



---

# Universidad Nacional de La Plata

## Facultad de Ciencias Económicas

---

### ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

---

“El Instituto de Previsión Social y la incorporación de la Coordinación  
Jubilación Automática Docente en el año 2007”

---

AUTOR: CR. MARTIN BUFFONI  
DIRECTOR: MG. CHRISTIAN ARIAS

---

## Contenido

Resumen descriptivo del trabajo realizado .....	3
Modalidad de TIF .....	3
Capítulo 1: Introducción .....	4
1.1. Descripción del problema y su contextualización .....	4
1.3. Objetivos.....	5
Capítulo 2: Marco conceptual.....	6
2.1. Las políticas públicas.....	6
2.2. Las burocracias y las estructuras adhocráticas.....	7
2.3. La evaluación.....	9
2.4. Marco normativo.....	11
Capítulo 3: Metodología y técnicas de análisis .....	13
Capítulo 4: Desarrollo.....	18
4.1. Descripción del procedimiento de pago transitorio JAD.....	19
4.2. Incorporación a la estructura del IPS de la coordinación JAD .....	24
4.3. Altas y pase a definitivo de los expedientes JAD .....	30
Conclusiones.....	37
Referencias bibliográficas.....	40
Anexos.....	59

## **Resumen descriptivo del trabajo realizado**

En el presente caso se analizó cómo el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires implementó un procedimiento paralelo de carácter transitorio para el trámite previsional de los docentes bonaerenses, con el fin de enfrentar una situación contingente ocurrida en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires que impedía continuar con el trámite ordinario utilizado hasta ese momento. Por ello se pregunta, ¿Qué características tenía el nuevo procedimiento propuesto?, ¿Cómo logró el Instituto de Previsión Social incorporar en su estructura funcional de características burocráticas el procedimiento paralelo? y si ¿Se cumplieron todas las etapas propuestas por el nuevo procedimiento?

El nuevo procedimiento consta dos instancias, la primera de carácter transitorio y la segunda instancia de pase a carácter definitivo del beneficio, en el presente trabajo se analizó la primera de las instancias. En el año 2007 se incorporó la estructura adhocráctica denominada Coordinación Jubilación Automática Docente, que tiene a su cargo tramitar la primera etapa de la modalidad propuesta.

El análisis se realizó por medio de un estudio de caso de tipo intrínseco, con un enfoque cualitativo, descriptivo y utilizando múltiples fuentes. Luego de la revisión de los documentos aportados por la coordinación Jubilación Automática Docente y las entrevistas realizadas a los actores clave de la mencionada coordinación, se concluyó que dicho procedimiento permitió continuar generando altas de nuevos beneficios para los docentes bonaerenses que solicitaron su cese, evitando que se interrumpa el circuito de nuevos beneficios previsionales, como consecuencia en la paralización de entrega en la documentación necesaria para el inicio del trámite ordinario. Asimismo, se verificó que hay un incumplimiento en la presentación de la documentación necesaria para el inicio de la segunda instancia del trámite de pase a definitivo del beneficio previsional, por parte del beneficiario de pago transitorio que inicio su solicitud por el procedimiento paralelo Jubilación Automática Docente. También se resalta que la carga de cumplir con dicha presentación recae sobre el docente bonaerense que realizó oportunamente la solicitud del beneficio transitorio por el procedimiento incorporado bajo análisis.

## **Modalidad de TIF**

Estudio diagnóstico es el proceso mediante el cual se delimita un campo de la gestión pública, a fin de construir un estado de situación del mismo, especificando las características del contexto en que se desarrolla, las condicionantes que lo configuran, las interacciones de los actores sociales y la existencia de problemas o situaciones susceptibles de modificación cuyo resultado facilita la toma de decisiones para intervenir.

## Capítulo 1: Introducción

En este primer capítulo se procede a presentar el tema bajo análisis con su correspondiente contextualización, como así también los elementos que se consideran relevantes y que permiten plantear los interrogantes para luego dar la justificación al desarrollo del presente trabajo. Por último, se expondrá el objetivo general, los objetivos específicos y la hipótesis de estudio.

### 1.1. Descripción del problema y su contextualización

Le corresponde al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (en adelante IPS) realizar los fines del Estado en materia de la previsión social y consecuentemente orientar la política previsional en el territorio de la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA). En la entrevista realizada a la Coordinadora de la Jubilación Automática Docente (en adelante JAD) la misma destacó que la experiencia ha demostrado que en el ámbito de la PBA los plazos de los procedimientos legales y administrativos para obtención de la documentación necesaria para realizar la confección de la certificación de servicios y decreto de cese de los docentes bonaerenses en condición de iniciar su trámite de jubilación presentaban una dilación excesiva; la cual llegó a su punto crítico en el año 2006 cuando a consecuencia de un incendio que se produjo en el sector de archivo de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (en adelante DGE) donde se encontraba, entre otra, la documentación necesaria para realizar la confección de la certificación de servicios antes mencionada se paralizó la gestión de la misma. Hay que destacar que esta documentación es un requisito indispensable para el inicio del trámite previsional de jubilación ordinaria de carácter definitivo que tramita en la órbita del IPS. Asimismo, es importante resaltar que no había fecha cierta de restablecimiento de la entrega de la documentación mencionada, por lo cual se verían interrumpidas las altas de nuevos beneficios jubilatorios por un término indefinido. Otro factor a mencionar es el volumen de futuros beneficiarios previsionales que se verían afectados por esta situación, ya que los docentes representan un número significativo de la población económicamente activa<sup>1</sup> y que realiza aportes al IPS en el ámbito de la PBA. Razón por la cual, le correspondió al IPS adaptar el trámite ordinario utilizado hasta ese momento para iniciar y otorgar beneficios de carácter definitivo a los docentes bonaerenses con el fin de sortear esta situación contingente. Para ello, se recurrió a un trámite de pago transitorio y el cual se implementó a través de una Coordinación que se denominó Jubilación Automática Docente, que se incorporó como una estructura orgánica a la existente estructura burocrática del IPS de la PBA.

Es por ello que se consideró oportuno realizar un análisis de la implementación que llevó adelante el IPS y por medio de la cual introdujo una modificación en la política pública previsional que se venía aplicando en la jurisdicción de la PBA.

A partir de lo presentado hasta ahora se desprenden las siguientes preguntas

¿Cómo implementó el IPS la nueva modalidad (pago transitorio JAD) para iniciar el trámite previsional de los docentes bonaerenses?

¿Cómo incorporó a su estructura burocrática la nueva coordinación JAD?

---

<sup>1</sup> Considerando el peso relativo que representa la masa salarial de los docentes bonaerenses dentro del concepto gasto en personal de la Ley de Presupuesto de la PBA en periodo 2006 al 2018.

¿En qué grado cumplimentó el beneficiario docente bajo la modalidad JAD la incorporación de la documentación necesaria para culminar el trámite de pago transitorio y así, se inicie la etapa de pase a definitivo a diciembre de 2018?

## **1.2. Justificación**

El Ejecutivo depende de las estructuras administrativas para llevar a cabo sus tareas y así poder cumplir con las metas que se proponen durante un período de tiempo determinado. Como se mencionó un hecho contingente ponía en riesgo la continuidad en la generación de altas de nuevos beneficios para los docentes bonaerenses con el trámite de jubilación ordinario, ello atento la paralización en la entrega de la entrega de documentación por parte de una de las estructuras estatales (DGE) que forman parte del gobierno de la PBA. También se menciona que fue el IPS quien adaptó el procedimiento utilizado hasta ese momento con la incorporación de una estructura adhocrática a fin de mantener la continuidad en el alta de nuevo beneficios para los docentes bonaerenses que iniciaran la solicitud de jubilación, dicha estructura se encuentra vigente y otorgando beneficios de carácter transitorios en forma ininterrumpida desde el año 2007. Al año 2018, no se ha realizado ninguna publicación oficial de datos del procedimiento paralelo en la política pública previsional de la PBA incorporado por el IPS. Estevez y Esper (2014) destacan la importancia de la influencia que la información técnica, los nuevos conocimientos y los valores tienen sobre los procesos de las políticas públicas, y que para lograr una comprensión integral se requeriría de un análisis en perspectiva, de no menos de una década con posterioridad a la implementación de la política.

La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina en el año 2016 presentó dentro del programa de Evaluación de Políticas Públicas, un manual de base para la evaluación de políticas públicas, donde se destaca que las evaluaciones generan resultados y recomendaciones que se deben utilizar para aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad del accionar público. Asimismo, recomiendan que no se considere a la evaluación como la última etapa de una política, sino también como la primera, porque conduce a una revisión y genera nueva información para adaptar el proceso en caso de ser necesario. Proponen que la evaluación no debe ser concebida como un hecho aislado y final, sino como una práctica continua durante todo el proceso de la política pública.

En concordancia con lo antes expuesto se considera oportuno realizar un análisis de la modificación en la política pública previsional realizado por el IPS en el ámbito de la PBA, con la incorporación dentro de la estructura burocrática existente de una coordinación que tenía a su cargo el procedimiento paralelo de pago transitorio denominado JAD.

## **1.3. Objetivos**

### **General**

Sistematizar el proceso de implementación del procedimiento de pago transitorio JAD en la PBA en el año 2007 realizado por el IPS.

### **Específicos**

Analizar el proceso por el cual el IPS implementó un procedimiento de pago transitorio para los docentes bonaerenses.

Detallar cómo el IPS incorporó a su estructura burocrática funcional la coordinación que tiene a su cargo implementar el procedimiento de pago transitorio.

Determinar el grado de cumplimiento por parte de los beneficiarios docentes de pago transitorio de la incorporación de la documentación necesaria para el pase a definitivo del beneficio JAD.

### **Hechos a constatar con el presente trabajo**

El IPS recurrió a una estructura de carácter adhocrático (coordinación JAD) para implementar el procedimiento paralelo de pago transitorio para los docentes bonaerenses y esto permitió continuar con el alta de nuevos beneficios.

Se presenta incumplimiento por parte de los beneficiarios JAD en incorporar la documentación necesaria para el inicio de la segunda instancia del trámite, denominada pase a definitivo del beneficio.

## **Capítulo 2: Marco conceptual**

### **2.1. Las políticas públicas**

Dye (1976) presentó a la política pública como todas aquellas acciones que los gobiernos deciden hacer o dejar de hacer. Por su parte Estevez (2014) indicó que se entiende por gobierno al conjunto de personas que tiene a su cargo dirigir un Estado por un tiempo delimitado y toman decisiones públicas en un contexto social y político determinado. El gobierno debe elegir entre dos tipos distintos de políticas públicas: por acción, cuando el gobierno decide hacer algo con un problema concreto o por omisión, cuando decide no hacer nada.

Al realizar la descripción del caso se utilizó el modelo secuencial de políticas públicas en el cual se las presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas. Estevez y Esper (2009) describieron las siguientes etapas: en primer lugar la denominada agenda, que incluye aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos; en segundo lugar la discusión que consiste en debatir las distintas alternativas de decisión en torno al problema; en tercer lugar la decisión donde se elige y legitima un curso de acción para tratar el problema; en cuarto lugar la implementación que consiste en la aplicación del curso de acción, la puesta en obra de la decisión, generalmente a través de las burocracias estatales y por último la evaluación donde se busca establecer un juicio de valor para determinar si la decisión fue eficaz o eficiente.

Los grupos son otro elemento a tener en cuenta, en este sentido los autores Estevez y Esper (2014) revistaron la teoría de los grupos y destacaron la idea que el sistema político se compone por grupos, los cuales pueden estar politizados y ejercer influencias sobre sus miembros y gobiernos. Un factor a tener en consideración son los principales actores que forman parte del escenario del presente análisis de caso. Por un lado el Estado, sistema político provincial, representado por una de sus organizaciones, como lo es el IPS a través de estructura funcional burocrática; por el otro lado la ciudadanía, representada por los futuros beneficiarios previsionales de la PBA, más específicamente los docentes bonaerenses por iniciar el trámite previsional y los grupos de interés politizado con

estrecha vinculación al tema, representados en este caso por los gremios con mayor representación<sup>2</sup> dentro del ámbito docente.

En el modelo argentino de gobierno, las políticas públicas son plasmadas en leyes por el poder legislativo y llevadas a la práctica a través de los organismos de gobierno (las burocracias públicas). Como menciona Valles (2000) la mayoría de los ciudadanos tiene una relación más frecuente y en forma directa con las administraciones públicas (organismos del estado) y su personal, que con los funcionarios de cargo electivo.

Dentro de la complejidad de los problemas de la administración pública, en el caso de las estructuras funcionales de las organizaciones que conforman el sistema político, se encuentra ante la presencia de una alta rigidez en la Ley y Decretos que las definen; por lo cual, los procesos de modificación o adaptación de las mismas, requieren desde el inicio a la concreción del trámite administrativo correspondiente (Decreto 1322/05) de largos períodos de tiempo y los cuales pueden representar desde meses hasta años.

En relación al otro actor, la ciudadanía, representado en esta oportunidad por los docentes bonaerenses (futuros beneficiarios previsionales), se destaca que ese grupo de solicitantes de trámites previsionales de la PBA, representa un número significativo de la población económicamente activa<sup>3</sup> y que realiza aportes al IPS, se incluye tanto al personal docente de establecimientos educativos públicos, reconocidos y autorizados por la DGE, como también al personal docente de los establecimientos educativos privados reconocidos y autorizados por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada(en adelante DIPREGEP).

## **2.2. Las burocracias y las estructuras adhocráticas**

Valles (2000) presenta cinco características al describir la administración burocrática: la primera indica que el reclutamiento del personal debe ser en función de sus méritos y capacidad por medio de procedimientos transparentes y preestablecidos asegurando la estabilidad en el empleo a fin de evitar presiones partidistas; la segunda destaca la necesidad de una definición clara de la tareas confiadas a cada miembro de la organización, las cuales no pueden ser modificadas por iniciativa propia; la tercera menciona que todos los elementos materiales y económicos utilizados en el desarrollo de las actividades son de propiedad pública; la cuarta remarca la importancia que las actividades se lleven a cabo de acuerdo a lo establecido en normas escritas y publicadas, previamente conocidas por los integrantes de la organización; y la quinta propone la organización jerárquica o piramidal para la distribución funcional del poder.

Otro punto a considerar es la relación jerárquica que se presenta entre los integrantes de una organización, Harmon y Mayer (1999) destacan que:

La organización funciona según principios jerárquicos, en los que hay líneas muy claras de superioridad y subordinación. El puesto de arriba supervisa al de abajo, pero también hay una división de responsabilidades, de tal manera que la oficina superior no se hace cargo del trabajo de la inferior. (pp. 104-105).

Por otra parte, al describir la adhocracia, Mintzberg (1991) la presenta como una “estructura altamente orgánica; con poca formalización de comportamiento; alta

---

<sup>2</sup> Considerando la cantidad de afiliados del total de docentes bonaerenses.

<sup>3</sup> Considerando el peso relativo que representa la masa salarial de los docentes bonaerenses dentro del concepto gasto en personal de la Ley de Presupuesto de la PBA en período 2006 al 2018.

especialización horizontal de tarea basada en capacitación formal; una tendencia a agrupar los especialistas en unidades funcionales para propósitos internos” (p.210).

En concordancia con lo expuesto, el IPS responde a las características propuestas por Valles para el modelo definido como administración burocrática y ello se evidencia en la estabilidad laboral y regularidad de las actividades desarrolladas por los agentes del IPS, en la propiedad pública de los medios materiales y económicos utilizados, en que las tareas son estables, repetitivas, limitada a reglas y que la autoridad para llevarlas a cabo es coercitiva en concordancia con el modelo piramidal. Asimismo, se puede mencionar que responde a los principios de jerarquía que presentan Harmon y Mayer (1999), dada su estructura funcional en concordancia con el modelo piramidal y la distribución de las tareas con su correspondiente responsable.

Continuando con el concepto de adhocracia, Toffler (1970) la presenta como la respuesta ante la necesidad de formar equipos para solventar problemas específicos a corto plazo que surgen en las organizaciones. También resalta la diferencia con los departamentos o secciones funcionales de la organización burocrática tradicional, que se presumen permanentes, mientras que el equipo de proyecto es, en esencia, temporal. Otro concepto que presentó el autor es el de alquiler de personas o mejor dicho alquiler de empleados temporales por una necesidad temporal, que tiene relación con los requerimientos de personal por parte de las estructuras adhocráticas que, como ya se dijo, son de carácter transitorio.

Se delimita para el presente estudio de caso, el análisis de la incorporación de la Coordinación JAD<sup>4</sup>, dentro de la estructura funcional del IPS, la cual tiene las características definidas por la normativa en la PBA para estructuras especiales de carácter adhocrático.

La Resolución N° 3/07, modificada por la Resolución N° 15/07, de la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, propone cuatro variables que se utilizan para distinguir las estructuras especiales; la primera es el carácter adhocrático de la organización y define a la estructura ad-hoc como aquella diseñada para cumplir con objetivos especiales de interés estratégico, que se caracteriza por una gran flexibilidad, lo que le permite adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. Se constituyen con equipos de trabajo que reúnen los perfiles que permiten el logro de sus objetivos, y la coordinación es competencia de un responsable. La segunda variable es el nivel de desagregación, y se presentan a este tipo de estructuras especiales con una mínima desagregación, ya que es más propio de estas figuras un funcionamiento interno organizado a través de coordinaciones funcionales. La tercera variable es la temporalidad y se refiere a la duración temporal del tipo estructural, el cual puede tener un límite temporal acotado o pueden ser permanentes y por último la cuarta variable es la jerarquía y dependencia dentro de la estructura organizacional, la jerarquía expresa el nivel orgánico dentro de la Administración Pública, que el tipo estructural requiere para lograr sus objetivos y la dependencia remite a la relación que se establece entre las diferentes unidades organizativas indicando la unidad superior a la que reportan y las unidades que de ella dependen.

---

<sup>4</sup> Otros ejemplos de estructuras de carácter adhocrático presente en el IPS son la Coordinación Jubilación Ejecutiva y la Comisión Técnica Legal.



### 2.3. La evaluación

Al momento de hablar de la evaluación en las políticas públicas hay que destacar lo mencionado por Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C. y Varonne F. (2008), donde proponen que luego de programada e implementada la política debería ser objeto de una evaluación sistemática. Al estudiar esta última etapa del ciclo de una política pública, se debería analizar los efectos generados por las medidas emprendidas por los poderes públicos. Lo que se pretende es identificar los impactos producto de los cambios de conducta en los grupos-objetivo y los efectos reales inducidos sobre los beneficiarios finales. En función de esas dos variables, los autores presentan cinco criterios para evaluar los efectos de una política pública, de los cuales se utilizan en el presente caso el criterio de eficacia y eficiencia.

En la tabla 1, se presentan los tipos de evaluación propuestos por Osuna Llana y Márquez Guerrero (2000) según distintas variables.

Tabla 1. Tipos de evaluación.

Tipos de evaluación según:

Quien evalúa	Interna
	Externa
Su función	Formativa
	Sumativa
El contenido de la evaluación	Conceptual o de diseño
	Del proceso de aplicación y gestión
	De resultado e impactos
La perspectiva temporal	Ex-antes
	Intermedia
	Ex-post

Fuente: Elaboración propia según lo propuesto por Osuna Llana y Márquez Guerrero (2000)

Según los autores, la evaluación según quien evalúa puede realizarse internamente, por personal del programa o encargado de gestionarlo y ejecutarlo o externamente, por especialistas externos contratados por la Administración. La evaluación interna presenta la ventaja de la mayor familiarización con el programa por parte del evaluador frente a la objetividad e independencia de la evaluación externa. De ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.

Respecto de la función, la evaluación es formativa cuando tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado, o sumativa cuando suministra información sobre si se debe continuar o suspender un programa.

En relación al contenido es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se esté evaluando: la evaluación conceptual o de diseño tiene por objetivo analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia; la evaluación de la gestión o del proceso consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica y la evaluación de los resultados e impactos tiene por objeto medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas; la evaluación de resultados e impactos, trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (eficacia) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos y a qué coste se consiguen (eficiencia).

Por último, la perspectiva temporal, hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa. Con arreglo a este criterio es posible distinguir tres tipos de evaluación: ex-ante, se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar sus posibilidades de éxito. La evaluación ex-ante también se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de cada una de sus líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa, y acerca de su eficiencia, entendida como la relación costes-beneficios sociales y económicos que se pueden obtener mediante su aplicación. La evaluación intermedia se lleva a cabo “a medio camino” en la ejecución y consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa. Para ello, durante la ejecución, resulta imprescindible recoger datos que describan el comportamiento del programa. Esta tarea de recopilación de información es la que se denomina seguimiento. La evaluación ex-post, se realiza una vez finalizado el programa y permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Al igual que lo propuesto por los autores antes mencionados, la Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación Argentina en el año 2016 presentó dentro del programa de Evaluación de Políticas Públicas, un manual de base para la evaluación de políticas públicas, donde se la presenta como una herramienta que permite determinar el valor de lo que hace el Estado por medio de una política o programa, indicando que debe ser sistémica y objetiva. También en el manual de destacó que las evaluaciones generan resultados y recomendaciones que se utilizan para aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad del accionar público, por ello indican que no se la debe considerar como la última etapa de una política pública, sino también como la primera, porque conduce a una revisión y genera nueva información para adaptar el proceso en caso de ser necesario.

Se resaltó que la evaluación no debe ser concebida como un hecho aislado y final, sino como una práctica continúa durante todo el proceso de la política, es decir al momento de la planificación (ex-ante), durante la puesta en marcha de la política (intermedia) y como definición de los efectos finales (ex-post). El manual de base para la

evaluación de políticas públicas en concordancia con lo propuesto por Osuna Llana y Márquez Guerrero (2000) presenta casi en su totalidad los mismos tipos de evaluación propuestos por los autores mencionados, con la salvedad que al momento de definir el tipo de evaluación según su función incorporan dos clasificaciones más: la descriptiva y la explicativa, adicionales a la formativa y sumativa que proponen los otros autores. Definen a la función descriptiva como la que tiene por objeto referirse al éxito o fracaso de la intervención estatal haciendo comparación de la meta y lo que realmente ocurrió. A la función explicativa la definen como la que tiene por finalidad identificar los factores que explican el éxito o fracaso de política propuesta.

## 2.4. Marco normativo

A continuación, en la tabla 2, se mencionan las principales leyes provinciales que tiene relación con el IPS, el organismo de la PBA que tiene a su cargo llevar adelante la política previsional bonaerense, y que delimitaron y delimitan su estructura y su accionar.

Tabla 2. Detalle de leyes de la PBA relacionadas con el IPS.

Norma	Año	Establece
Ley 5.425	1948	Crea el IPS de la PBA y define sus funciones.
Ley 8.587	1976	Deroga Ley 5.425/48 y define el funcionamiento y autoridades del IPS.
Decreto Ley 9650	1980	Modifica Ley 8587/76 y establece pautas para los trámites previsionales.
Decreto 1.211	1993	Aprueba la nueva estructura organizativa del IPS.
Decreto 1.081	1999	Modifica la Estructura Organizativa del IPS aprobada por Decreto n° 1211/93.
Decreto 1.778	2005	Modifica la Estructura Organizativa del IPS aprobada por Decreto n° 1211/93 y modificada por Decreto n°1081/99.
Ley 13.175	2004	Define cuáles serán los ministerios y sus funciones principales.
Decreto 1.322	2005	Aprobó régimen para formulación, presentación, financiación, tramitación y aprobación de estructuras organizativas en el ámbito de la PBA.
Resolución 3	2007	La Subsecretaria de la Gestión Pública aprueba tipos y estructuras especiales de carácter adhocráticos.
Resolución 4	2007	Aprueba instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas.
Resolución 15	2007	Incorpora modificaciones a la Guía de tipos estructurales especiales de la Resolución 3/07.

Fuente: Elaboración propia del análisis de la norma vigente en la PBA, aplicable al caso bajo estudio.

A continuación, se presenta una síntesis de las normas antes expuestas que tienen directa relación con el presente trabajo. En el año 1948, por medio de la sanción de la Ley 5.425, conocida con la denominación de “Ley Mercante”, se crea el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires. El IPS tendría a su cargo realizar en el ámbito de la PBA los fines del Estado en materia previsión social. La fundación de la Caja Previsional se inscribe durante la Presidencia del General Juan D. Perón y la gobernación del Coronel Domingo Alfredo Mercante (1946-1952), de allí su nombre. En el año 1976, por medio de la Ley 8.587 se deroga la Ley 5.425/48 y se establece que le corresponde al IPS orientar la política previsional en la PBA, asesorar en materia previsional a los poderes públicos, recaudar sus recursos, conceder y pagar las prestaciones. La administración estará a cargo de un directorio, compuesto por un presidente, cuatro directores gubernamentales, dos directores en representación de los afiliados activos, un director gremial de los afiliados activos y un director gremial de los afiliados pasivos. Por medio del Decreto Ley 9650 se introducen modificaciones a la Ley 8.587/76 y entra en vigencia desde el 1° de enero de 1981. En el texto ordenado del Decreto N° 600/94 se establecen las pautas para los respectivos trámites previsionales, definiendo el ámbito de aplicación, el régimen financiero que permitirá la financiación del sistema solidario, las obligaciones de los empleadores, los servicios que podrán ser computado a los efectos de solicitar un beneficio, las prestaciones que se concederán, como se determinaría el haber correspondiente y el carácter de las prestaciones otorgadas, así como la suspensión y extinción de las mismas. En el presente trabajo no sólo se describe la modificación en la forma de otorgar una prestación, sino la modificación que sufrió la estructura del organismo; es por ello que también se mencionan normas que versan sobre las estructuras. Los Decretos 1.211/93, 1.081/99 y 1.778/05 introducen modificaciones en la estructura del IPS creando áreas y suprimiendo otras existentes. En el año 2004 se sanciona la Ley 13.175 conocida como Ley de Ministerios, de conformidad a lo establecido en la Constitución de la Provincia, en la cual se define cuáles serán sus ministerios y sus principales funciones. Desde la vigencia de esta Ley a la actualidad, el IPS está bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. Por medio del Decreto 1.322/05 se aprobó el régimen para la formulación, presentación, financiación, tramitación y aprobación de estructuras organizativas en el ámbito de la PBA. La norma propone que deben cumplirse una serie de pasos desde el inicio del expediente de solicitud hasta la culminación del trámite que apruebe la modificación de la estructura organizativa, razón por lo cual se sustenta la afirmación en la demora del trámite para modificar estructuras burocráticas de organismos públicos. Primeramente, el organismo debe realizar una serie de pasos internos para la presentación de dicho expediente, los que incluyen: la nota de la autoridad máxima del organismo solicitando la modificación, fundamentar dicha solicitud, un plan estratégico, nota de la Dirección General de Administración con los costos salariales de la nueva estructura y el proyecto de decreto con su parte dispositiva, como así también el anexo I “el organigrama” y el anexo II “acciones”. Una vez cumplidos estos pasos internos comienzan los trámites fuera del organismo solicitante, los que se enumeran de la siguiente manera: primero, se debe elevar el expediente a la Subsecretaría de la Gestión Pública a los efectos del análisis técnico; segundo, la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía realizará la evaluación económica y su impacto en el presupuesto; tercero, la Asesoría General de Gobierno realizará la correspondiente revisión legal y, por último, la Secretaría Legal y Técnica evaluará los aspectos técnicos del proyecto, para luego elevar al Secretario General de Gobernación para la posterior firma del señor Gobernador. En el año 2007 es la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Secretaría General de la Gobernación que, por medio de la Resolución N°3, aprobó una guía de tipos estructurales especiales de carácter adhocático, la cual fue

modificada por la Resolución N°15 del mismo año. Por medio de la Resolución N°4 se aprueba el instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas en el ámbito de la PBA.

### **Capítulo 3: Metodología y técnicas de análisis**

En el presente trabajo se describió la incorporación del procedimiento paralelo de pago transitorio JAD en su contexto natural. Se especificaron las características y procesos propuestos por el mencionado procedimiento.

El enfoque que se utilizó para realizar el análisis es cualitativo, Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010) describen que este enfoque es flexible y se guía por temas significativos de investigación y donde se pueden desarrollar preguntas de investigación antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Estas actividades sirven para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes, para refinarlas y responderlas. En el enfoque cualitativo el investigador explora, describe y luego genera perspectivas teóricas; utilizando para la recolección de datos técnicas como las entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, entre otras. Las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni buscan que sus estudios lleguen a replicarse.

El tipo de investigación que se realizó es descriptivo, Krieger y Fassio (2016) definen que tienen como objetivo dar cuenta de situaciones y/o fenómenos, miden las variables en forma independiente y no buscan establecer relaciones entre variables. Por su parte Hernández Sampieri, et al (2010) describen a este tipo de estudios como aquellos que buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. En estos estudios el investigador debe ser capaz de definir qué se medirá y sobre qué se recolectarán los datos no indicando cómo se relacionan los mismos.

En concordancia con lo propuesto por los autores antes mencionados, para el tipo de investigación que se utilizó en el caso bajo análisis se realizó un detalle de cómo se cumplieron las etapas propuestas por Estevez y Esper (2009) para el modelo secuencial de políticas públicas, donde proponen: en primer lugar, la denominada agenda que incluye aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos; en segundo lugar, la discusión que consiste en debatir las distintas alternativas de decisión en torno al problema; en tercer lugar, la decisión donde se elige y legitima un curso de acción para tratar el problema; en cuarto lugar, la implementación que consiste en la aplicación del curso de acción, la puesta en obra de la decisión, generalmente a través de las burocracias estatales, y por último la evaluación donde se busca establecer un juicio de valor para determinar si la decisión fue eficaz o eficiente.

Para el análisis del presente trabajo se realizó un estudio de caso de tipo intrínseco, de acuerdo a lo propuesto por Krieger y Fassio (2016) es un análisis en profundidad de un caso o de muy pocos (empresa, institución pública o privada, área, actividad, etc.) en un contexto natural, donde la problemática a estudiar es el objeto en sí mismo.

Del mismo modo, Marradi, Archenti y Piovani (2007) presentan al estudio de caso como una investigación orientada a una sola unidad. Los autores también plantean que en este método se pueden utilizar diversas técnicas de recolección de datos y análisis como,

por ejemplo, la observación, entrevistas en profundidad y el análisis documental entre otros.

Para el presente trabajo, como se mencionó, se utiliza el enfoque cualitativo en concordancia con lo planteado por Hernández Sampieri, et al (2010) donde lo presentan como el indicado para el abordaje de temas pocos explorados, y con el fin de lograr una familiarización con el tema bajo análisis, se optó por utilizar las fuentes de datos que a continuación se proponen:

En cuanto a la fuente de datos secundaria se utilizó el análisis de documentos, que en los estudios de datos cualitativos ayudan a entender el caso bajo estudio. Para el presente trabajo se utilizaron documentos elaborados por la propia coordinación JAD, los cuales incorporaron los datos compilados por su personal desde el comienzo del procedimiento en el año 2007 (Ver tabla numero 3). Dichos registros entre otros datos informan la cantidad de expedientes dados de altas, la cantidad de alcances caratulados con la documentación necesaria para realizar el inicio del trámite de pase a definitivo de los beneficios transitorios y la cantidad de expedientes que están en reserva en el archivo a la espera de la documentación para el pase a definitivo (en la misma coordinación JAD y en la administradora de archivos ADEA).

También se tuvo acceso a los manuales de procedimientos donde se detalla la organización de la estructura adhocrática y los pasos establecidos para la realización de las tareas necesarias para que se cumpla el procedimiento de pago transitorio que se incorporó, y el inicio de la etapa conocida como pase a definitivo una vez agregada la documentación requerida a tal fin.

Tabla 3. Lista de documentos.

Documento 1	Organigrama y Flujograma del IPS (Anexo. Item 1 y 2)
Documento 2	Altas nuevos beneficios JAD por año
Documento 3	Egresos de códigos docentes
Documento 4	Stock de expedientes JAD en ADEA y archivo de la coordinación
Documento 5	Manuales de Procedimientos JAD

Fuente: Elaboración propia.

Al momento de seleccionar la fuente de datos primaria, con el fin de obtener información relevante para el presente estudio se decidió realizar entrevistas semiestructuradas e individuales al personal de la coordinación JAD, en la modalidad presencial, es decir, cara a cara. Se optó por esta modalidad teniendo en cuenta lo propuesto por King y Horrocks (2009), quienes describen a la entrevista cualitativa como íntima, flexible y abierta, la cual consiste en una reunión para conversar entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) con el fin de generar un intercambio de información y una construcción conjunta. De acuerdo a lo que indica la teoría las entrevistas se realizaron en el contexto o ambiente natural de los entrevistados, es decir, en el caso bajo análisis se realizaron en el ámbito del IPS, más específicamente en el espacio físico ocupado por la coordinación JAD. Se utilizó una guía general de contenidos al momento de realizar las entrevistas, lo que dio un marco de flexibilidad a la estructura y al contenido de las mismas. Siguiendo con el tema, Creswell (2009) coincide en que las

entrevistas cualitativas deben ser sin categorías preestablecidas, de tal forma que los participantes expresen de la mejor manera sus experiencias y sin ser influidos por la perspectiva del investigador. Al igual que los autores antes expuestos, Marradi, et al. (2007) destaca que la entrevista se considera la técnica más utilizada en las ciencias sociales para recolectar información relevante. Los autores la presentan como una conversación entre dos partes, donde una de ellas, el investigador, dirige y registra el proceso. Asimismo, Marradi, et al. (2007) destacan que esta técnica permite “obtener de manera flexible una información rica y profunda, en las propias palabras de los actores.” (p 220).

Siguiendo con el proceso de recolección de datos, Krieger M. y Fassio, A. (2016) presentan las entrevistas no estructuradas como aquellas donde el investigador desea obtener información en profundidad sobre un determinado problema, cuando se conoce poco del objeto de estudio. Destacan que las entrevistas deben realizarse a informantes clave, es decir, personas que por la situación que ocupan poseen experiencia y conocimiento sobre el tema. Al proponer la clasificación de las respuestas en una entrevista según su contestación las definen como cerradas o abiertas.

A continuación, se presenta las características de las entrevistas que se realizaron a la coordinadora de la JAD y los encargados de los sectores de la JAD. Se estimó una duración aproximada de 60 minutos para la entrevista a la coordinadora y de 45 minutos para las entrevistas realizadas a los encargados de sectores.

Con relación a la estructuración de las preguntas se destaca que, estaban dirigidas a lograr un mayor entendimiento de cómo se incorporó el nuevo procedimiento bajo análisis y su funcionamiento. En caso de la pregunta que el entrevistado consideró poco apropiada, el mismo tuvo total libertad para manifestarlo y la misma se descartó como parte del cuestionario. Sólo el entrevistador tuvo acceso a los datos completos de las entrevistas realizadas, como así también a los datos obtenidos de las respuestas.

Las respuestas de la entrevista se analizaron como parte del trabajo de campo y serán de utilidad para extraer conclusiones relacionadas a los objetivos propuestos. La investigación se circunscribe a empleados claves de la coordinación JAD del IPS.

En la tabla 4 se presenta el cuestionario que se realizó a la coordinadora y en la tabla 5 se presentan los cuestionarios que se realizaron a los encargados de dos de los sectores que forman parte de la estructura paralela JAD bajo análisis.

Tabla 4. Preguntas utilizadas en la entrevista Coordinadora.

Dimensiones	Preguntas
Estructura Organizacional	¿Cómo se incorporó la nueva estructura en el IPS?
	¿De qué funcionario dependía la coordinación al incorporarse al IPS?
	¿Tenía relación la nueva estructura con la existente del procedimiento anterior?
Procedimiento Propuesto	¿En qué consistía el nuevo procedimiento?
	¿En qué se diferencia del que se aplicaba anteriormente?
	¿Con qué personal se conformó?

Procedimiento en la practica	¿Cómo se organizó el trabajo?
	¿Permitió la continuidad de altas de nuevos beneficios?
	¿En qué grado se cumplió el ciclo del trámite definitivo?

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Preguntas utilizadas en las entrevistas a los Encargados de Sectores.

Dimensiones	Preguntas
Estructura Organizacional	¿Cómo se incorporó la nueva estructura en el IPS?
	¿De qué funcionario dependía la coordinación al incorporarse a la estructura del IPS?
Procedimiento Propuesto	¿En qué consistía el nuevo procedimiento en su sector?
	¿Con qué personal se conformó su sector?
Procedimiento en la practica	¿Cómo se organizó la tarea de su sector?
	¿Los beneficiarios cumplimentaron la totalidad de la documentación del trámite propuesto?
	¿Tiene conocimiento si la falta de presentación de la documentación es responsabilidad directa del beneficiario?
	¿En qué grado se cumplió el ciclo del trámite definitivo?
	¿Se mantuvo el flujo de nuevos beneficios con el correr de los años?
	¿Qué volumen de expedientes se encuentran a la espera de documentación para finalizar el trámite?

Fuente: Elaboración propia.

Se realizó una entrevista a la Coordinadora de la JAD y a los encargados de los sectores de JAD - Mesa de entradas y JAD - Inclusiones, al ser considerados estos como los actores que más información podrían aportar para el desarrollo del análisis.

A continuación, en la tabla 6 se presenta la lista de entrevista con el detalle del cargo del agente del IPS entrevistado.

Tabla 6. Lista de entrevistas.

Entrevista 1	Coordinadora del la JAD
Entrevista 2	Encargado del sector JAD - Mesa de entradas
Entrevista 3	Encargado del sector JAD - Inclusiones

Fuente: Elaboración propia.



Por otro lado, de las variables identificadas para verificar el cumplimiento de la presentación de la documentación para finalizar el trámite de pago transitorio, se utilizó la cantidad de expedientes previsionales (variable cuantitativa) de los docentes bonaerenses tramitados bajo el procedimiento JAD. Se utilizó en el análisis la totalidad de expedientes tramitados bajo la modalidad de pago JAD y resueltos favorablemente con alta de nuevo beneficio de característica transitorio. Se definieron dos momentos: uno que se conformó con los expedientes a los cuales los beneficiarios agregaron por medio de un alcance la documentación necesaria (certificación de servicios y decreto de baja) para el inicio del trámite de pase a definitivo, y el otro momento que se conformó con los expedientes que se encuentran en guarda provisoria en la administradora de archivo ADEA y en la misma coordinación JAD, a la espera de que se agregue la documentación para su pase al trámite definitivo.

A continuación en la tabla 7 se exponen a modo de resumen en la primera columna las preguntas de investigación que se originaron en el presente trabajo; en la segunda columna los correspondientes objetivos que se desprendieron de las mismas; en la tercera columna se detallan las fuentes y tipos de datos que se utilizaron como insumo al momento del desarrollo y conclusión del trabajo; y por último en la cuarta columna se expone la metodología que se utilizó a fin de recabar la información que posteriormente se utilizó para la realización del análisis de la modificación en la política pública previsional de la PBA.

Tabla 7.

Pregunta	Objetivos	Fuentes y tipos de datos	Metodología y técnica de análisis
¿Cómo implementó el IPS la nueva modalidad (pago transitorio JAD) para iniciar el trámite previsional de los docentes bonaerenses?	General Analizar el proceso por medio del cual el IPS articuló e implementó el procedimiento de pago transitorio JAD en los años 2006/2007.	Primarios y secundarios internos. Entrevista a la Coordinadora de la JAD.	Cualitativa. Entrevista actor institucional. Revisión y análisis de documentación interna.
¿Cómo incorporó a su estructura burocrática la nueva coordinación JAD?	Específicos Describir el proceso por el cual el IPS implementó un procedimiento de pago transitorio para los docentes bonaerenses.	Informes internos de la Coordinación JAD.	
¿En qué grado cumplimentó el beneficiario docente la incorporación de la documentación necesaria para culminar el trámite de pago transitorio y luego se inicie la etapa de pase a definitivo?	Detallar como el IPS incorporó a su estructura burocrática funcional la coordinación que tiene a su cargo implementar el procedimiento de pago transitorio. Determinar el grado de cumplimiento por parte de los beneficiarios docentes de pago transitorio de la incorporación de la documentación necesaria para el pase a definitivo.		

Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo 4: Desarrollo

En el presente capítulo se expone un análisis de la modificación en la política previsional de la PBA, que se produjo con la incorporación del procedimiento paralelo de pago transitorio de beneficios para los docentes bonaerenses denominado JAD. En el primer apartado del capítulo se describieron los lineamientos propuestos por el nuevo trámite JAD, luego se presentó la forma en que se incorporó a la estructura burocrática existente en el IPS la nueva coordinación y por último se realizó un resumen de la cantidad de altas de nuevos beneficios indicando el total por año y la cantidad de expedientes en el sector archivo a la espera de la documentación necesaria para iniciar el trámite de pase a definitivo, para lo que se consideró la totalidad de los expedientes de pago transitorio tramitados bajo la modalidad JAD, los cuales obtuvieron alta de nuevo beneficio para el docente bonaerense que realizó la solicitud habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos en el nuevo procedimiento.

Como ya se mencionó en la descripción de problema, se destacaron dos factores como los desencadenantes que generaron la intervención del IPS con el fin de subsanar la situación fortuita ocurrida en DGE, que paralizó la entrega de las certificaciones de servicios y decretos de cese que pusieron en riesgo la continuidad del inicio de nuevos trámites de solicitud de jubilación ordinaria por parte de los docentes bonaerenses. Uno de los factores fue la dilación existente por parte del empleador en la entrega de la documentación necesaria para el inicio del trámite de jubilación ordinaria en el IPS por parte de los docentes bonaerenses dependientes de las reparticiones educativas públicas en condiciones de realizarlo. Esta situación llegó a su punto crítico, con el incendio que se produjo en el sector archivo de la DGE que afectó a gran parte de la documentación que allí se reservaba y era necesaria para generar las certificaciones de servicios y decretos de cese, siendo esta documentación indispensable para el inicio del procedimiento de jubilación ordinaria que tramitaba en el IPS.

El otro factor que se destacó es el número de ciudadanos que se verían afectados por esta situación, ya que los docentes bonaerenses representan un volumen de gran magnitud en la masa de aportantes al IPS, siendo ello consecuencia directa del peso relativo que representa la masa salarial de los docentes bonaerenses dentro del concepto gasto en personal de la Ley de Presupuesto de la PBA. Estos dos factores más la presión realizada por los gremios docentes de significativo peso (cantidad de afiliados del total de docentes) en el ámbito de la PBA impulsaron a que esta situación pase a formar parte de la agenda del gobierno de la PBA, siendo esta la primera etapa del modelo secuencial de análisis de políticas públicas propuesto por Estevez y Esper (2009). Luego, el IPS como órgano responsable en el ámbito de la PBA de realizar los fines del Estado en materia de previsión social fue el encargado de analizar distintas opciones para poder sortear de la manera más rápida posible este problema, siendo esta la segunda etapa de modelo secuencial propuesto en el análisis; posteriormente seleccionó el modelo paralelo de pago transitorio JAD y le dio forma al curso de acción, es decir, se describió en qué consistía el nuevo procedimiento el que se aborda en detalle en el punto 4.1; la cuarta etapa que corresponde al momento de la implementación se describió en el punto 4.2, donde se presentó como se incorporó a la estructura burocrática existente del IPS la nueva coordinación JAD responsable de llevar a la práctica el nuevo procedimiento y finalmente la última etapa, el momento de la evaluación, donde se puso en cifras el desempeño del procedimiento

paralelo JAD en el periodo transcurrido entre los años 2007 al 2018, como se expone en el punto 4.3 del presente capítulo.

#### **4.1. Descripción del procedimiento de pago transitorio JAD**

La tercera etapa del modelo secuencial de análisis de políticas públicas propuesto por Estevez y Esper (2009) correspondió al momento de la definición del plan de acción, es decir, la puesta en marcha del nuevo proceso, en el caso bajo análisis corresponde a la descripción del nuevo procedimiento que se incorporó en el IPS y que tramitó por medio de la coordinación JAD. Es por ello, que a continuación se presenta los principales lineamientos incorporados por el procedimiento del pago transitorio a los docentes bonaerenses.

El nuevo procedimiento se enmarcó de acuerdo con lo que establece el artículo 71 del Decreto Ley 9650/80 (TO Decreto 600/94) y modificatorias, donde el IPS como estructura de la PBA que responde al modelo burocrático en concordancia con las características propuestas por Valles (2000) y Harmon y Mayer (1999), no otorgará prestaciones jubilatorias hasta tanto no se acredite el cese definitivo del agente en el desempeño de sus funciones. Asimismo, el IPS como autoridad de aplicación y en el marco de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 8587, podrá efectuar, a solicitud de los interesados, pagos transitorios anticipados de futuros beneficios cuando el derecho resulte indubitable, atendiendo razones sociales y alimentarias (Decreto 3116/06 reglamentario del citado artículo 71). Se considera oportuno remarcar, que como toda estructura burocrática tanto la DGE, DIPREGEP y el IPS son rígidos al momento de adaptar sus procedimientos ante situaciones imprevistas, y si el solicitante del beneficio no cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa se rechaza el inicio del trámite pretendido.

Se destacó como una acción proactiva la gestión realizada por las autoridades del IPS, que por medio de la Resolución del Honorable Directorio (en adelante HD) del IPS N° 18/06, permitió que el personal docente perteneciente a la DGE que reúna los requisitos para obtener el beneficio jubilatorio en las condiciones establecidas en el Decreto Ley 9650/80 (T.O. Decreto 600/94 y modificatorias) tendrán derecho a solicitar ante este IPS el pago anticipado de las prestaciones, a través de la Coordinación de JAD.

Entre los documentos indispensables al momento de iniciar la solicitud del beneficio jubilatorio ordinario se encontraron la certificación de servicios y el decreto de cese del docente solicitante (conocido como código docente) quien previamente los debió gestionar en su respectivo ente empleador. Como la entrega de dicha documentación se vio interrumpida como consecuencia del incendio, fue que se articuló en el nuevo procedimiento propuesto el reemplazó, para el caso del decreto de cese, por una copia de una planilla de cese ordinario (Anexo, Item 3) fechada del docente, es decir, donde conste la fecha futura del cese establecida por el docente con sello de presentación y firma del agente autorizado para la recepción de la misma en su respectivo ente empleador y en el caso de la certificación de servicios, la misma se reemplazó por un juego de planillas apaisadas (Anexo, Item 4) que completa el docente, donde detalla los servicios prestados (tanto en carácter de suplente, provisional o titular) en los diferentes establecimientos del ámbito de la PBA, con las correspondientes fechas de alta y bajas en los servicios, como así también indicando él o los cargos de mayor jerarquía solicitado, en caso de existir ceses anteriores a la solicitud del beneficio JAD en cargos docentes en la PBA también deberá ser indicado en un apartado y las licencias gozadas durante toda su carrera hasta la fecha de cese propuesta, al igual que el decreto de cese debe presentarlo previamente

en su ente empleador y tener el correspondiente sello de presentación y firma del agente autorizado para la recepción de la documentación, al hablar de entes empleadores nos referimos a DGE o DIPREGEP los cuales también forman parte del entramado de organismos del gobierno de la PBA y que, representan otras dos estructuras burocráticas con las que se relacionan directamente los ciudadanos como destaca en su análisis Valles (2000). Tanto el formulario de cese como la certificación de servicios presentados por el docente bonaerense al momento de iniciar la solicitud de trámite JAD deben contener el pertinente cargo de recepción (sello con fecha de entrada y firma de autoridad competente); la declaración jurada de los servicios desempeñados, la cual debe reflejar su historia laboral certificada por el establecimiento educativo respectivo o por la Secretaría de Inspección que correspondiere, en reemplazo de la certificación de servicios emanada de su correspondiente empleador, en caso de no contar con dicho sello y firma es motivo para rechazar la solicitud hasta tanto no lo cumplimente. Asimismo, el solicitante deberá cumplir con los requisitos formales de rigor que requiere el IPS para la iniciación de trámites de igual naturaleza, por ejemplo: formulario de inicio de trámite de beneficio con firma debidamente certificada del solicitante, copia de DNI, constancia de CUIL o CUIT, etc. También se encuentran alcanzados los docentes que prestan servicios en establecimientos educativos dependientes de DIPREGEP. A tales efectos los interesados deberán acompañar a su presentación copia de la renuncia fechada junto con la copia de telegrama de renuncia por jubilación, en reemplazo del certificado de cese; copia del formulario CEC 15, o formulario que lo suplante, donde en forma de declaración jurada se detallen los servicios desempeñados que reflejen su historia laboral certificados por el representante legal del establecimiento respectivo y oportunamente presentado ante la DIPREGEP con el pertinente cargo de recepción (sello con fecha de entrada y firma de autoridad competente).

Una vez recibida la documentación que reúne los requisitos establecidos en el procedimiento de pago transitorio, se caratulan las actuaciones y se da intervención a la coordinación JAD, donde se evalúan para establecer el derecho que en principio pudiera asistir al peticionante, conforme las disposiciones del Decreto Ley 9650/80 (T.O. Decreto 600/94) y modificatoria. En caso de resultar indubitable, se podrá dar lugar al pago transitorio del beneficio. A dichos efectos, la documentación requerida deberá ser acreditada con una antelación mínima de sesenta (60) días de la fecha de renuncia establecida, en cuyo caso se procederá a efectivizar el pago transitorio de la prestación al mes siguiente de dicha fecha. En el supuesto que los requisitos fueran cumplimentados en un plazo menor, no se aceptará el inicio del trámite, hasta tanto no obre la Resolución de cese definitivo y la certificación de servicios (o también llamado Código Jubilatorio) emitido por el Ente Empleador. (Resolución 18/06 del HD del IPS).

En el supuesto de la existencia de servicios prestados en extraña jurisdicción que resulten necesarios para la obtención del beneficio, resultará requisito ineludible la presentación del expediente de reconocimiento de servicios con su correspondiente resolución emanado de la caja previsional respectiva. (Resolución 18/06 del HD del IPS). Este sería el caso de los docentes que además de los servicios prestados en el ámbito de la PBA, realizan tareas tanto autónomas como en relación de dependencia en otra provincia de la República Argentina, siendo las mismas docentes o no, por lo cual para poder hacer valer el tiempo de los servicios prestados en esas jurisdicciones debe solicitar su reconocimiento por medio de un expediente y su correspondiente resolución que los acredite.

Lo establecido por dicho procedimiento JAD será también aplicable a las solicitudes de pensiones directas y derivadas solicitadas por viudo/a, hijos menores solteros de 18

años, e hijos solteros de entre 18 y 25 años de edad que estudien y estuviesen a cargo, en cuyo caso los derechohabientes con derecho conforme el artículo 34 del Decreto Ley 9650/80 (TO Decreto 600/94) y modificatorias. En este caso también corresponde destacar que el procedimiento se modificó con el paso del tiempo, es decir se adaptó a las necesidades que lo requerían, ya que inicialmente solo las pensiones directas tenían la posibilidad de iniciar el trámite bajo la modalidad JAD y posteriormente se incorporaron las pensiones derivadas (modificación incorporada al artículo 6 de la Resolución 18/06 por la Resolución 14/11 del HD del IPS).

Del análisis de lo establecido en la Resolución 18/06 del HD del IPS y modificatorias que dio origen al nuevo procedimiento paralelo de pago transitorio JAD se desprende que, el trámite previsional del personal docente de la PBA se divide en dos instancias: la primera, de carácter transitoria, que tramita en la órbita de la coordinación JAD con la presentación de planillas apaisadas (donde el docente solicitante del beneficio detalla la historia laboral) y el cese condicionado a fecha futura establecida unilateralmente por parte del docente; y la segunda, que comienza una vez que el beneficiario de carácter transitorio incorpora al expediente previsional de la JAD la certificación de servicios y la resolución de cese definitivo emanado del correspondiente ente empleador. Esta instancia se denomina pase a definitivo del beneficio, en la cual una vez incorporada la documentación antes mencionada el expediente comienza a realizar el trámite ordinario establecido por el Decreto Ley 9650/80 (TO Decreto 600/94) para otorgar el beneficio con carácter definitivo y su correspondiente acto administrativo (Resolución del HD del IPS). En esta etapa se puede ratificar o rectificar lo actuado por la coordinación JAD, ello atento que pueden surgir discrepancias entre lo expuesto en la documentación presentada oportunamente por el docente bonaerense al momento de iniciar el trámite y la que efectivamente expresa la real historia laboral emanada del ente empleador (DGE-DIPREGEP) que tuvo a su cargo registrar el desempeño del docente bajo su órbita laboral y realizar las correspondientes retenciones y aportes previsionales al IPS. Como también se desprende del análisis de lo propuesto por el marco de la Resolución 18/06 del HM del IPS y modificatorias, la carga de incorporar la documentación necesaria al expediente previsional de pago transitorio para el inicio del trámite de pase a definitivo recae sobre el beneficiario de la JAD del IPS.

A continuación, se mencionan algunas diferencias entre el procedimiento JAD y el procedimiento de jubilación ordinario<sup>5</sup> para lo cual se consideró lo establecido en la normativa, manuales de procedimientos y lo expresado en relación al tema por la coordinadora de la JAD, agente de la administración pública con más de veinte años de antigüedad en diferentes sectores del IPS donde se otorgaban beneficios a los docentes de PBA. El nuevo procedimiento JAD utiliza una planilla de cese con la fecha propuesta por el docente, presentada y sellada en su correspondiente empleador mientras que el procedimiento ordinario solicita el decreto de cese como documentación indispensable para el inicio del trámite. En el procedimiento JAD el docente incorpora planillas apaisadas donde detalla su historia laboral y en el trámite ordinario debe acompañar la certificación de servicios emanada de su empleador. El procedimiento JAD otorga beneficios de carácter transitorio versus el carácter definitivo del procedimiento ordinario. Los trámites JAD no tienen intervención de organismos asesores mientras que en el trámite ordinario requiere de la intervención y dictamen de los organismos asesores previo otorgar el beneficio. Los tramites JAD se otorgan sin acto resolutivo en el

---

<sup>5</sup> Denominación utilizada por el IPS para los beneficios solicitados por los agentes de la PBA que requieren del decreto de cese para iniciar su trámite previsional.

procedimiento ordinario se realiza el alta de beneficio una vez notificado el solicitante de la resolución firmada por el HD del IPS. Una vez resuelto el trámite JAD con su correspondiente alta de beneficio se archivan las actuaciones en la guarda provisoria ADEA mientras que los tramites resueltos con alta de beneficio ordinarios se envían al archivo beneficiarios. En la tabla 8 se presenta a modo de síntesis las principales diferencias entre el procedimiento JAD y el trámite de jubilación ordinario de beneficio para los docentes de la PBA.

Tabla 8. Principales diferencias entre los procedimientos JAD y ordinario.

Trámite JAD	Trámite ordinario
Planilla de cese fechada por el empleador	Decreto de cese emanado de su empleador
Planillas apaisadas	Certificación de servicios
Beneficio transitorio	Beneficio definitivo
Sin intervención organismos asesores	Con intervención organismos asesores
Sin acto resolutivo	Con acto resolutivo
Archivo en guarda provisoria ADEA	Archivo beneficiarios del IPS

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa y análisis de la entrevista coordinadora JAD.

En la entrevista la coordinadora JAD destaco:

Son beneficios de pago transitorio sin acto resolutivo que acuerde el derecho, no requieren de la intervención de los organismos asesores y es el docente bonaerense quien presenta la documentación en el IPS para el inicio del trámite de pase a definitivo.

Por lo expresado por la coordinadora JAD y los procedimientos establecidos en la Resolución del HD del IPS 18/06 y modificatorias para el trámite JAD se desprende que se articulan dos etapas claras, de la cuales la primera de ellas tramita bajo la coordinación JAD y es la que se describe en el presente trabajo y la segunda etapa que se inicia una vez que se agrega al expediente de tramite previsional JAD el decreto de cese y certificación de servicios del docente (comúnmente llamado código docente) con lo cual el expediente realiza el circuito denominado como trámite de jubilación ordinaria. A continuación se enumeran los departamentos que toman intervención en la segunda etapa al realizarse el pase a definitivo del expediente JAD, inicialmente se hace el pase al departamento Correlación y Equivalencia de Cargos, luego al departamento Cómputos de Servicios, posteriormente toma vista el señor Fiscal de Estado (burocracia de la administración pública de la PBA externa al IPS) y en caso de no existir observaciones se remiten nuevamente las actuaciones al IPS, más específicamente al departamento Resoluciones donde se realiza el correspondiente acto administrativo, el cual es enviado al área Secretaria de Actas quien tiene a su cargo promover la firma de la resolución por los integrantes del HD del IPS y registración del respectivo número del acto administrativo, una vez cumplido se envía al departamento Notificaciones, para su correspondiente traslado al beneficiario, y una vez incorporado el acuse de recibo de la notificación se envía el expediente al departamento Adecuaciones para en caso de corresponder realice la modificación al cargo que está percibiendo el beneficiario o realizar el correspondiente

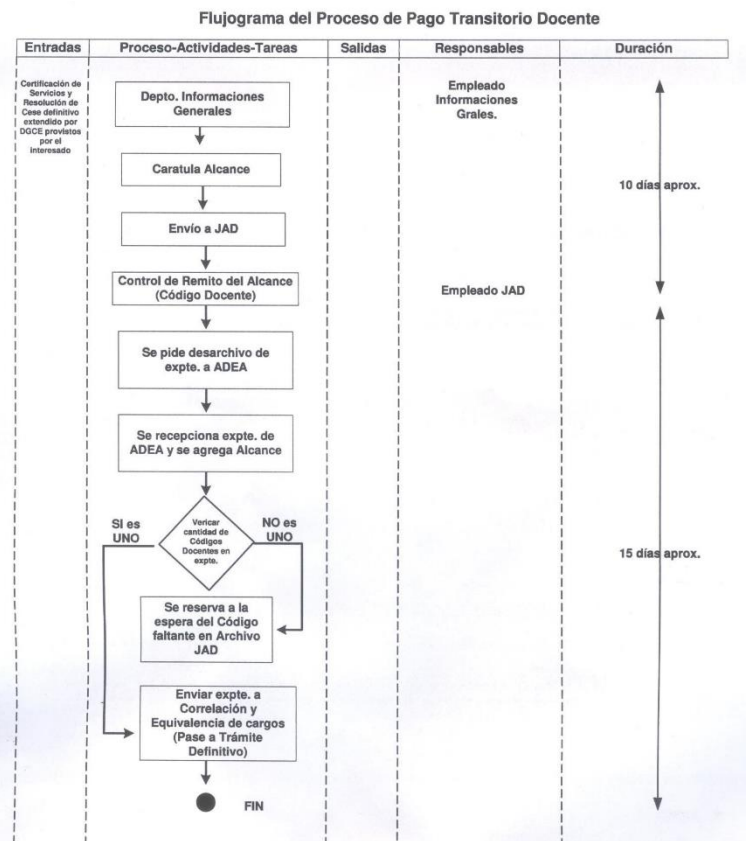
cargo deudor. Por último, corresponde el envío del expediente al sector Archivo de Beneficiarios para que se reserven con los de su clase, es decir los beneficios de carácter definitivo.

Sobre el tema la coordinadora JAD indicó,

En nuestra coordinación JAD se da alta de pago transitorio y cuando el docente presenta el código, este se caratula y agrega como alcance al expediente principal y se remiten las actuaciones al departamento correlación y equivalencia de cargos, donde inicia el trámite de pase definitivo.

Siguiendo con el tema de la documentación que corresponde agregar para iniciar la segunda etapa del procedimiento, la encargada del sector JAD-Mesa de entradas destacó que,

Le corresponde recibir alcances con documentación (códigos docentes) y luego agregarlos al expediente principal para luego realizar el pase al departamento correlación y equivalencia de cargos para que inicie el pase a definitivo.



Fuente: Manuales de procedimientos IPS.

Terminando el ciclo del trámite propuesto por el nuevo procedimiento de pago transitorio JAD, una vez incluido al pago el expediente, es decir, que se dio alta al nuevo beneficio, se verifica que todo el expediente se encuentre con el correspondiente sello de juntura y folio, se hace el pase al sector JAD-Archivo, luego se colocan en las cajas enviada por ADEA, se realiza el movimiento masivo de expedientes por sistema para su posterior envío a la guarda provisoria en la ADEA. El encargado del sector JAD-Inclusiones mencionó que,

Una vez incluido al pago, el expediente se pasa al sector JAD-Archivo y luego la empresa ADEA retira las cajas para su archivo a la espera del código.

A modo de resumen y realizando una analogía entre el procedimiento de jubilación ordinario y el nuevo procedimiento paralelo de pago transitorio bajo análisis, los pasos y sectores propuestos para el trámite JAD representan un IPS dentro del IPS, es decir que, dentro de la coordinación JAD que tiene a su cargo implementar el trámite JAD, se presentan circuitos similares a los del trámite ordinario con la diferencia que se omiten algunos pasos o intervención de oficinas como consecuencia de no contar con el decreto de cese y la certificación de servicios, se mencionan como ejemplo el hecho que no toman intervención los organismo asesores y que no existe resolución del HD del IPS previo a otorgar el beneficio, entre otros. Entre los sectores que tienen características similares a los de la jubilación ordinaria se menciona que la JAD posee una mesa de entradas, un sector de correlación de cargos, un sector cómputos de servicios, un sector inclusiones y un sector de archivo al igual que los departamentos homónimos que tienen a su cargo dar curso a los expedientes que tramitan por la jubilación ordinaria.

#### **4.2. Incorporación a la estructura del IPS de la coordinación JAD**

Para el presente estudio de caso se delimita el análisis a la incorporación dentro de la estructura funcional burocrática del IPS, la cual se corresponde con las características propuestas por Valles (2000) y Harmon y Mayer (1999), de la Coordinación JAD, la cual tiene las características definidas por Mintzberg (1991) y la Resolución 3 de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la PBA para estructuras especiales de carácter adhocrático. Previo a la descripción propiamente dicha de las características de la estructura mencionada, se destaca que, en la entrevista con la coordinadora de la JAD, la misma describió que:

La coordinación depende directamente de la presidencia del IPS, cuando se incorporó la coordinación JAD se había planteado como un operativo de corto plazo y es por ello que inicialmente la coordinación funcionó en el salón de actos del IPS.

Al igual que la coordinadora de la JAD, la encargada del sector JAD-Mesa de Entradas al ser consultada por su conocimiento de la estructura indicó que la coordinación donde prestaba servicios como horas extras dependía de presidencia y el encargado del sector JAD-Inclusiones también informo que la coordinación donde prestaban servicios como horas extras dependía de presidencia.

Se desprende del análisis de las entrevistas, la normativa vigente y la forma en que se expone la coordinación JAD en el organigrama del IPS que se recurrió a una estructura adhocrática, ello de acuerdo a lo propuesto por Mintzberg (1991) cuando presenta las formas estructurales de las organizaciones. Asimismo se destaca que al momento de darle estructura al nuevo procedimiento JAD, se recurrió a la creación de una coordinación adhocrática la que se incorporó como staff de apoyo a la presidencia del IPS, asimismo se destaca que ese tipo de estructura con la normativa vigente al año 2006 es la que menor tiempo demandaba para su puesta en marcha; ya que de querer hacer una modificación en la estructura funcional del organismo, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ministerios vigente, se requería de una mayor cantidad de trámites administrativos a fin de lograr la autorización de dicha modificación en la estructura funcional burocrática del Organismo, lo cual conlleva un mayor tiempo para lograr su implementación y la puesta en marcha de la nueva estructura.

Previo a analizar la eficacia en la forma estructural que las autoridades del IPS seleccionaron al momento de incorporar el nuevo procedimiento de pago transitorio JAD para los docentes bonaerenses a la estructura burocrática y rígida existente en el



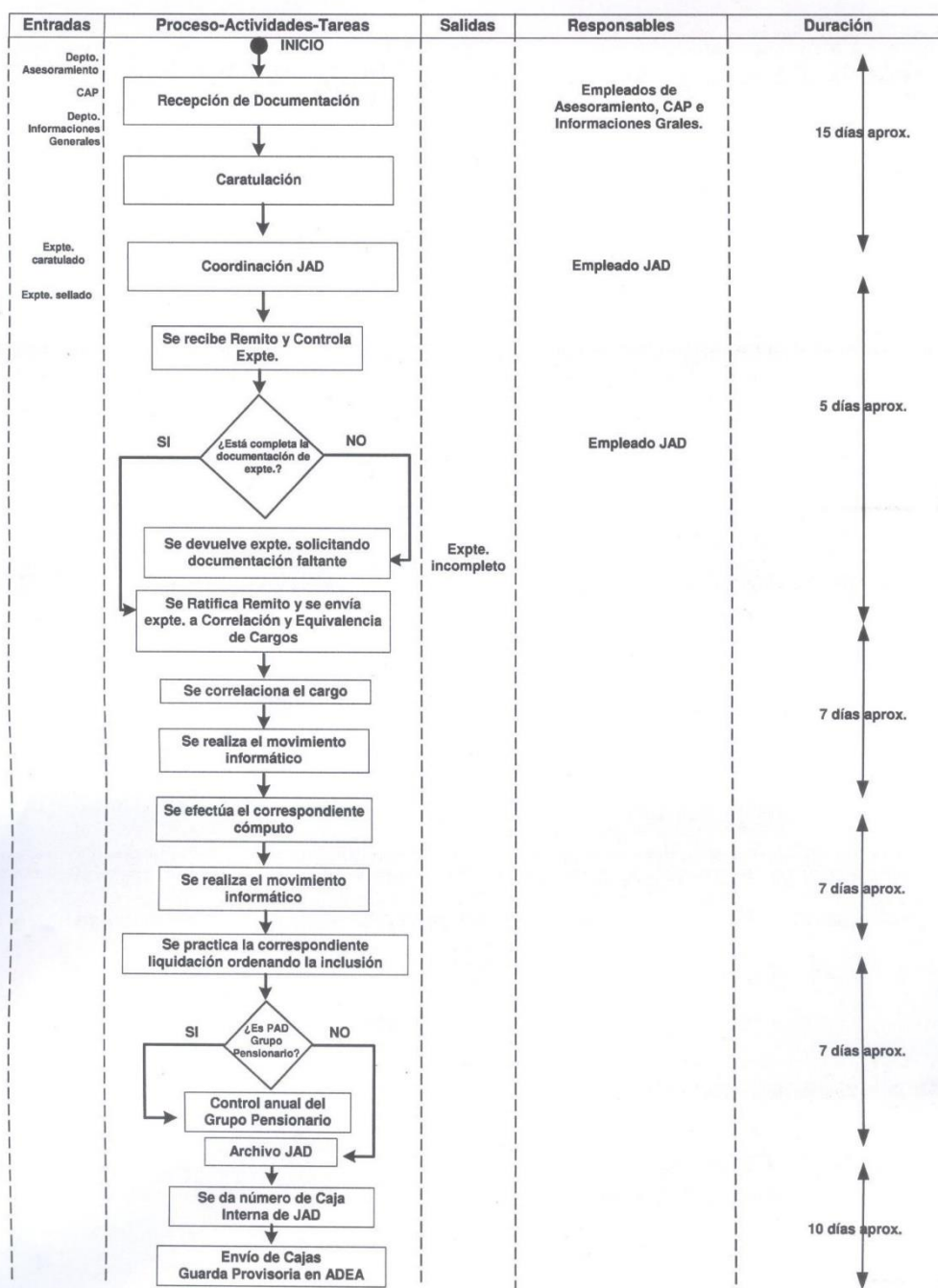
organismo bajo análisis, se debe destacar que el mayor problema al que se enfrentó el IPS como autoridad de aplicación de la políticas previsionales en el ámbito de la PBA, como consecuencia de la parálisis en la entrega de la documentación indispensables para el inicio del trámite ordinario, fue que se produjera la interrupción en la generación de nuevas altas de beneficios para los docentes bonaerenses en condiciones de tramitar su retiro y no poder acceder al mismo. La incorporación de esta coordinación que implemento lo propuesto por el trámite de pago transitorio JAD se considera que fue eficaz, ya que permito continuar generando altas de nuevos beneficios a los docentes que cumplían con los requisitos establecidos, y fue eficiente, ya que al realizarlo por medio de la incorporación de una estructura adhocrática, como se indicó precedentemente la que requirió de un menor tiempo administrativo para su aprobación y puesta en marcha que lo que hubiera requerido la modificación en la estructura burocrática existente en el IPS.

La selección de la forma estructural para incorporar el nuevo procedimiento JAD se encuentra en concordancia con lo que propone una de las normas vigentes en la PBA, como lo es, la Resolución N° 3/07, modificada por la Resolución N°15/07, de la Subsecretaria de la Gestión Pública dependiente de la Secretaria General de la Gobernación, la que propone cuatro variables para distinguir las estructuras especiales; la primera es el carácter adhocrático de la organización y define a la estructura ad-hoc como aquella diseñada para cumplir con objetivos especiales de interés estratégico, que se caracteriza por una gran flexibilidad, lo que le permite adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. Se constituye con equipos de trabajo que reúnen los perfiles que permiten el logro de sus objetivos, y la coordinación es competencia de un responsable. La segunda variable es el nivel de desagregación, y se presentan a este tipo de estructuras especiales con una mínima desagregación, ya que es más propio de estas figuras un funcionamiento interno organizado a través de coordinaciones funcionales. La tercer variable es la temporalidad y se refiere a la duración temporal del tipo estructural, el cual puede tener un límite temporal acotado o pueden ser permanentes y por último la cuarta variable es la jerarquía y dependencia dentro de la estructura organizacional, la jerarquía expresa el nivel orgánico dentro de la Administración Pública, que el tipo estructural requiere para lograr sus objetivos y la dependencia remite a la relación que se establece entre las diferentes unidades organizativas indicando la unidad superior a la que reportan y las unidades que de ella dependen.

A los efectos de proceder al pago con carácter transitorio de los beneficios JAD, las áreas técnicas debieron tomar la debida intervención. Las actuaciones que se iniciaron, tramitaron ante el Departamento Asesoramiento, los Centros de Atención Previsional (en adelante CAP) y el Departamento Informaciones Generales (en adelante DIG), los cuales remitieron los expedientes a la Coordinación JAD.

La coordinación JAD se incorporó al organigrama del IPS como una estructura adhocrática que depende de la presidencia del organismo. Del análisis de los manuales de procedimientos de la JAD, del flujograma y de lo detallado en la entrevista por la coordinadora JAD, a continuación se presenta como organizó la coordinación JAD la implementación del nuevo procedimiento propuesto bajo análisis, detallando los distintos sectores que se conformaron para llevar adelante las tareas requeridas por el nuevo trámite JAD, asimismo se describirán en que consistían las tareas a llevar adelante por los distintos sectores para la tramitación de los expedientes y por último se realizará una descripción de la dotación de personal con el cual se integró la coordinación JAD. Previo a la descripción a continuación se presenta el diagrama de flujo de la coordinación JAD.

Flujograma del Proceso de Pago Transitorio Docente



Fuente: Manuales de procedimientos IPS.

### Los Sectores dentro de la coordinación JAD

Inicialmente la coordinación JAD ocupó físicamente el espacio destinado al salón de actos del organismo, que se encontraba en el entresuelo del edificio de la sede central del IPS. Los sectores que conformaron a la coordinación en un comienzo fueron seis, JAD-Operativo, JAD-Mesa de entradas, JAD-Correlaciones, JAD-Cómputos, JAD-Inclusiones y JAD-Archivo, cada uno de ellos con un encargado de sector y en el año 2016 se incorporó el sector JAD-Adecuaciones (atento a nuevas necesidades por subsanar) llegando así a un total de siete sectores, los cuales se encuentran en su totalidad vigentes al año 2018.

## Descripción de las tareas por sector

A continuación, se enuncian brevemente las tareas que corresponde a cada uno de los sectores mencionados. El sector JAD- Operativo, recepciona los expedientes y alcances, una vez verificados los remitos se encarga de revisar que la documentación agregada en los mismos cumpla con los requisitos necesarios. La documentación requerida, para el caso de inicio de un trámite de Jubilación JAD, se encuentra disponible en la página web oficial del IPS<sup>6</sup>. Luego de verificada la documentación, en el caso de estar incompleta se devuelve al sector que corresponda a fin de que se cumplimente lo solicitado, y si está completa se pasa en el caso de ser nuevo trámite a JAD-correlación y si es un trámite en curso que presentó un error y agrega documentación que lo subsana, se pasa al sector que corresponde. El sector JAD-Correlación, verifica la documentación obrante en el expediente (por ejemplo: certificado de cese, planilla de cargo de mayor jerarquía, recibos de sueldos y planillas apaisadas con detalle de la historia laboral) y si está completa, procede a correlacionar el mismo en función del cargo de mayor jerarquía solicitado por el titular y que se corrobore con la documentación agregada en el expediente. En el caso de cargos de extraña jurisdicción se requiere de documentación adicional (ej. Decreto de designación y cese, certificación de servicio del empleador, certificado de haberes para cargos extraña jurisdicción de la página del IPS Form E-190, etc.). Una vez confirmada la correlación se realiza el pase a JAD-Cómputos. Al igual que el sector que lo precede, el sector JAD-Cómputos procederá a verificar que la documentación este completa a fin de efectuar el pertinente cómputo teniendo en cuenta a esos efectos lo informado por el solicitante en las declaraciones juradas de su historia laboral agregadas a tal fin, la fecha de renuncia declarada y los servicios prestados en otras jurisdicciones y que estén debidamente certificados con su correspondiente expediente y resolución. Luego de realizado el cómputo, si cumple con los requisitos establecidos en Decreto Ley 9650/80 (TO Decreto 600/94), se procede a cargar el porcentaje jubilatorio correspondiente y una vez confirmado el mismo se realiza el pase a JAD-Inclusión. En caso de no cumplir con un derecho jubilatorio se informa al solicitante a fin de subsanar en caso de ser posible esa situación. Como es el caso de los sectores anteriores, el sector JAD-Inclusiones lo primero que verifica es que la documentación indispensable para generar el alta del nuevo beneficio este completa, luego, practica la pertinente liquidación, una vez valorizada y verificado el importe del cargo se ordenará la inclusión en la planilla de pagos. Una vez confirmada la inclusión del pago se verifica que se encuentre toda la documentación con el correspondiente sello de juntura y folio. Posteriormente se realiza el pase al sector JAD-Archivo previo el guardado en las cajas de la administradora de archivos ADEA, una vez finalizado el pase se solicita el retiro de las cajas con los expedientes y su reserva en dicha administradora a la espera de que el beneficiario JAD incorpore la documentación necesaria para el pase a definitivo del beneficio y se solicite su desarchivo.

Continuando con la descripción, corresponde destacar que el sector JAD-Inclusiones también tiene como tarea verificar la documentación presentada para los casos de los grupos pensionarios, que tienen la solicitud de prórroga por estudios, que se establece en el artículo 37 del decreto-Ley 9650/80, para el caso de los hijos solteros mayores de 18 y hasta 25 años que estudien lo deberán acreditar anualmente, con la presentación de la correspondiente declaración jurada con firma debidamente certificada y los certificados de estudios de cursos sucesivos, correlativos y de la enseñanza oficial. Los expedientes de grupo pasionarios quedan en archivo en la coordinación JAD. La presentación podrá

---

<sup>6</sup> [www.ips.gba.gov.ar/](http://www.ips.gba.gov.ar/) solapa futuros jubilados y dentro de ella en el ítem requisitos jubilatorios-JAD.

realizarse por alcance en el DIG o en el CAP más cercano a su domicilio de residencia, los cuales remitirán las actuaciones al sector JAD-Operativo el que luego realizara el pase interno al sector JAD-Inclusiones para la prosecución del trámite correspondiente.

Es el sector JAD-Archivo, quien asigna número de caja interna de archivo por sistema a cada uno de los expedientes dado de alta, posteriormente realiza el control de dicho proceso verificando que no haya expediente sin su respectivo número de caja. Luego solicita a la Dirección de Computación del IPS el movimiento masivo por sistema de los expedientes al remitente Guarda Provisoria ADEA (empresa privada que presta servicio de archivo de documentación) a la espera que el beneficiario agregue por medio de un alcance iniciado en el DIG, en los CAP o en los box de atención JAD, el correspondiente código docente (certificación de servicios y decreto de cese) para iniciar el trámite de pase del beneficio de pago transitorio a beneficio de carácter definitivo.

El último sector que se incorporó a la estructura de la coordinación denominado JAD-Adecuaciones tiene a su cargo verificar y, en caso de corresponder, adecuar el haber que percibe el titular del beneficio transitorio. Esta situación se da en aquellos casos en que el beneficio JAD haya sido determinado con un cargo no codificado y el titular presente en el DIG o en alguno de los CAP por medio de un reclamo o alcance un nuevo certificado de haberes (los cuales deben cumplir con los requisitos estipulados en el modelo obrante en la página del IPS formulario E-190)<sup>7</sup> para el caso de cargos de extraña jurisdicción, solicitando la actualización de los haberes, se remitirá el mismo al sector JAD-Operativo, en el cual de corresponder se realiza el pase al sector JAD-Adecuaciones donde se verifica lo pretendido y de cumplir con los requisitos, se procede a la adecuación del mismo. Cumplido, se reservarán a la espera de nuevas solicitudes de actualización por parte del beneficiario JAD o agregación del correspondiente código docente.

#### La planta de personal de la JAD

Al analizar la dotación de personal que inicialmente conformo la coordinación JAD, se destaca que los distintos sectores del nuevo procedimiento ocuparon sus puestos de trabajo con agentes propios del IPS que dependían de otras oficinas de la estructura burocrática del trámite ordinario donde realizaban tareas similares, asimismo fue la coordinadora de la JAD quien recordó que:

Inicialmente los agentes que se desempeñaban en la coordinación JAD cumplían sus tareas en horas extras y provenían de los departamentos correlaciones, cómputos, inclusiones y mesa de entradas.

Lo expuesto por la coordinadora JAD refleja concordancia con lo que establece la normativa (Resolución N° 3/07, modificada por la Resolución N°15/07, de la Subsecretaria de la Gestión Pública dependiente de la Secretaria General de la Gobernación) respecto del personal que integra las estructuras adhocráticas, y en el caso la coordinación se conformó con un equipo de trabajo de agentes del IPS especializados en los temas de los diferentes sectores de JAD. Los agentes que ocuparon los distintos puestos disponibles en los seis sectores de la JAD provenían de departamentos ya existentes en el IPS donde realizaban tareas similares requeridas por el trámite ordinario y solo prestaban servicios en la coordinación JAD como horas extras, luego de cumplida su jornada del horario administrativo en su respectiva oficina, los agentes especializado

---

<sup>7</sup> [www.ips.gba.gov.ar/](http://www.ips.gba.gov.ar/) solapa jubilados y pensionados dentro de ella en el ítem Formularios.

eran de los departamentos: mesa de entradas, correlación y equivalencia de cargos, cómputos de servicios, inclusiones y archivo.

Otro dato que remarcó la coordinadora en la entrevista fue que:

Con el pasar de los años se incorporó como personal que presta funciones en horario administrativo de la coordinación JAD a algunos de los agentes que ya prestaban servicios en horas extras y fue el aumento en la cantidad de trámites resueltos y la prolongación en el tiempo de vigencia del trámite JAD uno de los motivos de la necesidad de personal propio de la coordinación JAD.

Al igual que lo indicado por la coordinadora respecto del personal de la JAD, la encargada del sector JAD-Mesa de entradas al ser entrevistada mencionó que:

Con el paso del tiempo varios de mis compañeros comenzaron a depender de la coordinación, yo aún sigo dependiendo de mi oficina de origen cómputos de servicios.

Con el paso de los años todos los sectores de la coordinación JAD contaron con personal de planta con desempeño de sus funciones en horario administrativo y de horas extras, es decir, que comenzaron a formar parte de la dotación de personal propio de la coordinación JAD y no solo ser personal especialista que cumplía tareas como horas extras luego de realizar su jornada en su oficina de origen.

#### Las dos instancias del nuevo procedimiento

Otro punto a destacar es que el procedimiento paralelo de pago transitorio que se inició bajo la modalidad que tramita en la coordinación JAD consta de dos instancias, la primera que se describió anteriormente y la segunda que se inicia cuando el beneficiario JAD retira una vez concluida (es decir, que su trámite se encuentra terminado para entregar) su certificación de servicio y decreto de cese (también conocido como código docente) en el correspondiente ente empleador, ya sea DGE o DIPREGEP y se resalta que recae sobre el titular del beneficio JAD la presentación de la mencionada documentación en el IPS. Cuando el DIG o alguno de los CAP reciban la certificación de servicios y decreto de cese definitivo extendido por la DGE o DIPREGEP, deberán caratular la documentación como agrega código y remitir las mismas como alcance al sector JAD-Mesa de Entradas que tiene a su cargo la recepción de Códigos Docentes, alcances de expedientes Nacionales, reclamos y reajustes. En el caso de agregación de códigos docentes, le corresponde al sector JAD-Mesa de entrada solicitar el desarchivo del expediente a la administradora de archivo ADEA (empresa privada que presta servicio de archivo de documentación) y verificar que sea el único código que debe presentar, caso contrario lo reservara en el sector JAD-Archivo a la espera del código faltante. En el caso de estar toda la documentación completa se remiten las actuaciones (es decir, se hace el remito de pase) al primer departamento que toma intervención en el procedimiento de pase a definitivo del beneficio JAD, siendo este el denominado Correlación y Equivalencias de Cargos. Luego el expediente se pasa al departamento Cómputos de Servicios, posteriormente toma vista el señor Fiscal de Estado (burocracia de la administración pública de la PBA externa al IPS) y en caso de no existir observaciones se remiten nuevamente las actuaciones al IPS, más específicamente al departamento Resoluciones donde se realiza el correspondiente acto administrativo, el cual es enviado al área Secretaria de Actas quien tiene a su cargo promover la firma de la resolución por los integrantes del HD del IPS y registración del respectivo número del acto administrativo, una vez cumplido se envía al departamento Notificaciones, para su correspondiente traslado al beneficiario, y una vez incorporado el acuse de recibo de la

notificación se envía el expediente al departamento Adecuaciones para en caso de corresponder realice la modificación al cargo que está percibiendo el beneficiario o realizar el correspondiente cargo deudor. Por último, corresponde el envío del expediente al sector Archivo de Beneficiarios para que se reserven con los de su clase, es decir los beneficios de carácter definitivo.

Es dable destacar que el tipo de estructura que se seleccionó al momento de implementar el nuevo procedimiento JAD a la ya existente estructura burocrática del organismo previsional de la PBA fue acertado, ya que, recurrir a una adhocracia permitió flexibilizar la rigidez de la estructura burocrática funcional del IPS. El procedimiento JAD de más de una década de vigencia, pudo adaptar sus procesos a las necesidades que se generaron con el paso del tiempo, gracias a ser una coordinación que presenta una estructura orgánica de acuerdo a lo propuesto por Mintzberg (1991), quien resaltó entre otras características para ese modelo estructural la “poca formalización de comportamiento; alta especialización horizontal de tarea basada en capacitación formal; una tendencia a agrupar los especialistas en unidades funcionales para propósitos internos” (p.210). Continuando con el análisis, se presentó como ejemplo el hecho de que recurriendo a pequeños ajustes en sus procedimientos le permitieron a la coordinación JAD responder a nuevas demandas y necesidades del trámite previsional, como sucedió con la incorporación de la prórroga por estudio para el caso de los grupos pensionarios, donde los hijos mayores de 18 años y menores de 25 años, siempre que mantengan las regularidad en la misma carrera y presentando en forma anual la documentación requerida a tal efecto que lo abale podrán seguir percibiendo el beneficio, esta tarea se le adiciono al ya existente sector JAD-Inclusiones (el proceso se denomina corrida de estudio de los grupos pensionarios) y otro ejemplo se dio con la incorporación del sector JAD-Adecuaciones a la coordinación, el nuevo sector tuvo a su cargo adecuar los haberes a solicitud del beneficiario, presentando la documentación establecida al efecto (certificación de haberes actualizada) en los casos donde el beneficio otorgado se denominó como no codificado, la coordinación pudo adaptarse ante estas situaciones descritas rápidamente gracias a sus características orgánicas, al personal que la conformo siendo en gran parte especialistas en los distintos temas y a la estructura poco rígida. Esta adaptación no podría haber sido tan rápida y puesta en marcha en la estructura burocrática del trámite ordinario, ya que dicha reestructuración debería haber sido aprobada por un trámite que demanda un mayor tiempo de ejecución, de acuerdo a lo establecido por la normativa vigente al momento de dichas modificaciones.

### **4.3. Altas y pase a definitivo de los expedientes JAD**

En el presente apartado se realizó el análisis de los documentos elaborados por el sector inclusiones de la coordinación JAD, donde se registraron en forma mensual las altas de nuevos beneficios tramitados por la modalidad de pago transitorio JAD y de la entrevista realizada al encargado del sector JAD-Inclusiones quien resaltó entre otros puntos que:

El volumen de expedientes tramitados y la cantidad de altas se incrementó con el paso de los años siendo el aumento en la cantidad de altas más significativo en los últimos años.

También se realizó el análisis de los documentos aportados por el sector JAD-Mesa de entradas, donde se registraron la cantidad de códigos docentes que ingresaron a la coordinación, se agregaron al expediente de pago transitorio, luego se verificó que la documentación agregada fuera la necesaria (es decir, no faltara agregar otro código) para que el expediente esté en condiciones de iniciar la etapa de pase de definitivo, y finalmente se realizó el pase al departamento de Correlaciones y Equivalencia de Cargos.

Otro elemento considerado en el análisis fue la entrevista realizada a la encargada del sector JAD-Mesa de entradas, quien expresó:

Los docentes que agregaban códigos reconocían en muchos casos que no sabían que era su responsabilidad presentar dicha documentación. Dada la disparidad de tiempo en la entrega de códigos de establecimientos público y privados, en el caso de servicios mixtos se generó un cumulo en el archivo de la coordinación de los expedientes con el código de establecimientos privados agregado esperando se agregue el código de los establecimientos del ámbito público.

En la tabla 8 se expone el resumen de la cantidad anual de altas de nuevos beneficios JAD para el periodo 2007 al 2018.

Tabla 8. Altas de beneficios JAD en el periodo 2007 al 2018.

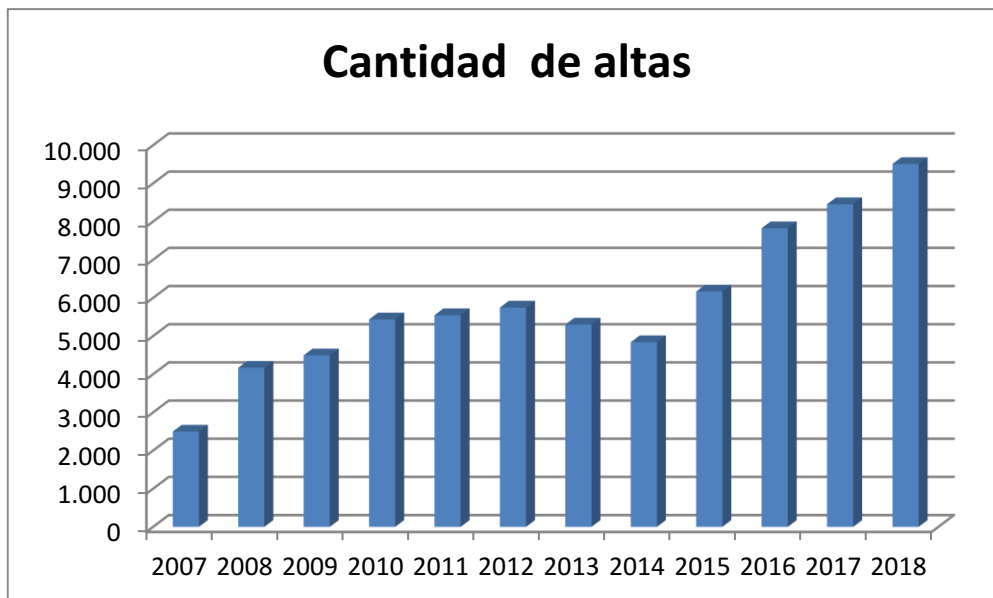
Año	Cantidad de altas
2007	2.496
2008	4.169
2009	4.493
2010	5.434
2011	5.545
2012	5.745
2013	5.300
2014	4.838
2015	6.166
2016	7.823
2017	8.453
2018	9.508
<b>Total de altas 2007-2018</b>	<b>69.970</b>

Fuente: Elaboración propia del análisis de registros de altas de la Coordinación JAD (2007-2018).

Como se puede inferir de la tabla antes expuesta la cantidad de altas de beneficios bajo esta modalidad se incrementó con el correr de los años, representando la cantidad total de nuevas altas en el año 2018 un incremento del 380% de la cantidad total de nuevas altas en el año 2007 en el cual se implementó el procedimiento de pago transitorio JAD. Otro dato que se consideró oportuno remarcar obtenido del análisis mes por mes de las altas de nuevos beneficios JAD es que se presentó un incremento exponencial en los meses de marzo y agosto en la cantidad de tramites resueltos e incluidos al pago, (más específicamente en el mes de marzo que llego a representar un incremento mayor al doble del promedio de expedientes incluidos al pago en el resto de los meses) que son los meses posteriores al receso de invierno y de verano de los docentes de la PBA.

En el gráfico 1, se muestra de manera didáctica el incremento que presenta con el correr de los años el procedimiento JAD en la cantidad de expedientes resueltos favorablemente con su correspondiente alta de nuevos beneficios.

Gráfico 1. Cantidad de altas de beneficios JAD en el periodo 2007-2018.



Fuente: Elaboración propia del análisis de registros de altas de la Coordinación JAD (2007-2018).

Tanto de la lectura de la tabla 8 como del gráfico 1, se desprende que a pesar de la paralización en la entrega de la certificación de servicios y decreto de cese (generada a finales del año 2006) de los docentes bonaerenses, requisito indispensable para el inicio y obtención del beneficio previsional tramitado en el IPS de la PBA, con la implementación del nuevo procedimiento de pago transitorio que tramitó en la coordinación JAD, se permitió continuar con las altas de nuevos beneficios para los docentes bonaerenses, al reemplazar dicha documentación por una alternativa hasta tanto se solucionara el problema que impedía la obtención de la mencionada documentación para el trámite ordinario, y esta decisión evitó así la interrupción en el circuito de nuevos beneficios.

La coordinadora JAD al hablar respecto del cumplimiento por parte de los docentes bonaerenses en la presentación de la documentación necesaria para culminar el trámite de pago transitorio e iniciar la segunda etapa denominada pase a definitivo del beneficio JAD destacó que:

En los primeros años del operativo se generaron altas de nuevos beneficios pero los códigos docentes demoraron en comenzar a ingresarse para el pase a definitivo y con el paso de los años y el incremento en la cantidad de expedientes iniciados bajo esta modalidad esa tendencia se mantuvo.

Respecto de este mismo tema la encargada del sector JAD-Mesa de Entradas mencionó que:

Con el paso de los años comenzaron a llegar los primeros códigos docentes a fin de iniciar el pase a definitivo del beneficio, en los primeros años el archivo se hizo en la misma coordinación, pero consecuencia del incremento en la cantidad de expedientes resueltos



favorablemente con nuevas altas se recurrió al servicio brindado por la administradora de archivo ADEA.

Del análisis a la entrevista realizada a la coordinadora JAD y a la encargada del sector JAD-Mesa de Entradas se resalta que ambas entrevistadas mencionaron que durante los primeros años de existencia de la JAD no hubo casi incorporación de códigos docentes, siendo esta la documentación indispensable que se requiere para el inicio del trámite de la segunda etapa del procedimiento propuesto, denominado pase a definitivo del beneficio. Asimismo, destacaron que se notó un importante incremento en los últimos años en la presentación de la documentación mencionada. Esto se sustenta también en los documentos internos elaborados por el sector JAD-Mesa de Entradas, donde se realizó un registro por fecha de los códigos docentes que ingresaron a la coordinación, luego los que estaban en condiciones de ser agregados como alcance al expediente principal y por último el registro de la cantidad de expedientes que se enviaron al departamento Correlación y Equivalencia de Cargos.

La encargada del sector JAD-Mesa de Entrada tiene entre sus tareas principales la recepción de los alcances con los códigos docentes, verificar que sea el único que se debe agregar, en caso de ser así se solicitaba el desarchivo del expediente que se encontraba en guarda provisoria ADEA, una vez recibido el mismo se agregada toda la documentación físicamente al expediente de pago JAD, posteriormente por sistema y por último se hacia el pase al departamento Correlación y Equivalencia de Cargos. Cuando el beneficiario agregó un solo código y correspondían dos, es decir uno de DGE y el otro de DIPREGEP, el código presentado se agregó físicamente y por sistema al expediente de beneficio JAD, el cual previamente se solicitó el desarchivo a la administradora de archivo ADEA, se mantuvo en reserva en el archivo de la coordinación JAD hasta tanto se agregó el código faltante, y por último se realizó el remito con el movimiento del expediente al departamento de Correlación y Equivalencia de Cargos a fin de que se inicie la segunda instancia del trámite JAD, es decir, el pase a definitivo del beneficio.

Del análisis de los documentos aportados por la coordinación JAD, donde se registró la cantidad total de expedientes tramitados y resueltos favorablemente con alta de pago transitorio, como así también la cantidad de expedientes que fueron desarchivados de la administradora de archivo ADEA a los cuales se les agregó el correspondiente alcance (código docente) y se le realizó el remito de salida, se confeccionó la tabla 9, en la cual se presenta el total de expedientes que se encuentran a la espera de la documentación necesaria para que pueda darse curso al inicio del trámite de pase a definitivo del beneficio JAD al 31 de diciembre de 2018.

Tabla 9. Expedientes en archivo al 31-12-2018

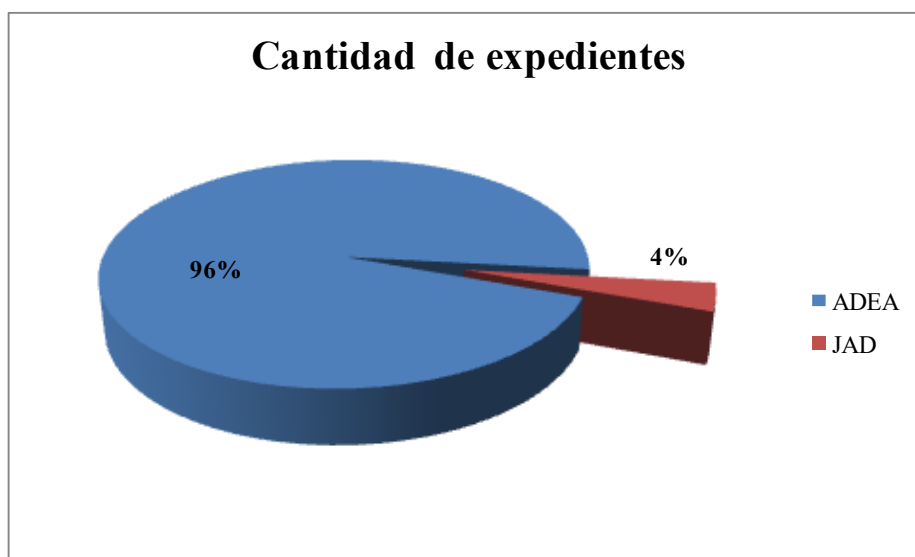
Archivo	Cantidad de expedientes
ADEA	42.251
JAD	1.681
Total expedientes en archivo	43.932

Fuente: Elaboración propia según datos en registros de la Coordinación JAD.

De la población propuesta, expedientes tramitados y resueltos favorablemente (con alta de nuevo beneficio) bajo el procedimiento JAD, se pueden distinguir dos momentos, los que presentaron la documentación para el pase a definitivo del beneficio y los que siguen a la espera de la misma. Al utilizar en el análisis la totalidad de expedientes tramitados y resueltos favorablemente bajo la modalidad de pago transitorios JAD se cumple la condición de variables exhaustivas (que permitan clasificar todos los datos) y definiendo los dos momentos, uno que se componen de expedientes con documentación agregada para el trámite de pase a definitivo del beneficio y el otro momento con los expedientes que no tienen agregada la documentación necesaria para el trámite de pase a definitivo del beneficio, por lo cual se generan variables mutuamente excluyentes (que la unidad pueda ser incluida sólo en una categoría), de acuerdo a lo propuesto por Krieger M. y Fassio, A. (2016).

A modo de resumen se indica que desde el año 2007, cuando se inició el nuevo procedimiento de pago transitorio JAD, al 31 de diciembre de 2018 se generaron 69.970 nuevas altas de beneficios transitorias bajo la nueva modalidad, de los cuales al 31 de diciembre de 2018 se encuentran en la administradora de archivo ADEA 42.251 expedientes a la espera de la documentación necesaria (Decreto de cese y certificación de servicios) para el inicio de la segunda etapa del procedimiento denominada pase a definitivo de beneficio. En el archivo de la coordinación JAD hay en reserva un total de 1.681 expedientes a la espera de la documentación faltante, que en general corresponde a un código docente, es decir ya tienen uno agregado, esta situación se da en el caso de los beneficiarios que prestaron servicios tanto en el ámbito de las escuelas públicas dependientes de DGE y las escuelas privadas dependientes de DIPREGEP, y hasta que no se agreguen a los expedientes de beneficio de pago transitorio JAD los dos códigos no se puede dar inicio al trámite de pase a definitivo del beneficio. El segundo momento o etapa se inicia con el pase al departamento de Correlación y Equivalencia de Cargos, una vez que el expediente cuente con la documentación necesaria, y culmina con el dictado del correspondiente acto administrativo que otorga el beneficio con carácter definitivo. En el grafico 2, se muestra del total de expedientes en reserva en los archivos, la relación en la cantidad de expedientes en archivo ADEA y los reservados en el archivo de la coordinación JAD, los cuales son expedientes que se desarchivaron, pero la documentación agregada es incompleta a fin de dar el pase para el inicio del trámite de pase a definitivo del beneficio, en general se da el caso que falta uno de los códigos, el de DGE o el de DIPREGEP.

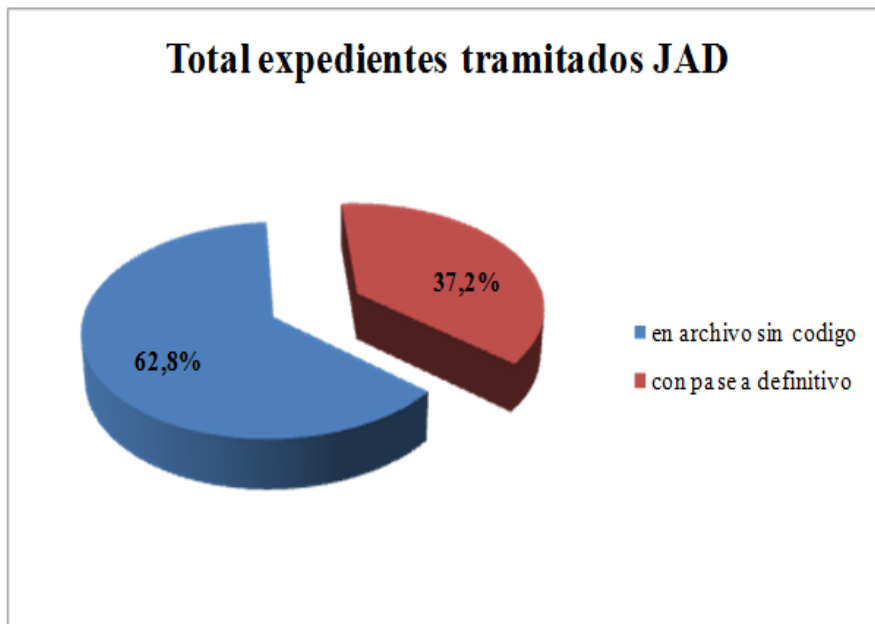
Gráfico 2. Cantidad de expedientes en archivo ADEA y JAD.



Fuente: Elaboración propia del análisis de registros de altas de la Coordinación JAD (2007-2018).

Continuando con el análisis se indica que la implementación del procedimiento de pago transitorio JAD fue eficaz, ya que permitió que no se interrumpa la generación de nuevos beneficios ante la situación contingente que paralizó la entrega de la documentación necesaria (código docente) para el inicio del trámite de jubilación ordinaria, siendo esto el objetivo al momento de incorporar el procedimiento transitorio JAD en la estructura burocrática del IPS de la PBA. Este procedimiento no solo perduró en el tiempo (más de una década de vigencia) sino que como se desprende de los datos aportados por la coordinación JAD se incrementó progresivamente año a año el número de nuevos beneficios resueltos favorablemente bajo esta modalidad. Del total de expedientes resueltos al 31 de diciembre de 2018 con alta de nuevo beneficio JAD, la relación que se desprende al considerar los expedientes JAD a la espera de documentación respecto del total de expedientes resueltos favorablemente es del 62,8% y la relación que se genera con los expedientes JAD que cuentan con la totalidad de la documentación necesaria para el inicio de trámite de pase a definitivo del beneficio agregada por alcance respecto del total de expedientes JAD resuelto favorablemente es del 37,2%. Los indicadores previos ponen en evidencia el incumplimiento por parte de los beneficiarios de incorporar la documentación para la culminación del trámite, por lo cual el procedimiento no fue eficiente. En el gráfico 3 se presenta la relación que se describió precedentemente.

Gráfico 3. Total expediente tramitados JAD con y sin código.



Fuente: Elaboración propia del análisis de registros de altas de la Coordinación JAD (2007-2018).

## Conclusiones

Cuando se incorporó la coordinación JAD a la estructura del IPS, inicialmente se había planteado como un operativo por un tiempo limitado a fin de soslayar el hecho fortuito que paralizó la entrega de documentación necesaria (certificación de servicios y decreto de cese) a los docentes bonaerenses dependientes de la DGE que estaban en condiciones de iniciar el trámite de jubilación ordinaria, un ejemplo de ello fue el espacio físico destinado para realizar las tareas a este nuevo procedimiento, es decir, el salón de actos ubicado en el entresuelo del edificio de la sede central del IPS. Otro punto para destacar es el hecho que con el paso de los años y la continuidad de procedimiento JAD se le asignó a la coordinación un nuevo espacio físico para el desempeño de sus tareas, más específicamente, en el séptimo piso del edificio de la sede central del IPS donde a la fecha continúa funcionando. Ahora bien, al realizar el presente análisis de una modificación en una política pública previsional, se consideró oportuno destacar que, las políticas públicas luego de ser programadas e implementadas deberían ser objeto de una evaluación sistemática. En el caso bajo estudio como se mencionó transcurrió más de una década desde la puesta en marcha (inicios del año 2007) del procedimiento paralelo de pago transitorio de nuevos beneficios JAD en el ámbito de la PBA, sin existir una publicación de datos oficiales de una evaluación de dicha implementación.

Al momento de realizar la evaluación en el presente trabajo se destaca que la misma se realizó en forma interna, con una función formativa, donde se describió la puesta en práctica del proceso de aplicación y gestión, en una perspectiva temporal intermedia, de acuerdo a lo propuesto por el manual de base para la evaluación de políticas públicas de la Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación Argentina (2016) y por Osuna Llana y Márquez Guerrero (2000).

En relación a la primera hipótesis, como se describió en el presente trabajo el atraso que se generó e incrementó con el paso de los años en DGE en la entrega de documentación necesaria e imprescindible para el inicio del trámite previsional llegó a su punto crítico con la aparición en escena de una situación contingente, como lo fue el incendio en dependencias del archivo de DGE que puso en riesgo la continuidad de generar nuevos beneficios previsionales a los docentes bonaerenses por parte del IPS, con el procedimiento establecido por el Decreto Ley 9.650/80 y vigente a la fecha del siniestro mencionado. La presión que realizaron los actores participantes (principales gremios docentes y los docentes bonaerenses que representan un número significativo de aportantes al IPS), hicieron que esta situación problemática pasara a formar parte de lo que denominamos la agenda institucional pública provincial y que el gobierno decidiera accionar sobre la misma. Luego se debatieron los posibles cursos de acción y se puso en marcha por medio de la Resolución N°18/06 del HD del IPS, el nuevo procedimiento paralelo de carácter transitorio implementado por la coordinación JAD (vigente al 31 de diciembre de 2018), lo cual tuvo como resultado la continuidad en las altas de beneficios previsionales, con las características particulares definidas para esta nueva modalidad transitoria y así se evitó la interrupción en la generación de nuevas altas de beneficios para el personal docentes de la PBA en condiciones de jubilarse. Con la implementación del nuevo procedimiento pago transitorio JAD, el que vino a suplir la jubilación ordinaria utilizado en el IPS, modificó la política pública previsional de la PBA y logró satisfacer las demandas de la ciudadanía (los docentes bonaerenses) quienes solicitaban una solución ante el hecho contingente y que ponía en riesgo la continuidad de otorgar nuevos beneficios. La incorporación de la estructura adhocrática además permitió flexibilizar la rigidez de la estructura burocrática funcional del IPS.

Esta decisión por parte de las autoridades fue eficaz, se creó una coordinación que pudo poner en práctica el nuevo procedimiento y así permitir la continuidad de nuevas altas de beneficios; y eficiente, ya que se realizó por medio de una estructura adhocrática, lo que requirió menor tiempo administrativo para su aprobación y puesta en marcha que lo que hubiera demandado modificar la estructura funcional del IPS, de acuerdo a los plazos establecidos por la Ley de Ministerios vigente al año 2006.

Retomando la ventaja de ser incorporada la coordinación JAD como una estructura orgánica, ello le permitió adaptar sus procesos con pequeños ajustes y dar respuesta a nuevas situaciones, demandas y necesidades del trámite previsional de los docentes bonaerenses que surgieron durante la década de vigencia que lleva en ejecución el procedimiento paralelo de pago transitorio de beneficios JAD, como por ejemplo lo fue la incorporación de la pensiones derivadas de beneficios dados de alta por el trámite JAD, la renovación anual de la DDJJ de estudios en el caso de los grupos pensionarios (corrida de estudio anual) y la incorporación del sector JAD-Adecuaciones, a fin de dar cumplimiento a las modificaciones en el haber de los cargos denominados no codificados solicitadas por el beneficiario, a través de la presentación de certificaciones de haberes actualizadas del organismo empleador correspondiente.

En cuanto a la segunda hipótesis, también queda demostrada ya que el 62,8% del total de los expedientes tramitados y resueltos favorablemente por coordinación JAD se encuentran a la espera de documentación necesaria para el inicio del trámite de pase a definitivo del beneficio, lo que denota el grado de incumplimiento por parte de los beneficiarios en la incorporación de la certificación de servicios y decreto de cese al expediente previsional JAD (cabe recordar que la carga de la presentación de dicha documentación de acuerdo a la Resolución 18/06 del HD del IPS y modificatorias, recae en los docentes bonaerenses beneficiarios de la JAD). Esta situación se puede explicar por dos razones, una de ellas es el incumplimiento de presentación por parte del beneficiario propiamente dicho, ya sea por desconocimiento o inobservancia en cumplir todos los pasos propuestos por el nuevo procedimiento JAD, más específicamente el último que consiste en retirar, una vez que el estado del trámite sea el de terminado para entregar, el código docente de su correspondiente ente empleador (DGE-DIPREGEP) y luego presentarlo en el IPS a fin de que se agregue como alcance a su expediente previsional de pago transitorio tramitado ante ese organismo; y la otra, teniendo en cuenta el incremento de cantidad de expedientes resueltos cada año, y, el hecho que existió y se mantiene una dilación excesiva por parte de DGE en la entrega de la certificación de servicios y el decreto de cese, que en algunos casos llega a más de cuatro años, razón por la cual los docentes se vieron imposibilitados de cumplimentar la pronta entrega de la documentación correspondiente para la culminación del procedimiento, generando así, la acumulación de expedientes en la administradora de archivo ADEA y en el propio archivo de la coordinación JAD a la espera de documentación. Cabe destacar que los docente bonaerenses cuenta con una herramienta pública y de libre acceso para verificar el estado del trámite de solicitud de la certificación de servicios y el decreto de cese iniciado oportunamente, la cual se encuentra disponible en la página web abc de la DGE, donde por medio de la opción de seguimiento de trámite, puede consultar el estado y grado de avance de su código docente, el cual, una vez que su estado sea el de terminado para entregar, está en condiciones de ser retirado y luego ser presentado en el IPS, al momento de realizar la consulta también se puede verificar la fecha de inicio y terminación del trámite y así corroborar la correspondiente dilación en los plazos de realización de la certificación de servicios y decreto de cese por parte del ente empleador.

La implementación fue eficaz ya que no se interrumpió la generación de nuevos beneficios (bajo esta nueva modalidad de trámite) que era el objetivo al momento de incorporar el procedimiento paralelo de pago transitorio JAD y como se desprende de los datos aportados por la coordinación JAD se incrementó progresivamente año a año el número de nuevos beneficios resueltos favorablemente. No fue eficiente, ya que el 62,8% de los casos resueltos favorablemente con alta de nuevo beneficio JAD aún se encuentran en el archivo a la espera de la documentación necesaria para iniciar la segunda etapa de pase a definitivo del beneficio.

Es en la segunda etapa del procedimiento, la que se consideró como el inicio del trámite para el pase a definitivo del beneficio, donde se produce un cuello de botella, pero no producto del proceso paralelo de pago transitorio JAD propiamente dicho, sino por el incumplimiento en la incorporación de la documentación pertinente por parte del docente bonaerense que se encuentra percibiendo sus haberes por esta modalidad, que como se indicó puede o no ser por producto de su responsabilidad, tanto por el desconocimiento de que recae sobre él la obligación de adjuntar esa documentación o al no estar disponible en tiempo y forma para ser retirada por el docente. Como consecuencia en el incremento de expedientes iniciado y resueltos bajo la modalidad JAD, con su correspondiente alta de nuevo beneficio y la dilación por parte de los entes empleadores en entregar la documentación correspondiente es que se generó un incremento en la cantidad de expedientes en reserva tanto en el archivo ADEA como en el propio archivo JAD, a la espera del inicio de trámite del procedimiento de pase a definitivo del beneficio.

Por todo lo antes expuesto se considera oportuno recomendar a las autoridades del IPS que promuevan una modificación en el procedimiento paralelo de pago transitorio JAD que se viene aplicando en forma ininterrumpida desde el año 2007 en el Organismo e inicien las gestiones necesarias a fin de lograr un acuerdo con DGE y DIPREGEP, por medio del cual una vez confeccionados las respectivas certificaciones de servicio y decreto de cese de los docentes dependientes de su órbita, se envíe de oficio al IPS dicha documentación a fin de ser agregadas al expediente previsional JAD de pago transitorio que se encuentran en reserva a tal fin y así se inicie el trámite de pase a definitivo del beneficio con el correspondiente acto administrativo. Es decir que la carga de la presentación de la documentación (código docente) en el IPS una vez que su estado sea terminado para entregar, deje de ser responsabilidad del beneficiario solicitante de la JAD y pase a ser responsabilidad de los organismos encargados de la confección de la certificación de servicios y decreto de cese (código docente), generando así una coordinación de tareas entre los diferentes organismos (burocracias estatales) intervinientes en el trámite previsional de los docentes bonaerenses en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

## Referencias bibliográficas

- Decreto-Ley N°9650. Régimen Previsional de la Provincia de Buenos Aires. (26 de diciembre de 1980). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°19433: 30/12/80. La Plata, Buenos Aires: Gobernación.
- Decreto N°1.211. Aprueba la estructura organizativa del Instituto de Previsión Social, Dependiente del ministerio de Salud y acción social. (13 marzo de 1993). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°22424: 07/05/93. La Plata, Buenos Aires: Gobernación.
- Decreto N°600. Aprueba el texto ordenado del Decreto-Ley 9650/80 del Régimen Previsional de la Provincia de Buenos Aires. (24 de abril de 1994). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°22639: 18/04/94. La Plata, Buenos Aires: Gobernación.
- Decreto N°1.081. Modificase la estructura organizativa del Instituto de Previsión Social dependiente del ministerio de economía, aprobada por decreto N°1211/93. (29 de abril de 1999). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°23837: 08/06/99. La Plata, Buenos Aires: Gobernación.
- Decreto N°1.322. Aprueban el régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras de la administración pública provincial. (26 de marzo de 2005). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°25202: 08/06/05. La Plata, Buenos Aires: Gobernación.
- Decreto N°1.778. Modifica la estructura organizativa del Instituto de Previsión Social dependiente del ministerio de trabajo, aprobada por decreto N°1211/93 y modificado por Decreto N°1081/99. (12 de agosto de 2005). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°25276: 24/10/05. La Plata, Buenos Aires: Gobernación.
- Dye, T. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press, Alabama.
- Estévez, A. M. y Esper S. (2009). Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. *Revista IR, Nro. V*, del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Estévez, A. M. y Esper S. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista IR, Nro. IV*, del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Estévez, A. M. (2014). Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas. *Cuadernos de Polipub.org, Número 13*. Recuperado de <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Cuadernos%20de%20Polipub%20Nro%2013.pdf>
- Estévez, A. M. (2012). El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. *Polipub.org. Documentos de trabajo*. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial%20estevez.PDF>
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

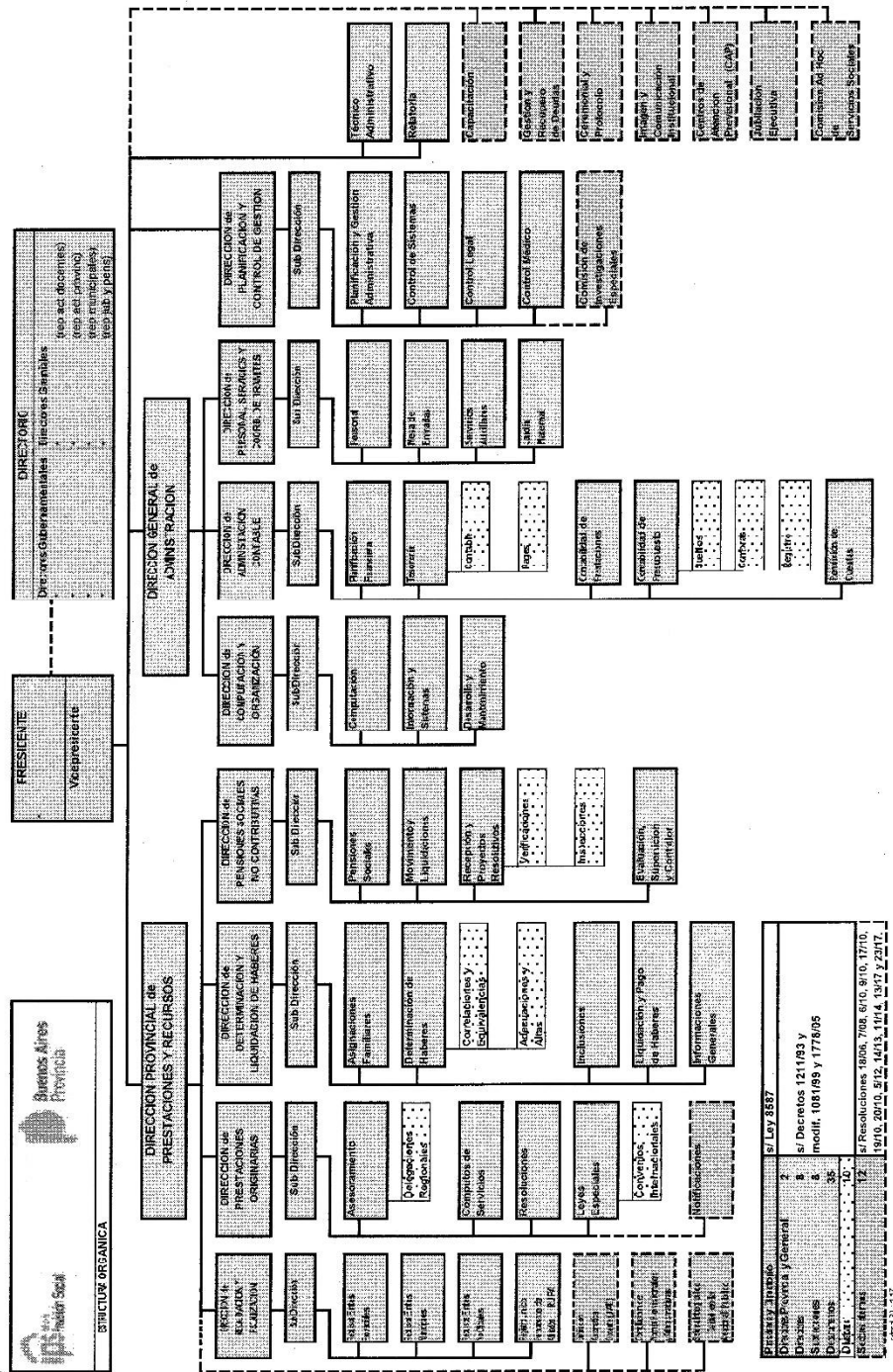


- Hernandez Sampieri, R; Fernandez Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw-Hill.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina. Programa de Evaluación de Políticas Públicas. Segunda Edición.
- King, N. y Horrocks, C. (2009). *Interviews in qualitative research*. London, UK: Sage Ltd. Citado por Hernandez Sampieri, R; Fernández Collado, C y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw-Hill, p 418.
- Krieger, M. y Fassio, A. (2016) *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en Administración Pública*. Argentina: Errepar.
- Krieger, M (1996). *Planeamiento Estratégico en las organizaciones públicas*. Buenos Aires: Errepar.
- Ley N°5.425. Creación del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires. (30 de noviembre de 1948). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°11205: 18/12/48. La Plata, Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados.
- Ley N°8.587. Nuevo Régimen para el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires. (30 de diciembre de 1975). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°18188: 12/01/76. La Plata, Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados.
- Ley N°13.175. Ley de Ministerios para la Provincia de Buenos Aires. (11 de marzo de 2004). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°24904: 30/03/04. La Plata, Buenos Aires. Honorable Cámara de Diputados.
- Marradi, A; Archenti, N. y Piovani, J.I. (2012). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Mintzberg, Henry. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Osuna Llaneza, J. L. y Márquez Guerrero, C. (2000). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. ISBN 84-86783-27-5
- Resolución Ministerial N°3. Aprobar la guía de tipos estructurales especiales. Estructuras en la administración pública provincial. (5 de marzo de 2007). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°25645: 27/04/07. La Plata, Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Resolución Ministerial N°4. Aprobar el instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas. (14 de marzo de 2007). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°25644: 26/04/07. La Plata, Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Resolución Ministerial N°15. Modifica la guía de tipos estructurales especiales, aprobada por res. 3/07 de la Subsecretaría de la Gestión Pública. (5 de octubre de 2007). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°25778: 09/11/07. La Plata, Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Resolución Ministerial N°18. Jubilación Automática Docente. (23 de noviembre de 2006). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 12/12/06. La Plata, Buenos Aires: Instituto de Previsión Social.

- Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C. y Varonne F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Toffler, A (1970). *El shock del futuro*. Barcelona: Gráficas Guada S.A.
- Vallés, J (2000). La distribución funcional del poder (1): ejecutivos y administraciones.  
En: *Ciencia Política. Una Introducción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

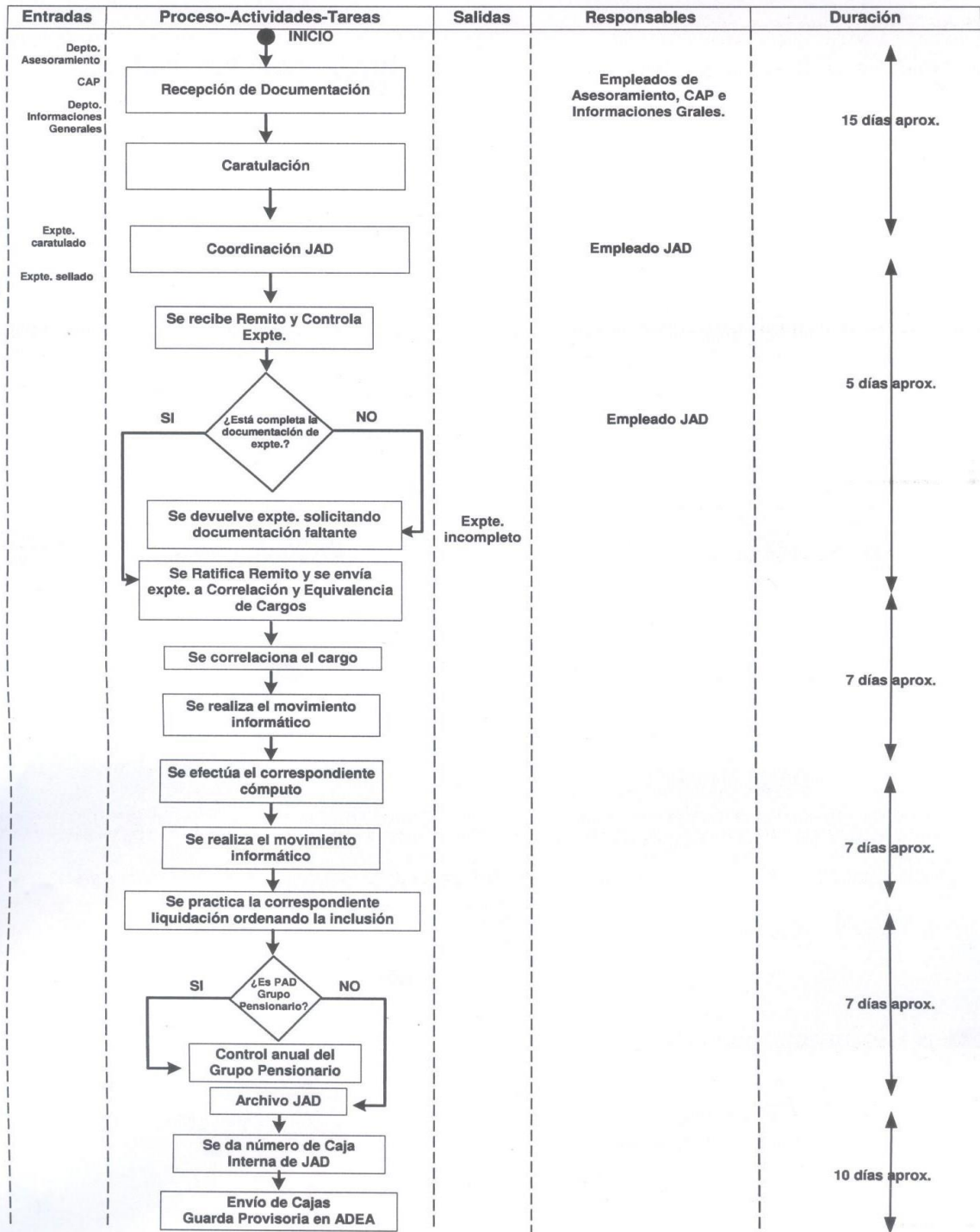
Anexos

Item 1. ORGANIGRAMA IPS

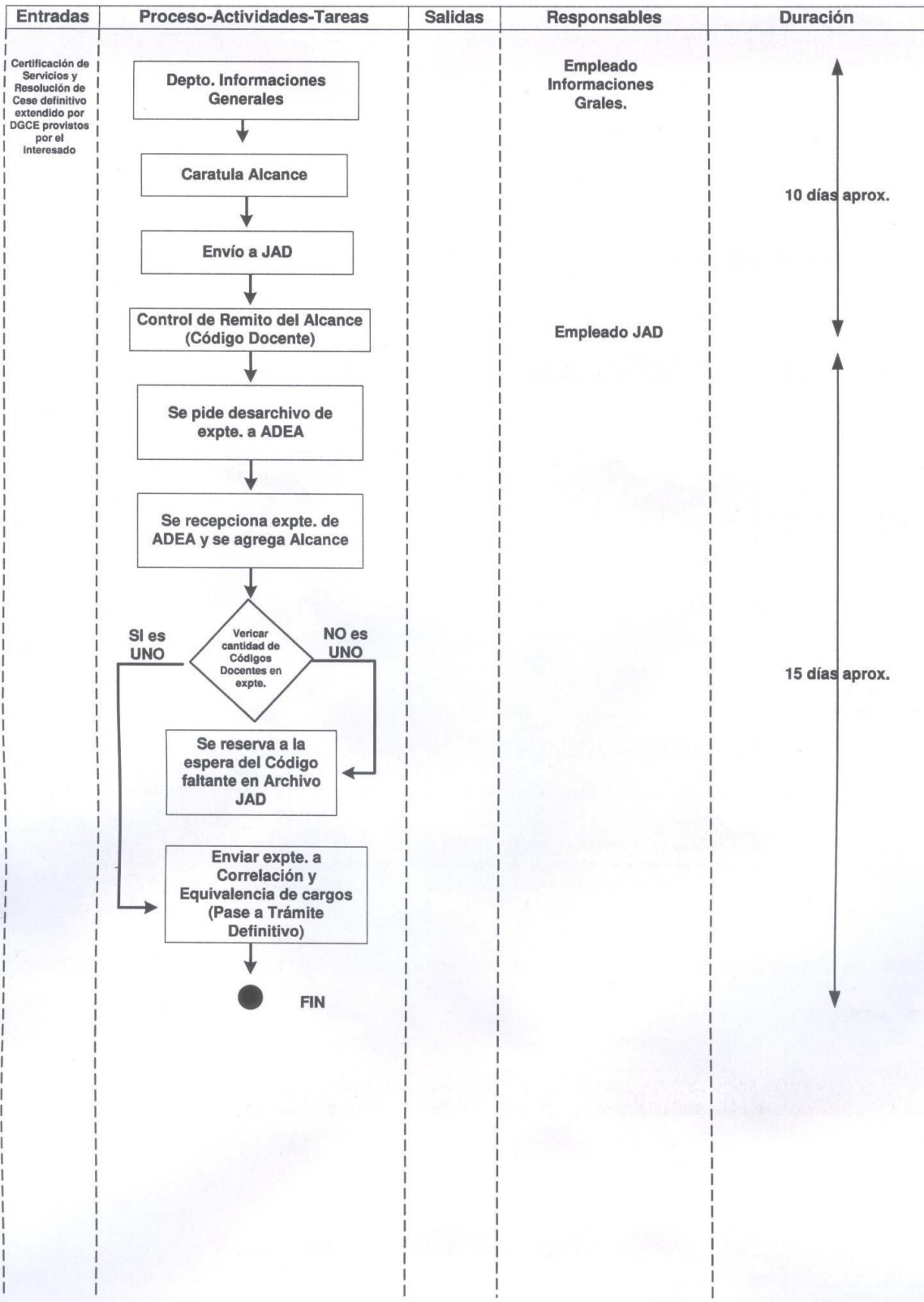


Item 2. FLUJOGRAMA. Circuito tramite JAD

Fujograma del Proceso de Pago Transitorio Docente



### Flujograma del Proceso de Pago Transitorio Docente



### Ítem 3. Planilla de Cese



Dirección General de  
Cultura y Educación  
Gobierno de la Provincia  
de Buenos Aires

#### - CESE ORDINARIO - RENUNCIA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACIÓN (Personal Docente y Administrativo)

Lugar y Fecha .....

Señor/a .....

Distrito .....

El/la que suscribe ..... tiene el agrado de dirigirse a usted, a los efectos de presentar renuncia al / los cargo/s que consigna a continuación:

1) Cargo ..... Escuela .....

..... Distrito .....

2) Cargo ..... Escuela .....

..... Distrito .....

3) Cargo ..... Escuela .....

..... Distrito .....

A fin de acogerse a los beneficios de la jubilación ordinario móvil, solicitando que la misma sea aceptada a partir del ..... fecha en que cesará indefectiblemente en sus funciones. (Se sugiere preaviso de 3 a 6 meses de anticipación).

Manifiesta que el mejor cargo ejercido durante 36 meses consecutivos ó 60 alternados corresponde al desempeño en el cargo de .....

Escuela ..... Distrito .....

Periodo, desde ..... hasta .....

Ruralidad **SÍ - NO** Resolución N° .....

Doble Escolaridad **SÍ - NO** Resolución N° .....

Computará servicios en otras cajas **SÍ / NO**,  
adheridas al sistema de reciprocidad, consignados en declaración jurada adjunta.

Señala que continuará revistando en el /  
los siguientes cargos.

1) Cargo ..... (Tit./Prov./Supl.) Escuela .....

..... Distrito .....

2) Cargo ..... (Tit./Prov./Supl.) Escuela .....

..... Distrito .....

3) Cargo ..... (Tit./Prov./Supl.) Escuela .....

..... Distrito .....

\* Me notifico expresamente de la incompatibilidad entre el desempeño y la percepción del beneficio previsional, en el cargo utilizado para la jubilación.-

Domicilio .....  
Teléfono ..... Localidad .....  
Número de foja de servicios .....  
L.C. - L.E. ó D.N.I. N° .....  
Lugar y fecha de nacimiento .....

Saludo a usted muy atentamente

**Observaciones:**

.....  
Firma del docente

Certifico que la firma que antecede pertenece a .....  
que desempeña el cargo de .....  
..... de la/s Escuela/s N° .....  
Distrito ..... y que los datos personales han sido consignados de  
documentos que tengo a la vista. Me notifico y tomo conocimiento de la presente.

Lugar y fecha .....

.....  
Sello Consejo Escolar

.....  
Firma y Sello del Superior Jerárquico

**DIRECCIÓN DE JUBILACIONES Y CERTIFICACIONES.-**

- Debe refrendarlo la autoridad jerárquica inmediata superior de cargo no inferior a Director.
- Deberá confeccionar un ejemplar del presente formulario por cada escuela de la cual provenga el cargo de base.















