de la retención	18 años
Municipios/Organismos en los cuales se desempeñan los funcionarios que retienen cargo: -	
Observaciones: - A diciembre de 2009, período de análisis de la información presentada, la antigüedad del personal que retiene cargo es considerablemente superior a la establecida por la Legislación vigente, para lo cual, debería existir una expresa autorización de la prórroga de esta condición, la cual no fue presentada por el Municipio de referencia. Ante esta situación, la persona afectada debería decidir retomar su cargo anterior o renunciar al mismo y seguir desempeñándose en el cargo actual, sin gozar del beneficio de la estabilidad que le genera su contratación anterior en calidad de planta permanente.	

ANEXO IV Nómina de Personal que subroga cargo
Información General
En base a lo solicitado por esta Auditoria, el Municipio de referencia, informó que a la actualidad no cuenta con personal subrogando cargo.

ANEXO V Presupuesto	
En base a lo solicitado por esta Auditoría, el Municipio de referencia, presentó parte de la información requerida en el Anexo V, referida al Presupuesto para el ejercicio 2009.	
Presupuesto general destinado al Municipio	No se informa
Porcentaje destinado a Personal	47%
Porcentaje destinado al Personal de Planta Permanente	67%
Porcentaje destinado al Personal Transitorio	19%
Porcentaje destinado a los Agrupamientos Políticos	4%
Porcentaje destinado al Concejo Deliberante	4%
Porcentaje destinado a Funcionarios de Gobierno	6%
Observaciones: - No se informan los montos correspondientes al presupuesto general del Municipio, como tampoco el monto del mismo destinado a personal, solo se informan los porcentajes, los cuales si bien son importantes, no permiten un análisis más profundo de este punto del requerimiento. Tampoco se presenta la documentación correspondiente que respalde tal información. - Se informa que el Municipio destina un 47% del total de su Presupuesto al Personal. Cabe señalar, a los fines de analizar la incidencia que el personal tiene en el presupuesto del Municipio, que los gastos comprendidos en este apartado, no son los únicos que atañen a los Recursos Humanos del Ente, debiéndose contabilizar también los gastos en capacitación, insumos de trabajo, viáticos, etc.	

INCENTIVOS AL PERSONAL <i>(a Diciembre de 2009)</i>
Observaciones: - Desde el Organismo de referencia, no se presenta información vinculada a este ítem del requerimiento por lo que se infiere que el Municipio no cuenta con sistemas de incentivos diseñados para su personal.

IV. RECOMENDACIONES

En base a las observaciones efectuadas precedentemente, surgidas del análisis de la información proporcionada por el Municipio de La Merced es que desde esta Auditoría se esbozan una serie de recomendaciones, que a nuestro entender contribuirían a lograr mayor eficiencia en la definición y gestión de políticas de Recursos Humanos.

- Estructura del Personal

Se recomienda desarrollar un análisis de la estructura necesaria y suficiente (en cuanto a posiciones y funciones) del Municipio, a fin de brindar el servicio eficientemente, en un marco adecuado de tiempo y costos. Lo anterior con el objetivo de:

- Evitar sobredimensionamiento de la estructura, con los costos consecuentemente asociados.
- Evitar escasez de recursos y estructura en función a las necesidades reales del Municipio.
- Brindar un marco de información fidedigna con el objetivo de actualizar la normativa vigente en esta materia.

Se recomienda también reflexionar y en base a esto, diseñar un sistema de jerarquización del personal, basado no solo en la antigüedad sino también en el desempeño y mérito de los agentes, que traiga aparejado un ascenso real en la estructura acompañado de mayores responsabilidades y funciones.

- Modalidad de Contratación

Se recomienda limitar la contratación de personal (por locación de obra o servicio) a la necesidad exclusiva y especializada del desarrollo de alguna función que temporal y eventualmente el Municipio requiera. De esta forma, se contribuye a generar mayor estabilidad en las funciones, lo que permite la continuidad de las políticas independientemente a los cambios en la gestión de Gobierno.

- Formación Profesional

Con el objetivo de profesionalizar las estructuras y la función pública (y consecuentemente contribuir a la posibilidad de brindar un servicio público más eficiente), se recomienda realizar un análisis en relación a la necesidad de cobertura con personal profesional de aquellos puestos considerados estratégicos o que requieran de un conocimiento especializado.

Es importante, y por este hecho es que se recomienda, dotar a los empleados y funcionarios de herramientas para su perfeccionamiento y acrecentar el grado de profesionalidad de la estructura.

- Afectación del Personal

De la observación realizada referida a este punto del análisis, si bien la antigüedad del personal bajo esta condición aún se encuentra dentro de los parámetros que podrían considerarse normales, considerando el concepto de “temporalidad” que la misma establece, se recomienda evaluar si la necesidad por la cual se afectó a la persona a otro Organismo, aún se encuentra vigente.

De esta manera, debería considerarse, si la persona conserva el cargo para el cual fue afectado, quedando vacante el anterior, o vuelve a su cargo original y se inicia un proceso objetivo de selección para cubrir esta posición.

- Retención de Cargo

En base a la observación realizada en este punto del requerimiento (considerando que la antigüedad de la retención de cargo del personal que se encuentra bajo esta condición supera ampliamente lo establecido por la legislación), se recomienda que el personal retorne a su puesto original o en caso de mantenerse la asignación, debería gestionarse el Instrumento Legal que autorice tal situación.

- Presupuesto

En base al análisis realizado de los datos vinculados al presupuesto del Organismo, se recomienda mantener actualizada la información vinculada al Personal, para que la

misma se constituya en una fuente fidedigna de información a ser considerada al momento de determinar el presupuesto (por parte de la autoridad competente) de cada ejercicio, a fin de que el mismo refleje la estructura real de cada Organismo.

- Incentivos al Personal

Independientemente de su carácter remunerativo o no remunerativo, el no contar con sistemas de incentivos diseñados para el personal disminuye las posibilidades de generar mayores índices de motivación de las personas promoviendo comportamientos proactivos y emprendedores en la búsqueda de metas y resultados exitosos. Se recomienda desarrollar una estrategia tendiente a tal fin, ya que de esta forma existen mayores probabilidades de incrementar el sentido de pertenencia y reducir la potencial conflictividad.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo a las tareas realizadas, lo expuesto en las consideraciones generales y los comentarios y observaciones formuladas en el correspondiente apartado, se concluye que a la actualidad, no existe una planificación estratégica vinculada a la gestión de Recursos Humanos en el Municipio.

Es importante inducir al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.

Para esto, se torna imprescindible un análisis de la estructura del personal, su composición, modalidad de contratación, distribución de funciones y calificación de los agentes, a fin de que esta información actualizada, posibilite la definición de la estructura necesaria y suficiente para brindar el servicio de manera eficiente y que los costos asociados, se vean fielmente reflejados en el Presupuesto destinado a cada Municipio en cada uno de los ejercicios.

Lo importante en este punto, es que la planificación de Recursos Humanos, no se encuentre regida por las limitaciones que plantea la restricción presupuestaria, sino, por una real orientación estratégica.

También esta información debería considerarse a fin de actualizar la legislación vigente en torno a la materia y evitar heterogeneidad jurídica.

La conclusión esbozada anteriormente, así como las recomendaciones de mejora, se realizan con el objetivo de progresivamente ir adecuando y formalizando las estructuras de la Administración Pública, a las exigencias y conceptos modernos de gestión de Recursos Humanos.

El relevamiento realizado en la Municipalidad de La Merced finalizó el día 29 de Marzo de 2010.

Salta, 06 de Abril de 2011

Cr. Solís - Cr. Corimayo

SALTA, 27 de mayo de 2011

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 23

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-2435/09, de la Auditoría General de la Provincia caratulado Municipalidad de La Merced - Gestión de Recursos Humanos, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la hacienda pública provincial y municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría de Gestión de Recursos Humanos en la Municipalidad de La Merced, que tuvo como objetivo: relevar y analizar la gestión de Recursos Humanos en el Municipio, considerando la incidencia presupuestaria del gasto en Recursos Humanos, y la composición, modalidad de contratación, distribución de funciones y calificación de los agentes – Período auditado: a Diciembre de 2.009 y Marzo de 2.010 (El período de relevamiento de la información incluida en los Anexos, corresponde a las respectivas fechas de presentación por parte del Municipio de cada uno de ellos. De esta forma, el período de análisis para los Anexos I al V, es Diciembre de 2.009, y el correspondiente a los Anexos VI y VII, Marzo de 2.010);

Que por Resolución A.G.P.S. N° 23/08 se aprueba el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.009, correspondiendo la presente al Código de Proyecto I-86-09;

Que con fecha 06 de Abril de 2.011 el Área de Control N° I emitió Informe Definitivo, correspondiente a la Auditoría de Gestión de Recursos Humanos en la Municipalidad de La Merced;

Que el Informe de Auditoría Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe de Auditoría Provisorio al ente auditado;

Que con fecha 17 de Mayo de 2.011, se remitieron las presentes actuaciones a consideración del Sr. Auditor General Presidente;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 23

Que en virtud de lo expuesto, corresponde dictar el instrumento de aprobación del Informe de Auditoría Definitivo, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 7.103 y por la Resolución N° 10/11 de la A.G.P.S.;

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° I DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo emitido por el Área de Control N° I, relativo a la Auditoría de Gestión de Recursos Humanos en la Municipalidad de La Merced, que tuvo como objetivo: relevar y analizar la gestión de Recursos Humanos en el Municipio, considerando la incidencia presupuestaria del gasto en Recursos Humanos, y la composición, modalidad de contratación, distribución de funciones y calificación de los agentes – Período auditado: a Diciembre de 2.009 y Marzo de 2.010 (El período de relevamiento de la información incluida en los Anexos, corresponde a las respectivas fechas de presentación por parte del Municipio de cada uno de ellos. De esta forma, el período de análisis para los Anexos I al V, es Diciembre de 2.009, y el correspondiente a los Anexos VI y VII, Marzo de 2.010), obrante de fs. 93 a 105 del Expediente N° 242-2435/09.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva, el Informe de Auditoría Definitivo, y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 10/11.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Cr. De Cecco - Cr. Salvatierra