



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

En septiembre de 1997, esta Legislatura sancionó una iniciativa del Poder Ejecutivo por la que se estableció un Régimen de Desvinculación Voluntaria para los agentes del sector Público, comprensivo del personal que revistaba en la Administración Central y, por adhesión expresa de los respectivos Poderes, extensivo al personal de los ámbitos legislativo, judicial y de las municipalidades.

Este régimen, fue instituido como parte de las medidas político-estructurales del gobierno provincial, con miras a la implementación y ejecución de un programa de reforma, reorganización y modernización del sector público, de conformidad con las pautas promovidas e impuestas desde los organismos multilaterales de crédito internacional, como el Banco Mundial, entidad que lo financió con un préstamo de 75 millones de dólares.

Un régimen de desvinculación voluntaria de similares características ya se había implementado en Río Negro en el año 1990 a través de la ley 2416, con el fin de promover un achicamiento del sector público, el que no tuvo el resultado esperado, ya que las condiciones socio económicas de la época no hacían atractiva, -para los empleados públicos-, la idea de abandonar la certeza de un empleo estable por los avatares de un indefinido quehacer en el sector privado.

La ley 2416, si bien era una novedad para el sistema provincial, tomaba sus fundamentos y características de medidas de idéntica naturaleza puestas en ejecución en el orden nacional y éste de similares iniciativas implementadas en países en transformación como el caso de España, que había implementado este tipo de régimen en la década del 80.

La ley 3135, por su parte, tuvo un resultado distinto al de su antecedente del año 1990, pues el grado de adhesión fue mayor, al punto que entre 1998 y 1999, más de 1200 agentes se acogieron al mismo, ya que los montos de indemnización que se les abonaba (el equivalente de dos meses de sueldo por cada año de servicio -aunque luego, arbitrariamente, por un decreto se puso un tope a las sumas a percibir-), les hizo presumir que podrían afrontar sin riesgos aparentes su inserción en el ámbito privado, en esos momentos dinamizado por una economía en crecimiento, no sólo en el sector servicios, para los que su experiencia administrativa les daba certeza funcional y operativa, sino también en la actividad productiva y comercial.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Es de hacer notar que una de las singularidades que tuvo la ley 3135 fue que este régimen creó dos sistemas de desvinculación del sector público: uno individual, al que podríamos llamar de desvinculación absoluta, sin cobertura alguna de riesgos y otro llamado de tercerización, que se caracteriza por una continuidad de relación entre los agentes y el estado, a través de la constitución de unidades económicas organizadas para proveer bienes y/o servicios complementarios que requiriera el Estado Provincial para la atención de los servicios públicos a su cargo, entendiéndose por tales a aquellos cuya existencia fuera 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.

De la aplicación de este sistema de tercerización tenemos como ejemplo la constitución de Patagonia Gráfica S.A., para los trabajos de imprenta que antes brindaban los Talleres Gráficos de la Gobernación, SAERSA, atendiendo la prestación de servicios generales de maestranza, portería y limpieza, en especial los que cubrían los agentes de la ley 1844 en Educación y Salud Pública y, en este último sector, el servicio de cocina del Hospital de Viedma y los servicios generales del Hospital de Choele Choel.

Obviamente que el mayor número de agentes desvinculados lo fue a través del sistema individual, pues el sistema de tercerización, por sus características, sólo pudo aplicarse en muy contadas áreas dispuestas por el gobierno para tal fin, como lo demuestra el exiguo número de unidades constituidas al efecto, siendo aproximadamente doscientos los agentes que egresaron por este sistema.

Ahora bien, tanto la legislación provincial previa a la ley 3135, como la nacional y la internacional referidas al tema, contemplan un marco de eventual reingreso al sistema público, acotado a un plazo de cinco años, en previsión de que la desvinculación no les haya permitido a los agentes que salieron de la administración, alcanzar los objetivos que buscaron en la actividad privada.

Esta posibilidad de reingreso, evidentemente se plasmó en todas las leyes de desvinculación, no sólo como una medida tuitiva ante las posibilidades del fracaso individual en las nuevas actividades a emprender fuera del sector público, sino como una previsión por circunstancias imponderables y ajenas a la voluntad o capacidad de los agentes desvinculados, como las originadas por consecuencia de las crisis y recesiones que cíclicamente se abaten sobre las economías de las naciones.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Por ello, con un plazo de cinco años para la reincorporación o reingreso, que está relacionado con el potencial laboral de los individuos, -ya que la edad promedio de quienes se desvinculan ronda los cuarenta y cinco años-, por un lado, se busca equilibrar éste con el residual de capacidad mínimo que se puede desarrollar a lo largo de una vida activa de trabajo, esto es hasta un límite normal de sesenta y cinco años y, por el otro, con la menor sobreedad que se pueda tener al momento de reingresar, en virtud de la capacidad, experiencia y condiciones que lo habiliten para volver y ser aceptado por la administración.

En el proyecto que envió el Poder Ejecutivo y luego se transformó en la ley 3135, se recogían los antecedentes normativos citados y se establecía en cinco años el plazo para reingresar al sistema público tras la desvinculación.

Sin embargo este plazo original fue objetado durante el debate parlamentario, porque presuntamente, -al considerar en igualdad de oportunidades la desvinculación individual con la de tercerización-, se entendía que a los agentes se les brindaba una serie de beneficios y compensaciones a través de "...toda una movida financiera, laboral, jurídica y administrativa..." que, sin embargo, ante la eventualidad de fracaso les permitía el regreso a los cinco años, como si este período fuera un exceso prebendario, por lo que se propició que el mismo se extendiera a diez años.

De resultados de ese debate el plazo de reincorporación finalmente quedó fijado en ocho años.

Posiblemente desde la perspectiva de quien objetó el período inicial de cinco años, los que se desvinculaban lo hacían con una masa importante de dinero, suficiente para desarrollar actividades particulares sujetas sólo a su capacidad y aptitud empresarial, por lo que desde el estado no cabía preocuparse si les iba bien o mal, ya que era un problema del mercado y no de los intereses públicos.

Sin embargo, desde esa óptica, no se tuvo en cuenta la singularidad de esta desvinculación del sector público rionegrino. Los montos promedios de indemnización fueron del orden de los 20 mil pesos. Y hubo quienes, alentados por sumas que nunca antes habían podido acumular, se desvincularon con menos de la mitad de esa cifra.

Tampoco se consideró que la gran mayoría de las desvinculaciones se produjo en Viedma - con aproximadamente 540 agentes -, una plaza acotada estructuralmente para el desarrollo empresarial, ya que el



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

principal gestor de las actividades es el estado, por lo que, en poco tiempo, sus nuevos trabajos constituyeron pequeños emprendimientos de exigua existencia e irreversible fracaso, precisamente por las crítica condiciones locales y por el desfase financiero y económico que se produjo en la provincia y el país, como consecuencia de políticas erróneas y erráticas de los respectivos gobiernos.

Salvo el caso excepcional de quienes se desvincularon por tercerización, ya que la continuidad de trabajo se la asegura el estado a través de contrataciones por prestación de servicios exclusivos, más de un millar de ex agentes públicos, literalmente han quedado en la calle y sin recursos, sumándose a la legión de desocupados estructurales que día a día se acrecienta en el país.

En su mayoría se trata de personas con capacidad, conocimientos y experiencia probados, con un significativo potencial de utilidad si la pudieran volcar nuevamente en lo que profesionalmente se desempeñaron con idoneidad durante muchos años (su promedio de antigüedad fue de 16.5 a 20 años de servicios). Pero en el presente y en las expectativas futuras, están limitados para poder hacer lo que son aptos y saben bien.

Las limitaciones que afrontan en el presente están dadas por una interpretación restrictiva que se hace de la llamada relación de dependencia con el estado. La ley 3135 al respecto expresa en su artículo 4° que: *"...por el término de ocho años no podrán ingresar en ninguno de los regímenes de recursos humanos vigentes en el Estado Provincial, con la única excepción de cargos electivos."*

¿Y que son regímenes de recursos humanos? Es el trabajo en relación de dependencia que muy claramente está definido en la ley 3487 -Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro- que expresa que el mismo es aplicable a todas las personas que, en virtud de un acto administrativo suficiente, presten servicios remunerados, en relación de dependencia, con carácter permanente en cualquiera de las instituciones del Poder Ejecutivo Provincial. Es de aplicación supletoria a los agentes públicos comprendidos en los estatutos específicos del personal docente (leyes n° 391 y 2444) y al personal policial (ley n° 679) siendo asimismo aplicable al personal de la planta no permanente.

No comprende al personal contratado mediante locación de obra, prestación de medios por tiempo determinado o trabajo a destajo (artículo 2° de la ley 3487), por cuanto el mismo no integra el régimen de recursos humanos de la administración, tal como lo prevé la ley que habilita



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

este régimen especial de contrataciones sin relación de dependencia con el estado provincial (ley 3074, artículo 5°, -decreto reglamentario 1120/98-) y su complementaria, la ley 3238, artículo 6°, -sobre contratación de técnicos y profesionales-, que lo hace extensivo a los Poderes Legislativo y Judicial.

Las referencias precedentes vienen a demostrar, desde el punto de vista normativo, que la limitación de hecho que en la actualidad se le impone a los desvinculados por el sistema individual, de negárseles la posibilidad de brindar servicios a la Provincia con carácter de autónomos y sin relación de dependencia, a través de las formas contractuales de la prestación de medios o de la locación de obra, es arbitraria, contraria a derecho y sólo se sostiene en una interpretación restrictiva de los alcances del artículo 4° de la ley 3135 y normas complementarias.

Por tal motivo, con el propósito de poder aportar una solución a la grave situación que en la actualidad atraviesan casi un millar de desvinculados, a quienes las expectativas de una nueva forma de vida no se les pudieron cumplir por razones ajenas a su voluntad y capacidad, consideramos necesario atemperar las condiciones de emergencia laboral que padecen, a través de la modificación que proponemos en el texto del artículo 4° de la ley 3135.

Por ello,

**AUTOR:** Liliana M. Finocchiaro



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

## LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

### SANCIONA CON FUERZA DE

### LEY

**Artículo 1°.-** Modifícase el texto del artículo 4° de la ley 3135 -Régimen General de Desvinculación Voluntaria-, el que quedará redactado de la siguiente forma:

**"Artículo 4°.-**Los agentes que accedan a la desvinculación voluntaria no podrán ingresar por el término de 5 (cinco) años en ninguno de los regímenes de recursos humanos vigentes en el Estado Provincial, con excepción de los cargos electivos y de las formas de contratación sin relación de dependencia previstas en el artículo 5° de la ley n° 3074 y complementarias".

**Artículo 2°.-** De forma