

“La Reforma del Estado y el proceso de Tercerización en Río Negro”

Autores: Franco, Miguel Angel – Alvarez, Mabel

Universidad Nacional del Comahue
Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado (Ceappe).
Viedma, Río Negro, Argentina. Mail: ceappe@uncoma.edu.ar

Introducción

El presente trabajo intenta abordar una de las estrategias de Reforma del Estado en la Provincia de Río Negro implementada en los últimos tiempos denominada la tercerización de servicios. Se realiza en el marco de un convenio firmado entre el Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue y el Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado.

Se parte de un marco general y conceptual que da cuenta del surgimiento de nuevas modalidades de gestión, en particular la gestión por terceros de las actividades complementarias de las organizaciones públicas y privadas.

Posteriormente se analizan los objetivos planteados institucionalmente desde el Estado provincial y las perspectivas de los diferentes actores involucrados en el proceso de tercerización. Por último, se intenta arribar a algunas conclusiones provisorias que ayudarían a explicar la particularidad del caso en la provincia de Río Negro.

1) Los cambios y transformaciones en el nivel global.

Nadie duda que estamos transitando una época de profundas transformaciones en los distintos planos sean estos económicos, culturales, sociales o políticos, entre otros. Poder definir esta etapa es muy difícil no solo porque quienes la caracterizamos estamos involucrados en este período de transformación -lo que tiñe de subjetividad el análisis-, sino además porque se da con una dinámica y una velocidad muy superior a procesos anteriores. A esto se agrega que en el campo científico tampoco encontramos acuerdos. Así, por ejemplo, hay quienes sostienen que la manera correcta de caracterizar este período es entenderla como una radicalización de la modernidad, o modernidad tardía o nueva fase de la modernidad. Otros consideran que la modernidad ya es un proyecto acabado y que estamos en presencia de la posmodernidad como período de transición hacia una nueva etapa de evolución de la humanidad.

Aún cuando tomemos todos estos conceptos como meras disputas académicas o intelectuales, ellos están presentes en la manera de concebir la realidad y en las construcciones de utopías. Además, este nuevo estadio del desarrollo social representa una fuerte ruptura con el pasado y está signado por una destradicionalización de las relaciones sociales, incremento de la exclusión social, incremento de la reflexividad social, incremento de autonomía, entre otras. Quizás en el concepto de globalización (de acuerdo con su uso habitual) se condensan muchas de estas consideraciones, por ello y por su omnipresencia en los debates sociales, es que, antes de empezar cualquier intento de explicación, interpretación o comprensión de algún fenómeno, debemos tenerlo en cuenta.

Entre los cambios y transformaciones más importantes de los que se puede dar cuenta se encuentran¹ en primer lugar, la revolución mundial en los medios de comunicaciones, sobre todo en los últimos treinta años, en los cuales se registró una intensificación a escala global. En segundo lugar, la transformación de la denominada “economía intangible”, referida básicamente a la desregulación y emergencia de nuevos mercados financieros. En tercer lugar, el nuevo mundo conformado con posterioridad a la caída del muro de Berlín, que en cierta medida simboliza el retraimiento y, en algunos casos, la desaparición de los socialismos denominados reales.

Por último, la globalización remite a las transformaciones de la vida cotidiana tales como la creciente igualdad entre los hombres y las mujeres, la progresiva flexibilidad en las relaciones familiares y sus consecuentes cambios. La globalización, como otra serie de conceptos sociológicos, es ciertamente polémica. Por ello han desatado controversias entre quienes, por un lado, sostienen que los cambios actuales no representan un quiebre o una discontinuidad con el pasado y, al mismo tiempo, consideran que los paralelismos y las continuidades son más importantes que las diferencias. Por otro lado, están quienes más ingenuamente consideran que este nuevo mundo ha sufrido un cambio revolucionario con respecto al pasado.

Más allá de que si representa una continuidad o una discontinuidad, no se puede negar que existen procesos de transformaciones y cambios que marcan una realidad mucho más compleja que en períodos anteriores. A partir de ello, es posible entonces analizar el impacto de estos cambios tanto en las organizaciones privadas como en el Estado y particularmente en su vinculación con el tema que nos ocupa: la tercerización.

Estamos transitando un proceso de desconstrucción institucional del capitalismo, donde de la sobrevaloración de la propiedad, como organizadora de la sociedad capitalista, se pasa al acceso como eje articulador de la misma. En el mundo de las empresas, durante la etapa denominada Fordista, las estructuras de estas organizaciones eran gigantes y respondían, por un lado, a la necesidad de economía de costo por escala y, por otro, al supuesto de que el Mercado es caro y peligroso.² Es caro porque para hacer una compra eficiente se requiere contar con información suficiente y veraz y ello demanda dinero y es peligroso porque las organizaciones pueden encontrar extorsiones por parte de los proveedores o carencia de los insumos necesarios para sus empresas. Ello llevó, como dijimos anteriormente, a que las organizaciones produjeran no sólo sus productos centrales, sino también todos los insumos necesarios, lo que determinó el gran tamaño de las organizaciones.

Los cambios forjados por la innovación produjeron en consecuencia que los procesos de obsolescencia de las tecnologías fueran más veloces. Esto demandó, entre otras cuestiones, que las organizaciones tuvieran mayor capacidad, dinámica y flexibilidad para enfrentarlos, de lo contrario, podría suceder que el retorno de la inversión realizada se convirtiera casi en un imposible.

En síntesis esto genera la necesidad de superar las organizaciones gigantes y burocratizadas y su reemplazo por organizaciones más pequeñas y dinámicas. Pero no sólo es importante cambiar el tamaño, también es fundamental modificar su concepción o enfoque ya que para reducir las organizaciones éstas deben concentrarse, como sostiene Peter Drucker, en sus “competencias nucleares” y comprar afuera el resto de las actividades. Para ello es necesario trabajar en el marco de una red de confianza con las demás organizaciones que integran el Mercado. Esta concepción es diametralmente opuesta a la que prevaleció en la etapa fordista. Es decir, actualmente se considera que parte de las acciones (particularmente las auxiliares) que ejecutaban las organizaciones ahora se adquieran afuera o que sean gestionadas por terceros.

¹ Se sigue aquí las conceptualizaciones de Anthony Giddens vertida en el libro “En el Límite: la vida en el capitalismo global” de Anthony Giddens y Will Hutton. Ed. Kriterion Tusquets.

² Esta expresión pertenece a Coase, citado por Benjamín Coriat en su libro “Los desafíos de la competitividad”.

En este sentido, en el campo de las organizaciones privadas (empresas), se ha instalado el denominado outsourcing o tercerización abriendo un camino progresivamente utilizado. Las razones quizás se expliquen por la urgencia por mejorar la eficiencia y eficacia de su gestión, a fin de sostener sus posiciones en los mercados globalizados e hipercompetitivos.

2) Reforma del Estado

La globalización forma parte de un proceso de cambios en todas las dimensiones, pero especialmente económica, ya que busca armonizar las reglas del comercio internacional basándose en los preceptos del neoliberalismo. El objetivo es lograr la armonización de los mercados en el nivel mundial con el fin de poder vender los productos en cualquier rincón del planeta, proceso que pasa por ubicar los centros de gravedad de los procesos de toma de decisiones más allá del alcance territorial del Estado-nación. En ese sentido, podemos comprobar que la globalización ha venido acompañada de un proceso de reforma del Estado, tanto en su política como en su administración.

El Estado reforma sus anteriores políticas económicas, orientadas hacia el mercado interno, en políticas favorecedoras de la creación de una oferta competitiva en el nivel internacional. A su vez, transforma su política intervencionista en la economía, en una política de liderazgo del sector privado, en cuyo marco se moderniza la infraestructura que requieren las nuevas condiciones económicas. La vieja política social, basada en el gasto público, es necesaria para el crecimiento de la demanda interna, en una política con participación activa de la sociedad civil en la resolución de sus problemas. (Ochoa, 1996:112).

Además se ha modificado la política en material laboral dirigida:

1º a la no intervención del Estado en las relaciones individuales, para que cada trabajador negocie el precio de su trabajo libremente con el empleador, sin sujeción a toques mínimos;

2º la intervención del Estado en las relaciones colectivas a efectos de limitar y restringir la acción sindical, la negociación colectiva y las huelgas. Todo ello dirigido a la conformación del paradigma neoliberal de relaciones laborales, cuyas características son la segmentación de la mano de obra, la inestabilidad en el empleo, la individualización en las relaciones de trabajo y el abaratamiento en el costo del mismo. Se pasa de un Estado con una política de bienestar social, intervencionista, promotor de la economía para el consumo interno, protector del trabajo a un Estado neoliberal, reducido, promotor de la globalización y de la racionalidad economicista a sus más elevados niveles.

La reforma de la administración pública, que ha constituido una vieja aspiración de muchos sectores sociales y que ha tenido grandes dificultades para llevarse a la práctica, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, es una realidad desde que se impulsó el proceso de globalización en la década de los ochenta. Se pasa de una administración pública centralizada, normativamente weberiana y en la práctica clientelar, a una descentralizada territorialmente, tecnocrática, donde predomina la racionalidad económica, por encima de la racionalidad social, cuestión que tiene lugar en nombre de la eficiencia con una connotación neutral y en nombre de la democracia, criterios que ocultan la vinculación de los procesos de cambio con las nuevas políticas estrechamente ligadas a los requerimientos del proceso de acumulación en el marco de la globalización.

La reforma del Estado ha pasado desde que se impulsó el proceso de globalización, según diversos autores, por varias etapas que han conducido a identificar reformas de primera y segunda generación³. En un principio, en los años ochenta en América Latina, la reforma del Estado se

³ Oszlak sostiene que la figura de 1º y 2º ola de reforma no refleja cabalmente la realidad pero es como se la conoce.

centró en el propósito de insertar a los países a corto plazo en el proceso de globalización económica, poniendo especial atención en la liberalización financiera y comercial y en la privatización que le asigna el liderazgo de la producción a la empresa privada. Se trató de un proceso de reformas inspirado en las recomendaciones del Consenso de Washington, denominadas Reformas de Primera generación las cuales, la mayoría de los autores, reconocen que incrementaron los niveles de desigualdad en la región, con los consecuentes riesgos de gobernabilidad.

A pesar de que se considera que los cambios institucionales son parte de una segunda etapa, lo que se ha denominado reformas de segunda generación, acompañaron a las primeras con algunos cambios organizativos, como la descentralización político-territorial y la reducción del aparato a través de varias vías: 1) la tradicional privatización (venta de activos, acciones y empresas), 2) la contratación con empresas privadas de funciones básicas y de apoyo, que constituye una forma de privatización solapada 3) la liquidación o cierre definitivo de instituciones y 4) la reducción de la burocracia y el traspaso de la prestación de servicios sociales a organizaciones del llamado tercer sector, especialmente a ONG's.

Todas estas alternativas formaron parte del proceso de reforma de los Estados latinoamericanos, paralelo a la definición de políticas de apertura comercial y financiera, para apresurar la inserción de la región en el proceso de globalización, aunque con dinámicas y velocidades diferentes.

3) Acerca de la tercerización

Hemos tratado hasta ahora de brindar argumentos contextuales que dieron lugar al surgimiento de esta estrategia de gestión denominada tercerización. Sin embargo nada hemos dicho acerca de su significado. Comenzaremos, en principio, por acercarnos a una definición para profundizar luego sobre el concepto mismo.

Una primera preocupación se refiere al aspecto terminológico. La expresión en inglés *outsourcing* se utiliza en el mundo empresarial y, a pesar de la controversia que genera su traducción, como tantos otros conceptos que son traducidos del inglés al castellano, en habla hispana se la conoce como tercerización. Ahora bien, ¿qué significa *outsourcing* o tercerización? Intentaremos una aproximación al concepto mediante la siguiente definición. La tercerización radica en conceder algo a terceros en lugar de ejecutarlo en la propia organización. Ésta deberá estar dirigida a la provisión de ciertos bienes o servicios necesarios para el funcionamiento operativo de una empresa. En síntesis, la tercerización tiene que ver con la elección de desarrollar determinadas funciones o actividades fuera de la empresa. Entre las razones o fundamentaciones que se esgrimen para que una organización lleve adelante un proceso de tercerización está presente básicamente la idea de que las organizaciones no pueden especializarse en todas las actividades, y que por lo tanto existen otras que prestan un servicio o producen un bien a mejor precio y/o calidad. Es decir que, las organizaciones deben concentrarse en sus competencias nucleares (*Core Competence*)

Se trata en última instancia de que con la transferencia de funciones o actividades a terceros las organizaciones puedan cumplir más eficaz y eficientemente sus objetivos. Este logro sería posible debido a que los terceros, teóricamente, son especialistas que conocen mucho mejor la forma de gestionarla. Por ello se requiere que el proceso de tercerización sea transparente y que exista en el "mercado" una suma considerable de proveedores de esos bienes y/o servicios.

Sobre el interrogante acerca de qué es tercerizable en una organización, se entiende que con decir las funciones operativas o auxiliares ya alcanza. Sin embargo por muy claro que esto parezca no constituye una ayuda sustancial, pues siempre existen zonas grises en torno a la delimitación de las competencias nucleares y las actividades auxiliares.

La decisión de tercerizar implica evaluar y juzgar. Para juzgar se debe entender; para entender hay que disponer de información; para disponer de información, se deben efectuar estudios económicos y de costos. En conclusión se requiere un análisis económico, para tomar una decisión adecuada con respecto a la tercerización.

Entonces ¿cuáles son las actividades a tercerizar? En principio serían todas las que se desarrollan en una organización. No obstante, podríamos eximir a aquellas consideradas partes de la misión vital del negocio; así excluiríamos, por ejemplo, a la gestión comercial básica de los productos o la parte esencial del proceso productivo. Con frecuencia conceptualizaciones o concepciones nacidas en el seno de la actividad privada luego son trasladadas al campo de la actividad estatal. Es por ello que la estrategia de tercerización está de moda como mecanismo de reforma en la gestión estatal.

Más allá de la especificidad del caso que nos ocupa, esta estrategia u otras como la privatización, la focalización o la incorporación de los valores de la competencia, entre otras, forman parte de una estrategia más amplia que ha sido denominada nueva gestión pública. En este sentido se puede decir que existen dos grandes corrientes, por un lado la corriente Neoempresarial y por otro, la corriente Neopública. Ambas se diferencian claramente por el papel que le otorgan al mercado y a la sociedad, no sólo como fin último de sus reformas, sino además como defensoras de sus valores.

Existen actividades que son monopólicas del Estado de las cuales éste no se puede desprender. Se las ha definido históricamente en el ámbito político, lo cual ha generado controversias acerca de cuáles son las funciones propias y cuáles son transferibles al mercado o a la sociedad. De cualquier manera, se puede afirmar que una vez definida la dependencia organizacional (que quede en el ámbito del Estado o no) se deben establecer sus competencias nucleares y sus actividades de apoyo. Coincidentemente los autores de una u otra corriente sostienen que no es adecuado gestionar actividades centrales por terceros. De ello se desprende que las actividades posibles de ser tercerizadas son las auxiliares.

Existe cierto consenso en considerar que la gestión por terceros en el Estado requiere entre otros factores:

- ✓ Transparencia en el mercado de la provisión del servicio.
- ✓ Definiciones políticas sobre las funciones tercerizables.
- ✓ Normas de regulación claras y precisas de las relaciones entre las partes.
- ✓ Mecanismos de auditoría y capacidades de fiscalización.

No obstante ello, debe tenerse en cuenta que si el Estado carece de las capacidades administrativas adecuadas para llevar adelante un proceso de tercerización, puede generar o alentar comportamientos diferentes a lo establecido en los objetivos de la estrategia de tercerización. Más aún si esta carencia se constata en el sector privado puede conducir al fracaso de la experiencia.

La tercerización al interior del Estado de servicios públicos no debería significar que el usuario quede “indefenso” o que sus derechos fueran restringidos por decisiones de las empresas prestatarias. Por el contrario, el Estado debe asegurar un marco de interacción justo entre empresas y usuarios.

En síntesis, la tercerización puede manifestarse a través de distintas figuras jurídicas, existiendo otras denominaciones como exteriorización del empleo, externalización,

descentralización o desconcentración productiva o funcional, subcontratación, de igual o similar alcance.

Cuando la estrategia de tercerización se conecta con los procesos de exteriorización del empleo público (desvinculación) los argumentos básicos implicados son: la capacidad de realizar las actividades que se necesitan; las personas con carácter emprendedor; los programas de capacitación, el entrenamiento, la calidad y la productividad; la transferencia de la tecnología utilizada; la flexibilidad y la agilidad para adaptarse a nuevas formas organizacionales; la responsabilidad por el cumplimiento del compromiso pactado; la adecuada negociación de condiciones, precios y plazos.

El proceso de Reforma del Estado en general y la tercerización en particular implican una reestructuración en etapas, en busca de competitividad, mejora de atención a los usuarios y evaluación de la gestión cumplida, para obtener mejores resultados, mayor calidad, eficiencia, dedicación y mejores precios, a la vez que se concentran los esfuerzos y energías en su principal actividad.

4) La tercerización en Río Negro. Análisis del marco normativo.

A mediados del año 1996, en el marco de la emergencia económica y administrativa de la provincia, el Poder Ejecutivo Provincial se propone instrumentar, por un lado, **el Sistema de Administración Financiera** y por el otro, **el Régimen de la Función Pública y Reconversión Organizacional**. (artículos 2º y 3º Ley 2.989/96)

Asimismo, se establece una reducción salarial sobre el total de las remuneraciones brutas, para aquellos salarios que superen los \$ 500. Dicha reducción es aplicada en un rango que va desde el 6,6% hasta el 19,8%, y alcanza a los tres Poderes. De igual modo, se prevé abonar el sueldo anual complementario en doce cuotas, de acuerdo a la disponibilidad de fondos.

Es a partir de fines de 1996 cuando en la provincia de Río Negro se encara una sistemática Reforma del Estado con una clara orientación delineada desde el Estado Nacional bajo un plan preestablecido por el Ministerio del Interior.

La adhesión al modelo nacional de reforma ha tenido en esos momentos un claro objetivo estratégico, cual fue el de conseguir fondos para llevar adelante la reestructuración estatal provincial con financiamiento internacional.

A partir de la sanción de la ley 3054, se ratifica en todos y en cada uno de sus términos el Convenio de Préstamo del Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales, suscrito el día 27 de noviembre de 1996 entre el Gobierno de la Provincia de Río Negro y el Ministerio del Interior de la Nación, cuyo texto se declara parte integrante de dicha ley.

Para ello, se faculta al Poder Ejecutivo a afectar en garantía del préstamo acordado y hasta la cancelación del mismo, los fondos que corresponden a la provincia de acuerdo al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos previsto en la ley nº 23.548 o el régimen que en el futuro lo sustituya y/o cualquier otro ingreso permanente transferido en virtud de ley nacional.

En el marco de la emergencia económica y administrativa, anteriormente mencionada, se crean una serie de instrumentos para la refinanciación de la deuda pública, la reforma estructural del Estado y la contención del gasto en personal⁴. Al mismo tiempo la provincia se compromete ante el

⁴ Ley 3.074 (B.O. 30/12/96) reglamentada en sus artículos 10, 11 y 12 por el Decreto Nº 48/98

Ministerio del Interior de la Nación llevar adelante a partir de esta fecha una serie de medidas tendiente a formular un plan de reducción del empleo público redundante y a diseñar a satisfacción del Ministerio del Interior, las medidas de acción inmediata tendientes a la corrección de los desequilibrios fiscales y a la eliminación de sus causas.

Con el mismo objetivo se debe cumplir con el cronograma de implementación de las reformas tributarias, el cual incluye la formulación de un proyecto destinado a implementar: a) un sistema de administración tributaria con evaluación y control de los ingresos; b) un sistema para monitorear, inspeccionar y auditar los grandes contribuyentes

Al mismo tiempo se diseña un proyecto y plan de trabajo para el desarrollo de un sistema de administración financiera compatible con el de la ley N° 24.156, incluyendo un sistema de personal y de base de proyectos de inversión. En el mes de diciembre de 1997 se sanciona la ley provincial N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial, asimilando los criterios establecidos en el orden nacional.

En esos momentos la Legislatura provincial aprobó un proyecto de ley remitido por el ejecutivo para la reforma del régimen de coparticipación de recursos nacionales y provinciales a municipios, incorporando un sistema de incentivos basado en el desempeño fiscal, estableciendo que al menos el 30 % del total de las transferencias financieras se basará en el desempeño fiscal satisfactorio de dichos municipios.

La Provincia debía efectuado un empadronamiento y constituido un centro de registro con la información básica de la totalidad del personal del sector público provincial.

Complementando este paquete de medidas, el Poder Ejecutivo es autorizado a refinanciar los pasivos contraídos por la Provincia, mediante la celebración de contratos de prórroga y/o reestructuración de créditos con las respectivas entidades acreedoras.

En cuanto a la reforma estructural del Estado provincial, para el año 1997 la Provincia ha aprobado la legislación y se encuentran en proceso de privatización y/o concesión las siguientes empresas:

- Empresa de Energía de Río Negro S.A.(EDER S.A.)
- Dirección Provincial de Agua (DPA)
- Servicios Aéreos Patagónicos S.E. (SAPSE)
- Puerto de San Antonio Este
- Casinos
- Servicios Ferroviarios Patagónicos S.A. (SEFEPA)
- La Provincia ha privatizado su banco oficial y cuenta con la aprobación del Banco Central de la República Argentina y se compromete a formular un plan para la liquidación del Ente Residual del mismo.
- Por último se avanza en la legislación y la instrumentación correspondiente de los Entes reguladores de los servicios públicos privatizados, entre los que se incluyen el Marco Regulatorio para la prestación de los servicios de agua potable, del servicios eléctrico y portuarios.

La Provincia comienza a ejecutar un programa de desregulación de acuerdo a lo establecido en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento habiendo sancionado a la fecha del primer desembolso del Convenio de Préstamo la correspondiente normativa desregulatoria, adhiriendo a la política nacional en materia de ejercicio profesional prevista en el Dec.Nac.2293/92 y eliminando toda restricción a la localización y propiedad de farmacias

Para la reforma administrativa, el gobierno provincial realizó estudios para la formulación de proyectos de fortalecimiento institucional, en particular de los sistemas administrativos, de información y control, en salud y educación

Mediante el Convenio suscrito con el Ministerio del Interior, el gobierno se ha comprometido a elaborar un programa de fortalecimiento institucional destinado a ejecutar medidas de acción para lograr la eficiencia del Organismo Provincial de la Vivienda, mediante el cual se deben incluir una serie de instrumentos para lograr los objetivos siguientes:

- ◆ Un proyecto para el desarrollo de los sistemas administrativos, de información y control, de gestión y de saneamiento financiero del ente.
- ◆ Un plan destinado a: i) escrituración de la viviendas construidas y adjudicadas a partir del 1/1/92; ii) recuperación de las inversiones en las viviendas adjudicadas; iii) clasificación de la cartera de créditos; iv) saneamiento de la cartera de créditos y configuración de un proyecto de Fondo Fiduciario Provincial o bien la adhesión al Fondo Fiduciario Federal.
- ◆ Un plan de agilización del proceso de escrituración mediante la sanción de las normas legales que permitan la existencia de un registro notarial propio dentro del Organismo Provincial de la Vivienda, o bien que lo faculte a contratar los servicios de escribanos públicos para ejecutar las escrituras.

En cuanto a la estrategia de reducir la dotación de personal, en Río Negro se diseña y aprueba un paquete de leyes que incluyen desvinculación de personal, retiros voluntarios y creación de empleo privado mediante la estimulación e incentivo de creación de empresas privadas con agentes de la administración pública provincial que deseen prestar servicios en el ámbito de servicios tercerizados del Estado provincial.

Uno de los antecedentes más importantes en esta materia fue el **Régimen de Desvinculación Voluntaria**⁵ para la Administración Pública rionegrina, creado a fines de 1990.

Esta medida perseguía como objetivo implícito la reducción de personal, ya que las vacantes que se produzcan mediante las desvinculaciones no podrían ser cubiertas durante los cinco años posteriores a su efectivización, y los agentes desvinculados no podrían reingresar a la Administración Pública Provincial, ni ser designados o contratados.

La indemnización pagada a los empleados consistía en seis sueldos equivalentes a los percibidos en su categoría de revista al momento de la baja, más dos por cada año de antigüedad, pagados en cuotas mensuales y consecutivas.

Los agentes podrían optar por seguir afiliados a la obra social, realizando ambas partes los aportes y contribuciones correspondientes durante el período en que se percibía la indemnización.

Como medidas para la contención del gasto en personal, se suspende el pago de horas extraordinarias, las promociones automáticas y los incrementos de haberes derivados de los regímenes de adicionales fundados en aumentos porcentuales percibidos por antigüedad. Se prohíbe

⁵Mediante la Ley 2.416 (B.O. 27/12/90)

la contratación de personal en relación de dependencia bajo cualquier forma o modalidad reemplazándose por un régimen de contratación de servicios técnico – profesionales sin relación de dependencia laboral con el Estado provincial.

Asimismo, se crea –con carácter transitorio- el Programa de reinserción Laboral, destinado a la reubicación de los agentes que, en función de la reestructuración a realizarse en el Estado provincial, carezcan de puestos de trabajo por falta de ocupación real dentro de su jurisdicción. El Programa busca la reinserción del agente a la actividad laboral, tanto pública como privada y entre los beneficios que otorga, merecen destacarse los siguientes: realización de programas de capacitación intensiva, asesoramiento gratuito por parte del Estado para emprendimientos productivos, acceso al programa de retiros voluntarios productivos instrumentados mediante la Ley 3.046.

Para este fin, se crea el **Programa de Crecimiento Sostenido del Empleo y Generación de Nuevas Unidades de Producción de Bienes y/o Servicios**⁶ (Pro.Cre.S.E), dependiente del Poder Ejecutivo Provincial. está destinado a lograr la reinserción laboral de los agentes de dicho poder, que resulten afectados por la Reforma del Estado, como así también a todos aquellos que demanden asistencia laboral.

Se avanza en la estrategia de reducir la dotación de personal en el sector público mediante la adhesión a la emisión de los **“Bonos para la Creación de Empleo en los Sectores Privados Provinciales (BOCEP)”**⁷, instrumentado por el Gobierno Nacional a través de un Programa de Préstamos a los gobiernos provinciales, que se materializó en un Convenio entre el Poder Ejecutivo provincial y el Ministerios del Interior de la Nación. Estos Bonos fueron utilizados para el pago de las indemnizaciones de los agentes desvinculados. Posteriormente mediante el Decreto N° 1565 (B.O. 25/12/97) se faculta al Ministerio de Economía a afectar hasta la suma de cinco millones de pesos para ser aplicados a las cuotas de amortización de los BOCEP.

A comienzos del año 1997 se dicta el Decreto Ley n° 7 mediante el cual se establece el **Régimen de Retiro Voluntario** para agentes dependientes del Poder Ejecutivo Provincial, que acrediten veinte o más años de servicios y cuarenta y cinco años de edad.

El monto a percibir como consecuencia del otorgamiento del retiro voluntario será del 3% del 82% del promedio de remuneraciones, por cada año de servicio no pudiendo computar más de treinta años de tareas para los servicios comunes. Y del 3,60% del 82% por cada año de servicios, no pudiendo computar más de veinticinco años de tareas para los servicios diferenciales.

El monto del retiro a percibir no podrá ser inferior al sueldo mínimo asignado al personal de la Administración Central en el agrupamiento administrativo, ni superior a la suma de dos mil quinientos pesos.

Al igual que en anteriores oportunidades, los agentes recibirán las prestaciones médicas y asistenciales de la Obra Social que poseían en actividad (I.Pro.S.S.).

Posteriormente, en el mes de Septiembre de 1997 se establece el **Régimen General de Desvinculación Voluntaria**⁸ para agentes públicos dependientes de la Administración centralizada, descentralizada y autárquica, que revisten en planta permanente o el personal temporario contratado antes del 30 de noviembre de 1994. Quedan excluidos los funcionarios políticos y el personal ya jubilado o retirado.

⁶ Decreto N° 317 (B.O. 15/05/97)

⁷ Ley 3.046 (B.O. 28/11/96)

⁸ Ley 3.135 (B.O. 9/10/97) Reglamentada por el Decreto N° 49/98

Al momento de ser tratada esta Ley en la Legislatura Provincial, desde el oficialismo la Diputada Milesi reflexiona acerca del Proceso de Reconversión del Estado, reconociendo que:

“[...] en el Estado rionegrino se inicia a partir del convencimiento de que no es posible financiar la estructura existente, la que por otra parte es considerada ineficiente. La metodología para llevar adelante la Reforma del Estado contempla tres componentes fundamentales: la participación, la integralidad en el proceso de conformación y una particular administración del proceso de reforma con criterios que definan, armonicen y coordinen los procesos de reforma sectoriales. El propósito de este proceso es adaptar a la administración pública provincial a la comunidad demandante de bienes y servicios, revalorizando los principios democráticos de participación, priorizando la estabilidad de los trabajadores públicos y poniendo como centro su carácter voluntario”.

Resalta, asimismo, la diferencia “entre los programas de ajuste cuya variable siempre es el recurso humano y este proceso de reconversión que busca estimular las iniciativas de emprendimientos de los trabajadores públicos...”

Por su parte, el Diputado Barros manifiesta su disconformidad con el proyecto presentado, al sostener que

“[...] que más que voluntaria es forzosa [...] y que se ubica en una clara política de reducción del gasto público”. “La reconversión del Estado implica preservar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de las funciones y responsabilidades del mismo [...] lo que ha hecho hasta ahora el Ejecutivo, con este conjunto de medidas, no tiene nada que ver con la reconversión de estructuras, no de los recursos humanos, ni con la reconversión del mismo recurso financiero...”

De igual modo, el Diputado Chironi adelanta su voto negativo al manifestar: “mi visión es que el objetivo que se plantea este proyecto de ley es achicar, lisa y llanamente, la planta de personal del Estado; éste es el objetivo primordial búsqueda evidente del equilibrio de las cuentas fiscales [...] creo que se omite toda propuesta generadora de empleo a nivel provincial y esta carencia fundamental, junto con la eliminación de personal que va a provocar, va a producir – evidentemente- nuevos marcos de desempleo en la provincia de Río Negro[...]

Señala algunos aspectos del proyecto de desvinculación: “[...] va a provocar el desmembramiento del monopolio en la prestación del servicio, dispersándolo en pequeñas unidades privadas [...] y va a provocar disminución en la calidad y desprotección de los destinatarios [...]”.

Otro de los Legisladores que defiende el proyecto es el Diputado Falcó al sostener que “[...] el tan mentado esquema de Reforma del Estado intenta introducir el concepto una verdadera eficiencia en el Estado [...]”.

Finalmente, se aprueba la Ley con algunas modificaciones sugeridas desde las bancadas opositoras.

El Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado es la autoridad competente para aceptar o denegar mediante resolución fundada, las solicitudes de desvinculación voluntaria que se presenten.

La suma indemnizatoria era igual a dos sueldos por cada año de antigüedad. Podía ser percibida en dinero o en especie. En este último caso, se le transferían bienes y activos del Estado

Provincial vinculados a la actividad a desempeñar por la unidad económica de la que formara parte y debía incorporarlos como aportes de capital. Complementariamente, el Decreto N° 211 de marzo de 1998 establece que el monto indemnizatorio no podrá superar la suma de sesenta mil pesos, y en aquellos casos que resulten superiores será el Consejo Provincial de la Función Pública y Reversión del Estado quien disponga su excepción. Este hecho ocurrió con varios agentes, a los cuales a través del Acta N° 14 y N° 19 del C.P.F.P. y R.E⁹, se les aprobó por excepción un monto de indemnización superior.

Aquí nuevamente, los agentes que adherían a la desvinculación no podían reingresar a la Administración Pública Provincial por el término de ocho años.

Este Régimen comprendía dos sistemas: El Sistema Individual y el Sistema de Tercerización.

Mediante el **Sistema Individual**, el agente que lo solicita puede acceder al Régimen General de Desvinculación Voluntaria. El Consejo deberá resolver fundadamente la conveniencia o no para el Estado de la desvinculación del agente, a fin de no resentir la normal prestación de los servicios públicos a su cargo.

La desvinculación voluntaria mediante el **Sistema de Tercerización** consiste en la conformación de unidades económicas bajo formas jurídicas de derecho privado, con el objeto principal de proveer los bienes y/o servicios complementarios que requiera el Estado Provincial para la atención de los servicios públicos a su cargo.

Dichas unidades son integradas por agentes públicos que accedan a la desvinculación mediante este sistema.

Se define como **unidades económicas** a los emprendimientos privados de tipo empresarial que se conformen como consecuencia de la aplicación del presente sistema de desvinculación. Toda unidad económica estará controlada en su gestión y en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el órgano de contralor que la reglamentación determine.

Define, asimismo, como actividades susceptibles de tercerizar los **servicios complementarios** entendiéndose a aquéllos cuya existencia sea accesorio o periférico al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado, no debiendo encontrarse comprendidos entre las competencias específicas e indivisibles de sus organismos.

El Poder Ejecutivo es quien establece las condiciones de constitución y organización de las unidades económicas, propiciando como principio general su conformación por actividad, por zona o localidad, sector o grupo humano solicitante y la participación de la mayor cantidad de interesados. Asimismo, asistirá y asesorará técnicamente a los agentes públicos que deseen conformar unidades económicas en el marco de la presente ley.

Mediante el Decreto 49/98, se crea la Unidad de Evaluación de Proyectos para asistir al Consejo Provincial de la Función Pública y Reversión del Estado, la que evaluará técnicamente los proyectos de Tercerización y de las Unidades Económicas que en consecuencia se constituyan. Dicha unidad tiene dependencia funcional del Ministerio de Economía.

A los efectos de determinar cuales serán los **bienes y/o actividades complementarias de los servicios públicos a cargo del Estado** que puedan ajustarse al procedimiento o Sistema de Tercerización, los titulares de los distintos organismos, los Comités Institucionales y de Área de Organización y Recursos Humanos elevarán al Consejo Provincial de la Función Pública y

⁹ Ratificadas por el Decreto N° 615 (B.O. 10/08/98) y el Decreto N° 1438 (B.O. 25/02/99) respectivamente.

Reconversión del Estado, un informe en el que consten de manera detallada las áreas, servicios o provisiones de bienes susceptibles de tercerización existentes en la esfera de sus respectivas competencias¹⁰. Los organismos serán quienes deberán determinar el carácter de servicios complementarios cuya existencia sea accesoria o periférica al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Los distintos organismos del Estado Provincial pueden contratar en forma directa la provisión de bienes y/o la prestación de servicios con las unidades económicas organizadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 10° (Ley N° 3.135), siempre que se garantice una adecuada prestación y/o provisión, así como la razonabilidad de los precios a pagar por los mismos.

A los efectos de acreditar la economía en la contratación a realizar, los montos totales a pagar por el Estado por todo concepto deberán reflejar un ahorro sustancial en relación a los costos actuales del servicio o provisión a tercerizar.

Al mismo tiempo puede transferir a las unidades económicas creadas de acuerdo al Régimen de Tercerización, bienes de su propiedad, bajo alguno de los siguientes procedimientos:

- a) En préstamo con carácter precario,
- b) En venta

El Poder Ejecutivo Provincial, a través de los organismos competentes, asistirá y asesorará técnicamente a los agentes públicos que deseen formar unidades económicas. Las mismas estarán exentas del pago del impuesto de sellos por los actos, contratos y operaciones que realicen; demás está decirlo, que esta exención comprende únicamente las actividades relacionadas con el emprendimiento a cuyo fin se destina total o parcialmente el importe indemnizatorio¹¹. De igual modo, se exime del impuesto a los ingresos brutos a los servicios prestados al Estado Provincial, por empresas constituidas por agentes públicos retirados voluntariamente del sector público provincial. La presente exención comprende a los prestadores en función del contrato que resultara del contrato original y sus renovaciones del proceso de tercerización¹².

Para acceder al Régimen General de Desvinculación Voluntaria, bajo el Sistema de Tercerización, los agentes públicos debían presentar un proyecto de constitución de la unidad económica que debía ser aprobado por el Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado, previo informe de factibilidad técnica y económica de la Unidad de Evaluación de Proyectos.

La Ley establece, también, qué condiciones mínimas deben cumplir los convenios o contratos que se formalicen en razón de la aplicación del sistema descripto:

- a) La descripción del objeto de la contratación de provisión de bienes y/o prestación del servicio que corresponda, con la expresa indicación de las obligaciones a cumplir por cada una de las partes.
- b) El plazo de vigencia de la contratación, que no podrá ser inferior a dos (2) años ni superior a tres (3).
- c) Los precios a abonar por el Estado, bajo pautas de razonabilidad y economía.
- d) Las condiciones de resolución o rescisión del contrato.

¹⁰ Artículo n° 9 del Anexo I, del Decreto N° 49/98

¹¹ Ley N° 3.195 (B.O. 18/06/98)

¹² Ley N° 3.670 (B.O. 16/09/2002)

- e) La garantía de la continuidad del servicio y/o provisión de los bienes contratados por un plazo mínimo.
- f) La posibilidad de prorrogar a su vencimiento el plazo de la contratación cuando existan razones que así lo aconsejen.
- g) La asignación de las responsabilidades civiles y/o penales inherentes a cada uno de los contratantes con una clara determinación de las mismas.
- h) La posibilidad de que las unidades económicas creadas puedan, una vez cumplimentada la demanda del Estado, ofrecer sus bienes y/o servicios a terceros.

El Poder Legislativo Provincial a través de la resolución 063/98 adhiere al Régimen de Desvinculación Voluntaria establecido por Ley N° 3.135. En el mes de mayo de ese mismo año, se ratifica el Convenio firmado entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos de la Provincia de Río Negro¹³.

El Decreto N° 528 (B.O. 29/06/98) ratifica el Convenio suscripto entre la Provincia de Río Negro, representada por el Sr. Ministro de Economía, Cdor, José Luis Rodríguez y la Unión del Personal Civil de la Nación (U.P.C.N.), representada por el Sr. Juan Carlos Scalesi, en cuya cláusula primera establece: que la Provincia, a través de la Tesorería General procederá a retener y a entregar a U.P.C.N., de la suma que corresponda a los agentes que adhieran al Régimen General de Desvinculación Voluntaria, los montos que los mismos adeuden a U.P.C.N. en concepto de créditos, conforme la información suministrada por ésta.

De igual manera, el Decreto N° 530 (B.O. 09/07/98) ratifica el Convenio suscripto entre la Provincia de Río Negro, representada por el Sr. Ministro de Economía, Cdor. José Luis Rodríguez y el Sindicato de Trabajadores Viales de Río Negro (S.T.V.R.N.), representada por los Sres. Carlos Alberto Sansuero y Edgardo Miguel Mesa, en cuya cláusula primera establece que la provincia, a través de la Tesorería General procederá a retener y a entregar al S.T.V.R.N. de la suma que corresponda a los agentes que adhieran al Régimen de Desvinculación Voluntaria, los montos que los mismos adeuden al S.T.V.R.N., en concepto de créditos, conforme la información suministrada por éste.

En concordancia con la Ley 3135, la Ley N° 3.252 (B.O. 31/12/98) explicita que el **Régimen de Tercerización de Servicios y/o Provisión de Bienes al Estado Provincial** consiste en la conformación de unidades económicas (emprendimientos privados de tipo empresarial) bajo formas jurídicas de derechos privado con el objeto principal de proveer bienes y/o servicios complementarios, accesorios o periféricos al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Entiende por **complementarios** a aquellos servicios y/o provisiones que resulten accesorios o periféricos al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Al momento de su tratamiento y aprobación en la Legislatura Provincial esta norma generó un importante debate, desde el oficialismo el Diputado Falcó expresó:

“[...] no es la primera vez que en este recinto traemos a consideración temas como el de la desvinculación voluntaria y la tercerización de servicios y no es la primera vez que hablamos de los bonos para la creación de empleo en los sectores privados provinciales [...] se debería tener un cuadro normativo diferente al que se regía por la Ley 3135, ya que ésta le ponía límites en el tiempo [...] éste no es más que ordenamiento de tipo administrativo y jurídico. Yo me permito invitar a los señores legisladores la

¹³ Decreto N° 483 (B.O. 25/06/98)

adopción de un voto positivo a esta iniciativa del Poder Ejecutivo que le va a permitir seguir su proceso de reestructuración administrativa sin despidos.”

Por su parte, el diputado Barros, manifiesta su negativa al expresar:

“[...] a mi me parece que la reforma del gobierno debería ser política de Estado, no se consensúan las medidas, no se tiene en consideración la opinión de la oposición [...] las cifras en cuanto al gasto en personal no demuestran que habría un achicamiento en la partida de personal, se sigue presupuestando las mismas partidas que en años anteriores [...] por eso [...] vamos a votar negativamente, porque pensamos que el Estado se tienen que transformar, se tiene que achicar, pero hacerlo realmente, que se sienta que esa transformación se está llevando adelante. Como nosotros pensamos que esto no es así, que es un dibujo, que hoy la reforma del Estado es caótica, que no se sabe hacia dónde se va a llevar esa reforma y que sólo se toman medidas coyunturales a medida que la situación lo exige, por eso viene hoy este Proyecto con Acuerdo de Ministros [...] Una provincia que hoy muestra el mayor endeudamiento per cápita de la República Argentina y que no se hace absolutamente nada para poder bajar ese déficit, por eso, no vamos a acompañar con nuestro voto positivo, porque entendemos que debe cambiarse la relación entre el oficialismo y la oposición [...].”

De igual modo, el diputado Chironi adelanta su voto negativo:

“[...] lo que está en discusión hoy es una cuestión instrumental, cambiando un pago en efectivo por la entrega de bonos BOCEP [...] Bajo ningún concepto se puede aceptar este planteo como un sistema o régimen correcto, adecuado para el mejoramiento de la calidad y de la cantidad de los servicios que debe prestar el Estado [...] persisto en la negativa de apoyar este proceso de reforma del Estado tal cual está planteado.

Por su parte el legislador Muñoz vota afirmativamente la propuesta y lo fundamenta en:

“quiero manifestar mi voto positivo, porque al ser de extracción gremial, hay un importante grupo de trabajadores que están buscando con este instrumento luchar contra la mayor enfermedad que sufre nuestra sociedad como es la desocupación, buscando superarse y crear emprendimientos productivos para mejorar su situación y los servicios que están prestando en este momento [...] por estas razones y por la coherencia con mi gobierno nacional es que voy a votar en forma positiva.”

Esta ley crea el Régimen de Tercerización de Servicios y/o Provisión de Bienes al Estado Provincial para aquellos agentes del Poder Ejecutivo que accedan al Retiro Voluntario, instrumentado a través de los “Bonos para la Creación de Empleo en los Sectores Privados Provinciales” –BOCEP-.

Una vez otorgado el retiro voluntario mediante la entrega de BOCEP el Poder Ejecutivo puede proceder a la reasignación de las partidas presupuestarias correspondientes a gastos en personal de los agentes alcanzados por el mencionado retiro.

El Poder Ejecutivo brindará asesoramiento y asistencia técnica a los agentes públicos que deseen conformar unidades económicas.

Asimismo, la Administración Pública provincial, centralizada, descentralizada y autárquica podrá contratar en forma directa la provisión de bienes y/o servicios por parte de las unidades económicas creadas bajo este régimen, en la medida en que se garantice una adecuada prestación y/o provisión, como así también la razonabilidad de los precios a pagar por los mismos.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El Poder Ejecutivo podrá transferir a las unidades económicas creadas bienes de su propiedad, bajo alguno de estos dos procedimientos: a) en préstamo con carácter precario o b) en venta. En este último caso se reducirá en un 50% si dichos bienes resultasen indispensables para el desarrollo de las tareas a ejecutar. En los demás casos el valor se reducirá en un 25%. Los bienes aludidos deberán ser incorporados obligatoriamente a la unidad económica como aportes de capital.

Los integrantes de las unidades económicas tercerizadas tendrán el carácter de afiliados voluntarios en los términos del artículo 4º de la ley nº 2.753.-

La Ley Nº 3.562 (B.O. 29/11/01) implementa una nueva fórmula de cálculo y forma de pago. Así, se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a abonar en títulos públicos provinciales y/o en pesos, al contado o en cuotas, o en especie la suma indemnizatoria que corresponda a los agentes públicos que opten por desvincularse voluntariamente del Estado.

Asimismo, modifica la suma indemnizatoria, fijada en el equivalente a un sueldo por cada año de antigüedad que acredite el agente (en vez de dos Ley 3135)

Por último, se invita a adherir al Régimen de Desvinculación Voluntaria a los Poderes Legislativos y Judicial y a los municipios de la Provincia.

Mediante el Acta Nº 19 del C.P.F.P. y R.E.¹⁴ se faculta al Secretario Ejecutivo para que por excepción acepte fuera de término las solicitudes de desvinculación voluntaria de los agentes de la Secretaría General de la Gobernación, que prestan servicios en los Talleres Gráficos.

De esta manera, se ha procedido a tercerizar la provisión de bienes y la prestación de servicios de los Talleres Gráficos de la Provincia de Río Negro, que comprende la impresión del Boletín Oficial, Suplemento, encuadernación, papel continuo y todo otro trabajo gráfico.

Los agentes que prestaban servicios en dichos Talleres han conformado una sociedad denominada “Patagonia Gráfica Sociedad Anónima”.

A partir del mes de marzo de 1999 se podrá contratar en forma directa con “Patagonia Gráfica Sociedad Anónima” la provisión de bienes y prestaciones de trabajos gráficos que realice la Administración Pública Central, Organismos Autárquicos, Desconcentrados, Descentralizados, Empresas del Estado, Sociedades con participación estatal mayoritaria y cualquier otra dependencia del Estado Provincial¹⁵. El Poder Ejecutivo sostiene que “[...] *esta centralización resulta favorable por cuanto coadyuva a los planes de racionalización administrativa y económica a los que está abocado este Gobierno*”.

De este modo, el Decreto Nº 714 (B.O. 17/06/99) ratifica el contrato de Concesión suscripto entre la Secretaría General de la Gobernación y la empresa “Patagonia Gráfica S.A”, por el cual – como ya se mencionó- se concesionan los trabajos de los Talleres Gráficos de la Provincia de Río Negro.

El ente supervisor del contrato de concesión será la Comisión Administradora del Boletín Oficial y Fiscalizadora de los Talleres Gráficos.

El plazo de la concesión fue establecido en diez años, garantizándose una facturación anual para el primer año de pesos cuatrocientos ochenta mil, que irá reduciéndose en forma gradual hasta el tercer año, a pesos doscientos dieciséis mil. Del cuarto al décimo año se contará con exclusividad y contratación directa sin garantía de facturación anual mínima.

¹⁴ Ratificada mediante el Decreto Nº 1.438 (B.O. 25/02/99)

¹⁵ Decreto Nº 186 (B.O. 25/03/99)

Por su parte, el Consejo Provincial de Educación, en lo que se refiere al servicio de portería, se encuadra dentro de las actividades complementarias del Gobierno, motivo por el cual se promovió la organización de los agentes, en alguna forma asociativa que les permitiera asumir las tareas que se venían desarrollando en el marco del Estado, desde una organización de derecho privado. Mediante Resolución N° 2537/99 del C.P.E. aceptó las renunciaciones e los agentes acogidos al régimen de tercerización a partir del 1° de junio de 1999. La Secretaría de Estado de Producción de la Provincia aprobó el Proyecto de tercerización de los servicios de limpieza, mantenimiento, reparación, nutricionales, transporte y ampliaciones (Resolución N° 438/99). En este marco, el Decreto N° 959 (B.O. 09/09/99) aprueba el Contrato de Concesión del servicio de limpieza y generales de Portería entre la Provincia y la firma SAER.S.A. En el mismo, se conviene la vigencia del contrato en seis períodos renovables automáticamente, de cinco años cada uno. El C.P.E. se compromete a abonar mensualmente la suma total y por todo concepto de pesos noventa y un mil ochocientos doce, más los insumos que utilice para ejecutar los servicios, estimados en pesos siete mil trescientos treinta y uno.

Complementariamente, como el Régimen de Desvinculación Voluntaria no se encontraba totalmente adaptado al Régimen Docente, surgían cuestiones que debían ser interpretadas para adaptarlas a las características mismo, el Poder Ejecutivo Provincial autorizó a los agentes de la Ley N° 1844 desvinculados por el régimen establecido por la Ley N° 3135, a mantener las horas o cargos docentes titulares, interinos o suplentes que poseían al momento de la desvinculación y por los cuales no hubieran percibido indemnización, sin poder acrecentar los mismos¹⁶.

Normas tendientes a la reducción de la dotación de personal en la Administración Pública Provincial de Río Negro

Norma	Tipo	Monto
Ley 2416/90	Desvinculación Voluntaria	6 sueldos + 2 sueldos por cada año de antigüedad
Decreto Ley 7/97	Retiro Voluntario	3% del 82% promedio remuneraciones por cada año de servicio (máximo 30 años)
Ley 3135/97	Desvinculación Voluntaria	2 sueldos por cada año de antigüedad-Suma no mayor a \$60.000
Ley 3562/01	Tercerización de servicios y/o provisión de bienes	1 sueldo por cada año de antigüedad-

FUENTE: Elaboración propia en base a recopilación normativa

5) Conclusiones.

La crisis de 1995 pone al desnudo la coexistencia de tres lógicas: una que responde a los imperativos de la globalización, otra que responde a los intereses propios de la burocracia estatal (“rol sectorial”, en términos de Oszlak) y una tercera que representa los ideales de la democracia y la participación ciudadana. A su vez, los poderes en juego se ubican, por un lado, en un nivel macro que orienta la política nacional y por su intermedio a las provincias; por otro el interés ubicado en el nivel del gobierno provincial y el gremio mayoritario que acuerdan un “pacto de gobernabilidad”

¹⁶ Decreto N° 239 (B.O. 06/01/00)

para el primero y participación en las decisiones para el segundo; y por último, el interés de los usuarios del sistema de salud.

A partir del análisis efectuado podemos concluir que hay tres maneras de concebir la tercerización: una, como parte del proceso de reestructuración capitalista que apunta al achicamiento del Estado y, en este sentido, la Tercerización es igual a privatización, sea central o periférica; otra, como una tecnología de gestión inocua que contribuye a una mejora en la eficiencia del servicio público, en este caso lo tercerizable serían todas las actividades complementarias; y por último como una estrategia de involucramiento y participación de la sociedad en la producción y prestación de los servicios del Estado.

El proceso de Tercerización en la provincia de Río Negro está vinculado con el Régimen de Desvinculación Voluntaria (Ley 3135/97) introduciendo un cambio en la concepción referida a la prestación de servicios y producción de bienes en el ámbito del Estado, fundamentalmente en la definición de las actividades complementarias y periféricas (no nucleares y no sustantivas). Esta redefinición de roles del Estado implica asimismo, una redefinición de las estructuras organizativas del Estado provincial, ya que se producen en el marco de la Reforma del Estado y bajo la órbita del Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado.

La ley 3135 no es más que uno de los productos del proceso de reestructuración de la administración pública provincial, designado por los cambios operados en el patrón de acumulación capitalista. La misma no guarda una intención puramente eficientista sino que responde a la necesidad de reducir el gasto público. El impacto de esta norma es más contundente en una ciudad como Viedma, que funciona aún bajo pautas de matriz estado-céntrica, que en otros espacios del ámbito provincial. De este modo, se fomenta la creación de unidades económicas con lógicas empresariales (búsqueda de lucro) para que éstas se hagan cargo de la provisión de bienes y servicios de actividades complementarias y periféricas del Estado, para asegurar la atención de los servicios públicos a su cargo.

Sin embargo, no se visualiza en todo este proceso ni un debate, ni una definición política acerca de la conveniencia de definir qué áreas, organismos o sectores podrían ser alcanzados por esta estrategia. Si bien la normativa vigente (artículo 9º del Anexo del Decreto n° 49) establece que cada organismo debía remitir al CFPyRE un listado de las áreas y/o servicios susceptibles de ser tercerizados, es decir definidos como complementarios, hasta el momento no ha sido cumplimentado ese requisito previo a toda tercerización.

Con la intención de avanzar en la tercerización en el sector salud, se presentó en el año 1997 un proyecto de Ley a la Legislatura provincial (registrado bajo el número 361/97) que permitía tercerizar los servicios complementarios del Consejo Provincial de Salud Pública, con el objeto de procurar mayor eficiencia en la gestión del organismo y una economía de los recursos públicos, promoviendo la formación de cooperativas de trabajo. Aunque se avanza en la definición de los sectores complementarios (comprendiendo a aquellos departamentos, divisiones, sectores o unidades de trabajo que forman parte del organismo, cuya existencia es accesoria al funcionamiento, y que no hacen a la competencia específica del Consejo Provincial de Salud Pública antes mencionada) no se la ha explicitado lo suficiente como para poner punto final a este debate, que aún hoy sigue generando discusiones.

En esta definición, la participación de los actores involucrados juega un papel decisivo porque el consenso garantiza un proceso de tercerización más transparente y al estar basado en el acuerdo previo evita tensiones y conflictos posteriores. Si bien es cierto que el gobierno reconoce el derecho del personal a optar por permanecer como empleado público o desvincularse para formar una empresa, de hecho la denomina “voluntaria”, es el mismo Estado que presiona para inducir a la desvinculación, cuando establece en el artículo 25º de la ley 3135 que “los agentes que no se

incorporen al Régimen General de Desvinculación Voluntaria, para aquellas áreas tercerizadas u objeto de redefinición en sus estructuras, podrán ser objeto de algunos de los Programas de Promoción del Empleo y/o de Capacitación Laboral, vigentes en la provincia”, ejerce múltiples presiones para inducir a la desvinculación.” Asimismo es importante que una vez definido lo que se entiende por bienes y servicios complementarios se determine políticamente si la tercerización estará orientada al mercado, es decir, unidades económicas con fines de lucro o hacia la sociedad civil, unidades económicas sin fines de lucro y además persigan la consecución de un interés público.

Las características descriptas llevan a concluir que la Tercerización llevada adelante se acerca al primer modelo antes mencionado, es decir que ha respondido a una lógica neoliberal orientada más a la reducción del Estado que al logro de la eficiencia en los servicios, y con rasgos de privatización periférica. Queda abierta la posibilidad de un análisis posterior, utilizando la metodología de estudios de casos, de las experiencias concretadas para conocer si contribuyeron a la mejora de la eficiencia y a la reducción del gasto público, elementos que están fuera del alcance del presente trabajo.

6) Bibliografía

- ✓ Bresser Pereira, Luiz: *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Capítulos III, IV, V. Eudeba, Buenos Aires, 1999
- ✓ Coriat, Benjamín. *Los desafíos de la competitividad*. Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1998
- ✓ Giddens, Anthony y Hutton, Will. *En el Límite: la vida en el capitalismo global* Ed. Kriterion Tusquets. 2001
- ✓ Martínez Nogueira, Roberto “*La Gestión Pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad*” en Revista *Política y Gestión* N° 1. Noviembre 2000
- ✓ Ochoa Henríquez, Haydée. *Globalización, privatización y tercerización de las funciones de las gobernaciones en Venezuela*, Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. (2001)

Fuentes

Leyes de la Provincia de Río Negro N° 2.416/90, 2.753, 2.989/96, 3.046 /96, 3.074 /96, 3.135 /97, 3.195 /98, 3.252/98, 3.562/01, 3.670 /2002, 3054/96, 3135/97, 3252/98, 3562/01. Decretos N° 1.438/99, 1438/99, 1565/97, 186 /99, 239/00, 317 /97, 483/98, 49/98, 528 /98, 530/98, 615 /98, 714/99, 959/99 y Decreto Ley n° 7/97