



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO**

Maestría en Auditoría Gubernamental
Cohorte 2017-2018

Nombre y Apellido: Lucía Victoria Colavitta

Título de la Tesis: “Lineamientos de
Auditoría de Personal para los Municipios
de la Provincia de Buenos Aires”

Director: Mg. Emilia Lerner

Buenos Aires, 16 de junio de 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO 1. Breve marco teórico de la administración y auditoría de recursos humanos	10
1.1 Introducción a la administración de recursos humanos y sus procesos básicos	10
1.2 La administración de recursos humanos en la función pública	17
1.3 Auditoría integral de recursos humanos	22
1.4 Objetivos, alcance y riesgos de la auditoría de recursos humanos	24
1.5 Auditoría de gestión de recursos humanos	26
1.6 Auditoría financiera de recursos humanos	29
1.7 Auditoría de cumplimiento de recursos humanos	30
1.8 Auditoría de sistemas de recursos humanos	32
CAPITULO 2. La actual auditoría de recursos humanos en los municipios de la Provincia de Buenos Aires	36
2.1 Introducción al régimen de empleo público municipal en la Provincia de Buenos Aires y sus antecedentes	36
2.1.1 Régimen Marco de Empleo Municipal	38
2.1.2 Negociación colectiva	43
2.1.3 Régimen Supletorio de Empleo Municipal	45
2.2 Otras normas de aplicación en el área de recursos humanos	50
2.2.1 Resolución N° 01/15 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires	50
2.2.2 Régimen de incompatibilidades en el desempeño de cargos públicos	51
2.2.3 Régimen para la carrera profesional hospitalaria	52
2.2.4 Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo	54
2.3 Subsistema de Administración de Personal	55
2.3.1 Implementación del sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal	58
2.4 Relevamiento de observaciones sobre personal en fallos 2015-2017	62
2.5 Situación actual de las auditorías de personal en el Tribunal de Cuentas	64

CAPITULO 3. Lineamientos de auditoría de recursos humanos en municipios de la Provincia de Buenos Aires	69
3.1 Lineamientos de auditoría financiera de recursos humanos	70
3.2 Lineamientos de auditoría de cumplimiento de recursos humanos	75
3.3 Lineamientos de auditoría de sistemas de recursos humanos	83
3.4 Lineamientos de auditoría de gestión de recursos humanos	93
CONCLUSIONES	99
Anexo I: Implementación del Sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires	104
Anexo II: Presupuestos aprobados de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio 2017	108
Anexo III: Cantidad de observaciones por Municipio en Fallos 2015-2017	112
ACRÓNIMOS	114
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCIÓN

La auditoría de personal es el proceso que tiene por objeto la revisión y evaluación de los procedimientos, políticas y operaciones vinculadas al funcionamiento del área de recursos humanos de una organización, teniendo en cuenta la verificación del cumplimiento de las normas que le son aplicables. Todo ello con el fin de emitir una opinión al respecto, y realizar recomendaciones que permitan el logro mejoras.

“Se puede entender concretamente a la Auditoría de Recursos Humanos, como aquella actividad que focaliza su atención en la adecuación de todos los controles gerenciales del personal, incorporando en estos las actividades de monitoreo, como así también en el cumplimiento con la legislación y normativa aplicable, las políticas establecidas y directivas impartidas”. (Martínez, 2017)

En todas las organizaciones esta auditoría deviene en un proceso complejo, debido a la gran cantidad de aspectos que involucra.

Particularmente, en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires, las leyes que regulan el empleo público establecen normas referidas a una extensa variedad de elementos, los cuales deben tenerse en cuenta al momento de planificar y llevar adelante la auditoría.

Entre estos elementos puede mencionarse la existencia de diferentes tipos de modalidades contractuales. Las municipalidades cuentan con personal en planta permanente, temporaria, plantas de personal médico, docente, también se suscriben con frecuencia contratos de locación de obras y de servicios.

Las normas de empleo público abarcan otros aspectos importantes y complejos como los sistemas de ingreso de personal y los procedimientos para el cese en sus funciones, establecen regímenes de retribución, premios, indemnizaciones, licencias, jubilación, tratan aspectos vinculados a los sistemas de capacitación laboral, determinan las escalas y categorías del personal, fijan procedimientos para el cómputo de la antigüedad. Del mismo modo, determinan los deberes y prohibiciones de los empleados, estableciendo procedimientos disciplinarios y sumariales en caso de incumplimiento.

A la complejidad resultante de la extensa variedad de aspectos que abarca la administración de personal, se suman dificultades derivadas del reciente reemplazo de la Ley 11.757 “Estatuto para el personal de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires”, por la Ley 14.656 “Regulaciones laborales y negociaciones colectivas de los trabajadores municipales de la Provincia de Buenos Aires”, cuya entrada en vigencia se produjo de manera parcial a mediados de 2015, y en forma total en julio de 2016, coexistiendo en el intervalo de tiempo entre las fechas mencionadas, secciones de una y otra norma.

El artículo 1 de la Ley 14.656 otorga a los departamentos deliberativos de los municipios, la facultad de dictar Ordenanzas y suscribir Convenios Colectivos de Trabajo, los cuales regirán las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales. Esto agrega una dificultad a las tareas de auditoría, debido a que cada municipio contará con un Convenio Colectivo particular y diferente del resto.

La mencionada ley, además, concede a los municipios la potestad de definir de manera particular, mediante sus ordenanzas y convenios colectivos, bonificaciones que se otorgarán al personal, la fijación del escalafón, el establecimiento de formas de evaluación del personal, las nóminas salariales y condiciones para adherirse al régimen de pasividad anticipada.

También deben observarse cuestiones vinculadas a la seguridad en el trabajo, higiene y salud, que no siempre se encuentran incorporadas en los convenios colectivos, independientemente de la verificación del cumplimiento de la Ley 19.587 que aún rige en materia de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Los aspectos vinculados a la administración del capital humano resultan importantes, ya que una gran proporción del presupuesto anual de los municipios bonaerenses se destina a los gastos en personal.

La evolución de la cuenta ahorro inversión financiamiento entre los años 2007 y 2013, que surge de consolidar las cifras de los 135 municipios bonaerenses, muestra que el aumento del gasto en personal fue de 383% en términos nominales. La participación de estos gastos sobre el total de erogaciones corrientes pasó de representar un 52% del gasto

corriente en 2007, al 54% en 2013. Este incremento se explica tanto por el aumento de los salarios como por el crecimiento de la planta de personal, que, de acuerdo con los datos del Instituto de Previsión Social, ascendía a 159 mil agentes en 2007 y pasó a 201 mil en 2013, registrando un incremento del 26%. El gasto anual por agente (gasto en personal/planta promedio), aumentó 284% en el período.¹

Auditar este rubro resulta imprescindible debido a la significatividad que tienen los gastos en personal con relación al monto total de los presupuestos municipales, y al nivel de riesgo que está asociado al mismo. El riesgo se origina no solo por la materialidad de los montos presupuestarios involucrados, sino también debido a la gran cantidad y variedad de aspectos legales, económicos, financieros, de gestión que deben considerarse y cumplirse en el ejercicio de la administración de los recursos humanos.

Los resultados de las auditorías sobre el personal, y las recomendaciones que surgen de éstas, proporcionan herramientas útiles para mejorar la calidad de la administración del capital humano y lograr una mayor eficacia y eficiencia dentro de los organismos públicos.

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires es el organismo de la Constitución Provincial, encargado de ejercer el control externo sobre la administración y gestión de los recursos públicos, con el propósito de garantizar su adecuado uso, determinar responsabilidades y prevenir cualquier irregularidad. Las auditorías de regularidad y/o legalidad que realiza el mismo, se materializan a través del estudio de las cuentas municipales y la emisión posterior de fallos.

Dada la amplitud de aspectos que abarca la administración de personal y los recientes cambios en la normativa, que producen la existencia de pautas heterogéneas para su regulación en cada municipio, se vuelve necesario contar con lineamientos que permitan planificar y desarrollar las auditorías por parte del Tribunal de Cuentas, de manera estructurada y organizada, teniendo en cuenta todos los elementos relevantes involucrados y que pueden dar lugar a observaciones y recomendaciones para la introducción de mejoras.

¹ Datos obtenidos del “Informe Anual Municipios Bonaerenses 2007-2013. Situación Económica Financiera” del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, publicado en el año 2014.

Si bien el Tribunal a nivel municipal desarrolla únicamente auditorías de cumplimiento, ha incluido como parte su plan estratégico 2013-2017 la decisión de ampliar su espectro de control, incorporando auditorías de desempeño u operacionales, que tienen por objeto determinar si las organizaciones gubernamentales o sus operaciones, programas o actividades se gestionan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y efectividad, y si hay oportunidades de mejora.

Por este motivo, entre los lineamientos a proponer, no solo se incluirán aspectos vinculados a las auditorías de cumplimiento, que tradicionalmente lleva a cabo el organismo, sino también se establecerán pautas para el desarrollo de auditorías de desempeño.

Tal como se señala en la ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) 3000, las auditorías de desempeño proporcionan nuevas perspectivas analíticas, hacen más accesible la información existente a las diversas partes interesadas, brindan una conclusión independiente basada en la evidencia de auditoría y permiten efectuar recomendaciones en base a los hallazgos realizados, lo que las convierte en útiles y necesarias para el logro de mejoras en las organizaciones.

Otro aspecto a considerar en las auditorías, tiene que ver con los sistemas de información que utilizan los municipios. Puede decirse que aún son pocos los que han implementado el módulo de Administración de Personal que forma parte del sistema integrado RAFAM (Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal). Muchas municipalidades utilizan sistemas alternativos, en algunos casos autorizados por el Tribunal, y en otras ocasiones sin contar con la respectiva homologación. Ello da como resultado una falta de homogeneidad en la forma en que se registran las operaciones y la información vinculada a esta área en los diferentes municipios. Esta particularidad, hace necesaria la definición de lineamientos de auditoría que contengan diferentes consideraciones, según se trate de municipios en los que se utilice el sistema RAFAM, comunas en las que se utilice otro sistema *ad-hoc*, o municipios que directamente no cuenten con un sistema informático de administración de personal homologado, debiendo tener en cuenta, además, las condiciones de seguridad de los mismos.

En base a lo mencionado, se plantea como objetivo general de esta tesis el desarrollo de lineamientos de auditorías de personal para los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Entre los objetivos específicos propuestos se encuentran los siguientes: analizar la normativa vigente, leyes, estatutos, decretos, resoluciones, convenios colectivos y disposiciones relativas a la administración de personal en el ámbito de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, analizar la administración y gestión del personal municipal, relevar las auditorías que efectúa el Tribunal de Cuentas sobre el área de personal de distintos municipios bonaerenses, identificando las deficiencias existentes en su alcance y en los procedimientos aplicados, detectar aspectos y circunstancias que ameriten la introducción de nuevos elementos en la planificación de las auditorías sobre el personal.

Respecto a la metodología a emplear en el presente trabajo, se utilizarán diferentes técnicas de investigación y herramientas, entre las cuales se encuentra la revisión de documentación relacionada a la auditoría de personal en las organizaciones, profundizando sobre los aspectos particulares y relevantes que caracterizan a las mismas en el sector público. Se verificará la existencia de manuales de auditoría en organismos de control, analizando los aspectos referidos específicamente a las auditorías sobre las áreas de personal. Se efectuará un análisis de la normativa vigente en materia de empleo municipal en la Provincia de Buenos Aires.

Se realizará un relevamiento de las auditorías efectuadas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, por parte de las Vocalías Municipalidades. Para ello se seleccionará una muestra, teniendo en cuenta el presupuesto, el volumen de la planta de personal con la que cuentan los municipios, la proporción del presupuesto que se destina a este tipo de gastos y la existencia de diferentes modalidades contractuales. Se analizará la realización de observaciones referidas al personal entre los años 2015-2017, y el tratamiento dado a las mismas en los fallos.

Se efectuará la clasificación y análisis de los datos y la información recopilada con el fin de determinar la situación en la que se encuentra el Tribunal de Cuentas respecto a las auditorías sobre esta área.

Posteriormente, se procederá a la elaboración de lineamientos para llevar a cabo auditorías de personal en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Seguidamente se exponen los capítulos que servirán de estructura para el desarrollo del trabajo:

Capítulo 1- Breve marco teórico de la administración y auditoría de recursos humanos

Capítulo 2- La actual auditoría de recursos humanos en los municipios de la Provincia de Buenos Aires

Capítulo 3- Lineamientos de auditoría de recursos humanos para los municipios de la Provincia de Buenos Aires

Finalmente, se exponen las conclusiones generales de esta tesis.

CAPITULO 1. Breve marco teórico de la administración y auditoría de recursos humanos

El presente capítulo tiene como objetivo introducir los conceptos más importantes relacionados con los procesos y subsistemas que comprende el sistema de administración de recursos humanos, su evolución histórica y los principales aspectos que abarca la auditoría integral de recursos humanos.

1.1 Introducción a la administración de recursos humanos y sus procesos básicos

El factor humano constituye uno de los elementos más significativos dentro de las organizaciones, e influye en gran medida en su capacidad para alcanzar los objetivos propuestos con eficacia y eficiencia.

Tal como señalan Koontz y Weihrich (1994), la integración de personal, “tiene por objeto garantizar que las funciones organizacionales sean desempeñadas por personal calificado idóneo y dispuesto a ejercerlas”. Asimismo, sostienen que para ello es necesario que haya claridad en la definición de las funciones organizacionales, y sus requerimientos humanos.

La administración de recursos humanos ha evolucionado desde sus orígenes, a principios del siglo XX, hasta convertirse en un área muy relevante en las organizaciones. El factor humano ha pasado de ser considerado un costo, a ser percibido en la actualidad como un recurso valioso.

La administración de recursos humanos surgió a partir de la Revolución Industrial, con la finalidad de reducir los conflictos que se planteaban entre los propósitos de las personas y los fines de la organización. Durante esta etapa recibió la denominación de “Relaciones Industriales”.

En la década de 1950 comenzó a utilizarse el concepto de “Administración de Personal”, el cual contemplaba además el cumplimiento de la legislación laboral.

Posteriormente, en la década de 1970, surgió la Administración de Recursos Humanos, la cual aún consideraba a las personas como meros recursos al servicio de las necesidades organizacionales.

No obstante, en la década de 1960, ya se había desarrollado por primera vez el concepto formal de capital humano. Becker (1964), definió al capital humano como la suma de las inversiones en educación, formación en el trabajo, emigración o salud, que tienen como consecuencia un aumento en la productividad de los trabajadores. La denominación de capital humano se explicaba por tratarse de una modalidad de capital incorporado a las propias personas. En un principio, esta definición se centraba únicamente en aspectos económicos.

Posteriormente, Ruggeri y Yu (2000) sugirieron que el concepto de capital humano era más amplio, por lo que debía abarcar cuatro dimensiones: el potencial del capital humano, la adquisición de capital humano, la disponibilidad de dicho capital, y el uso efectivo del mismo. Establecieron que no solo existía un capital humano adquirido a partir de la educación formal, informal y la experiencia, sino también un capital humano innato, determinado por las aptitudes y capacidades propias de cada persona.

Fue así que la percepción de las personas como un recurso a emplear, y cuya utilización se trataba de maximizar, fue reemplazada por la consideración de las personas como un capital, cuyo valor intenta aumentarse continuamente. La primera constituía una visión de corto plazo ya que solo consideraba la duración de la actividad en la que la persona intervenía, mientras que la segunda es una visión de largo plazo, ya que considera la vida útil del trabajador en la organización.

Fue a partir de la década del 2000, cuando se tomó conciencia que para tener éxito era necesario administrar junto con las personas integrantes de la organización. Dejar de considerarlas como sujetos dependientes y como recursos a ser utilizados, para comenzar a apreciarlas como un activo fundamental, capaz de realizar aportes a través de su creatividad, iniciativa y competencias. Es así como pasó a hablarse de “Administración de personas”. A pesar de ello, aún es común la denominación Administración de Recursos Humanos, lo cual se debe a que mundialmente se adoptó su utilización.

Los cambios que se produjeron en el contexto a lo largo de todos esos años, y que se manifestaron a través de la evolución de la gestión, la ciencia, la tecnología, la legislación,

el desarrollo sindical y de los mercados, fueron determinantes para la conversión de las personas en un factor estratégico para las organizaciones.

En toda organización, la administración de los recursos humanos consta de cinco procesos principales, los cuales se encuentran interrelacionados y se enumeran a continuación: *planeación, organización, integración, dirección y control*.

Los procesos pueden considerarse, además, como subsistemas dentro del sistema de personal. Es necesario considerar que estos subsistemas se encuentran expuestos a la influencia factores ambientales, tecnológicos, organizacionales, normativos, por lo cual su estructura y funcionamiento varía de una organización a otra.

La *planeación de los recursos humanos* está estrechamente vinculada con los planes estratégicos de la organización, los cuales determinarán las necesidades de cubrir o eliminar puestos de trabajo.

Tiene como propósito final que la organización cuente con personal suficiente y adecuado para el desarrollo de sus funciones, y el logro de sus finalidades. Para ello debe realizarse un análisis sobre las necesidades de personal, y tomar decisiones sobre los puestos a ocupar y la forma en que estos serán cubiertos. Es importante contar con estimaciones sobre la demanda futura de recursos humanos, cuando existan circunstancias que así lo requieran, las cuales deberán considerar no solo aspectos cuantitativos sino cualitativos.

En esta etapa se debe tener presente que la asignación de personas a cada puesto en función de sus capacidades y competencias constituye el primer paso para el logro de la eficiencia.

La *organización* comprende la asignación de tareas a cada uno de los integrantes, la definición de la estructura organizacional, la determinación acerca de qué funciones serán delegadas y cuales se retendrán en los niveles superiores, la determinación de los canales a través de los cuales se mantendrá la comunicación y ejercerá la autoridad, y la forma en que se coordinará el trabajo de las distintas personas.

Chiavenato (2007) define *puesto* como el conjunto de funciones, tareas u obligaciones, con una posición definida en la estructura organizacional, es decir, en el

organigrama. La posición define las relaciones entre un puesto y los demás de la organización.

El lugar que ocupa un puesto en la estructura organizacional determina, a su vez, cuatro condiciones: su nivel jerárquico, a quién reporta el puesto, quién lo supervisa y las relaciones laterales con otros puestos.

La *integración* abarca las actividades de reclutamiento, selección e integración propiamente dicha de las personas a la organización.

El reclutamiento se realiza a partir de las necesidades de personal que se tienen en el presente, y las perspectivas futuras. De acuerdo a Mondy (2010), se trata del proceso de atraer a los individuos en el momento oportuno, en cantidades suficientes y con las cualidades apropiadas de manera que presenten su solicitud para ocupar los puestos disponibles en una organización. En esta etapa debe definirse si se utilizarán fuentes de reclutamiento internas, cuando dentro del organismo se cuenta con empleados con las competencias necesarias para ocupar esos puestos o, por el contrario, el proceso deberá orientarse a la búsqueda en fuentes externas.

La eficacia y eficiencia del reclutamiento dependerá, en gran medida, de la selección apropiada de las fuentes y de los métodos que se utilicen para atraer al personal.

Porter, Lawler y Hackman (1975), señalan que “de la misma manera en que los individuos atraen y seleccionan a las organizaciones, informándose y formándose opiniones acerca de ellas, las organizaciones tratan de atraer individuos y obtener información acerca de ellos para decidir si les interesa aceptarlos o no.”

La *selección* es el proceso que tiene como propósito elegir entre los candidatos reclutados, aquellos que son más adecuados para los puestos que se desea cubrir. La decisión es el resultado del proceso de comparación entre los requerimientos del puesto y las características y competencias de los candidatos.

Entre las técnicas de selección más comunes se encuentran las entrevistas, pruebas de conocimientos y habilidades, exámenes de personalidad, exámenes psicotécnicos y técnicas de simulación.

Si bien el área de recursos humanos brinda asesoría y toda la información necesaria para la selección a la dependencia solicitante, la decisión final sobre la elección de un candidato al puesto, le corresponde a esta última.

Por medio de la *integración*, se expone a los empleados que fueron seleccionados, las bases y cultura de la organización, utilizando distintos métodos para lograr la socialización y adaptación de los mismos. Se busca lograr que su comportamiento coincida con lo que se espera de ellos. Es un proceso bilateral y recíproco, ya que cada una de las partes, empleados y organización, ejerce influencia e interactúa con la otra.

Este subsistema además comprende aspectos relacionados al establecimiento de normas de desempeño, su evaluación, la definición de las compensaciones al personal y los procesos de capacitación y desarrollo, los cuales se conceptualizarán brevemente a continuación.

El desempeño en un puesto depende de distintos factores, los cuales determinarán el comportamiento de la persona y el esfuerzo que realizará en las actividades que desarrolla. Para Chiavenato (2007), el valor de las recompensas y la percepción de que éstas dependen del afán personal determinan la magnitud del esfuerzo que el individuo esté dispuesto a hacer.

Dolan, Valle, Jackson y Schuler (2007), definen la evaluación de desempeño como el procedimiento estructural y sistemático para medir, evaluar e influir sobre los atributos, comportamientos y resultados relacionados con el trabajo, con el fin de descubrir en qué medida es productivo el empleado, y si podrá mejorar su rendimiento futuro.

Este proceso comprende la fijación de estándares de desempeño por parte de la organización, la evaluación del desempeño real en relación con los estándares fijados, y la información de los resultados. A partir del análisis de estos resultados, se podrán introducir modificaciones en las políticas de personal de la organización.

Las *compensaciones* comprenden el conjunto de prestaciones a través de las cuales se trata de aumentar la motivación de los empleados y promover su crecimiento profesional, de manera que sus esfuerzos se orienten al cumplimiento de las metas y políticas establecidas por la organización. No solo abarca la remuneración y las

contribuciones a la seguridad social, también incluye aquellas prestaciones que son discrecionales o voluntarias por parte de la organización, y que pueden ser económicas o extraeconómicas.

Se entiende por *capacitación y desarrollo* al conjunto de actividades que se llevan a cabo dentro de la organización, para mejorar las competencias de los empleados y, por ende, su desempeño. La capacitación está orientada a brindar conocimientos, y que los empleados puedan adquirir habilidades para el desempeño de los puestos que ocupan en un determinado momento. El desarrollo está orientado al largo plazo, ya que su propósito es que los empleados adquieran un aprendizaje que les servirá para su desempeño futuro dentro de la organización. La realización de estas actividades es de suma importancia tanto para las organizaciones como para el personal, ya que tiene efectos positivos entre los cuales pueden mencionarse: una mayor satisfacción de los empleados, un aumento de la eficacia y eficiencia en las operaciones que realizan, mayor motivación y menor nivel de rotación de personal.

El proceso que se describirá a continuación es el de *dirección*. Este abarca el conjunto de acciones y decisiones que tienen como propósito que el personal cumpla con las tareas que les fueron asignadas, manteniendo al mismo tiempo, un buen ambiente de trabajo y motivación en las personas.

Para que la dirección del personal resulte efectiva, estas acciones deben buscar, además, que los trabajadores se encuentren involucrados y comprometidos con la organización.

Las relaciones con el personal pueden ser tanto internas como externas, que son las mantenidas con las asociaciones, entidades y sindicatos en las que se encuentra organizada su representación.

Como se mencionó, la función de dirección tendrá a su cargo el mantenimiento de un ambiente de trabajo adecuado, el cual repercute en el trabajo de las personas y en la calidad de vida laboral.

La dirección deberá procurar, además, la motivación del personal. Ésta se refiere al conjunto de estímulos que reciben las personas dentro de la organización y que los

impulsarán a comportarse de una determinada manera, mejorando su desempeño y su productividad.

Por último, el proceso de *control* consiste en la comparación entre los estándares que deben cumplir las personas en sus tareas y actividades dentro de la organización, con el desempeño real de las mismas, con la finalidad de detectar los desvíos existentes y tomar las medidas correctivas que sean necesarias.

Se trata de un proceso repetitivo que consta de cuatro etapas: establecimiento de los patrones o estándares que se deberán cumplir en la organización, verificación del desempeño, comparación del desempeño con los estándares, y toma de acciones correctivas cuando se hubieran detectado desvíos.

Según el tipo de control que se aplique, los mismos estarán orientados a prevenir, detectar o corregir los errores que se produzcan.

Las personas que integran las organizaciones deben comprender la importancia que tiene este proceso y su repercusión sobre las actividades que realizan. El mismo se relaciona con los procedimientos, métodos de verificación, normas y principios que aplica la organización con el objeto de constatar que las operaciones y actividades sean desarrolladas conforme a las políticas establecidas, y de acuerdo con los objetivos y metas previstos.

La auditoría se diferencia del control, por tratarse de un proceso que consta de diferentes etapas. En ella se realiza el examen selectivo de un objeto, por parte de un sujeto o grupo independiente del mismo, mediante la utilización de determinados procedimientos, con el fin de establecer si se cumplieron ciertos criterios (normas o buenas prácticas) aplicables al mismo y, a partir de los resultados obtenidos, emitir un informe al respecto.

En el apartado 1.3 se desarrollará particularmente el concepto de auditoría de recursos humanos.

1.2 La administración de recursos humanos en la función pública

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en el año 2003 durante la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, determina un conjunto de criterios y bases comunes, sobre las que debieran articularse el diseño y funcionamiento de los sistemas de gestión del empleo y capital humano en el sector público.

Entre sus principales finalidades se encuentra la definición de las bases necesarias para la conformación de un sistema profesional y eficaz de función pública, la determinación de un marco común de principios, criterios, políticas y mecanismos para la gestión del personal en los países de Iberoamérica, y constituirse como un punto de partida para el desarrollo, mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública.

El mencionado documento define a la función pública como el conjunto de normas y políticas, escritas o informales, estructuras, procesos, prácticas y actividades, dirigidas a lograr una adecuada administración del capital humano y, por consiguiente, una administración pública profesional y eficaz. Los cargos de naturaleza política se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la Carta.

La profesionalización de la función pública y el desarrollo de sistemas de administración de personal que se encuentren basados en el mérito y la capacidad, dando prioridad a la eficacia en el ejercicio de las funciones, la responsabilidad y la honestidad, resultan necesarios no solo para el logro de una mayor eficacia gubernamental, sino también para el fortalecimiento de las instituciones y la democracia, y la lucha contra la corrupción.

Los enunciados de la Carta se basan en la importancia que tienen las personas para alcanzar el buen funcionamiento de los servicios públicos, la profesionalización del empleo como garantía de mayor calidad de los servicios, la estabilidad del empleo público y su protección frente a la arbitrariedad y utilización política del mismo, la flexibilidad en la organización y administración del empleo estatal para adaptarse a necesidades cambiantes, la responsabilidad de los empleados del Estado por las tareas que ejecutan y sus resultados,

la observancia de principios éticos, transparencia y honradez en el manejo de los recursos públicos, la promoción de la comunicación y diálogo con el fin de generar un clima laboral favorable, y el impulso de políticas para promover la igualdad en el acceso a los cargos.

Al igual que el empleo privado, la función pública debe organizarse y funcionar como un sistema integrado de gestión, que tenga en cuenta la correspondencia entre los recursos humanos y los resultados producidos por ellos, y la estrategia de la organización. En relación al logro de resultados, es importante considerar la dimensión, cuantitativa y cualitativa, de los recursos humanos necesarios y realizar ajustes con el fin de evitar el exceso o déficit de personal. También constituyen factores de relevancia las competencias, que determinan la idoneidad de las personas para el desarrollo de sus tareas, y la motivación o grado de esfuerzo que se encuentren dispuestos a realizar.

La Carta define diferentes requerimientos funcionales de la función pública, los cuales se expondrán a continuación.

Planificación de recursos humanos. Para que sea adecuada, se debe disponer de sistemas de información de recursos humanos que permitan conocer las disponibilidades cualitativas y cuantitativas, las competencias de los empleados, y la composición de la planta por edades. La planificación debe permitir la optimización de los recursos disponibles, la adaptación de las políticas de personal a los cambios de la organización y el entorno, la correcta distribución de recursos y el desarrollo de previsiones sobre las necesidades futuras de personal.

Organización del trabajo. Abarca la descripción de los puestos de trabajo, así como los perfiles de competencia, es decir, los requisitos de idoneidad para el desarrollo de las tareas. Las descripciones de puestos comprenden las dimensiones y funciones de los mismos, su ubicación en la organización, las responsabilidades del titular, y la determinación de las áreas en las que se esperan resultados.

Los cambios sociales, tecnológicos y en los procesos, hacen necesaria una revisión frecuente de la descripción de los puestos. De la clasificación de los mismos, deberán resultar estructuras ordenadas y flexibles, para permitir la movilidad de las personas y los reconocimientos, mediante la asignación de tareas de mayor dificultad o responsabilidad.

Acceso al empleo. Se debe realizar de acuerdo con el principio de publicidad, por el cual se debe cumplir con la difusión efectiva de las convocatorias, de manera que sean conocidas por la mayor cantidad posible de candidatos potenciales.

Se debe cumplir con la libre concurrencia, es decir que las restricciones solo estén determinadas por el perfil de competencias solicitado.

También debe garantizarse la transparencia en la gestión de los procesos, y en el funcionamiento de los órganos encargados del reclutamiento y selección. Estos deben ser especializados e imparciales, permitiendo que la elección del mejor candidato se realice conforme a los criterios de mérito y capacidad. Para ello, es necesaria la acreditación de la cualificación de los integrantes de los órganos, su independencia respecto del poder político y otros grupos de interés, lo cual se logra a través del establecimiento de normas para su nombramiento, ejercicio y cese. Asimismo, debe garantizarse la no existencia de incompatibilidades por razones de interés directo en los procedimientos, y la posibilidad de recusación de los integrantes cuando existan causas justas.

Evaluación del rendimiento. Es necesario para tomar decisiones relacionadas con remuneraciones, promociones, capacitación, disciplina, validar prácticas de administración del personal, a partir de la evaluación del impacto que tienen éstas sobre el comportamiento de las personas; mejorar la motivación y el rendimiento, y orientar el desarrollo de los recursos humanos. Las evaluaciones deben realizarse por medio de instrumentos confiables y válidos. Su utilización en forma inadecuada o arbitraria debe ser evitada y sancionada.

En las organizaciones públicas es importante que se incorporen mecanismos de evaluación de 360 grados, mediante los cuales el personal recibe retroalimentación por parte de personas que se encuentran por encima, por debajo y en su mismo nivel jerárquico.

Compensación. Las retribuciones deben estar regidas por el principio de equidad. La equidad interna se produce cuando las personas tienen la percepción de recibir retribuciones acordes a su contribución con la organización, y justas en comparación con las recibidas por otros empleados. La equidad externa se produce cuando existe competitividad y eficiencia. La competitividad se produce cuando la estructura retributiva es adecuada para

atraer, motivar y retener a las personas con las competencias necesarias; y la eficiencia se da cuando los costos laborales no son excesivos en relación a los del mercado.

La diferencia entre las retribuciones percibidas por los empleados de mayor y menor nivel salarial dentro de la organización, debe ser equilibrada. Si la misma fuese comprimida, reduciría los incentivos para el desarrollo de carrera del personal mientras que, si fuera amplia, reflejaría inequidades salariales.

Los sistemas de función pública deberían incorporar mecanismos que eviten políticas de compensación arbitrarias, la búsqueda de beneficios o el clientelismo político.

Desarrollo. La promoción del personal a puestos de superior nivel jerárquico deberá basarse en el rendimiento, la evaluación del potencial y el desarrollo de competencias. Para ello deben emplearse instrumentos objetivos, que reduzcan los riesgos de clientelismo y nepotismo.

Respecto a la inversión en capacitación, es necesario evaluar los aprendizajes producidos, la relación entre los costos insumidos y los resultados, y la mejora en el rendimiento de las personas en el desarrollo de sus tareas.

Responsabilidad laboral. Los sistemas de función pública deben contar con instrumentos para el control del presentismo, la verificación del cumplimiento de la jornada completa de trabajo, mecanismos para la reducción de los niveles de ausentismo. Es importante aplicar las normas sobre incompatibilidades de los empleados públicos, y establecer procedimientos disciplinarios para corregir eficazmente las conductas inadecuadas.

Desvinculación. Los cambios de gobierno o la existencia de circunstancias o decisiones discrecionales, no serán motivos suficientes para justificar despidos o rescisiones contractuales. En los casos en que existan causas por razones técnicas, económicas u organizativas, las mismas deben estar objetivamente acreditadas.

Relaciones humanas y sociales. Los sistemas de función pública deben garantizar los derechos de los empleados referidos a la salud laboral y seguridad en el trabajo. Además, periódicamente debe evaluarse el clima laboral, realizando revisiones y mejoras de las políticas de administración de personas.

Organización de la función de Recursos Humanos. Las funciones y responsabilidades principales de la administración de las personas en las organizaciones públicas, deben estar a cargo de grupos especializados y con calificación técnica, ubicados en posiciones de autoridad formal. Entre sus funciones pueden mencionarse la elaboración de políticas estratégicas para la administración del personal, el seguimiento y control de su implementación, la dirección de procesos globales de planificación de personal, la evaluación de las políticas de recursos humanos y la introducción de reformas necesarias.

Por último, cabe señalar que, para lograr la eficacia de los criterios de administración de recursos humanos desarrollados, es necesario que exista un entorno institucional adecuado. Los elementos que lo integran se explicarán muy brevemente a continuación.

Marcos jurídicos. Las normas del empleo público deberán garantizar la igualdad, mérito y capacidad en las prácticas de gestión del empleo público y las personas, asegurar la profesionalidad de las administraciones públicas, e incorporar pautas de flexibilidad para adaptarse a los cambios y reformas introducidas en los sistemas de empleo público.

Diseño organizativo. Deben existir en la estructura organizacional, instancias especializadas encargadas de la gestión del empleo y los recursos humanos, con autoridad formal, y orientadas a realizar un manejo racional de los recursos, incorporar innovaciones en las prácticas de administración del personal, apoyar y asesorar a los directivos en el manejo de las personas a su cargo.

Capacidad interna. Las instancias responsables de los recursos humanos deberán tener altas calificaciones profesionales, y ser multidisciplinarias, con conocimientos de los campos del derecho, economía, psicología social y gestión pública.

Cambio cultural. Deben superarse las visiones burocráticas sobre las administraciones públicas, cambiando la adopción de rutinas normalizadas y procedimientos rígidos, por enfoques orientados a la producción de resultados, innovación y aprendizaje, y mayor flexibilidad en la gestión del personal. Debe promoverse la honestidad en los comportamientos públicos, austeridad en la utilización de los recursos, transparencia en las decisiones y evaluación y rendición de cuentas.

1.3 Auditoría integral de recursos humanos

Casal (1999) señala que la auditoría integral fue desarrollada originalmente en el sector público, para que los auditores independientes proporcionasen información más amplia y detallada sobre la rendición de cuentas de los administradores. Establece que es necesaria la definición de un enfoque estructurado, a partir de los procedimientos elaborados con base en las normas de auditoría generalmente aceptadas y ampliadas para cumplir con los tipos de auditoría que conforman la auditoría integral. En su opinión, la evolución de la misma se atribuye a las demandas de los cuerpos legislativos para obtener información útil respecto de la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno.

Por lo tanto, la evolución de la auditoría integral se explica en el contexto de la accountability.²

La auditoría integral comprende diferentes tipos de auditoría: auditoría financiera o contable, auditoría de cumplimiento legal, auditoría de desempeño (economía y eficiencia), auditoría de cumplimiento de objetivos (eficacia) y auditoría económico social (ética, equidad y ecología). Los tres últimos tipos de auditoría mencionados, se encuentran comprendidos en el enfoque de la llamada auditoría de gestión.

A continuación, se definirá cada uno de estos tipos de acuerdo a lo establecido por la Resolución N°26/15 de la AGN:

Auditoría financiera: está destinada a determinar si la información financiera de un ente se presenta de conformidad con el marco regulatorio aplicable. El objetivo se alcanza reuniendo evidencia válida y suficiente que permita expresar una opinión sobre si la información reflejada en los estados financieros carece de errores o fraudes que alteren significativamente esa información.

² González de Rebella (2005), establece que la accountability hace referencia a la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos, implica el desarrollo de mecanismos institucionales de control y la existencia de una sociedad civil activa. Comprende los diversos mecanismos de control de la gestión gubernamental: desde aquéllos con los que cuentan los poderes constitucionales hasta aquellos generados por la sociedad civil misma, y que tienen como objetivo que los gobiernos respeten los principios y normas de derecho.

Auditoría de cumplimiento: se encuentra orientada a determinar si una materia en particular cumple con las normas y regulaciones aplicables. Evalúa si las actividades, transacciones financieras y la información generada se produjeron con ajuste al marco regulatorio vigente en el ente auditado. Las regulaciones incluyen entre otras, códigos, leyes, decretos, resoluciones, políticas públicas, contratos.

Auditoría de gestión: tiene como propósito determinar si los proyectos, programas y/o entidades se desempeñan de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad y si existen aspectos susceptibles de mejora. Los desvíos respecto a los criterios establecidos determinarán los hallazgos. El trabajo de auditoría incluirá el análisis de las causas que originaron las desviaciones.

Las auditorías financieras y de legalidad pueden clasificarse como auditorías de regularidad. La auditoría integral abarca tanto los objetivos propios de las auditorías de regularidad, como los objetivos de las auditorías de gestión.

Arias Galicia (1991) define la *auditoría de recursos humanos* como la formulación de un análisis objetivo, minucioso y fundado sobre principios lógicos de los fines, las políticas, los sistemas, los mecanismos de control y la aplicación de esos recursos, además de examinar la estructura de la organización que tiene a cargo su administración, desarrollo, jerarquización, capacitación y perfeccionamiento.

Tal como señala Arias Galicia, la auditoría integral de recursos humanos también debe considerar en su alcance a los sistemas de información³ de recursos humanos.

Los sistemas de información de recursos humanos utilizan como insumos los datos contenidos en las bases de datos del área, entre los cuales pueden mencionarse: datos personales sobre cada empleado, que constan en los legajos, datos sobre los ocupantes de cada puesto, sobre las remuneraciones e incentivos que perciben los empleados, sobre las prestaciones y la seguridad social, sobre el desempeño del personal y su participación en actividades de capacitación, registros de faltas, retrasos, medidas disciplinarias, entre otros. Los sistemas realizan el procesamiento de estos datos, con la finalidad de obtener

³ Cautela y Polloni definen al sistema de información como el conjunto de elementos interdependientes (subsistemas), ligados de forma lógica, de modo que su interacción genere la información necesaria para la toma de decisiones.

información necesaria para la toma de decisiones y el desarrollo de las funciones inherentes a la administración del personal.

La auditoría de sistemas es un control selectivo, realizado por un grupo independiente del sistema a auditar, que tiene como propósito obtener información suficiente para evaluar el funcionamiento del sistema bajo análisis.

Para la Asociación de Sistemas de Información, Auditoría y Control (ISACA), la auditoría de sistemas de información comprende la revisión y evaluación de cualquier aspecto del procesamiento automatizado de los sistemas de información, incluyendo los procesos no automatizados y las interfases existentes entre los mismos.

Por lo tanto, al realizar una auditoría de recursos humanos, resulta fundamental la evaluación de las características y el funcionamiento de los sistemas de información utilizados, ya que de ello dependerá la confiabilidad y validez de la información con la que contará la organización para la gestión del personal y la toma de decisiones.

1.4 Objetivos, alcance y riesgos de la auditoría de recursos humanos

Entre los principales objetivos de la auditoría de recursos humanos pueden mencionarse los siguientes: la evaluación del funcionamiento de los procesos vinculados con la gestión del personal (reclutamiento, selección, capacitación, administración de salarios, promociones, incentivos, compensaciones, evaluaciones de desempeño), la verificación de la correcta liquidación de las remuneraciones y compensaciones al personal, el conocimiento sobre la estructura de recursos humanos con que cuenta la organización y la constatación de la existencia de una adecuada planificación de los mismos, la evaluación del cumplimiento de las leyes y normas laborales vigentes.

Se trata de analizar las políticas de recursos humanos y sus procedimientos, teniendo en cuenta los principios de economía, eficacia y eficiencia.

La auditoría integral de recursos humanos se orienta a evaluar si las actividades de

reclutamiento, motivación y administración del personal se desarrollan conforme a los objetivos establecidos por la organización, y si éstas contribuyen a mejorar el desempeño de las personas.

Como se ya se mencionó anteriormente, la auditoría integral de recursos humanos comprenderá en su alcance el grado de cumplimiento de la legislación y normativa aplicable, considerando los regímenes de incompatibilidad existentes, el análisis y evaluación del cumplimiento de las políticas de personal establecidas, la revisión de la eficacia, eficiencia y economía en la administración del personal, el análisis de aspectos contables y financieros del área, el análisis y evaluación de los sistemas de información.

Respecto a las políticas de personal, entre los elementos más importantes a auditar se destacan los procedimientos de selección, la existencia de programas de entrenamiento y capacitación del personal, los métodos de evaluación de desempeño establecidos, los regímenes de promoción y actividades de motivación.

El establecimiento de los objetivos en las auditorías de recursos humanos, siempre deberá realizarse teniendo en cuenta un enfoque basado en riesgos.

Méndez Vidal (2009), indica que el auditor acepta cierto nivel de incertidumbre al realizar su tarea. La misma está relacionada con la calidad y competencia de las evidencias y la eficacia de las actividades de control. Al planificar la auditoría, el auditor deberá obtener una adecuada comprensión de los sistemas de contabilidad y de control interno, que le permita desarrollar un enfoque de auditoría efectivo, deberá utilizar su juicio profesional para evaluar el riesgo de auditoría y diseñar procedimientos a fin de asegurar que el riesgo se reduzca a un nivel aceptablemente bajo.

Entre los riesgos de auditoría se encuentran el *riesgo inherente*, entendido como la susceptibilidad a errores o irregularidades significativas, antes de considerar la efectividad de los sistemas de control. El *riesgo de control* representa la posibilidad de que los sistemas de control vigentes no puedan detectar o evitar errores o irregularidades significativas en forma oportuna. Por último, el *riesgo de detección* es el riesgo de que, a partir del trabajo de auditoría, no se detecten errores o irregularidades significativas existentes y estos no hubieran sido detectados por los sistemas de control.

En las auditorías de recursos humanos en organizaciones del sector público, pueden considerarse como riesgos la falta de adecuación entre la cantidad y capacitación del personal y las funciones que deben ejercer, la falta de un conocimiento cabal sobre las capacidades y conocimientos con los que cuenta el personal, la falta de precisión sobre las responsabilidades, funciones y tareas que le competen específicamente a cada puesto, la falta de evaluación y planificación sobre las necesidades futuras de personal, el desconocimiento de la cultura organizacional. También existe desigualdad y arbitrariedad en las políticas de remuneraciones, en muchos casos las escalas salariales resultan incoherentes en función a los objetivos fijados, y las tareas desempeñadas en los distintos puestos. Las políticas de acceso a los cargos y de desarrollo de la carrera dentro de la organización resultan incoherentes o inexistentes. En el común de los casos, las políticas de capacitación y comunicación se encuentran escasamente desarrolladas, o directamente no se han fijado. Se aplican medios limitados a la gestión de recursos humanos.

La enumeración anterior no pretende ser taxativa, se trata de riesgos generales que constituyen un punto de partida a considerar al momento de planificar la auditoría para determinar, a partir de ello, los procedimientos de auditoría a aplicar.

1.5 Auditoría de gestión de recursos humanos

Tal como señala Emilia Lerner (2017), la importancia de las auditorías de gestión por parte de organizaciones de control externo independientes, radica en que permiten otorgar a las instituciones estatales una garantía de que están haciendo lo correcto en términos de los principios aceptables de buena gestión, y una retroalimentación que contribuya al mejoramiento de la gerencia para el logro de objetivos estratégicos y la generación de impactos sobre las políticas públicas.

Antes del inicio de una auditoría de gestión de recursos humanos, resulta necesario determinar cuáles son las áreas, actividades y aspectos críticos de la gestión del personal que pueden afectar significativamente la eficacia y eficiencia del ente y los resultados que se espera obtener. Se debe analizar si los marcos internos y externos vigentes en materia de recursos humanos, son adecuados para el logro de resultados oportunos y económicamente

efectivos. También es importante establecer cuáles son las prácticas de gestión que permitirían el logro de esos resultados, y analizar si las mismas existen en el organismo auditado.

Se deben evaluar las necesidades de incorporación y disminución del personal, así como las políticas empleadas a dichos efectos. También deberá verificarse la existencia de manuales, métodos y procedimientos para la inducción del personal, la asignación de tareas, la fijación de sanciones disciplinarias ante incumplimientos, siempre teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia y eficacia. Se debe establecer cuáles son las causas de los conflictos existentes en el área, y constatar la efectividad de las soluciones aplicadas.

Entre los aspectos más importantes a considerar en una auditoría de gestión de recursos humanos se encuentran los siguientes:

Organización y objetivos y políticas de personal, tiene particular relevancia el logro un conocimiento adecuado de la estructura del ente, estableciendo la posición, funciones y características del área de recursos humanos. Así como las políticas de personal de la organización, tanto escritas como las de carácter informal.

Dotación, respecto a las plantas de personal, deberá realizarse un relevamiento de las mismas, considerando el personal de carácter permanente, transitorio y contratado. Se debe tener en cuenta la composición por edades, el nivel educativo alcanzado y la antigüedad.

Comunicaciones y clima social, comprende el análisis de la comunicación desde la organización hacia el personal de los objetivos, políticas y normas operativas, la existencia de encuestas y evaluaciones que permitan conocer las necesidades, capacidades y aspiraciones de las personas. Análisis de la rotación del personal y los niveles de ausentismo, verificando el desarrollo de medidas tendientes a su reducción.

Medición del desempeño, se refiere a la verificación de la existencia de métodos para evaluar el rendimiento de las personas en la ejecución de sus funciones y el análisis de dichos métodos, con el fin de determinar si los mismos son apropiados. Se deben tener en

cuenta las cualidades personales y profesionales de los individuos, que influyen en su desempeño.

Rotación, movilidad interna y ausentismo y puntualidad, es importante realizar un análisis de estos índices, verificando cuáles son las causas que los originan y las medidas que se hayan puesto en práctica para mejorarlos.

Sindicalización, se debe considerar la participación del personal en sindicatos, y la cantidad de gremios por los que se encuentran representados.

Formación y desarrollo profesional, se deben analizar los métodos empleados para identificar las necesidades de capacitación del personal de la organización, la cantidad de cursos impartidos, las horas destinadas a los mismos, el número de participantes, los temas a los que se orientan, la evaluación del impacto. Desde el punto de vista financiero, pueden evaluarse los fondos destinados a la realización de capacitaciones y los costos insumidos.

Higiene y seguridad, es importante evaluar las condiciones físicas de trabajo, la existencia de medidas de seguridad para el desarrollo de las tareas del personal, considerar el número de accidentes y enfermedades profesionales producidas, sus causas y las acciones que se tomen para reducir la existencia de las mismas, y atenuar sus efectos. Entre las condiciones físicas de trabajo, se debe verificar la adecuación de los espacios a las actividades que deben desarrollarse, la existencia de recursos materiales y capacitación en primeros auxilios, la disposición de equipos informáticos adecuados, y sus fuentes de alimentación eléctrica, la apropiada ventilación, iluminación y temperatura, y condiciones de limpieza de los espacios de trabajo.

Sistemas de información, archivo y control, es necesario verificar los sistemas de información de recursos humanos con los que cuenta la organización, la capacidad de los mismos de producir información de carácter confiable, oportuna e íntegra. También es importante constatar los procedimientos utilizados por el ente para el archivo y guarda de los registros de recursos humanos, los permisos para el acceso a estos, las disposiciones existentes en materia de eliminación de información, y el mantenimiento de la confidencialidad de la información.

1.6 Auditoría financiera de recursos humanos

La ISSAI 200 establece que el propósito de una auditoría de estados financieros es aumentar el grado de confianza de los posibles usuarios en dichos estados financieros. Esto se logra a través del dictamen emitido por el auditor sobre si los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con el marco de referencia para la emisión de información financiera aplicable o- en el caso de los estados financieros preparados de conformidad con un marco razonable de presentación de la información financiera- si los estados financieros se presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, o proporcionan una visión verdadera y justa de conformidad con dicho marco.

La auditoría financiera de recursos humanos se centra principalmente en el control de la nómina de personal y las remuneraciones que perciben.

Mondy (2010) define a la remuneración o compensación como el total de las retribuciones que se otorgan a los empleados a cambio de sus servicios. Los propósitos generales de la remuneración son atraer, retener y motivar a los empleados.

En este tipo de auditorías se analiza la liquidación y pago de las remuneraciones, las cuales se integran por retribuciones financieras directas, como el salario fijo y variable, así como retribuciones financieras indirectas, que comprenden prestaciones de carácter obligatorio como la seguridad social, las licencias por motivos médicos o familiares, los seguros de desempleo, indemnizaciones o compensaciones, y prestaciones voluntarias como los seguros de vida, planes de retiro, licencias por motivos especiales, entre otros.

También comprende la auditoría sobre la liquidación y pago de las cargas sociales, horas extras, bonificaciones, viáticos y movilidad, y todo otro beneficio de carácter económico establecido por las leyes marco del empleo público y estatutos del personal. Estas mismas leyes y estatutos sientan las bases a partir de las cuales se desarrollan las auditorías de legalidad.

La auditoría financiera del personal debe considerar, además, factores como las negociaciones colectivas y la gestión de la masa salarial. Se encuentra, por lo tanto, estrechamente vinculada a aspectos de cumplimiento, ya que los salarios y el otorgamiento

de beneficios y su forma de determinación se establece por medio de normas, convenios colectivos, y decretos.

Nevado Peña (1999), afirma que las remuneraciones constituyen una de las variables más importantes de la función de personal, ya que no se reduce de forma exclusiva al salario -es decir, al aspecto económico - sino que tienen en cuenta toda una serie de aspectos sociales. De ahí que la auditoría de las remuneraciones no se limita a la auditoría contable de la paga.

Entre los principales objetivos de la auditoría financiera de recursos humanos se pueden mencionar los siguientes: la comprobación de que las erogaciones por remuneraciones corresponden a servicios efectivamente prestados, que los mismos se encuentren correctamente registrados, que las cargas sociales, bonificaciones por título, asignaciones familiares, pagos por antigüedad, indemnizaciones y todo concepto que deba abonarse, hayan sido calculados conforme a lo establecido en la normativa vigente. Que la valuación y registración de las obligaciones y deducciones relativas a los sueldos se hayan efectuado de forma adecuada. Se debe analizar si existen remuneraciones basadas en el desempeño, verificando los procedimientos y métodos establecidos para su determinación, y la adecuada liquidación de las mismas. Se debe comprobar que se encuentren segregadas las funciones de gestión y elaboración de la nómina, su contabilización y el pago. Analizar si existe una coordinación adecuada entre el área que se encarga de la elaboración de la nómina y las áreas que tienen a su cargo la autorización de conceptos variables, como horas extras, pagos por productividad, viáticos, movilidad, entre otros.

1.7 Auditoría de cumplimiento de recursos humanos

La ISSAI 400 define a las auditorías de cumplimiento como una evaluación independiente efectuada con el propósito de determinar si un asunto cumple con los criterios aplicables. Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo evaluando si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con los criterios que rigen a la entidad auditada.

Las auditorías de legalidad o cumplimiento se basan en la revisión de actos, reglamentos, contratos y operaciones con el fin de verificar que los mismos se encuentren ajustados a la normativa vigente, constatar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos, el riesgo y eficacia de las decisiones jurídicas, y la defensa de los intereses públicos.

El objetivo de la auditoría de cumplimiento del sector público es, por lo tanto, permitir a la entidad de fiscalización superior (EFS) evaluar si las actividades de las entidades públicas cumplen con los criterios que las rigen. El criterio de auditoría a utilizar está determinado por la premisa jurídica, la cual se integra por las normas tanto de aplicación directa como supletoria, los principios, la jurisprudencia, la doctrina y los usos y costumbres.

Para ello se requiere el conocimiento de la entidad por parte de los auditores que les permita tener un marco de referencia para la aplicación de su criterio profesional.

En el caso de las EFS con poderes jurisdiccionales, la auditoría de cumplimiento puede llevar a que las mismas emitan juicios y sanciones a los responsables de la administración de fondos públicos, debiendo éstas remitir a las autoridades judiciales los datos sobre cuestiones sujetas a prosecución penal, cuando se encontraren obligadas.

La conclusión de las auditorías de legalidad es el juicio que se forma el auditor a partir de las verificaciones realizadas. Puede señalar conformidades o desvíos respecto a los criterios, gestión adecuada o inadecuada de los riesgos, y eficiencias o ineficiencias detectadas.

Respecto a las auditorías de legalidad de recursos humanos, en las mismas se verificará que las contrataciones llevadas a cabo, las condiciones de ingreso de personal, su régimen de estabilidad y disponibilidad, las obligaciones del empleador y los derechos y deberes del personal, el desarrollo de la carrera administrativa, así como los mecanismos de desvinculación, se lleven a cabo cumpliendo y respetando lo establecido por la legislación vigente en la materia.

Entre la legislación que constituye el marco para la ejecución de estas auditorías, se encuentra: la Ley de Ética Pública N° 25.188, que establece los deberes, prohibiciones,

incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles o jerarquías, y la Ley de Higiene y Seguridad en el trabajo N° 19.587.

A nivel de las municipalidades, y para el caso de las auditorías en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, que constituyen el objeto de esta tesis, resultan de aplicación: la Ley de Regulaciones laborales y negociaciones colectivas de los trabajadores municipales de la Provincia de Buenos Aires N°14.656, como así también los decretos, resoluciones, ordenanzas y convenios colectivos aprobados por las Municipalidades, que establezcan y regulen derechos y obligaciones en materia de personal.

Asimismo, también constituyen criterios para las auditorías de cumplimiento el Decreto-Ley N°6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades, el Decreto-Ley N°8078/73 de Incompatibilidad en cargos públicos, el Decreto 2980/00 de Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires N°10.869, así como las resoluciones dictadas por este, y la doctrina y jurisprudencia existente.

La auditoría de legalidad comprende también la auditoría de sumarios, es decir, de aquellas actuaciones administrativas que son ordenadas por la autoridad superior de un ente, con el fin de esclarecer la comisión de irregularidades, individualizando a los agentes que resultaren responsables y estableciendo sanciones. Previo a ello, su metodología establece el desarrollo de una investigación, a través de la cual se reúnen pruebas que permitan determinar la forma en que se produjeron los hechos irregulares.

A partir de los sumarios pueden determinarse responsabilidades disciplinarias y/o patrimoniales. En todos los casos debe estar garantizado el derecho de defensa del agente.

1.8 Auditoría de sistemas de información de recursos humanos

La auditoría informática es el proceso que consiste en la recolección, agrupamiento y evaluación de evidencias, para determinar si un sistema informatizado salvaguarda los activos, mantiene la integridad de los datos, lleva a cabo eficazmente los fines de la organización, y utiliza eficientemente los recursos. (Piattini Velthius, del Peso Navarro y del Peso Ruiz, 2008).

La evolución de la tecnología y la consecuente implementación de sistemas de información en las diferentes áreas de las organizaciones, ha generado la necesidad de obtener una opinión independiente respecto a distintos aspectos que caracterizan a los sistemas. Entre ellos pueden mencionarse la integridad y exactitud de la información procesada, la utilización eficiente de los recursos tecnológicos, el grado de confidencialidad de la información, la existencia de fortalezas o debilidades de control sobre los sistemas, la adecuación de la estructura tecnológica a los requerimientos actuales y futuros de la organización, la protección de los equipamientos físicos y el software, y la capacidad de resguardar la información ante vulnerabilidades y amenazas reales y potenciales.

Los sistemas de información de recursos humanos se encargan del procesamiento de un gran volumen de datos sobre el personal, el cual resulta necesario para el desarrollo de las funciones propias del área. Estos posibilitan la reducción de los tiempos requeridos para la ejecución de operaciones de carácter rutinario.

Entre las principales funciones de los sistemas informáticos de recursos humanos, se encuentran la liquidación de las remuneraciones, funciones relacionadas con el registro y procesamiento de datos personales, antecedentes de actividades de entrenamiento del personal, desarrollo, capacitación, planificación de las compensaciones, registro de inasistencias, retrasos, licencias, planes de retiro, seguros e información vinculada al otorgamiento de beneficios.

En la planificación y ejecución de las auditorías de sistemas, resulta importante considerar los criterios, estándares y buenas prácticas aportados por el marco COBIT (Governance, Control and Assurance for Information and Related Technology).

COBIT (Objetivos de control de información y tecnologías relacionadas) es un compendio de buenas prácticas, aceptado internacionalmente, para el buen control de la información, las tecnologías de la información (en adelante TI), y los riesgos asociados.

Entre los objetivos de la aplicación del marco COBIT en las organizaciones, se encuentran la implementación del gobierno de TI⁴ y el logro de mejoras en los controles.

Para administrar adecuadamente las tecnologías de la información, deben determinarse las actividades y riesgos que requieren ser administrados. COBIT las ordena dentro de cuatro dominios interrelacionados: *Planear y Organizar (PO)*, *Adquirir e implementar (AI)*, *Entregar y Dar Soporte (DS)* y *Monitorear y Evaluar (ME)*.

Planear y Organizar (PO), consiste en determinar si las estrategias de TI y las estrategias de la organización se encuentran alineadas, si se está logrando una utilización óptima de los recursos, si los objetivos de TI son entendidos por el personal, si los riesgos de TI son entendidos y administrados, y si los sistemas que se utilizan son apropiados para las necesidades de la organización.

Adquirir e implementar (AI), se relaciona con la identificación, desarrollo o adquisición de soluciones de TI, y las posibilidades de integración e implementación de las mismas en las organizaciones. En este dominio, es importante considerar en qué medida podrá realizarse de manera adecuada la implementación de nuevos sistemas, y si los cambios introducidos afectarán o no las operaciones actuales de la organización.

Entregar y Dar Soporte (DS), en este dominio se debe identificar si los servicios de TI cumplen con las prioridades de la organización, si sus costos se encuentran optimizados, si el personal es capaz de utilizar los sistemas de manera productiva y segura, y si la información cumple con requisitos de integridad, confidencialidad y disponibilidad.

Monitorear y Evaluar (ME), respecto a este dominio es necesario identificar si se mide el desempeño de TI para detectar problemas, si los controles internos son efectivos y eficientes, si se miden y reportan los riesgos, el control, el cumplimiento y el desempeño.

Dentro de cada uno de estos dominios, el modelo establece procesos para los cuales se definen objetivos de control, directrices de auditoría, medidas de rendimiento y resultados, y modelos de madurez. A través de estos últimos, las organizaciones analizan qué tan bien se está llevando a cabo la administración de TI.

⁴ El IT Governance Institute (ITGI, 2002) establece que el gobierno de TI es una parte integral del gobierno de la organización y consiste en el liderazgo y las estructuras y procesos organizativos que aseguran que las TI de la organización sostienen y extienden la estrategia y los objetivos organizacionales.

COBIT se constituye como una herramienta indispensable para evaluar los sistemas, y mejorar la calidad y administración de la información. La importancia de la aplicación de controles y la realización de auditorías sobre los sistemas de TI, radica en que la información tiene un impacto cada vez más significativo en el logro de los objetivos de las organizaciones.

Para garantizar la eficacia y eficiencia de estos sistemas, se requiere tener un conocimiento adecuado de los riesgos a los que se encuentran expuestos, su capacidad de adaptación y flexibilidad ante los cambios, los problemas que se presentan en su funcionamiento y el cumplimiento de requisitos básicos de la información, para que resulte adecuada a los fines previstos.

Debe tenerse en cuenta que el desarrollo e implementación de los sistemas de información en el sector público, ha tenido distinto grado de desarrollo en los niveles de la administración nacional, provincial y municipal. Incluso presentando grandes diferencias entre reparticiones dentro de un mismo nivel. Es por ello, que al momento de planificar las auditorías deberá analizarse y evaluarse el grado de avance que presente en esta área la entidad a auditar, y a partir de ello determinar el alcance de la auditoría y los procedimientos que será necesario aplicar.

Habiendo expuesto en el presente capítulo nociones generales de la administración de recursos humanos, y los aspectos principales que hacen a los diferentes tipos de auditorías que se practican en el área, en el siguiente capítulo se puntualizará sobre cuestiones propias que hacen a las auditorías de personal llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Se explicará el marco normativo y legal aplicable, la situación actual del organismo respecto a estas auditorías y las particularidades a considerar en su ejecución. Profundizar sobre estos temas se hace necesario para determinar las bases, criterios y necesidades, a partir de las cuales se realizará el desarrollo de los lineamientos para las auditorías de recursos humanos en los municipios bonaerenses.

CAPITULO 2. La actual auditoría de recursos humanos en los municipios de la Provincia de Buenos Aires

En una primera parte de este capítulo, se desarrollarán las normas marco a considerar en las auditorías de personal en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, se introducirá la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), y sus efectos sobre los sistemas de administración de recursos humanos. También se hará mención al estado de las auditorías de gestión en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

En una segunda parte se planteará el estado de situación del Tribunal de Cuentas respecto a las auditorías de recursos humanos, señalando sus debilidades y fortalezas. Para ello, a partir de una muestra seleccionada en función a criterios presupuestarios y de riesgos, se realizará un relevamiento de los fallos emitidos por el Tribunal entre los años 2015-2017, considerando el volumen de las observaciones referidas a las áreas de personal de los municipios, así como los temas sobre los cuales versan las mismas.

2.1 Introducción al régimen de empleo público municipal en la Provincia de Buenos Aires y sus antecedentes

El empleo público en la provincia de Buenos Aires se encuentra regulado por la Ley N°14.656 “Regulaciones laborales y negociaciones colectivas de los trabajadores municipales de la Provincia de Buenos Aires”, la cual reemplazó a su antecesora, la Ley N°11.757 “Estatuto para el personal de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires”. Su entrada en vigencia se produjo de manera plena, a partir del mes de julio de 2016.

Luego del retorno de la democracia y hasta la sanción de la Ley N°11.757, el régimen de empleo municipal se encontraba reglado por alguno de los siguientes instrumentos: Ordenanzas locales, Ordenanza General N°207 (Regla Estatal) la cual había sido emitida en el año 1977 por el gobierno militar de la Provincia de Buenos Aires y fue

mantenida por algunos municipios, o la Ordenanza General N°207 con modificaciones introducidas por Ordenanzas locales.

La Ley N°11.757 fue sancionada en 1996, como parte de las políticas de modernización de la administración pública y con el objeto de propiciar una reducción de los costos laborales, homogeneizar la diversidad de normas existentes en los distintos municipios y, por ende, reducir las desigualdades. La misma desconoció el principio de autonomía municipal consagrado tanto por la Constitución Nacional, como por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Por ese motivo la Municipalidad de San Isidro promovió una demanda de inconstitucionalidad de la ley en febrero de ese mismo año.

En el año 2014 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires declaró la inconstitucionalidad de la Ley N°11.757 en las dos terceras partes de su contenido. En la sentencia de la causa “Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad Ley N°11.757”, de fecha 27/08/14, señaló que:

“La ley N°11.757 no es una ley marco, una ley de bases, ni una norma de excepción o específica sobre algún aspecto de prevalente interés provincial, como tampoco un régimen sujeto o condicionado a adhesión por los gobiernos comunales; es un régimen completo -y no parcial-, ordinario -y no excepcional-, general -y no especial- y comprensivo de todos los aspectos de la relación de empleo público municipal, sustitutivo de cualquier normativa u ordenamiento local, que se impone en forma obligatoria a todas las comunas bonaerenses y elimina la potestad regulatoria de las mismas sobre la materia, y donde, además, se establece como sistemas normativos supletorios los previstos para la Administración provincial (Ley N°10.430 sobre personal, Decreto ley N°7.647/1.970 sobre procedimiento administrativo, conf. arts. 88 y 108) y no queda ningún resquicio a la competencia regulatoria comunal. Ello con el agravante del desplazamiento de competencias propias del órgano deliberativo hacia el ejecutivo (conf. reforma de la Ley N°11.853 al art. 19 inc. a de la Ley N°11.757). No se trata de un intento de unificación de ciertas normas sino del ejercicio de la atribución reglamentaria en forma total, plena,

uniforme y centralizada. Es el diseño in totum de la organización interna de la comuna, de su régimen administrativo, por parte del gobierno provincial.”

A partir de la sanción de la Ley N°14.656, en noviembre de 2014, los municipios recuperaron la autonomía y capacidad para establecer regulaciones en materia de empleo público. La mencionada norma se encuentra dividida en tres secciones.

En la primera sección se establece el Régimen Marco del Empleo Municipal, el cual constituye el contenido mínimo del contrato de empleo. Los restantes aspectos, no incluidos en esta sección, los legisla cada municipio por ordenanza de su Honorable Concejo Deliberante, a través de lo acordado en los Convenios Colectivos de Trabajo. En la segunda sección se establecen las disposiciones por las cuales se regirán las negociaciones colectivas, y la tercera sección comprende el régimen supletorio de empleo municipal, el cuál regirá únicamente cuando, dentro de los 180 días de entrada en vigencia de la ley, el municipio no hubiera sancionado ordenanza que reglamente un régimen de empleo, o no hubiera suscripto un convenio colectivo de trabajo.

Para realizar un análisis ordenado de los aspectos comprendidos en la ley, en primer término, se expondrán las normas que constituyen el marco mínimo del empleo municipal, comprendidas en la sección I, luego se desarrollarán las disposiciones en materia de negociaciones colectivas, correspondientes a la sección II, y por último se tratarán las normas de carácter supletorio establecidas por la sección III, las cuales son susceptibles de regulación local por parte de cada uno de los municipios.

2.1.1 Régimen marco de empleo municipal

El artículo 1 establece el alcance de la ley, determinando que las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo. Asimismo, la ley fija que será nula y sin valor toda convención entre partes que suprima o reduzca los derechos de los empleados previstos en las Secciones I y II, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de

trabajo. Establece, además, que no se podrán modificar en perjuicio de los trabajadores aquellos mayores derechos que se hubieran adquirido a la fecha de sanción de la Ley.

Entre los principales temas que se reglamentan en la Sección I de la Ley N° 14.656, se encuentran los siguientes:

Ingreso al empleo público municipal, inhabilidades y estabilidad, se establece que el ingreso al empleo municipal deberá formalizarse mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección. La reglamentación del mecanismo de ingreso podrá realizarse a través de una norma de la autoridad municipal o surgir del convenio colectivo. Quienes ingresen, deberán hacerlo en la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento. El ingreso por otra categoría, tendrá el carácter de excepcional, requiriendo para ello un acto administrativo de designación debidamente fundado.

Deberá garantizarse el cumplimiento del cupo previsto para los agentes con discapacidad, establecido por la legislación vigente en la materia.⁵

Entre las personas que presentan inhabilidades para el ingreso a la administración municipal, se encuentran quienes hubieran sido declarados cesantes de la administración nacional, provincial o municipal por motivos disciplinarios, mientras no hubieran sido rehabilitados; los que se encontraran condenados y/o con antecedentes penales vigentes o quienes estuvieran imputados en una causa penal por un hecho doloso, los fallidos que no hubieran obtenido su rehabilitación judicial, quienes se encuentren alcanzados por disposiciones que le creen incompatibilidad o inhabilidad, quienes directa o indirectamente tengan intereses contrarios con el municipio en contratos, obras o servicios, aquellos que se hubieran acogido a un régimen de retiro que prevea la imposibilidad de ingreso, el que hubiera sido condenado o estuviera procesado con procesamiento firme por delitos considerados imprescriptibles, y quienes hubieran ejercido cargos a partir del rango de subsecretario en períodos de interrupción del orden democrático.

⁵ En la Provincia de Buenos Aires se encuentra en vigencia la Ley N° 14.968 “Régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad”, la cual establece en su art. 8, que las municipalidades están obligadas a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal, y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por ellas.

Respecto a la estabilidad en el cargo, la misma se adquiere transcurridos doce meses desde el nombramiento. Se establece, además, que ello será aplicable al personal que hubiera ingresado por concurso público abierto o procedimiento especial de selección.

La nueva ley no limita el derecho a la estabilidad al personal de planta permanente.

Carrera, se establece que el escalafón se aprueba mediante ordenanza y convenio colectivo. La carrera administrativa se regirá por las disposiciones del mismo, teniendo en cuenta la evaluación de aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que en él se determinen. El personal permanente tiene derecho a igualdad de oportunidades para optar por cubrir los niveles y jerarquías previstos en los escalafones, debiendo ocuparse los cargos, mediante concurso, dentro del año calendario de producida la vacante. En caso de incumplimiento, las decisiones podrán recurrirse por vía del amparo.

El trabajador tendrá derecho a participar de cursos de perfeccionamiento, internos o externos a la administración municipal.

La ley veda de manera indirecta el trato privilegiado a familiares en materia de ascensos, y enumera garantías para evitar situaciones de discriminación.

Se establece que el personal será evaluado en la forma que determinen la ordenanza y el convenio colectivo de trabajo.

Pasividad anticipada, la oportunidad y condiciones en las que los trabajadores de planta permanente podrán adherirse a dicho régimen, serán determinadas por la ordenanza y convenio colectivo de trabajo. El acogimiento a este régimen producirá el cese en la prestación de servicios, pasando el trabajador a la situación de pasividad con goce parcial de haberes, de acuerdo a lo que establezcan la ordenanza y el convenio colectivo. La remuneración no podrá ser inferior al 60% de la correspondiente al cargo, nivel y antigüedad del trabajador. A esa suma se aplicarán los descuentos por aportes previsionales y los que correspondan, calculados sobre el 100% del salario que le corresponda en actividad. El empleador también deberá efectuar los aportes patronales, tomando como base el 100% de la remuneración del trabajador.

Las asignaciones familiares se abonarán sin reducciones durante el período de pasividad.

Una vez cumplidas las condiciones necesarias para la obtención del beneficio jubilatorio, el trabajador percibirá la jubilación ordinaria, como si hubiera prestado servicio durante el período de pasividad.

Debido proceso, el trabajador no podrá ser sancionado más de una vez por la misma causa, debiendo graduarse la sanción de acuerdo a la gravedad de la falta cometida y los antecedentes existentes.

Debe instruirse sumario administrativo, ordenado por la autoridad competente, como instancia previa para poder aplicar a un trabajador, sanción de suspensión por más de diez días u otra sanción de mayor severidad. Sin perjuicio de lo anterior, cuando la sanción no exigiera sumario previo, deberá preverse un procedimiento breve, que asegure las garantías del debido proceso.

Las sanciones deberán aplicarse por resolución fundada de la autoridad de aplicación, que contenga la exposición de los hechos y las causas que dieron lugar a la medida. Esta atribución no puede ser delegada, salvo cuando las sanciones sean de carácter correctivo.

Los ascensos y cambios de agrupamiento que pudieran corresponderle a un trabajador, no se harán efectivos en caso de instrucción de sumario, hasta tanto exista resolución definitiva. Se reservará la vacante, pudiendo el trabajador acceder a la misma si la resolución del sumario no afectara el derecho.

La prescripción del poder disciplinario por parte de la administración municipal se produce a los seis meses, en los supuestos de faltas susceptibles de ser sancionadas con medidas correctivas, y a los doce meses, en los casos de faltas susceptibles de ser sancionadas con pena de cesantía.

Los plazos se contarán a partir del momento de comisión de la falta.

Cuando se tratare de un delito, el plazo de prescripción de la acción disciplinaria será el que establezca el Código Penal para la prescripción de la acción del delito.

Procedimiento sumarial, para la instrucción de sumario administrativo, se requiere una orden emitida por el órgano de disciplina que corresponda. En la misma deberán indicarse las circunstancias de lugar, tiempo y modo de ejecución del hecho u omisión, que

hubieran dado origen a la investigación. Su incumplimiento podrá acarrear la nulidad del sumario.

Cuando fuera necesaria la existencia de un sumario previo para la aplicación de las sanciones disciplinarias, el trabajador que tuviera conocimiento de la comisión de faltas, deberá informarlo al superior jerárquico con el objeto de que, por medio de la autoridad competente, se disponga la instrucción del sumario. Para las restantes sanciones, se seguirá el proceso que se hubiera establecido en la ordenanza y el convenio colectivo o deberán seguirse, en su defecto, las reglas del debido proceso.

El sumario administrativo tiene por finalidad establecer las circunstancias y reunir elementos de prueba para esclarecer las irregularidades que se hubieran producido, identificar a los responsables y proponer sanciones. Los sumarios no podrán tener una duración mayor a 6 meses desde el momento de comisión del hecho o inconducta.

El instructor del sumario será un trabajador perteneciente a una dependencia distinta de la del imputado, y tendrá jerarquía igual o superior a este.

El sumario será secreto hasta que el instructor de por terminada la prueba de cargo. En esta etapa solo se admitirá la solicitud de medidas de prueba. Posteriormente, se dará traslado al inculpado por diez días hábiles para que efectúe su defensa. Una vez terminada la investigación, se dará traslado al trabajador para que alegue sobre el mérito de las actuaciones por el término de cinco días hábiles. Transcurrido este plazo, el instructor elevará el sumario con opinión fundada. Cuando la falta pudiera dar lugar a una sanción expulsiva, deberá darse traslado al órgano de asesoramiento jurídico, para que se expida en el plazo de diez días.

Habiendo dado cumplimiento a lo anterior, las actuaciones serán remitidas a la autoridad competente para que dicte resolución definitiva.

En cualquier estado de las actuaciones, se podrá suspender al trabajador preventivamente, cuando exista la posibilidad de entorpecimiento del sumario. El plazo de suspensión no podrá ser superior a sesenta días.

El acto administrativo final deberá ser dictado dentro de los diez días de recibidas las actuaciones.

Cuando a partir de la investigación efectuada, surgieran indicios de la posible comisión de un delito, los funcionarios que tomen conocimiento deberán formular la correspondiente denuncia penal. En estos casos, la sustanciación del sumario administrativo será independiente de la causa criminal. La resolución de esta última, no influirá en las decisiones de la administración municipal, aunque estando pendiente la causa criminal, no podrá absolverse al imputado en sede administrativa.

Contra los actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias, el sancionado podrá interponer recurso dentro de los diez días hábiles desde la notificación de la resolución.

En cualquier momento, el trabajador sancionado o el Municipio, podrán solicitar la revisión del sumario administrativo, cuando se aduzcan hechos nuevos o circunstancias sobrevinientes que justifiquen la inocencia del trabajador sancionado.

Locación de servicios, la ley establece que podrá contratarse personal bajo esta figura para realizar trabajos o prestar servicios extraordinarios en el campo de la ciencia o de las artes. En el respectivo contrato se especificarán los servicios a prestar, el plazo de duración, la retribución y forma de pago y los supuestos en los que se producirá la conclusión del contrato de manera anticipada.

2.1.2 Negociación colectiva

Alcances y exclusiones, las disposiciones establecidas por la ley son aplicables a las negociaciones colectivas celebradas entre las municipalidades y las organizaciones sindicales que representen a sus empleados, a las empresas, organismos descentralizados o entes en los que la municipalidad tenga participación mayoritaria. Se encuentran excluidos de estas disposiciones el Intendente, los secretarios del departamento ejecutivo, el personal jerárquico que haya sido designado mediante decreto del Intendente municipal, los concejales, los secretarios del Concejo Deliberante y los asesores de bloques políticos, los jueces y secretarios municipales de faltas.

Consejo de Empleo Municipal, la ley estableció la creación de este órgano consultivo y asesor de carácter no vinculante. El mismo podrá reunirse dos veces al año, debiendo concretarse la primera reunión durante el primer trimestre de cada año.

La integración del Consejo será facultativa para el municipio. La representación del empleador en el mismo, se conformará con once representantes que designarán los intendentes municipales. Cada sección electoral aportará uno o dos representantes de acuerdo a lo que taxativamente se encuentra expresado en la norma.

La cantidad de representantes de los trabajadores no será inferior a once miembros. Tendrán representación las entidades de segundo grado que agrupen a los sindicatos municipales, y también el sindicato de primer grado de ámbito territorial nacional de actuación, que represente a los trabajadores municipales. Los sindicatos deberán contar con un mínimo del 10% de afiliados del total de los trabajadores que corresponden al ámbito a representar.

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo, será el encargado de convocar y adoptar las medidas necesarias para la realización de las reuniones.

El Consejo de Empleo Municipal tendrá por objetivo elaborar propuestas, recomendaciones, pautas generales y evacuar consultas que permitan un mejor entendimiento e interpretación de la ley.

Negociación colectiva, la representación del empleador en las negociaciones colectivas, será ejercida por funcionarios designados por el departamento ejecutivo del municipio, no pudiendo ser superior a cinco miembros y debiendo ser al menos uno de ellos de rango superior a secretario o equivalente.

Los trabajadores estarán representados en las negociaciones por cinco miembros, siendo conformada la voluntad de representación, por simple mayoría de los miembros presentes.

Participarán de la negociación municipal, las entidades gremiales con personería gremial e inscripción vigente, y que tengan reconocido el ámbito territorial y personal para actuar, conforme a la Ley N° 23.551. Deberán estar integradas en su totalidad por

trabajadores estatales. Las organizaciones sindicales deberán contar, además, con un mínimo del 10% de afiliados respecto del universo de trabajadores a representar.

Para que las entidades de segundo grado puedan participar en la negociación colectiva, se requiere que el sindicato de primer grado se encuentre afiliado a la entidad al momento de apertura de las negociaciones.

Las partes se encuentran obligadas a negociar de buena fe.

En las negociaciones colectivas podrán regularse todas las condiciones inherentes a la relación de empleo. La ley establece que no serán objeto de negociación la estabilidad, la facultad de dirección del Estado para la conducción y organización de la Administración Pública Municipal, ni el principio de idoneidad como condición para el ingreso y promoción de la carrera.

Cuando se produjera el vencimiento de la vigencia de una convención colectiva, se mantendrán las condiciones que resulten de la misma. Las normas de las convenciones colectivas, una vez registradas, son de carácter obligatorio para las partes y no podrán ser modificadas por contratos individuales que establezcan condiciones más desfavorables para los trabajadores.

La autoridad de aplicación en la negociación colectiva es el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

Convenio Colectivo de Trabajo, una vez suscripto el mismo deberá ser remitido dentro de los cinco días hábiles al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires para su registro y publicación dentro de los cinco días posteriores.

El convenio regirá a partir del día siguiente a su publicación o, en su defecto, cuando hubiera vencido el plazo para esta.

La norma establece que será de aplicación supletoria la Ley N° 14.250 de Convenios Colectivos de Trabajo.

2.1.3 Régimen Supletorio de Empleo Municipal

Como se mencionó anteriormente, la Sección III de la Ley N° 14.656, regirá en forma supletoria las relaciones de empleo público cuando dentro de los 180 días de entrada

en vigencia de la ley, los municipios bonaerenses no hubieran sancionado ordenanza que reglamente el empleo público municipal, o no se hubiera suscripto un convenio colectivo de trabajo.

Autoridad de aplicación y exclusiones, la autoridad de aplicación del régimen supletorio está constituida por el Intendente Municipal y el presidente del Concejo Deliberante, y/o el órgano competente que ellos determinen. La ley enumera como excluidos del régimen a los titulares de cargos electivos, los funcionarios y personal con designación política de los departamentos ejecutivo y deliberativo, y aquellos funcionarios para cuyo nombramiento o remoción las leyes establezcan procedimientos especiales. No obstante, la negociación colectiva podrá excluir personal en forma expresa.

Plantas de personal alcanzado por el régimen, planta permanente, la cual está compuesta por el personal con estabilidad, es decir, con derecho a conservar su empleo hasta cumplir con las condiciones necesarias para su jubilación; *planta temporaria*, integrada por el personal contratado para la realización de tareas estacionales, eventuales o transitorias, que no puedan ser realizadas por el personal de planta permanente.

Se establece que el total de los contratados, no podrá superar el 20% de la planta permanente. Su cumplimiento se implementará en un plazo de cinco años, desde la entrada en vigencia de la ley, a través de una disminución proporcional anual. El incumplimiento de lo anterior, hará pasible al trabajador de ser considerado como parte de la planta permanente, desde el inicio de la prestación de servicios.

Respecto a los trabajadores que ejercen funciones de asesoramiento o administrativas, contratados por personas que detentan cargos electivos, su régimen de prestación de servicios será reglamentado por el Departamento Ejecutivo. Estos empleados cesarán en sus funciones en el momento en que lo hagan quienes desempeñan los cargos electivos, o con anterioridad.

Retribuciones, las remuneraciones deberán ser justas y estarán integradas por los siguientes conceptos: sueldo básico, el cual será determinado por el convenio colectivo para cada categoría, antigüedad, la cual será determinada por la negociación colectiva computándose por cada año de antigüedad un porcentaje de las unidades retributivas

asignadas al nivel correspondiente. Adicional por mérito, el mismo tendrá carácter variable y excepcional, estará de acuerdo a la calificación del trabajador, según lo que establezca el convenio colectivo de trabajo. Adicional por actividad exclusiva, será como mínimo el 30% del sueldo de la categoría a la que pertenece el empleado, y será percibido por quienes se desempeñen en los agrupamientos técnico y profesional, requiriendo actividad exclusiva.

Sueldo anual complementario, se establece como una retribución anual complementaria, liquidada de acuerdo a la mejor remuneración percibida por todo concepto en el semestre.

Anticipo jubilatorio, el trabajador que cese con los años de servicio necesarios para la obtención de la jubilación, podrá seguir percibiendo el 60% de su remuneración mensual por hasta 12 meses, como adelanto de su jubilación de la que será deducida al realizarse la liquidación. Cuando el trabajador cesare computando como mínimo treinta años de servicio, se le otorgará una retribución especial sin cargo de reintegro equivalente a seis mensualidades de sueldo básico de su categoría, o del salario mínimo vital y móvil si este fuera superior, sin descuentos.

Si bien la Ley N° 14.656 establece en su artículo 72 inciso f) que el beneficio del anticipo jubilatorio se abonará por un plazo que no excederá los 12 meses, cabe señalar que previo a la sanción de esta Ley, regía la Ley N° 13.547 (modificatoria del art. 1 de la Ley N° 12.950), la que establece que el personal afiliado al Instituto de Previsión Social, tendrá derecho a seguir percibiendo el anticipo jubilatorio hasta tanto se haga efectivo el pago de su prestación previsional. Es por ello, que lo establecido en la Ley N° 13.547 desplaza lo citado en el art. 72 inciso f) de la Ley N° 14.656.

Adicional por bloqueo de título, cuando el trabajador por las tareas de su cargo, sufra bloqueo del título para su libre actividad profesional, percibirá un adicional del 50%, como mínimo, del sueldo de su clase.

Horas suplementarias, la remuneración de las tareas extraordinarias que correspondan al cumplimiento de funciones distintas de las que corresponden al cargo, será determinada a través del Convenio Colectivo de Trabajo, fijando el valor por hora. Para determinarlo se considerará el salario básico de la categoría, la antigüedad y demás

retribuciones o bonificaciones que perciba el trabajador. Los agentes del agrupamiento jerárquico no se encuentran incluidos en estas disposiciones.

Compensaciones, su monto y forma de pago serán establecidos por el convenio colectivo de trabajo y podrán corresponder a viáticos, movilidad, y compensaciones por descanso anual, esta última corresponderá cuando el trabajador no hubiera gozado efectivamente los días de licencia correspondientes, y se produjera su cese.

Licencias, el trabajador tiene derecho a licencias por los siguientes motivos: descanso anual, razones de enfermedad o accidentes de trabajo, para estudios y actividades culturales, por actividades gremiales, por atención de familiar enfermo, por duelo familiar, por matrimonio, por nacimiento o adopción, por preexamen y examen, por asuntos particulares, especiales (por razones políticas, donación de órganos, sangre), por tratamiento de fertilización asistida, por motivos derivados de violencia de género.

La licencia por descanso anual es obligatoria.

Licencia por enfermedad, cuando existieran accidentes o enfermedades que impidan al trabajador la prestación del servicio, el mismo percibirá su remuneración durante un período de tres meses, si su antigüedad fuera menor de cinco años, y de seis meses si fuera mayor. En los casos en que el trabajador tuviera cargas de familia, los mencionados plazos se extenderán a seis y doce meses respectivamente. Cuando se tratara de enfermedades de largo tratamiento, el trabajador tiene derecho a una licencia de un año con goce de haberes. Vencido ese plazo, tiene derecho a una licencia de un año adicional, durante la cual percibirá el 75% de sus haberes. Si la imposibilidad de prestar tareas continuara, se le conservará el cargo por un año sin goce de haberes.

Cuando una junta médica comprobara la existencia de incapacidad permanente, que alcance el límite de reducción de la capacidad laboral prevista para el otorgamiento de la jubilación por esta causa, aconsejará el cese para acogerse a dicho beneficio. La autoridad municipal deberá elevar los antecedentes a la junta médica provincial, en un plazo no mayor de treinta días. Hasta tanto se pronuncie la junta, el trabajador percibirá la totalidad de sus haberes.

En caso de accidente o enfermedad laboral se aplicará lo estipulado en las leyes nacionales N° 24.557 Ley de Riesgos de Trabajo, y Ley N° 26.773 Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Licencias para estudios y actividades culturales, para la realización de estudios, investigaciones o trabajos de carácter técnico, científico o artístico, o participar en conferencias o congresos, o participar de actividades culturales, se podrá conceder a los trabajadores licencia sin goce de haberes por el lapso de hasta un año.

Se podrá otorgar a los trabajadores que tengan una antigüedad mayor a cinco años, hasta nueve meses de licencia con goce de haberes, para mejorar su preparación en la especialidad en la que se desempeñan. En dichos casos, el trabajador se obligará a continuar el servicio a la municipalidad por un período mínimo equivalente al triple de la licencia otorgada. Su incumplimiento hará exigible la devolución de los haberes percibidos.

Cese del trabajador y reincorporación, será dispuesto por el departamento ejecutivo o por el presidente del Honorable Concejo Deliberante. Podrá producirse cuando el trabajador no hubiera completado los doce meses requeridos para adquirir estabilidad, por aceptación de renuncia, la que deberá ser aceptada dentro de los treinta días corridos posteriores a la presentación. A falta de acto expreso de aceptación, el trabajador podrá tenerla por aceptada. El cese además podrá producirse por fallecimiento, por haber agotado el máximo de licencia por razones de enfermedad y haber sido encuadrado el trabajador para la obtención de los beneficios de la seguridad social, por estar comprendido en disposiciones que le creen incompatibilidad o inhabilidad, por acogimiento al régimen de pasividad anticipada, por haber alcanzado las condiciones para acogerse al régimen jubilatorio, por cesantía por razones disciplinarias. La ley establece que podrán incorporarse otras causas de cese en las reglamentaciones y en la negociación colectiva.

El trabajador que hubiera cesado por motivos de invalidez, podrá ser reincorporado en tareas para las que resulte apto, de igual nivel a las que tenía, siempre que hayan desaparecido las causas motivantes de su separación del cargo.

Procedimiento sumarial, sus causas y procedimientos serán establecidos por la Ley N° 14.656, la ordenanza o el convenio colectivo de trabajo.

Las sanciones disciplinarias por transgresiones de los trabajadores, pueden ser correctivas, como el llamado de atención, el apercibimiento y la suspensión de hasta treinta días corridos en un año; o expulsivas, como la cesantía. Una vez concluido el sumario, será remitido a la oficina de personal, la que elevará las actuaciones en el plazo de dos días a la Junta de Disciplina, que deberá crearse de acuerdo a lo dispuesto en la ordenanza y en el convenio colectivo. La Junta deberá expedirse dentro de los diez días, y remitir las actuaciones a la autoridad que corresponda, para su resolución definitiva.

Abandono de cargo, el trabajador que incurra en cinco inasistencias consecutivas, sin previo aviso, será considerado incurso en abandono de cargo. Se lo intimará para que se reintegre dentro de un día hábil subsiguiente al de la notificación, si no se presentare, vencido el plazo, que decretará la cesantía, salvo que pudiera acreditar la imposibilidad de comunicarse.

Personal reemplazante, son los trabajadores necesarios para cubrir las vacantes circunstanciales, que se originan por la ausencia del titular del cargo. Su designación procede cuando no se pueda cubrir el cargo o función con otro trabajador de planta. La designación deberá efectuarse mediante resolución especial y fundada. Serán responsables de certificar la necesidad de designación de un reemplazante, los directores de personal y la contaduría municipal, cuya intervención previa es necesaria.

2.2 Otras normas de aplicación en el área de recursos humanos

2.2.1 Resolución N° 01/15 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Dado que el artículo primero de la Ley 14.656 otorgó a los municipios la facultad de dictar las ordenanzas y convenios colectivos de trabajo por los cuales se rigen las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, con la finalidad de identificar a las comunas que poseen régimen de empleo propio, estableció que los municipios deberán remitir a la Delegación Zonal del Tribunal que corresponda a su jurisdicción, las mencionadas ordenanzas dentro de los diez

días hábiles administrativos desde su promulgación, y los convenios colectivos conjuntamente con su remisión al Ministerio de Trabajo.

Por lo tanto, los municipios que dicten una ordenanza o convenio colectivo, deberán aportar una copia completa y debidamente certificada de los mismos, y un archivo en soporte informático conteniendo dicha información, o suministrar un enlace de descarga de la documentación. De igual forma deberán proceder cuando se realicen modificaciones, agregados, o se dicten nuevas ordenanzas o convenios.

2.2.2 Régimen de incompatibilidades en el desempeño de cargos públicos, el régimen de incompatibilidades en el desempeño de cargos en la administración pública se encuentra actualmente regulado por el Decreto-Ley 8.078/73, el cual ha sido modificado por las leyes N° 8.147 y N° 13.644.

Se establece que no podrán acumularse en una misma persona dos o más empleos, ya sean nacionales y provinciales, municipales y provinciales, o provinciales, aunque algunos de ellos sean en reparticiones autónomas o autárquicas nacionales o provinciales.

Asimismo, se exceptúa de las disposiciones anteriores a los cargos correspondientes a docentes dedicados a la enseñanza en los niveles pre-escolar, primaria, media, superior y universitaria, los cargos ocupados por profesionales del arte de curar, cuando ello fuera necesario por razones de especialidad y/o a falta de otro profesional, siempre que no existiere incompatibilidad horaria. En esta última situación, la verificación del cumplimiento de los requisitos que permitan admitir la excepción, estará a cargo de la autoridad de aplicación que a nivel municipal será el ejecutivo.

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, en respuesta a una consulta formulada por la Municipalidad de San Fernando en el año 2011, ha establecido que entre los profesionales del arte de curar exceptuados de la incompatibilidad, se encuentran los psicólogos, odontólogos, fonoaudiólogos y asistentes sociales o equivalentes con título universitario y asistentes sociales, trabajadores sociales, licenciados en servicio social o equivalente con título de nivel terciario no universitario.

2.2.3 Régimen para la carrera profesional hospitalaria, se encuentra regulado por la Ley N° 10.471, la cual alcanza a los profesionales que prestan servicios en los establecimientos asistenciales correspondientes al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, pudiendo los municipios bonaerenses adherir a la misma por medio del dictado de ordenanzas. La carrera abarca las actividades profesionales de médicos, odontólogos, químicos, bioquímicos, bacteriológicos, farmacéuticos, psicólogos, obstetras, kinesiólogos, nutricionistas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionales, psicopedagogos y asistentes sociales o equivalentes.

Se establece que el ingreso al régimen escalafonado de la carrera se hará siempre por el nivel inferior. El acceso será mediante concurso abierto de méritos, antecedentes y evaluación.

El personal comprendido en este régimen se clasifica en planta permanente, la cual incluye al personal escalafonado en cargos y funciones; planta temporaria que comprende personal interino, personal reemplazante y personal transitorio; y régimen pre-escalafonario, integrado por concurrentes y residentes.

El personal reemplazante es aquel que se desempeña para cubrir vacantes circunstanciales, producidas por ausencia de sus titulares.

El personal transitorio es aquel que se desempeña en tareas de emergencia o estacionales, que no puedan ser cumplidas por el personal permanente. Carece de estabilidad, y tendrá similares derechos a los establecidos para el personal temporario de la Administración Pública Provincial.

Se denomina personal concurrente a aquel que asiste a los establecimientos sanitarios con el fin de mejorar su capacitación. Tendrán los mismos derechos y obligaciones que el personal escalafonado.

El acceso al ejercicio de residencias en establecimientos sanitarios se realizará por concurso abierto.

El personal de planta permanente tendrá un escalafón horizontal de cargos que constan de los siguientes grados: Asistente, Agregado, de Hospital C, de Hospital B, de Hospital A, Asistente Técnico de Administración Hospitalaria. Al ingreso se adquiere el

grado de Asistente, y en forma automática cada cinco años, los profesionales serán encasillados en los grados superiores.

Para desempeñar el cargo de Asistente Técnico de Administración Hospitalaria, se requiere acreditar un mínimo de cinco años en el ejercicio profesional, y haber efectuado cursos de Salud Pública o Administración Hospitalaria.

Por su parte, el escalafón vertical tiene funciones con jerarquía creciente y consta de los siguientes cargos: Jefe de Unidad de Diagnóstico y Tratamiento, Jefe de Unidad de Internación o de Consulta, Jefe de Unidad Sanitaria, Jefe de Sala o Subjefe de Servicio, Jefe de Guardia, Jefe de Servicio, Director Asociado y Director. Para el acceso a los dos cargos mencionados en último término, no se requiere concurso, deben ser ocupados por profesionales de la salud, y carecen de estabilidad. Las restantes funciones enumeradas serán cubiertas por concurso, tendrán estabilidad y serán ejercidas por un período de cuatro años. Al producirse el cese, las personas podrán retomar los cargos que tuvieran en planta o concursar nuevamente.

La ley establece la existencia de concursos abiertos de pases para cargos vacantes, en los que podrán inscribirse aquellos profesionales que tengan como mínimo cinco años de antigüedad, concurso abierto para ingreso al escalafón, concurso cerrado de profesionales escalafonados en cada establecimiento para cobertura de funciones hasta nivel de Jefe de Guardia inclusive, concurso abierto de profesionales escalafonados para cobertura de funciones de Jefatura de Servicios y Jefatura de Unidad Sanitaria.

El Ministerio de Salud deberá llamar obligatoriamente a tres concursos por año. También podrá asignar regímenes de trabajo de hasta ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales como máximo.

Los profesionales que cumplan actividades de guardia, cumplirán treinta y seis horas semanales, divididas en uno o dos períodos de doce horas en la guardia, y las restantes horas en un servicio de su especialidad en jornadas no inferiores a cuatro horas, no coincidentes con los días de guardia. También podrá distribuirse el cumplimiento de las horas en veinticuatro horas semanales corridas, y las restantes doce horas a cumplir en tres

días de cuatro horas diarias, en un servicio de su especialidad. En caso de cumplir dos períodos de doce horas, los mismos no podrán ser corridos.

La ley establece un régimen de sueldos, en el que el sueldo básico para cada uno de los cargos correspondientes al escalafón horizontal, resultará de multiplicar un determinado número de módulos, que surgen del salario básico del Agrupamiento del Personal Profesional fijado por el Escalafón General del Personal de la Administración Pública de la Provincia, por el número de horas semanales de trabajo asignadas por la autoridad administrativa. Se exceptúa de lo anterior al Asistente Técnico de la Administración Hospitalaria, que percibirá al ingreso una remuneración equivalente al cargo de Profesional Asistente.

Se establecen adicionales para el personal por antigüedad, por destino desfavorable, por inhabilitación o bloqueo de título.

Respecto a las licencias, la ley determina una licencia anual ordinaria de treinta días corridos, y una licencia anual complementaria cuya extensión será del cuarenta por ciento de los días de la licencia anual ordinaria.

La ley establece la creación de una Comisión Permanente de Carrera Profesional Hospitalaria, designada por el Ministerio de Salud, e integrada por representantes de dicho Ministerio y de Entidades Profesionales y Entidades Gremiales con personería jurídica. Se prevé que la misma asesorará al Ministerio de Salud en cuestiones vinculadas a la aplicación de la ley, intervendrá como organismo de apelación en los recursos que se interpongan a las decisiones de los jurados de los concursos.

2.2.4 Ley de higiene y seguridad en el trabajo, es aplicable a los establecimientos y explotaciones con o sin fines de lucro, en todo el territorio de la República Argentina. La higiene y seguridad en el trabajo comprende las normas técnicas y medidas sanitarias tendientes a proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores; prevenir, reducir, eliminar o aislar riesgos en los lugares de trabajo; estimular y desarrollar una actitud positiva con el propósito de prevenir accidentes o enfermedades derivados de la actividad laboral.

La ley establece algunas medidas que resultan primordiales para mantener condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, entre ellas pueden mencionarse la creación de servicios de medicina del trabajo, con carácter preventivo y asistencial; institucionalización de reglamentaciones al respecto; investigación de factores determinantes de accidentes o enfermedades de trabajo; la realización de exámenes preocupacionales y revisiones periódicas del personal, con el consiguiente registro de los resultados en los legajos de salud; el mantenimiento de los lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas; el suministro y mantenimiento de equipos de protección personal, cuando se requieran en virtud al tipo de tarea que se debe desarrollar; el mantenimiento en buen estado de las instalaciones eléctricas, útiles de trabajo y maquinarias; la instalación de equipos necesarios para afrontar riesgos de incendio u otros siniestros; promover la capacitación del personal en esta área; y realizar las correspondientes denuncias sobre accidentes y enfermedades en el trabajo.

Como consecuencia de la prestación de diferentes tipos de servicios por parte de los municipios, se origina la existencia de establecimientos que difieren en las condiciones de trabajo, complejidad y riesgo de las tareas que se realizan en ellos. Por este motivo, se hace necesario analizar, para cada uno de ellos, la existencia de reglamentaciones propias en materia de seguridad e higiene, así como el cumplimiento de lo establecido por la normativa nacional.

2.3 Subsistema de Administración de Personal

La reforma de la administración financiera impulsada por el Estado Nacional, a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156, tuvo su correlato a nivel provincial con la sanción del Decreto 2980/00. El mismo determina la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM).

Como parte de la mencionada reforma, se puso a disposición de los municipios un sistema informático denominado RAFAM, el cual permite la carga de datos y el

procesamiento de la información necesaria para el desarrollo de la gestión contable y financiera a nivel municipal.

El sistema informático RAFAM cuenta con nueve subsistemas, los cuales pueden dividirse en dos grandes grupos.

Subsistemas orientados a la Administración Financiera, entre los cuales se encuentran el subsistema de Contabilidad, subsistema de Presupuesto, subsistema de Tesorería, subsistema de Crédito Público y el subsistema de Administración de Ingresos Públicos.

Subsistemas orientados a la Administración de Recursos Reales, que incluye al subsistema de Inversión Pública, subsistema de Contrataciones, subsistema de Administración de Bienes Físicos y al subsistema de Administración de Personal.

El subsistema de Administración de Personal permite sistematizar información sobre los movimientos de personal, como altas, bajas y promociones, proporcionando datos precisos referidos a la composición cuantitativa y cualitativa de las plantas de personal, tanto de carácter permanente como temporaria. Al mismo tiempo, permite compilar información sobre los salarios, antigüedad, capacitación, ausencias, licencias, sanciones disciplinarias, asignaciones familiares, entre otros.

A partir de estos datos, es posible proveer la información necesaria para la liquidación de sueldos, además de obtener datos sobre las horas empleadas por el personal, en un período de tiempo, para el desarrollo de las funciones que realiza el Municipio.

Entre las funcionalidades de este módulo, se destaca que permite la programación del gasto en personal en términos físicos y financieros, y evaluar su desarrollo.

Tienen una gran importancia las etapas de: formulación presupuestaria, ejecución del presupuesto, y control y evaluación de la ejecución.

Formulación presupuestaria, el gasto presupuestado en personal se determinará a partir de las estimaciones realizadas por los responsables de cada una de las dependencias, acerca del personal requerido, y de las valoraciones remunerativas correspondientes.

Luego, los jefes o responsables de actividades y obras que se prevé realizar centralizarán las estimaciones efectuadas por las dependencias. En este proceso pueden tomarse como base la cantidad de recursos y partidas presupuestarias asignadas al personal en ejercicios anteriores, y efectuar los ajustes que se consideren necesarios.

Posteriormente, el presupuesto definitivo se remitirá al Concejo Deliberante.

Con la aprobación del presupuesto, los Gastos en Personal se incluirán en el Sistema Integrado de Administración Financiera y se realizará la asignación del crédito inicial a los programas presupuestarios previstos.

En esta etapa se generará información sobre estimaciones de cantidad de personal requerido, niveles estimados de ausentismo y rotación, escalas salariales, aprovechamiento de la mano de obra.

Ejecución presupuestaria, durante la ejecución del presupuesto se producirán modificaciones en la planta de personal, se asignarán las cuotas a las partidas presupuestarias, de acuerdo a lo que se había establecido en la programación, y se contabilizará el devengamiento de los gastos en personal. Todo ello permitirá la actualización del crédito vigente para las partidas de personal, y producirá información actualizada para la liquidación de sueldos y las estadísticas sobre recursos humanos.

En esta etapa se generará información sobre la planta de personal aprobada y ocupada por tipo de planta, y la cantidad de personal por dependencia, obra o actividad. Tendrá particular relevancia la información incluida en los legajos, así como las novedades que deban considerarse a efectos de la liquidación de haberes.

Control de la ejecución presupuestaria, el control de la ejecución presupuestaria se basa en la determinación de los desvíos entre las estimaciones realizadas en el presupuesto y lo realmente ejecutado. Podrán existir desvíos positivos o negativos respecto a las estimaciones sobre la cantidad de personal necesario, o el monto de las remuneraciones asignadas. En esta etapa es fundamental evaluar y analizar las causas que originaron los desvíos y variaciones, para poder efectuar adecuadamente los ajustes que sean necesarios sobre el presupuesto en ejecución, o sobre las estimaciones presupuestarias a considerar en el ejercicio siguiente.

2.3.1 Implementación del sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal

Respecto a la implementación del sistema RAFAM, el Instructivo “Criterios Prácticos de aplicación de RAFAM”, aprobado por Resolución N°635/08 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, menciona la obligación para los municipios de agregar paulatinamente aquellos subsistemas que no hubieran sido implementados, hasta incorporarlos en su totalidad. Es importante considerar que inicialmente se había establecido el ejercicio 2006 como fecha límite para la instauración de la Reforma en toda la Provincia.

La Resolución dispone, además, que las comunas que utilizaran sistemas alternativos a partir del 01/01/09, deberán probar que los sistemas empleados se ajustan a los postulados conceptuales establecidos por las Disposiciones de Administración aprobadas por Decreto 2980/00, debiendo presentar ante el Tribunal de Cuentas los antecedentes que respalden dicho cumplimiento.

Los sistemas alternativos quedan sujetos a continuas revisiones por parte del Tribunal de Cuentas, pudiendo producirse la derogación de la respectiva autorización, cuando las circunstancias así lo requieran.

Se deberá proporcionar a las Delegaciones correspondientes, una copia funcional de los sistemas alternativos aprobados, a fin de poder recuperar los *backups* que deben presentar los municipios junto a la rendición de cuentas.

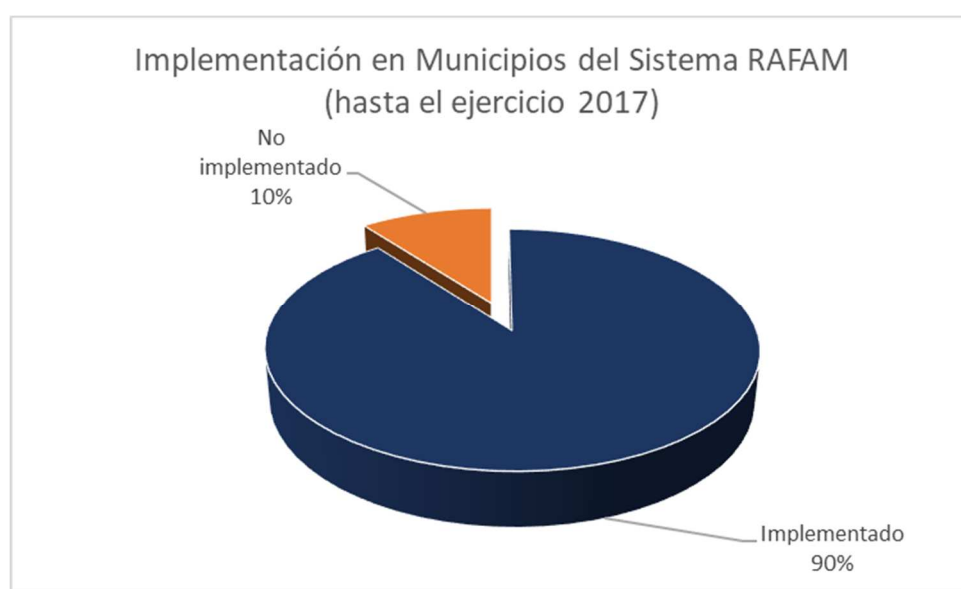
Asimismo, resulta obligatorio verificar la aplicación de la última versión en vigencia del sistema informático RAFAM, no solo para los usuarios de sistemas oficiales, sino también para usuarios de sistemas alternativos o mixtos, ya que estos deberán cumplir con las mismas especificaciones establecidas para el sistema oficial.

A partir de la información obtenida de los fallos emitidos por el Tribunal de Cuentas hasta el ejercicio 2017, puede verificarse que de los 135 municipios bonaerenses que han adherido a la Reforma, no todos han implementado el sistema RAFAM Oficial desarrollado

por el Ministerio de Economía de la Provincia, ni han adoptado el Subsistema de Administración de Personal.⁶

El número de municipios que emplean sistemas alternativos asciende a 14, los cuales en su mayoría utilizan el sistema Mayor, u otros desarrollados y provistos por empresas del sector privado. Una excepción es la Municipalidad de Hurlingham, que cuenta con un sistema de desarrollo propio. Se expone la situación en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1 Cantidad de Municipios en los que se implementó el Sistema RAFAM



Fuente: Elaboración propia⁷

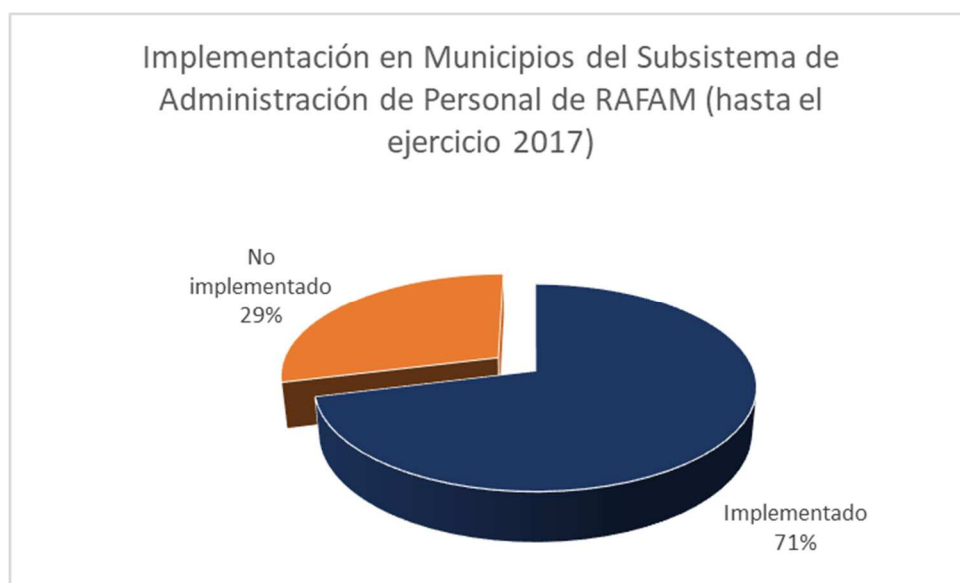
Si nos centramos en la implementación del subsistema de Administración de Personal de RAFAM, la cantidad de municipios que no lo ha incorporado asciende sustancialmente. Es así como al cierre del ejercicio 2017, 49 municipios no habían cumplido con su implantación y utilización, lo que representa un 36% del total. En este

⁶ Ver Anexo I: “Implementación del Sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal en los municipios de la Provincia de Buenos Aires”.

⁷ Ver Anexo I: “Implementación del Sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal en los municipios de la Provincia de Buenos Aires”.

porcentaje se incluye tanto a los municipios que utilizando el sistema RAFAM, no emplean el subsistema de Administración de Personal, como aquellos que directamente no utilizan el sistema RAFAM Oficial, sino otros sistemas alternativos. Si tomamos en consideración solo los municipios que emplean el sistema RAFAM Oficial, el porcentaje de comunas que no implantaron el subsistema de Administración de Personal es del 29%. Es decir, 35 municipios no lo implementaron sobre un total de 121 que utilizan RAFAM Oficial. La mencionada situación se expone en el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2 Cantidad de municipios en los que se implementó el Subsistema de Administración de Personal de RAFAM



Fuente: Elaboración propia⁸

Uno de los principales problemas que se deriva de la falta de utilización del Sistema de Administración de Personal por parte de los municipios, radica en que el sistema RAFAM se caracteriza por ser integrado, es decir que los distintos módulos que lo componen se relacionan entre sí, permitiendo que los datos cargados en alguno de ellos, se

⁸ Ver Anexo I: “Implementación del Sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal en los municipios de la Provincia de Buenos Aires”.

encuentren disponibles y puedan ser utilizados por los restantes subsistemas. De esta forma, las bases de datos del software unifican la información, lo cual simplifica el control.

Cuando se utilizan sistemas alternativos, al no estar estos integrados, se produce una duplicación en el ingreso de los datos a los subsistemas, con la consecuente carga adicional de trabajo que ello conlleva, y la posibilidad de que se produzcan errores en la entrada o durante la migración de los datos, o que exista una manipulación de los mismos.

Entre las limitaciones del subsistema, señaladas por los funcionarios municipales en descargos que efectúan por observaciones vinculadas a la falta de implementación del mismo, se señala que dicho módulo se encuentra centrado en la liquidación de haberes, teniendo un insuficiente desarrollo en las restantes prestaciones requeridas para la administración del personal.

El menú del sistema correspondiente a Administración de Personal, contiene las opciones de Legajos, Agentes, Cuentas Beneficiarias, Horarios y días, y Licencias. En algunos municipios se ha manifestado que los módulos de Licencias y Novedades resultan deficientes para el registro y administración de la información.

Dentro del módulo de Liquidación de haberes, se ha indicado la existencia de inconvenientes para efectuar las retenciones de impuesto a las ganancias al personal.

También se han registrado numerosas dificultades para concretar la migración al subsistema de Administración de Personal de RAFAM, de la información proveniente de sistemas alternativos utilizados por los municipios con anterioridad, lo que en algunos casos impide contar con información histórica previa a su implementación.

Cabe destacar que las migraciones de información de un sistema a otro, tienen un alto costo, ya que resultan complejas, requiriendo una importante cantidad de tiempo y esfuerzo por parte del personal, para poder concretarlas.

Otro de los impedimentos que los funcionarios municipales aducen para justificar la no implementación del subsistema, está dado por la insuficiente cantidad de personal para abocarse a la tarea y la necesidad de capacitación en la utilización del sistema.

2.4 Relevamiento de observaciones sobre personal en fallos 2015-2017

A partir del análisis de los presupuestos de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, y teniendo en cuenta las particularidades de los servicios que prestan y el personal contratado por cada uno de ellos, se procedió a seleccionar una muestra para efectuar el relevamiento de las observaciones que corresponden al área de recursos humanos, efectuadas por el Tribunal de Cuentas entre los ejercicios 2015 y 2017. El desarrollo del análisis se realizó solo hasta el año 2017 ya que, a la fecha de elaboración del presente trabajo, es el último ejercicio sobre el que se han emitido fallos.

Considerando los presupuestos municipales para el ejercicio 2017⁹ detallados en el Anexo II¹⁰, puede observarse que los 17 municipios que se muestran a continuación, si bien representan en cantidad el 13% del total de las comunas bonaerenses, presupuestariamente concentran el 50,19% del presupuesto consolidado para todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, el cual asciende a \$ 204.992.076.313.

Gráfico N° 3 Municipios que concentran la mitad del presupuesto consolidado del Ejercicio 2017

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EJERCICIO 2017		
	INICIAL	ADECUACIÓN	VIGENTE
La Matanza	\$ 5.499.827.525	\$ 5.878.369.440	\$ 11.378.196.965
Quilmes	\$ 6.520.655.305	\$ 2.231.348.792	\$ 8.752.004.097
Tigre	\$ 7.326.494.750	\$ 409.689.337	\$ 7.736.184.087
General Pueyrredón	\$ 6.439.820.165	\$ 89.280.287	\$ 6.529.100.452
Lanús	\$ 4.136.630.884	\$ 2.293.265.768	\$ 6.429.896.652
Avellaneda	\$ 4.261.426.318	\$ 1.662.321.599	\$ 5.923.747.917
La Plata	\$ 4.506.654.692	\$ 1.293.732.539	\$ 5.800.387.231
San Isidro	\$ 4.916.297.000	\$ 810.822.056	\$ 5.727.119.056

⁹ Se consideraron los presupuestos correspondientes al ejercicio 2017, dado que ese el último ejercicio para el cual el Tribunal de Cuentas ha emitido fallos a la fecha de elaboración del presente.

¹⁰ Ver Anexo II: “Presupuestos aprobados de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio 2017”

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EJERCICIO 2017		
Lomas de Zamora	\$ 4.327.393.000	\$ 1.283.250.801	\$ 5.610.643.801
Del Pilar	\$ 3.507.818.119	\$ 2.044.671.733	\$ 5.552.489.852
Vicente López	\$ 4.354.985.553	\$ 1.184.018.460	\$ 5.539.004.013
General San Martín	\$ 3.902.560.000	\$ 1.499.270.585	\$ 5.401.830.585
Almirante Brown	\$ 2.651.524.767	\$ 2.274.431.422	\$ 4.925.956.189
Malvinas Argentinas	\$ 3.184.585.000	\$ 1.319.716.693	\$ 4.504.301.693
San Miguel	\$ 3.411.847.769	\$ 1.050.641.355	\$ 4.462.489.124
Merlo	\$ 3.111.043.261	\$ 1.322.067.164	\$ 4.433.110.425
Bahía Blanca	\$ 3.566.765.430	\$ 601.509.937	\$ 4.168.275.367
Totales	\$ 75.626.329.538	\$ 27.248.407.968	\$ 102.874.737.506
Totales consolidados	\$ 144.131.076.693	\$ 60.860.999.620	\$ 204.992.076.313
% sobre consolidado	52,47%	44,77%	50,18%

Fuente: Elaborado a partir de información obtenida de Datos Abiertos, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Debido a la significatividad de los presupuestos correspondientes a estos municipios, es que resulta relevante su incorporación en la muestra a seleccionar. Por lo que se incluirán en la misma los municipios de: La Matanza, Quilmes, General Pueyrredón, Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López, General San Martín, Almirante Brown, Merlo y Bahía Blanca.

Existen 28 municipios, es decir un 21% del total, cuyos presupuestos varían entre los mil y los 4 mil millones de pesos, lo que supone un 28,21% del total del presupuesto consolidado. De este rango fueron incluidos en la muestra Tandil, Pinamar, Zárate y Junín.

Asimismo, también se ha considerado conveniente incluir municipios con presupuestos intermedios (mayores a 300 y menores a mil millones de pesos anuales), ya que 72 municipios cumplen con esta característica, representando un 53% del total de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires, y un 19,62% del presupuesto total. Entre ellas se han seleccionado Villa Gesell, Balcarce, Mar Chiquita, Dolores, General Alvarado, Lobería, Monte Hermoso y Brandsen.

Los municipios cuyos presupuestos son menores a 300 millones de pesos, ascienden a 18, lo que significa en 13% del total, y en términos de presupuesto un 1,98% del total. De este grupo se incluyeron en el relevamiento a Hipólito Yrigoyen y General Lavalle.

También se ha considerado conveniente incluir entes municipales y descentralizados que pueden presentar particularidades por las características de las actividades que realizan, como Obras Sanitarias de la Municipalidad de General Pueyrredón, el Hospital Subzonal de Balcarce, el Hospital Saturnino Unzué de 25 de Mayo y el Ente Descentralizado Vial Rural (ENVIAL) de Necochea.

El siguiente cuadro resume la información detallada en los párrafos precedentes:

Gráfico N° 4 Distribución de los Municipios en términos presupuestarios

INTERVALO PRESUPUESTARIO (en millones de pesos)	CANTIDAD DE MUNICIPIOS	% DEL TOTAL	PRESUPUESTO	% DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO
4.000 a 11.000	17	13%	102.874.737.505	50,19%
1.000 a 4.000	28	21%	57.836.762.890	28,21%
300 a 1.000	72	53%	40.225.519.465	19,62%
Menos de 300	18	13%	4.055.056.453	1,98%
Totales	135	100%	204.992.076.313	100%

Fuente: Elaborado a partir de información obtenida de Datos Abiertos, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

2.5 Situación actual de las auditorías de Personal en el Tribunal de Cuentas

Del relevamiento efectuado sobre los fallos emitidos por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires entre los ejercicios 2015 y 2017, que se detalla en el Anexo III, se obtuvieron las conclusiones que se expondrán a continuación.

Respecto a la cantidad de observaciones vinculadas a la administración de los recursos humanos municipales se observa que en el Fallo 2015, 15 municipios¹¹ tuvieron entre 0 y 2 observaciones, lo cual representa un 53% de los municipios sobre el total de la muestra seleccionada. En el Fallo 2016, la cantidad de comunas en esta situación fue de 14, representando un 50% del total de la muestra; al tiempo que para el ejercicio 2017 la cantidad de municipios era nuevamente de 15, elevándose el porcentaje al 53%.

Si tomamos en cuenta los municipios que tuvieron entre 3 y 5 observaciones vinculadas con el área mencionada, se verificó que en el Fallo 2015 los mismos fueron 10, representando un 36% de la muestra. En el Fallo 2016 las comunas con esa cantidad de observaciones fueron 12, representando un 43%; mientras que para 2017 se registró el número más bajo, 7 municipalidades las cuales representan un 25% del total de la muestra.

Si se analizan las municipalidades cuyas observaciones fueron más de 6, en el Fallo 2015 estas representaron un 11% del total, con 3 comunas; en el Fallo 2016 2 municipios, los cuales representan un 7%, y en el Fallo 2017 se elevó a 6 municipios, los cuales representaron un 21% del total de la muestra.

Lo expresado en los párrafos anteriores puede visualizarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 5 Cantidad de observaciones referidas a recursos humanos

CANT. DE OBSERVACIONES SOBRE RRHH	FALLO 2015		FALLO 2016		FALLO 2017	
	MUNICIPIOS	% SOBRE LA MUESTRA	MUNICIPIOS	% SOBRE LA MUESTRA	MUNICIPIOS	% SOBRE LA MUESTRA
Entre 0-2	15	53%	14	50%	15	53%
Entre 3-5	10	36%	12	43%	7	25%
Más de 6	3	11%	2	7%	6	22%
Totales	28	100%	28	100%	28	100%

Fuente: Elaborado a partir de información obtenida de los Fallos 2015-2017 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

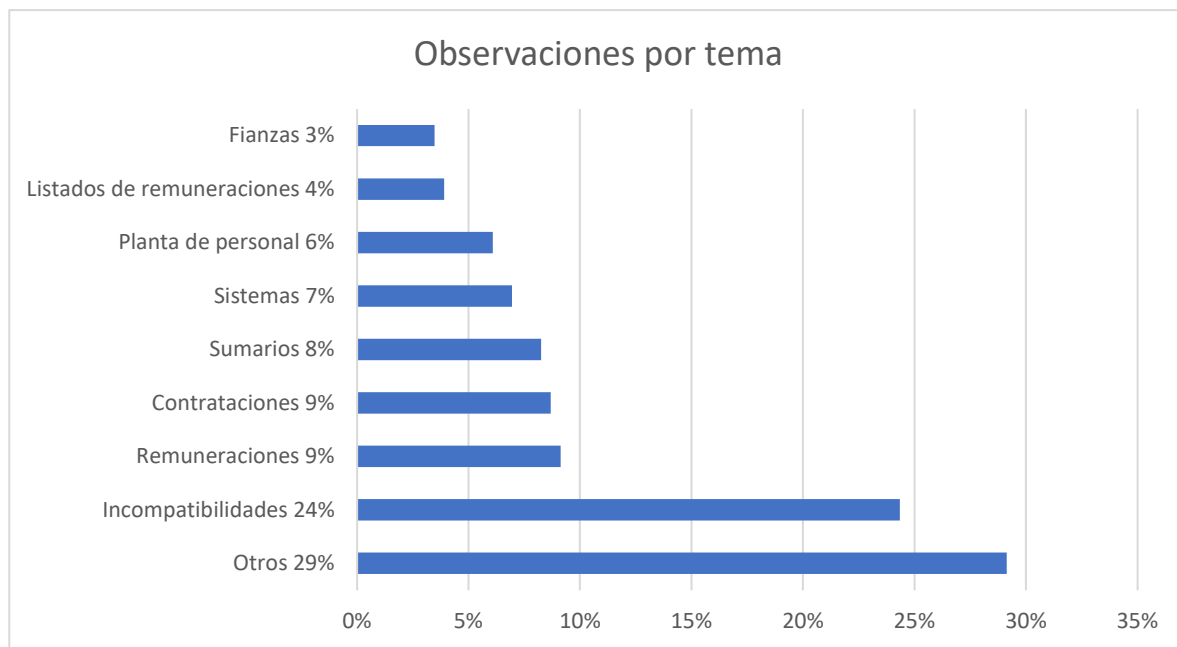
¹¹ En este apartado nos referiremos a “municipios” pero debe tenerse en cuenta que en la muestra seleccionada se incluyeron cuatro entes descentralizados: Obras Sanitarias de la Municipalidad de General Pueyrredón, el Hospital Subzonal de Balcarce, el Hospital Saturnino Unzué de 25 de Mayo y el Ente Descentralizado Vial Rural (ENVIAL) de Necochea.

Por lo expuesto, y considerando que la muestra seleccionada es representativa de la totalidad de los municipios, puede decirse que la cantidad de observaciones referidas al área de recursos humanos incluidas en los tres últimos fallos emitidos, es nula o escasa para la mitad de los municipios bonaerenses.

Si nos centramos en los principales temas sobre los cuales versaron las observaciones, podemos afirmar que de 231 observaciones totales relevadas en los Fallos 2015-2017 de los municipios y entes seleccionados, y referidas al área de recursos humanos; 56 se refirieron a incompatibilidades, considerando tanto observaciones del ejercicio como reservas de ejercicios anteriores, 21 trataron sobre la liquidación de remuneraciones y bonificaciones al personal, 20 estuvieron vinculadas a la contratación de profesionales bajo las formas de locación de obras o de servicios, 19 se relacionaron con pedidos de información sobre el inicio de investigaciones presumariales, el estado de sumarios de determinación de responsabilidad, y solicitud de informes sobre causas judiciales que debieron dar lugar al inicio de sumarios, 16 se refirieron a la falta de implementación del sistema de administración de personal, 14 señalaron la falta o inadecuada presentación del estado de ejecución de la planta de personal, 9 indicaron la falta de aporte de los listados de remuneraciones, 8 destacaron la falta o inadecuada presentación de la documentación referida a la constitución de fianzas por parte del personal, 1 estuvo vinculada a la liquidación de antigüedad.

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de las observaciones de acuerdo a los temas a los que se refieren mayoritariamente.

Gráfico N° 6: Principales temas de las observaciones de los Fallos 2015-2017



Fuente: Elaborado a partir de información obtenida de los Fallos 2015-2017 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Pudo verificarse que la mayoría de las observaciones estuvieron orientadas a la determinación de la existencia o no de incompatibilidades por parte de los agentes municipales. Un importante número de observaciones se centró en las modalidades de contratación utilizadas por los municipios, así como la sustanciación de sumarios de responsabilidad, cuando fuere necesario. También hubo un alto porcentaje de observaciones referidas al incumplimiento de deberes formales, producidos por la falta de presentación de documentación requerida de acuerdo a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, como las relativas a estados de ejecución de plantas de personal, listados de remuneraciones y fianzas. Otra observación recurrente en los ejercicios relevados, fue la relativa a la omisión en la implementación del módulo de Administración de Personal del sistema RAFAM, o la utilización de sistemas alternativos, en distintos municipios, no autorizados por el Tribunal de Cuentas.

Respecto a las remuneraciones, si bien este se ubicó como un tema importante entre las observaciones efectuadas, en virtud de la cantidad de conceptos involucrados en su liquidación, la complejidad de la misma y la significatividad de los montos que los

municipios destinan a su pago, puede decirse que el número de observaciones y la variedad de temas que se trataron en las mismas, no fue elevado.

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de los temas se centró en cuestiones de cumplimiento, esto resulta lógico, ya que el Tribunal de Cuentas se orienta principalmente a este tipo de auditorías y financieras.

Luego del análisis realizado en el capítulo anterior sobre los aspectos teóricos y normativos relacionados con la administración de los recursos humanos en el sector público, y de la información relevada sobre la situación actual de las auditorías realizadas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires; en el capítulo siguiente se propondrán los lineamientos a considerar en las auditorías de recursos humanos efectuadas por Tribunal de Cuentas, desde el punto de vista financiero, de cumplimiento, de sistemas y de gestión. Si bien los aspectos de gestión no resultan en observaciones sobre las que se emitan fallos, es importante que estas cuestiones se controlen y, cuando fuere necesario, sean incluidas como recomendaciones en los informes de auditoría.

CAPITULO 3. Lineamientos de auditoría de recursos humanos en municipios de la Provincia de Buenos Aires

El objetivo de los lineamientos que se propondrán, es proporcionar al auditor externo herramientas útiles que le permitan centrarse en las cuestiones críticas del área de recursos humanos, facilitando el desarrollo de las auditorías, y contribuyendo a incrementar la calidad de los informes emitidos.

El planteo se realizará de manera segmentada según se trate de auditorías financieras, de cumplimiento, de sistemas y de gestión. La división se realizará únicamente con fines de exposición ya que, resulta fundamental el desarrollo de auditorías de carácter integral. A pesar de ello, debe considerarse que el Tribunal de Cuentas actualmente solo desarrolla con regularidad auditorías financieras y de cumplimiento, implementando auditorías de desempeño en forma especial, aunque el objetivo futuro es la incorporación de estas últimas a las auditorías regulares.

Previo a la selección de los procedimientos de auditoría a aplicar, y tal como establece el Manual de Auditoría de Control Externo (MACOEX), deben determinarse los riesgos existentes, a partir del conocimiento del ente auditado y la evaluación de su sistema de control interno, con el fin de determinar las áreas críticas a través de la elaboración de matrices de riesgos y materialidad.

El relevamiento del perfil del auditado implica la obtención de un conocimiento amplio del ente. Para ello es necesario comprender el marco regulatorio vigente que, en los municipios bonaerenses, está dado por: la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (CPBA), la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOT), la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), el Reglamento de Contabilidad (RC), las Disposiciones de Administración de los Recursos Financieros y Reales para los Municipios, las Ordenanzas de Presupuesto, los Convenios Colectivos de Trabajo, Resoluciones del Honorable Tribunal de Cuentas (HTC), la Ley de Empleo Público de los Trabajadores Municipales N° 14.656, normas de aplicación correspondientes a AFIP, ARBA, IPS y IOMA, doctrina y jurisprudencia, entre otros.

La evaluación del control interno se basa en el análisis de cada uno de los elementos que componen el sistema de control: ambiente de control, actividades de control, evaluación de los riesgos, información y monitoreo. A partir de la misma se determinarán las áreas críticas a auditar y la confiabilidad del sistema de control interno. En base a esto último, se determinarán los tipos de procedimientos de auditoría que deben aplicarse, su volumen y extensión, lo cual configurará el alcance de la auditoría.

Cuando el sistema de control interno no resulta confiable, deberán aplicarse pruebas sustantivas de validez en lugar de pruebas de cumplimiento de control ya que, aunque los controles se cumplieran, los mismos no resultarían fiables.

En la etapa de evaluación de riesgos se identifican aquellos riesgos que puedan presentar los municipios y podrían influir sobre la auditoría de la cuenta. Respecto al área de personal, los más relevantes están dados por la variedad en la normativa aplicable, el funcionamiento de los sistemas de información, los circuitos de liquidación de haberes y pagos, la falta de emisión de actos administrativos que respalden las operaciones efectuadas.

Luego de cumplir con las etapas anteriores, los auditores estarán en condiciones de obtener la planificación de la auditoría, determinando los objetivos de la misma y los métodos y procedimientos a aplicar para poder alcanzarlos.

3.1 Lineamientos de auditoría financiera de recursos humanos

La auditoría financiera de recursos humanos, se centra principalmente en los gastos en personal, los cuales comprenden la liquidación y pago de remuneraciones, cargas sociales y otros beneficios. La misma se encuentra estrechamente relacionada con la auditoría de cumplimiento o legalidad, ya que la determinación de los salarios, beneficios y bonificaciones resulta de la normativa vigente, la cual, en el ámbito municipal está dada por la Ley N° 14.656, los convenios colectivos de trabajo y/o las Ordenanzas dictadas por los municipios.

La auditoría de erogaciones en personal tiene como propósitos principales los siguientes: verificar si los procedimientos de contabilidad empleados permiten obtener adecuadamente los costos mensuales y anuales de personal, constatar que las retribuciones del personal se liquidan conforme a lo que establece la normativa vigente, comprobar que la contabilización de los gastos correspondientes a remuneraciones, cargas sociales y beneficios es correcta en cuanto a su correspondencia, importe y período; y determinar si las liquidaciones son realizadas, revisadas y autorizadas por los funcionarios responsables.

En aquellos municipios donde la planta de personal tenga un volumen considerable, podrá seleccionarse una muestra representativa sobre la cual se aplicarán las verificaciones que se detallan seguidamente.

A partir los objetivos mencionados, se proponen los siguientes lineamientos a considerar:

Consideraciones generales sobre liquidación, contabilización y pago

1- Previo a la ejecución de procedimientos de auditoría propiamente dichos, resulta fundamental que el auditor obtenga la mayor cantidad de información posible, sobre:

- la forma en que se da inicio al proceso de liquidación de haberes y cuál es el área encargada de la misma,
- los procedimientos establecidos para informar novedades sobre el personal al área responsable de liquidación,
- la forma en que se produce la carga de las novedades al sistema,
- de qué manera se realiza el procesamiento de las nóminas, su autorización y posterior contabilización.
- procedimientos utilizados para efectuar los pagos, para la autorización de los mismos, y su registro presupuestario y contable.

En este punto resulta clave determinar si la separación de funciones de liquidación, contabilización y pago de las nóminas es adecuada, si el municipio cuenta con procedimientos formales para la comunicación de novedades, y si estos se cumplen

y resultan efectivos. También debe observarse si los procedimientos de liquidación y contabilización de haberes son apropiados y si se aplican controles sobre los mismos.

- 2- Verificar que la clasificación presupuestaria de los Gastos en Personal observe las categorías incluidas en el Manual de clasificaciones presupuestarias del sector público. De acuerdo al mismo, los Gastos en personal comprenden las cuentas vinculadas a Retribuciones básicas individuales, Retribuciones globales a jornalizados y mensualizados, Retribuciones globales por hora cátedra, Sueldo anual complementario, Contribuciones patronales, distinguiendo las mismas según se trate de personal permanente o temporario. Las Asignaciones familiares se agrupan en una cuenta especial, así como los Servicios extraordinarios, la Asistencia social al personal, los Beneficios y compensaciones y las Unidades retributivas por productividad y eficiencia.

Además, deben analizarse los saldos de dichas cuentas para el ejercicio y verificar sus movimientos.

- 3- Revisar si se efectúan controles sobre la concordancia entre los registros de pagos al personal, los extractos bancarios y los saldos de las cuentas del libro mayor.
- 4- Efectuar un análisis de los gastos en personal, verificando si se produjeron variaciones significativas de un año a otro y las razones que las motivaron. Se deben considerar los incrementos en las remuneraciones y aumentos en el volumen de la planta de personal.
- 5- Realizar comparaciones de las cargas sociales sobre nóminas como un porcentaje de sueldos y salarios del año en curso, respecto a años anteriores.
- 6- Comparar del gasto total en remuneraciones registrado contablemente, con lo declarado en los formularios 931 de AFIP y el formulario SAP (Sistema de Administración Previsional).
- 7- Verificar las variaciones en las liquidaciones de sueldos entre los distintos meses del ejercicio auditado, determinar las causas de las mismas, y comparar con los valores contabilizados y efectivamente abonados.

8- Observar la correspondencia entre los importes liquidados y lo establecido en la ordenanza o convenio colectivo de trabajo, respecto a las nóminas salariales para el personal y el escalafón.

Sueldo mínimo

9- Revisar que el Presupuesto de Gastos de los municipios determine el sueldo mínimo en la partida principal de gastos en personal. El mismo constará del importe del menor sueldo mensual más las bonificaciones y otros conceptos que se prevean para retribuir a un empleado administrativo que cumpla horario completo.

Viáticos

10- Verificar que la liquidación de los viáticos al personal se efectúe conforme al Reglamento dictado por el municipio. Constatando la correspondencia de su importe, el concepto por el cual fueron otorgados, y la correcta y completa rendición de los mismos, cuando se hubiera establecido dicha obligación. Debiendo observar, además, la validez de los comprobantes aportados.

El art. 89 del Reglamento de Contabilidad establece que el Departamento Ejecutivo es el encargado de reglamentar el uso de la partida de viáticos y movilidad, determinando el importe diario a liquidar por ambos conceptos al personal en comisión.

Antigüedad

11- Constatar que la liquidación de la retribución por antigüedad, se realice conforme al porcentaje que surja del convenio colectivo de trabajo u ordenanza.

Adicionales por mérito y productividad

12- Efectuar un análisis pormenorizado de los adicionales por mérito, productividad u otras bonificaciones especiales establecidas por convenio colectivo. Para las mismas corresponde observar el método de cálculo establecido, los requisitos a cumplir por parte del personal para su percepción, y su correcta liquidación y pago.

Adicional por actividad exclusiva

13- Revisar que sea abonado solo a los trabajadores que se desempeñen en los agrupamientos técnicos y profesional, con exigencia de actividad exclusiva, y de

acuerdo a lo establecido en el convenio colectivo del municipio. El monto debe ser como mínimo del 30% del sueldo de la categoría a la que corresponde el trabajador.

Sueldo anual complementario

14- Verificar los procedimientos utilizados para su liquidación, y la exactitud en su cálculo, contabilización y pago.

Anticipos jubilatorios

15- Determinar la cantidad de trabajadores que lo perciben, comprobar que los mismos hayan cumplido con los años de servicio necesarios para la obtención del beneficio jubilatorio, y que perciban por este concepto el 60% de su remuneración mensual. Posteriormente, al liquidarse la jubilación, deberá constatarse la deducción de los anticipos.

Verificar, además, que los descuentos por aportes previsionales y los que legalmente correspondan, así como los aportes patronales realizados por el municipio, se calculen sobre el 100% de la remuneración que le corresponda al trabajador en actividad.

Constatar el abono de las asignaciones familiares sin reducciones durante el período de pasividad.

Adicional por boqueo de título

16- Verificar que sea percibido por trabajadores que, por las tareas en el ejercicio de su cargo, se encuentren inhabilitados para su libre actividad profesional. El importe deberá ser como mínimo del 50% del sueldo correspondiente a su clase.

Horas extras

17- Revisar si el convenio colectivo establece el valor por hora para tareas extraordinarias realizadas por el trabajador, que corresponden a funciones distintas a las de su cargo, y que se ejecutan por fuera de su horario laboral normal.

Las horas suplementarias deberán abonarse solo cuando los trabajadores cumplan tareas que superen el máximo de la jornada laboral establecida para su cargo. Constatar que se abone el 50% de incremento por hora cuando las tareas se realicen

en días laborables, y un 100% cuando se trate de sábados, domingos, días no laborables y feriados.

- 18- Comprobar que los agentes jerárquicos no perciban importes en concepto de horas suplementarias.

Asignaciones familiares y subsidios

- 19- Verificar que los pagos realizados por estos conceptos corresponden a empleados que cumplen con los requisitos para la percepción de los mismos. Cuando se considerase necesario, podrá solicitarse la documentación de respaldo.

Personal en planta temporaria

- 20- Constatar, a partir de la selección de una muestra, que la remuneración mínima del personal temporario sea equivalente al sueldo mínimo del empleado municipal de la categoría inicial.

3.2 Lineamientos de auditoría de cumplimiento de recursos humanos

La auditoría de legalidad o cumplimiento implica la observancia de las normas, reglamentos, decretos, jurisprudencia, ordenanzas, convenios colectivos, contratos, que establecen criterios y condiciones para la administración de los recursos humanos. El auditor deberá obtener un conocimiento amplio de las normas que resultan de aplicación al momento de planificar sus auditorías, ya que estas constituyen los criterios contra los cuales se contrastarán los hechos relevados.

Las auditorías de legalidad no solo se orientan a evaluar el cumplimiento normativo por parte de los entes, sino que además contribuyen a valorar los riesgos legales a los cuales están expuestos. Estos riesgos se relacionan con la posibilidad de que el municipio sea demandado, multado, sancionado, obligado a pagar indemnizaciones, a enfrentar incumplimientos de contratos o perder juicios. Esto hace necesario que el auditor deba analizar cuidadosamente las sanciones incorrectamente aplicadas, las rescisiones de contratos y cláusulas contractuales ambiguas, así como aquellos actos administrativos que podrían lesionar derechos.

Normas aplicables

- 21- Identificar para cada municipio, como paso previo a la auditoría, si existe ordenanza o convenio colectivo aplicable o si rige supletoriamente la Sección III de la Ley N° 14.656. En caso de existir alguno de ellos, corresponde analizar las diferencias entre ambas normas. La Sección III de la mencionada Ley, rige únicamente cuando los municipios no hubieran sancionado ordenanza, reglamentando el régimen de empleo municipal, o no se hubiera suscripto un convenio colectivo de trabajo.
- 22- Constatar que el convenio colectivo de trabajo suscripto, haya sido remitido dentro de los cinco días al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires para su registro y publicación, ya que su vigencia plena se producirá desde el día siguiente a la publicación, o dentro de los cinco días de recibido.

Estado de Planta de Personal aprobada y ocupada

- 23- Verificar la presentación ante el Tribunal de Cuentas, y la correcta confección de los estados de planta de personal aprobada y ocupada de los municipios, así como el cuadro de recursos humanos por categoría programática.

La obligación de presentación de los estados de planta de personal aprobada y ocupada, fue impuesta a los Departamentos Ejecutivos de los municipios, por medio de la Resolución N° 449/11 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Mientras que el Decreto N° 2980/00 establece la obligación de presentación del cuadro de recursos humanos por categoría programática. El mismo permite obtener información de los recursos humanos en cantidad de cargos u horas cátedra por programa o actividad, programados para el próximo ejercicio. El cuadro contiene las proyecciones de los gastos en personal, tanto en valores físicos como financieros.

Modalidades de contratación

- 24- Corroborar la correspondencia entre los contratos que se realizan y las tareas desarrolladas por el personal contratado. Observando especialmente las contrataciones de mano de obra y servicios profesionales que podrían tratarse de

relaciones laborales encubiertas. En estos casos, corresponde revisar los números de factura entregados por los empleados al municipio, presumiéndose la existencia de una relación laboral, cuando las facturas entregadas sean correlativas y las únicas emitidas por el trabajador.

También aportan indicios de una relación laboral encubierta, la existencia de subordinación jurídica personal, lo que conlleva el cumplimiento de un horario por parte del trabajador y de las órdenes del empleador, la subordinación técnica, es decir que debe cumplir con las especificaciones técnicas del empleador y la subordinación económica, ya que el empleado percibe mensualmente la misma remuneración.

25- Relevar los contratos de locación de servicios celebrados durante el ejercicio, constatando que tengan como objeto trabajos y servicios de carácter extraordinario.

26- Verificar que la contratación de profesionales para realizar estudios, proyectos y dirección de obras públicas debe tener lugar únicamente cuando las municipalidades no cuenten con profesionales a cargo de sus oficinas técnicas, o cuando estas se declararen incompetentes para las tareas mencionadas. La declaración de incompetencia deberá estar fundada y ser reconocida por el Departamento Ejecutivo. Cuando se diera esta situación, los honorarios profesionales deberán estar adecuados al arancel profesional, y no serán imputados a la partida gastos en personal, sino a la que haya sido fijada para el pago de la obra. Si la retribución al personal contratado fuera superior al mínimo del arancel profesional vigente, la autoridad contratante deberá justificarlo.

Constar que no se celebren contratos de locación de obras con agentes en actividad de las municipalidades, ya que ello implica la nulidad de los contratos.

27- Revisar la existencia de documentación que permita justificar que los contratistas, al percibir sus honorarios, han efectuado los aportes previsionales y a las cajas profesionales que correspondieren, así como el cumplimiento del pago de los tributos correspondientes.

Personal en planta temporaria

- 28- Verificar que la planta temporaria esté integrada únicamente por personal contratado para trabajos de carácter transitorio o eventual o estacional, que no puedan efectuarse por el personal de planta permanente. En estos casos corresponde constatar la existencia de contratos escritos, y que el total de los contratados no exceda el 20% de la planta permanente.

Ingreso al empleo público municipal y carrera

- 29- Verificar la realización de concursos públicos y procedimientos especiales de selección, y constatar que el ingreso de los empleados se realice por la categoría inferior de cada agrupamiento. En caso de ingresar a una categoría superior, el decreto o resolución de designación deberá fundamentar debidamente dicha decisión.

Revisar la documentación referida a los cargos que han sido ocupados durante el ejercicio, los métodos de selección utilizados y las razones que sirvieron de base a la selección, constatando que la cobertura de las vacantes se realice dentro del año calendario.

Considerar los procedimientos para la evaluación de aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso, establecidos por la ordenanza o convenio colectivo, y su efectivo cumplimiento.

- 30- Observar que una proporción no inferior al 4% de la totalidad de los puestos de cada municipio, sea ocupada por personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo. Ello en cumplimiento de la Ley N° 14.968, Régimen de Discapacidad de la Provincia de Buenos Aires.

Responsabilidad de los empleados municipales

- 31- Constatar la compensación de los daños o perjuicios causados a la comuna o a terceros por empleados municipales que hubieren realizado actos en infracción a las leyes, ordenanzas, reglamentos y estatutos del régimen municipal. En los casos en que un municipio fuera condenado a pagar daños ocasionados a terceros por actos

personales de sus funcionarios, deberá observarse que haya iniciado una acción de repetición contra ellos, a fin de obtener el correspondiente resarcimiento.

Sumarios

- 32- Verificar si el municipio cuenta con sistemas o procedimientos para la gestión y registro de los sumarios.
- 33- Relevar los sumarios iniciados y concluidos durante el ejercicio, observando las causas que los motivaron, el resultado de los mismos, la existencia de resolución fundada emitida por la autoridad de aplicación cuando se impongan sanciones al personal.
- 34- Observar la antigüedad de los sumarios que aún no hubieran sido concluidos a la fecha de cierre y las causas por las que se encuentran pendientes.
- 35- Evaluar el tiempo de tramitación de las actuaciones, el estado de los procesos y su economicidad, la determinación de responsabilidad patrimonial y las acciones de recupero.
- 36- Observar si se produjo la prescripción de procedimientos sumariales durante el ejercicio, y si la misma obedeció al mero transcurso del tiempo.
- 37- Constatar que los sumarios sean agregados, por la oficina de personal, al legajo de los trabajadores.
- 38- Verificar el cumplimiento de las distintas etapas en el desarrollo del sumario: instrucción, prueba de cargo, traslado al inculpado, defensa del inculpado y, cuando corresponda, nuevas medidas de prueba; traslado al trabajador sumariado para que alegue sobre el mérito de las pruebas, elevación del sumario con opinión fundada por parte del instructor, dictado de resolución definitiva por la autoridad competente. Comprobar si se interpusieron recursos por parte del trabajador, de revocatoria o jerárquico, y el dictado de la resolución definitiva.
- 39- Constatar la existencia de un dictamen del órgano de asesoramiento jurídico, cuando la falta pudiera dar lugar al cese del trabajador.

Licencias

40- Verificar si los trabajadores a los cuales se otorgaron licencias con goce de haberes, con el objeto de mejorar su preparación científica, profesional o técnica, continuaron desempeñándose en la municipalidad por un período equivalente al triple de la licencia otorgada, o en caso contrario, si se produjo la devolución de los haberes percibidos durante el período de licencia.

Fianzas

41- Revisar el cumplimiento de la constitución de fianzas por parte del personal que tenga a su cargo tareas vinculadas con el manejo y custodia de fondos. El valor de las mismas debe ser proporcional al importe de los valores que habitualmente deba manejar o custodiar dicho personal.

Legajos

42- Evaluar la organización, circuitos administrativos y procedimientos llevados a cabo por el área responsable de la administración de legajos del personal.

43- Constatar el estado de los archivos y registros.

44- Compulsar, a partir de la selección de una muestra, los legajos del personal municipal, abarcando empleados que se desempeñen en diferentes reparticiones y en distintos niveles jerárquicos.

Observar que los legajos estén completos, que los folios sean correlativos y no haya faltantes. Deben obrar los actos administrativos de designación, la documentación relativa al apto médico, registros de datos de la composición familiar del empleado, documentación relacionada con seguros, pago de asignaciones familiares, registro de antecedentes laborales, capacitación, estudios, títulos obtenidos, que sean necesarios para el puesto o avalen el pago de bonificaciones, registro de presentación de declaraciones juradas patrimoniales para quienes se encuentran obligados, resultados de evaluaciones de desempeño realizadas, pedidos y justificaciones de inasistencias.

Constatar que los formularios estén completos y actualizados.

Incompatibilidades

45- Establecer, en base a información provista por el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de empleados del municipio que acumulan dos o más empleos en reparticiones nacionales, provinciales o municipales. De ellos, se determinará quienes desempeñan funciones de docencia o profesiones correspondientes al arte de curar. Para estos casos, al no existir incompatibilidad funcional, solo se requerirá información respecto a los horarios que cumple el agente en cada uno de los cargos, a los fines de determinar la existencia o no de incompatibilidad horaria.

Respecto a los restantes casos, se solicitará información a las oficinas de personal sobre el período en el cual se ejercieron las funciones, las declaraciones juradas presentadas por los empleados al ingresar al régimen municipal y la fecha de ingreso, con el propósito de determinar si el municipio es el primer o segundo empleador. La incompatibilidad, en caso de existir, deberá observarse en aquellos municipios en los que el agente ingresó en segundo término.

Carrera profesional hospitalaria

46- Corroborar si los municipios se encuentran adheridos al Régimen para la carrera profesional hospitalaria, establecido por la Ley Provincial N° 10.471. En dicho caso, deberá existir una ordenanza que apruebe la mencionada incorporación.

47- Constatar que el ingreso a la carrera por parte de los profesionales, se realice por el nivel inferior del escalafón, y constatar el desarrollo de concursos abiertos de méritos, antecedentes y evaluación.

48- Revisar la cantidad de cargos vacantes en el ejercicio, y verificar si se realizaron convocatorias a concursos y los motivos por los que aún no se han cubierto.

49- Constatar la cantidad de personal en planta permanente, temporaria, personal reemplazante, transitorio, concurrentes, quienes asisten para mejorar su capacitación, y residentes. Pueden efectuarse comparaciones con los datos correspondientes al ejercicio anterior, con el fin de analizar las causas que hayan motivado variaciones significativas.

- 50- Verificar que los regímenes de trabajo sean de hasta 8 horas diarias y 48 horas semanales como máximo.
- 51- Constatar que los profesionales, en los casos de guardias, cumplan 36 horas semanales divididas en uno o dos períodos de 12 horas en la guardia, y las restantes horas en un servicio de su especialidad en jornadas no inferiores a 4 horas, no coincidentes con los días de guardia. También podrá distribuirse el cumplimiento de las horas en 24 horas semanales corridas, y las restantes 12 horas a cumplir en tres días de 4 horas diarias, en un servicio de su especialidad.
- 52- Constatar, al verificar los legajos de los profesionales, que se haya incorporado la copia autenticada del título correspondiente a la especialidad de cada uno de ellos, la constancia de matrícula expedida por el Colegio de Médicos de la jurisdicción que corresponda, y la certificación de constitución de seguro de mala praxis, de acuerdo a lo establecido por la Resolución N° 608/2011 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Seguridad e Higiene

- 53- Verificar si existen reglamentaciones en los municipios respecto a la higiene y seguridad en el trabajo.
- 54- Obtener información acerca del desarrollo de revisiones periódicas del personal y constatar el registro de los resultados en los legajos de salud.
- 55- Observar si el mantenimiento de los lugares de trabajo cumple con condiciones ambientales y sanitarias adecuadas. Es importante el mantenimiento de instalaciones eléctricas en condiciones de seguridad, la existencia de medidas de protección y seguridad ante incendios u otros siniestros, el suministro de equipos de protección al personal, y la realización de capacitaciones periódicas respecto al tema.
- 56- Verificar si se efectúan denuncias sobre accidentes y enfermedades en el trabajo, si se lleva un adecuado registro de las mismas, y si se toman medidas para su prevención.

Ética Pública

57- Observar el cumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales en tiempo y forma, la publicación de las mismas y la aplicación de sanciones en los casos de incumplimiento, en los municipios en los que se haya establecido la obligación de presentación por parte de funcionarios jerárquicos, y aquellos que tengan a su cargo la administración de fondos del erario municipal y/o custodia de bienes municipales. La mencionada obligación será dispuesta por los municipios mediante el dictado de ordenanzas, en relación directa con lo establecido por la Ley de Ética Pública N° 25.188.

3.3 Lineamientos de auditoría de sistemas de recursos humanos

A la fecha de emisión de los últimos fallos del Tribunal de Cuentas correspondientes al ejercicio 2017, el 36% de los municipios de la Provincia de Buenos Aires no había implementado el subsistema de Administración de Personal. Este porcentaje contempla tanto a los municipios que utilizando RAFAM, no emplean el subsistema de Administración de Personal, como aquellos que no utilizan el sistema RAFAM Oficial, sino otros sistemas alternativos.

Este hecho plantea diferencias en los procedimientos a aplicar en uno u otro caso, al momento de llevar a cabo las auditorías de recursos humanos.

A continuación, se expondrán en un principio lineamientos de auditoría a considerar para el caso de los municipios cuyos sistemas alternativos no han sido homologados conforme a lo establecido en la Resolución N° 635/08 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Y luego se hará mención a procedimientos aplicables a todos los municipios, cualquiera sea el sistema que utilicen para la administración de su personal.

En este punto es importante tener en cuenta que la homologación consiste en verificar que el sistema alternativo se corresponda con las especificaciones, procesos y pautas definidos en el sistema RAFAM, y que las diferencias entre ambos sistemas se correspondan y justifiquen con mejoras de procesos, cambios organizacionales,

administrativos y/o legales que surgen de la utilización y las actualizaciones que se hacen necesarias con el transcurso del tiempo, las cuales generan cambios y adaptaciones.

Lineamientos a considerar en la auditoría de subsistemas de administración de personal no homologados

De acuerdo a lo establecido por el artículo 149 del Decreto 2980/00, el Sistema de Administración de Personal debe permitir captar, registrar, procesar, exponer y regular el movimiento de cargos y agentes, así como la aplicación de recursos humanos al proceso productivo de la administración del Municipio.

Ello hace necesario la aplicación de los siguientes procedimientos:

58- Verificar que para registrar el alta o baja de cada cargo, el sistema requiera la existencia de un acto administrativo (decreto o resolución) que designe al empleado en cada cargo o lo desafecte.

59- Constatar si el sistema prevé la posibilidad de asignar más de un cargo a cada legajo, en función a la cantidad que cada empleado desempeñe. Esto resulta necesario, por ejemplo, en el área de educación.

Es recomendable que cada cargo tenga un número correlativo, y que los cargos que se dan de baja no se eliminen de la correlatividad, quedando registrados en el legajo.

60- Revisar que el área de Personal tenga bloqueado el acceso al alta de nuevos cargos, hasta tanto el área de Presupuesto le conceda autorización y asigne las partidas presupuestarias a cada cargo, de acuerdo a lo establecido en el acto administrativo de designación.

El artículo 150 del Decreto 2980/00 establece que el Sistema de Administración de Personal deberá proporcionar información referida a la formulación del presupuesto de los gastos en personal, la ejecución de las partidas presupuestarias y la liquidación de los haberes, y la evaluación de la ejecución presupuestaria de los gastos en personal.

En relación a ello es necesario:

- 61- Verificar si los sistemas alternativos contemplan la posibilidad de brindar información presupuestaria sobre la formulación, ejecución y evaluación de los gastos en personal, o si dicha información consta en el módulo de Presupuesto de RAFAM, o en el correspondiente a otros sistemas alternativos.
- 62- Constatar si el subsistema a través del cual se liquidan los haberes se encuentra integrado con los restantes subsistemas, para el caso de los municipios que utilizan sistemas alternativos, o si debe realizarse la carga o migración de los datos en RAFAM, en el caso de municipios que implementaron RAFAM, pero no han implementado el Subsistema de Administración de Personal.
- 63- Revisar que el sistema brinde opciones que sean adecuadas para la carga de novedades y licencias del personal.
- 64- Verificar si la formulación del presupuesto de gastos en personal (estimación de los recursos humanos en términos físicos necesarios para llevar a cabo los programas y actividades planeados, así como los valores retributivos para cada uno de los cargos, de acuerdo a lo establecido por el art. 151 del Decreto 2980/00), es realizada mediante el módulo de Administración de Personal o por el correspondiente a Presupuesto, y de qué forma se realiza la carga de datos, si existe un control sobre esta, y cómo se produce la integración de la información entre ambos módulos.
- 65- Constatar si el sistema brinda estadísticas de carácter cuantitativo y cualitativo referidas a los agentes, y estadísticas de carácter financiero referidas a retribuciones y gastos. Revisar quiénes pueden acceder a las bases de datos del sistema, para la elaboración de informes estadísticos, y cómo se gestionan dichos accesos. Ello en virtud a lo establecido por el art. 152 del Decreto 2980/00, el cual determina las responsabilidades que tendrá el Sistema de Administración de Personal en la etapa de ejecución de los gastos. Entre ellas se encuentran la captación de novedades sobre movimientos de cargos y agentes, sobre escalas retributivas, con impacto en las liquidaciones de haberes y en las estadísticas de gastos; la elaboración y supervisión de la confección de informes estadísticos sobre recursos humanos; y la liquidación de retribuciones del personal.

66- Comprobar si existen impedimentos en el sistema para el registro de gastos que no hayan sido debidamente previstos y autorizados. En caso de ser necesarias transferencias de partidas para ajustar, verificar si las mismas son realizadas por el área de Personal o Contaduría, y de qué forma se transmite la información entre ambas áreas y se realiza el registro de la misma en sus sistemas. Esto surge a partir de lo establecido en el art. 153 del Decreto 2980/00, donde se fija que, en la etapa de evaluación de la ejecución presupuestaria de los gastos en personal, deben producirse informes en los que se reflejen los desvíos existentes entre los niveles presupuestados y ejecutados de dichos gastos, se determinen sus causas, y se sugieran las correcciones necesarias.

67- Constatar que todas las actividades relacionadas con los recursos humanos del municipio dependan del área de Personal, verificando particularmente cuál es el área encargada de la liquidación de haberes, y el sistema empleado para el cumplimiento de esta función. El artículo 154 de la norma de referencia, establece que la Dirección Municipal de Personal será el órgano rector del sistema, encargada de coordinar el funcionamiento de todas las unidades vinculadas con la administración de recursos humanos del municipio.

El artículo 155 del Decreto 2980/00 enumera las responsabilidades concernientes a la Dirección Municipal de Personal. Respecto a las responsabilidades asignadas y los sistemas de información empleados, resulta pertinente realizar las siguientes comprobaciones:

68- Verificar que el sistema permita captar, procesar y exponer los movimientos que afectan a los recursos humanos en sus aspectos físicos y retributivos.

69- Comprobar que el sistema permita disponer de información sobre la asistencia y prestación de servicios por parte de los agentes.

70- Constatar si los sistemas hacen posible el almacenamiento de información sobre capacitaciones y cursos realizados por el personal, evaluaciones de desempeño, así como el registro de sanciones disciplinarias impuestas a los empleados.

- 71- Comprobar si existe la posibilidad de elaborar informes y estadísticas sobre los movimientos y aplicación de los recursos humanos, a partir de la información que surge del sistema.

Lineamientos generales a considerar en la auditoría de subsistemas de administración de personal

Cualquiera sea el subsistema de administración de recursos humanos que utilicen los municipios, ya sea el correspondiente a RAFAM Oficial, o sistemas alternativos, homologados o no, es importante centrarse para el desarrollo de las auditorías en el cumplimiento de lo establecido por la norma ISO 27.002¹² y el modelo COBIT.

En esta instancia consideramos que es importante plantear pautas y procedimientos generales, debido al carácter dinámico y evolución constante que los sistemas de información han tenido en las últimas décadas, lo cual genera incertidumbre respecto a la permanencia de algún sistema en particular, más allá de lo establecido por las normas y reglamentos vigentes, que colocan a RAFAM como sistema Oficial.

Sin perjuicio de los lineamientos que se expondrán seguidamente, al momento de planificar las auditorías deberá analizarse y evaluarse el grado de avance en la implementación de los sistemas de información que han logrado los municipios, y a partir de ello determinar el alcance de la auditoría y los procedimientos que será necesario aplicar.

A partir del análisis del marco COBIT, y considerando las pautas que resultan aplicables y se relacionan con las auditorías de recursos humanos, se plantean los siguientes lineamientos:

Planeación y organización de TI

- 72- Revisar si los municipios cuentan con un plan estratégico de TI ya que, a partir de su desarrollo, es posible comprender las limitaciones de los sistemas actuales,

¹² ISO 27.002 “*Information technology - Security techniques - Code of practice for information security management.*”

evaluar su desempeño e identificar la capacidad y los requerimientos de recursos humanos.

- 73- Verificar si los municipios cuentan con documentos donde se definan los procesos, organización y relaciones de TI. Para la definición de los mismos, es preciso considerar los requerimientos de personal, funciones, rendición de cuentas, autoridad, las responsabilidades y supervisión. Los procedimientos y políticas de administración, deben determinarse teniendo en cuenta el control, la seguridad de la información y la segregación de funciones.
- 74- Observar si las políticas y procedimientos de TI son comunicados a todos los empleados.
- 75- Constatar si la administración de los recursos humanos de TI, considera la incorporación, mantenimiento y motivación de la fuerza de trabajo, de manera que cuente con competencias en la operación y también en el desarrollo de sistemas de información, procurando su capacitación continua.

Adquirir e implementar TI

- 76- Verificar si los municipios planean procesos relacionados a la adquisición, implementación y actualización de la infraestructura tecnológica. Y si la incorporación de recursos de TI, incluyendo personas, hardware, software y servicios, se realiza de manera oportuna y rentable.
- 77- Revisar si los sistemas alternativos cuentan con documentación y manuales de usuarios, que permitan la operación y uso de los sistemas por parte del personal, y si se proporciona el entrenamiento necesario para garantizar un uso y operación adecuados de las aplicaciones e infraestructura.
- 78- Constatar si al iniciar la implementación de alguno de los módulos del sistema RAFAM, o de sistemas alternativos, el área correspondiente de cada municipio, efectúa una definición de la transición y de las instrucciones de migración, realiza pruebas cuando fuere necesario; y revisa la post-implantación.

Entregar y dar soporte de TI

- 79- Revisar si los municipios controlan periódicamente el desempeño actual y la capacidad de sus recursos de TI, lo cual les permite detectar necesidades futuras en base a los requerimientos de carga de trabajo, almacenamiento de datos e información, y contingencias.
- 80- Constatar si los municipios garantizan la seguridad de los sistemas de información en uso. Esto se explicará con mayor detalle en los lineamientos propuestos a partir de lo establecido por la ISO 27.002.
- 81- Verificar si se cumple con la capacitación y entrenamiento de los usuarios de los sistemas. Los municipios deben identificar las necesidades de entrenamiento por grupo de usuarios, definir y ejecutar una estrategia de capacitación efectiva, y medir los resultados.
- 82- Constatar si las comunas cuentan con una definición de los requerimientos físicos de los centros de datos, de instalaciones apropiadas y administración del acceso físico.

Monitoreo y evaluación de TI

- 83- Revisar si se realizan evaluaciones del desempeño de TI, para lo cual se pueden definir indicadores de desempeño relevantes, realizar reportes sistemáticos sobre desempeño, y tomar medidas correctivas cuando se produzcan desvíos significativos.

La norma ISO 27.002 establece una serie de buenas prácticas para la gestión de la seguridad de la información. En ella se define a la seguridad de la información como la preservación de la confidencialidad, por medio de la cual se asegura que sólo quienes están autorizados pueden acceder a la información; de la integridad, asegurando que la información y sus métodos de proceso son exactos y completos; y de la disponibilidad, asegurando que los usuarios autorizados tienen acceso a la información y a sus activos asociados cuando lo requieran.

El estándar describe catorce dominios principales, los cuales se refieren a: políticas de seguridad, organización de la seguridad de la información, seguridad de los recursos humanos, gestión de los activos, control de accesos, cifrado, seguridad física y ambiental, seguridad de las operaciones, seguridad de las comunicaciones, adquisición de sistemas, desarrollo y mantenimiento; relaciones con los proveedores, gestión de incidencias que afectan a la seguridad de la información, aspectos de seguridad de la información para la gestión de la continuidad, y conformidad de requisitos legales y contractuales.

A partir del análisis de cada uno de ellos, y considerando aquellos que resultan pertinentes al objeto que nos ocupa, se elaboraron los siguientes lineamientos:

Políticas

- 84- Verificar si existen políticas definidas para la seguridad de la información dentro de los municipios, si las mismas han sido aprobadas por los funcionarios responsables, si han sido publicadas y comunicadas a los empleados.
- 85- Constatar si se realizan revisiones regulares sobre las políticas de seguridad establecidas, de modo que se puedan introducir los cambios que resulten necesarios a las mismas, para garantizar su idoneidad y efectividad.

Organización

- 86- Observar si existe una definición y asignación clara de responsabilidades para la seguridad de la información.
- 87- Verificar que exista segregación de tareas y áreas de responsabilidad, con el objeto de evitar intervenciones no autorizadas o el uso inadecuado de los activos del municipio.
- 88- Constatar la existencia de dispositivos de protección de equipos informáticos, tanto de los utilizados dentro de las instalaciones como de los portátiles.

Recursos Humanos

- 89- Verificar si previo a la contratación, los empleados y contratistas de los servicios de procesamiento de la información, tienen pleno conocimiento sobre sus funciones y

responsabilidades con relación a la seguridad, y si se firman acuerdos sobre las mismas.

- 90- Observar si los empleados del municipio y contratistas, cuando resulta pertinente, reciben la capacitación, entrenamiento y actualizaciones sobre las políticas y procedimientos en materia de seguridad, que son relevantes para el desempeño de sus tareas.
- 91- Constatar la existencia de procesos disciplinarios establecidos para casos de incumplimientos por parte de los empleados, en la ejecución de procedimientos de seguridad de la información.
- 92- Verificar la existencia de procedimientos para la restricción y revocación de accesos a los sistemas, en caso de producirse el cese de los empleados o cambios en los puestos de trabajo.

Activos

- 93- Observar que exista asignación de responsables de los activos del inventario asociados a los recursos para el tratamiento de la información. Además, debe constatar que los municipios identifiquen, documenten e implanten regulaciones para el uso adecuado de la información y los activos asociados a su tratamiento.
- 94- Verificar que existan procedimientos operativos adecuados para proteger los documentos, medios informáticos, datos de entrada o salida y documentación del sistema contra la divulgación, modificación, accesos y eliminación no autorizados.

Accesos

- 95- Revisar que existan procedimientos formales para controlar la asignación de accesos de los empleados a los sistemas de información y bases de datos, y los municipios brinden concientización al personal sobre el adecuado uso de contraseñas.
- 96- Constatar la existencia de procesos formales para el alta y baja de usuarios con el fin de asignar los derechos de acceso, así como para controlar y restringir la asignación y uso de derechos de acceso con privilegios especiales.

97- Verificar que se den de baja o modifiquen los derechos de acceso cuando el personal cese en sus funciones o se produzcan cambios en su puesto de trabajo, y a los contratistas cuando se produzca el vencimiento de la respectiva contratación.

98- Constatar que los sistemas de gestión de contraseñas permitan asegurar contraseñas de calidad.

Cifrado

99- Observar que existan controles que contribuyan a proteger la confidencialidad, autenticidad y la integridad de la información. Debe constatarse la fijación procedimientos y asignación de funciones respecto de la administración de claves.

Seguridad física y ambiental

100- Observar si los municipios cuentan con la definición de perímetros de seguridad para la protección de las áreas que contienen información e instalaciones de procesamiento de información sensible o crítica, y verificar la implementación de controles físicos de entrada.

Seguridad operativa

101- Constatar la existencia de procedimientos que permitan asegurar la operación correcta y segura de los medios de procesamiento de información por parte de los empleados. Por ejemplo, observar si se concientiza al personal para la prevenir la introducción de software malicioso.

102- Revisar si se realizan procedimientos formales para la implementación de cambios en los sistemas de información, y verificar que los mismos sean gestionados por personal autorizado.

Incidentes

103- Determinar si los municipios establecen responsabilidades y procedimientos de gestión que garanticen respuestas rápidas y eficaces a los incidentes de seguridad de la información. Los empleados deberían informar sobre cualquier debilidad sospechosa en la seguridad de la información en los sistemas.

3.4 Lineamientos de auditoría de gestión de recursos humanos

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires desarrolla principalmente auditorías de cumplimiento y financieras. Sin embargo, en el Plan Estratégico 2013-2017, el organismo consideró prioritario fortalecer el ejercicio del control gubernamental. A partir de ello, estableció una serie de acciones a desarrollar, entre las cuales nos interesa particularmente, la ampliación de su espectro de control. Con este fin, se desarrollaron programas de implementación de auditorías de desempeño, ambientales y de sistemas. Su resultado apuntó a desarrollar capacidades para que la entidad de fiscalización pueda realizar este tipo de auditorías con regularidad, y de manera complementaria a la auditoría de la cuenta.

Por lo antedicho, aunque las auditorías de gestión aún no se realizan en forma regular, y debido a que se plantea como un objetivo a futuro, es importante incorporar lineamientos para la auditoría de gestión de los recursos humanos de los municipios bonaerenses.

Asimismo, en el curso de las auditorías de cumplimiento y financieras, actualmente pueden observarse cuestiones que hacen a las auditorías de gestión, plasmándose en los informes como recomendaciones.

Objetivos y estrategias de recursos humanos

- 104- Obtener información sobre los objetivos y estrategias del municipio para el área de recursos humanos. Realizar un análisis interno del sector, con el objetivo de establecer cuáles son sus fortalezas y debilidades.
- 105- Determinar si se efectúan controles sobre la implementación de las estrategias de recursos humanos por parte del municipio, con la finalidad de determinar desvíos y tomar las acciones correctivas necesarias. Los objetivos deben ser medibles, con el propósito de controlar el desempeño estratégico.
- 106- Verificar la composición por edad de la planta de personal y por antigüedad, determinando la cantidad de personas que se encuentran próximas a jubilarse, y si el municipio cuenta con una planificación de los reemplazos.

Políticas de personal

- 107- Observar si el municipio cuenta con políticas de personal. Las mismas pueden ser generales, referidas a todas las áreas de recursos humanos, o particulares, sobre áreas específicas de reclutamiento, contratación y selección de personal. Deben tenerse en cuenta tanto las políticas formales, escritas en reglamentos y otros documentos, como las de carácter informal que, aunque no consten por escrito, son aplicadas en el municipio.
- 108- Verificar de qué manera el municipio determina sus necesidades de incorporación de personal, y las acciones que lleva a cabo en consecuencia. Constatar si se propicia el traslado y rotación del personal entre distintas dependencias, cuando ello podría resultar beneficioso para el desarrollo de las funciones municipales.
- 109- Determinar si existen manuales, métodos y procedimientos para la inducción del personal, y si los mismos se emplean en la práctica.

Evaluaciones de desempeño

- 110- Verificar si los municipios cuentan con herramientas para evaluar el desempeño y cumplimiento de sus funciones por parte de los empleados.
- 111- Constatar la existencia de normas, resoluciones o reglamentos vinculados a la realización de evaluaciones de desempeño.
- 112- Cuando los municipios realicen este tipo de evaluaciones, analizar la población evaluada (si se realizan en forma individual o por equipos), el criterio básico de valoración, es decir, lo que se va a medir (resultados, competencias, características); los mecanismos utilizados, es decir cómo medir; la eficacia de los mismos, la periodicidad con que se realizan las evaluaciones y los métodos utilizados para efectuar las valoraciones.
- 113- Constatar que las dimensiones seleccionadas para realizar las evaluaciones sean significativas, no solo deben relacionarse con el puesto, sino vincularse directamente con lo que el municipio quiere evaluar en términos generales. La cantidad de variables a evaluar debe ser reducida, privilegiando la calidad de la evaluación, y concentrándose en aquello que es realmente relevante.

- 114- Determinar quiénes son los responsables de la ejecución de las evaluaciones y su método de selección, el tiempo y los recursos asignados para la realización de las actividades.
- 115- Constatar si los evaluadores recibieron capacitación en la utilización del sistema y herramientas para un adecuado uso de las escalas de evaluación.
- 116- Verificar si los trabajadores tienen información suficiente sobre el sistema aplicado, su funcionamiento, sus objetivos y cuál es el rol de ellos en el proceso.
- 117- Observar que exista un adecuado registro de los resultados y procedimientos, que permitan garantizar la confidencialidad de la información.
- 118- Analizar de qué manera se da a conocer a los empleados los resultados de las evaluaciones, y si la comunicación es clara y tendiente al mejoramiento del desempeño.
- 119- Constatar si una vez desarrollado todo el proceso de evaluación, se realiza una revisión de los objetivos perseguidos, la planificación, ejecución, los resultados obtenidos en las evaluaciones, y las acciones llevadas a cabo en consecuencia.

Rotación

- 120- Calcular índices de rotación del personal como la relación entre las bajas producidas durante el ejercicio, y el total de la planta de personal del municipio. El resultado requiere un análisis cauteloso de las posibles causas que lo motivan. Una alta rotación puede deberse a un clima laboral desfavorable, a la falta de oportunidades de desarrollo para el personal dentro de los municipios, a retribuciones inadecuadas en relación a la labor realizada y a las responsabilidades a cargo del empleado, o a un inadecuado proceso de selección.

Una alta rotación implica mayores costos y, en muchos casos, pérdida de eficiencia.

Capacitación

- 121- Verificar si existen planes de capacitación en los municipios para el ejercicio en curso, y cuáles son los procedimientos que se aplican para su desarrollo.
- 122- Analizar la composición del personal de acuerdo el nivel de formación que haya alcanzado, según sea primario, secundario, universitario o de posgrado. Determinar

el grado de profesionalización de cada una de las áreas, y la necesidad de incorporación de trabajadores con un determinado nivel de formación, así como también, las necesidades de capacitación dentro del municipio.

123- Revisar quienes son los beneficiarios de las capacitaciones llevadas a cabo, y si cumplen con los requisitos que se hayan establecido para participar en ellas.

124- Calcular el índice de capacitación como la relación entre los gastos de formación y los gastos totales de personal. Este índice muestra en forma agregada los esfuerzos destinados por el municipio a la capacitación de sus empleados. Otra posibilidad de cálculo está dada por la relación entre las horas de formación del personal, y las horas de trabajo efectivo.

Coefficiente de horas extras

125- Calcular la relación entre las horas extras efectuadas por los empleados durante un período de tiempo y las horas normales, con el fin de determinar la adecuación de la planta de personal a las necesidades del municipio, o el exceso en la realización de horas extras.

Ausentismo

126- Calcular el índice de ausentismo mediante la relación entre las horas de ausencia y el total de las horas de trabajo de los empleados. La relación debe mantenerse lo más baja posible.

Puntualidad

127- Constatar si el ente cuenta con medios para el control de la puntualidad de los empleados. A partir de la información recabada, puede establecerse el índice de puntualidad como el coeficiente entre las horas de retraso y el total de horas de trabajo.

Salud laboral

128- Calcular el índice de siniestralidad como la relación entre el número de accidentes laborales sobre la planta total de personal. Verificar si las causas de los siniestros están vinculadas a la falta de capacitación del personal en el manejo de maquinarias

y equipos, a inadecuadas medidas de seguridad en el ámbito laboral, o a la falta de cumplimiento de estas medidas por parte del personal.

129- Constatar si el municipio cuenta con un registro del número de enfermedades profesionales declaradas durante el año, y si realiza un análisis de sus causas, y toma medidas tendientes a eliminarlas o a atenuarlas, cuando su eliminación no fuera posible.

130- Verificar la cantidad de horas extras efectuadas por el personal, y el número de empleados que cumplen horarios nocturnos o se desempeñan en tareas riesgosas o insalubres.

Comunicación y clima social

131- Observar si los municipios cuentan con canales de comunicación internos y externos que sean apropiados, y si promueven entre sus empleados la adecuada utilización de los mismos. Ello incluye tanto la comunicación en forma escrita, como verbal y por medios electrónicos. Revisar la existencia de canales de comunicación formales e informales, su funcionamiento, y las posibilidades de retroalimentación que brindan. El objetivo es evitar las sobrecargas de información, la pérdida de datos, los equívocos y confusiones en la comunicación, lo cual podrá influir de manera negativa en el clima de las comunas.

132- Recabar información, a fin de determinar si los municipios cuentan con un ambiente de trabajo que contribuya al bienestar del personal y si brindan asistencia para atender sus necesidades específicas. Corroborar si se da participación a los empleados en la toma de decisiones y en el control de las actividades, ya que ello permite lograr su cooperación.

133- Verificar si las administraciones municipales cuentan con reglas definidas y claras para la imposición de sanciones disciplinarias y la administración de los conflictos que puedan presentarse.

Conflicto y relaciones laborales

134- Constatar si los municipios desarrollan estrategias para administrar los problemas de manera eficaz. Dichos problemas pueden estar vinculados a los regímenes de

promociones, la movilidad del personal, el otorgamiento de bonificaciones, el aumento o disminución de horas extras, entre otros temas.

- 135- Verificar si las comunas han definido en forma clara las políticas de gestión de personal y su divulgación, si se ha desarrollado un buen sistema de comunicación bidireccional, si se mantienen conversaciones permanentes con los sindicatos, y si se promueve la capacitación a sus funcionarios para intervenir en las negociaciones.
- 136- Constatar si se gestiona de manera adecuada la imposición de sanciones disciplinarias, las desvinculaciones y despidos, para evitar futuras presentaciones y reclamos judiciales.
- 137- Verificar que se den a conocer a los empleados, en forma previa a una sanción, las políticas fijadas en materia disciplinaria. Constatar que las medidas impuestas por los municipios sean percibidas como justas y razonables, que se investiguen los hechos antes de la aplicación de la sanción, y que el empleado pueda ejercer su derecho de defensa.

CONCLUSIONES

El planteo de la presente tesis surgió dada la importancia que los recursos humanos poseen dentro de todas las organizaciones, y la influencia y relevancia que los mismos tienen para el logro de sus objetivos.

La administración del personal tiene entre sus implicancias, cuestiones de carácter legal y de cumplimiento, contables y financieras, encontrándose también estrechamente relacionada con aspectos de gestión y de sistemas de información.

A la complejidad derivada de las múltiples variables a considerar en la administración de personal, se puede agregar que particularmente en el caso del sector público y más específicamente para los municipios de la Provincia de Buenos Aires, existe heterogeneidad en las normas que regulan el empleo público municipal, ya que los municipios tienen la potestad de dictar sus propias ordenanzas o convenios colectivos de trabajo. Asimismo, los gastos en personal representan una importante proporción de los presupuestos municipales, que ha experimentado incrementos en forma sostenida en los últimos años.

Por lo tanto, la multiplicidad de temas que abarca la administración de personal, así como la heterogeneidad en las normas, y la importancia presupuestaria de los gastos municipales destinados a esta área, fueron los motivos que llevaron a plantear la necesidad de contar con lineamientos para las auditorías de recursos humanos en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, siendo este el objetivo general del presente trabajo.

Para ello, en el primer capítulo se procedió al análisis de cada una de las cuestiones que hacen a las auditorías de recursos humanos, desde un punto de vista general. En el segundo capítulo se plantearon, por un lado, las normas que rigen en materia de empleo público para las comunas bonaerenses, tanto las que pueden dictar los propios municipios, como las que surgen de la Ley Orgánica de las Municipalidades, el Reglamento de Contabilidad y las resoluciones y doctrina del Tribunal de Cuentas, así como aquellas normas de carácter nacional o provincial a las que adhieren los municipios.

Por otro lado, se analizó la situación actual del Tribunal de Cuentas respecto a estas auditorías. Para ello se efectuó un relevamiento de los fallos emitidos entre los años 2015 y 2017, siendo 2017 el último ejercicio para el que existen fallos a la fecha de elaboración de este trabajo.

A partir de las conclusiones obtenidas, los lineamientos planteados se dividieron según se refieran a auditorías de cumplimiento, financieras, de sistemas y de gestión. A pesar de la división, que solo se realiza a los fines de una más adecuada exposición, corresponde considerar que las auditorías deben tener un carácter integral. La selección de los lineamientos a implementar, deberá realizarse posteriormente al análisis que surge del conocimiento del ente, de los riesgos existentes en cada municipio, lo establecido por las normas que estos dictan, y las particularidades que presenta la administración de personal en cada uno de ellos.

A través del análisis de fallos realizado, se pudo observar que las auditorías que desarrolla actualmente el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, se encuentran limitadas principalmente a la aplicación procedimientos orientados al control y la verificación del cumplimiento de cuestiones contables, financieras y de legalidad. Respecto a los principales temas sobre los que se realizaron observaciones entre los años 2015-2017 pueden mencionarse la existencia de presuntas incompatibilidades funcionales y horarias de los agentes municipales, la utilización de modalidades de contratación por parte de los municipios que no se corresponden con lo establecido en la normativa vigente, la ocurrencia de situaciones para las que se prevé la sustanciación de sumarios de responsabilidad, vinculándose todos estos temas al incumplimiento de normas. También hubo observaciones referidas a la falta de cumplimiento de deberes formales por la omisión en la presentación de estados de ejecución de plantas de personal, listados de remuneraciones y fianzas, documentación que es requerida por las disposiciones legales y reglamentarias. Es decir, que el mayor número de observaciones surgió como resultado del control de legalidad llevado a cabo durante las auditorías.

Si bien otra de las observaciones importantes fue la referida a la falta de implementación del módulo de Administración de Personal del sistema RAFAM, o la

utilización de sistemas alternativos no autorizados por el Tribunal de Cuentas, esta se orientó más desde una perspectiva de incumplimiento de normas que desde un enfoque de auditoría de sistemas.

En relación a las observaciones sobre remuneraciones puede decirse que, debido a su complejidad, a la cantidad de conceptos involucrados en su liquidación y la significatividad de los montos que los municipios destinan a su pago, el número y la variedad de temas que se trataron en las mismas, no fue elevado.

Por lo tanto, la mayor parte de los temas se centraron en cuestiones de cumplimiento, lo cual resulta lógico, ya que el Tribunal de Cuentas tiene mandato para la realización de auditorías de regularidad y/o legalidad.

A pesar de ello, entre los objetivos de la auditoría integral de recursos humanos también se encuentra la evaluación del funcionamiento de los procesos vinculados con la gestión del personal, la revisión de la eficacia, eficiencia y economía en la administración de los recursos humanos, el análisis y evaluación del cumplimiento de las políticas de personal establecidas, el conocimiento sobre la estructura de recursos humanos con que cuenta la organización y la constatación de la existencia de una adecuada planificación de los mismos, así como el análisis y evaluación de los sistemas de información.

Si solo se desarrollan auditorías de carácter financiero y de cumplimiento, dejan de considerarse estos objetivos, los cuales se encuentran estrechamente relacionados con los aspectos financieros y de legalidad, teniendo una importante repercusión sobre las finanzas de los municipios, y la eficacia y eficiencia en la utilización de sus recursos y en el logro de sus objetivos. Es por esto que, en la presente guía, se han desarrollado con mayor detalle procedimientos relacionados con las auditorías de gestión y de sistemas de información del área de recursos humanos.

Actualmente se vuelve necesario observar la gestión de los recursos humanos, con el propósito de determinar si las plantas de personal son acordes a las necesidades de los municipios, y si el acceso a los cargos se realiza siguiendo las normas y disposiciones vigentes, garantizando así una mayor transparencia.

En relación con los sistemas de información, más allá de verificar la implementación o no del sistema RAFAM, y la homologación de los sistemas alternativos, resulta fundamental determinar si los sistemas utilizados por los municipios cumplen con requisitos que permitan determinar si la información que brindan es íntegra y confiable, ya que ésta constituye el insumo fundamental de todas las auditorías.

Respecto a las cuestiones de legalidad, y debido a la gran cantidad de normas existentes en materia de empleo público municipal, es que se ha tratado de ordenar y resaltar aquellos aspectos que corresponde observar en cada una de las ordenanzas y convenios colectivos, y considerar al momento de efectuar las verificaciones.

El documento que surge como resultado de este trabajo se trata de una guía de carácter general, que pretende poner el énfasis en las principales cuestiones que podrían afectar a la administración de recursos humanos, y por ende a los municipios. Entre estas cuestiones, no solo se incluyen aspectos vinculados a la liquidación de haberes y el cumplimiento de las normas y disposiciones legales referidas al personal municipal, que son considerados en la concepción de auditoría de recursos humanos actualmente vigente, sino también aspectos relacionados con la gestión del personal, la metodología implementada para el acceso a los cargos, las actividades de capacitación, la realización de evaluaciones de desempeño, la planificación de las plantas de personal y su adecuación a las necesidades de los municipios. También se propone ampliar el alcance de las auditorías a través del planteo de procedimientos vinculados a las auditorías de sistemas de información, ya que de ellos dependerá la integridad y confiabilidad de la información que brindan los municipios.

El objetivo de los lineamientos planteados es servir de orientación a los auditores del Tribunal de Cuentas, para la determinación de los aspectos a incluir en la planificación de las auditorías de recursos humanos, así como ofrecer herramientas que permitan un adecuado cumplimiento de sus actividades de fiscalización.

El desarrollo de la administración de los recursos humanos a lo largo de los años, ha motivado que esta adquiera un carácter cada vez más complejo, ya que intervienen diferentes disciplinas, y ha alcanzado una mayor relevancia el análisis del desempeño del

personal, su eficiencia y el impacto de éstos en la utilización de los recursos disponibles, así como también, el desarrollo de la tecnología y el empleo de sistemas de procesamiento de información. Es por ello que, para dar cumplimiento a las atribuciones conferidas al Tribunal de Cuentas por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y para coadyuvar al logro de sus objetivos estratégicos de fortalecimiento del ejercicio del control gubernamental y de posicionamiento del organismo como promotor de la transparencia gubernamental, es preciso ampliar el espectro de control en las auditorías incorporando paulatinamente procedimientos mediante los cuales se dé consideración a aspectos que hacen a la gestión de los recursos humanos por parte de los municipios y al funcionamiento de los sistemas mediante los cuales se procesa la información.

Para concluir, es oportuno citar una frase de Peter Senge, director del centro para el Aprendizaje Organizacional del Instituto Tecnológico de Massachusetts:

La idea de la organización capaz de aprender es una revolución mental.

"La quinta disciplina" (1990)

Anexo I: Implementación del Sistema RAFAM y del Subsistema de Administración de Personal en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

Municipio	Sistema RAFAM	Sistema alternativo	Módulo Adm. de Personal RAFAM
25 de Mayo	✓	-	✓
9 de Julio	✓	-	✓
Adolfo Alsina	✓	-	✓
Adolfo Gonzáles	✓	-	✓
Chaves			
Alberti	✓	-	✓
Alem	✓	-	NO
Almirante Brown	✓	-	✓
Alvear	✓	-	✓
Ameghino	✓	-	✓
Arenales	✓	-	✓
Arrecifes	✓	-	NO
Avellaneda	✓	-	NO
Ayacucho	✓	-	✓
Azul	✓	-	✓
Bahía Blanca	✓	-	✓
Balcarce	✓	-	✓
Baradero	✓	-	✓
Benito Juárez	✓	-	NO
Berazategui	✓	-	NO
Berisso	✓	-	NO
Bolívar	✓	-	✓
Bragado	✓	-	NO
Brandsen	✓	-	✓
Campana	✓	-	NO
Cañuelas	✓	-	NO
Capitán Sarmiento	✓	-	NO
Carlos Casares	✓	-	✓
Carlos Tejedor	✓	-	✓
Carmen de Areco	✓	-	✓
Castelli	✓	-	✓
Chacabuco	✓	-	✓
Chascomús	✓	-	NO
Chivilcoy	✓	-	✓
Colón	✓	-	✓
Coronel Dorrego	✓	-	NO
Coronel Pringles	✓	-	NO

Municipio	Sistema RAFAM	Sistema alternativo	Módulo Adm. de Personal RAFAM
Coronel Rosales	✓	-	✓
Coronel Suárez	✓	-	✓
Daireaux	✓	-	✓
Dolores	✓	-	✓
Ensenada	✓	-	✓
Escobar	✓	-	✓
Esteban Echeverría	✓	-	NO
Exaltación de la Cruz	✓	-	NO
Ezeiza	✓	-	✓
Florencio Varela	-	Major	-
General Alvarado	✓	-	✓
General Belgrano	✓	-	✓
General Guido	✓	-	✓
General Juan Madariaga	✓	-	✓
General Lamadrid	✓	-	✓
General Las Heras	✓	-	NO
General Lavalle	✓	-	✓
General Paz	✓	-	✓
General Pinto	✓	-	✓
General Pueyrredón	✓	-	✓
General Rodríguez	✓	-	✓
General Viamonte	✓	-	✓
General Villegas	✓	-	✓
Guaminí	✓	-	NO
Hipólito Yrigoyen	✓	-	✓
Hurlingham	-	Desarrollo propio	-
Ituzaingó	✓	-	NO
José C. Paz	✓	-	NO
Junín	✓	-	NO
La Matanza	-	Major	-
La Plata	✓	-	NO
Lanús	-	Major	-
Laprida	✓	-	✓
Las Flores	✓	-	✓
Lezama	✓	-	✓
Lincoln	✓	-	✓

Municipio	Sistema RAFAM	Sistema alternativo	Módulo Adm. de Personal RAFAM
Lobería	✓	-	✓
Lobos	✓	-	✓
Lomas de Zamora	-	Major	-
Luján	✓	-	✓
Magdalena	✓	-	✓
Maipú	✓	-	✓
Malvinas Argentinas	-	Major	-
Mar Chiquita	✓	-	✓
Marcos Paz	✓	-	✓
Mercedes	✓	-	✓
Merlo	✓	-	NO
Monte	✓	-	✓
Monte Hermoso	✓	-	✓
Moreno	-	Major	-
Morón	✓	-	NO
Navarro	✓	-	✓
Necochea	✓	-	✓
Olavarría	✓	-	✓
Partido de la Costa	✓	-	NO
Patagones	✓	-	NO
Pehuajó	✓	-	✓
Pellegrini	✓	-	NO
Pergamino	✓	-	NO
Pila	✓	-	✓
Pilar	-	Major	-
Pinamar	-	Major	-
Presidente Perón	✓	-	✓
Púan	✓	-	NO
Punta Indio	✓	-	✓
Quilmes	✓	-	✓
Ramallo	✓	-	NO
Rauch	✓	-	✓
Rivadavia	✓	-	✓
Rojas	✓	-	✓
Roque Pérez	✓	-	✓
Saavedra	✓	-	NO
Saladillo	✓	-	✓
Salliqueló	✓	-	NO
Salto	✓	-	NO
San Andrés de	✓	-	✓

Municipio	Sistema RAFAM	Sistema alternativo	Módulo Adm. de Personal RAFAM
Giles			
San Antonio de Areco	✓	-	✓
San Cayetano	✓	-	✓
San Fernando	-	GMS S.A	-
San Isidro	-	Major	-
San Martín	-	Major	-
San Miguel	-	Major	-
San Nicolás	✓	-	NO
San Pedro	✓	-	✓
San Vicente	✓	-	✓
Suipacha	✓	-	✓
Tandil	✓	-	NO
Tapalqué	✓	-	✓
Tigre	-	Major	-
Tordillo	✓	-	✓
Tornquist	✓	-	NO
Trenque Lauquen	✓	-	✓
Tres Arroyos	✓	-	✓
Tres de Febrero	✓	-	✓
Tres Lomas	✓	-	✓
Vicente López	✓	-	✓
Villa Gesell	✓	-	✓
Villarino	✓	-	✓
Zárate	✓	-	✓

Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento de los últimos fallos emitidos por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, correspondientes al ejercicio 2017.

Anexo II: Presupuestos aprobados de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio 2017

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EJERCICIO 2017		
	INICIAL	ADECUACIÓN	VIGENTE
Adolfo Alsina	\$ 390.825.000	\$ 107.082.297	\$ 497.907.297
Adolfo Gonzales Chaves	\$ 234.076.714	\$ 36.181.111	\$ 270.257.825
Alberti	\$ 140.089.800	\$ 62.230.622	\$ 202.320.422
Almirante Brown	\$ 2.651.524.767	\$ 2.274.431.422	\$ 4.925.956.189
Arrecifes	\$ 347.570.884	\$ 96.696.331	\$ 444.267.215
Avellaneda	\$ 4.261.426.318	\$ 1.662.321.599	\$ 5.923.747.917
Ayacucho	\$ 491.135.691	\$ 143.704.639	\$ 634.840.330
Azul	\$ 809.264.948	\$ 254.700.764	\$ 1.063.965.712
Bahía Blanca	\$ 3.566.765.430	\$ 601.509.937	\$ 4.168.275.367
Balcarce	\$ 481.747.812	\$ 174.808.035	\$ 656.555.847
Baradero	\$ 544.181.937	\$ 69.774.938	\$ 613.956.875
Benito Juárez	\$ 444.282.460	\$ 181.587.847	\$ 625.870.307
Berazategui	\$ 1.289.301.811	\$ 931.418.754	\$ 2.220.720.565
Berisso	\$ 631.266.000	\$ 261.775.847	\$ 893.041.847
Bolívar	\$ 1.096.254.941	\$ 290.972.815	\$ 1.387.227.756
Bragado	\$ 679.833.751	\$ 130.709.875	\$ 810.543.626
Brandsen	\$ 245.180.005	\$ 56.349.280	\$ 301.529.285
Campana	\$ 1.294.225.288	\$ 845.612.705	\$ 2.139.837.993
Cañuelas	\$ 349.082.487	\$ 117.917.256	\$ 466.999.743
Capitán Sarmiento	\$ 275.347.533	\$ 69.322.510	\$ 344.670.043
Carlos Casares	\$ 304.960.000	\$ 149.852.144	\$ 454.812.144
Carlos Tejedor	\$ 235.297.697	\$ 75.991.803	\$ 311.289.500
Carmen de Areco	\$ 100.400.000	\$ 76.450.690	\$ 176.850.690
Castelli	\$ 196.855.200	\$ 104.834.648	\$ 301.689.848
Chacabuco	\$ 830.744.687	\$ 166.257.851	\$ 997.002.538
Chascomús	\$ 695.837.672	\$ 245.372.837	\$ 941.210.509
Chivilcoy	\$ 838.879.313	\$ 192.468.451	\$ 1.031.347.764
Colón	\$ 362.498.900	\$ 74.482.433	\$ 436.981.333
Coronel Dorrego	\$ 266.107.900	\$ 148.869.942	\$ 414.977.842
Coronel Pringles	\$ 323.061.016	\$ 211.710.147	\$ 534.771.163
Coronel Rosales	\$ 455.404.877	\$ 118.406.668	\$ 573.811.545
Coronel Suárez	\$ 623.876.532	\$ 310.748.326	\$ 934.624.858

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EJERCICIO 2017		
	INICIAL	ADECUACIÓN	VIGENTE
Daireaux	\$ 330.580.000	\$ 176.086.819	\$ 506.666.819
De la Costa	\$ 1.027.765.823	\$ 208.192.183	\$ 1.235.958.006
Del Pilar	\$ 3.507.818.119	\$ 2.044.671.733	\$ 5.552.489.852
Dolores	\$ 270.490.400	\$ 260.849.634	\$ 531.340.034
Ensenada	\$ 457.557.537	\$ 355.842.372	\$ 813.399.909
Escobar	\$ 1.671.353.010	\$ 1.174.652.868	\$ 2.846.005.878
Esteban Echeverría	\$ 1.477.136.373	\$ 1.915.677.222	\$ 3.392.813.595
Exaltación de la Cruz	\$ 377.000.000	\$ 189.407.250	\$ 566.407.250
Ezeiza	\$ 1.150.865.432	\$ 868.181.372	\$ 2.019.046.804
Florencio Varela	\$ 1.021.390.425	\$ 2.973.739.741	\$ 3.995.130.166
Florentino Ameghino	\$ 245.315.424	\$ 59.986.946	\$ 305.302.370
General Alvarado	\$ 383.608.850	\$ 145.569.131	\$ 529.177.981
General Alvear	\$ 223.194.900	\$ 69.680.842	\$ 292.875.742
General Arenales	\$ 243.201.200	\$ 93.564.696	\$ 336.765.896
General Belgrano	\$ 287.826.322	\$ 107.601.822	\$ 395.428.144
General Guido	\$ 86.924.900	\$ 111.505.582	\$ 198.430.482
General La Madrid	\$ 303.404.269	\$ 155.451.732	\$ 458.856.001
General Las Heras	\$ 162.000.000	\$ 93.771.934	\$ 255.771.934
General Lavalle	\$ 148.210.719	\$ 55.163.025	\$ 203.373.744
General Madariaga	\$ 359.732.242	\$ 36.456.274	\$ 396.188.516
General Paz	\$ 175.377.191	\$ 142.726.073	\$ 318.103.264
General Pinto	\$ 285.207.000	\$ 110.322.150	\$ 395.529.150
General Pueyrredón	\$ 6.439.820.165	\$ 89.280.287	\$ 6.529.100.452
General Rodríguez	\$ 1.438.993.000	\$ 1.189.818.035	\$ 2.628.811.035
General San Martín	\$ 3.902.560.000	\$ 1.499.270.585	\$ 5.401.830.585
General Viamonte	\$ 264.578.000	\$ 115.915.086	\$ 380.493.086
General Villegas	\$ 658.376.595	\$ 229.419.590	\$ 887.796.185
Guaminí	\$ 233.697.000	\$ 137.432.912	\$ 371.129.912
Hipólito Yrigoyen	\$ 170.621.492	\$ 70.038.153	\$ 240.659.645
Hurlingham	\$ 991.290.000	\$ 396.723.768	\$ 1.388.013.768
Ituzaingó	\$ 989.401.861	\$ 1.057.688.672	\$ 2.047.090.533
José C. Paz	\$ 1.560.200.683	\$ 933.504.976	\$ 2.493.705.659
Junín	\$ 896.748.880	\$ 210.373.098	\$ 1.107.121.978
La Matanza	\$ 5.499.827.525	\$ 5.878.369.440	\$ 11.378.196.965
La Plata	\$ 4.506.654.692	\$ 1.293.732.539	\$ 5.800.387.231
Lanús	\$ 4.136.630.884	\$ 2.293.265.768	\$ 6.429.896.652
Laprida	\$ 253.905.162	\$ 133.018.050	\$ 386.923.212

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EJERCICIO 2017		
	INICIAL	ADECUACIÓN	VIGENTE
Las Flores	\$ 284.496.151	\$ 80.835.307	\$ 365.331.458
Leandro N. Alem	\$ 204.007.627	\$ 141.310.077	\$ 345.317.704
Lezama	\$ 143.943.558	\$ 54.954.608	\$ 198.898.166
Lincoln	\$ 600.158.525	\$ 261.975.390	\$ 862.133.915
Lobería	\$ 332.175.710	\$ 115.718.877	\$ 447.894.587
Lobos	\$ 229.948.213	\$ 122.077.332	\$ 352.025.545
Lomas de Zamora	\$ 4.327.393.000	\$ 1.283.250.801	\$ 5.610.643.801
Lujan	\$ 979.858.112	\$ 367.300.347	\$ 1.347.158.459
Magdalena	\$ 235.250.000	\$ 133.481.683	\$ 368.731.683
Maipú	\$ 196.622.030	\$ 180.355.107	\$ 376.977.137
Malvinas Argentinas	\$ 3.184.585.000	\$ 1.319.716.693	\$ 4.504.301.693
Mar Chiquita	\$ 594.734.251	\$ 31.483.080	\$ 626.217.331
Marcos Paz	\$ 425.832.000	\$ 210.597.074	\$ 636.429.074
Mercedes	\$ 453.511.455	\$ 266.407.295	\$ 719.918.750
Merlo	\$ 3.111.043.261	\$ 1.322.067.164	\$ 4.433.110.425
Monte	\$ 170.000.000	\$ 60.163.643	\$ 230.163.643
Monte Hermoso	\$ 296.778.928	\$ 45.310.942	\$ 342.089.870
Moreno	\$ 2.039.419.774	\$ 547.318.957	\$ 2.586.738.731
Morón	\$ 3.356.881.882	\$ -51.406.492	\$ 3.305.475.390
Navarro	\$ 243.945.000	\$ 183.467.116	\$ 427.412.116
Necochea	\$ 1.020.748.234	\$ 301.124.452	\$ 1.321.872.686
9 de Julio	\$ 569.521.531	\$ 143.102.588	\$ 712.624.119
Olavarría	\$ 1.257.240.000	\$ 458.946.397	\$ 1.716.186.397
Patagones	\$ 525.245.250	\$ 251.480.637	\$ 776.725.887
Pehuajó	\$ 499.807.347	\$ 466.615.577	\$ 966.422.924
Pellegrini	\$ 165.934.100	\$ 50.886.770	\$ 216.820.870
Pergamino	\$ 698.932.300	\$ 338.704.283	\$ 1.037.636.583
Pila	\$ 151.000.000	\$ 84.178.597	\$ 235.178.597
Pinamar	\$ 748.202.269	\$ 538.487.746	\$ 1.286.690.015
Presidente Perón	\$ 283.164.767	\$ 611.814.007	\$ 894.978.774
Puán	\$ 365.601.936	\$ 150.873.729	\$ 516.475.665
Punta Indio	\$ 208.668.708	\$ 62.384.243	\$ 271.052.951
Quilmes	\$ 6.520.655.305	\$ 2.231.348.792	\$ 8.752.004.097
Ramallo	\$ 436.106.177	\$ 112.337.445	\$ 548.443.622
Rauch	\$ 330.444.707	\$ 133.255.817	\$ 463.700.524
Rivadavia	\$ 402.996.900	\$ 115.668.186	\$ 518.665.086
Rojas	\$ 302.039.600	\$ 170.372.134	\$ 472.411.734

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EJERCICIO 2017		
	INICIAL	ADECUACIÓN	VIGENTE
Roque Pérez	\$ 153.803.388	\$ 131.468.417	\$ 285.271.805
Saavedra	\$ 435.872.729	\$ 181.324.847	\$ 617.197.576
Saladillo	\$ 290.505.964	\$ 281.828.481	\$ 572.334.445
Salliqueló	\$ 147.584.878	\$ 48.740.907	\$ 196.325.785
Salto	\$ 345.965.318	\$ 91.876.233	\$ 437.841.551
San Andrés de Giles	\$ 230.000.000	\$ 220.659.134	\$ 450.659.134
San Antonio de Areco	\$ 703.311.525	\$ 180.714.362	\$ 884.025.887
San Cayetano	\$ 224.806.038	\$ 100.029.367	\$ 324.835.405
San Fernando	\$ 2.106.027.738	\$ 390.530.306	\$ 2.496.558.044
San Isidro	\$ 4.916.297.000	\$ 810.822.056	\$ 5.727.119.056
San Miguel	\$ 3.411.847.769	\$ 1.050.641.355	\$ 4.462.489.124
San Nicolás	\$ 1.497.809.330	\$ 1.938.702.519	\$ 3.436.511.849
San Pedro	\$ 605.986.286	\$ 339.247.778	\$ 945.234.064
San Vicente	\$ 320.163.895	\$ 518.081.469	\$ 838.245.364
Suipacha	\$ 92.116.802	\$ 128.391.216	\$ 220.508.018
Tandil	\$ 1.379.193.095	\$ 664.766.073	\$ 2.043.959.168
Tapalqué	\$ 260.270.542	\$ 104.309.176	\$ 364.579.719
Tigre	\$ 7.326.494.750	\$ 409.689.337	\$ 7.736.184.087
Tordillo	\$ 49.363.760	\$ 33.210.587	\$ 82.574.347
Tornquist	\$ 309.410.000	\$ 85.103.450	\$ 394.513.450
Trenque Lauquen	\$ 994.488.738	\$ 95.953.356	\$ 1.090.442.094
Tres Arroyos	\$ 698.839.608	\$ 254.623.996	\$ 953.463.604
Tres de Febrero	\$ 2.973.763.690	\$ 947.077.258	\$ 3.920.840.948
Tres Lomas	\$ 227.394.855	\$ 50.326.932	\$ 277.721.787
25 de Mayo	\$ 360.406.307	\$ 106.913.001	\$ 467.319.308
Vicente López	\$ 4.354.985.553	\$ 1.184.018.460	\$ 5.539.004.013
Villa Gesell	\$ 657.329.320	\$ 176.245.825	\$ 833.575.145
Villarino	\$ 473.570.761	\$ 156.335.123	\$ 629.905.884
Zárate	\$ 1.090.000.000	\$ 159.895.314	\$ 1.249.895.314
Totales	\$ 144.131.076.693	\$ 60.860.999.620	\$ 204.992.076.313

Fuente: Elaborado a partir de Datos Abiertos, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo III: Cantidad de observaciones por Municipio en Fallos 2015-2017

MUNICIPIO/ENTE	FALLOS- OBSERVACIONES SOBRE PERSONAL		
	2015	2016	2017
Almirante Brown	2	5	5
Avellaneda	2	1	2
Bahía Blanca	3	3	0
Balcarce	2	0	1
Brandsen	0	1	2
Dolores	0	0	1
Ente Descentralizado Vial Rural- Necochea	0	0	0
General Alvarado	3	5	5
General Lavalle	3	2	3
General Pueyrredón	6	4	5
General San Martín	6	4	1
Hipólito Yrigoyen	2	4	4
Hospital Saturnino Unzué- 25 de Mayo	0	1	0
Hospital Subzonal de Balcarce	0	0	1
Junín	4	5	7
La Matanza	1	3	2
Lobería	2	2	6

MUNICIPIO/ENTE	FALLOS- OBSERVACIONES SOBRE PERSONAL		
	2015	2016	2017
Lomas de Zamora	4	5	4
Mar Chiquita	5	7	7
Merlo	4	3	1
Monte Hermoso	1	0	0
Obras Sanitarias- Gral. Pueyrredón	0	2	2
Pinamar	4	3	6
Quilmes	1	1	3
Tandil	6	5	8
Vicente López	1	2	0
Villa Gesell	3	8	7
Zárate	3	2	2
Total de observaciones	68	78	85

ACRÓNIMOS

AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos

COBIT Control Objectives for Information and related Technology, Objetivos de control para la información y tecnologías relacionadas

CPBA Constitución de la Provincia de Buenos Aires

HTC Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

INTOSAI Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions).

ISSAI Estándares Internacionales para Entidades de Fiscalización Superior emitidas por la INTOSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

IOMA Instituto de Obra Médico Asistencial

IPS Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires

LOM Ley Orgánica de las Municipalidades

LOT Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

MACOEX Manual de Control Externo del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

RAFAM Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal

RC Reglamento de Contabilidad

BIBLIOGRAFÍA

- Arens, Alvin A.; Randal J. Elder; Mark S. Beasley, (2007), “Auditoría. Un enfoque integral”, México: Pearson Educación.
- Arias Galicia (1991), Administración de Recursos Humanos, México: Editorial Trillas.
- Becker Gary (1964), Capital Humano, Nueva York: Universidad de Columbia.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Casal Armando Miguel (1999), La Auditoría Integral o Total. Informe final del proyecto, Buenos Aires: Publicación Contabilidad y auditoría.
- Cautela Alciney L. y Enrico F. G. Polloni (1976), Sistemas de Información en la Administración de Empresas, San Pablo: Atlas.
- Chiavenato Idalberto (2007), Administración de Recursos Humanos, El Capital humano en las organizaciones, México: Mc Graw- Hill Interamericana.
- Decreto N°2.980 Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal, 2000.
- Decreto-Ley N°6.769 Ley Orgánica de las Municipalidades, 1958.
- Decreto- Ley N°8.078 Incompatibilidad en Cargos Públicos, 1973.

- Dolan, Simon L., Ramón Valle Cabrera, Jackson, Susan E. y Randall S. Schuler (2007), La gestión de los recursos humanos, Madrid: McGraw-Hill.
- General Standards for Information Systems Auditing, June 1998. Information Systems Audit and Control Association (ISACA).
- Giménez Gregorio (2005), La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe, Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Número 86, Santiago de Chile.
- González de Rebella, Liliana, “Democracia, accountability: control y el sistema meritocrático, el caso de la Auditoría General de la Nación”, 3º Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán, Argentina, 2, 3 y 4 de junio de 2005.
- ISO/IEC 27002 Information Technology. Security Techniques. Code of Practice for Information Security Management (2013), International Organization for Standardization.
- ISSAI 200, Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera. <http://www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm>
[Accedido el 01/09/19]
- ISSAI 400, Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento. <http://www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm>
[Accedido el 01/09/19]
- ISSAI 3000, Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño. <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/issai-3000-normas-y-directrices-para-la-auditoria-del-rendimiento-basadas-en-las-normas-de-auditor.html> [Accedido el 08/08/19]

- IT Governance Institute (ITGI) (2002), IT Governance Executive Summary.
- IT Governance Institute (ITGI), (2010), COBIT 4.1 (Control Objectives for Information and Related Technology).
- Koontz, Harold y Heinz Weihrich (1994), Administración: Una perspectiva global, México: Mc Graw Hill.
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (2014), Manual de Auditoría de Control Externo (MACOEX).
- Lerner Emilia (2017), Del control de legalidad al control por resultados, Buenos Aires: Revista Voces en el Fénix.
- Ley N° 8.147 Normas sobre incompatibilidad de empleos públicos nacionales, provinciales o municipales, 2007.
- Ley N° 10.471, Régimen para la Carrera Profesional Hospitalaria en la Provincia de Buenos Aires, 1987.
- Ley N°11.757, Estatuto para el personal de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- Ley N° 12.950, Anticipo Jubilatorio, Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, 2002.
- Ley N° 13.547, modificatoria de la Ley N° 12.950 Instituto de Previsión Social, Provincia de Buenos Aires, 2006.
- Ley N° 13.644 modificatoria del Decreto- Ley N° 8078/73, 2007.

- Ley N°14.656, Regulaciones laborales y negociaciones colectivas de los trabajadores municipales de la Provincia de Buenos Aires, 2014.
- Ley N°19.587 De Higiene y Seguridad en el trabajo. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17612/norma.htm> [Accedido el 08/08/19]
- Ley N°25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm> [Accedido el 01/09/19]
- Macías Méndez Vidal, Gladys (2009), Informe N° 16: Área Auditoría, Riesgo de auditoría y significación, Buenos Aires: Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECYT).
- Martínez Marta Amelia (2017), Gestión de administrar personas: La auditoría de Recursos Humanos, Buenos Aires: XII Jornadas Nacionales del Sector Público.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: Subsecretaría de Hacienda (2017), Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Provincial. <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2018/MANUAL%20DE%20CLASIFICADORES%202018%20vigente%20a%202020.pdf> [Accedido el 31/01/20].
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) Informe anual Municipios Bonaerenses 2007-2013. Situación Económica Financiera, http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/situacion_economica_financiera/MUNICIPIOS%20DE%20LA%20PROVINCIA%20DE%2

[0BUENOS%20AIRES%20-%20EVOLUCION%20ECONOMICO%20FINANCIERA%202007-2013.pdf](#)

[Accedido el 11/08/19]

- Mondy Wayne R. (2010), Administración de Recursos Humanos, México: Pearson Educación.
- Nevado Peña Domingo (1999), Control de Gestión Social: La auditoría de los recursos humanos, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla- La Mancha.
- Piattini Velthius Mario, Emilio del Peso Navarro, del Peso Ruiz Mar (2008), Auditoría de Tecnologías y Sistemas de Información, Madrid: Ra-Ma.
- Porter, Lyman W., Edward E. Lawler III y Hackman Richard J. (1975), Choice Process: individuals and organizations attracting and selecting each other, Behavior in organization, Tokio: McGraw Hill.
- Resolución N° 01/2015, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.
- Resolución N°26/2015, Auditoría General de la Nación, Normas de Control Externo Gubernamental.
- Resolución N° 608/2011, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.
- Resolución N°635 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Aprobación del Instructivo Criterios Prácticos de aplicación del RAFAM, 04/12/2008.
- Ruggeri, Joe y Weiqiu Yu (2000), On the Dimensions of Human Capital: An Analytical Framework, Atlantic Canada Economics Association Papers.

- SCPBA, “Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad Ley 11757”, sentencia del 27/08/14.

- Secretaría de Modernización y Fortalecimiento Institucional del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Informe Final Plan Estratégico 2013-2017.

- Senge Peter (1990), La quinta disciplina, Buenos Aires: Ediciones Granica.