

CIDEL Argentina 2006
Congreso Internacional de Distribución Eléctrica

Modelo de empresa estatal con gestión compartida

Autores: Ing. Francisco Zambon – fzambon@epen.gov.ar

Ing. Rubén Gómez – rgomez@epen.gov.ar

Empresa: Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN)

Dirección: Rioja 385 (8300) Neuquén Capital, Neuquén, Argentina

Tel: 0299 – 4495751

Fax: 0299 – 4482213

Palabras claves: cogestión – transformación empresaria - privatización

Resumen:

En este trabajo se presenta la experiencia del Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN), empresa pública de energía eléctrica que, al igual que la mayoría de sus similares del país, se vio influenciada por las políticas de privatización en boga en los inicios de la década del '90 del siglo pasado.

A diferencia de lo sucedido en otras jurisdicciones provinciales, y a pesar de los distintos intentos que existieron, por variadas causas el EPEN no ha sido privatizado.

En este trabajo se hace un resumen de los intentos de modificación de la figura jurídica del EPEN, haciéndose especial énfasis en el proceso que, promovido por sus propios empleados, termina con la reafirmación del EPEN como empresa estatal, bajo un modelo de gestión diferente al modelo tradicional vigente en décadas pasadas.

Este nuevo modelo tiene su pilar fundamental en el involucramiento del personal en la gestión, el que se manifiesta formalmente en la participación del mismo en la dirección de la empresa y en el control de la gestión.

Introducción:

En la década de los '90, la Provincia de Neuquén no fue ajena a las políticas vigentes a nivel nacional, por lo que se preparó el marco legal para la privatización de los servicios eléctricos prestados por el Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN), proceso que no llegó a completarse. Con posterioridad se intentó un readecuamiento del mismo por la mera migración a una figura jurídica de Sociedad del Estado, intento que

también fracasó. Ya sobre fines del siglo pasado el gobierno entrante en 1.999 inició un proceso de desguase y municipalización de los servicios eléctricos, el que por su poca consistencia y fundamentos, sumados al masivo rechazo de la sociedad, finalmente fue desechado.

Ante los vaivenes de indefinición acerca del futuro del EPEN, sus empleados decidieron organizarse y presentar a los legisladores provinciales su propuesta de transformación. Este proyecto, si bien con modificaciones, terminó siendo consensuado con el gobierno provincial y se transformó en ley modificatoria de la de creación del EPEN.

En el desarrollo del trabajo se destacan las principales características del modelo de empresa pública instaurado a partir de la puesta en vigencia de su nuevo directorio y las principales acciones emprendidas desde que funciona el mismo.

El trabajo tiene por objeto demostrar que no todo proceso de transformación de las empresas y servicios estatales implica necesariamente la privatización. Existen otros modelos de gestión de servicios y bienes públicos que es posible llevar adelante, con el objetivo de alcanzar estándares de calidad, eficacia y eficiencia adecuados.

Desarrollo:

1 – Marco Histórico

El Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN) fue creado en el año 1.981 mediante la Ley 1.303, iniciando sus actividades efectivamente el 1 de febrero de 1.983, tras la transferencia de instalaciones de Agua y Energía de la Nación existentes en el territorio de la Provincia.

En esta Ley, en consonancia con el desarrollo de las empresas provinciales de esa época, el EPEN se diseñó como una herramienta de desarrollo energético del Estado Provincial, con el objetivo de promover y desarrollar la electrificación de la Provincia. La ley de creación le asignaba al Ente las funciones de planificación, fijación de política energética, control de otros prestadores a través del poder de policía y la prestación del servicio eléctrico a partir de las instalaciones transferidas de Agua y Energía.

Durante la década del '80, con los recursos del FEDEI y de las regalías hidroeléctricas, el EPEN construyó instalaciones de transporte en 132 KV y 33 KV, de distribución de energía en 13,2 KV y BT y extensas electrificaciones rurales, con lo que se garantizó el abastecimiento a la mayor parte de la población, lográndose elevados índices de electrificación.

En la década del '90 la provincia del Neuquén no fue ajena a la tendencia privatizadora que se registraba en la Nación y las mayorías de las provincias del País. En concordancia con la política a nivel nacional en 1.994 se sancionó la Ley N° 2.075 cuyo principal objetivo era crear el marco jurídico para la privatización del EPEN. Con esta herramienta legal, el gobierno provincial avanzó en el intento de privatizarlo mediante la creación de una empresa a denominar Empresa Neuquina de Electricidad S.A. Este proceso fracasó, en parte por la oposición de los trabajadores y de la sociedad en su conjunto, a lo que se sumó que el gobierno provincial se encontraba próximo a finalizar su mandato.

Durante los años 1.997 y 1.998 el gobierno provincial propició la conversión del EPEN en Sociedad del Estado, proyecto que quedó sin concretarse.

El gobierno provincial que asumió sus funciones en diciembre de 1.999, comenzó a avanzar en el proceso de municipalizar los servicios de distribución de energía. Este proyecto consistía en el desguase del EPEN y la transferencia de los servicios de distribución a cada Municipio. En este proyecto el EPEN residual centraría su actividad en el transporte de energía. Esta idea despertó rápidamente la oposición de los empleados y de un amplio abanico social y político. Distintos documentos y opiniones de expertos coincidieron en la falta de fundamentos y lo inconveniente de este

proyecto, por lo que el mismo fue desactivado y archivado por el propio gobierno.

Estos cambios de proyectos para el EPEN, producto de la errática política que se venía presentando, afectaba el ambiente laboral, creaba incertidumbre en los usuarios y hacía difícil proyectar inversiones y políticas empresarias para el mediano y largo plazo.

Esta situación hizo que los empleados en conjunto con la Asociación de Trabajadores del Estado de Neuquén (ATE) comenzara a discutir y diseñar su propio proyecto, destacando las siguientes características a abordar:

- Reafirmación del EPEN como empresa estatal.
- Necesidad de separar los roles y objetivos del Estado, del control de los servicios y de su prestación.
- Colocar a la Empresa de servicios provincial en un pie de igualdad en derechos y obligaciones con las cooperativas prestadoras de la Provincia para que los usuarios del servicio eléctrico en toda la geografía accedan a condiciones similares de prestación.
- Creación de un organismo regulador del sector eléctrico provincial que proteja los intereses de los usuarios y controle la prestación de los servicios.
- Implementación de un marco laboral adecuado para el sector, acorde a las características de la actividad que se manifieste en un nuevo Convenio Colectivo de Trabajo, adecuándolo a los tiempos y a la actividad de la Empresa.
- Necesidad de democratizar la toma de decisiones dentro del máximo nivel de decisión del EPEN, introduciendo representantes por la Comunidad de usuarios y los Empleados.
- Necesidad de darle continuidad a las políticas empresarias que se desarrollen, facilitando el acceso y permanencia en los puestos de conducción de personal de carrera del Ente.
- Necesidad de perfeccionar y profundizar los mecanismos de control concomitante con la gestión.

Así el 29 de octubre de 1.999 los empleados del EPEN acompañados por ATE Neuquén presentaron su propio proyecto de modernización del Ente y ratificación del mismo en el Estado.

Este proyecto fue la síntesis de la elaboración y discusión colectiva de los empleados del Ente, y tenía entre sus principales motivaciones la visión de los trabajadores respecto a la necesidad de producir un cambio en la estructura, funcionamiento y cultura laboral de la empresa, de manera tal que se adapte mejor a las nuevas condiciones del mercado eléctrico argentino, manteniendo al mismo dentro de la órbita del Estado Provincial. También, necesariamente, lograr un cambio en la visión que la administración central de gobierno tenía del EPEN, reconociendo y respetando su indispensable autarquía económica y financiera.

Este proyecto quedó registrado en el expediente P – 053/99 asignándosele el número 4.090, y fue el motor de los cambios que se produjeron. Luego de innumerables gestiones legislativas, y con el Poder Ejecutivo, no exenta de medidas de fuerza por parte de los empleados, se logró consensuar un proyecto de Ley que fue sancionado como ley 2.386 por la Legislatura Provincial en enero de 2002.

Si bien la limitada adhesión del gobierno provincial de ese momento a un modelo democrático participativo impidió la representación de los usuarios en el Directorio las principales características que esta ley le dio al “nuevo EPEN” fueron las promovidas por el proyecto de los empleados, pudiéndose destacar:

- Permanencia del EPEN en el Estado como Ente Autárquico.
- Directorio Ejecutivo, integrado por tres miembros, dos en representación del Poder Ejecutivo y uno en representación del personal elegido por el voto directo y secreto de todo el personal del EPEN.
- Creación de un Órgano de Auditoría y Control de Gestión con igual composición que el Directorio.
- Objeto del EPEN la prestación del servicio público de energía eléctrica, separando las facultades de fijación de política energética y poder de policía.
- Amplias facultades de gestión en el Directorio, lo que permite el ejercicio de su autarquía funcional, económica y financiera respecto de la administración central de la provincia.
- Cargos de conducción del segundo nivel en adelante por concurso cada cuatro años.

- Ingresos al organismo por concurso público tutelado por tribunal de composición plural.
- Presupuesto anual del Ente con figura de “cuenta especial”, lo que permite administrar los recursos sin interferencia distorsiva de la administración central.

Desde abril de 2002 el EPEN viene desarrollando sus actividades en el marco de la Ley de creación (1.303) y su modificatoria (2.386), con el funcionamiento pleno del Directorio y los nuevos instrumentos creados por ésta última.

Este cambio formal en la legislación ha permitido que se generen importantes cambios en el estilo de gestión, a la vez que se pone en práctica una experiencia inédita de cogestión de los trabajadores en una empresa de servicios públicos del Estado.

2 – Una nueva Cultura empresarial y laboral

Entre las primeras medidas tomadas por el nuevo Directorio cogestionado, impulsada por los representantes de los trabajadores, se inscribió la adopción y comunicación interna y externa de la nueva **visión del EPEN** que lo define como:

- Prestador de servicios eficiente, más cercano a la gente y herramienta de desarrollo económico y social de la Provincia
- Fuente de trabajo estable para sus más de 600 empleados, y generador indirecto de otras fuentes de trabajo
- Herramienta de crecimiento económico para las pymes neuquinas y microregiones.
- Empresa moderna, que amplíe su oferta de servicios y negocios cuando la oportunidad y el interés general así lo demanden.

Igual tratamiento se dio a la nueva **política empresarial**, la que se resume en:

- Gestión orientada a la satisfacción del usuario y al desarrollo económico social de la provincia.
- Organización dinámica y flexible, orientada al cumplimiento de los objetivos con la mayor eficacia y eficiencia.
- Gestión transparente, con alto grado de compromiso social, respeto a las normas, y cuidado del medio ambiente.

- Gestión de recursos humanos que propicie el desarrollo permanente, altos estándares de seguridad, respeto a las normas laborales y satisfacción del personal.
- Adecuada dotación y distribución de recursos humanos y técnicos

Entre las principales acciones desarrolladas por el EPEN en esta nueva etapa, muchas de ellas a partir de iniciativas del personal propiciadas a través de sus Directores representantes, podemos destacar:

a) **Saneamiento económico:**

- Recupero de deudas mediante adecuados planes de pago
- Mejora en la recaudación
- Apertura de nuevas bocas de cobro
- Regularización de deudas y consumos mensuales de municipios
- Renegociación de deudas con Cooperativas distribuidoras
- Mejoras en la gestión de compras
- Control y mayor eficiencia del gasto.
- Renegociación con UNIREN de la tarifa de la Distro Comahue, también operada por el EPEN
- Recursos extra-tarifarios para el financiamiento de inversiones promovidas por el poder ejecutivo

b) **Seguridad y cuidado del medio ambiente:**

- Instrumentación de un Sistema de Seguridad y Salud Ocupacional (SySO), que contempla gestión y contralor participativo mediante un Comité Mixto
- Certificación de ISO 14.001 en el área de transporte para cuidado del medioambiente
- Obtención de la licencia como generador y transportista de residuos peligrosos
- Implementación de un sistema de atención de emergencias en caso de accidentes laborales
- Gestión y eliminación del PCB de transformadores

c) **Satisfacción del Usuario:**

- Apertura de nuevas oficinas de atención al público

- Facilitación del pago de facturas
- Planes de pago que contemplen la realidad social de los usuarios de menores recursos
- Reglamento de reclamo por rotura de electrodomésticos
- Nuevas bocas de cobro (bancos y pago fácil)
- Realización de encuestas de satisfacción
- Proyecto y gestión hasta su sanción de una nueva Ley de servidumbre de electroducto e inicio de la regularización de las mismas
- Política de comunicación proactiva y permanente
- Adhesión al Pacto Global e implementación de una activa política de Responsabilidad Social Empresaria
- Ingresos de personal a la empresa por concursos abiertos y transparentes

d) **Desarrollo y Satisfacción del personal:**

- Desarrollo de un Plan de Capacitación Continua, que contempla gestión y contralor participativo mediante un Comité Mixto de Capacitación
- Nuevo Régimen de Comisiones de Servicio donde se reconocen gastos mediante convenios de comida y hospedaje y se asigna un monto para gastos personales
- Acceso a cargos de conducción por concursos internos
- Convenio Colectivo de Trabajo propio de la actividad sin dejar de pertenecer a la planta del estado provincial
- Adecuación de los niveles salariales

Dentro de este marco es también intención de los empleados no solo fortalecer al EPEN en su rol de empresa eficiente de servicios públicos, sino también ampliar su espectro de servicios, por ejemplo para dotar de telecomunicaciones públicas a zonas desabastecidas de este servicio.

3 - Puesta en práctica de un nuevo modelo

De esta manera se puso en práctica dentro del EPEN una nueva forma de gestionar la empresa pública, convirtiéndose en un ejemplo cotidiano de que dentro del Estado puede prestarse un servicio propendiendo a adecuados estándares de calidad, eficacia y eficiencia sin enajenación del capital público.

Esto es posible ejercitando la búsqueda de concordancia de objetivos entre los empleados y el gobierno, teniendo ambos en común un objetivo superior a las simples metas sectoriales: prestar un servicio público de calidad a la ciudadanía (en este caso de la provincia del Neuquén), de la cual tanto empleados como funcionarios, y sus respectivas familias, son parte integrante.

Sin embargo no podemos decir con justicia que hayamos inventado un nuevo modelo, sino más bien que hemos puesto en práctica uno preexistente desde hacía 50 años, y que ya contaba con algunos antecedentes. Es que en el EPEN se desarrolla un ejemplo práctico de cumplimiento a lo establecido en la Constitución Nacional, en su artículo 14 bis: *“...El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: ...participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección...”*

Los dos estipulados del artículo 14 bis de la Constitución Nacional se verifican en el EPEN:

- a) Los trabajadores tienen asegurada su participación en las ganancias a partir de la existencia de una bonificación denominada Fondo Eléctrico, que consiste en una retribución mensual a todos los trabajadores adicional al salario. Este fondo se conforma con el 6% de los ingresos mensuales y se distribuye un 50% en partes iguales y el resto según parámetros de antigüedad, en relación a la función de cada empleado y su medición de desempeño.
- b) Los empleados tienen activa participación en el control y la dirección de la empresa a partir de la existencia de un miembro elegido por el voto directo y secreto de todos los trabajadores en el Órgano de Auditoría y Control de Gestión y en el Directorio. Esta participación no se da sólo en carácter de colaboración, sino que se produce en un grado de igualdad con los representantes designados por el poder ejecutivo, con las mismas atribuciones y responsabilidades.

Hoy en el EPEN:

- Se toman decisiones compartidas entre representantes del Poder Ejecutivo y de los trabajadores

- Se busca permanentemente la satisfacción de los usuarios
- Se cuenta con visión de mediano y largo plazo, más allá de la coyuntura política
- Se tienen políticas activas de seguridad, salud ocupacional y cuidado del medio ambiente
- Se promueve un adecuado desarrollo y satisfacción del personal
- Se ingresa por concurso público
- Se asciende por concurso interno
- Se cuenta con un Convenio Colectivo de Trabajo adecuado a la actividad

Conclusiones:

La Ley Provincial Nº 2386 en la práctica incluye una reglamentación local del derecho aludido en el Art. 14 Bis de la Constitución Nacional. Su ejercicio viene demostrando que estos derechos laborales y sociales merecen una oportunidad, especialmente para la adecuada y superadora gestión de bienes y servicios públicos; sobre los cuales no resulta razonable, lógico ni conveniente una transferencia de potestad absoluta, exclusiva y excluyente de administración de los mismos.

La existencia del EPEN como empresa de servicios públicos de electricidad de propiedad estatal, con participación de sus trabajadores en el Directorio y la Auditoría y Control de Gestión se sigue escribiendo día a día. Se demuestra así que el modelo consagrado en el Art. 14 Bis de la Constitución Nacional, no sólo es realizable sino deseable como nuevo paradigma de gestión, para el beneficio de usuarios, trabajadores y administración política

También se demuestra que, contrariamente a lo que promueve la globalización y por fuera del “pensamiento único”, las empresas del Estado pueden ser tanto o más eficaces, eficientes y transparentes que las pocas empresas privadas que alcanzan esos estándares.

El modelo superador es la CO-GESTIÓN, de los trabajadores, con representantes elegidos en forma verdaderamente democrática y transparente, y con el permanente aporte y contralor de los representados.

La ciudadanía, las asociaciones sindicales (especialmente estatales), los partidos políticos y los actuales funcionarios en ejercicio deberían considerar la propagación de este modelo que, con adecuada

reglamentación y mecanismo de gradual implementación, también podría aplicarse exitosamente en el ámbito privado habida cuenta de la universalidad de la norma constitucional.

Bibliografía:

Constitución de la Nación Argentina
Leyes 1.303 y 2.386 de la provincia del Neuquén
Noemí Rial - Instituto del Mundo del Trabajo - revista Pistas N° 6, Diciembre 2001