

Maestría en Sistemas de Salud y Seguridad Social

Trabajo Final Integrador

Autora: Amalia Villaroel

POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS REFORMAS DEL SECTOR SALUD

desarrollo de una metodología de externalización de servicios

2010

Directora de Tesis: Lic. Marta Novick

Citar como: Villaroel, A. (2010). *Políticas de recursos humanos en el marco de las reformas del sector salud: desarrollo de una metodología de externalización de servicios*. [Trabajo Final de Maestría, Universidad ISALUD]. RID ISALUD. <http://rid.isalud.edu.ar/handle/1/495>



INTRODUCCION	4
I. ANTECEDENTES SOBRE EXTERNALIZACION	10
II. MARCO TEORICO.....	14
II.1 El concepto de Externalización	14
II.2 La Reforma del Estado a nivel Nacional	14
II. 3. Evaluación de las llamadas “Reformas de Primera Generación”	19
II.4. La Reforma del Estado a nivel Provincial	20
II.4.1. La descentralización del Sector Salud en Argentina	21
II.5 Los Desafíos Pendientes.....	22
II. 6 El Estado Necesario	23
III. La situación del sector de la salud	28
III.1 A nivel nacional.....	28
III.2 Situación provincial: El sector salud en la provincia de Río Negro.....	31
IV. El impacto negativo de las reformas estructurales.....	34
IV. 1 El desempleo.....	35
IV. 2 Algunas propuestas frente al desempleo	38
IV.2.1 Antecedentes de políticas de apoyo al Sector Informal.....	39
IV.2.2 Incentivos Legales para Promover la Contratación de Trabajadores	40
IV. EL AJUSTE PROTEGIDO:sus características	42
IV. 1. Justificación de la política propuesta	42
IV. 2. Acciones	42
IV. 3. Características	43
IV. 3. 1 Factores que potencian las acciones del programa	45
IV.4 Acciones del programa de Externalización	46
IV.5 Resultados esperados.....	48
V: Estudio de caso: La reestructuración del Consejo Provincial de Salud Pública de la provincia de Río Negro	55
V.1. Consideraciones generales	55

V.2 METODOLOGÍA: ACERCAMIENTO AL OBJETO DE ESTUDIO	58
V.3 Principales datos obtenidos en el campo	59
Taller de Visión Compartida: Marco conceptual.....	65
V. 3.1 Estructura socioeconómica de la provincia de Río Negro	67
V.3.1.1. Dimensiones del marco económico y laboral:	67
Estructura ocupacional.....	72
Tendencias de la estructura económico-ocupacional.....	73
V.3.1.5. La Reforma del Estado en Río Negro	74
Marco Normativo Provincial.....	74
V.3.1.8 El Seguro Provincial de Salud.....	84
V. 4.2 Actividades realizadas en el ámbito de los Recursos Humanos.....	89
V.4.3 El Consejo Provincial de Salud de Río Negro	89
V.4.4 Plan estratégico de Fortalecimiento Institucional y Reorganización del CPSP	90
V.4.5 Diagnóstico Organizacional.....	91
V.4.6 Análisis y descripción general del CPSP	92
V.4.7 Aplicación del modelo FODA para el desarrollo de estrategias de cambio de la Estructura Organizacional del CPSP	99
V.4.8 Análisis de la planta de personal	103
VI. DATOS EX – POST FACTO.....	109
VII. Conclusiones	112
VIII. Bibliografía	121
X. Apéndice Estadístico	127
XI. Anexo	129
XI.1 Herramientas de Externalización.....	129
XI.1.1 Unidad de Reconversión Laboral - UNREL	129
Capacitación para el autoempleo	134
Programa Comunicacional.....	145
Modelo organizativo de las nuevas empresas.....	146

Planificación del Programa de Externalización	158
XI.2. ANEXO NORMATIVO	160
PROVINCIA DE RIO NEGRO	160
PROGRAMA DE TERCERIZACION	160
EL CASO DE LOS SERVICIOS GENERALES DE LAS ESCUELAS DE VIEDMA.....	160
Actividades desarrolladas en 1999	162
Capacitación para la tercerización del Boletín Oficial	162
LEY NUMERO 3252	171

INTRODUCCION

Uno de los grandes debates no resueltos aún por nuestra sociedad lo constituye el rol que debe cumplir el Estado: ¿productor?, ¿mínimo?, ¿organizador social y agente de redistribución y equilibrio de las inequidades en una sociedad?; en este marco es que podrán discutirse su configuración, tamaño, estructura, forma de funcionamiento, centralización o descentralización de sus funciones, de modo de construir la más apta para el cumplimiento de sus fines específicos: ¿Estado de bienestar o Nueva Gestión Pública? ¿O la superación de ambos paradigmas?

Esto pone en el centro del debate el desarrollo y adecuación de sus recursos humanos a las nuevas funciones que las distintas coyunturas van imponiendo.

Responder a este desafío requiere, antes que nada superar debates estériles sobre nuestro sector público: existen múltiples posiciones acerca del rol que debe asumir el Estado. En la Argentina, a partir de los cambios políticos ocurridos en la 2º mitad de los años setenta¹, se instaló la concepción del Estado mínimo, despojado de sus atributos y funciones, disminuido, desmembrado: la comprobación del fracaso de ese modelo hizo necesario actuar en su recreación para que brindara adecuadas respuestas a nuevos contextos de ampliación de las necesidades y demandas de la población. Pero todas las alternativas conllevan un correlato de costos y ganancias para los trabajadores del Sector Público, (Tecco, 1997; Documento del CLAD, 1998) incorporando como una certeza que la gobernabilidad se construye sobre las diferentes maneras de abordar la realidad.

Ha sido ampliamente demostrado cómo las medidas implementadas en el transcurso de la década del noventa afectaron la estructura del empleo, tanto en el sector público como en el sector privado. El pensamiento imperante entre los decisores de políticas atinentes al Sector Público en la década del '90, partía del supuesto que postulaba que una metodología de externalización de personal contribuiría, dentro de un conjunto de medidas, a un mejor desempeño de la gestión estatal. Sin embargo, este supuesto no fue comprobado ya que, la metodología fue utilizada únicamente como un mecanismo de ajuste de las plantas, que además no fue aplicado en forma completa: no se debe olvidar que la reducción del personal del Estado, por cualquiera de las vías habituales en estos procedimientos (jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, terciarizaciones), ha sido en general resuelta sobre la base de resarcimientos indemnizatorios, sin haber respondido a un plan estructural que, por una parte, resguardara al personal más capacitado, sujeto de inversión por parte del Estado y, por otra, evitara que las indemnizaciones pagadas a los cesantes se dilapidaran en emprendimientos improductivos, por ausencia de acciones de entorno de la actividad empresarial. Basta considerar los muy estudiados ejemplos de las privatizaciones de San Nicolás, Altos Hornos Zapla, Sierra Grande, YPF, etc (Redondo et al, 1997; Azpiazu y Vispo, 1994).

La decisión política de adoptar las reformas inducidas por los organismos multilaterales de crédito generó altos costos sociales, puesto que la implementación de las mismas conllevaba la reducción de las plantas de personal.

La base conceptual de esta política fue la convicción de que estos servicios, prestados por el sector privado, eran más eficientes y representaban un costo menor para el Estado. La realidad indicó que la ausencia de una fuerte acción de regulación y control por parte del Estado hacia los nuevos prestadores derivó en situaciones de no sustentabilidad, fraude laboral, mayor costo

¹ El 24 de marzo de 1976 se instaura en Argentina una dictadura militar que pone fin al gobierno democrático elegido en 1973, la que dará paso a una apertura económica sin precedentes, en el marco de una reforma del aparato del Estado que tendió a su reducción tanto del personal como de sus funciones

de las prestaciones, baja calidad de las mismas, etc. La repercusión de estos procesos sobre el empleo público comenzó en esos años a ser significativa y a afectar a nuevos sectores, distintos de los que ya venían siendo objeto de las concesiones administrativas de servicio público, en particular en el sector de la salud.

Sin embargo, al momento de escritura de esta tesis, la coyuntura política y social del país ha cambiado. El ciclo de crecimiento económico que tuvo sus inicios durante el año 2003, junto con una recuperación importante de los grados de legitimidad de las instituciones políticas, fue acompañado de importantes cambios en las esferas del empleo público y del empleo privado.

La confluencia entre medidas macroeconómicas que alentaban la generación de empleo y una concepción de política laboral activa, evidenciaron cambios no solo cuantitativos (en términos de números de empleos recuperados) sino cualitativos en cuanto a las nuevas formas que adquirieron las relaciones laborales. De este modo tuvo lugar una dinámica de crecimiento económico con generación de empleo de calidad, al recuperarse, entre otras medidas, el poder de inspección que debe cumplir el Ministerio de Trabajo

Estudios recientes destacan la recuperación de la importancia del vínculo entre el Estado y las relaciones laborales en lo que hace al registro de los trabajadores, señalando que, en el nuevo contexto, tuvo lugar la instalación de un "nuevo régimen de empleo", caracterizado por "la confluencia de un conjunto de "complementariedades institucionales", entre diferentes componentes de las relaciones laborales (Palomino, 2007). A nivel de las políticas del Estado se recuperó el rol de arbitraje y control sobre el registro laboral. También hubo importantes cambios normativos y jurídicos provenientes de la esfera judicial y transformaciones que fortalecieron el peso de las políticas públicas atinentes al crecimiento y sostén del salario mínimo y la negociación colectiva. Esto implicó a su vez, cambios en la subjetividad de los trabajadores de los diferentes sectores (especialmente de las organizaciones sindicales).

El resultado fue que, tanto las normas heterónomas como autónomas, recogieron este espíritu de sostén del trabajo registrado y de calidad

Por otra parte, al interior del nuevo ciclo económico, el tipo de cambio funcionó como un elemento fundamental en la generación de empleos, cuya efectividad se evidenció por medio de tres "canales de influencia": el canal macroeconómico, relacionado con la recuperación de los niveles de competitividad de las empresas locales; un canal de desarrollo que potenció la promoción industrial y un canal de productividad ligado a la actualización tecnológica (Novick, 2006). Otros análisis coinciden con estos planteos, destacando que la etapa de recuperación económica impulsó una nueva configuración productiva y repercutió positivamente en la alta densidad del empleo demandado (Chitarroni y Cimillo, 2007). Estas transformaciones se orientaron a revertir el régimen de empleo basado en la flexibilidad e imprevisibilidad que se instaló durante la década del noventa (Grassi, 2006).

Sin lugar a dudas, el crecimiento del empleo asalariado registrado cambió la dinámica imperante durante los noventa en el sector privado. Sin embargo, también hubo un importante cambio de política en el empleo público. En sintonía con el nuevo marco económico e institucional, que rescataba el rol de árbitro y de regulador del Estado, se revirtió la tendencia de achicamiento del empleo público que había imperado y se fortalecieron las plantas de personal, comenzando a mejorar la calidad del empleo público mediante la revisión de modalidades contractuales precarias.

En este marco económico e institucional, donde se proponen y aplican políticas laborales activas que impulsan la protección del empleo, nos parece de interés presentar esta investigación sobre una metodología de ajuste protegido. Consideramos que la misma adquiere particular relevancia en el contexto de recuperación del empleo protegido ya que, si es aplicada en su totalidad y bajo determinadas condiciones institucionales y económicas, constituye una política de protección frente a la precariedad que suele caracterizar al trabajo por cuenta propia, puesto que se manifiesta en actividades de entorno y acompañamiento de los emprendimientos en todas sus etapas, poniendo acento en la recalificación de los trabajadores, para que puedan atender las exigencias que surgen de la tarea emprendedora.

Esta concepción es diametralmente opuesta a los procesos de precarización y de inestabilidad prevalecientes en la década de los noventa.

En este sentido, el presente trabajo de tesis tiene como propósito generar aportes para la mejora de las condiciones de empleabilidad en el marco de situaciones de reducción de fuentes de trabajo, lo cual actualiza su vigencia en todas las circunstancias donde cambios económicos repercuten sobre los mercados de trabajo.

Para ello se realizará una propuesta en base a una metodología de externalización. Se entiende como tal el proceso mediante el cual se confía a agentes externos a la organización de parte de la producción o de los servicios, aquéllos en los que la ejecución con medios propios no es óptima, con el fin de mejorar la posición de la organización en uno o más aspectos (Sabaté, 2004).

Postulamos que dicha metodología, aplicada según los cánones que describiremos a lo largo de esta investigación, mantiene hoy vigencia, pudiendo ser aplicada como una herramienta de creación de empleo independiente de calidad.

Considerando como supuesto la continua necesidad de reconversión específica en la estructura del Estado, el trabajo de tesis que aquí se desarrollará tiene por objetivo describir una metodología de externalización de servicios periféricos en el Sector Salud, tendiente a reducir el costo social en términos de desempleo y marginalidad, a la que hemos denominado "Metodología de ajuste protegido" y su aplicación en un caso específico.

Partimos de una hipótesis general, que sostiene que programas de ajuste estructural pueden realizarse sin los costos sociales que devienen del inevitable incremento del número de desafectados de las plantillas de personal originales.

De esta hipótesis se deriva nuestra propuesta: el diseño de una metodología de ajuste "protegido", en esencia, un programa de generación de empleo en el marco de situaciones de reforma estructural

La misma, para ser exitosa, requiere el cumplimiento de condiciones ineludibles: debe considerarse como una intervención compleja que requiere para su viabilidad de un conjunto de condiciones del entorno institucional, económico y político, así como del desarrollo integral de los componentes de la misma.

Existen sobrados ejemplos de intentos de aplicación de programas de ajuste que no tomaron en cuenta la totalidad de los factores constitutivos de la política aplicada, que se definen en los objetivos específicos que se enuncian a continuación:

Objetivo I: Caracterizar las acciones imprescindibles, previas a la aplicación de un procedimiento de externalización, que fueron consensuadas con los actores clave en la toma de decisiones. Este objetivo comprende la descripción y caracterización de las funciones del organismo sujeto de la reforma, a partir del estudio de la normativa que enmarca su accionar, su estructura orgánica funcional y de entrevistas a informantes clave, para definir qué áreas son sustantivas y cuáles, periféricas.

Objetivo II: Analizar las condiciones del entorno político, institucional, social y la posibilidad de convergencia con otras políticas y herramientas de apoyo sean de origen público o privado.

Objetivo III: Adecuar el programa propuesto, considerando la información obtenida a través del cumplimiento del objetivo primero.

La hipótesis será puesta a prueba a partir de la descripción de un estudio de caso, (Río Negro, 1998) que recoge el proceso de diagnóstico institucional y funcional del Consejo Provincial de Salud Pública de la provincia de Río Negro, el marco normativo, socioeconómico y político que posibilitó la instalación del Programa de Ajuste, así como la propuesta de reestructuración organizacional del Consejo, en particular de su área de RRHH, para lograr la adecuación del personal a las nuevas funciones de dicho organismo, todos ellos pasos previos indispensables para el desarrollo de los objetivos planteados.

El interés en este caso reside en que, según nuestra perspectiva, esta modalidad ofrece la posibilidad de problematizar desde una política pública específica, mecanismos que tuvieron por objeto la mejora de la gestión, en un ámbito local donde esta metodología lograra relativos niveles de aceptación y de continuidad en la implementación. **En la provincia de Río Negro, cabe resaltar que pese a las bajas expectativas en cuanto al éxito de las acciones emprendidas en este sentido, hoy, 10 años después de su puesta en ejecución, encontramos una supervivencia significativa de las empresas , atendible pese a su**

escaso número , demostrando que, de haberse contado con fondos para destinar a indemnizaciones o pagos de retiros, hoy estaríamos en presencia de un mayor número de empresas en funcionamiento, con prácticamente nulo nivel de conflicto, objetivos primordiales del programa.

Por ello, cabe destacar que resulta relevante en tanto permite conectar un fenómeno singular con procesos político-sociales de carácter general. En este sentido, el caso de Río Negro constituye una línea de análisis para comprender el procedimiento de externalización en la complejidad de todos sus componentes, no sólo en relación a la reducción de personal, sino a un rediseño del organismo de origen y a los mecanismos de apoyo a la creación de empresas.

Respecto al abordaje metodológico, se trata de un estudio de caso, en el que se ha seleccionado para su análisis, la Provincia de Río Negro. Los **criterios metodológicos** seleccionados para realizar el estudio de caso en la Provincia de Río Negro, se han aplicado diferentes técnicas de recolección de datos, con el objeto de poder captar el fenómeno en sus diferentes aspectos.

En primer lugar el análisis de la aplicación del ajuste protegido requiere de la definición del problema que será objeto de la intervención. En este sentido, fue indispensable el análisis de fuentes secundarias, que han permitido describir y caracterizar la situación socio-económica de la provincia. Este tipo de fuentes constituyeron también un insumo fundamental para la caracterización de la estructura del empleo público en el sector salud provincial, espacio de aplicación de la externalización.

Asimismo, se formularon técnicas cualitativas con la intención de captar información primaria. Para esto se realizaron observaciones y entrevistas semi-dirigidas a diferentes funcionarios públicos: antes, durante y posteriormente al proceso de implementación de la metodología. Nos interesaba indagar las percepciones de los diferentes actores con el fin de interpretar los marcos de sentido prevalecientes que orientaban sus decisiones, para luego analizarlos en su relación con la viabilidad o inviabilidad de la política de ajuste protegido aplicada.

Consideramos que, tanto el enfoque metodológico como las técnicas seleccionadas, propiciaron un acercamiento válido al objeto de esta tesis, articulando datos de descripción de contexto con datos que expresan las particularidades que adoptan los procesos de decisiones llevados a cabo por los actores involucrados. En función de los objetivos de investigación planteados se definió la metodología de abordaje, los niveles de análisis, variables e indicadores

I. ANTECEDENTES SOBRE EXTERNALIZACION

Reconocemos en los estudios sobre tercerización y descentralización antecedentes ineludibles de la externalización, en tanto existe correlación entre los tres procesos. En los últimos años, la literatura sobre estos temas se dividió en dos corrientes principales.

Por un lado, un grupo de investigaciones y ensayos (Barzelay, 1992 Gaebler y Osborne, 1992) se centraron en la relevancia de la gestión neo-empresarial, destacando la eficiencia de medidas de privatización y descentralización dentro de lo que se denominó la **Nueva Gestión Pública**². Por otra parte, y principalmente desde el año 2000, surgieron como reacción a estos planteos, argumentaciones críticas que proponían reformulaciones más amplias de las funciones del Estado (Ramió Matas. 2000). Sin desconocer las necesidades de una readaptación más eficiente por parte de sus estructuras, estas nuevas perspectivas se alejaron del pensamiento único que promovía medidas de ajuste económico y social como única respuesta a los cambios de época, proponiendo un aporte basado, no en la reducción de personal, sino en la profesionalización del mismo y un incremento en la calidad de las funciones de los organismos estatales.³

Respecto a este conjunto de planteos, cabe destacar que sugieren una planificación estratégica del proceso de tercerización: definición de objetivos y de los instrumentos que se aplicarán a la gestión, análisis de riesgo, política comunicacional, capacidad de negociación con diferentes actores y de liderazgo, principalmente durante el proceso de transformación (Tiscornia Grasso, 1998). En esta línea, también se presentan estudios sobre países que han conseguido llevar adelante este tipo de reformas de manera óptima. En este sentido, Rey Moreno de Alcorta (1999), muestra cómo en Uruguay las reformas no fueron radicales, pues a partir de la legislación se crearon opciones de incentivos para el personal del sector público que, contemplando las implicancias socio culturales del proceso de externalización para todos los actores involucrados, llevaron a cabo la implementación de emprendimientos laborales productivos sin perder la responsabilidad en el control de la gestión.

Una línea central, que será retomada en el marco teórico de esta investigación, la componen los estudios de Jordi Sabaté (2000; 2004) sobre externalización, entendida como transferencia de

² **Nueva Gestión Pública**: concepción de la organización y funciones de la Administración Pública surgida a comienzos de la década de los '90, bajo las premisas de la desregulación, reinención del gobierno, posburocracia, ética, participación. Dentro de ella, la corriente neoempresarial hizo hincapié en los conceptos de "economía, eficiencia y eficacia", así como en la "clientelización" de los ciudadanos

La NGP ha sido presentada como un cuerpo de ideas y principios, mas o menos homogéneos, superadores de las patologías generadas por la burocracia tradicional. Uno de los primeros informes de la OCDE (1995) que da cuenta de los postulados de la NGP destaca elementos tales como la devolución de autoridad y flexibilidad; el aseguramiento del desempeño, el control y la rendición de cuentas; el desarrollo de competitividad y elección; la provisión de servicios que den respuesta a la demanda de los usuarios; el mejoramiento de la administración de los recursos humanos; la optimización de las tecnologías de la información; el mejoramiento de la calidad regulatoria estatal y el fortalecimiento de las funciones de dirección (steering) a nivel central

³ se trata de la corriente "**Neopública**", que promovió nuevas regulaciones, participación y satisfacción de los ciudadanos, externalizaciones con alto control público.

una actividad desde una organización hacia otra, en tanto aquella organización que recibe la responsabilidad de prestar el servicio, debe ser diferente y estar separada de aquélla que se responsabiliza de la provisión del servicio. Según este autor, la externalización se apoya sólo conceptualmente en el principio de privatización y contractualización, en tanto aquel grupo de actividades que pueden ser desarrolladas por el sector privado y no tienen motivo para ser retenidas por el sector público. En este sentido, la perspectiva del autor sostiene que el uso de una estrategia de externalización se justifica en la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia junto con una reducción en los componentes de costos fijos.

La externalización introduce factores novedosos en el entorno público, promoviendo mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios. A su vez, destaca la importancia del proceso de decisión que desembocará en la externalización, en tanto pueda dar apoyo al directivo público en los criterios técnicos intervinientes. Entre ellos se menciona: identificación de las actividades susceptibles de ser externalizadas y de aquéllas que están excluidas de esta opción; valor estratégico; previsión de la evolución de las funciones; conocimiento de los recursos disponibles para ejecutarlas; evaluación de los mercados, de la demanda y de los recursos. A su vez, Jordi Sabaté menciona una serie de criterios a tener en cuenta en la evaluación y control del propio proceso de externalización, proponiendo un proceso genérico de guía al directivo público durante todas las etapas de la externalización: conocimiento del ámbito susceptible de externalización; diseño de la externalización; especificación de los requerimientos de la externalización; evaluación de los costes e importes de la contraprestación; estimulación de los mercados competitivos; gestión de la formalización del acuerdo, puesta en marcha de la externalización, monitoreo de la externalización y evaluación de la misma a partir de la introducción del punto de vista del ciudadano.

En otro estudio, Sabaté (2004) destaca, además, la importancia del control en la externalización, ya que permite considerar la complejidad propia de un proceso de estas características. Las administraciones públicas modernas han de hacer frente a nuevas obligaciones diversas e inmediatas, crecientemente segmentadas porque los ciudadanos no constituyen un colectivo homogéneo. La externalización puede ser un mecanismo apropiado para cumplir estas obligaciones. En este sentido, es fundamental la adaptación del sector público, el cual, según esta perspectiva, no debe ser considerado inmutable. El nuevo modelo de externalización induce, por tanto, características específicas al nuevo modelo organizativo de la Administración del siglo XXI. El control de la externalización tiene un enfoque basado en la calidad (se apoya en los modelos extendidos de gestión de la calidad), y su finalidad es la de asegurar el correcto funcionamiento operativo del servicio.

Algunas experiencias de externalización han sido sistematizadas en estudios de casos. Por ejemplo, el caso español de Agbar/Rayon (Martin y Segura Ayala, 2004). El grupo Agbar gestiona el servicio público de abastecimiento de agua a 23 municipios del área metropolitana de Barcelona. La mayor parte de las diversas actividades que desempeñan hoy las empresas del

grupo tienen que ver con la prestación de servicios al público, y una muy buena parte de ellos se prestan por delegación de la administración pública. A partir de este caso, los autores resaltan lo positivo de delegar servicios públicos en la administración privada, ya que ello no implica bajar los niveles de autoridad pública, sino que se mantiene la garantía de los derechos de los usuarios, a partir de la exigencia, por parte del sector público, de la excelencia en los servicios que deberá prestar la parte privada. En este sentido, el caso Agbar se presenta como un ejemplo del alto potencial de la colaboración público-privada.

En la línea más crítica, se encuentran aquellos trabajos que cuestionan el impacto real de los planteos formulados por el enfoque neo-empresarial. Análisis sobre la implementación de medidas de este tipo, estudian el impacto cultural de la "nueva gestión pública" sobre los valores e ideologías tradicionales de las administraciones públicas. Este tipo de estudios parten de hipótesis que proponen demostrar que la "Nueva Gestión Pública" de carácter neo-empresarial está transformando de forma muy significativa la cultura administrativa de las administraciones públicas. Esta transformación va más allá del cambio en los comportamientos burocráticos, en tanto que conlleva también la pérdida de valores públicos, produciéndose una descapitalización de los parámetros culturales tradicionales, lo cual puede conducir a su vez a efectos contraproducentes (Ramio Matas, 2000).

En esta perspectiva crítica se agrupan también aquellas reflexiones acerca del traspaso de las funciones de gobierno al sector privado, y al tercer sector en general. Estos planteos notan que la descentralización, en su afán de democratizar y de aumentar la eficiencia, no presenta una connotación neutral, sino que tiene propósitos ocultos. De este modo, detrás del simple traspaso de funciones desde el ámbito estatal al sector privado, se oculta la subordinación a los requerimientos del nuevo modelo económico imperante en el contexto de globalización. En este sentido, estas perspectivas problematizan las condiciones bajo las cuales el sector privado asume las funciones públicas y cuáles son las consecuencias para los trabajadores, así como para los usuarios. A su vez, ponen bajo sospecha los alcances democráticos de este proceso en tanto suele implicar un encarecimiento de los servicios descentralizados y una reducción de la cobertura respecto a la vigente durante la gestión estatal (Ochoa Henríquez y otros, 2000; Ramio Matas y García Codina, 2006).

Estudios sobre externalización hacen foco en las insuficiencias que presentó la opción neo-pública en algunos países (Santolaria Parella, 2004). En este sentido, se proponen soluciones para la superación de este tipo de vacíos que aumentarían la factibilidad del proceso de externalización en tanto puedan superarse con anterioridad a la licitación y adjudicación de los servicios. Este tipo de estudios no postula a la externalización como un proceso negativo en sí mismo, sino que destacan y explican aquellos factores que deberán ser tenidos en cuenta para lograr una externalización de calidad. Principalmente en los aspectos relacionados con la aparición de riesgos que puedan afectar a la prestación del servicio que se quiere externalizar, al relevamiento de los proveedores capaces de realizar la prestación y en cuanto a la puesta en

marcha de una metodología que permita captar el grado de satisfacción de la ciudadanía que lo utiliza.

II. MARCO TEORICO

II.1 El concepto de Externalización

Siguiendo a Jordi Sabaté entendemos por externalización al proceso mediante el cual se confía a agentes externos a la organización, parte de la producción o de los servicios, aquéllos en los que la ejecución con medios propios no es óptima, con el fin de mejorar la posición de la organización en uno o más aspectos. La externalización no debe confundirse con privatización, ya que esta última significa un cambio de titularidad del ámbito público al privado, mientras que en la primera la responsabilidad de la provisión del servicio y de la calidad del mismo sigue siendo pública.

La propuesta de externalización formulada en esta tesis no podría comprenderse sin la referencia a los procesos de reformas estructurales que atravesaron la década del noventa ya que, desde nuestra perspectiva, esta metodología puede funcionar como un mecanismo de integración socio laboral ante un contexto de reducción del empleo, como el que se llevó a cabo en el marco de la reforma del Estado en la década del noventa.

II.2 La Reforma del Estado a nivel Nacional

En términos generales, se entiende por Estado a la organización jurídica y política de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón (Andrade Sánchez, 1987).

Desde 1998 hay una versión latinoamericana para la modernización de la gestión pública, la propuesta del CLAD. La misma retoma aspectos planteados inicialmente por Pérez Salgado y Kliksberg (1985) en torno al mejoramiento y rol del Estado, y es concebida en el marco de la segunda generación de reformas, de allí que enuncie: "El Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y el modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra". (CLAD, 1998, 7 citado en Ardila Acuña, 2003).

Bajo esa declaración procede a precisar las funciones para ese Estado latinoamericano "instrumento fundamental del desarrollo":

- regulador y no productor
- promotor de la competencia y la productividad
- de actuación orientada al sector social, de manera primordial. (salud, educación, vivienda)
- promotor de la educación y el desarrollo científico y tecnológico
- formulador y financiador de las políticas públicas, ejecución por municipios, comunidad y empresas

- con poder de intervención en situaciones especiales.
- Creador de mecanismos y condiciones para promover el desarrollo y la inversión privada (Ardila Acuña, op. cit.)

La **Administración Pública** es un término de límites imprecisos que define al conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del Estado. Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.

Está integrada principalmente por el Poder Ejecutivo y los organismos que dependen de éste. Por excepción, algunas dependencias del Poder Ejecutivo no integran la noción de "administración pública" (como las empresas estatales), a la vez que pueden existir áreas de "administración pública" en los otros dos poderes o en organismos estatales que no dependan de ninguno de ellos.

La noción alcanza a los maestros y demás trabajadores de la educación pública, así como a los profesionales de los centros estatales de salud, a la policía y a las Fuerzas Armadas. Se discute en cambio si la integran los servicios públicos prestados por organizaciones privadas por habilitación del Estado. El concepto no alcanza a las entidades estatales que realizan la función legislativa ni la función judicial del Estado (Diez, M. M., 1977).

Hacia finales de la década del noventa, varios organismos internacionales coincidieron en señalar que en Latinoamérica, tanto los contenidos como objetivos de la Reforma del Estado se habían centrado en la privatización y subcontratación, en la redefinición de las funciones básicas de la administración pública, así como en la reducción del empleo público y en la búsqueda de una mejora de la eficacia de la administración (OIT, 1999).

La desaparición del Estado empresario y la consecuente reducción del empleo público fueron rasgos sobresalientes de las reformas de la primera etapa junto a la transferencia de empresas de servicios públicos -en algunos casos monopolios naturales- al sector privado.

En Argentina, las Leyes 23.696 y 23.697 (de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, respectivamente) - sancionadas en agosto de 1989 - definieron el sustento legal de la transformación estructural que se implementó luego, a través de una serie de disposiciones y medidas sucesivas. Las políticas de reforma del Estado se formularon "en cascada" a partir de la aprobación de dichas leyes y posteriormente en una serie de decretos "de necesidad y urgencia": en 1990, Decreto 435 de Reordenamiento del Estado; Decreto 1457 denominado "Ómnibus" para acelerar la reforma estatal y Decreto 2476 de Racionalización del Estado, principales disposiciones relativas a la situación del personal.

La Reforma del Estado reconoce momentos secuencialmente diversos, que tienden a reducir el alcance de la intervención del Estado:

- *Privatizaciones: consisten en exceptuar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes y servicios. Supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de asuntos sociales y económicos.*
- *Desregulación: implica desarrollar políticas tendientes a reducir los costos de las diferentes transacciones, eliminando todo tipo de control o intervención regulatoria estatal que se considere innecesaria.*
- *Descentralización: supone el achicamiento del Estado Nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo que debe agregarse una presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión y/o control vinculados con estas funciones*
- *Racionalización de estructuras administrativas, a partir del número de unidades en cada nivel, o a través de la reducción del número de niveles jerárquicos.*
- *Implementación de sistemas administrativos regidos por pautas, reglas y procedimientos sencillos, ágiles y transparentes, que hagan uso eficiente de las tecnologías disponibles.*
- *Reducción de plantas de personal a través de mecanismos de prescindibilidad, pase a disponibilidad, retiro voluntario, jubilación obligatoria, congelamiento de vacantes, progresiva disminución de los salarios reales o contracción de la estructura de remuneraciones, son las formas que adopta esta política.*

En 1991, el Decreto 992 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) estableció un conjunto de medidas destinadas a la profesionalización y nuevo escalafón del personal de la Administración Central, basado en la recalificación del mismo.

A partir de estos instrumentos se definió un "nuevo orden administrativo" que redefiniera estructuralmente al sector público, procurando la superación de:

- *Asociación entre inflación y gasto público*
- *Ineficiencia en la prestación de servicios.*
- *Los crecientes problemas de gestión política y la desactualización de las normas y procedimientos administrativos.*

Completadas las primeras acciones de Reforma del Sector Público Nacional, con sus discutidos componentes de privatización de empresas, reforma fiscal y reestructuración de la Administración del Estado, se planteó la transferencia de estas acciones a los niveles provincial y municipal.

Como señala Ernesto Cohen (2001: 6): "*La descentralización, específicamente de la educación y la salud, se justificó en dos órdenes. Desde el punto de vista político, la descentralización era una manera de acercar el gobierno a los ciudadanos ..., promoviendo la participación ciudadana*

a nivel local. Desde la economía, la descentralización es entendida como una manera de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado”.

Sin embargo, existen numerosas críticas a estos procesos, entre las que pueden encontrarse: la pérdida de control fiscal, avances limitados en la participación ciudadana a nivel local, las dificultades en la lucha contra la corrupción, sumado a que si se carece de un adecuado diseño del sistema de transferencias y de apoyo nacional a las regiones más atrasadas, podrían verse aún más acentuadas las diferencias interregionales

En este marco resulta significativa la investigación acerca de la privatización de una empresa pública (Redondo et al, 1997: 4-6) donde se pone de relieve la existencia de explicaciones divergentes sobre los objetivos y consecuencias de las llamadas Reformas de Primera Generación:

Los defensores de este conjunto de políticas argumentaban acerca del impacto positivo de las mismas sobre la macroeconomía:

(...) "no sólo se han producido logros significativos en términos de estabilidad, sino también en función de construir las bases para el inicio de una etapa de crecimiento económico sostenido. Reglas de juego que impulsan la reasignación de recursos hacia actividades de mayor productividad junto a un sustancial incremento en el nivel de inversión justifican esta apreciación”, concluyen los autores. “La contundencia de los cambios en los principales indicadores macroeconómicos permite una visualización de las tendencias derivadas de la aplicación de las nuevas reglas del juego, a pesar que aún faltan instrumentar ciertas reformas que reforzarán y complementarán las ya aplicadas (por ejemplo la reforma laboral)” (Giordano y Torres citado en Nélica Redondo, 1997)

En oposición, otros autores destacaron el impacto negativo del conjunto de reformas sobre la economía y el mercado del trabajo, considerando el alcance que tuvieron estos efectos sobre la estructura social del país.

"Desde fines de la década del '80, y profundizándose los primeros años de los '90, fuertes transformaciones se han suscitado en el país. Entre ellas, se pueden citar: la remoción de una amplia gama de mecanismos regulatorios, la liberalización del mercado cambiario, el fuerte debilitamiento del poder del Estado, la apertura externa de la economía, el reconocimiento "teórico" de las fuerzas del mercado como asignadoras "naturales" de los recursos, la creciente desregulación del mercado de trabajo y la consiguiente pérdida de conquistas laborales de vieja data, el mayor nivel de exposición a la competencia externa, la reestructuración y subrogación del Estado, la revalorización empresarial del abaratamiento de los costos como condición para la competitividad y fundamentalmente la creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes.”. (Azpiazu y Nochteff (1994) citado en Nélica Redondo, 1997)

Julio Neffa (1995) define la fase de reconversión y reestructuración industrial caracterizándola como una etapa de rápido crecimiento económico y de las tasas de ganancia, buscando incrementar la competitividad sobre la base de la reducción de costos y la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales para aumentar la productividad en las empresas exportadoras más grandes y dinámicas. Se produjo un rápido crecimiento económico que coexistió primero con un déficit creciente del comercio exterior y luego con un débil excedente, pero con aumento de las tasas de desocupación, precarización del empleo, un mercado interno segmentado y fuerte diferenciación social y regional. Según el autor, el objetivo buscado explícitamente por las políticas económicas sería una mayor competitividad en cuanto a los precios de productos o servicios, que llevaron implícitas la flexibilización del trabajo y la reducción de los costos laborales.

Por su parte, Kosacoff (1993) ha sostenido que el avance de algunas reformas estructurales determinó un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento de la economía. Entre ellas se destacan: la acelerada privatización de las empresas públicas, el proceso de apertura económica, la progresiva integración comercial en el Mercosur, el equilibrio de las cuentas públicas a partir del cumplimiento del presupuesto, la revisión del sistema impositivo nacional, la consolidación y reestructuración de la deuda pública interna y externa y el avance en la desregulación de algunos mercados.

Desde la perspectiva macroeconómica, el plan de convertibilidad tuvo dos aspectos salientes: en el plano monetario-fiscal y en el plano estructural (Gerchunoff y Machinea, 1994). En el primero, se declaró por ley la convertibilidad de la moneda a un valor de un peso por dólar, determinándose que la emisión monetaria se realizaría con respaldo del dólar. De esta forma, se prescindió de utilizar la estrategia cambiaria como instrumento de política y financiamiento al sector público con emisión. Mientras que en el plano estructural, la privatización de la mayoría de las empresas del Estado, la racionalización del sector público nacional, la consolidación de la deuda pública interna y externa, la reforma del sistema previsional y los cambios profundos en la política tributaria, fueron los rasgos sobresalientes.

Por otra parte, en el plano privado se crearon nuevas condiciones de competencia, en especial a partir de la apertura de la economía que contribuiría al disciplinamiento de los productores locales de bienes transables que, tras muchas décadas de política proteccionista, habían sido formadores de precios en mercados oligopólicos, estas acciones culminarían en el relegamiento y destrucción del aparato productivo nacional, que no logró adecuarse a las nuevas condiciones de competencia internacional.

Este programa de estabilización y reformas estructurales del mercado, según Gerchunoff y Machinea (1994), "dio con el rumbo adecuado", aunque los autores cuestionan las bases operativas de dichas reformas".

Si era necesario modificar la estructura de los organismos con el fin de afrontar nuevos retos y demandas de la sociedad, un sector fundamental al que debía prestar especial atención fue el

de los recursos humanos, ya que ellos, una vez aplicada la reforma, deberían implementar las nuevas políticas que modificarían de manera significativa el trabajo diario al aplicar nuevas formas de gestión. Todo esto implicó, tal como lo enuncia Salvador Miguel (2000), la necesidad de cambiar los hábitos de comportamiento, las maneras de hacer, la cultura, los valores y los procedimientos.

De acuerdo con lo planteado por este autor, la OIT, en el ya mencionado "Informe para el debate de la reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto de ajuste estructural y del proceso de transición" reconoce que "los cambios en la función pública son tributarios de los recursos humanos disponibles para concebirlos y llevarlos a cabo".

II. 3. Evaluación de las llamadas "Reformas de Primera Generación"

Los sucesivos procedimientos y acciones de Reforma no lograron los objetivos enunciados, registrándose no sólo la no disminución sino el incremento de las dotaciones de personal, sin que se observara un correlato adecuado, ni en lo referente a la mayor eficacia y eficiencia de los servicios brindados, ni en la capacidad del Estado para delegar en la sociedad civil funciones esenciales, otorgando el marco normativo y operacional para tal transferencia. (Birdsall y Menezes 2005); (Thwaites Rey, 2003)

Como consecuencia de las privatizaciones de las empresas estatales y descentralizadas las acciones sociales, el volumen de personal de la administración nacional decreció; al mismo tiempo, la incidencia numérica del personal en funciones políticas aumentó y no sólo en términos relativos; en términos absolutos, creció el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno.

"Como consecuencia de la reestructuración de las empresas sujetas a privatización se desarrolló una drástica reducción de personal que se tradujo, durante el período 31/12/89 al 31/12/93, en 280.509 bajas". (Tesoro, 1997).

La disminución se instrumentó mediante retiros voluntarios y compulsivos, transferencias a otros organismos, a los nuevos operadores privados o a las provincias que tomaron a su cargo unidades de negocios y bajas vegetativas (renuncias, jubilaciones, fallecimientos, etc.). Los programas de retiros voluntarios y compulsivos involucraron –en el período cuatrienal analizado, a 114.538 agentes, con un costo económico directo para el Estado Nacional del orden de los \$2.035 millones. Dicha magnitud corresponde a una indemnización media del orden de \$18.000 por agente, con alta dispersión entre las distintas empresas, escalafones y categorías de personal (Tesoro, op. cit.)

Una evaluación de la primera reforma reconocía una serie de debilidades:

- Ineficiencia de gestión de políticas sociales, particularmente en las políticas vinculadas al empleo
- Sospecha sobre la transparencia en la utilización de los fondos públicos
- Persistencia de comportamientos burocráticos
- Desregulaciones no completadas
- Descentralización de competencias a provincias y municipios sin derivar los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha
- Privatizaciones realizadas sin tener en cuenta la lógica racional enunciada por la teoría económica, comenzando por monopolios de servicios que , al pasar a la órbita privada, se mantuvieron, encareciendo las prestaciones brindadas a los consumidores al conservar su estructura cuasimonopólica (ENTEL, Obras Sanitarias, Gas del Estado, YPF, YCF) (Thwaites Rey, 2003)

Oszlak (1992) señalaba como pendiente la tarea de crear o rehabilitar aquellas instituciones indispensables para el sector público que hicieran posible avanzar hacia las Reformas de 2ª Generación, destinadas a cumplir con las crecientes necesidades sociales de la población.

En este marco, las administraciones públicas debieron encarar cambios de tal envergadura que hubieran requerido de nuevas respuestas del conjunto de los actores sociales: de las dirigencias políticas, la formulación de estrategias eficientes y oportunas para no perder el protagonismo de las decisiones; del sector empresario, nuevas formas de producir y comercializar, nuevos modelos de administrar y gerenciar, nuevas capacidades de los recursos humanos y nuevas formas de financiamiento, en tanto las asociaciones sindicales debieran haber realizado nuevos abordajes de la relación laboral y los perfiles de los trabajadores.

En este contexto, resultaba necesaria una concepción del gobierno (en todos sus niveles) y de la sociedad civil como los actores dinámicos del cambio que debían armonizarse para abordar con realismo y creatividad los desafíos, con el objetivo final de garantizar el cambio con los menores costos sociales. Este abordaje, en general ausente en los programas de reforma, se constituyó en uno de los pilares que sostuvieron la idea de la reforma del Sector Salud en la provincia de Río Negro⁴, así como en su política de creación de empleo productivo⁵.

II.4. La Reforma del Estado a nivel Provincial

Completadas las primeras acciones de Reforma del Sector Público Nacional, se impuso su instalación en provincias y municipios del país cuyos gobiernos anunciaron su intención de lograr la disminución de su déficit de presupuesto y la reformulación de sus funciones básicas. Bajo la premisa de lograr inmediatez entre el gobierno y la ciudadanía con mayor control del

⁴ Ver Documento de Trabajo nº 1, *Seguro Provincial de Salud*, Río Negro, Junio 1998.

⁵ Ver "Programa de crecimiento sostenido del empleo", Procese, Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro, 1997.

gasto público, y mejor rendimiento en las erogaciones sociales de salud, justicia, seguridad y educación; se procuró desmontar la centralidad del Estado, con la intención de acercarlo a las demandas sociales y del territorio⁶.

Sin embargo, en lo que se refiere a la descentralización solo fue posible verificar el traslado de responsabilidades de la Nación a las provincias con un aumento creciente de personal en las áreas transferidas a las jurisdicciones subnacionales (educación, salud, promoción social, etc.).

Para paliar esta situación, y motivar a los trabajadores a abandonar en forma voluntaria sus puestos en la Administración Central y empresas públicas se instrumentaron diversos programas, como el BOCEP o Bono de Creación de Empleo, implementado a partir de 1993 por el Ministerio del Interior de la Nación, mecanismo por el cual se abonaban las indemnizaciones en cuotas a aquellos trabajadores que buscaran activamente un nuevo empleo en el sector privado, o en una única vez, sumado al subsidio por desempleo a quienes presentaran un proyecto productivo, preferiblemente asociado a otros tenedores de Bonos.

También se impulsó en 1996 un Programa de Reversión Laboral, de formación para la inserción productiva de ex-agentes del Estado, cuyo destino real fue la generación de más endeudamiento, sin que esto significara creación significativa de puestos de trabajo⁷.

II.4.1. La descentralización del Sector Salud en Argentina

El contexto en el que se produce la descentralización de los servicios públicos de salud en nuestro país estuvo caracterizado por la fuerte restricción presupuestaria. Se manifestó en un progresivo traspaso de responsabilidades, en primer lugar a las provincias y posteriormente a los municipios. Esta última descentralización a nivel local no fue fruto de una política nacional, sino que quedó a discreción de cada provincia.

El último proceso de descentralización que comenzó en el año 1978 tuvo su origen en la exigencia de reducir las presiones fiscales a nivel central, sumado a una búsqueda de mayor eficiencia y calidad, y se materializó en el traspaso de establecimientos hospitalarios, además de mayores funciones y competencias a las provincias, sin una transferencia paralela de recursos. En 1986 se incrementó el nivel de independencia de los hospitales en materia de financiamiento y gestión. Así, hacia la década del '90, nos encontramos con la culminación de la transferencia de los hospitales nacionales a las provincias, casos de transferencia de hospitales provinciales a los municipios y la aparición de hospitales autogestionados.

El financiamiento del sector se realizaba a partir de la transferencia automática a las provincias por parte del gobierno central de recursos provenientes del pacto fiscal, coparticipación⁸, y de recursos propios.

⁶ Ver "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano", Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, 1996, pp. 56-57.

⁷ Dec. N°558/96 Creación del Fondo de Reversión Laboral.

En el año 1993 el Ministerio de Salud y Acción Social por medio del Decreto 578/93 estableció los mecanismos de política por medio de las cual se esperaba mejorar el funcionamiento de los hospitales públicos, en el marco de esta reforma integral.

II.5 Los Desafíos Pendientes

Tal como se ha señalado hasta aquí, la estrategia de reformas en Argentina comenzada en 1991, (las llamadas "Reformas de Primera Generación") se centró en la modificación de las normas macroeconómicas, la reducción del tamaño y la drástica limitación de las atribuciones del Estado. sin recordar que toda reforma no puede ser, ni debe convertirse en un fin en si mismo, sino que toma sentido como medio adecuado para la búsqueda de progreso social.

Como ha sido demostrado por la experiencia, el crecimiento económico no se traslada mecánicamente a la población: una mejora en los indicadores económicos no significa automáticamente mejor calidad de vida de la gente. En el caso argentino desembocó, en cambio en una fuerte concentración de la riqueza y degradación de la calidad y cantidad de empleos, así como en la aparición de una categoría, los "nuevos pobres", alimentada por las clases medias despojadas de empleo o con salarios depreciados por el proceso de reconversión vivido en los noventa (Simón, 2003; Bustelo y Minujin, 1998).

Hacia el año 2000, cuando en vísperas de la crisis se notaba la gravedad de los efectos socio-económicos negativos de las reformas aplicadas en la década anterior, el mismo Banco Mundial con su legitimidad debilitada reconoce, al menos en el plano del discurso, en un informe: "...Desde 1991, el país ha pasado por un período de ajuste que ha conducido a una disminución notablemente marcada en la tasa de inflación, la privatización de las empresas estatales y la apertura de la economía al comercio extranjero. ***Todos estos ajustes han afectado a los pobres, en particular mediante sus efectos sobre la demanda de fuerza laboral.*** A estos cimbronazos, se ha agregado la reaparición de la crisis económica, en particular en 1995 y 1998, que también ha disminuido el ritmo del proceso de crecimiento". (Banco Mundial, 2000)

Sin embargo, las recomendaciones sobre política pública⁹ siguieron orientadas a la promoción de la flexibilización laboral, así como a la implementación de programas sociales focalizados. En este sentido, se siguió apostando a la primacía del crecimiento económico y a la teoría de un derrame del mismo sobre los sectores más vulnerables: "Generar crecimiento con la utilización intensiva de mano de obra: "... Las políticas macroeconómicas que permiten el crecimiento

⁸ Cabe aclarar que cada provincia decide el monto de la partida que asignará al servicio de salud, y que no hay transferencias directas del nivel central a este sector.

⁹ Nos referimos aquí a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas" en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.

económico rápido y estable sin inflación son un primer paso esencial para una disminución significativa en la pobreza. Un crecimiento sostenido de los ingresos per cápita de un 1,8% podría reducir la pobreza en un 35% en diez años, a condición de que los beneficios vayan a todas las partes de la economía. Esto tiene mayor probabilidad de suceder si los mercados de trabajo de la Argentina operan en forma eficaz". (Banco Mundial, 2000)

Pero, cuál es el verdadero significado de esta aseveración? A qué se refieren los técnicos del BM en cuanto a los contenidos de una política de empleo y relaciones laborales flexibles?. En el mismo informe del año 2000 advierte: "... Sin embargo, el mercado de trabajo de la Argentina es uno de los más rígidos y reglamentados en el mundo en desarrollo, lo que impide que los ajustes de salarios se den con facilidad. Algunas de las reformas clave a corto plazo que facilitarían una operación más ordenada del mercado de trabajo, incluye, siempre según este organismo, **una flexibilización extrema de las condiciones de empleo**". (Ibíd.)

En el contexto actual sabemos que la aplicación de este programa de medidas no sólo no obtuvo los objetivos enunciados, sino que contribuyó a generar, durante la siguiente década, niveles de desempleo y pobreza inéditos para nuestro país, en el marco de una enorme concentración de la riqueza, muy lejos de los resultados augurados por el modelo propuesto por los organismos multilaterales según el cual, el libre juego de las reglas del mercado generaría el crecimiento económico que, a través del llamado "derrame", se reflejaría en el progreso social y económico de todos los sectores.

II. 6 El Estado Necesario

El verdadero concepto de "Progreso" -según el enfoque del PNUD en el "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano" del año 1996- implica aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas y tener acceso a bienes culturales y a un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano, una entidad pensante, libre y participativa, incluido su acceso a las oportunidades de trabajo.

En un marco democrático, esta construcción requería de la participación de actores del sector privado, ONGs, sindicatos, que sólo tuvieron una función secundaria durante la primera etapa de reformas unidos a la acción de sectores públicos eficientes para promover el desarrollo económico y social y reducir la pobreza.

¿Qué tipo de Estado se requiere frente a la agenda de desafíos planteados? El tema no puede reducirse a la mera cuestión del tamaño del Estado. No puede llamarse seriamente modernización o transformación del Estado a medidas que apuntan únicamente a su contracción y/o ajustes extremos¹⁰.

¹⁰ Ver "Informe argentino sobre Desarrollo Humano", Programa Argentino de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación, Argentina, 1996, pp. 60-63.

El centro de la discusión debe ser la *calidad*, la *capacidad institucional* del Estado y no el tamaño del mismo. El tema real es el papel del Estado frente a los problemas de la economía y la sociedad civil.

Considerando esta tendencia, el fortalecimiento de la "capacidad de gobernar" requiere la transición programada de una administración pública burocrática hacia una administración pública gerencial, flexible y eficiente volcada a la atención de los ciudadanos.

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad, tanto desde el enfoque de la representación ciudadana a través de la estructura de los partidos políticos, como a la capacidad de opinión y participación de los actores sociales.

En lugar de un Estado burocrático, desalentador de la participación, con un estilo de gestión autoritario, se requiere abrir el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia, desburocratizar, favorecer la organización y la expresión de la sociedad civil.

El nuevo paradigma debe combinar, armonizar y articular: competitividad; desarrollo; democratización; equidad; fortalecimiento de la sociedad civil y participación.

Siguiendo a Mario Krieger (2005), los principios básicos que habrán de orientar la modernización de la administración pública son:

- Orientación al ciudadano: directa o indirectamente, toda acción o proceso administrativo deberá estar orientado a beneficiar al ciudadano. Si no, deberá ser reformulado.
- Orientación a políticas públicas: la administración pública es la organización del Estado encargada de implementar las políticas públicas y satisfacer las demandas de la ciudadanía. Los diseños administrativos deben ser permeables a los cambios de políticas y de las demandas del contexto en un mundo altamente dinámico.
- Orientar, jerarquizar e involucrar a los recursos humanos: Motivar, e incentivar al agente público. Se habrá de cambiar la gestión de las organizaciones públicas, otorgándole un papel relevante a los gerentes públicos, funcionarios y empleados.
- La idea básica es desarrollar una Administración Pública con un nuevo modelo de gestión, orientado hacia la instrumentación de políticas, objetivos, metas y resultados, que privilegie la satisfacción total de los usuarios.
- Orientación a la cooperación y complementación entre organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales: hay cosas que la empresa privada hace mejor que el gobierno, pero hay cosas que el gobierno hace mejor que la primera. El sector público tiene a su cargo, por ejemplo, la gestión política, la regulación, la garantía de estabilidad, la continuidad de los servicios y la garantía de igualdad social. La empresa privada tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas económicas que impliquen asunción de riesgos. El sector de gestión social, comunitario o de ONG's, tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas con

escasos beneficios propios, o ninguno; exigen de los individuos compromisos personales y sociales, como la solidaridad, inspirando confianza de parte de los beneficiarios o de los clientes. Necesitan dedicación personal directa, compromiso ético y responsabilidad.

En el planeamiento estratégico habrá que asignar responsabilidades sociales a los tres sectores según quien mejor desempeñe cada actividad en función del bien común.

En cuanto a la reflexión realizada desde el mundo sindical, En "Sociedades de trabajo y sindicalismo socio político en América Latina y el Caribe", donde Julio Godio (2005) realiza un exhaustivo estudio de los documentos elaborados por los Congresos de la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CIOSL), se destaca la relevancia que el XIV Congreso CIOSL-ORIT, realizado en el año 2003, otorgó a la necesidad de alcanzar la "reestructuración productiva" a través de políticas públicas, como alternativa a los modelos de economía de libre mercado neoliberales. El Estado debía ser reformado, para aumentar sus capacidades técnicas y políticas en pos de guiar a las economías a través de políticas públicas por una senda de desarrollo sostenido. Se plantea como directriz general que la reestructuración productiva alternativa debe articular un conjunto de Políticas Públicas (op.cit.: 69):

- Las políticas sectoriales de promoción de la inversión privada industrial, agrícola y de servicios.
- Las políticas de inserción internacional.
- Las políticas de inversión pública en infraestructura económica y social.
- Las políticas sociales.
- Las políticas salariales.
- Las políticas medioambientales.

Según este esquema se debe recurrir a instrumentos de diverso carácter: fiscales, tributarios, crediticios, cambiarios y arancelarios, para lograr una mayor y más productiva inserción global que partiera del fortalecimiento del mercado interno como motor del desarrollo pero que, simultáneamente, atendiera a una nueva inserción internacional, realizándola de una forma adecuada para preservar el objetivo de garantizar el desarrollo económico-social sostenible en cada país.

En el documento de la CIOSL/ORIT la reedificación del Estado es un tema recurrente y permanente: se debe asegurar a través de políticas públicas que la inserción en la economía mundial contribuya a la reestructuración productiva de los países en vías de desarrollo

En estos procesos de cambio se resalta más nítidamente el papel fundamental que le cabe a los trabajadores, el capital más importante de las instituciones, sobre cuyos perfiles profesionales y calificaciones es necesario trabajar concienzudamente para que puedan contener eficientemente las nuevas realidades y demandas de la ciudadanía.

Y aparece aquí un problema endémico en el Estado argentino: el sobredimensionamiento de sus plantas de personal. Las dificultades de inserción dentro de un sector productivo poco desarrollado por la carencia de inversiones en el mismo, el carácter extensivo de la producción agrícola, la existencia de un sector financiero prebendario e improductivo, la escasa implantación tecnológica, y la ausencia de una política industrial (Kosacoff, 1993) convirtieron históricamente al Estado en un sector refugio en un mercado de trabajo distorsionado y débil en la creación de empleo (Monza, 2002).

Ante la necesidad de reformular cuantitativa y cualitativamente las dotaciones, se plantearon dos metas de los procesos de reforma dentro de los que se enmarca este estudio: la primera, la reducción de las mismas para cumplir el objetivo de disminución del déficit fiscal, y la segunda, la redistribución y profesionalización de los trabajadores que permanecieran en el Sector Público tanto provincial como municipal.

En general, se adoptó, para cumplimentar el primer objetivo, el "sencillo" procedimiento de achicar las plantillas de personal a través de acciones de reducción basadas en, por ejemplo, retiros voluntarios, que acarrearón al Estado dos perjuicios básicos: el primero en lo que atañe a la calidad de quienes optaban por esta modalidad, perdiéndose, en general, los mejores cuadros administrativos y profesionales, y el segundo, el costo incalculable de los resarcimientos económicos e indemnizaciones malgastadas cuya suma incrementó el endeudamiento externo del país sin que se volcara, en términos generales, a procesos productivos que aseguraran la creación de empleo sustentable y de calidad.

Oscar Oszlak (1972) señala, en un texto cuyos abordajes de esta problemática aún conservan vigencia y han sido retomados en posteriores producciones del autor, que: "...Para que se produzca un adecuado ajuste, es preciso que la magnitud y calidad de los recursos empleados se corresponda con la naturaleza de los objetivos perseguidos, situación que sólo se produce ocasionalmente. Lo habitual es que se presente una de las dos situaciones siguientes, o ambas: 1) los recursos humanos, y el correspondiente gasto en personal compromete una porción proporcionalmente superior a la asignada a las inversiones en infraestructura y/o a gastos de operación y mantenimiento del aparato institucional; 2) la combinación de recursos humanos empleados no satisface los requerimientos de funcionamiento, por existir un síndrome "sobrafalta" según el cual los perfiles profesionales del personal muestran excesos en ciertas categorías (por lo general de baja calificación) y déficit en otras de mayor exigencia técnica."

Según su planteo, el esfuerzo de reducir los déficit fiscales sobre la base de la reducción de las plantillas de personal guiada por criterios predominantemente cuantitativos, "es insuficiente para satisfacer los requisitos del "rightsizing" -sinónimo de una planta ajustada en la que cuentan tanto los criterios cuantitativos como los cualitativos"- , lo que hace perder de vista los beneficios de una estrategia racional de reducción de planta, enmarcada en una reestructuración general del organismo sujeto de reformas. En este sentido, el autor señala: "Los retiros voluntarios o las jubilaciones anticipadas reducen las plantas de personal, pero al

mismo tiempo tienden a agravar el problema de su deformidad, en la medida en que el personal que se retira es habitualmente el más experimentado o el que hallará con mayor facilidad oportunidades alternativas de empleo en el sector privado.”

Desde su perspectiva, estos problemas suelen potenciarse en las administraciones provinciales, las cuales están más bien sujetas a la necesidad política de mantener estructuras sobredimensionadas. En este sentido se ven enfrentadas a un desafío completamente inédito, vinculado a la reducción de personal y, paralelamente, a la optimización en la asignación de los recursos humanos, los cuales deben adaptarse al nuevo papel que ha tomado el estado provincial en la coyuntura nacional y mundial:

"A pesar de la espectacular reducción de sus efectivos, estimo que en la administración pública argentina subsisten importantes problemas de rediseño en las plantas de personal de sus instituciones. Pero a la vez, considero que estos problemas son mucho más graves en las administraciones provinciales. Con una dotación cuatro veces superior a la del gobierno nacional, las provincias enfrentan actualmente un desafío inédito en esta materia: reducir el número de personal pero, a la vez, optimizar la asignación de sus recursos humanos en función del nuevo papel del estado provincial frente a las transformaciones estructurales ocurridas en el país y en el mundo.". Por otro lado, Oszlak tiene en cuenta que, en el caso de las provincias, el lugar que ocupa el empleo público es determinante, debido a que el Estado se ha constituido en el máximo empleador:

"... para colmo, las opciones de política no pueden independizarse de la situación económica general de estas provincias, en las que el sector privado no tiene posibilidades de absorber la fuerza de trabajo que, eventualmente, fuera desvinculada de la dotación estatal"

Siguiendo esta línea de pensamiento, los años '90 no brindaban demasiadas alternativas para el corto plazo: o el sostenimiento del aparato administrativo provincial sobredimensionado, a través del déficit fiscal, el endeudamiento y las transferencias desde el Estado Nacional, o la aplicación de una reducción de personal que se traduciría en un agravamiento generalizado de la situación social del lugar. Una tercera opción, podría haber sido que los gobiernos provinciales convirtieran el pago del salario en el pago de un subsidio por desempleo o de una prestación social focalizada.

Ante esta situación, señala que este tipo de problemas sólo pueden ser abordados en el mediano y largo plazo. Sin embargo argumenta que *"una posible estrategia, en tal sentido, podría consistir en el diseño de plantas funcionales ajustadas a los reales requerimientos de la gestión, en función de una visión de sociedad deseable y de una misión legítima del Estado en su consecución"*.

El debate acerca de las consecuencias para el sector público de las políticas que se vienen describiendo, de desmantelamiento del aparato productivo argentino que transformaron al Estado en un sector refugio de empleo, se reinstala hoy, cuando, en el marco actual de

recuperación de los sectores productivos y de servicios del país, recomienza la reflexión acerca de las funciones del Sector Público y la inevitable reconversión de sus dotaciones que deberá realizarse

Esta comprobación permite sostener la vigencia y la oportunidad de prever la implementación de dispositivos de reconversión del personal como el "ajuste protegido", ya que una de las barreras que aún hoy siguen impidiendo la reducción de las plantillas de los gobiernos provinciales es la desconfianza de la sociedad en la capacidad de reinserción de los trabajadores separados del Estado.

Esta característica del Estado como sector refugio del empleo, sumado a la persistencia del clientelismo como factor cultural presente en todas las jurisdicciones argentinas, actúa, por lo general, como elemento disuasivo a la hora de la intervención en la calidad y número de los agentes estatales: aún hoy, pese a la extraordinaria baja de la tasa de desempleo, el recuerdo de la gravedad de la desocupación sufrida durante más de una década, sigue operando sobre las decisiones de los responsables de la gestión pública de estas jurisdicciones. En este marco, aún se arrastran las consecuencias del intento de reforma basado en el congelamiento de vacantes, que idealmente debía contribuir al achicamiento vegetativo de las plantas, a partir de lo cual se multiplicaron las formas diversas de contratación que lesionaron seriamente la racionalidad y eficacia de las estructuras.

III. La situación del sector de la salud

III.1 A nivel nacional

La descripción de la situación del sector salud fue realizada en 1998, período que corresponde a la fecha del estudio de caso.

Las múltiples formas en que el sistema de servicios de atención de la salud se desarrolló en nuestro país, de manera sucesiva y a la vez paralela, dieron como resultado un modelo "mixto", que no es posible encuadrar en las características fundamentales de ninguna de las propuestas que han tenido expresión en otras sociedades.

Dentro de este sistema mixto se pueden distinguir modelos de atención que se aproximan más a los tipos ideales de organización, provisión y financiamiento de la salud. Se trata de los denominados "subsectores" o "subsistemas". Todos ellos se orientan a un fin general común: brindar atención de la salud, pero se diferencian en relación a quienes acceden a los servicios, a los riesgos que son cubiertos, a los alcances de la cobertura y a las fuentes de financiamiento.

En general se identifican tres subsistemas: público, seguridad social (obras sociales) y privado; definidos fundamentalmente por el origen de los recursos, la población objetivo y los servicios que brindan (González García, G. y Tobar, 1997). La atención sanitaria argentina es

proporcionada a través de una combinación de servicios sociales privados (4.18%), públicos (47.46%) y obras sociales (48.36%). La financiación de la atención sanitaria pública es en gran medida una responsabilidad provincial: las provincias financian el 75% de los servicios públicos de salud.

“El desempeño del sector salud en Argentina no refleja el alto nivel relativo que el país proporciona del gasto total a la atención sanitaria (9 % del PBI, cifra significativamente más alta que en otros países, por ejemplo, 5.8% en Brasil, 6,5% en Uruguay, 3,8 en México) y se produce no obstante el acceso comparativamente fácil a un amplio espectro de servicios en la mayor parte del país” (op.cit.: 220).

Según palabras de Ginés González García en relación al gasto de salud en Argentina: “...Nuestro país se sitúa entre los que destinan una buena parte de su riqueza a la producción de bienes y servicios de salud. Sin embargo, aún cuando se destaca dentro de América Latina, el gasto per cápita en salud de la Argentina es muy inferior al de los países desarrollados” (Ibíd. 1997).

A partir de esta situación, el autor concluye que el problema del sistema de salud argentino no se centra en la falta de recursos, ya sean físicos, humanos o financieros, sino que la ineficiencia se expresa en otras dimensiones relacionadas con el alcance de la cobertura, y un mejoramiento de los niveles de calidad, eficiencia y equidad. En este sentido el desafío no se reduce al problema de los recursos económicos sino que incluye a su vez elementos políticos, que den al sistema de salud nacional la capacidad para resolver los problemas de salud de la población argentina.

“No contamos con instrumentos para establecer con precisión cuánto debe ser el gasto total de salud en nuestro país. No obstante, es evidente que los niveles actuales e históricos son altos y que podrían obtenerse mejores resultados en términos de indicadores de salud, tanto como equidad, calidad, y satisfacción de usuarios. De poder mantener los actuales niveles de gasto existiría un amplio margen de maniobras para la reforma del sistema. Sin embargo cabe aún cuestionarse si este alto nivel de gasto podrá mantenerse. Para contestar a ello es necesario analizar de donde provienen los recursos y luego identificar tendencias” (op. cit.: 188)

Paralelamente el país presenta un problema cada vez mayor con las enfermedades no transmisibles, las lesiones y las nuevas enfermedades transmisibles. La infraestructura de los hospitales públicos y para pacientes externos es antigua y su equipamiento está desactualizado y mal mantenido. En 1998 existía una oferta de camas hospitalarias de 4,6 por cada 1000 habitantes, comparado con 2,3 en la región de Latinoamérica y Caribe (LAC) y de personal hospitalario (2,7 médicos por cada 1.000 habitantes, comparado con 1,4 en LAC), pero tanto la gestión hospitalaria como el sistema eran débiles. Los proveedores privados estaban débilmente reglamentados y controlados. Los pacientes se quejaban de la calidad de la atención y de las desigualdades del sistema, tanto en términos de acceso como de calidad de la misma. La cobertura y la calidad de los servicios presentaban grandes variaciones de una región a otra, de una obra social a otra.

A la fecha de este diagnóstico, el financiamiento de la atención sanitaria estaba mal administrado y sin control adecuado de la calidad de los servicios. Como resultado, los costos generales del sistema eran altos, y tanto los sistemas de salud provinciales como las obras sociales sindicales sufrían un déficit crónico. Las nuevas pautas establecidas en abril de 1991 por la desregulación de la economía nacional implicaron fuertes cambios en la estructura y operatoria prestacional del sistema de salud, especialmente en lo referido a la gestión de los establecimientos, el personal de los mismos y su relación con las necesidades de la comunidad.

El Ministerio de Salud de la Nación, dentro de los marcos de política y organizacionales propios de la década de los '90, tomó en ese momento la decisión de reorganizar y reestructurar las Obras Sociales y Sistemas Provinciales de Salud manifestando su intención de mejorar los niveles de atención médica, constreñir el gasto y optimizar la gestión económico-financiera del sector, para lo cual recurrió a la asistencia técnica y al financiamiento de programas como el PRESSAL y el PROS, de reforma del sector salud y de obras sociales, respectivamente.

Cabe destacar que esta reforma abarcó el conjunto de los subsectores, (Hospital Público, Obras Sociales Sindicales, Medicina privada) en el marco de la desregulación, lo que obligó a repensar las funciones de los organismos de salud pública según las especificidades de los mismos.

Se procuró, entonces, generar actuaciones que tendieran a corregir infraestructuras sobredimensionadas en sus recursos humanos, con capacidad ociosa, sin incorporación de innovación tecnológica, con un bajo nivel de calidad en servicios y una cobertura geográfica cuyo sesgo presentaba profundas asimetrías entre oferta y demanda de servicios médicos, lo que llevó a pensar en una solución en términos de generación de diversos servicios periféricos y a declarar como excedente a un porcentaje de los agentes de su plantel original.

Se planteó también, a nivel nacional, un rediseño de la operatoria del Sistema a través de un proceso de transformación de algunos de los Hospitales en establecimientos de Autogestión, conforme lo dispuesto por el Decreto 578/93 del PEN

Apareció aquí la necesidad que ya hemos mencionado, de atender en términos de formulación de política, la problemática de la reducción de las dotaciones de personal: en ese marco, la tercerización de algunos servicios brindados por el Estado pudo y puede ser valorada como una oportunidad para quienes se desvincularan voluntariamente o fueran desvinculados de la Administración Pública optimizando simultáneamente el desarrollo de actividades no centrales a las misiones y funciones de cada organismo y obteniendo, como subproducto de esta acción, la posibilidad de configurar emprendimientos productivos o de servicios a desarrollar por agentes que decidieran invertir sus indemnizaciones con criterio de negocio privado.

Según nuestra visión, resolver este problema requería básicamente dos abordajes: Primero, definir el esquema y contenido de la reconversión en servicio para los que permanecieran en el Sector. Segundo, actuar en la organización de alternativas de empleo, reinserción laboral y formación que contuvieran el conflicto social latente, manteniendo a estos trabajadores en el

sector formal de la economía. Para ello era indispensable realizar tanto el relevamiento de la situación del mercado laboral y los principales indicadores de la actividad económica de la provincia, como constituir un sistema de apoyos a las iniciativas productivas, "además de velar por la conservación de los recursos materiales (...) así como sobre la extensión de los beneficios de la Seguridad Social a los nuevos emprendedores" (Supiot, 1998).

En el proceso de seguimiento de la aplicación de estos mecanismos de reforma fue dado observar las dificultades de concreción de los objetivos de un proceso de reestructuración de estas características, traducidas en el divorcio entre las metas proclamadas y la realidad plena de su puesta en marcha.

En efecto, se ha comprobado que, si bien la mayoría de las provincias y municipios argentinos, así como el Estado Nacional, expresaron su voluntad y la necesidad de efectuar las reformas, en los hechos se percibían en 1998, resistencias tanto entre los responsables de su ejecución, políticos y funcionarios, como entre los sujetos de la misma, los trabajadores y sus representantes sindicales. Resistencias que se generaban ante el temor al fracaso del intento empresario debido a la mala utilización de los montos indemnizatorios, la baja capacidad de gestión, la ausencia de perfiles y práctica emprendedora así como de una adecuada política de asistencia e información que entornara las actividades, en el marco de una cultura que ignora los beneficios de la asociatividad.

Veremos en el caso estudiado de la provincia de Río Negro que la existencia de excelentes condiciones institucionales para el desarrollo de un programa protegido de externalización no fue condición suficiente para su puesta en marcha en forma generalizada. Sin embargo, un informe realizado en 2006 por la Subsecretaría de la Función Pública de la provincia, así como la opinión actual de protagonistas de esta etapa, señala un porcentaje atendible de supervivencia de los emprendimientos originados en esta operatoria¹¹. Verificar las causas de este fenómeno, así como la interrupción del proceso de creación de empresas constituidas por agentes del SP externalizados, procura evitar que la descripción del procedimiento de tercerización se convierta en una simple especulación teórica, sin asidero en las condiciones socioculturales existentes en el lugar y el tiempo de su implementación y pueda ser utilizada como antecedente para procesos similares, en organismos públicos o privados.

III.2 Situación provincial: El sector salud en la provincia de Río Negro

A partir de 1995 se inició en la provincia de Río Negro un proceso de Reforma del Sector Público que abarcó distintas áreas de la Administración. En el área de la Salud, se impusieron objetivos de modernización y mejora de los servicios enmarcados en la ley 2570/92 de descentralización de hospitales, y que fueron expresados en un documento elaborado por el Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) en el año 1997 (Vilosio y Pereyra, 1997).

¹¹ Ver páginas 111 y siguientes de esta tesis.

Los principios fundamentales del proceso de Reforma del sector salud a los que adscribió la provincia son destacados en un documento de la Organización Panamericana de Salud (OPS) citado por Vilosio y Pereyra en el trabajo de referencia , producido en el marco del CPSP de Río Negro

Ellos son:

- *Fomentar la equidad en el estado de salud, en el acceso y uso de los servicios, y en el financiamiento de los mismos.*
- *Mejorar la calidad de la atención, tanto desde la perspectiva técnica como desde el punto de vista del usuario.*
- *Aumentar la eficiencia del gasto en salud y de la asignación y gestión de los recursos.*
- *Asegurar la sostenibilidad, tanto en términos de legitimación como de financiamiento.*
- *Impulsar la participación social en la planificación, la gestión, la provisión y la evaluación.*

"En términos generales, estos condicionantes a los que hacemos referencia, pueden resumirse en la necesidad de adaptar los servicios a: cambios epidemiológicos y demográficos que aumentan y modifican la demanda, el impacto tecnológico que modifica la oferta, la crisis de las economías públicas y los consecuentes procesos de reordenamiento o reestructuración del Estado, consideraciones de orden político sobre la inequidad y/o dificultad en el acceso a los servicios públicos, y los desparejos niveles de calidad de los servicios".

Resulta ilustrativo pasar revista a las recomendaciones formuladas en 1988 por Mesa-Lago (Banco Mundial, 1989) para hacer frente a los problemas del financiamiento en el Sector Salud en Latinoamérica:

- *Mejorar la Organización: coordinar las políticas públicas de Salud, con las del Seguro Social, así como también con las políticas de Nutrición, Empleo, Educación y Distribución.*
- *Generar cambios de índole filosófica en la atención a la Salud: orientar hacia la atención primaria, garantizar la distribución equitativa y racional de los recursos, considerar el perfil epidemiológico.*
- *Ampliación de la cobertura poblacional: necesidad de identificar los grupos poblacionales sin acceso a servicios, implementar cambios del financiamiento y estructura de servicios.*
- *Aumento en los ingresos: maximizar la recaudación de los ingresos potenciales de cada sistema. Preservar la aplicación de los fondos específicos.*

- *Reducción de costos: cambios filosóficos en el modelo de atención, énfasis en la atención ambulatoria y actividades preventivas, reducción de gastos administrativos, mejoramiento de mecanismos de compra, producción de insumos, restricción de oferta de medicamentos, disminución de tiempos de estada, controles de facturación (auditoria).*
- *Investigación y educación: mejoramiento de los sistemas de información: costos, eficiencia, incentivos, financiamiento, distribución de servicios. En cuanto a la educación: reforma del sector, higiene y prevención, atención de la salud, medicina preventiva”.*

Siempre según el documento producido por el Consejo Provincial de Salud de Río Negro: *"En el caso de Argentina, el contexto Nacional impone fuertes condicionantes a este proceso de transformación, dadas las particularidades de la política económica desarrollada en los últimos años: enconsertada por la deuda externa y saliendo de un agudo proceso hiperinflacionario, la Argentina opta por una política de convertibilidad monetaria que busca recuperar la estabilidad económica, abre sus mercados a través de un proceso masivo de privatización de servicios y empresas públicas y desregulación general de su economía, busca obtener el equilibrio fiscal y para ello debe reducir sensiblemente el gasto público y aumentar la presión fiscal; en ese marco implementa sucesivas reformas del Estado."*

"Por otra parte, el mismo modelo económico que parece garantizar la estabilidad económica y reactivar ciertos sectores de la economía, margina aceleradamente de esas ventajas a sectores crecientes de la población que, de hecho, asisten más o menos pasivamente a un fenomenal proceso de concentración de la riqueza en el país (proceso que reconoce su paralelo en el sector salud)."

"Estos sectores sociales son excluidos del aparato productivo formal y una de sus consecuencias directas es el achicamiento de la base de financiamiento de la Seguridad Social: la condición de "trabajador" ya no es condición suficiente para acceder a la protección tradicionalmente solidaria de las Obras Sociales. Ellos son la base de una nueva y enorme demanda requiriendo de los servicios públicos esenciales a los Estados Provinciales, justamente los más afectados por las restricciones presupuestarias y financieras en el contexto antes referido".

"De tal manera que hoy resulta imperioso rescatar el carácter más abarcativo de ciudadano para definir a aquéllos para con quienes el Estado debe ejercer su indelegable papel en la protección del derecho al acceso a los servicios de Salud, y es precisamente éste el concepto que proponemos fundamente el financiamiento solidario del sistema de salud provincial: el aporte solidario de los ciudadanos conforma los fondos requeridos para la atención de la salud de todos aquéllos que no cuentan con otra cobertura."

"Los ciudadanos son, entonces, y desde este punto de vista, trabajadores y profesionales con plena ocupación, subempleados o desocupados; y desde el punto de vista de su cobertura

social cuentan con buenas coberturas, regulares, malas e inexistentes, dependiendo de a cuál sector pertenezcan”.

Una de las tareas a cumplir en el marco de este proceso la constituyó el rediseño de la estructura del Consejo Provincial de Salud con el objeto de servir más eficazmente a este proceso de cambio que involucraba al conjunto de los subsectores de la salud en el ámbito provincial. La estructura objetivo debía actuar como apoyo en las nuevas misiones de regulación, contralor y compra de servicios de salud, que obligaba a desarrollar niveles sustanciales de eficiencia, eficacia y calidad, tanto operativa como prestacional.

Para tales efectos la provincia se adscribió al programa PRESSAL, firmando con el BIRF un compromiso de mejora de los sistemas de salud, según el concepto -hegemónico en el período que nos ocupa- de la necesidad de lograr un aceptable nivel de la relación costo-beneficio en la cobertura prestacional en el marco del ajuste del estado provincial.

Este compromiso tuvo expresiones concretas en acciones orientadas a la autogestión hospitalaria, al desarrollo de programas de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, así como la redefinición de marcos legales u operativos que hicieron a la reorganización del sistema.

Cabe destacar que la reconversión del sistema de salud de Río Negro, y su capacidad de autofinanciamiento, se fueron realizando en un marco económico-financiero crítico: la provincia aplicó medidas de ajuste que le permitieron reducir el déficit mensual de 21.5 a 7.3 millones de pesos en un escenario de adaptación al desarrollo diferencial de la provincia, en el que se distingue una zona industrial de bienes y servicios relacionados: el Valle del Río Negro y el contrafuerte cordillerano, y una zona de escaso desarrollo productivo, de economía rural de subsistencia y extrema pobreza, con una alta tasa de población indígena y baja concentración demográfica, la zona de Franja Sur, donde se debían mantener y aún incrementar los servicios de atención primaria¹².

IV. El impacto negativo de las reformas estructurales

Como se ha mencionado, el objetivo central de la ley de Reforma del Estado, (Nº 23.696/89), fue la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones consideradas esenciales (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud (INAP, 1996).

Por su parte la ley de Emergencia Económica (Nº 23.697/89) pautó fundamentalmente la suspensión de los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial, que representaban buena parte del déficit fiscal. La ley introdujo el congelamiento de las estructuras

¹² La situación de la salud en la provincia, se desarrolla *en extenso* a partir de la página 78 en el marco del estudio de caso descripto en el presente trabajo de tesis.

de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación; promovió la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas.

Puesto que el objeto de estudio de este trabajo de tesis se centra en el diseño de un programa de prevención y solución de los efectos sobre el empleo de las llamadas "racionalizaciones administrativas", se analizará a continuación el impacto causado por la aplicación de reformas inscriptas en este marco normativo en la problemática del empleo y desempleo en la Argentina de los años '90.

IV. 1 El desempleo

El fin del período de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones fue el quiebre entre un modelo que aseguró bienestar social y un largo período que se caracterizó por el estancamiento y la recesión.

El punto de inflexión de los cambios ocurridos en las principales características de la dinámica económica del país lo marca 1976¹³. Desde entonces y hasta fines de los ochenta, en razón del elevado nivel de endeudamiento externo, se produjo un profundo deterioro del crecimiento¹⁴. La resistencia social y la situación económica apresuraron el retorno a la democracia.

A partir de 1991 se puso en marcha, con el nuevo gobierno, un programa de estabilización que contribuyó a producir inicialmente un efecto positivo y el empleo creció 4,6%. Sin embargo, esa tendencia no se sostuvo y en mayo de 1995 el desempleo había trepado al 18,4%. Si bien desde entonces hubo breves períodos de recuperación, el aumento en los niveles de desocupación, subocupación, precariedad y el crecimiento e intensidad de la pobreza, marcaron el desempeño típico del mercado laboral de la década.

Así, el fin de un modelo, el estancamiento de los ochenta y las reformas estructurales devenidas de la aplicación de políticas neoliberales en los '90, produjeron profundas transformaciones en las relaciones laborales en Argentina.

Durante el lapso 1991-1994 se registró un importante crecimiento en el nivel de actividad por sobre los niveles de máxima recesión e hiperinflación -1989/1990-, auspiciado por la entrada de capitales foráneos derivada a su vez de la confianza que generaron tanto la estabilidad como la alta rentabilidad obtenible. El quiebre de esta tendencia creciente de la economía argentina se manifestó a fines de 1994, como consecuencia de los efectos de la crisis mexicana que redujo la entrada de capitales al país, cuestión central para la expansión del modelo económico. El "efecto tequila" fue el disparador, pero la causa principal se esconde detrás de una extrema

¹³ En este momento una junta militar toma el poder dando comienzo a un período de 6 años en que la reforma financiera, la apertura de la economía y las políticas monetarias impuestas se manifestaron como una brutal expoliación del sector del trabajo. Un ejemplo de ello fue la industria, que redujo en el período cuatro puntos su participación en el PBI con lo que sobrevino una fuerte expulsión de mano de obra.

¹⁴ Caída y retroceso, en el que persistió un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989 y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación.

fragilidad externa. El impacto se hizo sentir a través de una fuerte recesión cuyo indicador más palpable fue la elevada tasa de desocupación de 1995.

Si bien en 1996 se logró normalizar el flujo de capitales externos y la economía volvió a crecer, la recuperación no fue duradera debido a una nueva manifestación de la brecha en la balanza comercial, ocasionada por el desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones. Quedó claro así que la evolución macroeconómica estaba muy expuesta a shocks vinculados con los movimientos de capitales o bien con los cambios en la demanda internacional, situación que planteaba una alta inestabilidad económica con impacto en la esfera de lo social.

Los síntomas de inestabilidad se transformaron en una constante, el comportamiento pendular de la economía fue el producto de otras situaciones de desequilibrio que pueden encontrarse en la crisis de los países asiáticos, en el quiebre económico ruso o en la devaluación de Brasil, socio principal para la compensación de la balanza comercial argentina.

Pese a que entre 1991 y 1994 la convertibilidad contribuyó a la estabilización y al crecimiento de la economía, otros aspectos afectaron negativamente la evolución del mercado de trabajo. Las leves recuperaciones que se produjeron en ningún caso permitieron retroceder a los índices de desocupación de un dígito del inicio de la década, agravándose por el hecho de que con el aumento de desempleo abierto aumentó también el subempleo.

Entre octubre de 1991, año en que se inicia el cambio de régimen económico, y octubre de 1993, la tasa de desempleo del conjunto de las áreas urbanas subió del 6,5% al 9,6% y la tasa de empleo se mantuvo aproximadamente en el 37%. A partir del '94 los porcentajes de desocupación aumentaron a dos dígitos, alcanzando en mayo de 1995 al 17,5% para llegar en el 2002 a la tasa más alta de la serie, 21,5%. La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan sólo entre mayo del 94 y mayo del 95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo.

Ahora bien, si la evaluación de la situación de las relaciones laborales de Argentina se hace en el marco de los indicadores de "trabajo decente" –Empleo registrado, Ingresos, Protección Social- la situación empeoró a lo largo de la década. La calidad del empleo, medida por el crecimiento del sector informal y por la precariedad de la relación entre oferta y demanda de trabajo, se convirtió en el espejo de la evolución macroeconómica.

La evolución regresiva del trabajo en Argentina se completa con los datos de otras dimensiones tales como la duración media de la desocupación que continuó creciendo lentamente, contribuyendo así a la consolidación de un núcleo duro de trabajadores desocupados. En este contexto de gran vulnerabilidad, la situación empeoró en relación directa con el nivel de educación

formal alcanzado. Quienes estaban menos educados, menos posibilidades tuvieron de insertarse o permanecer en el mercado de trabajo. Aunque ciertamente, la desocupación también alcanzó a los que poseían los más altos niveles formativos, quienes vieron en los últimos años de la década caer sus ingresos y, en muchos casos, sólo pudieron lograr posiciones laborales precarias e inadecuadas para sus calificaciones (Lanari, 2004).

En este sentido, la exclusión, entendida como la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, abarcó cada vez a más argentinos. Si bien la expansión económica favoreció la creación de puestos de trabajo en una economía que había permanecido estancada por un largo período, el efecto de la reestructuración productiva ligada a la apertura tendió paralelamente a eliminar puestos de trabajo.

Otro factor condicionante de la dinámica del empleo es el cambio experimentado en las regulaciones laborales. Aceptando que la legislación del trabajo es uno de los instrumentos que regulan este mercado (Cortés y Marshall, 1993), las modificaciones que se produjeron desde 1991 tendieron a ajustar las nuevas relaciones entre capital y trabajo. Así, a lo largo de la década se sancionaron numerosas leyes y decretos que modificaron el marco regulatorio de las relaciones laborales, con el afán de reducir los costos laborales y mejorar la competitividad¹⁵: en 1991 se sancionó una primera ley de flexibilización laboral (Nº 24.013, de Empleo) que establecía distintas modalidades de contratación a tiempo determinado, con lo cual se marcó el inicio de los cambios normativos.

El contexto de alto nivel de desempleo registrado en 1994 y 1995 contribuyó a que se sancionaran leyes tendientes a reducir los costos del trabajo derivados de las normas sobre indemnizaciones por accidentes, enfermedades y despidos, bajo el entendimiento de que estas medidas reducirían el desempleo¹⁶.

Su implementación otorgó ciertos beneficios a las pequeñas y medianas empresas, para las que se redujeron los costos del despido, y flexibilizó el uso del tiempo de trabajo, posibilitando que las convenciones colectivas definieran jornadas diarias máximas superiores a las tradicionales sin que se superase el máximo anual¹⁷.

¹⁵ La **Ley Nacional de Empleo Nº 24.013** (1991) incluye en sus 160 artículos la mayoría de los temas relativos a la situación ocupacional que eran objeto de la discusión no sólo en la Argentina, sino a nivel internacional. El Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, que el Poder Ejecutivo Nacional, la C.G.T. y los representantes de los empresarios, firmaron en Julio del año de 1994, fue la base para la **Ley Nº 24.465 de Fomento del Empleo**, sancionada en el mes de marzo de 1995, y que continúa la tendencia de la ley anterior, creando nuevas modalidades de contratación que reducen los costos y flexibilizan las relaciones laborales. Los resultados esperados de estos procesos de reforma laboral en general eran: Facilitar la adecuación de la planta de personal a las necesidades de producción con el menor costo para los empleadores; reducir el costo de las contrataciones; disminuir la proporción de "trabajadores no registrados" e impulsar el crecimiento de la elasticidad producto-empleo.

¹⁶ "Sin embargo, en ninguno de los otros países -se refiere a otros países sudamericanos- donde se "flexibilizaron" las normas (Argentina, Ecuador y Perú) creció el reclutamiento". (Marshall, A., 1997).

¹⁷ ... "el efecto benéfico de la desregulación del mercado de trabajo sobre el salario y el empleo (que justifica la opción por la flexibilización laboral como respuesta a los niveles actuales de desocupación) esconde supuestos extremadamente restrictivos sobre la forma en que las firmas operan y se ajustan al nuevo contexto. Suponer que la viabilidad de las mismas depende exclusivamente de la posibilidad de control sobre los costos laborales implica creer que las firmas se comportan tal como sugiere la teoría neoclásica, encontrando la producción óptima de acuerdo al salario vigente, en un mercado de competencia perfecta. El abandono de estos supuestos, en pos de delinear la forma que toma el ajuste, permite cuestionar aquella inmediatez. ". (Esquivel, 1996).

El creciente desempleo, la informalización, la baja tasa de creación de empleo respecto del alto crecimiento del Producto Bruto Interno, y las dificultades para incrementar la competitividad de las unidades productivas, son algunas de las manifestaciones más significativas de la crisis por la que comenzó a transitar el sistema argentino de relaciones laborales. En la discusión sobre el costo laboral argentino y la competitividad frente a otros países, especialmente los del Mercosur (Brasil), algunos autores ponían énfasis en la incidencia del marco regulatorio laboral en ese costo y la necesidad de desregular¹⁸.

En este marco, cabe recordar que la situación de extrema debilidad del empleo y aumento procíclico del subempleo redujo el poder negociador de los sindicatos, los cuales a la vez que vieron restringida su representatividad, perdieron legitimidad en el diálogo entre empleadores y empleados. Rol que anteriormente desempeñaban desde una posición protagónica.

Como bien señala un informe sobre Desarrollo Humano¹⁹, "... puede mencionarse que ha existido una política activa de eliminación de puestos de trabajo y un fuerte proceso de desregulación del mercado, en tanto que las acciones de compensación han sido limitadas o focalizadas. La expectativa de que la producción y las transformaciones generarían un reemplazo de oportunidades de empleo, no se cumplió. El cambio tecnológico y los precios relativos entre el capital y el trabajo no fueron cooperativos de ese proceso. El diseño de la política había de producir impactos sustantivos sobre el empleo".

A partir de la situación descrita, cabe mencionar los costos económicos y laborales del proceso de reforma. Gerchunoff y Machinea (Citados en Redondo, op.cit.: 8) señalan que *"los beneficios políticos y económicos de la reactivación económica tuvieron un costo que se fue manifestando poco a poco. Primero, el déficit en el comercio exterior puso en duda si la productividad, la estabilidad y el crecimiento pueden seguir acompañando la economía con signo positivo. En segundo lugar, la aparición de altas tasas de desempleo junto a una inequidad en la distribución del ingreso pone en evidencia los costos sociales que implica una reforma estructural."*

De este modo, se hace necesario apelar a un papel más activo del Estado frente a los impactos negativos que sobre el empleo y el bienestar de la población han tenido las políticas emprendidas desde mediados de los años setenta y, con mayor rigor, durante la década en cuestión

IV. 2 Algunas propuestas frente al desempleo

Ante la problemática del desempleo y frente a la necesidad de dar respuestas concretas, Gerchunoff (1996) sostuvo que se debe encontrar un sendero de crecimiento con el máximo de contenido de empleo, que absorba a trabajadores no calificados y descalificados. Las medidas

¹⁸ Ejemplos de estas posiciones pueden encontrarse en artículos de FIEL (1992) y de Juan Luis Bour (1995).

¹⁹ "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano", Honorable Senado de la Nación, Argentina, 1996, p.100.

tendientes a reducir el costo laboral y la reconversión laboral para instruir a los trabajadores descalificados e integrarlos al empleo moderno no fueron suficientes para atacar el desempleo, lo que sumado a la falta de demanda privada hizo esencial el diseño de nuevas políticas, entre las cuales, el autoempleo, entornado adecuadamente, constituye una alternativa adecuada, siempre que se atienda a las necesidades de cambio en la cultura laboral de los involucrados, cuyos aspectos más destacados en esta situación transicional son:

- la redefinición del horizonte laboral de trabajadores provenientes de un contexto ocupacional altamente previsible en cuanto a desarrollo y estabilidad profesional, hacia un contexto signado por la incertidumbre propia de la flexibilización laboral.
- las dificultades asociadas a la adaptación y aprendizaje de la cultura organizacional del ámbito privado, caracterizado por un entorno competitivo, que eleva la exigencia de perfiles polivalentes y el involucramiento y compromiso de los trabajadores en sus tareas, así como la eficiente asignación de los recursos y del tiempo productivo, la obtención de resultados en períodos breves y las mayores responsabilidades en el puesto de trabajo, bajo condiciones de competencia en base al desempeño y potencial individual.

La gestión de los recursos humanos en las empresas estatales y las administraciones públicas se cimentaba, por el contrario, en la promoción y movilidad interna vinculada principalmente a:

- la calificación profesional,
- la antigüedad como vehículo de ascensos,
- el desarrollo y la adquisición de conocimientos y habilidades a través de la práctica y de la experiencia en el puesto de trabajo.

Para enfrentar con éxito el nuevo escenario productivo, la reconversión laboral del personal afectado debió haber abarcado:

- la reconversión de los trabajadores (profesionales, mano de obra calificada o sin calificación) para inculcar una nueva cultura de gestión,
- la eliminación de prácticas adquiridas a partir de tareas inscriptas en estructuras fuertemente burocratizadas, con escalafones y tareas claramente delimitadas y parciales.

Resulta fácil advertir que para emprender con niveles razonables de éxito un proceso de reconversión laboral de tal complejidad y extensión, se hubiera requerido el desarrollo de políticas activas de orientación y apoyo para la reinserción en estos nuevos escenarios del mercado de trabajo.

IV.2.1 Antecedentes de políticas de apoyo al Sector Informal

Cabe retomar algunos antecedentes relevantes de políticas destinadas al fortalecimiento de la actividad pequeño-empresaria.

En lo que se refiere al sector informal, la Ley 24.013/91, Título III -De la promoción y defensa del Empleo, en su Capítulo 4: Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales²⁰- estableció expresamente las modalidades de asistencia y promoción del autoempleo. En los artículos 90 al 94, se plantea como objetivo mejorar la productividad y la gestión económica, y definir programas que acompañen la creación de micro y pequeñas empresas; cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores.

Del mismo modo, se fijan como acciones de fomento las siguientes: simplificación registral y administrativa; asistencia técnica, formación y reconversión profesional, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito; prioridad en el acceso a las modalidades de pago único de la prestación por desempleo. Como así también se da intervención directa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la evaluación de los proyectos que se incluyan en estos programas.

En cumplimiento de lo cual se ejecutaron desde el MTSS los siguientes programas: Apoyo a la Reconversión Productiva: Microempresas (1995/199); Emprender (1996/1997); y Emergencia Laboral -empleo productivo local (2000). De igual forma desde el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana empresa, como así también desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Federal de Inversiones, se desarrollaron acciones focalizadas a promover y asistir al sector informal.

IV.2.2 Incentivos Legales para Promover la Contratación de Trabajadores

En la misma Ley Nacional de Empleo de 1991, en el Título III – De la promoción y defensa del empleo, el Capítulo 1 – Medidas e incentivos para la generación de empleo en los Artículos 21 a 26, se establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo.

La tendencia, en el sector privado de la economía destaca la conveniencia de emplear técnicas de "outplacement" (en lengua anglosajona), para amortiguar los impactos negativos del desplazamiento laboral y facilitar el diseño de estrategias adecuadas para la reinserción.

Siguiendo a Tiscornia Grasso (1998), para facilitar la puesta en marcha de los proyectos de tercerización, se sugiere hacer un adecuado análisis de riesgos, identificar los elementos que

²⁰ La norma define como "actividades informales" a aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, o bien presenten otras características asimilables según lo establezca dicho Consejo.

inciden en los cambios de comportamiento requeridos, definir con precisión los objetivos que se pretende alcanzar y el instrumental para controlar la gestión tercerizada, actuar participativamente, comunicar adecuadamente para motivar a los protagonistas y estar bien informado para tomar las mejores decisiones. Algunas habilidades deben desarrollarse al máximo para plantear y hacer funcionar las tercerizaciones, como ser la capacidad de generar una visión estratégica, de reconocer las condiciones de un buen socio, de saber negociar, de liderar las transformaciones, de tomar riesgos, de adaptarse a exigencias cambiantes, de generar una cultura de éxito, entre otras.

Nélida Redondo (1997) señala que la National Academy of Public Administration (Washington D.C.), condujo un relevamiento y análisis de las tendencias más significativas en materia de *ajuste* ("downsizing") de organizaciones públicas, recomendando la implementación de políticas activas de apoyo a la reconversión y reinserción del personal afectado, aludiendo al empleo público.

Como mencionamos más arriba, resolver estos problemas hubiera requerido básicamente dos abordajes: primero, definir el esquema y propósito de la reconversión de los trabajadores que permanecían en el Estado y, segundo, actuar en la organización de alternativas de empleo, reinserción laboral y formación para contener el conflicto social latente y mantener a los trabajadores salientes en el sector formal de la economía.

Idealmente, se debió haber mantenido su adscripción a las organizaciones sindicales de origen a través, por ejemplo, de su permanencia voluntaria en las obras sociales correspondientes.

Frente al conflicto potencial se deberían haber mostrado resultados rápidos y exitosos que contribuyeran a consolidar la confianza y apoyo de la sociedad en sus gobiernos para continuar la aplicación de programas y acciones complementarias que logran la reconstrucción del aparato productivo, la optimización del mercado, la racionalidad en la organización del empleo público y la normalización del mercado laboral.

Para esto, hubiese sido necesario contar con una adecuada estructura de información acerca del mercado laboral, una programación de empleo basada en dicha información, la detección y correcta utilización de recursos de financiamiento, la capacitación para los nuevos perfiles ocupacionales y profesionales, en el marco global de una política de reconversión del aparato productivo.

Por otro lado, el proceso debió estar acompañado por estrategias de detección, no sólo de ventajas comparativas, que son las que naturalmente ofrecen los territorios, sino de ventajas competitivas, generadas a partir de una visión del desarrollo basada en el planeamiento, la experiencia y el manejo de los mercados, en particular del laboral.

Asimismo, era indispensable contar con un marco normativo adecuado a las necesidades de la reforma.

Sobre estos ejes se podrían haber encarado con ventaja los efectos en términos de desempleo y conflicto que traen consigo los procedimientos de reforma estructural.

A partir de esta breve introducción al tema y al contexto en el que se encontraba inmerso, y en función de los objetivos de investigación planteados en la introducción de esta tesis, se definirán: la metodología de abordaje, los niveles de análisis, variables e indicadores, para pasar luego al desarrollo mismo del tema de la tesis: ***la descripción exhaustiva de las características y acciones propias del "Ajuste protegido", dentro del estudio de caso de la reestructuración del Consejo Provincial de Salud Pública de la provincia de Río Negro, República Argentina, durante el año 1998.***

IV. EL AJUSTE PROTEGIDO: sus características

Describiremos las acciones de intervención inherentes a esta política que, partiendo de una visión global del organismo a reformar, su modelo de prestaciones y su cultura organizacional, aborda el tratamiento de los excedentes de personal, contemplando a la vez la reducción y mejor asignación de los recursos económicos y humanos.

IV. 1. Justificación de la política propuesta

Los procesos de reestructuración de organismos sobredimensionados y con formas de organización inadecuadas para atender nuevas funciones derivadas de una mayor demanda social se han producido, en la Argentina de la década de los 90, simultáneamente con la destrucción de puestos de trabajo en el sector privado, bajo la concepción de que la mejor forma de aumentar la competitividad de las empresas partía de la reducción a ultranza de los llamados "costos laborales".

El incremento de los indicadores de desocupación del país en su conjunto alertó sobre la necesidad de afrontar los procesos de ajuste y reducción de personal del sector público con los menores costos sociales en términos de incremento del desempleo y, por ende, de conflictos o resistencia por parte de los trabajadores. Algunos pocos gobiernos provinciales procuraron instalar **mecanismos de externalización de servicios** que trasladarían a manos de los trabajadores, en forma de emprendimientos económicos, servicios onerosos para los organismos.

Para llevar a cabo estos objetivos era necesario transformar a un trabajador del sector público en un nuevo emprendedor, y a un servicio en una unidad de excelencia en la prestación y en los costos institucionales.

IV. 2. Acciones

- Identificar las áreas centrales y periféricas de un organismo
- Seleccionar las áreas a externalizar

- Identificar los colectivos de trabajadores externalizados que se desempeñarán en la misma actividad en la que actuaban, y de los que se dedicarán al desarrollo de proyectos autónomos.
- Asistir y capacitar a los nuevos empresarios en temas relacionados con estrategias de mercado, tales como: capacidad de gestión, organización y administración, capacidad de negociación, regulaciones administrativas o jurídicas adecuadas, etc.
- Desarrollar mecanismos de detección de ventajas comparativas y creación de ventajas competitivas basadas en la observación de los mercados;
- Buscar un camino racional para utilizar los saberes de los trabajadores insertos en un esquema de reconversión y ofrecerles una alternativa de desarrollo personal y social.
- Mantener el marco de contención institucional de los microemprendedores en sus respectivas asociaciones gremiales, conservando las prestaciones de su obra social para lo que es necesario lograr el consenso del sector sindical.
- Desarrollar acciones vinculadas a la recopilación, evaluación y clasificación de proyectos factibles de ser instrumentados por microempresarios, a partir de la creación de un Banco de Ideas de Proyecto que puedan ser ofrecidos a los emprendedores.
- Facilitar e impulsar formas de financiamiento aptas para el fortalecimiento de los nuevos emprendimientos
- Describir el resultado de la aplicación de las herramientas creadas al efecto, en particular la Unidad de Reconversión Laboral (UNREL) y sus actividades específicas, de especial significación en el proceso de ajuste del personal y orientación y apoyo específico para la creación de empresas de externalización
- Examinar los instrumentos financieros, de asesoramiento, asistencia técnica, capacitación, etc. necesarios para el desarrollo efectivo y eficiente de emprendimientos productivos y de servicios que serán aplicados a través de la UNREL.

IV. 3. Características

La metodología del Ajuste Protegido se basa en el diseño de un **plan estratégico de empleo y reorganización institucional** que parte de la definición de un "núcleo tecnológico central", esto es, la identificación del universo de agentes y las acciones que realizan - más allá de la estructura formal- que permanecerán en el organismo elegido para la experiencia.

El segundo universo a detectar es el del personal excedente, cuya posibilidad de reinserción laboral a través de la metodología de ajuste protegido produzca expectativas ciertas de éxito. Se contemplan a la vez otras formas de desvinculación, como la **jubilación anticipada y el retiro voluntario**, las que tendrán otras compensaciones indemnizatorias.

A partir de allí, se definen acciones que posibiliten la externalización de servicios periféricos hacia emprendimientos de interés público, algunos prestados en la actualidad y otros no prestados hoy por el organismo así como la capacitación y asistencia técnica para ideas de negocio por la vía del autoempleo vinculadas o no al sector de origen de los trabajadores.

Se prevé la creación de un mecanismo **de asistencia en la localización de nichos de mercado** y estrategias de gestión más convenientes, para contribuir a limitar la incidencia de las dificultades comunes a los pequeños emprendimientos: carencia de capacidad de gestión, organización y administración, baja capacidad de negociación, regulaciones administrativas o jurídicas no adecuadas. Para atender esta problemática, se desarrollan mecanismos de detección de ventajas comparativas y creación de ventajas competitivas basadas en la observación de los mercados. El programa que se presenta pretende buscar un camino racional para utilizar los saberes de los trabajadores insertos en un esquema de reconversión y ofrecerles una alternativa de desarrollo personal y social.

Otras acciones a encarar son: **la redefinición del área de gestión de RRHH** de la institución y el diseño de las unidades administrativas de inscripción y selección de personal y de **las unidades técnicas de apoyo a la externalización y autoempleo**.

Por último, el programa crea una **estructura de seguimiento, evaluación y control** que asegura la coherencia de los resultados con los objetivos.

Para el diseño de una política de esta naturaleza, es necesario observar la existencia de ciertas "capacidades" o actitudes favorables al desarrollo de la misma, tanto por parte del Estado como de los principales actores involucrados, a través del estudio exhaustivo de la organización y desempeño del área en que se aplicará la política de terciarización.

Es indispensable que el servicio a prestar a partir de la externalización de diferentes áreas sea superior, en costo y calidad, al anteriormente prestado por el Estado. El mismo deberá estar sujeto a las normas de control de calidad que el servicio requiera y que se especifiquen en la contratación de los mismos.

Se debe procurar, por otra parte, que estas personas puedan mantener su marco de contención institucional en sus respectivas asociaciones gremiales por ejemplo, conservando la afiliación a su obra social.

Es fundamental desarrollar acciones vinculadas a la recopilación, evaluación y clasificación de proyectos factibles de ser instrumentados por microempresarios, creando un **Banco de Ideas de Proyecto** que puedan ser ofrecidos a los emprendedores.

La garantía de éxito de esta propuesta es el **acompañamiento de los emprendimientos** en forma de **capacitación en gestión empresarial y calidad en la prestación de los servicios, de competitividad y abordaje de mercado** como así también de un período de **asistencia técnica para la formulación de los proyectos, el análisis de su viabilidad económica, la formación de las empresas y el cumplimiento de las normativas**

laborales, hasta tanto se desarrollen de manera autónoma de estos mecanismos de apoyo externo.

Para ello es necesario crear un elemento ordenador que simplifique la organización, puesta en marcha y operación de estas inversiones a través de la estandarización de procedimientos. Esta es la **Unidad de Reversión Laboral (UNREL)**.

Desde lo económico-financiero, las empresas conformadas a partir de la aplicación de esta metodología debieran contar con la posibilidad de acceder a insumos negociados en las bases de adjudicación que compense la escasez inicial de capital de trabajo. Una particularidad propia de las pequeñas y microempresas es la dificultad de acceder al crédito formal debiendo conseguir sus financiamientos a través de la compra con tarjetas de crédito, plazos de pago e incluso préstamos usurarios que encarecen el costo financiero de la gestión de empresa.

Existe la posibilidad de incorporarse a sistemas de garantías solidarias propuestos por el mismo Estado, o acceder a líneas específicas de financiamiento en programas de origen nacional o internacional. Ello hace necesaria la consolidación del gerenciamiento y operación de la empresa, así como la formalidad en su organización y el registro de sus trabajadores, de tal manera de asegurar un manejo adecuado del financiamiento obtenido.

El programa de Ajuste Protegido prevé la creación de un Fondo Fiduciario o **Ente de Gestión Intermedia (EGI)** que, a través del otorgamiento de créditos y subsidios, contribuya a la expansión de diversas microempresas de orientaciones productivas similares o complementarias.

Es necesario establecer plazos máximos de ingreso a la formalidad basado en el cumplimiento de deberes tributarios y legales, de organización y registración de los trabajadores, requisito sin el cual no podrán ser admitidos como proveedores del Estado.

IV. 3. 1 Factores que potencian las acciones del programa

La viabilidad de un programa como el presente se fortalece al contar este tipo particular de emprendimiento con reaseguros que normalmente no se dan en otras micro o pequeñas unidades económicas en la etapa de puesta en marcha. Entre estas ventajas, que actúan desde el inicio de los nuevos emprendimientos, pueden destacarse:

- Los requerimientos de capacitación para la operación de los mismos se cumplen, pues el personal proviene del mismo sector e inclusive de la misma actividad que se externalice.
- La composición de dicho colectivo laboral es homogénea por haber sido seleccionado con claros parámetros de responsabilidad, capacidad y vocación emprendedora.
- Desde lo económico, pueden contar con un mercado cautivo durante un cierto período: el mismo Estado provincial.

- EL financiamiento se produce a través de la inversión de fondos indemnizatorios y eventuales transferencias realizadas por el Estado en concepto de alquiler, cesión o comodato de instalaciones y/o bienes de capital en condiciones ventajosas.

IV.3.2 Acciones a desarrollar en relación con la estructura del organismo

Como producto colateral del análisis de la estructura orgánico -funcional de la institución a la que se aspira reformular y el relevamiento de sus funciones y características del personal, se genera el rediseño del **área responsable de la gestión de los recursos humanos**, como también las actividades de capacitación y recalificación que ésta debiera encarar para optimizar la performance del organismo.

Esto supone el desarrollo de actividades de inducción y concientización para el conjunto del personal, a partir de la aplicación de una metodología de Taller de Visión Compartida y definición en común de la misión fundamental de la institución.

IV.4 Acciones del programa de Externalización

Estas acciones se corresponden con los Objetivos Específicos del Programa enunciados en el Marco Teórico del presente trabajo:

1) Analizar las funciones actuales del organismo de salud, en particular su estructura orgánico funcional. Implica las siguientes actividades:

- Analizar el marco normativo de la Reforma del Estado Provincial y del Sistema de Salud.
- Releva misiones y funciones de las distintas áreas del organismo y su adecuación con las nuevas responsabilidades del mismo.
- Analizar el organigrama de distribución de funciones dentro de la institución, estableciendo los flujos de circulación de la información y los de transmisión de las decisiones.
- Analizar los insumos intermedios tales como la propuesta de reestructuración del organismo, y sus áreas centrales y a externalizar, las metodologías de reestructuración y el marco legal en que ella se desarrolla, y los convenios emergentes que posibilitan el éxito tanto de la reconversión organizacional, como de desvinculación de personal resultante.
- Realizar un diagnóstico exhaustivo de las áreas del organismo.
- Realizar entrevistas en profundidad a los actores involucrados en el sistema de salud y su reforma: otros organismos provinciales y nacionales, organizaciones sindicales, trabajadores, para conocer su actitud y opiniones en relación con el proceso de reforma.
- Realizar entrevistas en profundidad a funcionarios del organismo para identificar las principales actividades que desempeña el mismo (definición de políticas, regulación de las acciones, control y auditoría, etc.).

- Desarrollar Talleres de Sensibilización y de Visión Compartida
- Definir el núcleo estratégico de prestaciones y de servicios periféricos externalizables.

2) Identificar los componentes del programa de recalificación para el personal que permanece en servicio. Implica las siguientes actividades:

- Estudiar la actual planta de cargos, el nivel general de capacitación requerido para cada puesto de trabajo y el grado de capacitación de sus actuales ocupantes.
- Elaborar y proponer una política de gestión, desarrollo y capacitación de los recursos humanos que permanezcan en el Estado.
- Analizar en particular el área responsable de la gestión de los Recursos Humanos, y proponer un diseño de las nuevas actividades que deberá desarrollar en el proceso de reconversión del organismo.

3) Diseñar la Unidad de Reconversión Laboral (UNREL)

Esta Unidad constituye el centro del programa de reinserción laboral. La UNREL es un ente que presta un conjunto de servicios de administración, asistencia técnica y capacitación cuya misión es asistir a los trabajadores que se desvinculen del Estado, a través de la definición de acciones de orientación y asesoramiento permanente en todo el proceso de autoempleo.

Deberá basarse en un mecanismo de observación permanente de las condiciones del mercado laboral y sus variaciones, con el sentido de orientar las ideas de proyecto más aptas para cada región de la provincia, asegurando de este modo su sustentabilidad.

Se debe estudiar la forma de traslado de los activos básicos para la prestación de los servicios a los emprendedores a través, por ejemplo, de sistemas de leasing o comodato, como así también una modalidad de contratación por un período a convenir, para garantizarles un cliente cautivo, el organismo de origen, en el período de adquisición de competitividad en el mercado.

Es necesario diseñar los sistemas regulatorios de las prestaciones a externalizar, así como los aspectos legales de contratación, traslados de activos, sanciones en caso de incumplimiento, etc.

4) Diseñar el Ente de Gestión Intermedia (EGI)

El EGI es la herramienta financiera capaz de ejecutar las acciones que contribuyan a preservar los recursos que significan sus indemnizaciones o el producto de sus retiros voluntarios. Se piensa, como esquema de organización más apto, la de Fondo Fiduciario.

El EGI tiene a su cargo las siguientes tareas:

- Gestión del financiamiento
 - Detección de la fuente
 - Formulación de la solicitud de crédito
 - Presentación institucional
- Formación complementaria
- Orientación y asistencia técnica

El sostén financiero del EGI y las microempresas de reinserción laboral puede basarse en los aportes de indemnizaciones y retiros voluntarios o las capitalizaciones de las prestaciones por desempleo y tienen un importante complemento en los contratos de servicios o aprovisionamiento que puedan articularse con los organismos del Estado Provincial por un determinado tiempo.

En cuanto a la estructura orgánica, el EGI debe contar con un órgano directivo y unidades técnicas, administrativas y operacionales diseñadas para orientar, ejecutar, administrar, supervisar y evaluar los aspectos económicos-financieros.

Es posible pensar que el organismo sindical representativo del sector de origen de los emprendedores participe de la gestión del EGI a través de la inclusión de algunos representantes en su directorio o a nivel de un cuerpo consultivo ad-hoc que, provisto de los medios necesarios, intermedie en la gestión y garantías para el financiamiento de las empresas

5) Organizar un Banco de Proyectos, productivos y de servicios

Los mismos podrán ser desarrollados en vinculación con el mismo CPSP, como prestadores de otras áreas públicas, en servicios externalizados o creados para atender nuevas necesidades de la población beneficiaria, o plenamente autónomos.

IV.5 Resultados esperados

Económicos: Disminución del gasto a través de la reducción de la estructura de personal.

Sociales: Reinserción de los agentes considerados excedentes en el sector formal de la economía. Recalificación y capacitación para la competitividad. Humanización del proceso de ajuste.

Políticos: Evidenciar la voluntad gubernamental de iniciar un proceso de ajuste a través de vías no traumáticas, de bajo costo social y sin incremento del desempleo.

Institucionales: Logro de un nuevo diseño organizacional con acento en la calidad y la garantía de las prestaciones.

IV.6 Diagrama de Acciones del Plan Estratégico.

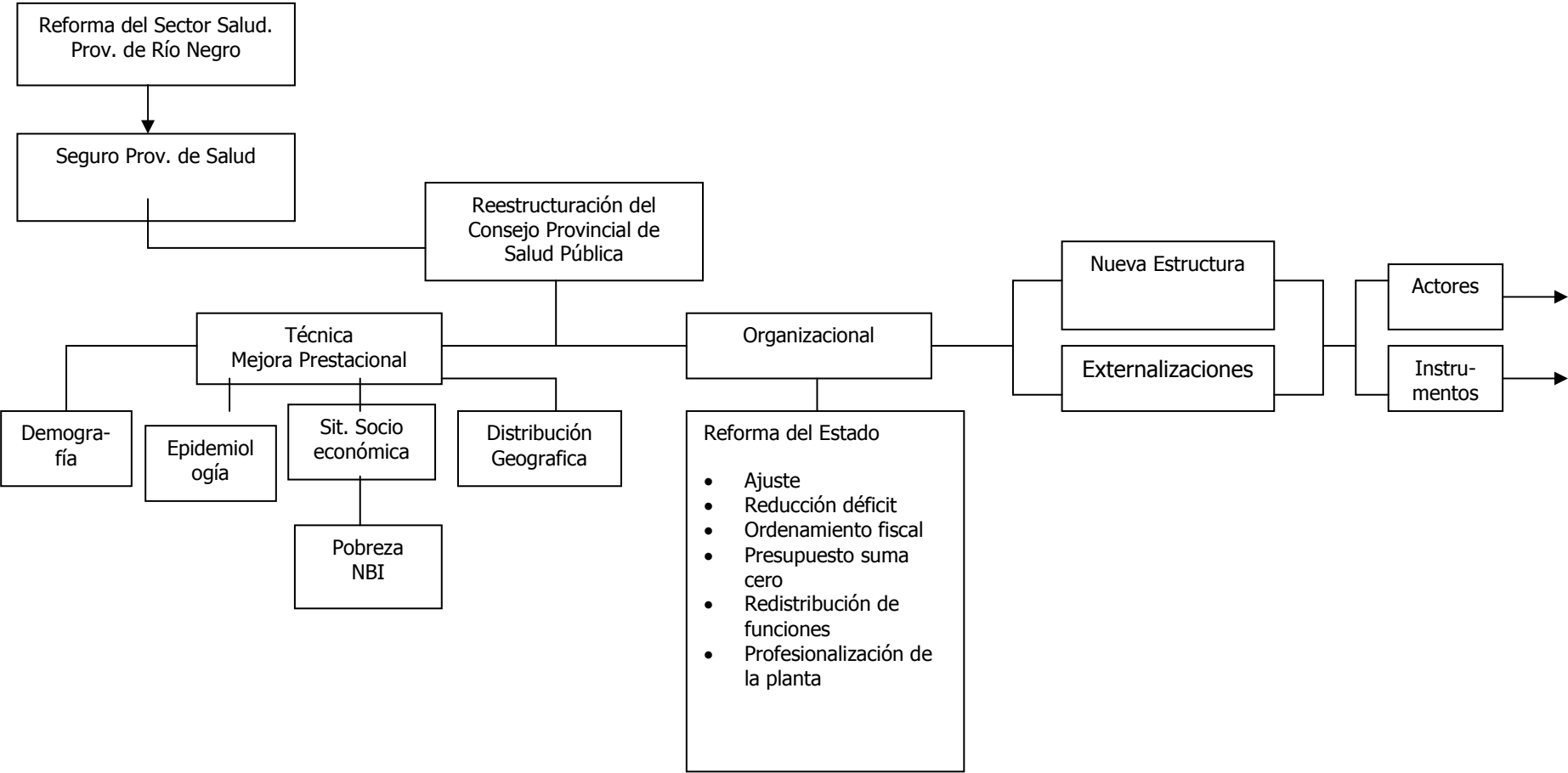
Utilizando la Guía para la formulación de opciones de políticas elaborada por Mario Virgolini y Claudia Madies en el marco bibliográfico provisto durante el cursado de la Maestría en Sistemas de Salud y Seguridad Social comparados (1999), elaboramos el diagrama que obra a pág. 50 a 52 del presente trabajo de tesis, con el sentido de desplegar visualmente el conjunto de factores necesarios tanto para el diseño adecuado de la política elegida en función del problema detectado, como para su ejecución y posterior seguimiento y evaluación de su eficacia.

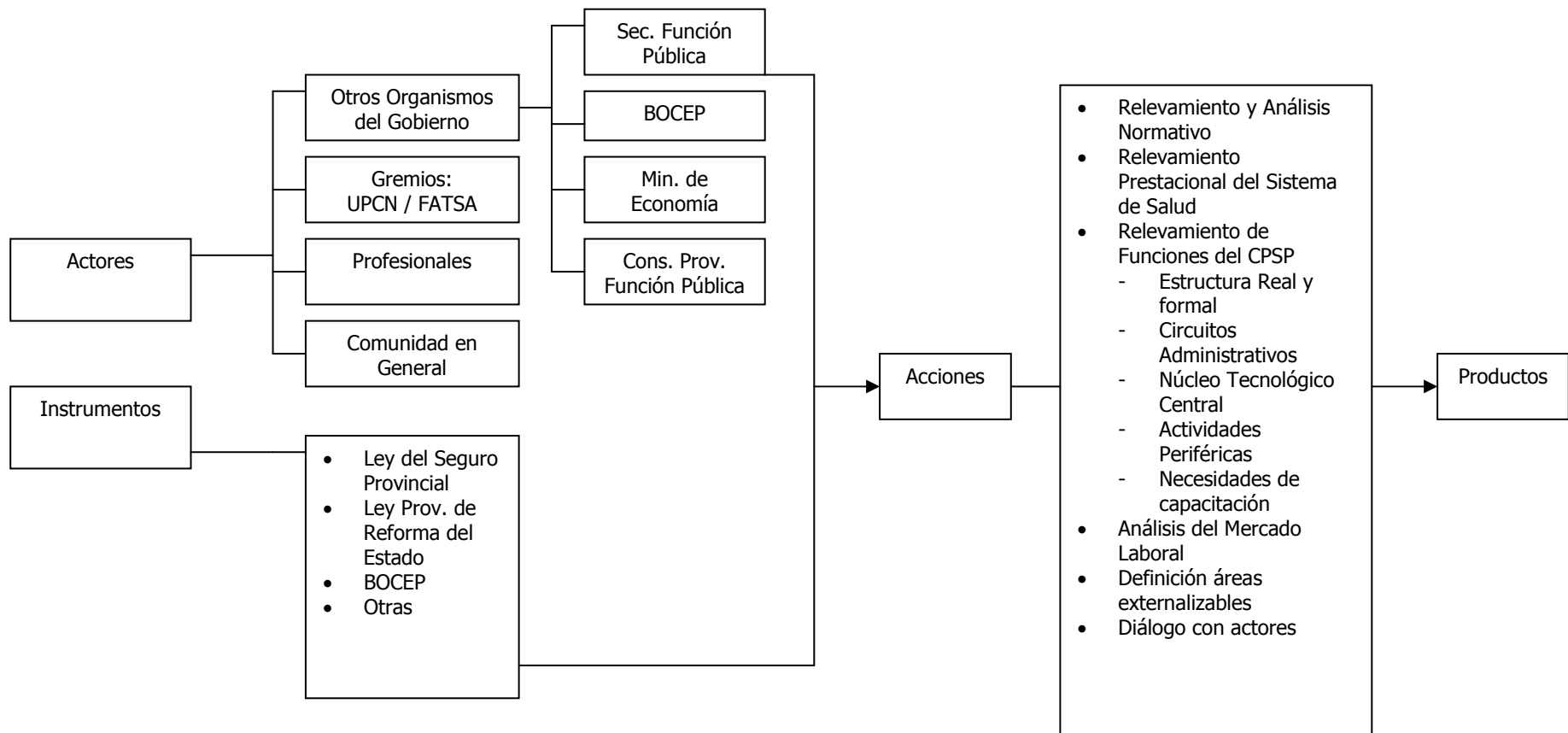
A través del mismo es posible visualizar el conjunto de factores internos y externos que intervienen: en primer lugar, la existencia o no de marcos normativos que posibiliten el desarrollo de la política, las condiciones institucionales, el momento político que enmarca el proceso, la identificación de los actores comprometidos en el mismo, el interés que para ellos revisten las acciones delineadas, su posicionamiento y aporte a las mismas, las diversas formas de complementación y alianzas que adoptan tanto para favorecer como para obstaculizar la aplicación de la misma.

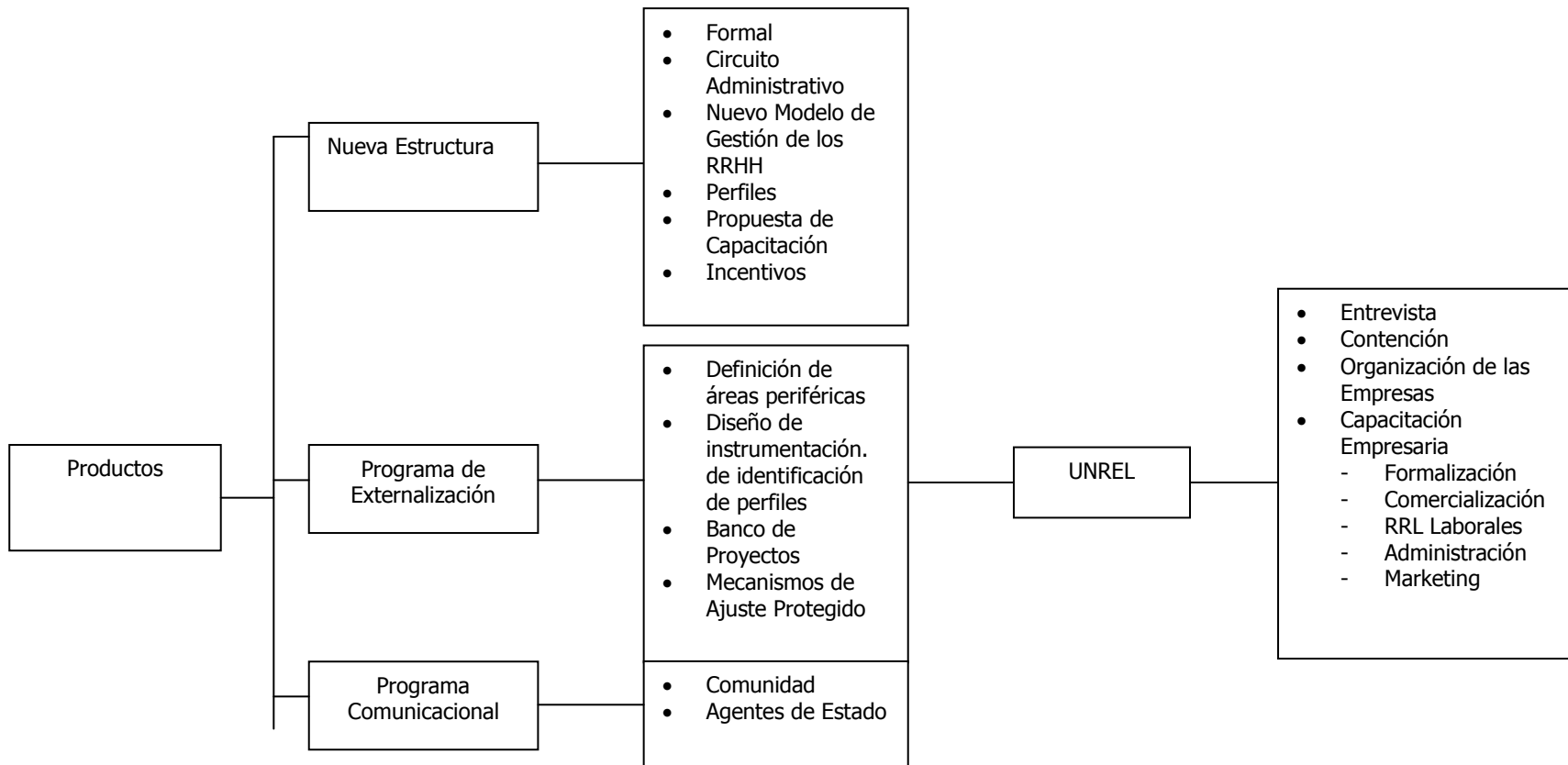
Se considera asimismo la incidencia de políticas accesorias al programa, que coadyuven a su cumplimiento, factores presupuestarios, los instrumentos y acciones propias de la política y los productos intermedios y finales de su aplicación.

La elaboración de dicho diagrama es producto de las acciones preparatorias al diseño final y puesta en marcha de la política, a través de entrevistas, análisis de datos primarios y secundarios, talleres FODA, entre otras, y facilita las evaluaciones intermedias y final del programa.

Diagrama de Acciones del Plan Estratégico.







V: Estudio de caso: La reestructuración del Consejo Provincial de Salud Pública de la provincia de Río Negro

V.1. Consideraciones generales

En el presente capítulo se desarrollará el caso seleccionado: la experiencia de aplicación de la metodología de Ajuste Protegido, la que comenzó a ser realizada en la provincia de Río Negro, República Argentina, entre julio y octubre de 1998, a través de una consultoría efectuada en el marco del Proyecto de Reversión y Modernización del Sistema Provincial de Salud provincial financiado por el BIRF- PRESSAL, a demanda de la provincia.

Esta experiencia, si bien no se ejecutó por completo, procuró sentar bases exitosas que permitieran obtener logros en la disminución de las dotaciones de personal y reducción de los gastos y a la vez, generar mejores condiciones para el desarrollo de nuevos modelos prestacionales y sus correspondientes procesos de reversión de personal.

Según lo expresan Pedro Brito y otros (1996): "Una mirada al contexto de los cambios indicados muestra que las reformas sectoriales, los cambios sustantivos que ocurren en los sistemas de servicios de salud, están afectando de manera importante, en algunos casos preocupante, el trabajo del personal en los servicios - los contenidos, las condiciones y las relaciones que lo configuran".

"Para analizar el impacto de esos cambios sectoriales sobre los trabajadores y su trabajo, se debe tener como referencia un marco mucho más amplio que los límites institucionales del sector salud. Cobra una gran importancia reparar en los efectos que sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en el sector, impulsan las reformas estatales y sus correspondientes cambios en la administración pública. Tiene que ver tanto con el downsizing que se realizó en algunos ámbitos, como con los cambios normativos que abren paso, entre otras posibilidades, a inéditos modos flexibles de empleo público".

Las autoridades provinciales ya habían realizado algunos intentos de reducción de plantales sobre la base de la utilización de un instrumento creado por el Ministerio del Interior de la Nación (a través de los decretos nº 676 y 678/93 al que se fueron asociando las provincias argentinas) , que procuraba atender financieramente a pequeños emprendimientos de carácter asociativo abordados por trabajadores retirados del sector público, a través de un Bono de Creación de Empleo (BOCEP).

Sus considerandos , una verdadera toma de decisión de política pública, señalaban:

...Que constituye un problema común a los Estados Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el sobredimensionamiento de la planta de personal ocupado, convirtiendo en muchos casos al empleo público en subsidio encubierto a la desocupación.

... Que el citado es uno de los factores determinantes de la ineficiencia de los Estados, la que hay que atacar con medidas que tiendan a una drástica reducción de su incidencia, instrumentando para ello programas de incentivos a la creación de puestos de trabajo en el sector privado y al retiro voluntario de agentes del Estado.

... Que tales programas no deben transformarse en generadores de un cuentapropismo excesivo, con sus secuelas de inversiones fallidas y desaliento personal, con el posterior incremento de la pobreza y de migraciones hacia otros centros de mayor desarrollo relativo.

... Que atento a lo expresado en el párrafo precedente, se hace necesario crear un instrumento y mecanismos que alienten la creación de empleos por parte de las empresas privadas, dando prioridad a la absorción de agentes que se retiren voluntariamente de los cuadros del Sector Público Provincial y Municipal.

... Que, asimismo, la crítica situación financiera por la que atraviesan la mayoría de los Estados Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, torna imposible la disponibilidad de recursos para orientarlos al pago de indemnizaciones o compensaciones pecuniarias por retiro voluntarios.

...Que, por las razones apuntadas, se estima conveniente la emisión, por parte del Estado Nacional, de un título que se denominará BONO PARA LA CREACION DE EMPLEO EN LOS SECTORES PRIVADOS PROVINCIALES, para ser utilizado en la compensación por retiro voluntario de los agentes que opten por este régimen, compensación que se calculará en función de la antigüedad y la remuneración que registre el agente al momento de acogerse al régimen, con lo que queda resguardado el derecho del trabajador a su compensación pecuniaria.

....Que, por otra parte, y a modo de incentivo a las empresas del sector privado que absorban ex-agentes públicos comprendidos en el presente, se otorgará a las mismas créditos a largo plazo y en condiciones ventajosas, por montos que se determinarán en función de sus compensaciones en bonos y de la cantidad de mano de obra ocupada.

...Que, con ello, se cumple el doble objetivo de sanear las finanzas provinciales y establecer un mecanismo de dinamización económica al facilitar el acceso al crédito a empresas privadas que incorporen mano de obra

Los titulares de BOCEP podrán descontar sus Bonos en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA únicamente en el caso de que constituyan empresas conformando o no con otros trabajadores cooperativas de trabajo o alguna forma de sociedad comercial, para llevar adelante emprendimientos que sean evaluados como económicamente viables por el procedimiento y el organismo que se acuerden con cada Provincia y aprobados por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Pudo detectarse que se generaron iniciativas de este carácter asociativo en los siguientes grupos de trabajadores, algunos registrados en Viedma y otros en Choele-Choel.

- 150 porteros de escuelas y hospitales (Viedma).
- 20 empleados del Boletín Oficial (Viedma).
- 7 Choferes de Ambulancia (Choele – Choel y Viedma). En las dos zonas se confirmó la existencia de áreas de atención de emergencias.
- 13 trabajadores de servicios generales (mantenimiento, limpieza, cocina, hornos patógenos, hotelería) (Choele - Choel).
- Cooperativa de Limpieza Municipal (Viedma).
- Servicio de Piscicultura (Viedma).

De estas iniciativas, una -el Servicio de Cocina del Hospital Área Programa Dr. Arístides Zatti en Viedma-, fue concesionada el 29 de septiembre de 1998 por el CPSP a un grupo de 19 trabajadores que conformaron la sociedad anónima MUSEVAN, actuando la Seccional Río Negro de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) como garante del cumplimiento del contrato. En el mismo, el concesionario se comprometía a prestar los servicios de cocina para el Hospital, efectuando la contratación del personal necesario bajo contratos de trabajo formales, quedando exceptuado el concedente de cualquier tipo de vinculación con dichos trabajadores.

A su vez, el concedente obligaba a realizar un adelanto de \$10.000 (pesos diez mil) a ser descontado en 10 (diez) cuotas iguales y consecutivas de la facturación mensual que el concesionario presentara, transfiriéndole la dotación de equipamiento y herramientas de la cocina al momento del contrato. El control de calidad lo realizaría la Dirección del Hospital Área Programa Viedma. El contrato podría ser rescindido a causa de una deficiente prestación del servicio.

MUSEVAN S.A. tomó también a su cargo el Servicio de Mantenimiento, Lavadero, Cocina y Horno Patológico del Hospital de Río Colorado, y Servicio de Limpieza, Mantenimiento, Lavadero, Cocina y Horno Patológico del Hospital de Choele Choel.

En segundo lugar, cabe resaltar otras experiencias de organización empresaria como: Patagonia Gráfica SA: Servicio de Imprenta del Boletín Oficial del Poder Ejecutivo, que cuenta con 19 , agentes, todos ex-empleados públicos.

SAERSA SA: Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Establecimientos Escolares de la Localidad de Viedma. 135 agentes, todos ex-empleados públicos. (Ver en Anexo: "Programa de tercerización de los servicios generales de las escuelas de Viedma". Este informe, sintetiza el procedimiento seguido en la práctica para la conformación de emprendimientos productivos por parte de los agentes en proceso de desvinculación).

Las dos primeras experiencias atienden la demanda del Estado y participan en el sector privado con su oferta de servicios. Todas estas empresas continúan prestando servicios, al momento de escritura de esta tesis.

V.2 METODOLOGÍA: ACERCAMIENTO AL OBJETO DE ESTUDIO

En función del objetivo propuesto se ha planteado un diseño metodológico cualitativo, basado en un estudio de caso, con el fin de conectar conductas y representaciones particulares con procesos sociales de carácter general (Jelin, Llovet y Ramos, 1986). El abordaje metodológico que se corresponde con un estudio de este tipo se sitúa al interior del paradigma cualitativo de investigación que, si bien no posibilita realizar inferencias cuantitativas, es útil para explorar las dimensiones y los comportamientos involucrados en realidades sociales complejas y/o poco conocidas, permitiendo la formulación de hipótesis explicativas acerca de su génesis y desarrollo.

En la descripción y formulación de la metodología de externalización se han utilizado diversas técnicas de recolección de datos. En primer lugar, es importante señalar que previo a la ejecución de la metodología, se había elaborado una definición del problema que sería objeto de la intervención, así como una evaluación general del análisis de la estructura del empleo público en el sector salud de la provincia. En función de estos diagnósticos, el Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) aprobó el plan de externalización. Sobre este análisis general se realizó la propuesta, estableciéndose a posteriori un acuerdo sobre las acciones a desarrollar.

La misma contempla una reestructuración del Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) de Río Negro, a los fines de modificar la estructura del organismo para asegurar una adaptación eficiente del mismo al nuevo contexto: esto pudo efectuarse pues ya se contaba con una descripción de la situación socioeconómica y del mercado laboral de la provincia, datos indispensables para enmarcar la factibilidad de la tercerización y de la creación de nuevas empresas protegidas por el sistema a describir.

También se formuló un esquema de Acciones del Plan Estratégico con los lineamientos básicos de la adhesión de la provincia al Programa de Reforma del Sector Salud (PRESSAL), dado que en el mismo se define el marco de políticas, objetivos y metas a obtener, así como dos informes de la provincia acerca de los avances obtenidos en el proceso de tercerización iniciado en 1998.

Para la obtención de la referencia empírica que permitiera efectuar el análisis necesario para el alcance de los objetivos propuestos, se realizaron entrevistas de tipo cualitativo, semi-estructuradas. Los informantes de las mismas fueron seleccionados de acuerdo a criterios directamente relacionados con los objetivos formulados.

En este sentido, para considerar las condiciones generales en relación con la posibilidad de convergencias con otras políticas y herramientas, fue necesario analizar las percepciones de aquellos actores que tenían experiencia en la gestión, a la vez que conocían el marco normativo y

fundamentalmente que ocupaban cargos de decisión. A partir de sus argumentaciones y explicaciones fue posible interpretar el marco de sentido de las diferentes decisiones que tomaban y la relación de las mismas con la viabilidad de la implementación de la metodología de Ajuste Protegido propuesta.

V.3 Principales datos obtenidos en el campo

En trabajo de campo se realizaron entrevistas informales y algunas más pautadas. Por otra parte, resultaron un insumo fundamental las observaciones sistemáticas que se realizaron en diferentes momentos del proceso de investigación.

De este modo, para abordar el estudio de caso en cuestión, se partió de una observación de las actitudes de los principales actores involucrados en las decisiones, es decir aquéllos que hubieran tenido un peso decisivo en el proceso de reestructuración iniciado. En el caso de Río Negro, ellos integraban los Consejos Provinciales de la Función Pública y de Salud Pública, que tenían funciones de elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas: en estos Consejos Provinciales estaban representados tanto el gobierno, a través de diferentes áreas incluido el propio gobernador de la provincia, como el gremio mayoritario en el sector, en este caso, la Unión del Personal Civil de la Nación, en un ejercicio participativo poco frecuente en la Argentina de 1998.

Los mismos siguen vigentes en la actualidad.

Además de los responsables jerárquicos del CPSP, quienes fueron entrevistados en su totalidad, se realizaron entrevistas a miembros del Ejecutivo provincial, como el Secretario de Acción Social, de quien dependía el Consejo; el titular de la Secretaría de la Función Pública; los encargados de la operatoria del BOCEP y responsables del ProCreSe, Programa Provincial de Creación de Empleo dependiente del Ministerio de Economía, con intervención de la Secretaría de Acción Social y Subsecretaría de Trabajo; además de miembros del Consejo Directivo de UPCN de la provincia, directamente involucrados en el proceso. Al comienzo del desarrollo de la metodología, se realizaron entrevistas al Presidente del CPSP, al Secretario Ejecutivo de Salud Pública y a dos directivos de la Dirección de Estadística Provincial.

Las entrevistas se basaron en pautas, que establecieron una guía de los temas a tratar, sin cerrar los canales de conversación con preguntas estructuradas o de respuestas dicotómicas.

En este sentido, se obtuvo información sobre los siguientes temas:

- Asistencia financiera para del proceso de desvinculación de los trabajadores
- Utilización del programa BOCEP- (Bono de Creación de Empleo)
- Asistencia técnica a los nuevos emprendimientos
- Validez y utilidad del procedimiento de ajuste protegido

- Indagación acerca de la existencia de otras experiencias, producto de la aplicación de la metodología de externalización.
- Utilización de procedimientos de relevamiento de datos, con el fin de establecer las capacidades productivas de los territorios que posibiliten un futuro desarrollo de empleo productivo.

Los objetivos específicos señalados al inicio de esta tesis, enmarcados en el objetivo más general de la adecuación de la metodología de externalización a las necesidades de la reforma de la provincia, fueron alcanzados a partir de dichas entrevistas así como de la información relevada en la interacción frecuente con los funcionarios, junto con diversas técnicas de tratamiento de los datos:

Objetivo I) Caracterizar las acciones imprescindibles, previas a la aplicación de un procedimiento de externalización, que fueron consensuadas con los actores claves en la toma de decisiones. Este objetivo comprende la descripción de las funciones del organismo sujeto de la reforma, a partir del estudio de su estructura orgánica funcional y de entrevistas a informantes clave.

El cumplimiento de este objetivo posibilitó formular el plan estratégico definitivo de fortalecimiento institucional y reorganización del CPSP para lo que fue central la información suministrada por funcionarios integrantes de los Consejos Provinciales de la Función Pública y de Salud Pública, con cargos en funciones de elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

También se realizó un diagnóstico organizacional que permitiese definir e identificar los núcleos operativos, con el objetivo de poder caracterizar aquellas funciones inseparables a la estructura del Consejo (que debían continuar bajo su órbita), de aquellas funciones que podían definirse como periféricas. Se consideraron aquí, las siguientes acciones:

- Realización de diagnóstico a través de un análisis FODA²¹: El mismo permitió captar e interpretar información sobre fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el funcionamiento, cultura de trabajo y estructura de mando del organismo estatal analizado.
- Taller de visión compartida: de donde se extrajeron opiniones, expectativas, experiencias de diferentes responsable de áreas, dentro de la estructura de salud de la provincia. Esto aportó elementos para el rediseño de un renovado Consejo Provincial de Salud Pública, con mayor eficiencia en sus prestaciones y una mejor utilización de sus recursos.

²¹ El análisis FODA es una herramienta que nos permite realizar el análisis de la situación en que nos encontramos. El análisis **FODA** (**F**ortalezas, **O**portunidades, **D**ebilidades y **A**menazas), toma en cuenta los factores económicos, políticos, sociales y culturales que influyen (de manera positiva o negativa) en la organización analizada al momento de tomar decisiones de política institucional. De estos cuatro aspectos, tanto Fortalezas como Debilidades refieren a factores internos, en cambio, las Oportunidades y las Amenazas corresponden a factores externos que deben ser tenidos en cuenta para analizar el escenario sobre el cual se actúa.

Se realizó un análisis del CPSP a partir de una descripción de:

- La estructura organizativa (información del decreto 678/98)
- Estructura territorial del organismo
- Estructura jerárquica y funcional
- Recursos financieros
- Tecnología de la información
- Coordinación político- administrativa
- Análisis de la planta de personal (con el objeto de identificar a quienes permanecerían en la planta y a quienes serían sujeto de externalización)
- Análisis de la dirección de recursos humanos (como una instancia administrativa). Fue necesario caracterizar el funcionamiento de esta dirección con el objeto de prever que su accionar no obstaculizara la puesta en marcha de la metodología. Este punto incluyó:

i) El Análisis de las misiones y funciones formales y reales.

Se realizó a través de una revisión crítica del Organigrama y de la caracterización de las "Misiones y funciones": definición de las acciones que debe realizar cada uno de los organismos y de los sectores que lo conforman.

ii) Análisis del programa de gestión de recursos humanos vigente al momento de la observación.

A partir de la información relevada en estos aspectos, se formuló un conjunto de líneas de acción destinadas a una mejora del organismo a través de la optimización de su estructura de recursos humanos que garantizara el desarrollo eficiente de la política propuesta.

Además se realizó una observación de las otras áreas constitutivas de CPSP, bajo el propósito de identificar también en ellas las tareas sustantivas y las periféricas y, por lo tanto, externalizables:

Recursos para la Salud

- Administración – Finanzas – Patrimonio - Estados contables
- Recursos Humanos

Políticas para la Salud

- Programas y acciones de salud
- Coordinación de Hospitales – Centros
- Salud comunitaria – Desarrollo de Programas
- Programas específicos de Salud (de la Mujer, el niño y el adolescente) –(Programa PROMIN)

Fiscalización y Control Sanitario

- Control interno (administrativo – contable – legal) en Sede, Hospitales y Centros
- Fiscalización Sede – Hospitales – Centros
- Seguro Provincial de Salud – Agencia compradora de Seguro

Áreas de apoyo

- Estadística
- Informática
- Servicios en general

En una segunda etapa se realizaron entrevistas a informantes calificados, con el objetivo de captar sus percepciones acerca de las tareas de reconversión del CPSP. El objetivo de estas entrevistas, fue relevar información para determinar las diferencias entre la estructura formal e informal, con el sentido de facilitar los cambios inherentes a la propuesta.

Las entrevistas a los Directores de Zona se realizaron durante el Taller de Sensibilización y Comunicación que se llevó a cabo en conjunto con el Taller de Visión Compartida²². Una vez realizadas las entrevistas personalizadas al cuerpo gerencial y analizados sus contenidos principales, se abrió un espacio de reflexión y análisis en el organismo acerca de cómo mejorar la eficiencia organizacional por medio de la comunicación.

Objetivo II: Analizar las condiciones del entorno político, institucional, social y la posibilidad de convergencia con otras políticas, y herramientas de apoyo, ya sean de origen público o privado.

El abordaje metodológico necesario para abordar este objetivo, fue la utilización y elaboración de datos partir de fuentes secundarias: estadísticas y elaboraciones del CPSP, de la Dirección General de Estadísticas de la Provincia, normas, registros de los hospitales, documentación, Censos de 1980 y 1991, Censo Nacional Económico, información del INDEC, documentos del PRESSAL, elaboraciones propias de la información recolectada. También constituyó un componente central en la realización de este objetivo, el relevamiento y análisis de la normativa provincial, con acento en las regulaciones del sector salud.

Se realizaron análisis acerca de:

La estructura socio-económica de la provincia de Río Negro que incluyó el relevamiento de información secundaria sobre las siguientes dimensiones:

²² Para mayor desarrollo ver pág. 65 de esta tesis

- Estructura económica
- Estructura productiva
- Composición y estructura del mercado de trabajo local
- Estructura social (Caracterización de la población según diferentes variables demográficas)

También se analizaron un conjunto de dimensiones más específicas:

- Producto bruto geográfico
- Productividad de la provincia
- Indicadores de pobreza, indigencia y NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)
- Asistencia escolar

Dentro de los indicadores demográficos, se obtuvo información acerca de:

- Crecimiento poblacional
- Participación económica
- Sectores económicos

Para la caracterización específica del mercado laboral de la provincia:

- Estructura ocupacional: composición y tendencias

Además se realizó un relevamiento normativo, que implicó un análisis sobre la reforma del Estado en la provincia a través de:

1) Marco normativo provincial

- Situación normativa del empleo público
- Ley Nº 3052 de la Función Pública
- Régimen General de Empleo Público: Ley Nº1844
- Régimen General de Desvinculación Voluntaria

2) Aspectos normativos correspondientes al Sector Salud

- Ley Nº1904-Carrera Técnico Profesional Sanitaria
- Plan de Personal Consejo Provincial de Salud Pública según Leyes Nº 1844 y 1904
- Ley de Reformulación Administrativa para el Subsector Público de Salud de la Provincia de Río Negro

3) Programa de Reformas en el Sector Salud de la Provincia de Río Negro

- Descripción del sistema de salud provincial

4) Relevamiento de la dotación de recursos humanos: a partir de información cuantitativa proporcionada por las Estadísticas de Salud CPSP – año 1997.

Objetivo III: Adecuar el programa propuesto, considerando la información obtenida a través del cumplimiento del objetivo primero.

En función de la información captada a través del análisis de los documentos y de los datos obtenidos en las entrevistas, se formularon las principales acciones que se consideraron necesarias para la implementación de la externalización: luego, se diseñaron productos intermedios que aportarían al desarrollo y consolidación de la nueva organización:

- La formulación de un diagnóstico del mercado de trabajo local
- La nueva estructura del Consejo Provincial de Salud Pública
- Una nueva estructura del área de recursos humanos del CPSP, así como de las nuevas funciones que el mismo debía asumir para asistir a la ejecución del programa.

La realización de este objetivo presupuso la adecuación entre los objetivos particulares de la metodología de externalización, el diagnóstico construido y las acciones formuladas para la consecución de cada uno de ellos, además de la asignación de los recursos destinados a cada una .

Es importante tener en cuenta que, al inicio del trabajo de campo, se realizó también una entrevista al responsable de la Gerencia de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, quien manifestó que se estaba trabajando en un programa especial de capacitación para los trabajadores que se acogieran al retiro voluntario, para lo que se había realizado un estudio de las capacidades de cada territorio para desarrollar emprendimientos productivos con posibilidades de éxito.

De acuerdo con su relato, éstos eran:

Telares en la línea Sur – Coejecutores: Municipios (Ramos Mexía, Maguinchau, Valcheta)

Alto Valle: mantenimiento y empaque de frutas (trabajo para empresas)

Bariloche: jardinería, producción, arreglos florales, mantenimiento.

Viedma: Conservación de alimentos y fabricación de cajones de frutas (aserradero)

En este sentido, y en función de los datos arrojados por las entrevistas a diferentes funcionarios de la estructura estatal analizada, fue posible observar la existencia de una concepción compartida en torno a la necesidad del ajuste y reconversión de las plantillas de diversos organismos, en particular, salud y educación, por ser éstos sujeto especial de las reformas.

Sin embargo, los entrevistados expresaron disenso acerca de cómo operarlas. La Secretaría de la Función Pública se mostraba partidaria de un ajuste de personal basado en la caída vegetativa, o jubilaciones anticipadas, exclusivamente, para lo que había contratado la aplicación de un software de reorganización estructural. Esto contrastaba fuertemente con la decisión y compromisos asumidos por las autoridades del CPSP, y explica el hecho de que fuera el único organismo provincial en donde se realizaran acciones concretas de intervención activa en el redimensionamiento de la planta, factor que tendría una influencia negativa sobre la continuidad de las acciones del programa que podría haber tenido una extensión mayor a la lograda.

V.3. Desarrollo de los objetivos específicos

Tal como hemos señalado, se dio comienzo a la experiencia con el relevamiento de la situación socioeconómica y laboral de la provincia, del marco legal y normativo de la reforma del Estado y en particular del sector de la salud. También se realizó el análisis de la estructura ocupacional y mercado laboral de la provincia, como marco previo a la descripción del funcionamiento del Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) y a las actividades realizadas para el logro de su adecuación organizativa y funcional: esto incluye el redimensionamiento de su planta de personal, una nueva metodología para el área de RRHH, así como los procedimientos utilizados para generar una elaboración compartida de la misión del organismo por sus trabajadores de todos los niveles.

También es importante tener en cuenta que para cumplir el tercer objetivo planteado, junto con las entrevistas se realizó un Taller de Misión y Visión Compartida: participaron del mismo todos los directivos del CPSP central, además de los Jefes de los Hospitales.

Taller de Visión Compartida: Marco conceptual

Las organizaciones desarrollan sus vivencias en un mundo en permanente movimiento institucional, competitivo, bajo condiciones de creciente cambio del entorno inmediato y mediato, debiendo buscar alternativas para responder con acierto a estas exigencias, pensando y programando simultáneamente el futuro. Pero todas ellas también enfrentan el desafío y el conflicto de concretar eficientemente lo programado, en definitiva, de convertir las Ideas en Acciones. Generar compromisos dentro de la organización conduce a concebir la administración de

la misma en términos de creación, responsabilidad e iniciación de nuevos compromisos a su interior.

El Taller de Visión Compartida es una técnica que permite abarcar los aspectos clave de la estrategia organizacional de una institución y definirlos consensuadamente, de manera de agrupar con objetivos compartidos y trabajo en equipo a todos los miembros de la misma. Es una herramienta que ayuda a identificar, explicitar y fijar visión, misión, maniobras (acciones estratégicas), recursos (fortalezas/debilidades), condiciones ideales y valores fundamentales de la organización, de manera tal que se conviertan en su fuerza vital y faciliten una comunicación y un accionar claro y efectivo.

Objetivos generales

- Contribuir a reforzar actitudes de compromiso con la institución a través de la propuesta de actividades tendientes al logro de una visión compartida de la misión del organismo.
- Contribuir a delinear acciones que optimicen las tareas
- Generar una Guía de Procedimientos que incluya los nuevos mecanismos acordados.

Componentes

Los componentes claves pueden definirse como:

- **VISIÓN:** Permite concentrarse en la dirección de la organización para el largo plazo e indica dónde la organización desea estar en el futuro.
- **MISIÓN:** Provee una comprensión clara de los objetivos organizacionales y concentra los esfuerzos para lograrlos.
- **RECURSOS – Fortalezas:** Identifica lo que la organización posee para facilitar y apoyar la implementación de las maniobras.
- **RECURSOS – Barreras:** Identifica las debilidades que impiden a la organización alcanzar sus objetivos, pero también indica el camino para resolverlas y convertirlas en recursos facilitadores.
- **MANIOBRAS.** Definen lo que la organización necesita hacer -dentro de la organización misma y/o en el mercado al que pertenece o quiere pertenecer- para poder lograr la visión a largo plazo y los objetivos de mediano plazo.
- **CONDICIONES IDEALES.** Delimita e identifica las condiciones del entorno bajo las cuales la organización desea operar mientras implementa maniobras.
- **VALORES FUNDAMENTALES.** Son aquéllos en los que todos los integrantes de la organización coinciden, conformando así el soporte en el que se apoyan todas las acciones futuras.

A partir del punto siguiente se vuelcan los resultados de la aplicación de los pasos seguidos para el caso abordado, en particular el estudio de la estructura socioeconómica y el mercado laboral, con el objeto de lograr:

- La identificación de áreas del mercado laboral y sectores económicos o posibles nichos productivos con viabilidad económica para la creación de empresas de pequeña escala según regiones y ramas de la actividad.
- La reinserción laboral en el marco del autoempleo.
- La identificación de fuentes de información relacionadas con el desarrollo local y el mercado laboral que permitieran detectar las tendencias del mismo.

V. 3.1 Estructura socioeconómica de la provincia de Río Negro

V.3.1.1. Dimensiones del marco económico y laboral:

Se utilizaron indicadores de las variaciones en el Producto Bruto Interno y por rama, el cambio en la orientación productiva, las modificaciones en la relación económica y laboral entre el sector agrícola y el urbano, la movilidad geográfica y ocupacional, la estructura del mercado laboral por calificación, sexo y edad y, en particular, el nivel y calidad del empleo para así definir las causas de los cambios en la estructura productiva (variación en la composición orgánica y destino de capital, tercerización económica) y en la conformación del mercado de trabajo.

V.3.1.2 Dimensiones Socio-económicas

Producto Bruto Geográfico

El crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG) no supone de manera directa el incremento del empleo pues las variaciones en la productividad, determinadas entre otros factores por la inversión tecnológica, suelen actuar desfavorablemente sobre los puestos de trabajo, tendiendo al reemplazo de la mano de obra humana por la máquina. Esta comprobación hace necesario pensar en que, dado un proceso de modernización tecnológica inevitable en términos de competitividad, se deberán crear fuentes de empleos en otros nichos productivos, en muchos casos, como parte de una nueva cadena de valor dentro de una misma rama de actividad, o bien propiciar la creación de las mismas a través de modalidades de entorno como la que nos ocupa en el presente trabajo²³.

Hay que considerar la evolución del producto en relación a los sectores, discriminando entre los de ocupación de baja calificación y escaso valor agregado (sector agrícola y minero), los de mayor predominio de valor agregado y ocupación plena (industria y servicios modernos), los sectores en

²³ Sobre este particular, ver Patricio Bianchi (1997); Casaburi y Angelelli, (2001); Casanova (2003); Mertens (2001).

los que es posible que existan segmentos significativos que cumplan función de refugio en materia de empleo (comercio y servicios personales y sociales) y un sector urbano de comportamiento relativamente autónomo del resto (construcción).

El PBG de la provincia de Río Negro crece a partir de 1990 hasta alcanzar un nivel de casi 4.000 millones de pesos o dólares de 1998. Este crecimiento presenta dos etapas bien diferenciadas, una comprendida entre los años 1990 al 1994 y otra de meseta en la cual el producto se mantiene e incluso disminuye.

Esta meseta del PGB se ve explicada por el violento decrecimiento que experimenta el sector minero a partir del año 1994, con el cierre de la explotación de Hierros Patagónicos "HIPASAM" y su división siderúrgica en el Departamento de San Antonio y la disminución de los desembarcos pesqueros, que es compensada en parte por el incremento del sector primario.

El sector secundario experimenta una menor actividad especialmente en la generación y distribución de electricidad y en la construcción.

Las variaciones en la PEA y PBG, se explican a partir de la particular configuración y desarrollo económico provincial que presenta un sector agrícola con fuerte crecimiento hasta el año 1995 y una sostenida baja de la utilización de mano de obra debido a la tecnificación de los cultivos y faenas, a partir del cual se experimenta un efecto de meseta, coincidente con el proceso de despoblamiento rural o "urbanización" de su población y con la caída en la rentabilidad de la producción primaria, especialmente la del sector frutícola por la baja generalizada del valor de los "commodities"²⁴.

Esta situación puede experimentar un ligero repunte debido a incrementos en la demanda y en la calidad de la fruta de mesa de contraestación, a la introducción de innovaciones tecnológicas, nuevos cultivos bajo cubierta y, fundamentalmente, al incremento de la productividad en el subsector .

Pobreza, Indigencia y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Río Negro es una provincia con problemas de NBI similares, en términos generales, al promedio nacional. En ella se manifiestan procesos de pobreza e indigencia que tienden a adquirir características estructurales en la medida en que esta situación se vincula directamente a un proceso de pérdida de ingresos por desocupación del jefe de hogar, lo que hace necesario una política de diseño y estructuración de un sistema de políticas que privilegie la inversión en empleo productivo.

Las condiciones de pobreza e indigencia, según el Censo Poblacional de 1980, llegaron a afectar al 32.8% de los hogares – 28.5% de los urbanos y 43.3% de los rurales-. En el caso de la población afectada ésta alcanzó al 38.9% de la población total, con un total de 34.1% de pobres urbanos y

²⁴ Se entiende por "commodities" las materias primas sin valor agregado.

un 51.3% de pobres rurales, casi coincidente con la media nacional, posicionando a la provincia en el 14º lugar nacional de satisfacción de las demandas básicas, ocupando el lugar Nº 1 la Ciudad de Buenos Aires y el Nº 24 la provincia de Formosa.

Estos indicadores señalaron, en el nivel provincial, una fuerte incidencia sobre la población de menores de 12 años, con un 49.8 % del segmento afectado por NBI, seguido por el segmento jóvenes, con 20.4%, los adultos mayores de 65 años, con un 3.4% y, finalmente, los adultos en edad central con un 24.4 %.

Estos niveles, más deteriorados en el sector rural que en el urbano, mantenían idéntica relación de incidencia según grupos etarios.

Para el Censo Nacional de Población (CNP) de 1991 las NBI afectan a un 22.1% de la población. Los departamentos provinciales, especialmente los de la Zona Sur siguen teniendo altos niveles de NBI de un orden superior al 38% de la población, ocupando posiciones de alto riesgo.

La incidencia de la asalarización entre los principales perceptores de los hogares por debajo de la línea de pobreza y del total de hogares se presenta, en general, baja, caracterizada por el trabajo a destajo, pago en especies y formas similares.

Es obvio mencionar que los efectos del deterioro en la calidad de vida debido a la pérdida de ingresos o de la ocupación incrementa no sólo el nivel de habitantes bajo la línea de pobreza o de indigencia, sino también los niveles de población en situación de riesgo.

Esto se agrava en el caso de la población rural, y especialmente en los sectores indígenas, quienes ante un deterioro mayor en su calidad de vida o ingresos, especialmente los destinados a la compra de bienes o servicios de origen externo, sumado a la incapacidad de seguir en un régimen de autosuficiencia, migran a los centros urbanos.

V.3.1.3 Indicadores demográficos

Población

Un rasgo notorio de la provincia es la magnitud y estabilidad de la Tasa de Crecimiento Poblacional en el período comprendido entre los Censos Nacionales 1960 a 1991, la cual ha sido de un 3.06% anual promedio (Ver Cuadros 1º al 4º en el apéndice estadístico). Esta alta tasa, supera largamente a la nacional y difiere de aquellas propias de los países desarrollados, acercándose y aún superando al promedio de América Latina.

En este crecimiento la intervención del factor migratorio externo no es significativa. Esto se visualiza con una disminución de la población nacida en el extranjero desde el CNP 70 al CNP 91. Esto se repite en el caso de nacidos en otra provincia y grafica la pérdida de Río Negro como objetivo migratorio, tanto desde otras provincias como desde el exterior del país.

Sus tasas de crecimiento no se pueden explicar a partir de regímenes de promoción industrial; sí podrían analizarse como crecimiento vegetativo con retención de su población, en un equilibrio poblacional con componentes de migración temporaria, hacia y desde provincias fronterizas, con diferentes ritmos para las distintas divisiones departamentales, y a partir de la presencia de un fenómeno de migración interna, relacionado con la "urbanización" de parte de la población rural (Ver Cuadro Nº 5 en el apéndice estadístico).

Esta distribución de población y densidad nos muestra a los 3 departamentos que constituyen el sector geográfico de la provincia ubicado en las márgenes del Alto Río Negro y el cordillerano, como aquellos con mayor número de habitantes y, simultáneamente, con la más alta densidad poblacional, destacando el de Gral. Roca como el de mayor población, (52.1% del total provincial) y el de más alta densidad, acompañado por Bariloche. Por el contrario, la menor densidad poblacional se concentra en las zonas Sur y Oeste de la provincia, expulsoras de población con mayores niveles de NBI, escasa actividad económica y peores índices de calidad de vida.

Un caso particular, en cuanto al crecimiento poblacional, lo constituye el Departamento de San Antonio y específicamente la localidad de Sierra Grande, la cual poseía al momento censal del 91 una tasa positiva de crecimiento, pero que en 1998 exhibía una tasa negativa, lo cual se explica por el impacto del proceso de cierre de la explotación minera de HIPASAM y la expulsión de mano de obra, directa e indirecta, en términos generales altamente calificada y de sus grupos familiares.

Niveles de participación y ramas de actividad

A estos niveles de crecimiento demográfico han correspondido diferentes ritmos de participación económica de la población en edad activa, los cuales han influido en los indicadores de empleo y en la configuración del mercado laboral de la provincia. Los datos presentados a continuación fueron extraídos de la información presentada en el Documento de Proyecto: "Reconversión y Modernización del Sistema Provincial de Salud de la provincia de Río Negro" financiamiento el BIRF- PRESSAL, del año 1998.

Para 1998, el indicador provincial de participación, 41.3%, se ubica levemente sobre la media nacional, 40.8%, al igual que la más alta tasa de actividad de la región patagónica, que muestra un promedio de 39.8%. La participación por sexo indica una posición similar a la media nacional.

Considerando la evolución de las Tasas de Actividad, se advierte la existencia de una notoria tendencia a su incremento especialmente en el período 1985/1991, después de una baja para el período de 1985. Este comportamiento puede atribuirse a un mercado demandante de trabajo, para el período anterior al 90, que se traduce en un alza del ingreso familiar y en una disminución de estrategias de ingreso por mano de obra secundaria. Esto se revierte en el período 1985/1991, durante el cual el proceso inflacionario y la disminución relativa del poder adquisitivo del salario

motivan la necesidad de generar ingresos "marginales", lo cual se cumplimenta a través de la incorporación de trabajadores complementarios.

La baja participación de adultos mayores y jóvenes se debe analizar globalmente a partir de los efectos de la postergación de ingreso al mercado laboral, la escolarización y el efecto "desaliento" o retracción en la participación provocada por la escasez de nuevas oportunidades laborales derivada, a su vez, de la insuficiente expansión económica, pero también ligado a un menor incremento de la producción.

Por otra parte, la tasa de participación de adultos mujeres sufre un incremento que se fundamenta en motivaciones de orden cultural y social y cambios de actitud y de roles en el núcleo familiar. Su incremento tiene dos fases, una influida por el efecto regresivo detectado en el Censo 1980, que modera el incremento de la participación, y otra caracterizada por la información del censo 1991, durante el cual el incremento se hace más visible ante la presencia de situaciones de estímulo a la participación, tanto por el atractivo del mercado como por la necesidad de trabajo complementario.

Como resultado, la tasa específica de participación femenina alcanza un nivel aún distante de la participación económica de la masculina y se compone fundamentalmente de servicio doméstico y trabajo familiar no remunerado. Se observa una tasa de desocupación cíclica que depende en gran medida de los indicadores de la zona denominada como del Alto Valle, que no refleja el conjunto de la realidad social.

El desarrollo de las diferentes ramas de actividad, que en el curso del período comprendido entre los años 1980 y 1993, y en particular a partir de 1991, evidencia una declinación constante del sector secundario (industria manufacturera y otras productivas), y un incremento en los sectores primario y terciario (agrícolas y servicios) en el marco de un incremento general del PBG, implica una merma en la calidad de los puestos de trabajo, con pérdida en actividades estructuradas generadoras de valor agregado y la baja consecuente en los niveles económicos provinciales.

Esto se ve confirmado por hechos tales como la mínima influencia del sector asalariado privado de la industria, cuya creación de empleo en el período intercensal 1980-1991, con un incremento de 13.200 puestos de trabajo no alcanza a satisfacer más que un 31% del incremento de la PEA en el mismo período. La brecha es cerrada, principalmente, así por el empleo público y el incremento de los trabajadores por cuenta propia, y también por los trabajadores familiares sin retribución fija y del servicio doméstico.

Otro factor de contención es la subocupación invisible rural, especialmente de la Zona Sur, sector en el cual la presencia de explotaciones productivas agrícolas menores de 25 has. indica la existencia de un gran número de familias que viven en un nivel de subsistencia, sin presionar sobre el mercado laboral.

Sectores Económicos en la Provincia

Para el Censo Nacional Económico (CNE) de 1994 se advierte entre el total de 16.160 locales censados en la provincia que la incidencia de aquéllos con un número de ocupados menor o igual a 5 trabajadores alcanza a 6.446 con un 41.7% del total de establecimientos y un 32.5% de los puestos de trabajo; esta proporción en el orden nacional es de 87.1% con un 40.0 de la ocupación. Esta estratificación se revierte y llega a 7.163 locales y al 90.3% de los puestos de trabajo, si consideramos los establecimientos con 10 o menos ocupados. Esto revela la importancia de la expansión de la micro y pequeña empresa así como la creciente fragmentación productiva de las fuentes de trabajo.

La comparación de la media nacional con los niveles provinciales revela una diferencia negativa en la estructura económica provincial. Así, los niveles globales de participación en el empleo en el país son de 25.7% en la industria manufacturera, y de 70.7% en el comercio, contra un nivel de participación de 13.7% y 84.1% respectivamente para la provincia.

Esta terciarización de la economía se evidencia en la existencia de un total de 91.5% de establecimientos comerciales con menos de 5 trabajadores ocupados, lo que constituye el 50.1% de los puestos de trabajo del sector.

El sector manufacturero cuenta con un 78.0% de establecimientos con menos de 5 ocupados y el 28.3% del empleo sectorial. En Nación, los niveles son de 92.8% de locales con menos de 5 ocupados y una participación de 49.9% en el empleo para el sector comercio y un respectivo 71.6% y 15.5% del empleo para el sector de la industria manufacturera.

V.3.1.4. Mercado laboral y empleo

Estructura ocupacional

A partir del análisis general de los datos demográficos y de producto bruto, se advierte el profundo cambio estructural, similar al del resto del país, que se estaba consolidando en la estructura económica rionegrina (Documento de proyecto- BIRF- PRESSAL, 1998).

Durante el período intercensal la estructura sectorial manufacturera del país y especialmente la de la provincia de Río Negro evolucionó con rasgos muy diferenciados de los característicos de la etapa de industrialización sustitutiva.

Para una provincia que creció en 123.500 habitantes, con un incremento de la PEA de 52.000 individuos se crearon sólo 30.000 nuevos puestos de trabajo, generando un déficit del orden del 42%.

Se observa un mercado laboral con una alta incidencia de actividades ocupacionales de baja calidad en el empleo - cuentapropismo y servicio doméstico - y empleo sin remuneración del tipo explotación familiar, los que en conjunto alcanzan al 26.5% de la ocupación.

Los incrementos en la participación, para el período 80/91, se producen en el sector cuentapropista con un 61.4%, en el servicio doméstico un 58.1%, y trabajo familiar no remunerado, con un 66.0%. Esto se agrava con la persistente caída del trabajo asalariado que determina un deterioro en la calidad del empleo, niveles crecientes de subocupación horaria y salarial y, en general, un mercado laboral precario y desprotegido socialmente.

La estructura de la ocupación nos permite visualizar que este mercado presenta esas características evolutivas a partir de la variación en el registro y formalización del trabajo asalariado, privado y doméstico, relación que varió desde 7.16 asalariados por empleador, en el Censo 1980, a sólo 5.45 para el Censo 1991.

Este mercado laboral se caracteriza por la baja calidad de sus puestos de trabajo, contribuyendo a la fragmentación del colectivo laboral, la baja productividad de dichas actividades y las dificultades de la administración central para controlar el efectivo cumplimiento de las normas laborales y previsionales.

A esto se le debe sumar el notorio sobredimensionamiento del empleo público, el cual alcanza al 21.8% de la ocupación. Éste en los hechos actúa como una suerte de subsidio por desempleo y ha venido a suplir la incapacidad del sector privado para la creación de empleo.

El sector privado con una participación decreciente del 45.0 al 40.0% genera sólo 13.200 puestos de trabajo para el período intercensal 1980/1991.

Esta estructura de la ocupación difiere sólo puntualmente de la media nacional, especialmente en el caso del empleo público, 21.8% para Río Negro y 39.4% para el país, siendo muy similar en el caso del empleo privado, 39.6% para Río Negro y 39.4% para el país, y en el trabajo familiar no remunerado, 4.5% para Río Negro y 5.4% para la media del país.

A partir de esto se puede deducir que la baja tasa de desempleo provincial está determinada por la caída en la tasa de participación, el incremento del cuentapropismo, la disminución de la migración neta, la relevancia del trabajo familiar no remunerado y, fundamentalmente, variadas formas de subocupación.

Tendencias de la estructura económico-ocupacional

En el caso de Río Negro el crecimiento del producto se basa en la actividad desarrollada en ramas básicamente primarias y de escasa complejidad técnica.

Se verifica una importante dispersión en el número y tamaño de establecimientos con menor participación de unidades productivas grandes y mayor número de los de menor tamaño y del sector informal.

De acuerdo con lo señalado en el documento de proyecto citado, se debe prestar particular atención a los cambios en la composición de la desocupación, la cual presenta niveles de

participación cada vez mayores de trabajadores "cesantes", con ocupación anterior y una mayor incidencia de jefes de hogar desocupados.

Cuando se deteriora el ingreso del principal perceptor del grupo familiar, la situación de los hogares pobres se hace más compleja, pues al disminuir su porcentaje de aporte en el ingreso familiar se incrementa la población en situación de riesgo, convirtiéndose en potenciales sujetos de programas de contención social antes que de empleo.

Esto determina un deterioro en el ingreso familiar a partir de la desocupación de la mano de obra primaria y de los proveedores principales de ingresos. Asimismo se advierte una prolongación del período de paro y una rotación cuantitativamente más rápida de mano de obra para cada uno de los puestos de trabajo.

El cambio en la composición ocupacional evidencia el deterioro del sector primario y secundario en beneficio de un proceso económico en el cual priman actividades de servicios vinculados a los sectores financiero, bancario y de comunicaciones.

En el marco del presente estudio de caso, este contexto socio-laboral desfavorable, torna más evidente la necesidad de abordar la problemática de externalización con un sentido estratégico e integral. Punto de partida que se ha tomado en cuenta en la propuesta de reconversión y ajuste de organismos estatales que describimos en el presente trabajo, pues resulta evidente que, de prescindir de dicho abordaje, que atiende al entorno y asistencia técnica y financiera de las empresas a crear, sólo se lograría un incremento de la desocupación agravado por la volatilización de los montos indemnizatorios, de manera similar a múltiples experiencias realizadas, de ajuste sin asistencia técnica.

V.3.1.5. La Reforma del Estado en Río Negro

En este apartado se expondrán los contenidos principales del marco normativo que estructuró la reforma del Estado en la provincia de Río Negro. Consideramos que el mismo constituye un aspecto fundamental para el conocimiento y comprensión de las condiciones del cambio propuesto en las estructuras de los organismos públicos pertenecientes al sector salud.

Marco Normativo Provincial

En concordancia con las medidas de reforma instrumentadas por el Gobierno Nacional, el Gobierno de Río Negro inició acciones conducentes a reestructurar la Administración Pública Provincial, para asegurar una oferta eficiente de servicios públicos a través de:

- Sanción de la Ley Nº 3052 de la Función Pública
- Privatización de empresas públicas

- Aplicación de la Ley Nº 2989 de Reconversión del Estado
- Traspaso de la Caja de Previsión Social a la Nación
- Programas de tercerización de servicios periféricos
- Aplicación del Régimen de Desvinculación Voluntaria

En este marco de medidas de Reforma, se desarrolló en 1998 la experiencia de reconversión que origina nuestro estudio de caso, existiendo ya un marco legal que posibilitaba al Ejecutivo provincial la realización de todas aquellas acciones que se consideraran necesarias para optimizar el funcionamiento de su sector público.

Situación normativa del Empleo Público

✓ **La Constitución provincial**

La Constitución de la Provincia se refiere al Empleo Público estableciendo que "... La idoneidad y la eficiencia son condiciones para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos. La ley instrumenta el régimen de concursos de oposición y antecedentes. Se asegura la estabilidad e independencia en el desempeño del cargo." (art.51)

Se promueve la capacitación de los agentes públicos, así como su participación en la formulación y ejecución de políticas de mejoramiento de la administración, de acuerdo con lo que establezca la ley. (Art. 52)

De esta manera, la Constitución sienta las bases para la carrera administrativa, determinando la ley su extensión. Reconoce la garantía del sumario con intervención del afectado para su sanción o remoción. (art.49)

✓ **Ley Nº 3052 de la Función Pública**

En el año 1992 y con el objetivo de adaptar el funcionamiento de la administración pública de la provincia de Río Negro a las necesidades de la comunidad demandante de bienes y servicios públicos, se crea el Régimen de la Función Pública, sustentado en los principios básicos de eficiencia y eficacia en la prestación, racionalidad en la administración y distribución de los recursos, equidad y justicia social. El régimen de la Función Pública regula la definición y modificación de las estructuras organizativas, el ingreso, carrera, deberes y derechos del personal, la estructura salarial y su relación con el presupuesto provincial.

Su instrumentación se previó a partir de tres sistemas, que regulan cada uno de los aspectos señalados:

- administración de estructuras organizativas,
- administración de recursos humanos,

- administración salarial.

La Ley también prevé, a fin de lograr una permanente adecuación de las estructuras organizativas a los objetivos institucionales, la revisión de las mismas en forma anual y su aprobación por el Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado.

En el marco de una carrera administrativa equitativa y sobre la base de una adecuada relación entre requisitos, responsabilidades y remuneraciones de los puestos, se establecía una *única estructura salarial* para todos los organismos, incentivando mayor dedicación y mejor desempeño.

En lo referente a la *administración de recursos humanos* por el régimen creado por la Ley, los mismos revisten las condiciones de:

- Gerentes Públicos, los responsables de unidades organizativas de nivel directivo
- Empleados Públicos, los restantes agentes que se desempeñen en la órbita del Poder Ejecutivo.

Consecuentemente, los procesos de desarrollo profesional comprenden la capacitación, así como pasantías, estudios de especialización o transferencias a otros puestos de trabajo.

El **Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado**, creado por la Ley en la órbita de la Secretaría General de la Gobernación y los órganos que de él dependen: la Comisión Técnica General Ejecutiva del Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado; los Comités Institucionales de Organización y Recursos Humanos y de Área; la Junta de Reclamos; la Junta de Disciplina y la Junta Evaluadora Central, son los órganos de aplicación de esta Ley. Es presidido por el Señor Gobernador y está integrado por dos vocales designados por el Poder Ejecutivo y uno por la asociación gremial mayoritaria, con la asistencia de un Secretario Ejecutivo.

Cada institución del Poder Ejecutivo constituye -con carácter permanente- un Comité Institucional de Organización y Recursos Humanos, y tantos Comités de Área como resulten necesarios.

✓ **Régimen General de Empleo Público: Ley N°1844**

Esta Ley establece el Estatuto y Escalafón del Personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro. En el siguiente cuadro se destacan las características más salientes.

CONDICIONES EMPLEO	CONTENIDO	ALCANCE	NORMATIVA
REQUISITO INGRESO A LA APP	Buena conducta, aptitud psicofísica, mayor de 18 años, idoneidad en el empleo mediante concurso de oposición; no tener otro empleo nacional, provincial o municipal; no ser retirado ni jubilado de régimen nacional, provincial o municipal.	Todos los nombramientos comprendidos en Estatuto revisten carácter permanente, salvo expresa mención (según art.5)	Art.10
PROCESO SELECCIÓN PARA EL INGRESO	La cobertura de vacantes se efectuará mediante concursos, salvo régimen promoción automática.	Personal comprendido en el Estatuto	Art. 41 y 42.
PROMOCION	Es el pase del agente de una categoría a la inmediata superior Se produce automáticamente.	Personal comprendido en el Estatuto	Arts.13,16,21, 25,29
PLANTA PERSONAL DE	Personal Permanente Personal. No Permanente a)gabinete; b)contratado; c) transitorio	Personal comprendido en el Estatuto	Arts. 2,3,4,5,6,7,8, 9.
ESTABILIDAD LABORAL	Se adquiere después de transcurrido 3 meses.		Art.12
TRASLADOS	Ningún empleado puede ser trasladado contra su voluntad; derecho a aceptarlo voluntariamente por razones de mejor servicio.		Arts.14,15,16, 17,18
CARRERA	Progreso dentro de su ubicación escalafonaria, mediante el cambio a los distintos niveles.	Personal permanente	Art.4
RELACION LABORAL	La relación entre el Estado Provincial y sus agentes es del derecho administrativo. La relación cesará: por renuncia, fallecimiento; jubilación; incapacidad física; cesantía, exoneración.	Personal comprendido en el Estatuto	Art.77,78,79,80

Régimen General de Desvinculación Voluntaria

En el año 1997, la Legislatura de la Provincia de Río Negro sanciona la Ley que instrumenta el Régimen de Desvinculación Voluntaria para los agentes públicos - de planta permanente o contratados al 31-11-94- que se desempeñan en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial.

El personal que adhiera al régimen, percibirá una suma indemnizatoria fija única, y el Poder Ejecutivo tiene la facultad de denegar la solicitud, atendiendo a razones de servicio.

Los sistemas que la Ley prevé son:

- **Sistema Individual:** la solicitud de cada agente es evaluada por los respectivos Comités de Área e Institucionales de Organización y Recursos Humanos y finalmente aprobada o denegada por el Consejo Provincial de la Función Pública y Reversión del Estado, en función de pautas objetivas de análisis.
- **Sistema de Tercerización:** consiste en la conformación de unidades económicas bajo formas jurídicas de derecho privado, con el objeto principal de proveer bienes y/o servicios complementarios que requiera el Estado Provincial para la atención de los servicios públicos a su cargo.

La Ley entiende como unidades económicas a los emprendimientos privados de tipo empresarial y servicio complementario, de naturaleza accesorio o periférica al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

A través de convenios específicos o de sus propios organismos, **el Poder Ejecutivo Provincial asesora y asiste técnicamente a los agentes públicos en la conformación de las unidades económicas; también está facultado para otorgar préstamos con carácter precario de bienes muebles y/o inmuebles de su propiedad.**

Asimismo, la Ley promueve el otorgamiento de beneficios adicionales: gestión de créditos para micro emprendimientos o emprendimientos productivos, mecanismos de promoción para facilitar la conformación de unidades económicas en zonas de la provincia donde la tercerización de una actividad sea menos rentable que en otra, y la afiliación de los integrantes del emprendimiento a la Obra Social Provincial como afiliados voluntarios.

V.3.1.6. Aspectos normativos correspondientes al Sector Salud

La función indelegable del Estado de garantizar el derecho a la Salud está consagrado en el art. 59 de la Constitución Provincial:

La Constitución reconoce a la salud como un derecho esencial y un bien social que hace a la dignidad humana. Los habitantes de la Provincia tienen derecho a un completo bienestar psicofísico y espiritual.

El sistema de salud se basa en la universalidad de la cobertura, con acciones integrales de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación.

✓ **Ley N°1904-Carrera Técnico Profesional Sanitaria**

La Carrera establecida en la Ley N°1904, abarcará las actividades destinadas a la atención integral de la salud por medio de la práctica de la actividad médica y de profesiones conexas, ejercidas a través de las acciones de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de la población y a dirigir y controlar las mismas.

CONDICIONES EMPLEO	CONTENIDO	ALCANCE	NORMATIVA
REQUISITO INGRESO A LA APP	Los requisitos del Art. 10 de la Ley 1844 y poseer título habilitante; cumplir con las normas que rigen el ejercicio profesional.	Profesionales que se citan en art.2 que presten servicios en establecimientos del Ministerio de Salud Pública.	Art.1,2,8
PROCESO SELECCIÓN PARA EL INGRESO	A las funciones se accede por concurso, salvo los casos previstos en el Art.6	Personal comprendido en la ley.	Art.6, 7.
PROMOCION	La promoción a los grados subsiguientes se hará: c/4 años consecutivos en zonas inhóspitas; c/5 años en otras zonas; c/4 o 5 años en forma automática en caso de acceso por concurso.	Personal comprendido en la ley.	Art.11
PLANTA DE PERSONAL	Agrupamientos: A ó B, según nivel técnico educacional.	Personal comprendido en el Estatuto.	Arts.: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9.

✓ **Plan de Personal Consejo Provincial de Salud Pública según Leyes N° 1844 y 1904**

REGIMEN LEGAL	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	CANTIDAD AGENTES
Ley N° 1844	Estatuto Escalafón Personal de la A.P.P.	2.948.-
Ley N° 1904	Ley de Carrera Técnico Profesional Sanitaria	1.085.-

Fuente: Departamento Sueldos C.P.S.P.

✓ **Ley de Reformulación Administrativa para el Subsector Público de Salud de la Provincia de Río Negro**

La presente Ley fue sancionada en diciembre de 1992, luego de un año de debate en la Comisión de Asuntos Sociales y ofrece las herramientas legales necesarias para la reformulación administrativa del Sector Público, fundamentada en:

- Descentralización
- Participación efectiva de los usuarios y los trabajadores
- Potenciación de las capacidades locales
- Desburocratización de la gestión administrativa

El Estado Provincial garantiza la salud a través de un sistema integrador, con participación de los sectores interesados en la solución de la problemática de la salud, organiza y fiscaliza a los prestadores, asegurando el acceso en todo el territorio provincial al uso igualitario, solidario y oportuno de los métodos y recursos de prevención, diagnóstico y terapéutica.

La Ley asigna al Ministerio de Asuntos Sociales, a través del Consejo Provincial de Salud, la función indelegable de garantizar el derecho a la Salud, mediante:

ACCIONES	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	DE	PRINCIPIOS
Programación	Prevención		Accesibilidad
Fiscalización	Promoción		Oportunidad
Coordinación	Recuperación		Equidad
Evaluación	Rehabilitación		Calidad
Apoyo Técnico Administrativo	-		Atención gratuita (sin cobertura ni medios)

Entre los fundamentos, la Ley destaca la necesidad de unificación de todas las modalidades prestacionales a través de un Sistema Único para toda la Provincia y que abarque:

- La definición del marco conceptual - filosófico global, sustentado en principios de equidad, solidaridad, recuperación del rol regulador del Estado.
- La mejora en la eficiencia global del subsector, sustentado en la democratización de las estructuras; el fortalecimiento del rol de los Municipios; el reordenamiento de la administración de Recursos Humanos, en lo referente a su capacitación, Carrera y escalafón único.

V.3.1.7. Programa de Reformas en el Sector Salud de la Provincia de Río Negro: Análisis de los aspectos favorables para la implementación

La planificación e implementación del programa de reformas, contó con el apoyo de las asociaciones sindicales del sector público lo que facilitó que los trabajadores confiaran en el proceso, aceptando los cambios efectuados.

La provincia había desarrollado, a la vez, un marco normativo que surgió de la preocupación de sus representantes por asegurar, democráticamente y de la forma más eficiente, el estado de salud de todos los habitantes, mediante la descentralización de las decisiones en lo referente a las Políticas de Salud.

Su implementación procuraba conceder capacidad de decisión a organismos locales y zonales representativos - Consejos Zonales de Salud y Consejos Locales de Salud - donde la participación de los distintos grupos sociales fuera efectiva (CLAD, 1998).

A la vez, se encontraba comprometido en la necesidad de poner en marcha un Seguro Provincial de Salud, que implicaba una profunda reforma del Sector.

Los objetivos de las políticas se focalizaron en mejorar la eficiencia de la asignación, productividad y equidad del sector para el logro de una mejora en la calidad de los servicios y en la ampliación de la cobertura a través de:

- La profundización del proceso de transformación de los hospitales públicos en hospitales descentralizados con:
 - Administración local de los recursos humanos
 - Financiamiento asociado al volumen y calidad de las prestaciones
- La reestructuración del IPROSS, (Instituto Provincial de Obra Social) y la creación del Seguro Provincial de Salud
- El fortalecimiento del rol normatizador y regulador del CPS, para la formulación de políticas, su seguimiento y evaluación.

Se planteó, de este modo, la posibilidad de generar en el Consejo Provincial de Salud Pública, órgano administrador del Sistema, un escenario de eficacia y eficiencia en la gestión ligadas a la obtención del crecimiento y desarrollo de las expectativas laborales de cada sujeto, variables que presentaron el desafío de la redefinición de estilos de gestión tradicionales arraigados firmemente en los preceptos habituales de la Administración Pública.

Para ello, la provincia adhirió al PRESSAL, Programa de Reforma del Sector Salud, financiado por el BIRF, en cuyo documento de proyecto, presentado por el gobierno provincial, aparecen los lineamientos básicos de dicha adhesión, un marco de políticas, objetivos y metas a obtener.

La estrategia del Gobierno de Río Negro en cuanto a las reformas del Sector Salud, tendió a:

- separar la provisión y el financiamiento de los servicios de salud pública
- implementar la Ley Provincial N° 2570/92 (Seguro Provincial de Salud y creación del CPSP)
- aumentar la recuperación de costos
- consolidar la infraestructura hospitalaria
- favorecer la asignación de recursos a actividades de atención primaria
- reducir personal en el marco de la Ley de Función Pública

- mejorar la focalización hacia los sectores más pobres
- asegurar la cobertura universal de los mismos a través de la implementación del Seguro Provincial de Salud.

Para la reformulación administrativa del Subsector Público de Salud era necesario:

- Modificar la estructura político-técnico-administrativa del CPSP, incorporando modalidades de gestión participativa.
- Definir e implementar una estrategia de descentralización de las políticas de salud
- Diseñar un marco legal amplio, adecuado a las nuevas premisas.
- Implementar un proceso de capacitación de los Recursos Humanos.

A partir de estos enunciados básicos, el gobierno de la provincia define, en la **Carta para la Reforma Provincial de la Provincia de Río Negro** presentada al Banco Mundial en el marco de su Programa de Reforma del Estado, los resultados esperables en los sectores de la salud, la educación y las finanzas públicas de la Reforma provincial.

Fue entonces necesario identificar ciertas condiciones de entorno, en relación con los cambios de actitud de los actores involucrados en el proceso de reforma, pues resultaba esperable que el devenir de un proyecto como el que describimos pudiera verse obstaculizado, aún cumpliendo con los pasos metodológicos previstos, si no se contaba con factores tales como:

- Compromiso de los sectores involucrados
- Compromiso de los efectores
- Decisión política por parte del gobierno provincial
- Capacidad técnica para su implementación con criterio sustentable

Es de capital importancia realizar el seguimiento y evaluación de estos componentes, de orden más político que técnico, en el proceso posterior, para verificar su influencia en el éxito o fracaso del mismo.

No es necesario aclarar que las dificultades de orden técnico son las que pueden ser resueltas con mayor facilidad que aquéllas que están sujetas a prejuicios, intereses de sector y/o condicionantes de orden macroeconómico y social. Por lo que es dable presuponer, a la luz del deterioro sufrido por la Argentina en los años del intento de puesta en marcha de este proyecto de reforma integral del sector, y en los inmediatamente posteriores, que el Estado, lejos de convertirse en el espacio adecuado para desarrollar una política de ordenamiento y optimización de sus funciones, y de

optimización de sus RRHH, quedó atado a un criterio de resolución tradicional y conservadora de su organización.

Las metas a cumplir que se establecieron a partir de la **Carta para la Reforma Provincial de la Provincia de Río Negro** presentada al Banco Mundial por la provincia, para el sector salud fueron:

- La implementación en al menos 5 hospitales descentralizados del financiamiento a través de nuevos sistemas de pago por venta de servicios a Obras Sociales o Seguros Privados.
- Fortalecimiento y eliminación de deudas del IPROSS con terceros.
- El diseño de un Seguro Provincial de Salud financiado por recursos públicos, que cubra a la población sin seguro formal (especialmente los carenciados).
- La reestructuración del CPSP.

Como resultado de lo anterior, al término del proyecto se debía obtener:

- **La disminución del personal en, al menos, 516 agentes del sector público de salud por terciarización de servicios y/o readecuación de plantas.**
- El avance en la transformación administrativa y financiera de los hospitales descentralizados.
- Un aumento de la capacidad de recuperación de costos a través de una mejora en los mecanismos de facturación y gestión de cobro a Obras Sociales Nacionales, Provinciales y Seguros Privados.
- Una readecuación de hasta un 25% del personal del IPROSS, para alcanzar un gasto administrativo de hasta un 12% de los gastos totales.
- La aplicación de los ahorros obtenidos por la reducción de personal a mecanismos de incentivos al personal de los hospitales descentralizados, gasto de funcionamiento, y/o inversión en infraestructura de salud.
- El cambio en el modelo de salud con la introducción de nuevos mecanismos de pago a los prestadores, que incrementaran la eficiencia y la transparencia de las transacciones en el sistema de salud.
- Un plan de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento para el subsector público.
- Un Plan estratégico de Fortalecimiento de la Red de provisión pública y privada.

V.3.1.8 El Seguro Provincial de Salud

Para atender a las necesidades de este proceso de reformas, se diseñó un proyecto de Seguro Provincial de Salud, modalidad de financiamiento solidario donde el conjunto de los miembros de una comunidad (independientemente de su estado de salud) sostienen el costo de la atención de aquéllos que, debido a su edad o condición, se ven imposibilitados de afrontar dichos costos: el primer objetivo de un seguro público es asegurar la universalidad de la cobertura, garantizar el financiamiento de la atención de salud de todos los ciudadanos.

Por otra parte, los seguros públicos suponen un fuerte rol regulador y administrador por parte del Estado responsable de asegurar la equidad en la distribución de los recursos y la calidad de los servicios financiados con los fondos públicos; la preservación del principio solidario, inherente a su carácter público, significa que en este tipo de seguros (por contraposición a los seguros privados) el aporte resulta obligatorio y proporcional al ingreso de los individuos, mientras el beneficio recibido es igualitario.

La implementación de un seguro de estas características impone definir cuestiones operativas centrales para el financiamiento y organización del sistema de salud: marco político, fuentes de financiamiento, cobertura, modelo de atención, etc.

Los aspectos operativos centrales en la construcción del **Seguro Provincial de Salud (SPS) de Río Negro** fueron²⁵:

- La identificación de la cobertura de salud de cada rionegrino, posibilitando la confección de un Padrón Único con el cual cualquier efector tendrá acceso a esa información y evitará "fugas" del sistema. Existirá la obligatoriedad de comunicar cualquier cambio de cobertura, a fin de evitar la desactualización del listado.
- La identificación de los beneficiarios: en principio, carenciados sin cobertura de la Seguridad Social o privada, según criterios de riesgo socio económico. Los Consejos Locales de Salud podrían ser ámbitos adecuados para determinar la población que en cada localidad debería estar cubierta por el SPS. Ulteriormente podrían incorporarse beneficiarios de la Seguridad Social, a través de Convenios específicos.
- El establecimiento de un Programa de Cobertura Básica del SPS, y el cálculo de su valor cápita: estableciendo el "contenido" del Seguro y su costo, para cada nivel de atención.
- El establecimiento de un Programa de Evaluación Continua de Prestadores del SPS: una grilla básica de evaluación de calidad, concertada con el subsector privado, que resuma indicadores básicos para la información de los beneficiarios; y su correspondiente difusión pública.
- La modificación de los mecanismos de transferencia de fondos a los Hospitales, sobre la base de la atención brindada a beneficiarios del SPS (mecanismos de pago del Seguro), estimulando el

²⁵ Ver Documento de trabajo N°1, Seguro Provincial de Salud, Río Negro, Junio 1998.

mejoramiento de la calidad de atención para la captación de beneficiarios; y asegurando el financiamiento requerido para todas aquellas acciones y programas considerados bienes públicos.

- El beneficiario dispondría de la capacidad de elegir su prestador de cabecera (público o privado), contando para ello con la información brindada por el programa de Evaluación Continua de Prestadores. Esta apertura sería deseable luego de un período inicial donde el Hospital fortalezca su estructura de gestión y su oferta de servicios, siendo prestador único del SPS.

Debe considerarse que la implementación del Seguro requiere necesariamente el desarrollo de las reformas que aseguren la autonomía y equidad de gestión locales en cada prestador público (Ley 2.570), la definición de los costos de las prestaciones brindadas, el perfil epidemiológico de cada edad, el establecimiento de metas de cobertura y calidad, programas de fortalecimiento institucional en el marco del PRESSAL, análisis de gasto por rubros, desarrollo de los Contratos de Gestión; la **motivación y capacitación del personal para nuevos modelos de gestión administrativa y clínica (fortalecimiento institucional, reformas de estatuto y escalafón)**; el cese de los subsidios cruzados a la Seguridad Social y al Subsector privado (fortalecimiento de la facturación y cobro de las prestaciones hospitalarias); etc. según lo expresa el Informe elaborado por el mismo Consejo.

La gestión de atención implica reconocer y derivar un rol estratégico a todos los establecimientos de salud de la provincia, sean estos públicos, autogestionarios, Obras Sociales o privados: "el de mediador estratégico entre población y servicios". A partir de esto la supervisión y certificación a distancia de la interfaz servicio/usuario requiere alcanzar su mayor grado de desarrollo en términos de calidad en la prestación.

Este proceso cualitativo tiende a entregar una atención de salud integral, equitativa, eficaz, eficiente y de calidad con el propósito de:

- Reconstruir y mejorar la relación entre el sistema prestacional y la población, tanto a nivel individual como colectivo
- Evaluar y controlar permanentemente las condiciones de organización del trabajo , mejorando sustantivamente la calidad de la atención
- Asegurar condiciones institucionales para el reconocimiento, negociación y solución de conflictos de intereses tanto entre profesionales como entre estos y los usuarios
- Generar y asegurar condiciones para el desarrollo permanente de la capacidad técnica así como el compromiso de servicio de equipos y trabajadores.

Una de las tareas a cumplir en el marco de este proceso la constituyó el rediseño de la estructura del Consejo Provincial de Salud con el objeto de servir más eficazmente a este proceso de cambio, que involucraba al conjunto de los Subsectores de la salud en el ámbito provincial.

En cuanto a la gestión de RRHH, que debía articularse con las decisiones de la Dirección de cada hospital debía ser progresivamente traspasada a los establecimientos autogestionados o tercerizados.

Esta descentralización implicaba una serie de acciones de importancia operativa a resolver a nivel de los establecimientos:

- Reclutamiento, selección y asignación de personal, con contratos y nombramientos refrendados provisionalmente a nivel del CPSP
- Programación y presupuestación del personal
- Decisión de sistemas y modalidades de incentivos adecuados a la situación específica
- Movilidad y redistribución interna del personal para enfrentar problemas de distribución o mala asignación
- Reorganización sistemática del trabajo para mejorar la calidad de atención
- Formulación de criterios para evaluar el desempeño, promover la adaptación, asegurar la disciplina laboral, tratamiento del ausentismo, etc.
- Prevención y administración de conflictos, relación más directa con sindicatos y definición de marco participativo del personal en decisiones del servicio
- Orientación programática y coordinación de la capacitación

Este sistema se apoya sobre algunos conceptos básicos tales como:

- EL cambio en el sistema de carrera funcionaria centrado en la antigüedad en el cargo, por un sistema basado en la evaluación del desempeño y la capacitación y desarrollo de los recursos humanos
- La profesionalización como base de competencia para el cargo
- Énfasis en un proceso de flexibilización tecno-organizativa que permitiera una mayor adaptabilidad del personal a los cambios tecnológicos y metodológicos del nuevo sistema prestacional
- Cambio en los regímenes salariales enfatizando los incentivos por productividad y desempeño antes que el régimen temporal de pago

V.4.1. Sistema de Salud provincial

Descripción

En 1998, el sistema provincial de salud, la red pública asistencial, estaba integrada por 6 Áreas-Programa con 30 establecimientos hospitalarios, 6 de ellos de alta complejidad, y otros de

complejidad media/ alta, complejidad media y de baja complejidad. Existían además de estos establecimientos hospitalarios un conjunto de 118 centros de atención primaria (CAP)²⁶.

Se deben considerar los siguientes datos básicos de cálculo al año 1997²⁷:

- Población provincial = 596.154
- Población cubierta por la salud pública = 321.000
- Nº agentes CPSP = 3.977
- Total recursos presupuestarios CPSP (1998) = \$ 71.890.000

Por otra parte el cuadro Nº1 presenta información general acerca de la provincia, procesada a partir de los datos extraídos del Censo de Población y vivienda del año 1991. Cabe resaltar que a comienzos de la década del noventa, Río Negro presentaba una tasa media de crecimiento poblacional del 3.1%, número superior al registrado en la Ciudad de Buenos Aires. Comportamiento similar presenta la tasa de natalidad, mientras en Capital Federal, la misma es del 13.2%, en Río Negro es del 17.4%. Sin embargo, como era de esperarse, en comparación la densidad poblacional en esta provincia continúa siendo muy inferior.

Cuadro Nº 1. Indicadores demográficos

Indicador	Superficie (miles kms.)	Pob. total (miles)	Densidad hab/km 2	Tasa media crecimiento	Tasa de natalidad	Indice de masculi- nidad	Matrimo- nio x 1000
País	3.761	32.615	14.7	14.7	19.8	95.6	4.7
CBA	0.200	2.965	14.827	1.4	13.2	82.9	5.9
Río Negro	203.01	506	2.50	3.1	17.4	101.2	3.6

Fuente: censo Nacional de Población y Vivienda 1991 (resultados definitivos). Elaboración: Estadísticas de Salud CPSP – año 1997.

Remitiéndonos, específicamente a datos sobre el sector salud en la provincia, los cuadros Nº3 y 4 muestran el comportamiento de indicadores de salud, diferenciados por zonas sanitarias, para el año 1998. En este sentido se nota un desarrollo diferencial por zona, según la población objetivo, las áreas operativas y las diferentes prestaciones en cada una de ellas.

²⁶ Fuente: Documento de Proyecto: "Reconversión y Modernización del Sistema Provincial de Salud de la provincia de Río Negro" financiamiento el BIRF- PRESSAL. Año

²⁷ Fuente: Series de estadísticas Económicas, 1996-1997. Dirección general de estadística y Censos, Provincia de Río Negro. Ministerio de Economía- Abril 1998.

Cuadro N° 2. División sanitaria pública provincial por zonas sanitarias. Provincia de Río Negro, año 1998

Area Programática	Población Objetivo (N)	Población Objetivo (%)	N° áreas operativas	Agentes por 1.000 hab.	Consultas por agente	Camas públicas	camas / 1000 hab.	% ocupación camas
Zona I Este	174.673	29.3	6	5,72	373,20	330	1.89	57.8
Zona I Oeste	140.692	23.6	4	4,34	428,79	170	1,22	58.3
Zona II	47.752	8.0	5	8,63	402,43	200	4,20	36.1
Zona III	94.072	15.8	6	8,85	335,79	250	2,74	48.1
Zona IV	119.768	20.1	5	6,05	266,87	225	1,90	56.4
Zona V	19.195	3.2	5	12,03	287,34	100	5,19	44.5
Total	596.152	100.0	31	6,67	337.08	1275	2,16	51.3

Fuente: Área de Estadísticas de Salud CPSP Año 1998.

Cuadro N° 3. Estructura del personal hospitalario por zonas sanitarias. Provincia de Río Negro, año 1998

Nivel	Médicos		O. Prof.		Enferm.		Apoyo		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Provincia	460	11.7	443	11.2	1118	28.3	1927	48.8	3948
Z.I Este	91	14.0	90	13.8	187	28.7	284	43.6	652
Z.I Oeste	109	10.6	105	10.2	350	33.9	468	45.3	1032
Zona II	45	12.6	51	14.3	95	26.6	166	46.5	357
Zona III	96	11.4	87	10.4	240	28.6	417	49.6	840
Zona IV	97	14.0	77	11.1	172	24.9	345	49.9	691
Zona V	15	6.6	20	8.8	69	30.5	122	54.0	226
O. Central	7	4.7	13	8.7	5	3.3	125	83.3	150

Fuente: Área de estadísticas de salud. Consejo Provincial de Salud Pública. Relevamiento del Recurso Humano año 1998.

El cuadro N° 3 muestra la composición del personal hospitalario en la provincia, diferenciado por zona. Si bien la problemática planteada en esta tesis, refiere a la descripción de un modelo de reestructuración de personal para un organismo administrativo-ejecutivo central dentro de la estructura estatal - en este caso el Consejo Provincial de Salud Pública- cabe mostrar brevemente algunos datos relacionados con la estructura del personal hospitalario, según las zonas sanitarias de la provincia. Consideramos que estos datos presentan relevancia, en tanto muestran la distribución del personal hospitalario según las diferentes categorías y las proporciones entre ellas.

De la información volcada se observa, como dato principal, una alta participación del personal de apoyo en relación a la del personal prestatario y a otros profesionales. Del total del personal, el 48.8% está compuesto por personal de apoyo, el 28.3% está compuesto por personal de enfermería, el personal médico representa al 11.7% del personal total, guardando una relación (adecuada según los estándares definidos) con el personal de enfermería del orden de 2.4 enfermeras por cada médico. Similar participación (11.2%), presentan otros profesionales (psicólogos, asistentes sociales, etc). Si bien estos números presentan matices en cada zona sanitaria, mantienen similar forma y proporción a la observada a nivel provincial.

V. 4.2 Actividades realizadas en el ámbito de los Recursos Humanos

Sobre la base de la información preliminar se estudió la planta de cargos al momento en que se comenzaron las acciones de reforma, el nivel general de capacitación requerido para cada puesto de trabajo y el grado de capacitación de sus ocupantes. A partir de allí se propusieron nuevas políticas de gestión, desarrollo y capacitación de los recursos humanos en el marco de una nueva estructura orgánico-funcional.

La estructura objetivo debía actuar como apoyo en las nuevas misiones de regulación, contralor y compra de servicios de salud, procurando niveles sustanciales de eficiencia, eficacia y calidad, tanto operativa como prestacional.

Esto hizo necesario definir una política de recursos humanos que tendiera a mejorar el desempeño de los agentes que permanecían en la estructura y generar un sistema de externalización de servicios con el objeto de reducir costos y mejorar las prestaciones.

V.4.3 El Consejo Provincial de Salud de Río Negro

El Consejo Provincial de Salud Pública es la entidad autárquica encargada de ejecutar la política de Salud Provincial, que actúa dentro del marco general de la acción del Ministerio de Asuntos Sociales y cuyos objetivos principales son:

- La fiscalización y control sobre los Subsectores Privados y de la Seguridad Social.
- La definición y aplicación de los lineamientos de la política de salud, las estrategias para su implementación y las acciones que resulten necesarias para el cabal cumplimiento de los principios definidos en el capítulo I de la Ley 2570.

Para cumplir con esos objetivos, la Ley faculta al Consejo Provincial de Salud Pública a:

- Ejecutar la reestructuración técnica administrativa necesaria para la implementación del sistema de salud pública de manera integral sobre los tres niveles existentes. Local (Consejos Locales de Salud), Zonal (Consejos Zonales de Salud), y Provincial (Consejo Provincial de Salud

Pública). También la normativa legal define las Áreas Programa como la unidad mínima de organización sanitaria, delimitada geográficamente con una estructura de conducción de todos los recursos disponibles para la atención de la población; y como Zona Sanitaria a una delegación del Consejo Provincial de Salud Pública que comprende un conjunto de Áreas programa, divididas según criterios geopolíticos y sanitarios.

- Administrar los recursos financieros establecidos en la Ley 2570.
- Coordinar las gestiones administrativas, brindar asesoramiento y apoyo técnico, establecer y desarrollar vínculos institucionales extra-provinciales; crea, delimita y organiza las Áreas programa; designa al personal y ejerce la autoridad de aplicación de la política sanitaria en el ámbito provincial.

Como ente público, el Consejo goza de personalidad jurídica propia y tiene capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, ajustando sus actividades al ordenamiento jurídico provincial.

Este marco normativo posibilitó que el CPSP tomara la iniciativa de solicitar un proyecto integral de reestructuración de su funcionamiento que, como se viene expresando, contemplara acciones de reforma institucional que derivarían en una reducción del tamaño de su plantilla y una reformulación de sus funciones.

Como punto de partida se elaboró un Programa de Fortalecimiento Institucional del mismo que incluyó un estudio exhaustivo sobre las áreas, sectores, dependencias y/o posiciones jerárquico-funcionales de la Sede Central, como así también sobre el funcionamiento de las Zonas y sus relaciones con los Centros de Salud locales y la Sede Central del Consejo Provincial, que derivó en el diseño de una nueva estructura organizativa y de coordinación formal, en el marco de la Reforma y Ajuste del Estado Provincial. El mismo se desarrolla a continuación.

V.4.4 Plan estratégico de Fortalecimiento Institucional y Reorganización del CPSP

El desarrollo de un Plan Estratégico Integrado de Fortalecimiento Institucional que cuente con apoyo político y administrativo, permite el cumplimiento de objetivos orientados en primer lugar hacia la calidad del servicio, la mejora de la eficiencia y eficacia de las prestaciones y de la imagen externa de la institución en el marco de una eficaz coordinación administrativa.

En segundo término, es el punto de partida para la formulación de acciones complementarias al proceso de "Ajuste Protegido" que origina este conjunto de acciones. Efectivamente es a partir del cumplimiento de las etapas de este Plan Estratégico que puede desarrollarse el Programa de Externalización de Servicios bajo esta modalidad.

Se debe destacar que para una correcta asistencia técnica para el logro de la Reconversión y Fortalecimiento Institucional del Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) se instalaron algunos

postulados básicos, como marco de orientación para el diseño de un sistema de establecimientos y prestaciones de salud de nuevo cuño que atendiera las necesidades de la comunidad.

Ellos son:

- diseñar un programa de atención de salud básico que asegure una cobertura mínima a la totalidad de la población bajo la forma del Seguro Provincial de Salud
- descentralizado, en su operativa prestacional, y centralizado en lo organizativo
- basado en la gestión de la calidad y en un programa de mejora continúa
- con un sistema de evaluación de la situación y satisfacción de los usuarios y su entorno social
- con un sistema de auditoria de control y gestión centralizada en las prestaciones
- la solidaridad en todo lo que se refiere a la atención de sus beneficiarios
- el mantenimiento de un sistema prestacional bajo la modalidad de libre elección
- contratos con terceros para aquellos servicios periféricos susceptibles de externalizarse
- una Administración Central racionalizada, reducida en términos de personal, con un alto grado de eficiencia en sus tareas de gestión, control y fijación de políticas de salud
- un sistema de información homogéneo, interconectado y multidireccional
- un programa permanente de actualización y capacitación de los Recursos Humanos
- un programa de comunicación y promoción que fortalezca y proyecte al establecimiento en el mercado de la salud

V.4.5 Diagnóstico Organizacional

El mismo comprendió:

- Análisis y descripción general del Consejo Provincial de Salud Pública
 - Detalle de las funciones, responsabilidades, los objetivos, los antecedentes y una descripción de la situación actual de la organización, identificando los factores más relevantes tanto de su ambiente externo como del interno.
 - Análisis de los puntos fuertes y débiles de los factores estudiados en el punto anterior.
- Propuestas y/o recomendaciones generales, identificando los factores críticos y proporcionando los planes de acción inmediatos con el fin de contribuir a un mejor aprovechamiento de los recursos y potenciar una actuación dinámica, formal y adecuada del Consejo Provincial en el corto plazo.

V.4.6 Análisis y descripción general del CPSP

El Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro es una entidad pública, creada en 1992, con la función indelegable de garantizar el derecho a la salud consagrado en el artículo 59 de la Constitución Provincial a través de acciones de planificación, programación, fiscalización, coordinación, evaluación y apoyo técnico y administrativo a los efectores del Subsector público de Salud, a fin de asegurar la prestación de servicios de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud humana así como acciones sobre la salud ambiental, la capacitación y la formación de recursos humanos y la investigación, en base a los principios de accesibilidad, oportunidad, equidad y calidad de los mismos, asegurando la atención gratuita para las personas que no posean cobertura social ni otros medios para afrontar el costo de las prestaciones.

El precepto constitucional asegura el acceso en todo el territorio provincial al uso igualitario, solidario y oportuno de los más adecuados métodos y recursos de prevención, diagnóstico y terapéutica (art.1 de la Ley 2570). Todo ello a través de una estructura territorial integrada por una Sede Central, seis (6) Zonas Sanitarias, cuarenta Áreas Programa que incluyen Hospitales, Puestos Sanitarios y Centros de Salud, distribuidos por toda la provincia, lo cual requiere mantener una coordinación formal y bien definida entre todas sus áreas de actuación.

La composición de este Consejo Provincial de Salud está dada por el Presidente, designado por el Poder Ejecutivo, un Secretario Ejecutivo, los Presidentes de los Consejos Zonales de Salud, un Vocal representante de los trabajadores de la salud perteneciente a la entidad gremial legalmente reconocida, un vocal representante del Instituto Provincial del Seguro de Salud y un Representante de la Confederación General del Trabajo cuyas funciones están definidas en los artículos 10 y 11 de la Ley 2570.

En 1998 el Consejo Provincial de Salud Pública ya se encontraba en una fase de organización, racionalización y consolidación; lo que provocó:

- La necesidad de diseñar un plan de actuación estratégico, integrado y consensuado con los distintos actores sociales intervinientes.
- La redefinición del funcionamiento de los Consejos Zonales.
- El establecimiento paulatino de proyectos de tercerización.
- La reorganización de servicios.
- El planteamiento de una nueva estructura organizativa.

Para cumplir con estos objetivos, las autoridades del CPSP se propusieron las siguientes acciones:

- Realizar un análisis y diagnóstico de las necesidades de gestión prestacional del Consejo Provincial de Salud Pública.
- Elaborar un seguimiento de las consultas diarias que realizaban los Centros a los diferentes Departamentos, Direcciones o Áreas, con el fin de determinar las necesidades prioritarias en cada tema.
- Elaborar sistemas de información que permitieran satisfacer las necesidades de todos las Zonas y de los Centros de Salud y dependencias de la Sede Central en temas específicos.
- Establecer una mayor comunicación horizontal entre las Zonas, Centros y las Áreas de la Sede Central.
- Relevar, en reuniones periódicas con el personal, los problemas más relevantes que se presentaran y las posibles alternativas de solución.
- Rediseñar el Área de Gestión de los Recursos Humanos del CPSP.

Como toda organización, el Consejo Provincial de Salud interactúa y debe conjugar sus acciones atendiendo a factores de presión externos e internos:

Factores de presión externos

Como marco externo este Consejo Provincial de Salud está influido por:

- Las relaciones institucionales gubernamentales y no gubernamentales.
- La demanda social de los servicios que presta.
- La situación política y jurídica.
- La situación económica.
- La situación socio-cultural.

Factores de presión internos

Su configuración como una Entidad Autárquica, le obliga a desarrollar sus actividades en relación con terceros, proveedores y beneficiarios del sistema, además de tener responsabilidad en las designaciones laborales y, en general, el manejo de su personal.

En el estudio de la situación interna de la organización se tomaron en cuenta los siguientes factores: las líneas generales de actuación (políticas, planes y programas), la conducción de la misma, la estructura organizativa, los recursos y la coordinación político-administrativa.

Líneas generales de actuación (políticas, planes y programas)

Es parte de toda actividad de planificación de una institución, la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas que estén acordes con los objetivos de la misma.

Entre las políticas que se describen en la normativa legal que lo rige, se encuentran: la política de personal, la política económico-financiera, la política de ingresos del Consejo gestionadas y coordinadas por el área administrativa- financiera y la política de salud, coordinada por la Ley N° 2570.

Áreas de actividad identificadas en Sede Central

Área Asesoría Legal, asiste jurídicamente a las autoridades del Consejo, interviene en la sustanciación de sumarios administrativos; emite opinión acerca de la intervención y dictamen de las cuestiones tales como habilitaciones, demandas judiciales, código alimentario, etcétera. Interviene en las licitaciones públicas.

Área Informática, capacita y asiste a los requerimientos de los usuarios; interviene, programa y centraliza las compras y el depósito de los insumos informáticos. Se encuentra en plena etapa de relevamiento de los recursos informáticos del Consejo.

Área de Políticas de Salud, supervisa el cumplimiento de las misiones asignadas a:

Maternidad e Infancia, la cual implementa planes y programas, cuyos objetivos, metodología y recursos son diseñados por organismos competentes nacionales.

Salud Ambiental, realiza fiscalización para la habilitación de establecimientos de productos alimenticios. Asesora a los municipios respecto al saneamiento básico (residuos patológicos, control de agua y bromatología). Efectiviza el control y habilitación de establecimientos relacionados con la salud ocupacional. Implementa programas nacionales de zoonosis (Ej.: Hidatidosis).

Fiscalización, monitorea y controla las actividades relacionadas con la salud de las personas, los establecimientos donde se desarrollan y el ejercicio de las profesiones del arte de curar y afines, protegiendo la calidad de la atención que se brinda.

Área de Administración, a esta área le corresponde la administración de los recursos económicos financieros y humanos, y los servicios del Consejo Provincial. Supervisa el cumplimiento de las misiones asignadas a sub-áreas:

Contable, registra y controla el movimiento de fondos y valores del Consejo; efectúa el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

Tesorería, tramita y organiza la recepción de los fondos asignados al Consejo; administra los fondos y valores ejerciendo el control de ingresos y egresos.

Recursos Humanos, coordina, dirige y registra las actividades vinculadas con la administración de los recursos humanos de acuerdo a las normativas, reglamentación y disposiciones determinadas para el sector. Realiza la liquidación de haberes del personal del Consejo, informando las novedades al C.I.P.E.I. (Organismo externo).

Área Servicios de Salud, supervisa el cumplimiento de las misiones asignadas a:

Programas de Salud, implementa y supervisa los programas: SIDA, Tuberculosis, Enfermedades de transmisión Sexual, Salud Bucal, Educación para la Salud, Salud Mental, Cáncer de Cuello Uterino, entre otros; y actividades de prevención.

Enfermería, organiza el servicio de enfermería en tres aspectos: técnico, administración de recursos humanos y asiste en las actividades propias de la Escuela Superior de Enfermería.

Laboratorio productor de medicamentos, produce medicamentos y supervisa su distribución.

Área Estadística, sirve de apoyo estadístico a las distintas áreas del Consejo; capacita y asiste a los coordinadores zonales; elabora planes, manuales de procedimiento para estadística a nivel central, zonal y local. Realiza publicaciones consolidadas de estadística y el catastro Nacional de Recursos y Servicios de Salud 1998-99.

Área Seguro Público de Salud, está basada en un proyecto de Ley en elaboración, cuyo objetivo principal es asegurar la universalidad de la cobertura; es decir, garantizar el financiamiento para la atención de la salud de todos los ciudadanos.

Consejo Zonal, asegura, administra y desarrolla el funcionamiento de la estructura administrativa de la zona, racionalizando la utilización de los recursos. Son los organismos políticos responsables de la relación entre las unidades y los hospitales de la zona con el Consejo.

Consejo Local, le corresponde la elaboración de la programación de actividades. La aprobación de estos planes tiene un tratamiento similar a las anteriores áreas.

Conducción del CPSP

Es responsabilidad del Presidente del Consejo la dirección de las áreas a nivel central del Consejo Provincial, organismos dependientes y la de su personal.

Otros niveles de conducción y decisión son los correspondientes a los Presidentes de Zona y los Directores de área de la Sede y de los Centros Locales y de los Hospitales.

Los niveles de mando de los Directores de los Centros y Hospitales, dependen jerárquicamente del Presidente del Consejo y funcionalmente de los Consejos Local, Zonal y Provincial respectivamente.

La estructura organizativa (Decreto 678/98)

Los elementos de que dispone el Consejo Provincial y que identifican la organización son:

- El organigrama formal de la Sede, hasta nivel de Dirección General. (Decreto 678/98 aún no implementado y otro vigente e informal).
- La descripción de las misiones y funciones de las unidades organizativas de la Sede.
- El organigrama formal de funcionamiento Zonal y de hospitales de nivel de complejidad 3,4 y 6 (Resolución 2557/98).

La estructura territorial del organismo

- Una Sede Central ubicada geográficamente en Viedma, Río Negro.
- Una red de Centros Zonales y de atención en el interior, divididos por criterios geopolíticos y sanitarios.

La Sede Central del Consejo Provincial es la encargada de proponer planes de promoción y desarrollo de salud y establecer lineamientos de actuación de las Zonas y Centros de Salud; dar apoyo, asistencia y coordinar las distintas actividades de los Centros.

Estructura jerárquica y funcional

- En un nivel superior se encuentra el Presidente, cuya función es la dirección del Consejo y de su personal.
- Asesorando al Presidente se encuentra el Director de Asesoría Legal.
- Bajo la dependencia del Presidente, se encuentra la Secretaria Ejecutiva, cuya función es la de asesorar permanentemente a la Presidencia y de coordinación de las actividades delegadas expresamente por la Presidencia.
- En un nivel horizontal se encuentran las diferentes Áreas, bajo la responsabilidad de los respectivos Directores Generales y de Área. Estas son: Administración, Informática Secretaría Privada, Políticas y servicios de Salud
- Los Consejos Zonales y Locales cuentan con un organigrama de funcionamiento zonal y hospitales de nivel de funcionamiento de nivel de complejidad 3, 4 y 6. Para las Zonas Sanitarias se aprobó una Presidencia, una Secretaría Técnica, una Secretaría Administrativa, un Departamento Coordinador Estadístico, otro de Coordinación de Salud Ambiental, un Departamento Administrativo y de Personal, y una División Jefe Laboratorio Regional de Salud Ambiental y un Sector de Registro Profesional de Habilitaciones de Establecimientos, otro Sector de Despacho y Mesa de Entradas y un Depósito.

Al momento del presente estudio no se habían efectuado relevamientos personalizados en los Centros y/u Hospitales del Consejo Provincial.

Los recursos

De acuerdo a la normativa de su creación y a los elementos fundamentales de organización los recursos con que cuentan los Consejos Provincial, Zonal y Local son:

a) Recursos físicos

- La Red de Centros distribuida geográficamente por zonas.
- La Sede Central se encuentra distribuida separadamente en un edificio principal y en pisos compartidos con el Ministerio de Obras Públicas, ubicado en Viedma.
- La gestión y registración de bienes muebles e inmuebles del organismo es responsabilidad de cada Consejo Local, Zonal y Provincial.
- Las Normas de Procedimiento en Materia de Contratación e Inversiones.
- Los contratos que celebra este Consejo respetan las normas propias de la contratación administrativa y la establecida particularmente en el Reglamento de Contrataciones del Consejo Provincial.

b) Recursos financieros y régimen económico

Son los que determina la Ley n° 2570 para el Consejo a nivel Provincial, Zonal y Local respectivamente.

c) Recursos Humanos.

El régimen de personal de este Consejo Provincial se ajusta al Ordenamiento Jurídico Laboral Provincial. El total de empleados del Consejo Provincial, según datos suministrados por la Dirección de Recursos Humanos, era de 3.977 agentes en el año 1998. Su análisis se realiza en el capítulo de RRHH.

Tecnologías de la Información.

El área de Sistemas estaba en formación, contando con un responsable informático especializado y sin agentes a su cargo. Se relevó en una primera etapa el equipamiento correspondiente a la Sede Central del CPSP.

La coordinación político-administrativa.

La normativa sobre la cual se basa esta coordinación político-administrativa entre la Sede Central, Consejos Zonales, Locales y los Centros de Atención es el marco jurídico del Consejo y del Estado Provincial, y comprende funciones sustantivas que abarcan: Derivaciones Hospitalarias, Apoyo Administrativo, Presupuestos y Contabilidad, Recursos Humanos, Patrimonio e inversiones, Servicios Generales y Estadísticas.

La iniciativa de una gestión puede provenir del Centro bajo la responsabilidad del Director, atendiendo a los objetivos, las necesidades, las demandas y funciones del mismo o de las distintas áreas o dependencias de la Sede Central.

De acuerdo a la descripción formal de funciones de las Direcciones de la Sede del Consejo Provincial, le corresponde a la Dirección General de Servicios de Salud "Articular el desarrollo de la gestión descentralizada de los Hospitales con las áreas del Consejo".

El Consejo Provincial no cuenta formalmente con reglamentos para tramitar procesos administrativos entre la Sede y las Zonas y Centros de Atención, a excepción de Estadística y de Procedimiento de derivaciones hospitalarias; sería necesario reglamentar entre otros, el de presupuesto, tramitación y ejecución de gastos, reparaciones de obras, inversiones, contratación y gestión de personal, desarrollo de aplicaciones informáticas, contabilidad y otras; la dirección y supervisión está sujeta por un lado a la dependencia jerárquica dentro de cada Centro y por otro lado a la dependencia funcional del responsable del Área de la Sede Central.

Existen solicitudes de gestión o procesos que pueden ser de acción inmediata, ordinarios de aplicación periódica o extraordinarios: la supervisión y dirección se aplica en forma alternativa según la decisión superior.

Informalmente, el contacto directo, el seguimiento y la supervisión de los procesos administrativos, se tramitan directamente con el responsable en Sede del departamento encargado de la materia específica de cada gestión solicitada y/o con el Secretario o Presidente, sin dar intervención a los responsables de los Consejos Zonales y Locales como primera instancia decisoria.

La programación y ejecución se acota a la iniciativa de cada una de las áreas de la Sede, Consejos y Centros de Salud. Todo ello con un alto grado de autosuficiencia y falta de integración.

Los medios de comunicación e información utilizados en las relaciones entre la Sede-Zona-Centro de atención, entre las áreas y dependencias de la Sede y para cualquier otro tipo de relaciones institucionales eran el fax, el correo y el teléfono.

En el marco de la propuesta de metodología de externalización, se establecieron las siguientes líneas de acción:

- La elaboración y aprobación de una estructura organizativa adecuada a los factores externos e internos de la institución
- La elaboración del Reglamento Interno de Procedimientos Administrativos
- La elaboración de una Política de Gestión de los Recursos Humanos
- La elaboración de un Plan de Formación Global
- El diseño de un Sistema de Control de Gestión, que permita la evaluación del personal
- El diseño del Manual de Procedimientos para todo el Consejo Provincial de Salud Pública

- La optimización de los planes y programas que se desarrollen en todas las áreas
- El incremento del nivel de calidad de las gestiones que presta la Sede Central a las Zonas y viceversa
- El cumplimiento de los objetivos formulados en el marco normativo del SPS
- La elaboración, evaluación y seguimiento del cumplimiento de las metas del actual Plan Informático en todas las áreas.

V.4.7 Aplicación del modelo FODA para el desarrollo de estrategias de cambio de la Estructura Organizacional del CPSP

A partir de las entrevistas realizadas, y completado el estudio de la normativa que encuadra la actividad del CPSP, así como su estructura formal, se organizó un taller de análisis FODA del que participaron todos los directivos del CPSP, hasta el nivel de Directores, así como los responsables de las Áreas Programa. En esta actividad, se relevaron las **Fortalezas**, capacidades especiales con que cuenta la organización constituidas por: recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan con resultados positivos, etc., las **Oportunidades**: aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la organización, las **Debilidades**: aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a los objetivos que se quiere alcanzar, recursos que no se manejan, habilidades que no se poseen, actividades que al desarrollarlas han arrojado resultados negativos, etc., y **Amenazas**: aquellas situaciones negativas para el alcance de los objetivos que provienen del entorno.

A continuación se realiza una enumeración de las oportunidades y las amenazas más relevantes para el Consejo Provincial, que se han extraído de cada uno de los factores externos e internos tratados en la situación descrita, los que se vuelcan en una matriz de tipo FODA.

Oportunidades

- Proyectar su imagen y reforzar su presencia en la Provincia.
- Mejorar la percepción de la población acerca de la calidad de la prestación de los servicios de salud.
- Optimizar la asignación de los recursos económicos provinciales a partir del marco de la reforma del estado provincial.

Amenazas

- El desarrollo de los planes y programas del Consejo se encuentran afectados por las diferentes situaciones políticas, económicas y sociales. que requieren una inmediata actuación global.
- La escasa información sobre la actuación del Consejo distorsiona su imagen ante la ciudadanía.
- Existen situaciones no resueltas en materia de política sanitaria y de aprovechamiento de los recursos internos y externos.
- Las distancias geográficas dificultan las comunicaciones, las relaciones y la coordinación de acciones y las operaciones en general.
- La imagen del Consejo está determinada por la diversidad de áreas y Centros de Atención que lo conforman como prestador integral del Servicio de Salud.

Fortalezas

La misión y objetivos generales del Consejo están bien determinados en la Ley 2570, no así en el Decreto de aprobación de la estructura. y no bien difundidos, dentro y fuera de la Institución.

Su estructura territorial obedece a los objetivos y misión del Consejo.

- Su configuración jurídica, le proporciona autonomía en sus acciones y la elección de técnicas de gestión más ágiles y flexibles que le permitan un funcionamiento eficiente de sus actividades.
- Su estructura orgánica actual considera las áreas o dependencias técnicas mínimas necesarias para ser una entidad autosuficiente.
- De acuerdo a la normativa de creación, las políticas son determinadas y aprobadas por el Consejo Provincial.
- Los procedimientos de selección y reclutamiento se encuentran descritos en la Ley de Función Pública.

Debilidades

- No existe una planificación formal de los planes y programas.
- Las líneas de actuación corresponden a temas específicos y no se integran dentro de un Plan Estratégico de Actuación que englobe al Consejo Provincial. Por lo tanto, los objetivos de la institución son dispersos, se concentran en temas muy específicos y no generales (por áreas), no convergen hacia un objetivo formal.
- Existe una débil comunicación entre las dependencias de la Sede, entre las Zonas y los Centros de Atención y entre las dependencias de la Sede hacia los Centros de Atención y viceversa.
- Existe un escaso intercambio de información y experiencias entre las dependencias de la Sede; entre los Consejos Locales y Zonales, los Centros Asistenciales y viceversa.

- El seguimiento y control de las actividades de cada plan o programa, cuando se realiza, se efectiviza internamente por dependencia, lo que genera una escasa evaluación de las metas alcanzadas a todo nivel.
- Existe una escasa retroalimentación periódica sobre la información, el seguimiento y cumplimiento de las líneas generales dictadas. Esto da como resultado una inadecuada toma de decisiones proactivas en todos los niveles.
- Ante las políticas planteadas existe un escaso desarrollo de estrategias convenientemente integradas.
- La función de dirección en todos sus niveles no está definida formalmente ni acotada.
- En la toma de decisiones de los Centros y Zonas se encuentran diferentes niveles de mando, por un lado se tiene una dependencia jerárquica y por otro lado una dependencia funcional, lo que implica una inadecuada y confusa coordinación de dirección.
- Actualmente no se dispone de una estructura orgánico - funcional integral que refleje la configuración real del Consejo en su totalidad como, asimismo, de un Reglamento Interno que delimite y especifique responsabilidades, procedimientos, incumbencias.
- Formalmente, no está determinada la coordinación de los Centros de Asistencia - Consejos Zonales - Sede. En consecuencia, la supervisión formal es poco visible.
- Existe una delimitación que resulta ambigua e inconsistente de las funciones de cada una de las Direcciones Generales, Direcciones y Departamentos que integran las Areas del Consejo, lo que da lugar a situaciones de riesgo para la organización.
- Los recursos involucrados en la coordinación administrativa, el nivel de profesionalización, las capacidades y habilidades de gestión y la experiencia de su personal, el flujo de solicitudes de gestión, la adecuación de las instalaciones, son determinados en algunos casos por el Consejo y en otros surgen como necesidad imperiosa de cada área programa. En tal sentido, no existe un criterio único, lo que da lugar a una mala administración de los mismos.
- El inventario general actualizado de los recursos físicos informáticos se encuentra parcialmente elaborado. Esto implica que, no se dispone de información completa sobre la totalidad de los recursos físicos del Consejo Provincial de Salud.
- El presupuesto de mantenimiento depende de las condiciones y las exigencias socio-culturales- patrimoniales de cada ciudad o población donde se ubiquen los Centros de Asistencia.
- La distancia que existe entre las instalaciones de la Sede Central y sus dependencias; de la Sede y los Consejos Zonales, Locales y los Centros Asistenciales, y entre estos últimos, es una limitación que dificulta la coordinación y el control.

- El no disponer de un Manual de Procedimientos para las actividades presupuestarias, de contabilidad y financieras le significa un desaprovechamiento de los recursos y un mayor esfuerzo de control.
- No se dispone de una estrategia de auditoría planteada formalmente. Las auditorías realizadas corresponden a solicitudes concretas y no a un plan formalmente establecido.
- En general, el personal de la Sede cuenta con mínima formación profesional ; es activo, aunque no posee la experiencia adecuada para cumplir con las actividades correspondientes.
- La función de capacitación se encuentra dispersa entre las diversas áreas, departamentos y dependencias, lo cual no permite llevar un control y una planificación de las necesidades de capacitación individuales.
- No existe una adecuada centralización y actualización de la información sobre las actividades de formación.
- Existe una escasa información estadística sobre las cualidades del personal del Consejo.
- No se cuenta con una adecuada actualización de los sistemas de información relacionados con el personal y su correspondiente carrera.
- Se cuenta con personal profesional especializado en el Departamento de Informática, pero no con agentes que colaboren en su accionar.
- Los avances tecnológicos posibilitan el desarrollo de herramientas que facilitan el cumplimiento de los objetivos de la Institución, no obstante su incorporación es lenta y limitada.
- El Consejo Provincial no cuenta con los medios de comunicación y la tecnología necesaria, para diseñar aplicaciones corporativas que permitan la centralización de la información y su difusión rápida y oportuna para la toma de decisiones por ejemplo, optimizando el uso del correo electrónico, desarrollando aplicaciones integradas y otras acciones: la definición e implementación de un sistema informático adecuado en el Consejo, le permitirá ser competitivo, innovador y estar estratégicamente comunicado.
- No existe un programa informático que permita medir el cumplimiento de los objetivos ni el nivel de adecuación respecto a las necesidades de información de la organización.
- La comunicación que se lleva a cabo entre las Áreas de Administración- Sede y los Centros Asistenciales obedece a las características de la gestión solicitada. Para el caso de los procesos de acciones inmediatas o extraordinarias se realiza por medio de canales de comunicación informales.
- La flexibilidad que proporciona la comunicación informal va en detrimento de los controles de gestión y la consecución de los objetivos de toda coordinación administrativa.

- No se lleva un registro de las solicitudes de gestión administrativa prioritarias que requieren los Consejos y Centros de Salud.
- El seguimiento de los trámites solicitados a la Sede por los Consejos Locales, Zonales y Centros de Salud es muy personalizado y se escapa de controles externos.
- Existen contactos dispersos para la tramitación de distintas solicitudes y un escaso seguimiento efectivo y centralizado de las solicitudes de gestión de los Consejos y Centros de Salud en la Sede.

V.4.8 Análisis de la planta de personal

El criterio para evaluar la forma que debía adoptar el nuevo Consejo, para atender las necesidades del sistema reformado de salud, fue dado por las dimensiones de la demanda de la jurisdicción del organismo provincial de salud y la hipótesis proyectada de crecimiento vegetativo de su área de influencia. En esta proyección se tuvieron en cuenta, además, los requerimientos potenciales de nuevos programas de oferta de servicios, con el fin de optimizar la capacidad operativa de las diversas áreas prestacionales, mejorando su productividad.

Tal como se viene expresando, el programa de reforma del sector salud provincial contempla la reestructuración de la organización y la readecuación del personal del CPSP en función de las necesidades que surgen del proceso de implementación del Programa de Hospitales Públicos de Autogestión y terciarización de efectores, que incide drásticamente en la disminución del empleo público en el sector.

Veamos a este respecto como la siguiente expresión de la Organización Internacional del Trabajo, constituye un antecedente que plantea la cuestión arriba señalada: "Los procesos de reforma acompañados de reducciones de los gastos suelen conducir a una reducción del personal. Esto se debe a que el sector de los cuidados de salud se basa en gran medida en la prestación de servicios y en la dotación de personal. Los cambios en la estructura y el presupuesto suelen ir acompañados de recortes en la dotación de personal. Esas reducciones a menudo implican una combinación de varias medidas, como despidos obligatorios por exceso de personal, congelación de vacantes, sustitución de empleos a tiempo completo por empleos a tiempo parcial, jubilación anticipada, readaptación profesional, otros métodos".

"Los cambios en los métodos de dirección se han introducido para facilitar la aplicación de las reformas de los servicios de salud. Estos cambios suponen la utilización de unas técnicas modernas de gestión e información, la subcontratación de ciertas actividades y la aplicación de métodos de gestión alternativos, tales como la participación de los trabajadores y la autogestión".²⁸

²⁸ Ver "Condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud", Informe de la OIT, p. 66.

Fue necesario, entonces, dedicar un especial interés al análisis de la Dirección de Recursos Humanos, para posibilitar el diseño de las nuevas actividades que debería desarrollar en la reconversión del organismo.

V.4.8.1 Análisis de la Dirección de RRHH

En las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios del Consejo Provincial de Salud Pública, emergió con claridad el problema de la ausencia de consensos que permitieran llevar a cabo cambios con alto grado de participación de los actores involucrados. En este sentido la ausencia de consenso y la falta de conciliación entre criterios, se constituyeron en una dimensión fundamental, con importante peso en el diagnóstico previo a la ejecución de la metodología de externalización.

Tal como hemos señalado en el apartado metodológico, un grupo de las entrevistas realizadas estaban orientadas por una guía de pautas previa, con el objeto de identificar, las ventajas y desventajas que presentaba el área de recursos humanos, considerando que era ésta la encargada de ejecutar las acciones de la externalización y que es fundamental que la misma compatibilice su estructura y funcionamiento con lo propuesto en el proyecto.

En este sentido, las manifestaciones de diversos funcionarios (que ocupaban cargos en la conducción del CPSP), evidenciaron que, de continuar en los términos en que estaba instrumentada el área no podía llevar adelante el cambio propuesto, ya que la forma en que el sector estaba organizado no propiciaba la capacitación y acompañamiento de los agentes que desempeñaban funciones en ella (elemento fundamental para la aplicación de una externalización exitosa), funcionando en cambio meramente como área administrativa.

A su vez, la información obtenida en las entrevistas fue triangulada con la información que se produjo en el marco de los talleres de visión y de misión compartida. Estos talleres confirmaron la existencia de la mencionada falencia, ya que de la interacción de los diferentes actores surgió entre los problemas principales, la falta de cooperación que presentaba la dirección del área de RRHH, obstaculizando el cambio.

Según los entrevistados, la Dirección de Recursos Humanos del Consejo Provincial de Salud estaba acotada a la administración de los mismos, no trascendiendo hacia la concepción de constituirse en el soporte integral para hacer realidad los objetivos trazados por la Ley 2570, que establecía la reformulación administrativa del Sector Público. Sus relatos señalan que se consideraba más importante el procedimiento que el objetivo, en muchos casos ignorado por el propio ejecutor de la tarea, careciendo de una visión integral del proceso y del producto a obtener. Otro aspecto destacado fue la ausencia de una distribución de responsabilidades.

Sin embargo, se notó a la vez una coincidencia acerca de las necesidades de implementar estrategias de cambio y voluntad para ello, comenzando a instalarse como una definición novedosa el concepto de "gerenciamiento".

En función de los testimonios relevados, podemos sintetizar los obstáculos que presentaba el área de Recursos Humanos en los siguientes puntos principales:

- Insuficiente planificación en la capacitación y ausencia de diseños ad hoc que tengan en cuenta las necesidades de los usuarios del sistema. Además, en ocasiones, la formación profesional no es pertinente a los requerimientos; no se cuenta con suficientes recursos técnicos para cumplimentarla.
- Ausencia de un plan sistematizado para detectar necesidades de personal y para su reclutamiento.
- Ausencia de una apropiada Evaluación de Desempeño. Esto priva a la organización de una herramienta importante, puesto que no existen estímulos al mejor desempeño de los agentes.
- No se cuenta con los recursos humanos, técnicos y administrativos necesarios para promover el cambio cultural y organizacional requerido (OMS, 1998: 27-57).

Al considerar la información obtenida, surge como hallazgo el hecho de que es poco probable que la sola modificación de la estructura del organismo en cuestión, pueda generar grandes avances en términos de calidad y productividad. En este sentido la necesidad de modificaciones en términos de gestión, aparece y se constituye como un aspecto central a tener en cuenta para la planificación e implementación de una metodología de externalización exitosa.

V.4.8.2 Propuesta Programa de gestión de RRHH

Lo expuesto trajo como consecuencia la necesidad de proponer un modelo moderno de gestión de Recursos Humanos orientado hacia la optimización de resultados con el mejor aprovechamiento de los recursos²⁹.

Esta nueva forma de gestión debía ser flexible a fin de permitir la adopción de enfoques diferenciados de optimización organizacional.

Debían estar presentes requisitos tales como:

- Mayor grado de conciencia y de compromiso del cuerpo de funcionarios y de la comunidad involucrada en la misión institucional.
- Mayor énfasis en la capacitación de los cuadros gerenciales, especialmente en lo que respecta al desarrollo del pensamiento estratégico y management y de los agentes en su totalidad.

²⁹ Ver Pedro Galín (2000); Marta Novick (2000); Brito Quintana, Campos y Novick (1996) y Novick y Galín (2001).

- Capacitación a los profesionales de la salud en temas específicos en concordancia con las necesidades de las tareas y de los usuarios de las zonas donde debían desarrollar su función.
- Introducción de nuevas formas motivacionales que modificaran la relación desempeño - recompensa.

Reorganización de la Dirección de RRHH

La Dirección de Recursos Humanos es de vital importancia en una organización. Es necesario que se constituya en una unidad que, desde el punto de vista estratégico, considere el planeamiento de los recursos humanos teniendo en cuenta el potencial de desarrollo de los mismos, a fin de lograr con la máxima eficiencia los objetivos del Consejo Provincial de Salud y de sus organismos dependientes.

La Dirección de Recursos Humanos, además de los aspectos administrativos de su competencia, debería atender esencialmente las actividades relacionadas con la programación, planeamiento de carrera, desarrollo, coordinación, evaluación de desempeño, administración y control de los recursos humanos, realizando una gestión integral de los mismos.

Asimismo debería contar con un sistema integral que atendiera a los requerimientos organizativos, presupuestarios, salariales, de capacitación, de desarrollo de carrera y de datos básicos de los agentes que pertenecen al Consejo Provincial de Salud.

Es necesario resaltar el rol del área, ya que cualquier decisión política para su implementación necesita contar con un equipo de trabajo conformado por una dotación adecuada de agentes de distintos niveles y características profesionales que, teniendo la capacidad y aptitud para operacionalizarla, cuente con un soporte en tecnología de gestión (management, sistemas de información, equipo informático y de comunicaciones, etcétera) que asegure el logro de los resultados esperados.

Es en este contexto que se planteó la reformulación de una Dirección de Recursos Humanos que no se agotara en su función administrativa, sino que tuviera bajo su responsabilidad:

- La elaboración, planificación y diseño organizacional de las carreras del personal.
- Programar y dirigir la externalización, selección, capacitación y evaluación del personal.
- Gestionar programas y proyectos tendientes a la optimización y jerarquización del recurso humano.
- Entender en la elaboración de planes tendientes a la prevención y control de la salud ocupacional.

Para llevar adelante este Programa de Gestión de RRHH en el ámbito del CPSP que tuviera entre sus misiones: **Planificar, Motivar, Incentivar**, con el sentido de contribuir al mejoramiento de la tarea, fue necesario proponer planes de acción en relación con:

- Planeamiento de Carrera.
- Necesidades de Capacitación.
- Evaluación de Desempeño.
- Detección de Potencial.

Se estudió la planta de cargos actual, el nivel general de capacitación requerido para cada puesto de trabajo y el grado de capacitación de sus actuales ocupantes para, a partir de allí, elaborar y proponer la política de gestión, desarrollo y capacitación de los recursos humanos.

Propuesta de Readecuación de la Planta de Personal

La evaluación del modelo observado apuntó a recuperar los aspectos positivos de la organización vigente y sus posibilidades de readecuación para un funcionamiento más eficiente en lo organizativo y más eficaz en lo prestacional.

Las acciones de relevamiento y análisis de la organización existente tuvieron una importancia fundamental, ya que permitieron sistematizar las actividades que realizaba el personal, con el objeto de reordenarlas con el menor costo operativo posible y determinar la "distancia" entre lo existente y lo conveniente.

A tales efectos, se proyectó una nueva estructura administrativa central, con descentralización técnica hacia los servicios y territorial hacia los Centros de Salud, junto a un programa de desarrollo de recursos humanos que permitiera, en forma paralela, capacitar permanentemente a los diferentes niveles del personal, a través de cursos de formación específicos.

Por otra parte, la reestructuración organizacional, prestacional y administrativa propuesta debía permitir obtener recursos que, en el mediano plazo, se convirtieran en una fuente de consolidación y expansión de todas las áreas y regiones sanitarias, así como de los establecimientos hospitalarios, en el marco de la descentralización operativa.

Esta descentralización determina la necesidad de tomar decisiones de importancia a resolver a nivel de establecimientos:

- Reclutamiento, selección y asignación de personal, con contratos y nombramientos refrendados provisionalmente a nivel del CPSP
- Programación y presupuestación del personal
- Decisión de sistemas y modalidades de incentivos adecuados a la situación específica

- Movilidad y redistribución interna del personal para enfrentar problemas de distribución o mala asignación
- Reorganización sistemática del trabajo para mejorar la calidad de atención
- Formulación de criterios para evaluar el desempeño, promover la adaptación, asegurar la disciplina laboral, tratamiento del ausentismo, etc.
- Prevención y administración de conflictos, relación más directa con sindicatos y definición de marco participativo del personal en decisiones del servicio
- Orientación programática y coordinación de la capacitación

Este sistema descansa sobre algunas concepciones básicas tales como:

- Cambio en el sistema de carrera funcionaria centrado en la antigüedad en el cargo, a un sistema basado en la evaluación del desempeño y la capacitación y desarrollo de los recursos humanos
- La profesionalización como base de competencia para el cargo
- Énfasis en un proceso de flexibilización tecno-organizativa que permita una mayor adaptabilidad del personal a los cambios tecnológicos y metodológicos del nuevo sistema prestacional
- Cambio en los regímenes salariales enfatizando los incentivos por productividad y desempeño antes que el régimen temporal de pago

En las bases de una política de gestión y desarrollo de los recursos humanos tendiente a la optimización de los mismos, en función de las nuevas prácticas administrativas, deben contemplarse como mínimo, una vez definida la nueva estructura, las siguientes acciones:

- Política y sistema de remuneración en base a productividad y calidad (Dal Poz y Varella, 2000)
- Nuevo sistema de categorización profesional
- Sistema de evaluación de desempeño
- Régimen de premios y sanciones
- Plan de capacitación a implementar en el corto y mediano plazo.

Todas estas actividades descansan en la generación de acuerdos con el personal en todos sus niveles, tanto al interior del Consejo como en las Áreas Programa descentralizadas, para lograr un efectivo compromiso con las metas del sistema y los mecanismos más aptos para su logro. Para ello resulta imprescindible comenzar las tareas de reorganización del organismo a través de actividades tendientes a lograr una Visión Compartida por el conjunto de los trabajadores del organismo, en todas sus categorías, cuyo desarrollo se acompaña a continuación.

Las acciones realizadas tendieron a elaborar un marco conceptual específico a fin de establecer las bases teóricas y metodológicas para las entrevistas -a realizarse en el nivel gerencial- y para el Taller propiamente dicho.

VI. DATOS EX – POST FACTO

En el año 2006, habiendo transcurrido ocho años de la experiencia en la provincia, realizamos entrevistas *ex post* a representantes de la Secretaría de la Función Pública de la Provincia (quienes en función de los objetivos planteados en la formulación de la tesis, se consideraron informantes clave). El objetivo que orientó la re-aplicación de esta técnica de recolección de datos, estuvo relacionado con la necesidad de indagar acerca de la permanencia de los emprendimientos impulsados a finales de los noventa. Se buscaba de esta manera confirmar o refutar nuestra argumentación acerca de que, realizados bajo un conjunto de condiciones favorables a la estructura estatal, las empresas creadas, presentaban una posibilidad factible y efectiva de inserción laboral, producto de la externalización de puestos laborales. De este modo, se pudo obtener información significativa, tanto acerca del devenir de las empresas conformadas en 1998, como de la posibilidad de continuar con la aplicación de una operatoria similar a posteriori.

En este sentido, el relato demuestra cómo sigue vigente, en las percepciones de los funcionarios, la noción que engloba la necesidad de una articulación entre las acciones del procedimiento y un conjunto de condiciones económicas, sociales y político – institucionales que acompañen los cambios.

Cabe aclarar además que esta descripción *ex – post* no se basó sólo en estos relatos, sino que fue triangulada con información proveniente de un conjunto de observaciones y entrevistas informales con personas que desempeñaban diferentes roles en los años posteriores a la implementación.

De este modo, las diferentes fuentes de información, permitieron actualizar los datos sobre la metodología y sobre su efectividad.

La tercerización de la producción de bienes y/o servicios públicos complementarios, es decir aquellos que el sector público está facultado para delegar al sector privado, no constituye por definición ganancia de eficiencia para quienes son los beneficiarios de tales bienes y/o servicios. Es decir, no hay una teoría que basada en supuestos coherentes y contrastables afirme la superioridad de la producción privada sobre la pública.

Por ello hay que analizar cada caso con su particularidad y condiciones iniciales para evaluar la pertinencia de tercerizar o no.

En el caso de la Provincia de Río Negro en primer lugar se consideró fundamental instaurar el mecanismo de tercerización a través de una Ley para dotar al instrumento de legalidad necesaria y la legitimidad suficiente. Luego se determinó qué áreas eran susceptibles de tercerizar y así

comenzar una tarea de sensibilización de los agentes públicos involucrados, que voluntariamente optaban entre conformar la unidad económica o solicitar su reubicación en la estructura del Estado y si no era factible su reubicación, debido al perfil que presentaban, se integraban al plan de capacitación para facilitar su inserción; si transcurrido un año seguía sin ocupar un puesto en la estructura perdía su condición de estabilidad. Ningún agente público estuvo en esta situación final.

Reseñamos a continuación extractos relevantes de las entrevistas realizadas a funcionarios en 2006

"Los beneficios para el Estado eran dos: 1º mayor eficiencia al asegurarse una reducción en el costo de provisión del servicio, y 2º mayor calidad del servicio dado que se constituiría un ente regulador con la función de monitorear la gestión económica-financiera de la empresa y la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios del servicio. Para los agentes públicos que optaron por dejar su estabilidad con bajos salarios a cambio de un contrato de concesión con una mejor remuneración, que suponía ampliar la jornada de trabajo, y convertir su rol de empleado a empleador significó un profundo cambio cultural que contaba con la convicción de los propios empleados públicos de la conveniencia de tercerizar."

Desde luego, no todos los agentes que se encontraban en un servicio sujeto a tercerización optaron por adherir al régimen lo cual creaba un margen sobre la masa salarial para negociar; pero cuando el servicio era provisto por el Estado sobre la nómina no se abonaba el IVA y cuando pasa al sector privado tributa el impuesto, lo que significa el 21% sobre la masa salarial. El gobierno provincial elevó un proyecto de ley modificando el capítulo de las exenciones que no prosperó en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. (Ver en Anexo proyecto de ley que propiciaba la modificación del IVA en la provincia)

A.V: ¿Hubo utilización del Programa BOCEP?

Justamente, ante la insuficiencia de fondos propios y del crédito originado con el PRL2, la Provincia adhiere mediante la Ley 3252 al programa BOCEP con la finalidad de atender por esta fuente de financiamiento las sumas indemnizatorias producidas bajo el sistema de tercerización. (Ver ley en el Anexo)

A.V: ¿Existió algún tipo de asistencia técnica?

Si. Fue provista por la Dirección de Capacitación de la Secretaría de la Función Pública sobre la base de una propuesta del Ministerio del Interior de la Nación. (ver Anexo "Informe de actividades de capacitación y asistencia técnica para la creación de emprendimientos productivos dirigido a los agentes en proceso de desvinculación")³⁰.

³⁰ La Ley 3135 estableció el procedimiento para la desvinculación por los sistemas individual y por tercerización. Se acompaña el documento. Para el caso del BOCEP se aplicó un modelo de procedimiento distinto teniendo en cuenta las particularidades del mismo.

A.V: ¿Existen nuevas experiencias?

No. Hoy no se ha podido profundizar este proceso de tercerización en virtud de que no se cuenta con la asistencia financiera para atender las sumas indemnizatorias producidas con la desvinculación de los agentes públicos; aún cuando las leyes de creación están vigentes.

Como puede observarse, las condiciones de sostén de esta modalidad de ajuste están vigentes y posibilitan el mantenimiento de la operatoria, exclusivamente a través de acciones a cargo del Estado provincial. El escollo insalvable lo constituye la carencia de fondos para destinar a las indemnizaciones y conformación de capital de trabajo.

VII. Conclusiones

Los procesos de reforma estructural , y en particular los que han afectado las estructuras del Estado, han sido usualmente mal valorados por parte tanto de los afectados por la reestructuración, como por el conjunto social, donde campea, con motivos, la sensación de que la consecuencia inevitable de dichos procesos es la desocupación, la pérdida de una cultura de referencia, el desajuste entre formas conocidas de trabajar y de vincularse, la pérdida de ciertos roles reconocidos por la comunidad y su cambio por una reinstalación más o menos forzada en nuevas realidades laborales para las que no se sienten suficientemente adiestrados. Sin embargo, también se reconocen las debilidades del modelo de organización y empleo del que se parte, coincidiendo en señalar los desajustes, la ineficacia y las irregularidades que caracterizaron la dinámica estatal en las últimas décadas: el sobredimensionamiento de su planta de personal, la ausencia de controles, el desconocimiento de los objetivos productivos para el mediano y largo plazo, la falta de referentes de autoridad, la ruptura en las cadenas de mando, entre otras.

Los antecedentes de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas señalan la existencia de sumas remunerativas que muchas veces superaban lo establecido por las leyes laborales en vigencia. La medida en que dichos fondos contribuyeron a una adecuada reinserción laboral post desplazamiento parecería haber dependido de la racionalidad de las estrategias personales –o grupales, en el caso de los emprendimientos- encaradas, puesto que aparece como constante la falta de direccionalidad y orientación en la búsqueda de una capacitación que, de acuerdo al perfil profesional, facilitara la reconversión laboral.

Las principales dificultades que enfrentan los trabajadores están relacionadas con la transformación de una práctica laboral estereotipada -afianzada en la relación de dependencia- a la propia de los pequeños y microempresarios que enfrentan problemas inesperados de competencia, cargas impositivas, costos, compras, créditos con razonables márgenes de ganancia.

Ante este desafío, si los trabajadores no cuentan con ningún tipo de asesoramiento o capacitación específica, obrarán simplemente según su intuición o siguiendo los consejos de familiares y amigos. El éxito o el fracaso parecen tener que ver con el azar, la suerte o, tal vez con un complejo conjunto de variables que incluyen –entre otros- aspectos como características de personalidad, el contexto individual de relaciones primarias, el contexto comunitario local, el rubro comercial elegido y el momento en que se inició la actividad empresarial.

Es en estos contextos cambiantes en los que aparece la necesidad de hallar soluciones a la problemática a través de políticas complejas, de las que la externalización de servicios periféricos es

un buen ejemplo, bajo determinadas condiciones, tal como hemos tratado de demostrar a lo largo de la tesis.

Así, en el **Capítulo 1º** de la misma, definimos a la externalización como un proceso complejo al interior del cual tienen lugar diferentes perspectivas y actores. Hemos señalado brevemente las principales líneas en las que se sitúan los antecedentes conceptuales sobre la temática. Frente a las perspectivas que postulan la eficacia como horizonte de la gestión de los organismos públicos, argumentando que ésta sólo es posible a partir de medidas de descentralización y privatización, los enfoques críticos cuestionan la efectividad del traspaso de la gestión pública al sector privado, problematizando las implicancias y las condiciones bajo las cuales el sector privado asume las funciones públicas, así como las consecuencias para los trabajadores y para los usuarios.

Reconociendo que estamos frente a un concepto polémico, que ha sido abordado desde diferentes líneas- y bajo diversos objetivos organizacionales y políticos-, nuestra propuesta acerca del uso de la metodología retoma los estudios de Jordi Sabaté (op.cit), quién sostiene que la misma no implica la adopción total e inmediata de los principios de descentralización y privatización, sino que debe tener entre sus componentes centrales un proceso reflexivo de decisión, en el cual se ponga de relieve la consideración de los criterios de evaluación y control al interior del propio proceso. Es decir que, no obstante advertir que una política de este tipo aplicada irreflexivamente y de modo incompleto, conduce hacia un conjunto de implicancias negativas, (dos de cuyos riesgos más significativos son la disminución de la calidad en la prestación de los servicios, y una reducción en la calidad de los empleos de los trabajadores), coincidimos con la idea de que la externalización no debe ser considerada un proceso negativo en sí mismo. Por el contrario, posicionarnos en esta línea, nos posibilita tomar conocimiento de aquellos factores que son imprescindibles para su correcta planificación e implementación.

La consideración de estos aspectos es fundamental para que la delegación de los servicios beneficie al Estado sin deslegitimar la cultura pública. Por supuesto que para que esto sea posible, es fundamental que la metodología de ajuste protegido tenga entre sus principales objetivos, así como en sus componentes de planificación e implementación, la provisión de empleos de calidad para aquellos trabajadores que son externalizados.

En el **Capítulo 2º** hemos retomado definiciones teóricas, descripciones y explicaciones acerca de los principales procesos que conformaron el contexto político-económico en el que se enmarcó la propuesta y ejecución de la metodología de externalización en nuestro país.

Comprender los procesos de reformas estructurales que atravesaron la década del noventa, permite interpretar, por un lado la importancia y pertinencia de la externalización como mecanismo de integración socio-laboral ante un contexto de reducción y precarización del mercado de trabajo; por

otra parte, echa luz sobre algunas de las causas que determinaron que la aplicación de la metodología de externalización haya sido llevada a cabo defectuosamente, con falencias que no lograron ni prevenir, ni contener los costos sociales que se impusieron y profundizaron a lo largo de la década de los noventa.

La concepción del Estado como la organización jurídica y política de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando, plantea que las reformas orientadas a modificar el modelo social-burocrático, no implican la cesación de sus funciones como "instrumento fundamental de desarrollo". Esto, asimismo, se relaciona con la administración pública, entendida como el conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del estado y que tiene entre sus tareas específicas la satisfacción de los intereses públicos.

Sin embargo, a lo largo de esta sección, hemos señalado cómo esta función quedó desdibujada, en tanto los procesos de reforma se alejaron en su aplicación de los objetivos formulados. En este sentido, las llamadas "Reformas de primera generación" se basaron en la modificación de las normas macroeconómicas, la reducción del tamaño y la drástica limitación de las atribuciones del Estado, despojando a éste de sus capacidades de desarrollo, y convirtiendo a los procesos de reformas en meros procesos de privatización y descentralización, agravados por una disminución del personal acometida, en general, sin criterios de preservación de las funciones sociales y productivas del Estado, y sin reparar en las consecuencias sociales que acarrearía la misma, por lo que hemos procurado demostrar, retomando algunos de los principales autores que han analizado las reformas implementadas, que la modernización del Estado no puede reducirse a la problemática de su achicamiento.

En este punto hemos resaltado cómo la calidad, la capacidad institucional del Estado y no el tamaño del mismo son las cuestiones centrales. En este marco nacional, la descentralización de los servicios públicos en materia de salud, consistió en un mero traspaso de responsabilidades a las provincias y municipios sin el adecuado seguimiento ni capacitación y sin traspaso de los fondos necesarios para su ejecución.

Sumado a esto, nos interesó destacar las problemáticas sociales que ellas implicaron: precarización laboral y desempleo, junto con procesos de descentralización y privatización. Estos procesos, lejos de promover autonomía y calidad en los servicios, contribuyeron a una mercantilización de la salud y pusieron a las provincias y municipios en jaque al dejarlas al frente de un nuevo proceso de gestión con bajo presupuesto y débil apoyo y contención del Estado nacional.

A partir de este marco referencial, en el **Capítulo III** se tomaron en cuenta los factores que impusieron la ejecución de reformas en el sector de la salud, en el marco de la descentralización

operativa de los servicios , tanto los hospitales, que debían avanzar hacia la autogestión, como en los subsectores de obras sociales y privado.

A la fecha de nuestro diagnóstico, el financiamiento de la atención sanitaria estaba mal administrado y sin control adecuado de la calidad de los servicios. Como resultado, los costos generales del sistema eran altos, y sufría déficit crónico.

El Ministerio de Salud de la Nación, dentro de los marcos de política propios de la década de los '90, recurrió a la asistencia técnica y financiamiento de programas de organismos multilaterales como el BIRF, para la reforma de los subsectores de la salud , lo que obligó a repensar las funciones de los organismos de salud pública según las especificidades de los mismos. En el caso de Río Negro, dicho organismo es el Consejo Provincial de Salud Pública,(CPSP) cuya reforma fue encarada a partir de 1998, período que corresponde a la fecha de nuestro estudio de caso, con el objetivo de mejorar los niveles de calidad, eficiencia y equidad de la prestación.

Se procuró entonces, generar actuaciones que permitieran corregir estructuras sobredimensionadas en sus recursos humanos, con capacidad ociosa, sin incorporación de innovación tecnológica, bajo nivel de calidad en servicios y una cobertura geográfica con profundas asimetrías entre oferta y demanda de servicios médicos, a través de la generación de diversos servicios periféricos y a declarar excedente a un porcentaje de los agentes de su plantel original.

En el proceso de seguimiento de la aplicación de estos mecanismos de reforma fue dado observar las dificultades de concreción de los objetivos de un proceso de reestructuración de estas características, traducidas en el divorcio entre las metas proclamadas y la realidad plena de su puesta en marcha.

Sin embargo, y no obstante la hegemonía político-ideológica de aquellas posturas meramente "privatizadoras", se expresaron otras voces que, sin negar la necesidad de un conjunto de reformas que propiciaran una mayor democratización de las políticas, sostenían que las mismas debían asegurar la inserción en la economía mundial a partir de la reestructuración productiva de los países en vías de desarrollo. En este marco, se hacía hincapié en la redistribución y profesionalización de los trabajadores que permanecieran en el Sector Público, tanto provincial como municipal. Sin embargo, como señala Oszlak (op.cit), en este punto las reformas quedaron atrapadas en criterios meramente cuantitativos, perdiendo de vista los beneficios de una estrategia racional de reducción de planta, enmarcada en una reestructuración general del organismo sujeto de reformas. En este sentido, hemos retomado los análisis que muestran lo negativo en la aplicación de las normativas (Oszlak, Thwaites Rey op.cit).

Experiencias como la privatización de YPF son un buen ejemplo de resoluciones cuando menos precipitadas. Nos referimos a un tipo especial de situación de desplazamiento: el que transitó el

personal del área de mantenimiento y servicios que la empresa externalizó, ofreciendo a los trabajadores el retiro voluntario y la posibilidad de conformar emprendimientos para el desarrollo de las operaciones. YPF contrató durante dos años a los emprendimientos de ex-empleados a valor hora-hombre antes de llamar a concurso de precios, y transfirió los activos a los nuevos dueños que los pagaron en cuotas descontadas de su facturación a la empresa.

Debido a que el origen de los emprendimientos estuvo ligado a las necesidades de la reestructuración de YPF, se tuvieron que organizar con premura, a veces en cuestión de días, con modalidades de funcionamiento condicionadas por su relación casi exclusiva con YPF, sin acumulación de capital previo, recibiendo un plantel tecnológico no siempre actualizado, con un cuerpo de dirección inexperto, sin cultura organizacional empresarial, que debió enfrentarse inmediatamente a **cuestiones totalmente novedosas e inesperadas: la gestión empresarial, conducción de personal, negociación de contratos, estructuración salarial, costos. Por otro lado, debieron encarar la problemática cotidiana y rutinaria de cualquier PyME: gestión de créditos blandos para la modernización de planta u otros tipos de cambio organizacional, alcanzar mejores niveles de competitividad empresarial, proyección empresarial, etc.**

Sumado a esto, nos interesó destacar las problemáticas sociales que ellas implicaron, precarización laboral y desempleo, junto a los procesos de descentralización y privatización que, lejos de promover autonomía y calidad en los servicios, contribuyeron a una mercantilización de la salud y pusieron a las provincias y municipios en jaque al dejarlas al frente de gestión con bajo presupuesto y débil apoyo y contención del Estado nacional: en mayo de 1995 el desempleo había trepado al 18,4%. Si bien desde entonces hubo breves períodos de recuperación, el aumento en los niveles de desocupación, subocupación, precariedad y el crecimiento e intensidad de la pobreza, marcaron el desempeño típico del mercado laboral de la década: el fin de un modelo, el estancamiento de los ochenta y las reformas estructurales devenidas de la aplicación de políticas neoliberales en los '90, produjeron profundas transformaciones en las relaciones laborales en Argentina.

La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan sólo entre mayo del 94 y mayo del 95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo: la exclusión, entendida como la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, abarcó cada vez a más argentinos.

Las medidas tendientes a reducir el costo laboral a través de la flexibilización laboral, instaladas en un marco de apertura económica y desmantelamiento del aparato productivo, no tuvieron efecto sobre la creación de empleos: en un contexto en el que, además, las privatizaciones y descentralizaciones tenían como base la exigencia de reducción del personal, instaló la necesidad

de pensar nuevas políticas, entre las cuales, el autoempleo, entornado adecuadamente, constituyó una alternativa posible, reflejada en diversos instrumentos normativos, como la Ley Nacional de Empleo, (N° 24.013 /91) que incluye la mayoría de los temas relativos a la situación ocupacional que eran objeto de la discusión no sólo en la Argentina, sino a nivel internacional y la **Ley N° 24.465/94 de Fomento del Empleo**. En la misma **Ley 24.013**³¹ se establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo.

En el capítulo IV, , se pasa al desarrollo mismo del tema de la tesis: la descripción exhaustiva de la metodología de "Ajuste protegido", dentro del estudio de caso de la reestructuración del Consejo Provincial de Salud Pública de la provincia de Río Negro, República Argentina, durante el año 1998.

Partimos de la premisa de que estas técnicas tienen por objeto amortiguar los impactos negativos del desplazamiento laboral y facilitar el diseño de estrategias adecuadas para la reinserción del personal afectado. Para ello es necesario desarrollar políticas activas de orientación y apoyo para la reinserción en estos nuevos escenarios del mercado de trabajo, en particular, la reconversión de los trabajadores para abordar una nueva cultura de gestión, la eliminación de prácticas adquiridas a partir de tareas inscriptas en estructuras fuertemente burocratizadas, con escalafones y tareas claramente predeterminadas y parcializadas: las acciones de intervención inherentes a esta política parten de una visión global del organismo a reformar, su modelo de prestaciones y su cultura organizacional que contempla no sólo el proceso de reducción sino también la mejor asignación de los recursos económicos en un marco de búsqueda de optimización de las funciones del organismo elegido.

Siguiendo a Tiscornia Grasso (1998), se sugiere: definir con precisión los objetivos que se pretende alcanzar, hacer un adecuado análisis de riesgos, identificar los elementos que inciden en los cambios de comportamiento requeridos, definir la metodología de control instrumental de la gestión tercerizada, actuar participativamente, comunicar adecuadamente para motivar a los protagonistas y estar bien informado para tomar las mejores decisiones.

Atendiendo en particular a las necesidades de cambio en la cultura laboral de los involucrados, se deben desarrollar al máximo algunas habilidades para el funcionamiento de las tercerizaciones, como la capacidad de generar una visión estratégica, de reconocer las condiciones de un buen

³¹ **Título III – De la promoción y defensa del empleo, Capítulo 1 – Medidas e incentivos para la generación de empleo, Artículos 21 a 26,**

socio, de saber negociar, de liderar las transformaciones, de tomar riesgos, de adaptarse a exigencias cambiantes, de generar una cultura de éxito, entre otras.

Es indispensable contar con un marco normativo adecuado a las necesidades de la reforma, así como con una adecuada estructura de información acerca del mercado laboral, una programación de empleo basada en dicha información, la detección y correcta utilización de recursos de financiamiento, la capacitación para los nuevos perfiles ocupacionales y profesionales, idealmente, en el marco global de una política de reconversión del aparato productivo, acompañada por estrategias de detección, no sólo de ventajas comparativas, que son las que naturalmente ofrecen los territorios, sino de ventajas competitivas, generadas a partir de una visión del desarrollo basada en el planeamiento, la experiencia y el manejo de los mercados, en particular del laboral.

Sobre estos ejes es posible encarar los efectos en términos de desempleo y conflicto que traen consigo los procedimientos de reforma estructural.

Resumiendo: los servicios proporcionados deberían abarcar:

- Asistencia técnica en el plan de desarrollo del proyecto empresarial
- Asistencia técnica para la mejora del plan de negocios y el establecimiento de necesidades de capital y capacitación.
- Asesoramiento en el acceso a líneas de crédito para la promoción de la pequeña y mediana empresa.
- Asistencia técnica en estudios del mercado y de las posibilidades de diversificación y contratación para la colocación de bienes y servicios.

En la presente tesis hemos descrito un caso de externalización, el del CPSP de la provincia de Río Negro, con la intención de inferir, a partir del mismo, las características que un proceso de externalización debe reunir, para garantizar su desarrollo e implementación efectivos.

La evidencia empírica que hemos recogido en el momento previo a la implementación de la propuesta así como durante el desarrollo de la misma, nos ha permitido arribar a dos hallazgos principales:

En primer lugar, la importancia de que se produzca una adaptación entre el organismo ejecutor, encargado de llevar a cabo la política pública, y lo propuesto en el proyecto que la introduce. Esta acción de adaptación debe ser considerada en su complejidad, en tanto supone, no sólo la modificación de estructuras administrativas y financieras, sino la producción de un cambio cultural de los actores participantes en todos los niveles de la jerarquía estatal en cuestión.

En segundo lugar, las entrevistas y las instancias de interacción que hemos analizado, han demostrado en buena medida que, si el procedimiento de externalización es llevado a cabo bajo la garantía de un conjunto de condiciones económicas pero sobre todo institucionales, presenta importantes posibilidades de perdurar y de asegurar inserciones laborales de calidad, objetivo que subyace a todo procedimiento de ajuste protegido.

En el año 2006, habiendo transcurrido ocho años de la experiencia realizada en Río Negro, entrevistas realizadas *ex post*, demuestran cómo sigue vigente, en la percepción de funcionarios, la noción que engloba la necesidad de una articulación entre las acciones del procedimiento y un conjunto de condiciones económicas, sociales y político – institucionales que acompañen los cambios.

Esta idea expresada por los entrevistados, en términos de la intención de continuidad de la externalización, retoma aspectos fundamentales que hemos propuesto plantear en esta tesis, pues destaca que la acción del Estado se torna fundamental, en tanto el mismo debe convertirse en agente del cambio a la vez que ser beneficiario de él, en términos de una mejoría en su eficiencia organizacional y en su eficiencia como garante de empleos de calidad.

En este sentido, nuestro análisis sobre las manifestaciones de los funcionarios, posiciona la experiencia de Río Negro como caso relevante, ya que la perdurabilidad de las empresas creadas por la metodología analizada pone de relieve que, aún ante la presencia de obstáculos institucionales y culturales, los emprendimientos presentan importantes posibilidades de perdurar, siempre y cuando sean adecuadamente implementados y acompañados.

La calidad de la propuesta debe asegurar una participación que no se agote en el diseño y la puesta en marcha de este nuevo concepto; debe prolongarse en ámbitos de participación permanente en el proceso de capacitación continua que requieran las nuevas tareas y servicios que demande el sector y la carrera del personal que permanezca en las estructuras de origen.

Por último, consideramos que apartarnos de aquellas opiniones que visualizan a la externalización como “negativa” en sí misma, implica hoy en día una acertada opción, principalmente si tenemos en cuenta el impacto que está teniendo la actual crisis mundial sobre los mercados de trabajo. En este sentido, y planteando una continuación de los esfuerzos y avances del Ministerio de Trabajo de la Nación en la creación de un nuevo régimen de empleo, coincidimos en señalar que el contexto actual exige, además de lo realizado hasta el momento, un viraje hacia un tipo de política laboral activa, basada en el reconocimiento de las problemáticas y de las ventajas locales que presentan los diferentes territorios, posibilitando la formación y continuidad de emprendimientos laborales.

Es por ello válido interrogarse acerca de cuáles hubieran sido los resultados si se hubiese implementado integralmente, considerando todos sus componentes, como así también cuánto de

este incumplimiento se debe a la ausencia de continuidad en la aplicación de las políticas y a la falta de convergencia de determinadas acciones previstas en las mismas, que en general se han aplicado de forma parcial y discontinua. (viene de la intro)

La información analizada en este estudio, permite inferir que, en las actuales condiciones del mercado de trabajo, fuertemente sensibilizado por los efectos de la crisis mundial de 2008, se podría contemplar la programación de servicios de esta índole tanto para encarar eventuales procesos de reforma en las administraciones y empresas públicas de los distintos niveles gubernamentales, como para actuar en el acompañamiento programado de nuevas empresas, quedando suficientemente demostrado que la magnitud y complejidad de los cambios en la cultura laboral que supone el abordaje de emprendimientos en el sector privado, requiere del apoyo de servicios personalizados de asesoramiento y orientación para evitar la mortandad de las mismas, presente habitualmente en estas iniciativas.

Las metodologías de ajuste protegido, deberían ser tomadas en cuenta, siempre que sean consideradas estrictamente como una política activa de generación del empleo y no como un mecanismo de ajuste de personal. La diferencia entre una y otra consideración dependerá de que se plantee que toda intervención estatal debe tener en su horizonte de acción la garantía de inserciones laborales de calidad para quienes sean desplazados de sus empleos, como coletazo de la crisis mundial.

Pensamos que son destinatarios de un programa como el descrito en el presente trabajo de tesis, funcionarios del Estado en todos sus niveles, directivos de establecimientos de salud, responsables de gestión de RRHH, actores en la negociación colectiva, investigadores y docentes.

VIII. Bibliografía

- Ardila Acuña, Federico (2003): "La reforma de la Administración Pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 octubre.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2001): "Marco de análisis de las Políticas Sociales Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina", BID-CEDI, 31/12/01.
- Andrade Sánchez, Eduardo (1987): *Teoría General del Estado*. México DF: Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Azpiazu, Daniel y Adolfo Vispo (1994): "Algunas enseñanzas de las privatizaciones en la Argentina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Ballart, Xavier (1992): *¿Cómo Evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Banco Mundial (2000): "Informe de la pobreza en Argentina: Un pueblo pobre, un país rico", Reducción de la Pobreza y Manejo Económico, Región de América Latina y el Caribe.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997): "Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos".
- Birdsall, Nancy y Rachel Menezes (2005): "Foreign Office" en español, Vol.5 N° 3 Julio-septiembre 2005.
- Brito, Pedro, F. Campos y M. Novick (1996) (org): *Gestión de Recursos Humanos en las Reformas Sectoriales en Salud: Cambios y Oportunidades*, Washington DC: OPS/OMS.
- Bour, Juan Luis (1995): "Los costos laborales en Argentina" en *El libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires: MTySS.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (1998): *Todos entran*, Colombia: Alfaguara.
- Caro Figueroa, José A. (2002): "Consensos y discrepancias en la Argentina contemporánea. Una aproximación a la gobernabilidad", Buenos Aires, julio 2002.
- Carta para la Reforma Social de la Provincia de Río Negro, presentada por el Gobierno a las autoridades del Banco Mundial, 1997.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998): "Una nueva gestión pública para América Latina", Documento de trabajo, Caracas: Consejo Científico, CLAD.

- Chitarroni, H y Elsa Cimillo (2007) ¿Resurge el sujeto histórico? : Cambios en el colectivo del trabajo asalariado: 1974-2006. En Laboratorio/on line año VIII. Número 21. Verano 2007. ISSN : 1515-6370 [<http://lavboratorio.fsoc.uba.ar>]
- Cohen, Ernesto y Franco Rolando (1988): *Evaluación de Proyectos Sociales*, Buenos Aires: GEL.
- Cohen, Ernesto (2001): "Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: Tres estudios de caso", Santiago de Chile: CEPAL, Políticas Sociales.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1993): "Política social y regulación de la fuerza de trabajo", Cuadernos Médico-Sociales Nº 65-66, Rosario.
- Dal Poz, Mario Roberto y Theresa C. Varella (2000): "Guía de Metodologías para el análisis de remuneraciones e incentivos de Recursos Humanos del Sector Salud", *Serie observatorio de Recursos Humanos de Salud*, OMS/OPS.
- De Alcorta, Rey Moreno (1999)
- Diez, Manuel María (1977): *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Documento de Trabajo nº 1, Seguro Provincial de Salud, Río Negro, Junio 1998.
- Esquivel, V. (1996): "Flexibilización laboral en tiempo de reestructuración económica". Trabajo nº 115. 3º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-ASET-. Buenos Aires.
- FIEL (1992): "Costos laborales en el MERCOSUR", MRE y PNUD.
- Galín, Pedro (2000): "Guía para optimizar la utilización de información disponible sobre empleo en el sector salud", *Serie observatorio de Recursos Humanos de Salud*, Quito: OPS/OMS.
- Godio, Julio (2005): *Sociedades de trabajo y sindicalismo socio-político en América Latina y el Caribe*, 1º edición, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.
- Góngora, N. (1994): "Reforma del Estado y posibilidades de un cambio en el modelo de gestión" en *Perspectiva y Diálogo Internacional*, Año 6, No 7, Buenos Aires.
- González García, G. y F. Tobar (1997): *Más salud por el mismo dinero*, Buenos Aires: Ediciones ISALUD.
- Grassi, Estela (2006): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Tomo I. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano", Honorable Senado de la Nación, 1996.
- Jelin, E., J.J. Llovet y S. Ramos (1986): "Un estilo de trabajo: la investigación microsocial" en Problemas metodológicos en la investigación sociodemográfica, México: PISPAL-El Colegio de México.

- Katz, J. et al (1993): *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kosacoff, Bernardo (1993): "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada" en *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires: CEPAL / Alianza Editorial.
- Krieger, Mario (2005): *Los desafíos de transformar el Estado y la Gestión Pública Argentina*, 1º edición, Buenos Aires: Fundación Unión.
- Lanari, M. E. (2004): "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990-2003. Estudio analítico sobre Programas de Empleo ejecutados en Argentina", *Observatorio del mercado de trabajo*. Documento para debate, representación argentina. Seminario regional "Integración, Mercosur y Política de Empleo", MTESS/OIT. www.observatorio.net.
- Marshall, Adriana (1997) "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los noventa y sus efectos en el mercado de trabajo" en *Empleo y globalización: la nueva cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes,
- Rayón Martín, Fernando y Xabier Segura Ayala (2006): "La gestión privada del agua en España y América Latina: el caso de Agbar", en Ibáñez Martí, Carles y Narcís Prat Fornels (coordinadores) *Ciencia, Técnica y Ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua*. Notas del IV Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Tortosa, 8-12 de diciembre de 2004.
- Mesa Lago, Carmelo (1988): "Financiamiento a la atención de la salud en América Latina y el Caribe, con focalización en el seguro social", Serie de Estudios de Seminarios del IDE, n° 42, Washington DC: Banco Mundial, 1989.
- Monza, A. (2002): *Los dilemas de las políticas de empleo en la coyuntura argentina actual*, Buenos Aires: Fundación OSDE/CIEP.
- Neffa, Julio (1995): "La crisis del sistema productivo y del régimen de acumulación en Argentina y el proceso de reconversión industrial", Informe de investigación N° 1, PIETTE-CONICET.
- Novick, Marta (2000): "Guía metodológica para el análisis de las Relaciones Colectivas de Trabajo en el Sector Salud", *Serie observatorio de Recursos Humanos de Salud*, Quito: OPS/OMS.
- Novick, Marta y Pedro Galín (2001): "Empleo y Modalidades de contratación en el Sector Salud de la Argentina 1990-2000". Informe final, OPS/OMS.
- Novick, M (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. En Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET), ISSN 1856-8378, Año 11, N°. 18, 2006 (Ejemplar dedicado a: Políticas de trabajo y empleo), pags. 53-78

- Ochoa, Enriquez Haydée, E. Córdova Jaimes y G. Leal Ríos (2000): "Participación y descentralización en Venezuela", en *Revista Convergencia*, enero-abril, año 7, N°21, Toluca, México.
- OIT (1999): "El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto de ajuste estructural y del proceso de transición", Informe para el debate de la región paritaria, Ginebra, Suiza.
- OIT (1998): "Condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud", Informe para el debate de la reunión paritaria, Ginebra, Suiza.
- OIT (1998): Informe "El empleo en el mundo".
- OIT (1999): Informe "El empleo en el mundo".
- Organización Panamericana de la Salud (1998): "Salud en las Américas".
- Orlansky, Dora (1996): "Reforma del Estado, Reestructuración Laboral y Reconversión Sindical en el Sector Público", en *APORTES*, Año 3, No.6.
- Orlansky, Dora (1991): "El nuevo orden administrativo. Reforma del Estado y empleo público en Argentina 1989-1991" en *Reestructuración y regulación del mercado de trabajo en América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley
- Oszlack, Oscar (1972) (1992)
- Palomino, H. (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina", ponencia presentada en el 8vo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, Agosto de 2007.
- Procrese (1997): "Programa de crecimiento sostenido del empleo", Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro.
- Ramió Matas, Carles (2000): "Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: Los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel", V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 octubre.
- Ramió Matas, Carles y Oriol García Codina (2006): "La externalización de servicios públicos en España: La necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Artículo nº 35, junio.

- Redondo, Néida et al (1997) (coord.): "La reinserción laboral de los empleados desplazados del Estado. El caso de la destilería La Plata de YPF", Doc. Nº 38, *Serie II Estado y Sociedad*, Buenos Aires: Dir. Nac. de Estudios e Investigaciones, SFP.
- Sabaté, Mas Jordi (2000): "Gestión privada de servicios públicos: La externalización (outsourcing) en la Administración Pública", V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 octubre.
- Sabaté, Mas Jordi (2004): "Un nuevo modelo de externalización (Tercerización/ outsourcing) en la administración pública", IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 noviembre.
- Salgado Pérez, I y B. Kliksberg (1985): "Políticas de gestión públicas: El rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe", en *La Reforma del Estado: Enfoques renovadores*, Caracas: CLAD.
- Salvador, Miguel (2000): "Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", V Congreso del CLAD.
- Santolaria Parella, Jordi (2004): "La externalización a través del sector privado: Evaluación y participación del ciudadano", IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 noviembre.
- Simón, Juio César (2003): "El ámbito actual del derecho del trabajo y las nuevas formas de exteriorización del conflicto", mimeo.
- Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (1997): *Evaluación de Programas Sociales*, Buenos Aires.
- Supiot, Alain (1999) (coord.): "Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa", Informe para la Comisión Europea. Valencia: Edición española Tirant lo Blanch.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997): "El análisis de las políticas públicas" en Rafael Bañón y E. Carrillo (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- Tecco, Claudio Alberto (1997): "Las políticas sociales y los cambios de las responsabilidades jurisdiccionales en la prestación de servicios. El caso argentino, Desafíos y perspectivas de la descentralización". Caracas: CLAD, pp. 417-431. Anales 1.
- Tesoro, José Luis (1997): "La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado Nacional", *Serie I*, Documento Nº 59, Buenos Aires: Dirección de Estudios e Investigaciones. INAP.
- Thwaites Rey, Mabel (2003): *La desilusión privatista*, Buenos Aires: Eudeba.

- Tiscornia Grasso (1998): "La tercerización. Moda o modelo de gestión?" en *Carta Gerencial* (9):10-15.
- Villarroel, Amalia (1999): "La reforma del Estado: los desafíos pendientes" en Noemí Rial (compiladora) *Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales*, Buenos Aires: Fundación UNION / UNTREF.
- Vilosio y Pereyra (1997): "Aportes para la construcción de un Seguro Público de Salud para todos los rionegrinos", Consejo Provincial de Salud Pública, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
- Vilosio, Javier y R. Pereyra (2000): "Seguro Provincial de Salud", Río Negro: Secretaría de Estado de Salud Pública.
- Virgolini, Mario, y Madies, Claudia- (1999):Guía para la formulación de opciones de Política-ISALUD
- Zeller Norberto (1997): "Regulación e intervenciones del Estado Nacional en el Empleo y el Mercado de Trabajo durante los años 90", Buenos Aires: Dirección de Estudios e Información, INAP.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

Documento de Proyecto: "Reconversión y Modernización del Sistema Provincial de Salud de la provincia de Río Negro" financiamiento el BIRF- PRESSAL. Año 1998

X. Apéndice Estadístico

Cuadro N° 1 Población absoluta Río Negro (1947-1960-1970-1980-1991)

CENSO	1947	1960	1970	1980	1991
Población	134350	193292	262622	383354	506796

Fuente: INDEC. Censos Nacionales

Cuadro N°2 Variación absoluta intercensal de la población de Río Negro

Período	1947/60	1960/70	1970/80	1980/91	1960/91
Variación Absoluta	58942	69330	120732	123442	372446

Fuente: INDEC. Censos Nacionales

Cuadro N°3 Variación intercensal porcentual de la población de Río Negro (1947-1960-1970-1980-1991)

Período	1947/60	1960/70	1970/80	1980/91	1960/91
Variación %	43,87	35,87	45,97	32,20	73,49

Fuente: INDEC. Censos Nacionales

Cuadro N°4 Comparación intercensal de la Tasa anual comparada de crecimiento poblacional en la Provincia de Río Negro

Tasa anual comparada crecimiento poblacional					
	1947/60	1960/70	1970/80	1980/91	1960/91
Mundial	s/d	2.0	1.8	1.7	1.8
Argentina	s/d	1.6	1.8	1.5	1.6
Río Negro	2,8	3,1	3,9	2,6	3,1

Fuente: INDEC. Censos Nacionales

Cuadro N°5 Población Departamental absoluta en relación con la superficie del territorio de Río Negro

División	Superficie	Población		Variación abs.	
		1980	1991	1980/1991	
Departamento	Kms2	Nº	Nº	Período	Anual
Adolfo Alsina	8813	28350	44582	16232	1804
Avellaneda	20379	22523	27320	4797	533
Bariloche	5415	60334	94774	34440	3827
Conesa	22475	6094	6197	103	11
El Cuy	9765	3631	3480	-151	-17
General Roca	14655	203684	264298	60614	6735
Nueve de Julio	25597	3537	3509	-28	-3
Ñorquinco	8413	2724	2346	-378	-42
Pichi Mahuida	15378	11235	13313	2078	231
Pilcaniyeu	10545	4486	4939	453	50
San Antonio	14015	19756	24297	4541	505
Valcheta	20457	5370	5092	-278	-31
25 de Mayo	27106	11630	12649	1019	113
Totales	203013	383354	506796	123442	13716

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 y 1991- Datos provisionales.

XI. Anexo

XI.1 Herramientas de Externalización

XI.1.1 Unidad de Reconversión Laboral - UNREL

Las empresas externalizadas deben ser acompañadas como una manera de asegurar su supervivencia económica como fuente de empleo y reinserción laboral.

Este acompañamiento atiende a la superación de las falencias en la capacidad de gestión gerencial, administrativa y contable, apoyando el cambio actitudinal que implica el tránsito desde el empleo en relación de dependencia a la toma de riesgos y decisiones propia de la actividad empresarial, estructura organizacional y colaboración en la constitución social de la empresa.

Como se menciona más arriba (pag. 55), la UNREL es el **centro neurálgico del programa de externalización**; desarrolla un conjunto de servicios de administración, asistencia técnica y capacitación a través de itinerarios de recepción, administración, orientación y asesoramiento permanente a los trabajadores incluidos en la misma

Una vez cumplidos los objetivos fijados por la Unidad, los beneficiarios del programa seguirán recibiendo asistencia técnica, según requerimientos, hasta el logro de la sustentabilidad de cada proyecto.

Son sus funciones:

- Contribuir a la organización de las nuevas empresas
- Contribuir a la mejora de la calidad de la prestación de las áreas externalizadas
- Disminuir el costo de estas prestaciones para el organismo
- Transformar las indemnizaciones por retiro en inversiones para los servicios externalizados o a crear
- Generar programas de empleo con servicios que enriquezcan las prestaciones del organismo de origen
- Mejorar las áreas testigo, de regulación y de control
- Actuar en la reconversión del personal externalizado
- Asistir técnicamente a la formación de los emprendimientos económicos
- Proponer formas contractuales con los nuevos emprendimientos de servicios por tiempo determinado
- Proponer el marco normativo de la nueva prestación de servicios y sus standards de calidad, que posibilite el seguimiento y evaluación de las actividades externalizadas.

- Definir un esquema de desvinculación, el organigrama y diagrama de flujo de las empresas externalizadas, su factibilidad económica y los circuitos administrativos-organizacionales
- Desarrollar los manuales respectivos.
- Definir una metodología de análisis de factibilidad de emprendimientos con salida laboral . A modo de ejemplo se pueden mencionar servicios tales como : traslado de pacientes, imprentas, seguridad y vigilancia, cafetería, reparación de automotores, capacitación, tratamiento de residuos, limpieza de edificios, vehículos, etc. que pueden ser externalizados, como así también servicios que el organismo no esté prestando, pero que son de interés público. Un ejemplo en el sector de la salud lo constituyen: Asistentes Geriátricos, Acompañantes Terapéuticos, Agentes Sanitarios, entre otros.
- Diseñar estrategias de reinserción laboral para aquellos agentes prescindibles no comprendidos en lo anterior, auspiciando ideas de negocios no directamente vinculadas con el Sector Público. Esta acción se ejercerá sobre aquellos trabajadores que manifiesten su intención de desvincularse del Estado, y consiste en:
 1. la evaluación de los perfiles de los mismos para verificar su capacidad emprendedora, mediante entrevistas.
 2. la evaluación de sus ideas de negocio para verificar su factibilidad económica.
 3. la capacitación para emprender en todos sus aspectos (legal, organizativo, contable, gerencial, de recursos humanos, marketing, etc.).
 4. el acompañamiento y asistencia técnica para el desarrollo del emprendimiento, (localización y utilización de crédito, presentación en ferias, información sobre oportunidades de negocios, etc.).
 5. el diseño de un Plan de Comunicación dirigido tanto al conjunto de los trabajadores del Estado como a la comunidad, a fin de lograr la máxima adhesión y participación en el programa de reformas.

Las actividades de la UNREL son:

- 1.- Recepción y registro
- 2.- Seguimiento Administrativo
- 3.- Orientación Laboral
- 4.- Capacitación
- 5.- Asesoramiento para el autoempleo
- 6.- Asistencia técnica permanente

La dotación de la UNREL puede ser reclutada entre los profesionales de las áreas del mismo Estado provincial, para evitar el incremento de la plantilla de cargos. Se deben realizar acciones de formación específica para la ejecución de las tareas previstas en esta Unidad.

Finalizado el período de permanencia de los ex-agentes en la UNREL, egresan de la misma bajo cualquiera de las vías de inserción laboral.

Funcionamiento de la UNREL

1. Recepción

Contención a los beneficiarios a través de acciones informativas acerca del programa de desvinculación; opera a través de entrevistas individuales o grupales:

- Información al agente acerca del Programa y sus alcances
- Información de las distintas opciones, los derechos y obligaciones del agente y las posibilidades de retiro programado. Alternativas indemnizatorias
- Identificación y formulación de perfil laboral básico y asistencia en la elección de alternativas laborales
- Determinación del ámbito de búsqueda de trabajo a partir de información, expectativas, conocimiento y experiencia

Resultado: Inscripción del agente y opción de permanencia o no en el Programa.

2. Legajos y Seguimiento Administrativo

La Oficina de Personal del organismo es responsable de este componente. Para tales efectos elabora las nóminas de agentes en condiciones de ser dados de baja en un plazo de no más de 30 días

Con esta información la administración inicia un legajo de cada agente. En el mismo se lleva el control de asistencia a reuniones, entrevistas, talleres, demandas específicas de capacitación, perfil laboral básico, comunicaciones y la solicitud de egreso presentada a la UNREL.

Se completa el legajo personal de cada agente con la siguiente información:

- Solicitud de ingreso al régimen de retiro elegido

a) Retiro programado

b) Formalización de nueva relación laboral

c) Jubilación anticipada

d) Autoempleo

- Identificación completa :
 - Apellido y nombres
 - Tipo y Nº de Documento de Identidad
 - Domicilio
 - Perfil Laboral
 - Ubicación escalafonaria de origen
 - Estado Civil
 - Cargas familiares
 - Años de aportes jubilatorios
 - Antigüedad al momento del retiro
 - Fecha de retiro
- Salario mensual de bolsillo, promedio de haberes normales y habituales (asignación bruta de cargo, bonificaciones de cualquier tipo, horas extraordinarias - siempre que sean liquidadas habitualmente-, asignaciones familiares, etc.) de los últimos seis meses, deducidos los aportes y contribuciones obligatorias por normas vigentes.
- Registro de las acciones de capacitación o entrenamiento realizadas por el agente, que mejoren su empleabilidad
- Manifestación del agente acerca de la utilización de sus fondos indemnizatorios en:
 - Empresas de externalización de servicios complementarios del organismo
 - Emprendimientos en nuevos servicios complementarios de los prestados por el organismo
 - Emprendimientos en sectores de producción o servicios sin vinculación con el organismo

- Configuración de una base de datos con soporte informático del personal inscrito en la UNREL, que contenga la información necesaria para los procesos de jubilación, reinserción laboral y autoempleo.

Resultados

1. Información actualizada de la situación personal y laboral de cada agente y su opción de egreso.
2. Registro de las acciones de capacitación por agente.
3. Orientación laboral

Acciones de asesoramiento desarrolladas individual o grupalmente , para la elección y búsqueda de la actividad económica y laboral futura , dirigidas a quienes opten por reinsertarse en un trabajo en relación de dependencia o independiente.

Objetivos:

- Definir un programa de orientación para la reinserción laboral
- Otorgar a los beneficiarios la posibilidad de actualización y perfeccionamiento de sus habilidades y competencias, adaptación a nuevas situaciones y al uso de herramientas ofrecidas para sus futuras estrategias en la búsqueda laboral.
- Mejorar la empleabilidad de los beneficiarios

Metas:

- Detección de habilidades, aptitudes ,competencias, conocimientos y perfiles ocupacionales de los agentes
- Orientación para la identificación y el manejo de las tendencias del mercado laboral.
- Orientación para el autoempleo, su factibilidad y formas societarias.

Entre los contenidos a impartir podemos desagregar los siguientes:

- a) Elementos de detección de demanda dentro de un cierto mercado laboral:
 - Etapas a seguir en la búsqueda de empleo.
 - Información respecto del mercado laboral.
 - Detección de ocupaciones solicitadas.
 - Nuevos ámbitos de empleo.

b) Orientación para la elaboración y presentación de antecedentes:

- Redacción de cartas de presentación y antecedentes.
- Obtención de certificaciones de trabajos anteriores.
- Certificación de estudios.

c) Información básica para asistir a entrevistas ocupacionales:

- Tipos de entrevistas y pruebas posibles.
- Formas de presentación personal y de vínculo social.
- Desempeño durante la entrevista.

d) Información sobre la oferta local de capacitación para la reconversión del perfil laboral.

4. Capacitación

Efectuada de acuerdo a la detección de demandas y los resultados de la etapa de orientación, para el trabajo tanto en relación de dependencia como en el autoempleo.

Los beneficiarios, con la conformidad de la UNREL, seleccionan la oferta más conveniente y se inscriben directamente en las instituciones que brinden la capacitación requerida, para lo cual se debe disponer de un listado exhaustivo de instituciones y cursos.

La capacitación y la asistencia técnica a los beneficiarios están contempladas en el programa de Recursos Humanos: su financiamiento puede provenir de aportes tanto de la provincia como externos a ella, por ejemplo, del Ministerio de Trabajo de la Nación, de otros programas nacionales o provinciales u otras fuentes.

La UNREL mantendrá actualizada la oferta de capacitación y las instituciones capacitadoras tendrán a su cargo el desarrollo de los cursos. La evaluación del programa y las acciones de capacitación es realizada por la UNREL de acuerdo a los procedimientos y criterios ofertados por las instituciones capacitadoras.

Capacitación para el autoempleo

Estos programas tienen como finalidad reforzar a los agentes que opten por desvincularse voluntariamente del CPSP.

Diseño del Sistema de Capacitación

Un proceso de desarrollo de futuros empresarios requiere que los participantes transiten por tres etapas de capacitación:

La primera etapa está orientada a la detección de potencialidades empresarias: es el proceso necesario para que los participantes aprehendan aptitudes y conductas empresarias, que descubran que la autogestión o inicio de una microempresa no es patrimonio de "elegidos" y que su trabajo diario los puede conducir a su desarrollo productivo personal.

Pretende mostrar que emprender un negocio tiene ventajas y desventajas que deben ser conocidas previamente y puestas en consideración para lanzarse a la actividad emprendedora.

Esto es importante por dos motivos, el primero para despejar mitos como considerar que al montar una empresa el individuo tiene ciertas "ventajas": no tener jefes, disponer de su tiempo, propiciarse sus propios ingresos, etc.; el segundo demostrar que las "desventajas" son posibles de subsanar con capacitación, acompañamiento técnico especializado, y un elemento fundamental, imprescindible, como es demostrar que la asociación entre emprendedores es un camino de colaboración necesario en la búsqueda y consolidación de redes de nuevas empresas y mercados.

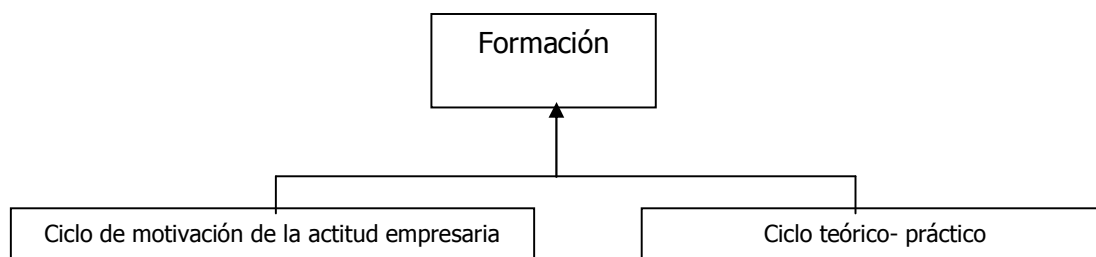
La segunda etapa brinda herramientas necesarias para diseñar un Plan de Negocios. Un Plan de Negocios es el armado simulado de un emprendimiento productivo, pero utilizando herramientas de la realidad. Un emprendimiento comienza por definir un producto o servicio con viabilidad comercial. Para ello se deben analizar una serie de factores: la producción, el financiamiento, la comercialización y fundamentalmente la gerencia necesaria que convierta a la "idea" en un "negocio".

La última etapa es el proceso de poner la idea en funcionamiento, es decir iniciar la empresa. Esto implica conocer y aprehender todos los elementos que son necesarios para evitar la frustración y el desaliento.

El proceso de capacitación busca desarrollar una nueva cultura acerca del trabajo productivo independiente, que sea percibida como una alternativa superadora de la cultura del empleo en relación de dependencia.

Para ello las etapas de capacitación se orientan a la detección de potencialidades empresarias y al cambio actitudinal necesario para potenciarlas o adquirirlas. Este proceso de cambio es evaluado y monitoreado a lo largo de todas las etapas que componen los módulos de capacitación para el autoempleo.

Para esto, el tratamiento de los contenidos y la estrategia pedagógica se realizará a través de los ciclos que conforman la formación:



I. El ciclo motivacional de la actitud empresaria comprende:

- Planeamiento del futuro personal
- Actualidad y tendencias económicas
- Micro y pequeña empresa, fortalezas y debilidades
- Perfil del empresario medio
- Elementos fundamentales de la gestión:

Creatividad

Toma de decisiones

Comunicación

Asociatividad

- Identificación de ideas promisorias y sectores emergentes para futuras empresas
- Visión del sector económico de escala
- Simulación situacional

II. El Ciclo teórico - práctico comprende los siguientes módulos de formación:

- Organización jurídica
- Organización productiva
- Gestión administrativa - contable
- Gestión empresarial
- Comercialización y desarrollo
- Formulación y evaluación. de proyectos

Asesoramiento para el autoempleo: diseño y evaluación de proyectos

Objetivos:

- Asistir técnicamente a las empresas constituidas por los ex-agentes del organismo, para la provisión de bienes y/o servicios dados en concesión por el mismo.
- Apoyar a los beneficiarios que se propongan reorientar su actividad laboral hacia formas de trabajo independiente, vía el autoempleo.

Acciones

Para la conformación de los microemprendimientos que se plantean en el presente proyecto, será de suma importancia brindar a los interesados, asistencia en los temas que a continuación se detallan para lograr una eficiente gestión de los mismos.

- Asistencia para la interfase de discusión con los organismos de origen sobre la asistencia que brindarían para el desarrollo de los microemprendimientos.

- Definición de alternativas para la confirmación de ME, ya sea a partir de SRL, SA, Cooperativas, etc.

- Organización productiva: diagrama de flujo, balance de materiales y energía, insumos, requerimientos y productividad de mano de obra, características de producto final, especificaciones de calidad, reglamentaciones. Impacto de la Innovación tecnológica.

- Organización Comercial: Mercado: diagrama de distribución, redes de comercialización niveles de precios mayoristas y minoristas, precios sombra, mercados locales, provinciales y nacionales.

- Gestión administrativa: Formación comercial, determinación de esquemas contables, obligaciones legales e impositivas.

- Gestión empresarial: Organización, Dirección y control empresarial, Determinación y análisis de flujos de fondos, Determinación de punto de equilibrio y actualización de flujos de caja.

- Formulación y evaluación de proyectos de inversión:

- Niveles de producción;
- Determinación de inversión en equipos, maquinarias, obras civiles e instalaciones;
- Materias primas e insumos;

- Gastos generales;
- Requerimientos de mano de obra directa e indirecta
- Análisis económico y evaluación de factibilidad.

Se debe informar a los interesados cuáles son las actividades a concesionar , en cuál organismo, descripción del servicio, bienes, condiciones y modalidades de transferencia, tiempo del contrato de concesión, monto del servicio a contratar, modalidad de pago y fecha estimada de implementación.

Asistencia técnica permanente a las empresas

Tareas de "coaching" y asistencia técnica a las empresas externalizadas como una manera de asegurar su supervivencia económica y como fuente de empleo y reinserción laboral , ayudando a los emprendimientos a superar aquellos factores de debilidad derivados del nuevo rol empresarial de los ex-agentes del sector público.

Atiende a la superación de las falencias de gestión gerencial, administrativa y contable, desde el cambio actitudinal que implica el tránsito desde el empleo en relación de dependencia a la toma de riesgos y decisiones empresarias, hasta la configuración de la estructura organizacional y la colaboración en la constitución social de la empresa. Se asimila a los contenidos conceptuales de la Incubación de empresas.

La entrevista inicial

A través de la misma, se analizan las capacidades de los beneficiarios. Define los requisitos de acceso impuestos por el Programa para transformar a los interesados en beneficiarios de capacitación y, luego de entre todos estos seleccionados, detectar aquellas capacidades y habilidades que nos aseguran una óptima condición para llegar al final de la capacitación y a la concreción de la idea de inversión y autoempleo.

La entrevista identifica a los acreditados y su idea de proyecto y, simultáneamente, detecta las capacidades necesarias para desarrollar el proyecto empresario personal.

Se realiza en dos etapas:

La 1º parte, escrita, a través de un formulario adecuado, diseñado para obtener, aparte de los datos personales del beneficiario, una aproximación a la idea de inversión, tipo y tamaño de la actividad económica, producción de bienes o servicios que se piensa iniciar, su destino o mercado,

los procesos, insumos o materias primas necesarias y las fuentes de financiamiento a que se piensa acudir.

Recogerá también información personal; niveles de educación, experiencia laboral, relaciones personales, motivación empresaria, idea de empresa

La segunda etapa de la entrevista consiste en **una apreciación interactiva de la capacidad personal**, apropiada a los fines del autoempleo. Gira sobre la historia laboral y educacional previa y, fundamentalmente, sobre la capacidad de cambio actitudinal desde la relación de dependencia a la autonomía laboral.

La Idea Inicial de Negocio

Es la pregunta básica a responder ante sí mismo y los socios potenciales en el proyecto de inversión. Es la decisión de concretar lo que hasta el momento ha sido una intención.

Para que ella se transforme en realidad se debe efectuar un análisis primario de viabilidad de la idea de negocio en varios planos:

Plano

¿Qué determinar?

A. Macroentorno

¿Cómo me afectan las tendencias políticas, sociales y económicas ?

¿Tengo conocimiento de la normativa que enmarca mi emprendimiento?

B. Microentorno:

- Clientes

¿A quién le puede interesar mi producto?

- Proveedores

¿Quién nos suministra materia prima, servicios, insumos?

- Competencia

¿Conocimiento de competidores?

Características del mercado para el producto/servicio.

- I Volumen
 - Ventajas del mercado actual
 - Mercado potencial: estimación de N° clientes y volumen de ventas
- II Tendencias generales del mercado.
 - Perspectivas de crecimiento
 - Expectativas
- III Zona de alcance geográfico.
- IV Características particulares
 - Estacionalidad
 - Reglamentaciones específicas
 - Cambio tecnológico previsto
 - Canales de distribución habituales

La etapa introductoria al autoempleo

Se intenta enfrentar al interesado con un panorama realista de las posibilidades que brinda el autoempleo, sus alcances, las alternativas de inserción y las probabilidades de éxito de su proyecto personal. Esto se debe inscribir en el comienzo del proceso de **cambio actitudinal** necesario para el éxito de la gestión de la empresa.

Debe contener un análisis del subsector pequeño y microempresario, su potencial y sus tendencias, correlacionando éstos con las necesidades de capacitación y el respectivo mejoramiento de las posibilidades de concreción del proyecto.

Asimismo se debe presentar un panorama general de los requerimientos de capacitación y acompañamiento, los contenidos de los cursos y la capacidad de éstos para dar instrucciones concretas en acciones cotidianas y capacidad de respuesta ante alternativas comerciales, productivas y ante requerimientos y consultas.

Servirá, asimismo, para la organización de grupos afines atendiendo a factores como comunidad de intereses, grado de desarrollo de la idea de proyecto y disponibilidades financieras.

Las vías de acción planteadas son:

1. Charla Introductoria: Exposición conceptual acerca de las características del sector micro y pequeño empresarial, su potencial y sus proyecciones, las condicionantes de crecimiento y el rol fundamental de la gestión empresarial y la capacidad personal en el éxito del proyecto de inversión.

Caracterización del sector informal de la economía, las estrategias de supervivencia y crecimiento, la gradualidad de la acumulación, la necesidad de formalizar los emprendimientos y la relación con las empresas del sector.

2. Taller introductorio: Análisis grupal de las ideas de negocio, principios de evaluación de capacidades y potencial empresario.

3. Diseño operacional: conformación de grupos en función de la actividad a desarrollar.

La actitud empresarial

Cambio Actitudinal

Del análisis y comentario de los antecedentes generales y una adecuada capacitación, debe derivar un proceso de cambio de valores y actitudes según el modelo de Schbein, en lo relacionado con la eficiencia, iniciativa, capacidad para obtener información, el planeamiento y la asunción de riesgos.

El cambio actitudinal es necesario para asegurar la instalación de actitudes funcionales al nuevo rol empresarial. Es un requisito previo que implica el reconocer que no basta sólo con la necesidad de recuperar un puesto de trabajo, un lugar en el mercado laboral o la capacidad de generación de ingresos sino que se requieren una serie de conocimientos y habilidades, y también de ciertos niveles de confianza, responsabilidad y capacidad de asunción de riesgos que caracterizan la mentalidad empresarial.

Este proceso comprende tres fases: **descongelamiento, cambio y consolidación.**

1) **Descongelamiento:** consiste en procurar la modificación del perfil dependiente del beneficiario, de tal manera que se produzca de su parte una fuerte tendencia al cambio.

A partir de experiencias personales que hacen aparecer el trabajo dependiente y el despido, como fuentes de insatisfacción personal, se debe proceder a evidenciar el contraste con recompensas asociadas al cambio.

Los contenidos a transmitir en esta fase, destinados a la modificación de la actitud producto del trabajo en relación de dependencia, comprenden:

- Panorama económico. Variaciones y tendencias generales de la economía para las empresas de escala pequeña y micro
- Factores diferenciales entre el trabajo en relación de dependencia, el autoempleo y la capacidad empresaria
- Necesidades del cambio actitudinal y de la incorporación permanente de nuevas potencialidades
- La microempresa, caracterización, fortalezas y debilidades
- El microempresario, funciones, roles y responsabilidades
- Características del liderazgo empresario adquiribles a través del cambio de actitud
- Objetivos del programa y el curso en relación al proceso de reconversión productiva

Estos dos momentos constituyen un proceso necesario para que los participantes aprehendan aptitudes y conductas empresarias, que descubran que la autogestión o inicio de una microempresa no es patrimonio de "elegidos" y que su experiencia y trabajo diario pueden conducirlos a un desarrollo productivo personal.

Lo fundamental de esta etapa es mostrar que emprender un negocio tiene ventajas y desventajas que deben ser conocidas previamente y puestas en consideración antes de lanzarse a la aventura empresaria.

3. El proceso de desarrollo de cambio, en sus fases de **identificación e internalización**, se desarrolla en los módulos del ciclo teórico-práctico de capacitación, en los cuales a través del armado simulado de un emprendimiento productivo, pero utilizando herramientas de la realidad, se define la viabilidad económica de un producto o servicio.

Contenidos de la Capacitación para el Cambio Actitudinal

El cambio actitudinal se potencia mediante talleres o áreas temáticas como las siguientes:

I. Módulo de Gestión Empresaria

- Perfil del empresario tipo
- Elementos fundamentales de la gestión empresaria:
 - Creatividad
 - Motivación al logro
 - Toma de decisiones
 - Información acerca de oportunidades económicas

- Entidades de apoyo a la creación de empresas
- Trabajo en equipo

II. Módulo de Comercialización y Desarrollo:

Identificación de ideas y sectores emergentes de inversión

Análisis del potencial de mercado

III. Módulo de Formulación y Evaluación de Proyectos:

El armado simulado de un emprendimiento productivo

Manejo de herramientas para el diseño de una idea o plan de negocios

Desarrollo de la idea de negocio

Armado simulado de un emprendimiento productivo

Formulación y evaluación del proyecto personal

Análisis de actitud en la simulación de desarrollo del proyecto

- 2) El cambio: empieza a operarse cuando el beneficiario se siente motivado para reemplazar sus valores por otros más funcionales al éxito del proyecto de inversión.

El cambio se producirá a través de dos procesos de influencia: identificación e internalización:

- a. La **identificación o imitación** es el proceso de influencia que expresa un modelo personal deseado, que generalmente es el de la persona o grupo que produce el cambio, y que se convierte a partir de este momento en lo que el beneficiario desearía ser, la representación gráfica del emprendedor exitoso.
 - b. La **internalización** es el descubrimiento de actitudes que representan soluciones propias al deseo de cambio del beneficiario. En este caso la elección de valores y actitudes es propia y constituye la posición emocional que mejor funciona para el sujeto frente a la necesidad del cambio.
- 3) La **consolidación** es la manera particular en que la nueva actitud se integra en la personalidad del beneficiario y en sus relaciones habituales.

La consolidación exige ayudar a la persona a que experimente y transmita sus nuevos valores y actitudes sorteando el rechazo y la frustración que pueda producir un medio hostil familiar o económico.

Otro momento posterior de **consolidación** actitudinal se desarrolla en forma de actividades extracurriculares tales como visitas a empresas y cámaras de empresarios locales

Finalmente, en este módulo se hace una evaluación de la capacidad de asunción del rol empresario en condiciones de simulación del proyecto, lo que hace a la identificación del grado de **consolidación** del cambio.

Programa Comunicacional

Diseño de la Estrategia Comunicacional

Los objetivos principales de la Comunicación Institucional del organismo deben ser:

- Difundir el nuevo sistema de prestación de servicios .
- La configuración de una buena imagen global del organismo y su nuevo modelo de prestaciones

Ideas Fuerza

Hacia el interior de la organización

Mensaje al Personal que permanece en el organismo comunicando que:

- Las políticas de desarrollo continuo y calificación de los RRHH de la Institución, serán elaboradas en función de las necesidades y aptitudes, tanto del trabajador como de la Institución, procurando hallar un punto justo de confluencia entre ambos intereses, e incrementando el compromiso del trabajador con la misma.
- La satisfacción surgida del cumplimiento creativo de la tarea y de la existencia de respuestas firmes ante las demandas de los beneficiarios, debe reflejarse en la satisfacción de la demanda salarial.

Mensaje al personal acogido a desvinculación voluntaria:

Se deberán buscar las formas de exponer la problemática de los trabajadores que dejen el organismo, a partir de los procesos de reestructuración del mismo.

- Abordar en su justa dimensión el problema social que implica la baja de un alto porcentaje de trabajadores de la plantilla.

- Promover las acciones abordadas para encausar a estos trabajadores hacia actividades de tipo autogestionario
- Actuar sobre el prestigio que significa proponer las soluciones posibles y colaborar para organizarlos.
- Destacar, en el caso, que por lo menos en una primera etapa - de 3 a 5 años -, las pequeñas empresas a crear puedan ser concesionarias de servicios externalizados o proveedoras de servicios a la Institución o al Estado Provincial, con libertad para ofrecer sus servicios en el mercado. Concluida dicha etapa, las mismas deberán concursar para continuar como prestadoras.
- Destacar la generación de estructuras de acompañamiento y fortalecimiento de dichas empresas de autoempleo
- Publicitar las propuestas realizadas a los trabajadores acogidos a desvinculación voluntaria que por diversos motivos deben ingresar al mercado laboral abierto. Esto requiere de una adecuada difusión del programa de empleo diseñado para la reinserción laboral de los mismos

Este conjunto de medidas unidas a una experiencia éxito en la reinserción laboral demostrará la voluntad del Estado provincial para realizar experiencias asistidas desde un Programa de Reinserción Laboral mediante la evaluación de la factibilidad tecno-económica de proyectos, su promoción, el apoyo a la gestión mediante acciones de capacitación y el seguimiento, control y evaluación de los emprendimientos.

Modelo organizativo de las nuevas empresas

Organización Jurídica

Como se viene expresando, es necesario propiciar que las nuevas empresas se organicen dentro de la formalidad, a partir de la premisa básica de garantizar el respeto a los derechos laborales y un trabajo decente a los trabajadores, cualquiera sea el sistema elegido.

Para dar lugar a la constitución formal de las empresas, se hace necesario un proceso de información y orientación que permita la selección de la forma jurídica más adecuada a cada caso particular de proyecto.

Desde lo jurídico, la definición del tipo de empresa condiciona ciertas posibilidades y acciones futuras de ésta. Por ejemplo, una Sociedad Anónima, posee un marco formal de requerimientos que excede las capacidades de emprendimientos de pequeña escala como los previstos.

Las conformaciones intermedias como las sociedades de hecho, sociedades de responsabilidad limitada, cooperativas de trabajo y potenciales sociedades laborales tienen un umbral de

requerimientos, responsabilidades y marcos jurídicos de actuación mucho más capaces, jurídicamente hablando que la persona natural, y más ejecutivos y de responsabilidad más identificada que una SA.

Tipos de organización

Una constitución formal se puede hacer sobre la base de una actividad **unipersonal o societaria**.

La sociedad con finalidad económica es la unión de dos o más personas para un fin determinado según las siguientes condiciones:

- Que cada una de ellas realice una prestación, se obligue a entregar un producto o servicio
- Que esa reunión de personas y entrega de valores, se realice con fines de lucro
- Que ese lucro sea repartido entre los socios

Toda sociedad o razón social se define a partir de:

- Nombre y domicilio de los socios y razón social o denominación de la sociedad y su domicilio
- Uso de la firma o razón social por un determinado socio persona natural.
- Objeto de la sociedad, rubro al que va a dedicarse
- Responsabilidad económica de la sociedad
- Capital que cada socio se compromete a aportar
- Distribución de utilidades y pérdidas
- Forma de liquidación y partición
- Duración de la sociedad

A modo de ejemplo se transcriben a continuación varios modelos de organización jurídica aplicables a las nuevas empresas:

- Personas naturales
- Sociedad de hecho
- Sociedad colectiva simple de responsabilidad ilimitada
- Sociedad colectiva simple de responsabilidad solidaria
- Sociedad en comandita
- Sociedad de capital e industria
- Sociedad de responsabilidad limitada
- Sociedad anónima
- Cooperativas

Criterios para la selección de formas jurídicas.

- Actividad a realizar
- Riesgo económico derivado de la responsabilidad implícita: ilimitada o limitada.
- Número de socios
- Capital Social
- Evolución prevista de la empresa
- Régimen de Seguridad Social de Socios
- Régimen Fiscal
- Costos de la legalización y mantenimiento de ésta
- Expectativas de crédito

Responsabilidad de las empresas.

Está en función directa de ciertos objetivos empresariales tales como: capacidad de crédito y endeudamiento y las limitaciones de alcance a los bienes personales y familiares más allá de los propios de la sociedad.

La sociedad de responsabilidad limitada demarca su responsabilidad hasta el total del capital suscrito declarado por la sociedad.

La sociedad ilimitada, al igual que las personas naturales y las sociedades de hecho, implica que los socios responden, frente a terceros, de los negocios que realizan, no sólo con el capital que han aportado a la sociedad, sino también con todos los bienes que poseen en forma particular.

La responsabilidad solidaria es una variante de la responsabilidad ilimitada que significa que todos los socios, conjunta e individualmente, responden por las obligaciones que contrae la sociedad. Así en el caso de una deuda que supere los bienes de la sociedad y de la cual uno de los socios no tuviera bienes personales para responder por su parte, dicha parte de la deuda será asumida y respaldada integralmente por los bienes personales de los otros socios.

La juridicidad de la constitución de pequeñas empresas

Siendo la **cooperativa de trabajo la forma más recomendable** en términos de afinidad social de sus integrantes, grado de responsabilidad y desgravaciones tributarias e impositivas que la caracterizan, deben tomarse en cuenta condiciones de la misma que pueden colisionar con el Derecho del Trabajo.

Esto deriva de que el contrato de trabajo resulta incompatible con el contrato social, y el derecho laboral ha excluido durante largo tiempo la posibilidad de que un mismo sujeto sea simultáneamente empleador y empleado. Esto no es obstáculo para que algunos socios en determinados tipos de sociedades, puedan celebrar con las mismas un contrato válido de trabajo, regido por las prescripciones laborales.

Aceptando la personalidad de las sociedades comerciales, esto es: **entes distintos de las personas que los componen**, también se deben aceptar las gradaciones de esta acepción, desde la sociedad anónima, en que se acentúa, hasta la colectiva en que parece confundirse con los socios que la componen.

Un problema básico a resolver reside en la simulación de un contrato de trabajo bajo la existencia de una sociedad - que puede ser una cooperativa de trabajo - con la intención de evadir el cumplimiento de las obligaciones provisionales, por un lado, y/o el pago de indemnizaciones, por la ruptura intempestiva del contrato de trabajo, por el otro.

La ley 11.388/26 que establece el régimen legal de las sociedades cooperativas no comprendía a las hoy llamadas "cooperativas de trabajo", las que debieron encuadrarse en la denominación general de "cooperativas de producción". La ley 20.377, nuevo régimen legal cooperativo no recoge la denominación específica de cooperativas de trabajo, aunque sí la doctrina y la jurisprudencia nacional lo han hecho de forma precisa.

La ley 20.337 contiene en su artículo 2º algunas disposiciones que es necesario recordar: "las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, que reúnen las siguientes características:

1º.- tienen capital variable y duración ilimitada

2º.- conceden un solo voto a cada asociado cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros

3º.- Inciso. 4º reconoce un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital

4º.- Inciso. 6º distribuye los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales, de conformidad con las disposiciones de la ley.

5º.- Inc.12º establece la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación

6º.- El art. 24º determina que " el capital se constituye por cuotas indivisibles y de igual valor".

7º.- El art. 65º determina en su inciso 3º) que "no pueden ser consejeros.las personas que perciban sueldo, honorarios o comisiones de la cooperativa excepto en las de producción o trabajo y salvo lo previsto en el art. siguiente.

8º.- El art. 67º, que determina que "por resolución de la asamblea puede ser retribuido el trabajo personal realizado por los consejeros en el cumplimiento de la actividad institucional"

Desde el punto de vista de la naturaleza de la retribución en las cooperativas de trabajo, se especifica que constituye un anticipo del reintegro que corresponde a cada uno de los socios. Desde el punto de vista previsional, en las cooperativas de trabajo los aportes jubilatorios deben ser efectuados al Sistema de Trabajadores Autónomos.

Diseño del modelo prestacional adecuado

La empresa externalizada debe prestar servicios o producir bienes de forma al menos igual en costo y calidad al anteriormente prestado por el Estado.

Debe estar sujeta a las normas de control de calidad que el servicio determine; de no ser cumplidas, serán el umbral que justifique la rescisión de los contratos vinculantes.

Coordinación

Se requerirá un control institucional permanente sobre las empresas externalizadas que será realizado por la unidad organizacional que actúe como "cliente directo" del servicio externalizado.

Esta instancia de coordinación deberá plantear sus requerimientos de calidad, cantidad y oportunidad de la demanda de los servicios ahora externalizados. Al mismo tiempo velará por el cumplimiento estricto de los acuerdos de externalización y los niveles de seguridad y formalidad que debe tener la nueva situación.

Análisis de factibilidad de las empresas externalizadas

La primera aproximación se realizará en la etapa de formulación de las ideas de negocio, generando una suerte de pre-perfil de inversión que tome en cuenta:

Configuración

- tipo de servicios a prestar

- régimen jurídico
- propiedad
- fuentes de financiamiento
- atención a terceros
- coordinación con otras del mismo tipo

Tareas y actividades

- productos o servicios
- diversificación
- mercados atendidos
- clientes y abastecedores

Tecnología utilizada

- equipos
- instrumentos y sistemas
- materiales y energía
- procedimientos

Procedimientos de gestión

- organización interna
- flujo del trabajo
- sistema de decisión y costos
- sistema de información

Recursos humanos

- tamaño de las plantillas
- competencias
- diseño de las actividades

- motivación
- conducta y eficacia en el trabajo

Rendimiento de la organización

- financiero
- económico
- social

Modelo de convenio para el ingreso al programa.

Comprende al personal que manifiesta su voluntad de integrar las empresas de externalización y autoempleo en general, y tiene relación con la voluntad de conformar un fondo de inversión utilizando sus montos indemnizatorios.

Deberá contener:

- Solicitud de acogimiento al régimen de retiro voluntario
- Identificación completa del agente:
 - Nombres y apellido
 - Tipo y N° Documento Identidad
 - Domicilio
 - Categoría Laboral
 - División administrativa de pertenencia
 - Estado Civil
 - Cargas familiares
 - Años de aportes jubilatorios
- Antigüedad ininterrumpida al momento de retiro
- Fecha de retiro
- Haber líquido mensual, promedio de haberes normales y habituales (asignación bruta de cargo, bonificaciones de cualquier tipo, horas extraordinarias – siempre que sean liquidadas permanente o habitualmente -, asignaciones familiares, etc.) de los últimos seis meses, deducidos los aportes y contribuciones obligatorios por normas vigentes.
- Valor Nominal del BOCEP (Bono de Creación de Empleo) u otros mecanismos de asistencia financiera
- Nombre de la empresa a la cual se endosa el descuento por el monto del BOCEP

- Forma de pago, por parte del Gobierno Provincial, de las sumas que se le adeudan al empleado hasta el momento del retiro tales como, vacaciones proporcionales, sueldo anual complementario, licencias no gozadas, etc.
- Organismo, designado por el Gobierno Provincial, a cargo del estudio y asesoramiento del proyecto de emprendimiento individual o asociado

Modelo de convenio para el traspaso de activos

Identifica los bienes cedidos, transferidos y/o alquilados a la empresa externalizada. A pesar de quedar cubiertos por el convenio de prestación de servicios puede suceder que se hagan convenios para otro tipo de empresas de autoempleo.

Debe contemplar:

- El objeto del traspaso de activo
- La identificación del concedente y su representante
- La identificación del concesionario y su representante
- Activos afectados al servicio
- Activos esenciales sin los cuales técnicamente no es posible la prestación
- El canon mensual por efectos de depreciación de activos
- Los plazos de traspaso de activos
- Plan de explotación
- Potencial cesión o subcontratación de los activos
- Seguros a contratar sobre el bien transferido
- Reparaciones y mantenimiento
- Devolución de bienes
- Solución de diferencias

Modelo de convenio de prestación de servicios

Deben especificarse en todos los casos y cualquiera sea el servicio a externalizar, como mínimo, los siguientes ítems:

- Partes contratantes
- Alcance del contrato:
 - objetivos
 - descripción del servicio
 - fecha iniciación
 - calendario de actividades
 - volumen inicial de servicios

- Aportes del organismo y de la empresa
- Honorarios y gastos
- Procedimientos de facturación y pagos
- Responsabilidad
- Exclusividad del servicio
- Conflicto de intereses
- Subcontratos
- Firmas y fechas

EL Ente de Gestión Intermedia.

El Ente de Gestión Intermedia actúa como organismo centralizador del acompañamiento en el orden financiero a la totalidad de los emprendimientos.

Este EGI que puede ser administrado por el organismo gremial de procedencia de los trabajadores, puede también estar conformado por las mismas empresas como un sistema interactivo de participación y puede ser útil que adopte la forma de una S.A. al ser un organismo empresario de segundo grado. Es un ente promotor especializado, de carácter autónomo. Su accionar debe ser institucional, eficiente, ágil y continuo, y debe contar a la vez con la capacidad jurídica y legal necesaria para la tarea a emprender.

Esta forma ha sido utilizada por diversas organizaciones sindicales para la gestión de actividades económicas tercerizadas como es el caso de Luz y Fuerza, Obras Sanitarias y otros servicios públicos privatizados.

En cuanto a la estructura orgánica el EGI debe contar con un órgano directivo-ejecutivo y unidades técnicas y administrativas diseñadas para orientar, ejecutar, administrar, supervisar y evaluar los aspectos económicos-financieros, de asesoría y crédito.

Banco de Proyectos Empresarios

En los procesos de autoempleo, es habitual la ausencia de ideas de negocio y de proyectos de inversión, por lo que resalta la necesidad de informar y orientar a quienes provienen del empleo en relación de dependencia en general y del empleo público en particular, sumando a la habitual carencia de actitud empresaria el desconocimiento de las áreas de mayor potencial económico para la inversión.

Para satisfacer esta necesidad se deberá contar con un listado de áreas o actividades que facilite la inversión a través de la compatibilización de nichos económicos, conocimientos y aptitudes

personales, precios, posibilidades financieras y necesidades de capacitación para la generación de empresas sustentables.

A continuación se detallan una serie de actividades económicas en diversas áreas que pueden servir como un ejemplo de lo que debiera ser un Banco de Proyectos a disposición de la programación de reinserción laboral de dotaciones excedentes.

I. Servicios periféricos de la Administración Pública Provincial

Áreas de aplicación

Vialidad

- Mantenimiento, conservación y mejora de rutas provinciales
- Mantenimiento, reparación y servicios generales de equipos livianos (camiones, camionetas, autos, etc.)
- Mantenimiento, reparación y servicios generales de equipos pesados (topadoras, motoniveladoras, cargadoras frontales, etc.)
- Mantenimiento y conservación de edificios
- Control de carga en rutas provinciales y nacionales por convenio

Obras Sanitarias.

- Facturación y cobro de servicios
- Mantenimiento, mejora y conservación de edificios y plantas potabilizadoras
- Mantenimiento y reparación del Sistema de Producción de agua por bombeo subterráneo

Energía

- Facturación y cobro de servicios
- Reparación y mantenimiento de redes de distribución

Otros Servicios Públicos

- Servicios técnicos de Apoyo
- Liquidación y Pago de Haberes, Jubilaciones, Pensiones, Retiros y Beneficios No Contributivos
- Control y Seguridad de Oficinas Públicas
- Limpieza de Edificios
- Cobro de Deudas Impagas

- Mantenimiento, Mejora y Conservación de Edificios
- Facturación y Cobro de Servicios
- Facturación y Cobro de Impuestos
- Talleres de Servicio y Mantenimiento Mecánico
- Seguimiento y Control de Obra Pública
- Control de Asistencia de Empleo Público
- Correo Interno de Expedientes y Documentación del Estado

II- Emprendimientos productivos en el sector agropecuario

La base productiva de varias de las provincias es esencialmente agrícola .Su importancia se refleja en los siguientes indicadores:

- a) una importante participación directa e indirecta en la generación del Producto Bruto Geográfico.
- b) importante demanda de mano de obra.
- c) representa un alto porcentaje del valor total de las exportaciones.

El sector agropecuario posee una alta potencialidad, no aprovechándose al máximo la posibilidad de incorporación de tierras y tecnología, así como la existencia de mercados potenciales en lo regional, nacional y local.

Por ello se recomienda que los procesos de inversión en autoempleo y la orientación de la reinserción laboral se oriente en primera instancia hacia actividades como:

- Producción de hortalizas en huertas orgánicas y/o un agregado básico de valor a través de selección y empaque de la misma producción de hortalizas y frutas
- Diversificación del cultivo de frutas, entre ellas, arándanos, frambuesas, frutillas, etc. aprovechando la contratemporada de mercados de exportación
- Industrialización de los mismos como jugos, mermeladas y jaleas
- Floricultura
- Apicultura
- Productos lácteos derivados de la crianza de caprinos
- Cría de ganado porcino y producción de derivados: carne y chacinados
- Cunicultura
- Cría de animales en cautiverio: Chinchillas, Iguanas, Zorro, Ranas, etc.

Servicios para el agro

- Fumigaciones
- Labores culturales
- Alambrados
- Desmalezamiento
- Selección y contratación de personal
- Brigadas de labores culturales forestales (cortafuegos, manejo renovales, raleo)

III. Áreas potenciales de microemprendimientos

- Construcción de Invernaderos con Film polietileno
- Fabricación de Escobas y Cepillos
- Confección de Colchas, Cortinas, Paños para Pisos
- Herrería Artística y Agrícola
- Lencería
- Colegios Secundarios y Primarios
- Fábrica de Muebles Metálicos y de Madera
- Explotación Minera de Sales y Piedras semipreciosas
- Fábrica de Artesanías tradicionales y en piedra
- Taller de Refrigeración
- Guardería infantil
- Instalación de Aserradero
- Hospedaje residencial
- Carpintería y artesanía en madera
- Serigrafiados
- Artículos Publicitarios
- Curtiembre artesanal
- Cerámica Decorativa
- Sandwichería
- Gomería
- Fábrica de Indumentaria
- Fábrica de componentes industrializados para construcción
- Aparadora de Calzado
- Granja Avícola
- Taller de Tejidos
- Crianza de Porcinos

- Fotocopiado
- Lavandería
- Confección de Mochilas
- Turismo de Aventura
- Dulces Regionales
- Cría de Chinchilla
- Vivero y venta de plantines
- Explotación de Carbón
- Jabonería
- Hortalizas.
- Tambos.
- Mecánica Dental
- Taller soldadura
- Cría de Caprinos
- Artesanía en mimbre
- Apicultura

Planificación del Programa de Externalización

El diseño del programa de externalización debe prestar especial atención a una serie de interrogantes tales como:

1. Qué se consigue con la nueva situación de externalización, en tanto:

- nivel de rendimiento
- calidad del producto
- otros nuevos servicios o actividades

2. En qué se diferenciará la nueva situación de la actual:

- productos/servicios/actividades diferentes métodos diferentes
- equipos diferentes
- emplazamientos diferentes

3. Calidad y capacidad de permanencia del programa:

- el cambio en el servicio no será rápido
- existe la posibilidad de volver al antiguo sistema

4. Dificultades que surgirán:

- resistencia de empleados
- resistencia de la población usuaria
- riesgos de trabajo
- escasez de materiales
- mala administración del capital de trabajo

5. Qué se verá afectado:

- clima laboral
- calidad del servicio

6. Cual es el mejor momento para hacer los cambios:

- antes o después de las elecciones
- durante el período de vacaciones
- al terminar el año fiscal
- al comienzo del año fiscal
- en cualquier momento

XI.2. ANEXO NORMATIVO

PROVINCIA DE RIO NEGRO

PROGRAMA DE TERCERIZACION

EL CASO DE LOS SERVICIOS GENERALES DE LAS ESCUELAS DE VIEDMA

De acuerdo a lo acordado en la Misión de Supervisión de Junio de 1998, en donde se comprometía avanzar en la tercerización de los Servicios Generales (porteros) de las escuelas tomando una localidad con carácter experimental para luego extrapolar al resto de la provincia, se comenzó con la localidad de Viedma.

El trabajo fue sumamente dificultoso, pues en primera instancia la gente no quería constituir la Sociedad Anónima propuesta. La no aceptación se originó en el perfil de los agentes involucrados - la mayoría sin estudios primarios que hacia que no se consideren aptos para manejar su propia Empresa- y en la percepción que ellos tienen acerca de la estabilidad que les genera ser empleados públicos ante cualquier cambio en las reglas de juego.

Por ello, se hicieron más de 50 (cincuenta) reuniones primero con el total de los agentes pero luego al detectarse que en esas reuniones eran 5 (cinco) o 6(seis) los que hablaban y se oponían al cambio se optó por hacer reuniones en cada una de las escuelas y turnos.

En estas reuniones, se informaba a los agentes acerca de las ventajas que involucraba constituir la Empresa y que si se quedaban en el Estado éste no les podía asegurar su reubicación y que por ende se aplicaría la Ley 3052 de la Función Pública que en el artículo 43º inciso b) establece que toda persona que por el término de 1 (un) año pierda su puesto de trabajo y no pueda ser reubicado, terminado dicho período, será indemnizado.

Estas reuniones fueron complicadas y en algunos casos se entorpecían al mezclarse cuestiones políticas sumadas a la negativa del gremio docente a las tercerizaciones.

Fueron precisamente algunos directores de escuela quienes inducían a los porteros a no aceptar esta propuesta por lo que el trabajo de concientización tuvo que ser lento y en forma prácticamente personal.

Así, se llegó al mes de octubre en donde se consiguió la conformidad de 147 porteros que aceptan la desvinculación con la operatoria BOCEP.

Los pasos a seguir son

1. Cálculo de la suma indemnizatoria (ya se encuentra en ejecución);
2. Cronograma de emisión de los títulos;
3. Aprobación del Estatuto y Contrato de Concesión;
4. Firma del Contrato.

INFORME DE ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA PARA LA CREACION DE EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS DIRIGIDO A LOS AGENTES EN PROCESO DE DESVINCULACION

Actividades realizadas en 1998:

Se realizó un trabajo individualizado para cada desvinculado, con el propósito de detectar el proyecto individual que cada uno tenía estructurado y por el cual había optado al desvincularse.

Entre los meses de julio/septiembre de 1998 se realizaron cursos de capacitación y orientación empresarial, a través de un convenio con la Dirección General de Turismo y Producción de la Municipalidad de Viedma, a cargo de un equipo interdisciplinario de especialistas conformado para tal fin.

Los agentes involucrados fueron 30 y los emprendimientos comenzados pueden sintetizarse en:

- Microempresas de producción y elaboración de productos primarios: frutas, hortalizas, elaboración de encurtidos, dulces, alfajores, etc.;
- Microempresa de servicios turísticos;
- Trabajo en relación de dependencia en empresas de servicios y producción.

Actualmente, dichos agentes cuentan con el apoyo y orientación de los capacitadores, quienes los asisten periódicamente ayudándolos a solucionar problemas imprevistos surgidos de la actividad emprendida.

Este acompañamiento se extenderá por doce meses.

Para el personal desvinculado del Boletín Oficial se realizó, durante el segundo semestre del año, una capacitación en herramientas informáticas, implementadas a través de un convenio con el

Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. Los beneficiarios fueron 19 agentes.

Actividades desarrolladas en 1999

Continuación del Programa implementado por convenio con la Municipalidad de Viedma.

Para aquellos agentes desvinculados que ya han comenzado con micro emprendimientos, esta previsto consolidar MYPES y PYMES para asegurar puestos de trabajo existentes y posibilitar la creación de nuevos puestos. Para ello se prevé dar nuevos cursos de capacitación en distintos niveles e institucionalizar y consolidar entidades intermedias y vincularlas con otras. Esto propiciará alianzas estratégicas entre las distintas actividades.

Los agentes involucrados en este caso son los 30 capacitados en 1998.

Capacitación para la tercerización del Boletín Oficial

Al total de los 19 empleados desvinculados de los talleres gráficos del Boletín Oficial se les ha brindado asistencia técnica para la formación de la Sociedad Anónima, que se dedica a trabajos gráficos y de imprenta.

Además de ello, en el mes de marzo se dio un curso de capacitación, cuya temática estuvo centrada en el mercado, el negocio, los impuestos, etc.

La segunda etapa, consistió en un seguimiento de apoyo centrado en la actividad empresarial con una duración de 12 meses.

Capacitación para la tercerización de los porteros de la localidad de Viedma

Respecto del personal de servicios generales, actualmente hay 135 porteros desvinculados y 90 en proceso de tramitación de desvinculación, totalizando así 225 desvinculados.

En este caso, la capacitación tuvo como principales ejes los dos que se detallan a continuación:

- Instalaciones eléctricas, sanitarias y gas;
- Albañilería y carpintería en madera y metal;
- Reparaciones de electrodomésticos;
- Pintura de Obras.

Esta capacitación incluye un seguimiento de doce meses para el logro del funcionamiento eficiente de la empresa.

Dificultades en el desarrollo del Programa:

Las principales son:

1. Comienzo tardío de las acciones;
2. Resistencia a aceptar la capacitación;
3. Falta de fuentes de financiamiento.

La primera se superó potenciando las acciones de capacitación y asistencia técnica iniciadas.

La segunda se produjo por desconocimiento de la ventaja de contar con capacitación y por el temor al impacto del cambio de pasar de la dependencia laboral a la autonomía. Para superarla se repensaron las estrategias de convocatoria para que la misma se articule con las reales necesidades del destinatario. Resultó complejo superar esta dificultad, porque la mayor parte de los desvinculados se han formado a través de la experiencia, no están convencidos de la necesidad de emprender algo nuevo o distinto y piensan que alguien que esté fuera de su marco laboral nada puede enseñarles.

Aceptan, lo cual es positivo, asistencia técnica y capacitación en temas tales como impuestos, constitución de sociedades, mercado, etc.

La tercera se deriva de la limitación de los recursos económicos con los que cuenta el estado. Se previó buscar financiamiento de empresas utilizando el Régimen de Crédito Fiscal para capacitación que otorga a las empresas desgravación tanto en el IVA como en el impuesto a las Ganancias cuando financian esta actividad.

LEY NUMERO 3135

SANCIONADA: 22/09/97

PROMULGADA: 26/09/97 - DECRETO NUMERO 1194

BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3510

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO SANCIONA CON FUERZA DE LEY

CAPITULO I

Del Régimen General de Desvinculación Voluntaria

Artículo 1º.- Establécese un Régimen General de Desvinculación Voluntaria para los agentes públicos que actualmente se desempeñan en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial, siempre que revisten en la planta permanente de dicho poder o que hubiesen sido contratados como personal temporario hasta el día 30 de noviembre de 1994 inclusive.

Quedarán excluidos del presente Régimen:

- a) Los funcionarios de conducción política y las autoridades superiores.
- b) El personal que esté sometido a proceso penal o sumario administrativo que pueda derivar en sanción de cesantía o exoneración.
- c) El personal titular de una jubilación, retiro u otra prestación equivalente, cualquiera sea su origen, con excepción de los beneficiarios de una pensión derivada.
- d) El personal que al 31 de diciembre de 1997 se encuentre en condiciones de acceder al beneficio de jubilación ordinaria de acuerdo a la normativa en vigencia o le falten hasta cinco (5) años para reunir los requisitos de edad y servicios para su otorgamiento.

Artículo 2º.- El personal que se adhiera al Régimen General de Desvinculación Voluntaria percibirá por única vez, una suma indemnizatoria fija en pesos, equivalente a dos (2) sueldos por cada año de antigüedad que acredite el agente.

A los efectos del párrafo anterior, se define como "sueldo" a la última remuneración bruta mensual, regular y habitual percibida por el agente, luego de aplicadas las pautas de la ley nº 2989 y del decreto de naturaleza legislativa nº 5/97, excluidas las asignaciones familiares.

Asimismo defínese como "año de antigüedad" a cada año de servicios remunerados prestados en el ámbito del Estado Provincial Rionegrino. La fracción superior a seis (6) meses se computará como un (1) año.

Artículo 3º.- La solicitud de adhesión al presente régimen no dará derecho al peticionante a su otorgamiento, siendo su concesión una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo quien, atendiendo a razones de servicio, podrá denegar expresamente el pedido de desvinculación voluntaria.

Artículo 4º.- Los agentes que accedan a la desvinculación voluntaria no podrán ingresar por el término de 8 (ocho) años, en ninguno de los regímenes de recursos humanos vigentes en el Estado Provincial, con la única excepción de cargos electivos.

Artículo 5º.- Los agentes que adhieran al Régimen General de Desvinculación Voluntaria implementado por la presente ley, podrán optar por alguno de los siguientes sistemas:

a) Sistema Individual.

b) Sistema de Tercerización.

CAPITULO II

Del Sistema Individual

Artículo 6º.- Mediante el Sistema Individual, el agente que lo solicite podrá acceder al Régimen General de Desvinculación Voluntaria en las condiciones generales establecidas precedentemente.

A tal fin deberá presentar la solicitud correspondiente ante el organismo de revista, la que será evaluada por los respectivos Comités de Area e Institucionales de Organización y Recursos Humanos y posteriormente remitida para su aprobación al Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado, conjuntamente con la documentación que establezca la reglamentación.

Dentro del plazo de noventa (90) días de recepcionada la documentación, 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. Para ello deberán tenerse en cuenta pautas objetivas de análisis, como las características del puesto de trabajo, la posibilidad de cubrir la vacante con personal de planta permanente y la disponibilidad presupuestaria para afrontar el gasto resultante de la aplicación del presente Régimen.

Dentro del término de cinco (5) días de notificada fehacientemente la aceptación de la solicitud de desvinculación voluntaria, el agente deberá presentar su renuncia al cargo, la que le será aceptada una vez que el mismo agote las licencias que le quedaren pendientes y dé cumplimiento a lo estipulado a este respecto en el Reglamento Patrimonial de la Provincia.

Artículo 7º.- La desvinculación mediante el sistema previsto en el presente Capítulo operará una vez que el agente solicitante perciba la suma descripta en el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 8º.- Los agentes que adhieran al sistema individual de desvinculación voluntaria quedarán, en relación a las prestaciones del Instituto Provincial del Seguro de Salud (I.Pro.S.S.), encuadrados en las prescripciones del artículo 4º de la ley nº 2753.

CAPITULO III

Del Sistema de Tercerización

Artículo 9º.- La desvinculación voluntaria mediante el Sistema de Tercerización consistirá 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 serán integradas por agentes públicos que accedan a la desvinculación mediante este sistema, debiendo garantizarse que, independientemente de la figura jurídica que se adopte, la facultad decisoria del órgano directivo de la misma sea ejercido por los agentes desvinculados.

A los efectos de la presente ley, 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, independientemente de la figura jurídica que adopten.

Asimismo se define como servicios complementarios a aquéllos cuya existencia sea accesoria o periférica al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado, no debiendo encontrarse comprendidos entre las competencias específicas e indivisibles de sus organismos.

Artículo 10.- Los distintos organismos del Estado Provincial contratarán 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 anterior, 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 dictaminar sobre la razonabilidad del precio, la Contaduría General de la Provincia implementará un sistema de precios testigo.

Artículo 11.- El Poder Ejecutivo establecerá 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.

Artículo 12.- El Poder Ejecutivo Provincial, a través de los organismos competentes o por medio de convenios específicos que se efectuarán por dichos organismos, asistirá y asesorará técnicamente a los agentes públicos que deseen conformar unidades económicas en el marco de la presente ley.

Artículo 13.- Para acceder al Régimen General de Desvinculación Voluntaria bajo el Sistema de Tercerización, los agentes públicos interesados presentarán en el ámbito de los Comités de Area e Institucionales de Organización y Recursos Humanos, su solicitud de desvinculación voluntaria, acompañando los correspondientes proyectos de constitución de la unidad económica y de la memoria descriptiva del emprendimiento, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

Dichos proyectos serán elevados para su aprobación al Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado, previo informe de factibilidad técnica y económica que elaborará la Unidad de Evaluación de Proyectos, de acuerdo con el procedimiento que establezca la reglamentación de la presente norma.

Artículo 14.- Previo a la suscripción del correspondiente contrato de provisión de bienes y/o prestación de servicios, el Poder Ejecutivo deberá aprobar el proyecto de constitución de la unidad económica, debiendo notificar fehacientemente tal resolución a los solicitantes, oportunidad en que se les hará saber el plazo que tendrán para presentar sus renunciaciones al cargo, las que no podrán ser aceptadas hasta tanto no se agoten las licencias pendientes y se dé cumplimiento a lo estipulado a este respecto en el Reglamento Patrimonial de la Provincia.

Artículo 15.- Los convenios o contratos que se formalicen en razón de la aplicación del sistema descrito en el presente Capítulo, deberán establecer como mínimo las siguientes condiciones:

- 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, bajo pautas de eficiencia y eficacia que garanticen una adecuada prestación del servicio público del que formen parte.
- 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, los que se deberán establecer bajo pautas de razonabilidad y economía acorde con el objeto de la contratación de que se trate.
- d) Las condiciones de resolución o rescisión del contrato ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales por cualquiera de las partes.

e) La garantía de la continuidad del servicio y/o provisión de los bienes contratados por un plazo mínimo, en caso de rescisión y/o resolución del contrato correspondiente, a efectos de no resentir la adecuada prestación del servicio público del que forme parte.

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 facultad del organismo de contralor que al caso corresponda de realizar la supervisión y el control integral de las áreas y elementos de trabajo, actividad, elaboración o manufactura, a fin de ejercer en forma plena el contralor de la actividad conexas al servicio público a su cargo.

i) La posibilidad de que las unidades económicas creadas puedan, una vez cumplimentada la demanda del Estado, ofrecer sus bienes y/o servicios a terceros.

j) Las demás especificaciones que resulten necesarias para la normal prestación del servicio público al cual complementan.

Artículo 16.- Los agentes cuya solicitud de adhesión al sistema de desvinculación voluntaria previsto en e presente Capítulo sea aprobada por la autoridad competente, podrán percibir la suma indemnizatoria que les corresponda por la aplicación de lo establecido en el artículo 2º de la presente norma en dinero y/o en especie.

Cuando el agente opte por percibir la suma indemnizatoria total o parcialmente en especie, se le transferirán bienes y/o activos del Estado Provincial vinculados a la actividad a desempeñar por la unidad económica de la que forme parte, debiendo el agente incorporarlos obligatoriamente a la misma como aportes de capital.

Artículo 17.- A propuesta de los agentes acreedores de la suma indemnizatoria descrita en el artículo 2º, los montos a percibir en especie podrán consistir en la asignación de distintos porcentajes o cuotas partes sobre la propiedad de los bienes respectivos.

Artículo 18.- A efectos de poner en práctica la opción del pago en especie, se conformará en cada caso una Junta de Valuaciones integrada por tres (3) miembros: un (1) representante del organismo al cual pertenezcan los bienes y/o activos, que será designado por el Poder Ejecutivo Provincial, un (1) representante de los agentes integrantes de la unidad económica en formación designado en la forma que establezca la reglamentación y un tercer miembro designado por la Contaduría General de la Provincia.

Si la valuación de los bienes que en razón de lo expuesto en el artículo 16 se incorporen a la unidad económica creada, fuera superior al monto indemnizatorio correspondiente a alguno de los agentes desvinculados integrantes de la misma, se procederá de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la presente norma.

En aquellos casos en que la valuación de los bienes a transferir a los agentes en concepto indemnizatorio supere los montos que a cada uno o a todos ellos le corresponda por aplicación del artículo 2º de esta ley, se deberá prever en el contrato a suscribir con la unidad económica creada, la forma de cancelación de las sumas remanentes que correspondan, su instrumentación y la constitución de las garantías que al caso correspondan.

Artículo 19.- Cuando la indemnización que corresponda abonar a los agentes sea cancelada mediante la entrega de bienes y/o activos provinciales, la tasación que la Junta de Valuaciones correspondiente realice de los mismos se reducirá de acuerdo al siguiente detalle:

a) Cuando los bienes recibidos en concepto de indemnización sean considerados indispensables para el desarrollo de las tareas a ejecutar por la unidad económica, se reducirá la valuación realizada en un cincuenta por ciento (50%).

b) En los demás casos de indemnización en especie se reducirá la valuación efectuada en un veinticinco por ciento (25%).

Artículo 20.- Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar a las unidades económicas creadas de acuerdo con el régimen del presente Capítulo, préstamos con carácter precario de bienes muebles y/o inmuebles de su propiedad por el plazo que en cada caso se determine, considerando el valor de los mismos y las inversiones y/o mejoras que el prestatario se obligue a realizar.

Las unidades económicas que reciban bienes en estas condiciones deberán constituir fondos especiales de reserva destinados a solventar los gastos de conservación, mantenimiento y mejora que sobre dichos bienes se realicen.

Artículo 21.- El Poder Ejecutivo promoverá el otorgamiento de beneficios adicionales a los agentes públicos que integren unidades económicas creadas en razón del presente sistema, como por ejemplo:

a) Gestión de créditos para microemprendimientos o emprendimientos productivos.

b) Mecanismos de promoción para facilitar la conformación de unidades económicas en zonas de la provincia donde la tercerización de una actividad sea menos rentable que en otra zona, disponiendo para tales casos ventajas comparativas para la formación de dichas unidades económicas, en tanto persistan las condiciones objetivas que dieran origen a dichas ventajas.

c) La afiliación de los integrantes de las unidades económicas tercerizadas a la Obra Social Provincial, en carácter de afiliados voluntarios en los términos del artículo 4º de la ley nº 2753, reteniéndosele del contrato respectivo el aporte a realizar al I.Pro.S.S. vigente a la fecha de su desvinculación y hasta tanto dure el contrato respectivo.

Asimismo los agentes que opten por desvincularse por este sistema, en el ejercicio de su libertad de sindicalización, quedarán sujetos a la legislación vigente al respecto, incluidas las normas emanadas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Artículo 22.- Toda unidad económica estará controlada en su gestión y en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato suscripto por el órgano de contralor que la reglamentación determine.

Los informes que realice dicho órgano podrán ser revisados por el Consejo Provincial de la Función Pública y Reversión del Estado.

Artículo 23.- Otorgada la desvinculación voluntaria mediante el Sistema de Tercerización previsto en el presente Capítulo, se procederá a reasignar las partidas presupuestarias correspondientes a gastos en personal de los agentes alcanzados por la mencionada desvinculación, ello en la medida en que no se resienta la normal prestación de los servicios públicos esenciales a cargo del Estado. En el caso de la Secretaría de Estado de Educación y de la Secretaría de Estado de Salud Pública, los ahorros obtenidos no podrán transferirse a otras jurisdicciones.

A los fines expuestos en el párrafo precedente, el Ministerio de Economía realizará las adecuaciones presupuestarias que al caso correspondan.

CAPITULO IV

Disposiciones Generales

Artículo 24.- El Consejo Provincial de la Función Pública y Reversión del Estado será la autoridad de aplicación de la presente norma y el Poder Ejecutivo reglamentará a instancias del mismo los plazos de inscripción al presente régimen, adhesión a los sistemas incluidos en el mismo y procedimientos a seguir.

Artículo 25.- Los agentes que revisten en las Unidades Organizativas que sean objeto del proceso de tercerización o de la redefinición de sus estructuras y no se incorporen a este Régimen General, serán objeto de alguno de los Programas de Promoción del Empleo y/o de Capacitación Laboral vigentes en la provincia, de acuerdo con las pautas generales emanadas de la ley nº 3052.

Artículo 26.- El gasto que demande la aplicación de la presente ley en el ejercicio presupuestario 1997, será solventado con financiamiento externo.

Artículo 27.- Invítase a adherir a la presente ley al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los Municipios de la provincia, para lo cual deberán comprometer sus propios recursos.

Artículo 28.- Los agentes que se hayan inscripto para acceder al beneficio establecido por el decreto de naturaleza legislativa nº 7/97 y sus modificatorias, podrán desistir de dicha inscripción y optar por el Régimen General de Desvinculación Voluntaria previsto en la presente norma, a través de cualquiera de sus sistemas.

Artículo 29.- Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese.

Legislatura de Río Negro

LEY NUMERO 3252

SANCIONADA: 29/12/98

PROMULGADA: 30/12/98 - DECRETO NUMERO 1740

BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3638

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º.- Establécese un Régimen General de Tercerización de Servicios y/o Provisión de Bienes al Estado Provincial para los agentes del Poder Ejecutivo que accedan al Retiro Voluntario previsto por el decreto nº 676/93 (modificado por el decreto nº 1499/94) del Poder Ejecutivo Nacional, instrumentado mediante los "Bonos para la Creación de Empleo en los Sectores Privados Provinciales" (BOCEP), al que la provincia adhirió mediante la ley nº 3046.

Artículo 2º.- Quedan excluidos de este régimen:

- a) Los funcionarios de conducción política y las autoridades superiores.
- b) El agente que se encuentre sujeto a proceso penal o sumario administrativo que pueda derivar en sanción de cesantía o exoneración.

c) El titular de una jubilación, retiro u otra prestación equivalente, cualquiera sea su origen, con excepción de los beneficiarios de una pensión derivada.

d) Los agentes excluidos por el régimen específico (decreto nacional n° 676/93 modificado por decreto n° 1499/94).

Artículo 3º.- El Régimen General de Tercerización consistirá 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 serán integradas por agentes públicos que accedan al retiro voluntario en los términos establecidos en el artículo 1º de la presente, debiendo garantizarse que, independientemente de la figura jurídica que se adopte, la facultad decisoria del órgano directivo de la misma sea ejercida por tales agentes.

También podrán integrarse unidades económicas unipersonales cuando la naturaleza de los bienes o servicios a proveer permita esta modalidad.

A los efectos de la presente ley, se define como unidades económicas a los emprendimientos privados de tipo empresarial que se conformen como consecuencia de la

aplicación del presente régimen, independientemente de la figura jurídica que adopten.

Artículo 4º.- El régimen previsto en el artículo 1º podrá comprender aquellos servicios y/o provisiones que resulten complementarios, accesorios o periféricos al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El Poder Ejecutivo determinará en cada caso el organismo, área o sector de aquél alcanzado por la presente ley, estableciendo las condiciones de constitución y organización de las unidades económicas a crearse.

Artículo 5º.- Los agentes del Poder Ejecutivo que hayan solicitado su desvinculación voluntaria en los términos de la ley n° 3135 y su decreto reglamentario y que aún no hayan percibido la suma indemnizatoria correspondiente, podrán desistir de la misma y adherir al beneficio del retiro voluntario implementado mediante el sistema "BOCEP".

Artículo 6º.- La reglamentación establecerá los procedimientos a seguir para el análisis de los proyectos de creación de unidades económicas y las condiciones que deberá reunir el informe de factibilidad técnico-económica.

Artículo 7º.- El Poder Ejecutivo Provincial brindará asesoramiento y asistencia técnica a los agentes públicos que deseen conformar unidades económicas en el marco de la presente ley, a través de los organismos competentes.

Artículo 8º.- Facultase a la administración pública provincial, centralizada, descentralizada y autárquica contratar en forma directa la provisión de bienes y/o de servicios por parte de las unidades económicas creadas bajo el régimen establecido en la presente ley, 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.

El plazo de la contratación deberá ser acorde a las necesidades del organismo contratante y al programa de consolidación técnico-económica de la unidad a crearse.

Artículo 9º.- El Poder Ejecutivo podrá transferir a las unidades económicas creadas de acuerdo con esta ley, bienes de su propiedad, bajo alguno de los siguientes procedimientos:

a) En préstamo con carácter precario: en cuyo caso el plazo de duración del préstamo y el destino o uso al que se afectará se determinará considerando su valor y/o las inversiones o mejoras que el prestatario se obligue a realizar. Las unidades económicas que reciban bienes en estas condiciones deberán constituir fondos especiales de reserva destinados a solventar los gastos de conservación, mantenimiento y mejora que, sobre dichos bienes, se realicen.

b) En venta: cuando la entrega de bienes y/o activos provinciales implique la transferencia del dominio mediante la venta de los mismos, su valor fijado por una Junta de Valuaciones que preverá la reglamentación, se reducirá en un cincuenta por ciento (50%) si dichos bienes resultasen indispensables para el desarrollo de las tareas a ejecutar por la unidad económica. En los demás casos el valor se reducirá en un veinticinco por ciento (25%). Los bienes aludidos deberán ser incorporados obligatoriamente a la unidad económica como aportes de capital.

Artículo 10.- Otorgado el retiro voluntario mediante la entrega de "BOCEP" se procederá a reasignar las partidas presupuestarias correspondientes a gastos en personal de los agentes alcanzados por el mencionado retiro, ello en la medida en que no se resienta la normal prestación de los servicios públicos esenciales a cargo del Estado.

A los fines expuestos en el párrafo precedente, el Ministerio de Economía realizará las adecuaciones presupuestarias que al caso correspondan.

Artículo 11.- Los integrantes de las unidades económicas tercerizadas tendrán el carácter de afiliados voluntarios en los términos del artículo 4º de la ley nº 2753, a la obra social provincial. A

tal fin se retendrá del contrato respectivo el aporte a realizar al I.PRO.S.S. vigente a la fecha de su retiro voluntario y hasta tanto dure el contrato respectivo.

Artículo 12.- La autoridad de aplicación de la presente ley será el Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado, siendo el Poder Ejecutivo el que dictará la reglamentación necesaria para su instrumentación.

Artículo 13.- Invítase a adherir a la presente ley al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los municipios de la provincia.

Artículo 14.- Declárase de aplicación supletoria la ley nº 3135 -Régimen General de Desvinculación

Artículo 15.- La presente ley entrará en vigencia a partir del 1º de enero de 1999.

Artículo 16.- Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese.© 2006 - LEGISLATURA DE RÍO NEGRO - Todos los derechos reservados

FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY DE ADHESION AL BOCEP

AL SEÑOR
PRESIDENTE
DE LA LEGISLATURA
DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
ING. BAUTISTA MENDIOROZ

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de elevar a consideración del Cuerpo Legislativo que Ud. preside, un proyecto de ley que autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a abonar en títulos públicos provinciales y/o en pesos, al contado ó en cuotas, y/o en especie la suma indemnizatoria de aquellos agentes públicos que opten por desvincularse del Estado a través de los sistemas previstos en el artículo 5º de la ley nº 3135.

En tal sentido, el personal que se adhiera a dicho régimen percibirá por única vez una suma indemnizatoria fija equivalente a un (1) sueldo por cada año de antigüedad que acredite el agente. Se definirá como "sueldo" a la remuneración bruta mensual, regular y habitual percibida por el agente, luego de aplicadas las pautas de la ley nº 2989 y del decreto de naturaleza legislativa nº 5/97, excluidas las asignaciones familiares y conceptos como pagos por única vez, pagos retroactivos, horas extraordinarias, viáticos de cualquier tipo, reconocimiento de alquiler, adicional o compensación por vivienda.

Podrán adherir al Sistema de Tercerización los agentes públicos que revisten en la planta permanente o que hubiesen sido contratados como personal temporario y que cuenten como mínimo con un año de antigüedad. Asimismo, para adherir al sistema individual de desvinculación el agente deberá revestir en la planta permanente.

Con relación al cálculo de la suma indemnizatoria las razones que fundamentan el reconocimiento de un sueldo por año de antigüedad, a diferencia de la ley nº 3135 que prevé dos (2) sueldos por año de servicio, se basan en el tipo de financiamiento. Es decir, al financiar las primeras solicitudes de desvinculaciones con un crédito otorgado por el Banco Mundial y, posteriormente con bonos nacionales (BOCEP), se logra distribuir en el tiempo el costo de las indemnizaciones minimizando el impacto financiero que la ejecución del programa ejercería sobre las rentas generales del erario público.

En contraste, en el nuevo régimen planteado la indemnización podría abonarse en pesos con afectación directa a rentas generales impactando el costo del programa en un solo ejercicio fiscal, comprometiendo aún más la asignación de los escasos recursos en un contexto de estrechez financiera.

De esta forma, el proyecto de ley que se propicia plantea la continuidad de la política de desvinculación con énfasis en la tercerización de servicios públicos complementarios como acción concreta del Programa de Reforma y Reversión del Sector Público consensado con el gremio mayoritario que tiene por finalidad reducir el papel del Estado en la economía local, crear las condiciones necesarias para impulsar la inversión productiva, asegurar una eficiente asignación de recursos en la prestación de los servicios públicos y contribuir con el saneamiento de las finanzas públicas.

En efecto, en la actualidad nos encontramos transitando el camino de las reformas de segunda generación que consisten en determinar cuales serán las funciones que va a desarrollar el Estado Provincial y cual será la

estructura óptima para llevar adelante esas actividades. Es decir, la búsqueda de un mejor Estado a través de una verdadera reforma hacia adentro constituye la actual agenda del gobierno.

Justamente, al continuar con la tercerización de servicios públicos complementarios se logrará contribuir con el objetivo de desarrollo de la reforma al proveer los mismos a través de una producción privada más eficiente y llevada adelante por ex-empleados públicos retirados voluntariamente. Este esquema ayuda a que el Estado se concentre cada vez más en sus funciones específicas y en la atención de los sectores sociales más postergados.

A su vez, en el caso del sistema individual de desvinculación, al estar dirigido únicamente a los agentes públicos que revisten en la planta permanente, su aplicación producirá una reducción de la estructura de cargos en aquellos organismos que se verifiquen solicitudes de adhesión a dicho sistema en virtud que la desvinculación se otorgará, entre otros supuestos, si no se produce vacante.

En concreto, y en el marco de la ley nº 3135, se han desvinculado por el sistema individual 1.200 agentes públicos que representaron un ahorro bruto anual de \$12,5 millones que se reasignó en un porcentaje importante a la seguridad, salud y educación. Por el sistema de tercerización se registraron 191 solicitudes aprobadas originadas en los servicios de: a)limpieza y servicio general de portería de los inmuebles de los establecimientos escolares públicos de la localidad de Viedma; b)cocina, lavadero, ambulancia, mucama, mantenimiento y horno patológico de hospitales públicos y c)imprenta y publicación de los talleres gráficos y boletín oficial. Por su parte, el efecto positivo de la tercerización fue haber logrado una reducción del costo de la prestación del servicio al obtener ante igual costo un incremento en la calidad, produciendo una mejora en el bienestar de los consumidores de estos bienes que como sabemos son socialmente deseables.

En resumen, por razones de eficiencia y racionalización del gasto público, solicito la sanción legislativa del proyecto adjunto.

Sin otro particular, saludo a Usted con mi más distinguida consideración.

PROYECTO DE LEY QUE PROPICIA MODIFICAR EL IVA
VIEDMA,

AI SEÑOR
PRESIDENTE
DE LA LEGISLATURA
DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
ING. BAUTISTA MENDIOROZ

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de elevarle a consideración del Cuerpo Legislativo que Ud. preside, un proyecto de ley que autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a abonar en títulos públicos provinciales y/o en pesos, al contado ó en cuotas, y/o en especie la suma indemnizatoria de aquellos agentes públicos que opten por desvincularse del Estado a través de los sistemas previstos en el artículo 5º de la ley nº 3135.

En tal sentido, el personal que se adhiera a dicho régimen percibirá por única vez una suma indemnizatoria fija equivalente a un (1) sueldo por cada año de antigüedad que acredite el agente. Se definirá como "sueldo" a la remuneración bruta mensual, regular y habitual percibida por el agente, luego de aplicadas las pautas de la ley nº 2989 y del decreto de naturaleza legislativa nº 5/97, excluidas las asignaciones familiares y conceptos como pagos por única vez, pagos retroactivos, horas extraordinarias, viáticos de cualquier tipo, reconocimiento de alquiler, adicional o compensación por vivienda.

Podrán adherir al Sistema de Tercerización los agentes públicos que revisten en la planta permanente o que hubiesen sido contratados como personal temporario y que cuenten como mínimo con un año de antigüedad. Asimismo, para adherir al sistema individual de desvinculación el agente deberá revestir en la planta permanente.

Con relación al cálculo de la suma indemnizatoria las razones que fundamentan el reconocimiento de un sueldo por año de antigüedad, a diferencia de la ley nº 3135 que prevé dos (2) sueldos por año de servicio, se basan en el tipo de financiamiento. Es decir, al financiar las primeras solicitudes de desvinculaciones con un crédito otorgado por el Banco Mundial y, posteriormente con bonos nacionales (BOCEP), se logra distribuir en el tiempo el costo de las indemnizaciones minimizando el impacto financiero que la ejecución del programa ejercería sobre las rentas generales del erario público.

En contraste, en el nuevo régimen planteado la indemnización podría abonarse en pesos con afectación directa a rentas generales impactando el costo del programa en un solo ejercicio fiscal, comprometiendo aún más la asignación de los escasos recursos en un contexto de estrechez financiera.

De esta forma, el proyecto de ley que se propicia plantea la continuidad de la política de desvinculación con énfasis en la tercerización de servicios públicos complementarios como acción concreta del Programa de Reforma y Reconversión del Sector Público consensuado con el gremio mayoritario que tiene por finalidad reducir el papel del Estado en la economía local, crear las condiciones necesarias para impulsar la inversión productiva, asegurar una eficiente asignación de recursos en la prestación de los servicios públicos y contribuir con el saneamiento de las finanzas públicas.

En efecto, en la actualidad nos encontramos transitando el camino de las reformas de segunda generación que consisten en determinar cuales serán las funciones que va a desarrollar el Estado Provincial y cual será la estructura óptima para llevar adelante esas actividades. Es decir, la búsqueda de un mejor Estado a través de una verdadera reforma hacia adentro constituye la actual agenda del gobierno.

Justamente, al continuar con la tercerización de servicios públicos complementarios se logrará contribuir con el objetivo de desarrollo de la reforma al proveer los mismos a través de una producción privada más eficiente y llevada adelante por ex-empleados públicos retirados voluntariamente. Este esquema ayuda a que el Estado se concentre cada vez más en sus funciones específicas y en la atención de los sectores sociales más postergados.

A su vez, en el caso del sistema individual de desvinculación, al estar dirigido únicamente a los agentes públicos que revisten en la planta permanente, su aplicación producirá una reducción de la estructura de cargos en aquellos organismos que se verifiquen solicitudes de adhesión a dicho sistema en virtud que la desvinculación se otorgará, entre otros supuestos, si no se produce vacante.

En concreto, y en el marco de la ley nº 3135, se han desvinculado por el sistema individual 1.200 agentes públicos que representaron un ahorro bruto anual de \$12,5 millones que se reasignó en un porcentaje importante a la seguridad, salud y educación. Por el sistema de tercerización se registraron 191 solicitudes aprobadas originadas en los servicios de: a)limpieza y servicio general de portería de los inmuebles de los establecimientos escolares públicos de la localidad de Viedma; b)cocina, lavadero, ambulancia, mucama, mantenimiento y horno patológico de hospitales públicos y c)impresión y publicación de los talleres gráficos y boletín oficial. Por su parte, el efecto positivo de la tercerización fue haber logrado una reducción del costo de la prestación del servicio al obtener ante igual costo un incremento en la calidad, produciendo una mejora en el bienestar de los consumidores de estos bienes que como sabemos son socialmente deseables.

En resumen, por razones de eficiencia y racionalización del gasto público, solicito la sanción legislativa del proyecto adjunto.

Sin otro particular, saludo a Usted con mi más distinguida consideración.

REPUBLICA ARGENTINA
CONGRESO DE LA NACIÓN
CAMARA DE DIPUTADOS

SEÑOR PRESIDENTE:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de elevarle a consideración del Cuerpo Legislativo que Ud. preside, un proyecto de ley para la exención impositiva del Impuesto al Valor Agregado para las empresas constituidas a partir de procesos de tercerización de servicios públicos complementarios en el ámbito del Sector Público Provincial, Municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es un hecho que la naturaleza cambiante del desarrollo y sus nuevas dimensiones obligan a repensar las interpretaciones y diagnósticos y a plantear, sobre esa base, nuevos proyectos políticos y estrategias para la construcción de economías regionales más eficientes y sociedades más equitativas y solidarias. Por ello, en los años recientes se ha puesto de manifiesto un número considerable de iniciativas de reforma, con logros diversos, que apuntan al mejor funcionamiento de los mecanismos del mercado, y a la redefinición del papel del Estado en varios ámbitos de la realidad económica y social de nuestro país.

En la nueva división de tareas entre los sectores públicos y privados, que va surgiendo de esas experiencias de distintos niveles de gobierno, cobran relieve significativas modalidades de interacción propias de una economía mixta. En este marco, se impone la necesidad de reflexión continua sobre los hechos en curso que permita organizar y caracterizar las diversas categorías de funciones públicas emergentes precisando las posibilidades y límites de la capacidad de acción colectiva que encarnan las instituciones públicas.

En este sentido, y desde inicios de la década del `90, el Gobierno Nacional adoptó una serie de políticas -convertibilidad de la moneda (patrón-dólar), autonomía del Banco Central, reforma del Estado y privatización de empresas y servicios públicos, desregulación y apertura de la economía, modernización laboral, descentralización fiscal, integración económica, libre movilidad de capitales y liberación del mercado cambiario- que tuvieron un impacto significativo sobre el rol tradicionalmente cumplido por los gobiernos provinciales a la vez que replantearon el papel del mercado y la empresa privada. Tales políticas estuvieron inspiradas en la necesidad de resolver, simultáneamente, las cuestiones de la crisis fiscal, la deuda pública, el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, en el marco de profundas transformaciones producidas en el ámbito internacional.

En este nuevo contexto, algunos gobiernos subnacionales han puesto en marcha un Programa de Reforma y Reconversión del Sector Público para reducir el papel del Estado en la economía, crear las condiciones necesarias para impulsar la inversión productiva, asegurar una eficiente asignación de recursos en la prestación de los servicios públicos y sanear las finanzas públicas.

Como parte de esta estrategia, se pueden mencionar las políticas de privatización de empresas y concesiones de servicios públicos, tercerización de servicios públicos complementarios, desregulación, mejoramiento de la recaudación y de la administración tributaria, reforma de la administración pública y racionalización del gasto público priorizando los gastos sociales, reforma en los sectores de educación (aumento de la eficiencia educativa, incentivar el desarrollo del sector privado, reconversión de los institutos de formación docentes e informatización de las instituciones educativas), y salud (autogestión hospitalaria, seguro provincial de salud y reestructuración de la obra social provincial).

En materia de reforma administrativa, se plantean dos etapas. La primera de ellas está asociada a programas de reducción de personal (retiros voluntarios, anticipados y desvinculaciones) y la segunda consiste en determinar cuáles serán las funciones que va a desarrollar el Estado Provincial y cuál será la estructura óptima para llevar adelante esas actividades; desburocratizando los procesos, normas y procedimientos; capacitando adecuadamente al personal para incrementar la productividad del empleo y darle al empleado público las herramientas necesarias para que éste pueda desarrollarse.

La búsqueda de un mejor Estado a través de una verdadera reforma hacia adentro constituye la actual agenda de los gobiernos locales.

Justamente, la implementación de un sistema de tercerización de servicios públicos complementarios contribuye con el Objetivo de Desarrollo de la Reforma al proveer los mismos a través de una producción privada llevada adelante por ex-empleados públicos retirados voluntariamente. Este esquema ayuda a que el Estado se concentre cada vez más en sus funciones específicas y en la atención de los sectores sociales más postergados.

Dado que los servicios públicos complementarios sujetos a tercerización (servicio de limpieza y servicio general de portería de los inmuebles de los establecimientos escolares públicos; servicio de cocina, lavadero, ambulancia, mucama, mantenimiento y horno patológico de hospitales públicos, servicios de imprenta y publicación de los talleres gráficos y boletín oficial, etc.) integran la función de producción de los bienes públicos provistos por el sector público subnacional (principalmente, salud y educación) y éstos son

componentes de significativa participación en la canasta de consumo de los hogares con menor nivel de ingreso per cápita; la exención del IVA se traducirá en una mejora de la equidad vertical al dotar de mayor progresividad al sistema. A su vez, la no-exención del IVA redundará en un encarecimiento del costo de la prestación del servicio lo cual implica -ante igual cantidad y calidad- una pérdida de eficiencia que se traducirá en una desmejora en el bienestar de los consumidores de estos bienes que son socialmente deseables.

Desde el punto de vista subnacional, el impacto global que la exención del IVA ejercería sobre la recaudación tributaria total sería positivo para un 73% de las Provincias (16) y neutro para el 27% restante (6). El mecanismo compensador de la disminución que registraría la masa coparticipable, vendría dado por el efecto de un incremento en la recaudación provincial en concepto de ingresos brutos -originado en la facturación de las nuevas empresas fruto de la tercerización (en el Anexo I se demuestra la hipótesis)-. A su vez, en ese 73% se encuentran comprendidas las provincias de mayor atraso relativo respecto del nivel de ingreso per-cáptia. En consecuencia, y desde una perspectiva subnacional, la exención del IVA impactará positivamente sobre las cuentas públicas por dos vías: a) un menor gasto al no tener que aplicarle al precio del servicio tercerizado el gravamen y b) una mayor recaudación por el hecho de que el beneficio fiscal neto de la medida es, en la mayoría de los casos, positivo.

Asimismo, el tratamiento impositivo que se propicia para las unidades económicas constituidas a partir de estos procesos de tercerización no introduce distorsiones en el sistema de precios ni crea condiciones de competencia desleal dado que dicho esquema garantiza que la exención del IVA no se traducirá en un sobreprecio y que solo la prestación de bienes y/o servicios que se tercerizan gozaran del beneficio de la exención. Si la unidad económica integrada por ex agentes públicos celebra contratos con entidades y/o organismos distintos a aquel en el cual revestían al momento de su desvinculación, deberá pagar el IVA.

En resumen, por razones de progresividad, eficiencia, creación de empleo, reactivación de las economías regionales y viabilidad de los procesos de reforma de la estructura y composición del gasto público de los gobiernos locales, solicito la sanción legislativa del proyecto adjunto.

Sin otro particular, saludo a Usted con mi más distinguida consideración.

EL CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1º.- Incorpórese al inciso h), del artículo 7º, de la Ley de Impuesto al Valor

Agregado el punto 28, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

art.7.h).28: Los bienes y/o servicios prestados por empresas constituidas por agentes públicos retirados voluntariamente del Sector Público Provincial, Municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; en el marco de sus desvinculaciones por el Sistema de Tercerización de Servicios Públicos Complementarios de existencia accesoria al funcionamiento y cumplimiento de los fines esenciales e indelegables del Estado.

La exención se limita exclusivamente a los importes que corresponda abonar a los prestadores en función del contrato -original y renovaciones- que resultara del Proceso de Tercerización.

Artículo 2º.- De forma.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1º.- Autorícese al Poder Ejecutivo Provincial a abonar en títulos públicos provinciales y/o en pesos, al contado o en un máximo de veinte (20) cuotas, y/o en especie la suma indemnizatoria que corresponda a los agentes públicos que opten por desvincularse voluntariamente del Estado a través de los sistemas previstos en el artículo 5º de la ley nº 3135.

Artículo 2º.- El personal que adhiera a los sistemas de desvinculación que se prevén en el artículo precedente, percibirá por única vez, una suma indemnizatoria fija equivalente a un (1) sueldo por cada año de antigüedad que acredite el agente.

A los efectos del párrafo anterior, se define como "sueldo" a la remuneración bruta mensual, regular y habitual percibida por el agente, luego de aplicadas las pautas de la ley nº 2989 y del decreto de naturaleza legislativa nº 5/97, excluidas las asignaciones familiares y conceptos como pagos por única vez, pagos retroactivos, horas extraordinarias, viáticos de cualquier tipo, reconocimiento de alquiler, adicional o compensación por vivienda.

Dicha remuneración incluirá sumas remunerativas y no remunerativas, adicionales inherentes al cargo y adicional por título, todos ellos siempre y cuando hubieran sido percibidos por lo menos durante doce (12) meses.

Defínase como "año de antigüedad" a cada año de servicios remunerados prestados en el ámbito del Estado Provincial Rionegrino. La fracción superior a seis (6) meses se computará como un año.

Artículo 3º.- Se determina como base de cálculo de la suma indemnizatoria el sueldo y la antigüedad que correspondan al momento de la presentación de la solicitud de adhesión a la desvinculación.

Artículo 4º.- Podrán adherir al Sistema de Tercerización los agentes públicos que revisten en la planta permanente o que hubiesen sido contratados como personal temporario y que cuenten como mínimo con un año de antigüedad.

Para adherir al sistema individual de desvinculación el agente deberá revestir en la planta permanente.

Quedarán excluidos del presente Régimen:

- a) El personal que esté sometido a proceso penal o sumario administrativo que pueda derivar en sanción de cesantía o exoneración.
- b) El personal que al momento de la presentación de la solicitud de adhesión a la desvinculación se encuentre en condiciones de acceder al beneficio de jubilación ordinaria de acuerdo a la normativa en vigencia o le falten hasta cinco (5) años para reunir los requisitos de edad y servicios para su otorgamiento.

Artículo 5º.- Los agentes cuya solicitud de adhesión al sistema de tercerización o al sistema individual, que se encuentran previstos en el artículo 1º de la presente ley, sea aprobada por la autoridad competente podrán optar por percibir en especie el cien por cien o una fracción de la suma indemnizatoria que les corresponda por efecto de la aplicación de los artículos 2º y 3º de la presente norma.

Cuando el agente opte por percibir la suma indemnizatoria total o parcialmente en especie, se le transferirán bienes y/o activos del Estado Provincial al valor de mercado que establezca la Junta de Valuaciones prevista en el artículo 18 de la ley nº 3135.

Artículo 6º.- Los agentes del Poder Ejecutivo que hayan solicitado su desvinculación en los términos de la ley nº 3252 y que aún no han percibido la suma indemnizatoria correspondiente, podrán desistir de la misma y adherir a la nueva fórmula de cálculo y forma de pago que se establece por la presente legislación.

Artículo 7º.- La autoridad de aplicación será el Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado, siendo el Poder Ejecutivo el que dictará la reglamentación necesaria para su instrumentación.

Artículo 8º.- Invitase a adherir a la presente ley al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los Municipios de La Provincia.

Artículo 9º.- Declárese de aplicación supletoria la ley nº 3135 -Régimen General de Desvinculación Voluntaria- y su decreto reglamentario nº 49.

Artículo 10º.- De forma.

