

INFORME FINAL

DE AUDITORÍA

Código del Proyecto: 3.04.19

**Nombre del Proyecto: Control de Presentismo en Recursos
Humanos de Efectores de la Secretaría de Salud**

Periodo bajo examen: año 2004

Buenos Aires, septiembre de 2004

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presidente:

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales:

Dr. Vicente Mario Brusca

Lic. Josefa A. Prada

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Nicolás Corradini

Dr. Rubén A. Campos

Lic. José Luis Giusti

CÓDIGO DEL PROYECTO: 3.04.19

NOMBRE DEL PROYECTO: Control de Presentismo en Recursos Humanos
de Efectores de la Secretaría de Salud

PERÍODO BAJO EXAMEN: 2004

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: 05 de octubre de 2004

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisor: Raimondo, Jorge (Contador)

Auditores: Miault, Anabella (Abogada)
Francolino, Sandra (Psicóloga)
Tarquini, Bárbara (Psicóloga)
Mammi, Esther
Baigorria, Andrés

OBJETIVO: Controlar los aspectos operativos, legales y técnicos vinculados
con el control de presentismo en recursos humanos de efectores
de la Secretaría de Salud.

INFORME EJECUTIVO

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Proyecto N° 3.04.19. Control de presentismo en recursos humanos de efectores de la Secretaría de Salud.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

La gestión desarrollada por la Secretaría de Salud en cuanto a la fiscalización y control de presentismo y permanencia de los recursos humanos en los efectores de salud de su dependencia resulta que no es equitativo, es ineficaz, e ineficiente para la Administración debido a:

- La falta de instrumentación de un mecanismo formal de control de permanencia.
- La insuficiente cantidad de auditorías de control de presentismo realizadas por la UAI de la Secretaría de Salud.
- La falta de seguimiento de las auditorías que otros organismos realizan.
- La falta de sanción a los efectores que incumplen con la normativa aplicable al control de presentismo.

No es equitativo por cuanto discrimina a los integrantes de los escalafones, el grado de intensidad del control que se realiza sobre el mismo.

Es ineficaz porque los controles pueden eludirse sin dificultad. Las planillas de asistencia, que son el instrumento de control que se aplica en la mayoría de los efectores, resultan ser un instrumento meramente mecánico que se completa al sólo efecto de cumplir con una etapa del circuito, no reflejando la real asistencia de los agentes. Ni los agentes ni sus jefes ven en el sistema de planillas de firmas un verdadero método de control.

Es ineficiente porque la ausencia injustificada de los agentes en su lugar de trabajo provoca demoras, malas atenciones e insatisfacción de la demanda del público beneficiario del servicio de salud, incumpliendo de esa forma con los mandatos expresos de la Constitución de la Ciudad y de la Ley Básica de Salud.

Los responsables del control de presentismo en los efectores no tienen conciencia de la responsabilidad que comporta la falsificación de datos, y dan cuenta de eso los ineficientes controles que realizan. Su responsabilidad se enmarca -en el ámbito de la Administración- en la falta gravísima que el Decreto 2470/92 le imputa a los funcionarios responsables del control por el ocultamiento o falsificación de los datos referentes a la efectiva prestación de servicios y al cumplimiento del horario establecido. Los falseamientos consentidos se encuadran además en el delito de defraudación a la Administración Pública.

OBJETO

Jurisdicción 40. Secretaría de Salud. Control de presentismo en recursos humanos de efectores dependientes de la Secretaría de Salud.

OBJETIVO

Controlar los aspectos operativos, legales y técnicos vinculados con el control de presentismo en recursos humanos de efectores de la Secretaría de Salud

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. La Secretaría de Salud no estableció un mecanismo destinado al control de presentismo, puntualidad y permanencia del personal, ni designó los agentes que como veedores deben integrar los equipos de Auditoría y Contralor de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda, incumpliendo con los artículos 1, 2 y 3 del Decreto N° 710/97 y el Art. 1° del Decreto N° 2682/03.
2. El incumplimiento de lo mencionado anteriormente, derivó en la falta de instrumentación en los efectores de salud de un sistema uniforme de control de presentismo y puntualidad del personal, delegando la labor de establecer dicho sistema en los responsables de cada efector, generando dispares decisiones.
3. No existe ningún mecanismo de control de permanencia instrumentado por la Secretaría de Salud, ni por los responsables en cada uno de los efectores. La responsabilidad de la permanencia recae en el jefe de servicio de cada área, los que al momento no han instrumentado un mecanismo formal de control de permanencia.
4. Los responsables del control en los efectores informaron en sus entrevistas, que la Secretaría de Salud no realiza reuniones con los Jefes de Recursos Humanos ni con los responsables del control de presentismo, a fin de aunar criterios de aplicación del control y de capacitar a los empleados de apoyo de la tarea de control; mientras que la Directora de PyARHSS nos indica por nota que periódicamente las realiza, no habiendo registros de éstas.
5. A partir del procedimiento realizado con las planillas de firmas de control de presentismo, que se describiera en las aclaraciones previas se detectaron distintas irregularidades; los casos de mayor significatividad son los siguientes:
 - a. No se constan los días y horarios de prestación de servicio, ficha municipal, domicilio y teléfono de los agentes.
 - b. Se verificaron firmas de ingreso y egreso simultáneamente.
 - c. Se verificaron firmas con posterioridad, el ingreso y egreso de varios días.
 - d. Las planillas se encuentran disponibles para su firma en cualquier momento del día y por períodos de hasta dos meses, por lo que se hace factible la firma del presentismo hasta con esa demora.
 - e. En un servicio, se verificaron varias firmas similares correspondientes a distintos agentes, prácticamente idénticas, la firma consiste en las iniciales de cada agente.
 - f. En el CESAC 26, se retiró copia de un documento existente adjunto a la planilla de asistencia de dos agentes, en el que se dejaba constancia de la justificación de ausencia. Días después, se realizó una revisión de las mismas planillas y el resultado fue que ambas asistencias estaban firmadas sin observaciones al respecto. De este accionar surge como

observación que un agente registró su salida en forma anticipada; que la firma inserta en el registro de salida difiere notablemente con otras del mismo agente; y que no se aplicó la sanción que indica el Decreto 5/7/43.

g. Se verificó el caso de una agente cuyo horario finaliza a las 20 horas, coincidiendo con el de cierre del CESAC, pero irregularmente el Centro Médico finaliza la atención una hora antes. Sin embargo la agente mensualmente registra su horario de salida a las 20 horas.

h. Las planillas de firmas no son controladas y firmadas por los jefes responsables para enviar al Departamento de Recursos Humanos a fin de mes.

i. No se ha tenido acceso a las planillas de asistencia de un servicio por encontrarse aquellas bajo llave y su responsable ausente.

6. El Decreto del 5/07/43, ha sido derogado por desuetudo. El instrumento de control de presentismo (planillas diarias de firmas) no contempla la posibilidad de registro de llegadas fuera de horario, ni de salidas anticipadas.
7. Las planillas no cuentan con espacio destinado a indicar licencias (ordinarias y por enfermedad), francos compensatorios, rotaciones ni otro tipo de motivo de ausencia.
8. De los registros analizados no surge que haya habido ninguna llegada tarde y dada la magnitud de la muestra, este hecho resulta improbable.
9. La planilla de asistencia, tal como se encuentra instrumentada actualmente, requiere de un esfuerzo de control adicional para que cumpla con su objetivo. Se observó que este control adicional no se realiza.
10. Se observó que los jefes (responsables del control de asistencia de los agentes a su cargo) justifican ausencias y cambios de horario discrecionalmente, por lo que en la práctica es muy bajo el porcentaje de días pasados a descuento. Asimismo se observó que las ausencias injustificadas se cubren con licencias ordinarias.
11. Los efectores de salud no cuentan con un sistema de información que permita sistematizar datos y construir indicadores. La Secretaría de Salud no ha provisto a los efectores de un sistema de información ni exige la sistematización de datos a los Jefes de Personal.
12. La Secretaría de Salud no cuenta con información estadística sobre niveles de ausentismo, licencias, impuntualidades, etc. que le permitan tomar determinaciones que conciernan a todos los efectores.
13. No fueron exhibidos los actos administrativos que indican el lugar físico en donde deben residir las planillas de control de presentismo. En los hechos, tales planillas circulan por los servicios sin lugar físico establecido.
14. Los informes que realizan los organismos como la UAI de la Secretaría de Salud o la Unidad de Auditoría y Contralor de la Secretaría de Hacienda no cuentan con un seguimiento y aplicación de medidas correctivas por parte de la Secretaría de Salud.
15. La Secretaría de Salud no le requiere informes a la Dirección de Medicina del Trabajo sobre causas de ausentismo u otro tipo de indicador.

MARCO NORMATIVO

El Decreto 5-7-943 dispone que el cumplimiento del horario establecido no admite excepción y por cada llegada tarde que no exceda de quince minutos se descontará medio día de sueldo y el día íntegro si el atraso fuera mayor. La salida anticipada se castigará con un día de suspensión.

El Decreto 2470/92 atribuye responsabilidad con relación al control de la prestación efectiva de servicios y horarios del personal a los funcionarios titulares de las reparticiones, en ausencia de éstos el reemplazo se designará mediante acto administrativo.

El Decreto 710/97 en su artículo 1º determina que cada una de las Secretarías del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires deberán establecer un mecanismo destinado al control de presentismo, puntualidad y permanencia del personal.

El Decreto 2141/99 indica que los funcionarios que desempeñan niveles de Dirección o mantienen esas responsabilidades llevarán el control de la asistencia y puntualidad del personal que les dependa jerárquicamente, independientemente de los sistemas vigentes y sin perjuicio de los mecanismos establecidos en el Decreto 710-GCBA-97. En los casos de estructuras orgánicas no cubiertas por Directores o áreas cuyo nivel sea inferior y dependan directamente de un Director General, la responsabilidad del control estará a cargo de otro Director determinado por el responsable del organismo.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO 3.04.19**

**Sr. Presidente
de la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman**

En uso de las facultades conferidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 135), la Ley 70 (artículos 131, 132 y 136) y en cumplimiento de la Resolución N° 200/2003 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha procedido a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Salud con el objeto detallado en el apartado I siguiente.

I) OBJETO DE LA AUDITORÍA

Control de presentismo en recursos humanos de efectores dependientes de la Secretaría de Salud.

II) ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por la Ley N° 325, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

1. Recopilación, sistematización y análisis de la normativa aplicable al control de presentismo, implementado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
2. Selección de una muestra de tres hospitales y tres centros de salud.
3. Entrevistas con los funcionarios responsables del área de Recursos Humanos y de la Dirección de Auditoría y Contralor de la Secretaría de Hacienda.
4. Entrevista con los funcionarios responsables del área de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud, Directores de Hospitales y Responsables de los Centros de Salud.
5. Solicitud mediante notas de información referida a los mecanismos de control de presentismo, a funcionarios responsables del área de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Salud, Directores de Hospitales y Responsables de los Centros de Salud.

6. Solicitud de información a otros organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires:

- A la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, sobre las auditorías referentes al control de presentismo realizadas.
- Al Hospital Rawson, sobre estadísticas de licencias por enfermedad otorgadas a los agentes que cumplen tareas en los efectores dependientes de la Secretaría de Salud, durante el año 2003 y 2004.
- A la Procuración General sobre la existencia de sumarios administrativos relativos a irregularidades respecto de las licencias médicas de los agentes que cumplen tareas en los efectores dependientes de la Secretaría de Salud.

7. Verificación del cumplimiento de las normas atinentes al control de presentismo, en los efectores dependientes de la Secretaría de Salud, mediante el relevamiento del circuito administrativo y observación y análisis de las planillas diarias de presentismo en los efectores seleccionados en la muestra.

8. Relevamiento de las herramientas de control interno.

9. Análisis de informaciones recibidas mediante notas.

El trabajo de campo fue finalizado el 19 de agosto de 2004.

III) LIMITACIONES AL ALCANCE

No hemos podido tener acceso a los informes de la SIGEBA, dado que la Síndico se niega a entregarlos amparada en la Ley Nº70 de Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público. Ante nuestro requerimiento responde que los informes "...van dirigidos y reservados exclusivamente al Sr. Jefe de Gobierno, y de corresponder, al titular de cada jurisdicción".

En cuanto a la solicitud de información sobre la existencia de sumarios administrativos relativos a irregularidades respecto de las licencias médicas de los agentes que cumplen tareas en los efectores dependientes de la Secretaría de Salud que se le realizó a la Procuración General, no hemos obtenido respuesta al momento de cierre del presente informe.

IV) ACLARACIONES PREVIAS

IV.1 MARCO NORMATIVO:

Las normas que implementan y regulan el control de presentismo en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires son las que se detallan en el **ANEXO I**.

Las normas más específicas que hacen al control de presentismo son las siguientes:

IV.1.1 El Decreto 5-7-943 dispone que el cumplimiento del horario establecido no admite excepción y por cada llegada tarde que no exceda de quince minutos se descontará medio día de sueldo y el día íntegro si el

atraso fuera mayor. La salida anticipada se castigará con un día de suspensión.

IV.1.2 El Decreto 2470/92 atribuye responsabilidad con relación al control de la prestación efectiva de servicios y horarios del personal a los funcionarios titulares de las reparticiones, en ausencia de éstos el reemplazo se designará mediante acto administrativo.

Todo el personal deberá registrar su asistencia en las oficinas de personal de las distintas reparticiones o en las que fueren habilitadas al efecto. Esas oficinas deberán contar con la nómina completa del personal que revista en el área consignando los horarios respectivos.

Este decreto faculta a la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda a realizar en forma periódica y de oficio auditorías en los sectores de Personal de las distintas reparticiones, las que quedan obligadas a facilitar la información que les sea requerida.

Configurará falta gravísima imputable a los funcionarios responsables del control el ocultamiento o falsificación de los datos referentes a la efectiva prestación de servicios y al cumplimiento del horario establecido.

IV.1.3 El Decreto 710/97 en su artículo 1º determina que cada una de las Secretarías del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires deberán establecer un mecanismo destinado al control de presentismo, puntualidad y permanencia del personal. Deberá realizar y remitir para su aprobación a la Secretaría de Hacienda y Finanzas:

- el detalle del mecanismo adoptado para efectuar el control de presentismo y permanencia del personal
- la dotación real actualizada con número de ficha municipal, horario de labor y lugar efectivo de prestación de servicio de cada agente
- apellido, nombre, número de ficha municipal y cargo de los responsables de la verificación del efectivo cumplimiento de servicio de los agentes
- la nómina completa de aquellas áreas que no tengan su asiento físico en el mismo domicilio de la Dirección General que ejerza su superioridad.

El artículo 3º impone a cada Secretaría el deber de proponer la designación de tres agentes titulares y tres suplentes de nivel jerárquico para integrar como veedores los equipos de Auditoría y Contralor de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos en los procedimientos que se lleven a cabo en los organismos que les pertenezcan.

Dichos organismos deberán elevar mensualmente a sus respectivas Secretarías -con copia a la Dirección General de Administración de Recursos Humanos- un informe dentro de los primeros cinco días hábiles del mes siguiente al que corresponda el informe, que contenga:

Anexo II

- el nombre de la dependencia
- dotación

- cantidad de ausentes sin justificación para descuento de haberes
- apellido y nombre
- ficha
- cantidad de días
- cantidad de llegadas tarde para descuento de haberes
- firma del responsable de la Repartición

(El Decreto 2682/03 en su artículo 2º deroga el Anexo II del Decreto 710-GCBA-97 ya que el Decreto 2141 establecía un procedimiento similar para realizar los controles de personal)

IV.1.4 El Decreto 2141/99 indica que los funcionarios que desempeñan niveles de Dirección o mantienen esas responsabilidades llevarán el control de la asistencia y puntualidad del personal que les dependa jerárquicamente, independientemente de los sistemas vigentes y sin perjuicio de los mecanismos establecidos en el Decreto 710-GCBA-97. En los casos de estructuras orgánicas no cubiertas por Directores o áreas cuyo nivel sea inferior y dependan directamente de un Director General, la responsabilidad del control estará a cargo de otro Director determinado por el responsable del organismo.

En su artículo 3º impone a esos responsables que dentro del quinto día hábil de cada mes informen por escrito a la Dirección General de la cual dependan y ésta a la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda y Finanzas las novedades de prestación de servicio, asistencia y puntualidad correspondiente al mes inmediato anterior.

IV. 2 MUESTRA

Los efectores seleccionados fueron los hospitales de agudos “Dr. Juan A. Fernández”, “Dr. Carlos G. Durand” y “Dr. Parmenio Piñero”. Asimismo se incluyó en la misma un CESAC dependiente de cada uno de los hospitales seleccionados. Así resultaron electos los CESAC N° 13 (“Dr. Parmenio Piñero”), 23 (“Dr. Carlos G. Durand”) y 26 (“Dr. Juan A. Fernández”).

IV.3 MECANISMOS UTILIZADOS PARA EL CONTROL

Al no haber cumplido la Secretaría de Salud con el establecimiento de un mecanismo de control que alcance a todos los efectores de su dependencia, se instrumentó de manera dispar en cada uno de ellos.

En la actualidad coexisten dos mecanismos de control:

- el fichero – reloj (que alcanza al Escalafón General y enfermería)
- la planilla de firmas (escalafón médico)

Esta última es el mecanismo que a mayor cantidad de agentes se aplica en los hospitales. Si bien existen diferencias en cuanto a su confección, se trata de listados en los que están impresos los datos de los agentes (nombre, ficha municipal, días y horarios de trabajo). Por su confección requieren de un

esfuerzo de control que según hemos calculado, haría preciso que tres empleados administrativos durante ocho horas diarias se dedicaran a esa tarea. En la práctica ese paso no se realiza, los Departamentos de Recursos Humanos no cuentan con personal dedicado exclusivamente a la revisión de las planillas y éstas dejan de reflejar la realidad del presentismo y la puntualidad de los agentes. De los seis efectores de la muestra, a quienes se les solicitó por nota la información acerca de cuántos agentes designan para la tarea de supervisión de las planillas de control de presentismo, uno de ellos cuenta con dos agentes, otro con solo uno agente y el tercero no respondió nuestra solicitud.

En cuanto a la confección de las planillas, como se ha dicho, los efectores optaron por distintos criterios. En los Hospitales J. Fernández y P. Piñero las planillas están confeccionadas con los datos de un agente donde éste registrará su asistencia por el lapso de dos meses en el anverso y reverso de una misma hoja (criterio que se aplica también en los CESAC 26 y 13 que dependen de aquellos Hospitales respectivamente). En cada hoja figuran los números 1 al 31 (días del mes) sin discriminación de los días ni horarios que el agente trabaja, ni de sábados, domingos y feriados, por ello es que mencionamos el control adicional que requiere este tipo de planilla. En el Hospital C. Durand, las planillas se realizan con los datos de todos los agentes del servicio, sus días y horarios de trabajo y eventualmente constan los días de las licencias solicitadas. Lo mismo ocurre con el CESAC 23 de su dependencia.

IV.4 INFORMES DE LA SECRETARÍA DE SALUD, LA DIRECCIÓN DE MEDICINA DEL TRABAJO Y LOS EFECTORES.

La Secretaría de Salud no cuenta con información estadística ni sistematiza de alguna manera los datos sobre control de presentismo de los efectores de su órbita. Tampoco solicita estadísticas sobre ausentismo de los agentes a la Dirección de Medicina del Trabajo, quien por su parte tampoco realiza sistematización de la información que produce.

Por su parte, los efectores cuentan con los datos de las novedades de los agentes que en ellos revistan, pero no con un sistema que les permita llevar estadísticas, de forma tal que se realizan pequeños informes de presentismo al sólo efecto de realizar la liquidación de haberes.

IV.5 PROCEDIMIENTO CON PLANILLAS DE ASISTENCIA

A fin de verificar las elusiones al control de presentismo, se realizó un procedimiento que consistió en la comparación de planillas de firmas. El trabajo se desarrolló de la siguiente manera:

- 1) El equipo de auditoría se presentó en el Hospital/ CESAC y seleccionó al azar una cantidad de servicios (tres en dos casos y cuatro en uno); en el caso de los CESAC se trabajó con las planillas de todos los agentes.
- 2) Una vez en el servicio se procedió a seleccionar (también al azar) una cantidad de planillas que a simple vista presentaran alguna irregularidad

de confección, con el objeto de ejemplificar cómo se eluden en la práctica los controles.

- 3) Se fotocopiaron las planillas y se señaló en ellas las irregularidades detectadas. Luego de un período de tiempo (distinto para cada caso) se regresó al servicio/ CESAC a recolectar una segunda toma de las mismas planillas con el objeto de verificar posibles cambios respecto de la primera.
- 4) En una tercera oportunidad, vencido el mes calendario, el equipo regresó en busca de la misma información a fin de comprobar que el último paso anterior a la liquidación de haberes, se hubiese realizado: el control y firma de las planillas por parte del jefe responsable. Mediante este procedimiento se pudieron detectar y comprobar distintas irregularidades que se encuentran descriptas en la observación N° 6.

V) OBSERVACIONES

1. La Secretaría de Salud no estableció un mecanismo destinado al control de presentismo, puntualidad y permanencia del personal, ni designó los agentes que como veedores deben integrar los equipos de Auditoría y Contralor de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda, incumpliendo con los artículos 1, 2 y 3 del Decreto N° 710/97 y el Art. 1° del Decreto N° 2682/03.
2. El incumplimiento mencionado en la observación N° 1, derivó en la falta de instrumentación en los efectores de salud de un sistema uniforme de control de presentismo y puntualidad del personal, delegando la labor de establecer dicho sistema en los responsables de cada efector, generando dispares decisiones.
3. No existe ningún mecanismo de control de permanencia instrumentado por la Secretaría de Salud, ni por los responsables en cada uno de los efectores. La responsabilidad de la permanencia recae en el jefe de servicio de cada área, los que al momento no han instrumentado un mecanismo formal de control de permanencia.
4. Los responsables del control en los efectores informaron en sus entrevistas, que la Secretaría de Salud no realiza reuniones con los Jefes de Recursos Humanos ni con los responsables del control de presentismo, a fin de aunar criterios de aplicación del control y de capacitar a los empleados de apoyo de la tarea de control; mientras que la Directora de PyARHSS nos indica por nota que periódicamente las realiza, no habiendo registros de éstas.
5. A partir del procedimiento realizado con las planillas de firmas de control de presentismo, que se describiera en las aclaraciones previas se detectaron distintas irregularidades; los casos de mayor significatividad son los siguientes:
 - a. No se constan los días y horarios de prestación de servicio, ficha municipal, domicilio y teléfono de los agentes.
 - b. Se verificaron firmas de ingreso y egreso simultáneamente.
 - c. Se verificaron firmas con posterioridad, el ingreso y egreso de varios días.

- d. Las planillas se encuentran disponibles para su firma en cualquier momento del día y por períodos de hasta dos meses, por lo que se hace factible la firma del presentismo hasta con esa demora.
 - e. En un servicio, se verificaron varias firmas similares correspondientes a distintos agentes, prácticamente idénticas, la firma consiste en las iniciales de cada agente.
 - f. En el CESAC 26, se retiró copia de un documento existente adjunto a la planilla de asistencia de dos agentes, en el que se dejaba constancia de la justificación de ausencia. Días después, se realizó una revisión de las mismas planillas y el resultado fue que ambas asistencias estaban firmadas sin observaciones al respecto. De este accionar surge como observación que un agente registró su salida en forma anticipada; que la firma inserta en el registro de salida difiere notablemente con otras del mismo agente; y que no se aplicó la sanción que indica el Decreto 5/7/43.
 - g. Se verificó el caso de una agente cuyo horario finaliza a las 20 horas, coincidiendo con el de cierre del CESAC, pero irregularmente el Centro Médico finaliza la atención una hora antes. Sin embargo la agente mensualmente registra su horario de salida a las 20 horas.
 - h. Las planillas de firmas no son controladas y firmadas por los jefes responsables para enviar al Departamento de Recursos Humanos a fin de mes.
 - i. No se ha tenido acceso a las planillas de asistencia de un servicio por encontrarse aquellas bajo llave y su responsable ausente.
6. El Decreto del 5/07/43, ha sido derogado por desuetudo. El instrumento de control de presentismo (planillas diarias de firmas) no contempla la posibilidad de registro de llegadas fuera de horario, ni de salidas anticipadas.
 7. Las planillas no cuentan con espacio destinado a indicar licencias (ordinarias y por enfermedad), francos compensatorios, rotaciones ni otro tipo de motivo de ausencia.
 8. De los registros analizados no surge que haya habido ninguna llegada tarde y dada la magnitud de la muestra, este hecho resulta improbable.
 9. La planilla de asistencia, tal como se encuentra instrumentada actualmente, requiere de un esfuerzo de control adicional para que cumpla con su objetivo. Se observó que este control adicional no se realiza.
 10. Se observó que los jefes (responsables del control de asistencia de los agentes a su cargo) justifican ausencias y cambios de horario discrecionalmente, por lo que en la práctica es muy bajo el porcentaje de días pasados a descuento. Asimismo se observó que las ausencias injustificadas se cubren con licencias ordinarias.
 11. Los efectores de salud no cuentan con un sistema de información que permita sistematizar datos y construir indicadores. La Secretaría de Salud no ha provisto a los efectores de un sistema de información ni exige la sistematización de datos a los Jefes de Personal.

12. La Secretaría de Salud no cuenta con información estadística sobre niveles de ausentismo, licencias, impuntualidades, etc. que le permitan tomar determinaciones que conciernen a todos los efectores.
13. No fueron exhibidos los actos administrativos que indican el lugar físico en donde deben residir las planillas de control de presentismo. En los hechos, tales planillas circulan por los servicios sin lugar físico establecido.
14. Los informes que realizan los organismos como la UAI de la Secretaría de Salud o la Unidad de Auditoría y Contralor de la Secretaría de Hacienda no cuentan con un seguimiento y aplicación de medidas correctivas por parte de la Secretaría de Salud.
15. La Secretaría de Salud no le requiere informes a la Dirección de Medicina del Trabajo sobre causas de ausentismo u otro tipo de indicador.

VI) RECOMENDACIONES

1. Cumplir con las directivas de los Decretos Nº 710/97 y 2682/03; estableciendo un mecanismo destinado al control de presentismo, permanencia y puntualidad del personal y designando agentes para integrar como veedores los equipos de Auditoría y Contralor de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda.
2. Instrumentar un sistema uniforme de control de presentismo y puntualidad del personal, evitando la disparidad de criterios y la ausencia de responsabilidades por parte de las Direcciones de los efectores.
3. Generar un mecanismo formal de control de permanencia para el personal, asegurando la asunción de responsabilidades por parte de las Direcciones de los efectores cuando dicho mecanismo no se cumpla.
4. Realizar reuniones, con el objeto de aunar criterios aplicación del control en los distintos efectores, despejar dudas, capacitar, unificar circuitos administrativos y formularios de planillas diarias de control. Capacitar al personal asignado a la tarea de apoyo a fin de instruirlos sobre su tarea, la normativa vigente y las implicancias de la misma (alteración de documento público y sus consecuencias).
5. Teniendo en cuenta las irregularidades mencionadas en la observación, se recomienda:
 - a. Incluir en la planilla diaria de control de presentismo los datos del agente (días y horarios de prestación de servicio, ficha municipal, domicilio y teléfono)
 - b. c. y d. Implementar un mecanismo de control que evite que los agentes firmen el ingreso y el egreso simultáneamente, o con varios días de demora. Que las planillas sean retiradas por un agente responsable que las controle pasado el horario de ingreso, de modo de poder notar y tomar medidas con las irregularidades detectadas.

- e. Informar formalmente a la totalidad de los agentes acerca de los alcances del control, haciendo hincapié en las consecuencias del falseamiento de documento público.
 - f. Iniciar sumario al responsable del control del CESAC 26 y al agente para determinar su responsabilidad en el falseamiento u ocultamiento de los datos referentes a la efectiva prestación de servicios y al cumplimiento del horario establecido, lo que configura falta gravísima (Decreto 2470/92).
 - g. Iniciar sumario para determinar la responsabilidad por la salvaguarda de los instrumentos públicos. Iniciar sumario al responsable del control y al agente que incumpliendo su horario, mensualmente informa una suma de módulos mayor a la que realmente cumple.
 - h. Intimar a los jefes de servicio a cumplir con la reglamentación, controlando y refrendando con su firma el registro de asistencia mensual de los agentes a su cargo.
 - i. Nombrar un responsable suplente por las planillas de asistencia, para que se encuentren disponibles para su firma en los casos en que el responsable titular se encuentre ausente.
6. Confeccionar las planillas de control de modo que admitan la posibilidad de registro de llegadas fuera de horario u otro tipo de observación, con el fin de dar cumplimiento al Decreto 5-7-43 que sanciona las llegadas fuera de horario que no excedan de quince minutos con el descuento de medio día de sueldo, el día íntegro si el atraso fuera mayor y la salida anticipada con un día de suspensión y que cuenten con todos los datos del agente, de modo de que no requieran de un esfuerzo adicional de control.
 7. Cumplir con la normativa vigente a fin de evitar el trato discrecional en la justificación de las ausencias y llegadas tarde.
 8. Proveer a los efectores de salud de un sistema informático que permita sistematizar datos y construir indicadores de modo de confeccionar índices de ausentismo articulados con niveles de producción de los agentes, a fin de corregir desvíos que afecten a la productividad global.
 9. Solicitar a la Dirección de Medicina del Trabajo informes sobre causas de ausentismo y todo tipo de indicadores que permitan obtener información que permita tomar acciones respecto del control de presentismo.
 10. Formalizar mediante acto administrativo la localización de las planillas de control.
 11. Penalizar la falta de cumplimiento del envío de información por parte de los efectores a la Secretaría de Hacienda.

VII) CONCLUSIONES

La gestión desarrollada por la Secretaría de Salud en cuanto a la fiscalización y control de presentismo y permanencia de los recursos humanos en los efectores de salud de su dependencia resulta que no es equitativo, es ineficaz, e ineficiente para la Administración debido a:

- La falta de instrumentación de un mecanismo formal de control de permanencia.
- La insuficiente cantidad de auditorías de control de presentismo realizadas por la UAI de la Secretaría de Salud.
- La falta de seguimiento de las auditorías que otros organismos realizan.
- La falta de sanción a los efectores que incumplen con la normativa aplicable al control de presentismo.

No es equitativo por cuanto discrimina a los integrantes de los escalafones, el grado de intensidad del control que se realiza sobre el mismo.

Es ineficaz porque los controles pueden eludirse sin dificultad. Las planillas de asistencia, que son el instrumento de control que se aplica en la mayoría de los efectores, resultan ser un instrumento meramente mecánico que se completa al sólo efecto de cumplir con una etapa del circuito, no reflejando la real asistencia de los agentes. Ni los agentes ni sus jefes ven en el sistema de planillas de firmas un verdadero método de control.

Es ineficiente porque la ausencia injustificada de los agentes en su lugar de trabajo provoca demoras, malas atenciones e insatisfacción de la demanda del público beneficiario del servicio de salud, incumpliendo de esa forma con los mandatos expresos de la Constitución de la Ciudad y de la Ley Básica de Salud.

Los responsables del control de presentismo en los efectores no tienen conciencia de la responsabilidad que comporta la falsificación de datos, y dan cuenta de eso los ineficientes controles que realizan. Su responsabilidad se enmarca -en el ámbito de la Administración- en la falta gravísima que el Decreto 2470/92 le imputa a los funcionarios responsables del control por el ocultamiento o falsificación de los datos referentes a la efectiva prestación de servicios y al cumplimiento del horario establecido. Los falseamientos consentidos se encuadran además en el delito de defraudación a la Administración Pública.

En virtud de lo expuesto precedentemente, se resuelve remitir los antecedentes a la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional con el fin de iniciar las acciones judiciales correspondientes, a los fines de designar el respectivo tribunal, ante la posibilidad de la comisión de presuntos hechos delictivos de *"...Los falseamientos consentidos se encuadran además en el delito de defraudación a la Administración Pública"*. (observación N° 5).

ANEXO I

MARCO NORMATIVO

Norma	Número	Fecha	Sumario
Ley GCBA	471		Empleo Público.
Ordenanza MCBA	40402	08/03/85	Aprueba el Escalafón Municipal.
Decreto MCBA	5	12/07/43	Cumplimiento del horario establecido para las dependencias de la Administración.
Decreto MCBA	7580	18/12/81	Normas de procedimiento para la solicitud de licencias por enfermedad, accidente de trabajo y maternidad.
Decreto MCBA	2470	23/09/92	Atribución de responsabilidad con relación al control de la prestación efectiva de servicios y horarios del personal.
Decreto MCBA	1711	1994	ESTRUCTURAS ORGÁNICAS Dispone la caducidad de todas las estructuras organizativas correspondientes al ámbito del Departamento Ejecutivo de la MCBA, los entes descentralizados organismos fuera de nivel, con excepción del Banco Ciudad de Bs. As., IMOS, CEAMSE y Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. Se aprueban las estructuras de primeros niveles de la MCBA. Se dejan sin efecto todas las designaciones de personal que a la fecha del Decreto no cuentan con la estabilidad establecida en el Art. 8º de la Ordenanza N° 40.401, exceptuándose de lo establecido al personal que efectivamente preste servicios en establecimientos educativos, hospitalarios y asistenciales. Se suprimen todos los cargos vacantes de personal de plante permanente y no permanente comprendidos en el

Norma	Número	Fecha	Sumario
			Estatuto del Personal Municipal aprobado por Ordenanza N° 40.401. (Comentario: los establecimientos hospitalarios y asistenciales están exceptuados de lo dispuesto en el art. 2° de este Decreto, por Decreto N° 643/95 – BM 20.092 – 03/08/95
Decreto MCBA	96	10/02/95	Aclaración del Art. 13 del Decreto 1711/94
Decreto MCBA	710	10/04/97	Determina que cada Secretaría deberá establecer un mecanismo destinado a controlar el presentismo, puntualidad y permanencia del personal. Y que los responsables son los titulares de las distintas reparticiones.
Decreto GCBA	2141	01/11/99	Los Directores llevarán el control de asistencia y puntualidad de su personal. Presentarán un informe el quinto día hábil de cada mes.
Decreto GCBA	2682	04/12/03	Modifica el Art. 3 del Decreto 710. Deroga el Anexo II del Decreto 710.