



Enero 2014

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BRASIL: LA TERCERIZACIÓN Y SUS POSIBLES RIESGOS

Carlos Eduardo de Mira Costa

Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI
cadumira@gmail.com

Antonio Gil da Costa Júnior

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
antonio.gil@gmail.com

Resumen

El presente trabajo se ocupa de los riesgos de la tercerización en la gestión pública brasileña, en concreto las dirigidas a la vigilancia de la ejecución de los contratos administrativos con proveedores de servicios y sus repercusiones en las relaciones laborales conforme los aspectos jurídicos de la legislación del Brasil, teniendo en cuenta la responsabilidad subsidiaria y la responsabilidad conjunta del gobierno y su culpabilidad por cualquier incumplimiento de las obligaciones laborales debidas por la proveedora de servicios contratada a sus trabajadores. Para una mayor comprensión del tema, se realizó una búsqueda exhaustiva que abarca el estudio, el concepto, la integración de la gestión pública en la subcontratación, los conceptos de las políticas públicas y la gestión pública. Se mostrará iniciativas que pueden contribuir para la prevención en el combate de los puntos de vulnerabilidad, basado en las leyes, ordenanzas y la jurisprudencia, para mejorar la calidad de los servicios, mejorar el desempeño de la administración y economía de recursos públicos.

Palabras clave: Gestión Pública. Tercerización. Riesgos. Recursos Humanos. Prestación de Servicios.

JEL: H11. K31. L33.

Abstract

The present work deals with the risks of outsourcing in public management, specifically those aimed at monitoring the implementation of administrative contracts with service providers, and their implications for labor relations as legal aspects of legislation in Brazil, taking into consideration the subsidiary and several liability of Administration, as a direct borrowing of services provided by third party companies, and their guilt by any default of obligations owed by the providing labor services to their workers. For a greater understanding of the topic, was

performed a thorough search encompassing the study, the concept, the integration of public management in outsourcing, the concepts of public policy and public management, demonstrating at the same time, initiatives that can contribute to prevention in combating the points of vulnerability, based on the laws, ordinances and case law, to improve the quality of services, aimed at improving the performance of public administration and public resources savings.

Keywords: Public Management. Outsourcing. Risks. Human Resources. Provision of Services.

1 INTRODUCCIÓN

Este artículo se ocupa de la cuestión de los riesgos de la tercerización para la gestión pública, un tema importante desde el punto de vista de los estudios de área de la administración pública brasileña, que ha estado utilizando esta práctica con el objetivo de minimizar los costos directos de las actividades fines. La principal contribución de este trabajo es alertar a los funcionarios públicos sobre los factores de vulnerabilidad de las acciones contractuales de servicios subcontratados. La tercerización de servicios es una tendencia mundial que tuvo su entrada en el sector privado y en la actualidad se ha materializado en gran parte en la administración pública. Se trata de una herramienta de gestión que se lleva a cabo a través de contratos que permite la reducción de costes y la especialización, lo que permite que el contratista se concentre en sus actividades principales, convirtiéndose así más competitivos.

Para entender el tema de los riesgos de la tercerización en la gestión pública, este trabajo contextualiza, en principio, las políticas públicas de la administración pública como articulador de las acciones realizadas por el Estado hacia el desarrollo, trae importantes contribuciones con conceptualizaciones históricas de gran relevancia, relata la trayectoria histórico legal de este sistema de contratación, se centra en diversos aspectos que ofrecen el debate, entrando en la administración pública como una alerta a los riesgos que los servidores públicos corren con este tipo de contrato, dando subsidios a la administración pública para que se pueda mejorar el desempeño a través de los procesos de trabajo y por lo tanto pueden actuar con mayor eficacia en el sector público.

El servicio público que requiere la modernización en la gestión pública se está ajustando sus gastos con el presupuesto y el modelo fiscal que se dicta por la legislación. Así se utiliza de la tercerización de actividades medio como una forma de satisfacer las necesidades derivadas de la escasez de personal de lo cuadro de servidores públicos.

La aplicación de la subcontratación en la gestión pública causa algunos problemas, como las garantías de los derechos laborales de los empleados involucrados en los contratos donde es necesario que se discutan las normas y hay entendimiento jurisprudencial cuando las cuestiones se vuelven controversiales. Es importante estudiar y entender los aspectos económicos, legales, administrativos, sociales y financieros, así como familiarizarse con el proceso de tercerización, que se resuelve por la legislación, la jurisprudencia y sobre todo por la justicia del trabajo.

Por lo tanto, es pertinente advertir a los funcionarios públicos acerca de los factores de vulnerabilidad en el momento de la ejecución del contrato de servicios subcontratados con el fin de garantizar el cumplimiento cuanto a los encargos de trabajo, poniendo a la administración pública como co-responsable. Aún así vale la pena destacar que la gestión pública brasileña presenta dificultades cruciales en la gestión de los contratos, donde las adversidades están en los incumplimientos de las contratadas dejando el estado con la responsabilidad y la falta de servidores capacitados para gestionar la supervisión de los contratos.

Ante esta dificultad, la gestión pública requiere que haya una sensatez para el uso de los recursos públicos, por lo que es necesario controlar y supervisar los servicios contratados. La metodología utilizada para el estudio del tema tuvo su cumplimiento a través de la investigación exploratoria, de forma cualitativa, utilizando la investigación a través de análisis de la literatura y documentos.

2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Este artículo pretende poner de manifiesto la comprensión de los riesgos de la tercerización en la gestión pública, abordando cuestiones relacionadas con las ocurrencias derivadas de sus contratos. El tema se presenta de forma dinámica, frente a la complejidad y amplitud de los debates al respecto. Los riesgos de la tercerización en la gestión pública es un tema de reflexión, ofreciendo la oportunidad de verificar como ocurre la participación del Estado en relación con la prestación de servicios a la sociedad.

La tercerización en la gestión pública se ha convertido en una estrategia para la implementación de sus actividades medio en las agencias, departamentos y oficinas públicas, con el objetivo de reducir los costes con los nombramientos y con la contratación directa de capital humano. Por lo tanto, la contratación indirecta de servicios subcontratados se han convertido en una oportunidad para que el Estado sea capaz de reducir el gasto de los fondos públicos. Marcelino (2007, p.57) señala que "La tercerización [...] en los últimos veinte años de la historia del país, se convirtió en el recurso estratégico más importante de las empresas en la gestión (y la reducción) del costo de la mano de obra".

En este contexto, se presentan la tercerización de servicios como un medio para que los recursos públicos sean empleados directamente. Es de destacar que el Estado es directamente responsable de su contratación, donde la empresa subcontratada debe proporcionar garantías y capacidad real de realizar los servicios con calidad. Para ello, el Estado ha tratado de centrar la ejecución de sus actividades fines y expandido la contratación de subcontratadas para actividades medio. Esta práctica se ha convertido cada vez más presente en las empresas públicas y privadas. Según Kotler (2000, p.63),

Las empresas están llegando a la conclusión de que algunos de los recursos bajo su control lo hacen desempeño menos satisfactorio que los que podrían obtenerse fuera de la empresa. Muchas empresas han optado por la tercerización de recursos menos esenciales, siempre que éstas se pueden adquirir fuera de la organización con mejor calidad o reducir los costos.

Es claro que la tercerización se ha convertido en una oportunidad para que la gestión pública y privada genere posibilidades de reducir el cuadro de personal de estas organizaciones. Este fenómeno se ha convertido en una iniciativa del mundo globalizado, lo que resultó en un incremento de la participación de empresas del sector de servicios ampliando subcontrataciones para abastecer las necesidades de los proveedores de servicios.

2.1 Políticas Públicas

Según Rua (2009, p.25), la política pública "se compone de todas las decisiones y acciones relacionadas con la asignación obligatoria de los valores. Una política pública generalmente implica más de que una decisión y requiere de varias acciones estratégicamente seleccionadas". El enfoque de la política pública se basa en las opiniones, decisiones y análisis de objetivos. Después de esta fase, el estado establece la planificación estratégica y la ejecución de la decisión. Es importante que el gobierno tenga la información necesaria para garantizar la viabilidad de las decisiones públicas.

De acuerdo con Schmitter (apud Rua 2009, p.1), "[...] la política es el conjunto de procedimientos formales e informales que expresan las relaciones de poder y que están destinados para la resolución pacífica de los conflictos en torno a los bienes públicos". Es importante que la sociedad darse cuenta de que las actividades políticas tienen el poder de influir en el comportamiento de la sociedad, que tiene como objetivo reducir al mínimo las diferencias de opiniones y acciones que pueden causar algún tipo de perturbación del orden público o puede violar la ley.

Es necesario poner de relieve algunos aspectos del enfoque histórico de los cambios políticos, sociales y económicos experimentados en Brasil a través de las influencias de la política internacional. Con los muchos cambios en el sistema político, financiero y social sufrido por el Estado después de la crisis de 1929, el gobierno adoptó una nueva posición destinado a desarrollar la reestructuración organizativa de la administración pública, sobre la base de las normas del capitalismo, donde se analizaron las necesidades de ampliar su capacidad en la prestación de servicios y la formación de mano de obra.

Además de estas acciones, el Estado comienza su prestación de servicios sociales, a través de nuevas modificaciones, llegando a ser reconocido como el Estado de Bienestar. Para Coelho (2009, p. 28)

[...] los servicios sociales, considerado hoy de interés público, como la salud, la educación y la asistencia social, fueron proporcionados por organizaciones privadas, por lo general por las instituciones caritativas, religiosas o laicas, con la notable excepción de la provisión de educación primaria, ya que proporcionada por las escuelas públicas desde el siglo XIX. A lo largo del siglo XX, otros servicios sociales también se ofrecerían por el gobierno, tales como el transporte, la vivienda y el ocio.

Brasil siguió a las nuevas directrices económicas y sociales marcando el comienzo a través de acciones administrativas, que dividen el poder del Estado en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal. Cabe destacar que a través de los años el papel que el Estado desempeña en nuestra sociedad, ha sufrido numerosas transformaciones durante los siglos XVIII y XIX, que tiene como uno de sus principales objetivos proteger a los ciudadanos por la seguridad pública y la defensa externa en caso de ataque enemigo. Con el tiempo la democracia amplió las responsabilidades del Estado volviéndose más diversa. Actualmente, el papel del Estado está vinculado a la promoción del bienestar de la sociedad. El estado se ha convertido en necesaria para la sociedad, ofreciendo una serie de acciones que benefician a la población mediante la prestación de servicios en diferentes áreas como la salud, la seguridad, la educación, el medio ambiente, etc. Para que estos propósitos fuesen alcanzados, el gobierno utilizó las políticas públicas para resolver lo que se refleja en las demandas y expectativas de la población, que se forman a partir de la actuación de varios grupos a través de las declaraciones de interés público. Coelho (2009, p 92) señala que,

[...] El estado de desarrollo y la implementación de políticas sociales en Brasil estaban directamente relacionados con el desarrollo industrial del país. Aunque las primeras leyes sociales de Brasil se remontan a finales del siglo XIX - cuando el país aún estaba por comenzar el proceso de la industrialización - éstos serían casuales y aislados y no pueden ser consideradas como pertenecientes a una política social.

Las políticas públicas emergen de las necesidades derivadas de la población y requiere de soluciones formuladas intencionalmente, que impliquen procesos con definiciones claras lo que desea lograr cuanto a los objetivos propuestos. El punto de partida es identificar el tipo de problema que las políticas públicas desean corregir, que a su vez, implica algo más que una decisión, siempre exigiendo acciones estratégicas, de proyectos organizados y la definición de los roles que los individuos y las instituciones tendrán a través de los actores a lo largo de su trayectoria. Los actores participantes de las políticas son típicamente portadores de conflictos, cuyos intereses pueden verse afectados positiva o negativamente. Estos conflictos también fueron parte de las transformaciones en el escenario político brasileño. Para Coelho (2009, p.92), "en las etapas de la industrialización de Brasil y la creación de políticas sociales eran concurrente y coincidente con el estado de bienestar social". Por lo tanto, esta nueva forma de Estado fue preferentemente llamada aquí del Estado desarrollista.

Cabe destacar que el Brasil a principios del siglo XX tenía necesidades reales para la inclusión de las políticas públicas. A pesar de que el país tiene sus actividades financieras relacionadas con el sector agrícola, no hubo acciones públicas que beneficiasen a estos ciudadanos. En la década de 1930, Brasil asumió un nuevo posicionamiento político con características orientadas al desarrollo industrial, por lo tanto, se ha planteado la necesidad de concentrar los recursos humanos en los principales centros. Se inicia el proceso de industrialización y el comienzo del éxodo, a partir de un despertar a través de las necesidades de la población con cambios en el perfil, tanto en la sociedad y en la economía.

Con una mayor proporción de personas viviendo en las ciudades, en consecuencia han surgido los problemas y conflictos propios de los avances poblacionales, haciendo que el

estado de bienestar social iniciado, reconocerse que las intervenciones fuesen hechas en torno a las necesidades, debido a que en este período el Estado estaba muy preocupado en promover el desarrollo económico con el fin de acelerar el proceso de industrialización, con poca actitud para el bienestar de la población. Según Coelho (2009, p 93), "[...] a partir de 1930, comenzó el proceso de industrialización del propio Brasil".

2.1.1 Conceptualización de Políticas Públicas

Según Rua, (2009, p.25), la política pública "se compone de todas las decisiones y acciones relacionadas con la asignación obligatoria de los valores. Una política pública generalmente implica más de una decisión y requiere de varias acciones estratégicamente seleccionadas". El enfoque de la política pública se basa en las opiniones, decisiones y análisis de objetivos. Después de esta fase, el estado establece la planificación estratégica y la ejecución de la decisión. Es importante que el gobierno tenga la información necesaria para garantizar la viabilidad de las decisiones públicas. Se debe distinguir las acciones de las decisiones políticas y las acciones de política pública, aunque estos términos sean diferentes, algunas personas no saben sus conceptos y principios.

Así, el concepto de política está conectada a los instrumentos institucionales, que comprende un conjunto de acciones que tiene la responsabilidad de resolver los conflictos que se administran por esta política, que expresa relación de poder y tiene su papel clave en la resolución de conflictos relacionados con los bienes públicos. De acuerdo con Rua, (2009, p. 16), "[...] el conflicto es una característica de la vida colectiva, sino para la sociedad sobreviva y prospere, el conflicto debe estar dentro de límites manejables".

Las políticas públicas pueden ser la totalidad de las acciones, metas y planes que los gobiernos nacionales, estatales o locales se asignan a lograr el bienestar de la sociedad y el interés público. Las acciones que los administradores públicos, líderes y tomadores de decisiones seleccionan que son sus prioridades, son las que ellos entienden ser las demandas o las expectativas sociales. Para Coelho (2009, p.21), "el poder del gobierno también depende de su capacidad para identificar las necesidades y deseos sociales y convertirlas en políticas públicas que producen resultados en la sociedad".

En este sentido, es esencial que la sociedad puede percibir y aprender a separar el altruismo de algunos políticos percibiendo que las políticas públicas practicada de una manera honesta, trae desarrollo al Estado y beneficios necesarios para proporcionar de manera digna la supervivencia de las personas, garantizando los derechos fundamentales defendidos en el Constitución Federal. Por lo tanto, Caldas (2008, p.5) expresa lo siguiente sobre el tema: "[...] la política pública es un conjunto de acciones y decisiones de gobierno, centradas en la solución o no de problemas de la sociedad".

Las decisiones políticas se ven influidas por los participantes en las manifestaciones, las poblaciones, los titulares de cargos públicos, los actores internacionales (transaccionales), representantes de sindicatos, científicos sociales y los medios de comunicación (herramientas utilizadas por el Estado para divulgar o de conocer las necesidades de naturaleza material). Rua (2009, p.5), pone de relieve la importancia de estos como agentes influenciadores en las tomas de decisiones políticas:

[...] Los periódicos y la televisión son importantes agentes de formación de opinión que son capaces de movilizar la acción de otros actores. De hecho, en especial la televisión, tiene un gran poder para dar forma a la agenda de demandas del público, llamando la atención sobre diversos problemas, a movilizar la indignación popular, de llamar e influir en las opiniones y valores de las masas populares. Es importante tener en cuenta, sin embargo, un actor, un recurso de poder y un canal de manifestación de interés.

2.2 Gestión Pública

Se entiende el término Gestión Pública como la forma de gestionar los intereses y activos de una determinada población, preservando la ley, la moral, el propósito, y también el hecho de la observancia de la gestión pública ser una organización como las otras, lo que deben orientarse para generar productos y servicios que sean en un determinado período disponibles a la población, con el objetivo primordial de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Por lo tanto, la gestión pública ha guiado sus acciones sobre la base de diversas

características, por lo que el Programa Nacional de Administración Pública (2010, p.10) destaca los siguientes aspectos relevantes sobre este tema:

[...] Los organismos públicos se rigen por la supremacía del interés público y la necesidad de la continuidad de la prestación de servicio público.

La administración pública no puede hacer significados de las personas, deben tratar a todos por igual y con calidad. La diferencia de trato se limita sólo a los casos previstos por la ley.

La Administración Pública busca generar valor para la sociedad y maneras de asegurar el desarrollo sostenible, sin perder de vista la obligación de utilizar los recursos de manera eficiente.

La actividad pública se financia con recursos públicos procedentes de las contribuciones obligatorias de los ciudadanos y las empresas, que deben ser dirigidas a la prestación de servicios públicos y producción del bien común.

En base a estas características, la sociedad se da cuenta de que las acciones que se rigen en la gestión pública se utilizan efectivamente para satisfacer sus intereses. Por lo tanto, es de fundamental importancia la comprensión por parte de los ciudadanos de los valores y principios que rigen la administración pública, donde su foco debe dirigirse hacia el bienestar social. Se entiende que las prioridades integradas en la sociedad deben ser satisfechas a través de las agencias de asistencia pública. Con este fin, el Plan Nacional de Gestión Pública (2010, p.18) reitera:

Dirección de las acciones públicas para regular y continuamente satisfacer las necesidades de los ciudadanos y la sociedad, en condición de sujetos de derechos, beneficiarios de los servicios públicos y los destinatarios de acción que surja del poder del Estado ejercido por las organizaciones públicas.

2.2.1 Evolución Histórica de la Gestión Pública

Después de un largo periodo de cambios en el escenario político nacional, la sociedad fue testigo de varios acontecimientos económicos, políticos y sociales que llevaron a varios cambios influenciados principalmente por las políticas internacionales que reflejaban el sistema político, económico y social del Estado después de la crisis de 1929. Estos eventos se han convertido en un punto de referencia para el gobierno a asumir un nuevo puesto destinado a desarrollar la reestructuración organizativa de la administración pública, sobre la base de los patrones del capitalismo y analizar las necesidades de la ampliación de su capacidad en la prestación de servicios y la capacitación de la mano de obra. Leite Júnior (2009, p.20) explica que:

[...] la crisis económica golpeó a los EE.UU., se extendió por todo el mundo capitalista y sólo terminó con la Segunda Guerra Mundial. Este período de recesión económica provocó un alto desempleo, una reducción drástica en el producto interno bruto, con gran disminución de la producción industrial, precio de las acciones, en prácticamente todos los indicadores de la actividad económica en muchos países de todo el mundo.

A pesar de la disrupción de la economía mundial fue en los años 30 que el Brasil celebró sus elecciones presidenciales para la instalación de la República, con la nueva fase de la política brasileña con las inspiraciones de carácter nacionalista iniciando el proceso de industrialización. Esta nueva fase de la política brasileña ha creado la necesidad de adaptar la maquinaria administrativa del Estado para cumplir con las nuevas expectativas políticas.

La política nacional se prepara para el proceso de modernización, a través del cual se crearon diversos organismos públicos para implementación de las prácticas políticas, tales como el Ministerio de Justicia, la Justicia Laboral, Patrimonio Cultural y las instituciones

educativas. Sin embargo, la organización del Estado hizo el crecimiento de la urbanización y el desarrollo de los grandes centros urbanos, que también reflejan la obligación de cumplir con los deberes del Estado hacia la sociedad. Por lo tanto, la población exigió la presencia de un gobierno más eficaz, lo que le obligó a iniciar una nueva etapa en la organización del Estado basado en el modelo burocrático weberiano que se base en el mérito y la departamentalización.

La modernización de la economía brasileña ya no era compatible con el modelo de gestión basado en el paternalismo. Ante esto, la administración patrimonialista fue sustituido por la administración pública burocrática. Fernandes y Sales (apud Bresser Pereira, 2009, p.03) afirman que la reforma burocrática se produjo en el primer gobierno de Vargas, "destinada a transformar la administración pública brasileña, que hasta entonces era patrimonialista, en un servicio profesional basado en el Estado de la ley y competencia técnica".

El modelo burocrático trajo en su concepto características de una estructura social donde las actividades del grupo están a cargo de una máquina impersonal que fue organizado de forma jerárquica, debiendo actuar adoptando criterios impersonales y métodos racionales. Este modelo burocrático de administración mostró formas anómalas, produciendo una baja eficiencia, con poca flexibilidad. La burocracia mostró buenas señales en la era industrial pues funcionaba en un entorno estable, siendo necesaria la flexibilidad y la profesionalización de la administración pública. Como afirma Bresser Pereira (1998, p.175), "El Estado burocrático estaba preocupado principalmente no en ser eficiente, pero eficaz, asegurar su autoridad y la ley."

Con el advenimiento de la intervención directa del Estado en la producción de bienes, se consideró un gran avance en la esfera pública sobre la esfera privada. Como resultado, el período en que Vargas administró la república fue un momento que proporcionó la modernización económica, política y administrativa. En este nuevo panorama político, los ciudadanos trabajadores tenían sus beneficios adquiridos a través de la creación de leyes que favorecían a la clase obrera.

El gobierno de Vargas proporcionó al Brasil la creación de empresas de carácter nacionalista en el sector primario, para eso se generaron estrategias para la creación de la Compañía Siderúrgica Nacional, Petrobras, la minería y la producción de motores. A mediados de los 50 el Brasil sufrió con el descontrol de las cuentas públicas emergiendo un crecimiento exacerbado de la inflación que ha generado una deuda sin precedentes en el país. Según Leite Júnior (2009, p.28), "[...] el buen desempeño de la economía fue acompañado por un fuerte aumento de la inflación y un descontrol de las cuentas públicas. En este escenario, en el fin del gobierno, la inflación anual superó el 30% y el déficit público superó el 25% de los ingresos".

Como resultado de la alta inflación que representó para el Brasil un crecimiento de las inversiones en la industrialización, hubo en la escena política nacional un avance para la fase de la industrialización. Para esto fue necesario un reordenamiento de las finanzas públicas y la modificación del perfil del contexto histórico brasileño. El gobierno elaboró una agenda progresista basado en las ejecuciones de las grandes obras públicas. Esta fase fue seguida por una planificación identificada como Planes y Metas dirigidos por la propaganda política que se ha convertido en el lema de esta época "50 años de proceso en 5 años de logros".

Durante esta fase el Brasil transforma el perfil de una nación beneficiadora de las actividades agrícolas, para iniciar las actividades industriales. Pero este crecimiento se ha presentado a las arcas públicas un desequilibrio en la gestión financiera generada por la alta inversión en proyectos de infraestructura. De este modo, la crisis económica en Brasil se ha instalado y arrastrado durante muchos años, causando falta de fe en la gestión pública en la sociedad.

Dadas las circunstancias, la administración pública buscó la manera de eludir los problemas económicos y financieros, creando formas de asegurar los ingresos fiscales. Para ello, se implementó el banco central y el consejo de la moneda nacional. Estas agencias irían gestionar la regulación y supervisión de las actividades comerciales, industriales y los demás medios de mercado. Por una vez más el Brasil estaba buscando maneras de generar el superávit de las arcas públicas. Según Leite Júnior (2009, p.35):

[...] Las reformas estructurales llevadas a cabo por el equipo económico del gobierno, llevaron el ajuste de las cuentas públicas,

controlar el proceso inflacionario, organizar el sistema financiero, atraer los ahorros nacionales y extranjeros, las condiciones necesarias para la expansión económica, el período conocido como Milagro Económico de Brasil.

Las manifestaciones políticas que se produjeron a lo largo de los años 60, 70 y los 80 llevó el Brasil a desarrollar varios modelos económicos que permitían el ajuste de los déficits públicos. Todavía permitió que las tasas de inflación alcanzase porcentaje muy alta, como revela Leite Júnior (2009, p.48) "en 1984, la inflación anual llegó a 201,7%", mediante a la situación de crisis del petróleo instalado en Asia, que reflejó directamente en la economía brasileña. Las maniobras políticas administradas por el régimen militar provocaron la insatisfacción en la política y la sociedad civil.

En 1983 empieza el movimiento "Directas" que tenía como objetivo obtener la aprobación de la enmienda constitucional que promovería cambios en el sistema de elecciones directas para presidente. En este contexto Leite Júnior (2009, p.48) afirma que:

Las décadas de 1980 y 1990, consideradas desde el punto de vista del crecimiento económico, como décadas perdidas, fueron de gran importancia para la consolidación de los avances en el proceso de construcción del actual Estado nacional. Durante este período, se dice que Brasil creció hacia adentro, fortaleciendo las raíces que apoyarán la expansión de la importancia de la nación brasileña con una nueva orden política y económica que vislumbra para el período posterior a la crisis económica actual.

En la década de 1990 acontecieron algunos cambios económicos en el mundo, que se hizo conocida como la década de las reformas estructurales. La reforma del Estado y el modelo de privatizaciones han proporcionado cambios en el marco social, ambiental, cultural y tecnológico, propiciando el aumento de la participación de la sociedad civil en la definición de interés público, surgiendo así un nuevo modelo de desarrollo cuanto al papel del Estado, se tratando de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos y el Estado de Derecho. Estos elementos dieron lugar a las agencias ejecutivas.

A mediados de los años 90, Brasil ve otro cambio en la estructura de la organización, tal como cita Leite Júnior (2009, p.65): "[...] el plan maestro para la reforma del aparato administrativo de gestión de las áreas fin, conservaban el modelo burocrático weberiano". El modelo de gestión se puso en práctica para garantizar la ley al Estado y permitiendo que los servicios públicos fuesen ejecutados de manera eficiente. La literatura del Plan de Reforma del Aparato del Estado (1995, p.14.) explica que:

[...] la administración pública burocrática surgió en el siglo pasado junto con el Estado liberal, así como una manera de defender el bien común contra el paternalismo. En la medida, sin embargo, que el Estado asumió la responsabilidad de la defensa de los derechos sociales y creció en tamaño, fue dándose cuenta de que el costo de esta defensa podría ser mayor que los beneficios del control. Por lo tanto, en este siglo, las prácticas burocráticas están siendo reemplazados por un nuevo tipo de gestión: una administración gerencial.

Las agencias reguladoras han surgido para equilibrar los mercados donde existen relaciones desiguales entre sus principales actores y grupos de interés, regulando servicios y monopolios públicos abiertos a la iniciativa privada a través de concesiones. Mediante la observación de la trayectoria y los modelos que han hecho presentes en la administración de los intereses de la sociedad, se da cuenta de que ocurrieran evoluciones en relación a la gestión pública, pero todavía hay un camino de dificultades, en el caso de la implementación de un modelo en la actualidad.

2.2.2 Conceptualización de Gestión Pública

La administración pública trabaja a través del sistema donde el gobierno ejerce los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia, que se convirtieran en orientadores de las iniciativas y prácticas de las políticas públicas para contener las aspiraciones de la sociedad. Matias y Pereira (apud Sales y Fernandes, 2010. p. 09) definen la gestión pública como el "sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de la conducta humana, que determina la forma de distribuir y ejercer la autoridad política y la forma en que sirven al interés público".

Aunque se puede conceptualizar la gestión pública como un instrumento para lograr la política de gobierno, en el que se implementan constantemente modelos, con la expectativa de la viabilidad de la atención eficiente y eficaz orientada a satisfacer las demandas sociales.

De acuerdo con Filippim y Gemelli (2010, p. 178), el concepto de la administración pública se da de la siguiente manera:

En un sentido formal, la administración pública, es el conjunto de órganos establecidos para consecución de los objetivos del gobierno; en el sentido material, es el conjunto de funciones necesarias a los servicios públicos en general; en propósito operativo, es el desempeño perenne y sistemático, legal y técnicos, del servicios del propio Estado o tomado por él en beneficio de la sociedad. En una visión global, la administración pública es, por lo tanto, toda la maquinaria del Estado preordinado para llevar a cabo sus servicios, visando a la satisfacción de las necesidades colectivas.

2.3 Tercerización en la Gestión Pública

2.3.1 Origen de la tercerización

Puede describir que, históricamente, la subcontratación tiene sus orígenes en los Estados Unidos en los años 50, específicamente en el área industrial, como destacan Leiria y Saratt (1995, p.22), "surgió en los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial y consolidó como una técnica de administración de empresas a partir de los años 50 a través del desarrollo acelerado de la industria". En Brasil fue introducida por las empresas multinacionales en la industria automotriz alrededor de los años 50 y 60, que buscaban centrar su negocio sólo en el montaje de vehículos, dejando a terceros la tarea de fabricación y fornecimiento de los componentes. A partir de entonces cobró impulso con la aparición de empresas que prestan servicios de mantenimiento y limpieza y luego las empresas de seguridad, ampliando progresivamente a otros sectores de actuación.

2.3.2 Conceptualización de tercerización

Teniendo como visión especializada y organizacional, los autores Fontanella, Tavares y Leiria (1995, p.19), definen la tercerización como "una tecnología de administración que consiste en la compra de bienes y/o servicios especializados de una manera sistemática e intensiva para integrarse en condición de actividad medio en la actividad principal de la empresa".

La tercerización es vista por Giosa (2009, p. 140), "como un proceso de gestión a través del cual se repasan algunas de las actividades a terceros se estableciendo una relación de colaboración y dejando la empresa concentrada en su actividad principal". Giosa también hace hincapié en la necesidad de conocer los diferentes aspectos de la organización vista como condicionantes para el logro de la tercerización. Estos aspectos se pueden considerar así: estratégico, cuando se trata de saber cuál es la declaración de la misión, de las razones de la existencia, que se propone llevar a cabo cuanto a los objetivos y directrices; conocer a sus proveedores; conocer sus competidores reales en el mercado y los que tienen el potencial de que sean; ser consciente de cuáles son los productos/servicios que pueden ser reemplazados.

Las conceptualizaciones realizadas en la temática tercerización hasta ahora están relacionadas con los conceptos generales refrendados por muchos autores, sin embargo,

específicamente dirigido a empresas privadas. Teniendo en cuenta la tercerización en el sector público, esta puede ser clasificada como la combinación de las actividades que se desarrollarán en las diferentes esferas de gobierno y realizada por terceros. En este contexto, Ramos (2001, p 37) conceptualiza la tercerización en la gestión pública: "Función Administrativa, considerado en su sentido objetivo, que puede llevarse a cabo por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como la terceros, autorizados para actuar en nombre del Estado, como es el caso de los licenciarios y concesionarios de servicios públicos".

2.3.3 Principios y Evolución de la Tercerización en la Gestión Pública

La Administración Pública de Brasil pasó a vivir graves problemas relacionados con la gestión, principalmente en el área de recursos humanos, tanto en lo referente a la cuestión de la calificación del servidor, al igual que con respecto a los asuntos financieros que minan las estructuras de personal en relación al mantenimiento de las contrataciones y el personal en el servicio especificado.

Para reducir el tamaño del Estado a través de su aparejamiento, para que sea más flexible y eficiente cuanto a sus obligaciones, a partir de los años 80 la Administración Pública de Brasil inició un proceso de reforma. En este punto viene la privatización de las empresas, que incluía la ruptura de monopolios de actividades realizadas exclusivamente por el gobierno, la delegación de los servicios públicos a la contratación externa, que surgió con el objetivo de colaborar realizando actividades auxiliares de la administración.

La forma de la contratación de mano de obra subcontratada fue una manera encontrada por las autoridades públicas en Brasil, con el objetivo de satisfacer las dificultades encontradas con la escasez de personal causadas por reducción de costos en las tres esferas de gobierno, siendo interrumpida la realización de concurso público en la esfera del Poder Ejecutivo, que era el único medio de ingreso del servidor público. En este contexto surgió, por regla general, la contratación de mano de obra subcontratada para llevar a cabo las actividades medio de la administración pública.

Haciendo una rápida evolución histórica, el primer proyecto de reforma en Brasil ocurrió durante el gobierno de Getúlio Vargas, en las décadas 1930-1940, donde se estructuró el estado administrativo moderno. Esta reforma tuvo como puntos principales la reforma del sistema de personal, la implementación de sistemas administrativos y de las actividades del presupuesto. En este período, se creó el Departamento de Servicio Público Administrativo (DASP). Esta reforma también tuvo como objetivo equilibrar las finanzas públicas, preparándolas para servir como una estrategia de crecimiento para aquella época.

En la década de 1960, llegó la segunda reforma administrativa, que sustituyó al estado anterior, institucionalizando el Estado y su función de intervenir en la vida productiva nacional. Cabe señalar que estos modelos de administración, se han basados en el modelo weberiano, que tenía como objetivo dar más eficiencia a la Administración Pública Federal, siendo se desarrollado en períodos autoritarios. El DASP fue la agencia responsable de la universalización del sistema de mérito. Se creó la Secretaría Civil de Personal (CEPEC) y la Secretaría de Servicios Generales-SESG en un intento de estandarizar y simplificar la compra de los materiales de consumo y permanentes, de acuerdo con el presupuesto federal.

Con la Constitución de 1988, se observa que la función social del Estado se amplió mediante el establecimiento del pacto federal, con la descentralización de los recursos públicos y dando privilegios a los municipios. No se solucionó el problema de los Estados que ya estaban en deuda y con dificultades de financiación. Así concentró el desequilibrio fiscal de la Unión. Las reformas propuestas entre 1985 a 1989 por parte del gobierno Sarney y de 1990 a 1992 por el gobierno de Collor, además de fallaren, agravaron aún más la situación administrativa del país.

En el final de 1995 el Presidente Fernando Henrique Cardoso presentó el "Plan Maestro para la Reforma del Aparato del Estado" que figuraba en una concepción de Estado y su funcionamiento dividido en dos funciones principales, una en el nivel estratégico y el otro en el nivel ejecutivo. La citada reforma tuvo como directrices y principios satisfacer las demandas sociales, la reducción del tamaño del Estado y de la contención del gasto público.

En la página 12 del Plan Maestro para la Reforma del Estado, consta que la reforma del Estado debe ser entendida en el contexto de la redefinición del papel del Estado, que deja

de ser el responsable directo del desarrollo económico y social a través de la producción de bienes y servicios, para fortalecer el papel de promotor y regulador de dicho desarrollo.

En cuanto a la tercerización en el servicio público hecho necesario que el Estado organizase como se daría la descentralización de los servicios, en el que se estableció de dos maneras (concesión y permisión), donde la gestión estratégica recae en el gobierno, siendo delegadas la gestión operativa y la ejecución directa de la actividad. La descentralización de los servicios, cuando el Poder Público delega mediante ley, la ejecución de un servicio público a una entidad jurídica de derecho público o privado creado para tal fin (municipios, fundaciones, empresas públicas, sociedades anónimas), las entidades reciben la propia titularidad del servicio público. Según Ramos (2001, p. 116-118) en la tercerización (en sentido estricto), el gobierno no delega la gestión estratégica u operativa, simplemente pasa a la ejecución material de un determinado servicio.

2.3.4 Legislación de la Tercerización en la Administración Pública

La legalidad de la tercerización en la Administración Pública ocurrió por el Decreto-Ley 200/67, que establecía que el gobierno utilizase siempre que sea posible la aplicación indirecta de algunas actividades mediante contrato que satisficiera ciertas condiciones.

La ejecución de las actividades de la Administración Federal debe ser ampliamente descentralizada. § 7 Para el mejor cumplimiento de sus funciones de planificación, coordinación, supervisión y control, y con el fin de evitar el crecimiento excesivo de la maquinaria administrativa, la Administración tratará de desvincularse de la ejecución física de las tareas ejecutivas, utilizando, cuando sea posible, la ejecución indirecta, por contrato, a condición de que, haya en el área la iniciativa privada suficientemente desarrollada y calificada para llevar a cabo las tareas de aplicación (artículo 10, Decreto-Ley 200/67) .

El decreto ley 200/67 también estableció un plan indicativo conteniendo conceptos y principios que facilitaron el desarrollo del programa de reforma administrativa que al ser implementado consolidó el modelo de "Administración para el Desarrollo".

La Constitución Federal de 1988, a través del inciso XXI del artículo 37, permitió la contratación de servicios de terceros por parte de del gobierno, siempre que exista una ley específica previendo la licitación y existe establecimiento de reglas que son recomendados por la Ley 8.666/93 de licitaciones y contratos.

Los fundamentos jurídicos y normativos de la tercerización en la Administración Pública Federal en la actualidad es Ley 8.666/93, el Decreto Federal 2.271/97, IN 2/2008- SLTI (Enunciado Normativo de la Secretaría de Logística y Tecnología de Información) y sus modificaciones, además de la planilla 331 - TST (Tribunal Superior del Trabajo) y, aunque no constituye una norma, también se debe considerar los entendimientos contenidos en las resoluciones de la TCU (Tribunal de Cuentas de la Unión).

2.3.5 Las limitaciones impuestas a la Tercerización en la Gestión Pública

Considerando los conceptos y las afirmaciones que se han preparado hasta el momento, se puede decir que hay un conjunto de actividades que el Estado puede conducir sin su ejecución, sin embargo, no todas las tareas consideradas accesorias pueden ser subcontratadas. Como recuerda Kian (2006, p.11) que afirma que no puede ocurrir la tercerización cuando en la estructura administrativa del gobierno hay cargos creados para satisfacer esas necesidades.

La Administración Pública sólo puede adoptar formas de tercerización previstas por la ley, bajo pena de ilegalidad del acto y la responsabilidad del agente que practicó y, por regla general, debe ser precedida de licitación (MARTINS, 2005, p.152). Mirando más allá de la legalidad de los actos, Ramos (2001, p.135) señala "la importancia de observar los principios de eficiencia y economía en la limitación del uso de la tercerización en el sector público." La

eficiencia citada se reporta a la excelencia de los medios utilizados para alcanzar los objetivos que son visados por la Administración.

La Ley 8.666/93 también establece límites cuando define la contratación de servicios por la Administración Pública presentando lista orientativa de las actividades que pueden ser subcontratadas. Ramos sugiere que la tercerización puede extrapolar la actividad medio del gobierno, desde que bajo el amparo de la ley, debido a que su acción debe basarse en el estricto respeto de la legalidad. Según Ramos (2001, p.126)

Para mejor alcanzar el objetivo público de su institución, sin apartarse de las funciones que le hayan sido asignados legalmente, observados los instrumentos formales impuestos por la ley, a principio parece posible concebir una tercerización que se confunda con las facetas de la actividad fin del organismo o entidad.

3 LOS RIESGOS DE LA TERCERIZACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

3.1 Ventajas

En todos los modelos de gestión existen ventajas y desventajas a la organización. Con la tercerización esto no es diferente. Estos factores deben ser analizados sobre todo cuando se trata de la organización pública. Imhoff y Mortari (2005, p.85), al comentaren sobre los beneficios de la tercerización, destacan en el siguiente que ellos consideran que es la principal ventaja de la tercerización de servicios:

La principal ventaja en el aspecto administrativo sería tener alternativa para mejorar la calidad del producto o servicio y también la productividad. También sería una forma de obtener un control total de la calidad dentro de la empresa, siendo que uno de los objetivos básicos de los administradores es la disminución de los gastos laborales y de seguridad social, además de la reducción del precio final del producto o servicio.

Con el uso de la tercerización, la organización tiene la oportunidad de dirigir todos los recursos y esfuerzos para su propia actividad fin, en que es especializada, donde se puede obtener una mejor calidad de productos y/o servicios a la sociedad, y en consecuencia de estos resultados, la obtención de un fortalecimiento competitivo. La tercerización cuando se utiliza de la manera correcta, es decir, cuando sus contratos de servicio se hacen cumplir, especialmente cuando implican mano de obra, se hace muy ventajoso para la empresa o organismo público contratante, en función de los diferentes beneficios que se generan con su uso, que van desde los beneficios de las economías de escala y la reducción del espacio que ocupa en la empresa.

Imhoff y Mortari (2005, p.88) señalan que: "[...] se ocurrirá la creación de puestos de trabajo externalizados, con una mejora de la mano de obra, la distribución del ingreso entre los participantes del proceso, la concentración de los esfuerzos en la actividad fin de la empresa, especialización en el servicio, la competencia y la productividad para todo el mercado".

La gran ventaja de la tercerización para la administración pública es la posibilidad que le es dada de poder transferir actividades (medios) consideradas como no esencial en la política económica de la empresa para ser ejecutada por un tercero. Esta posibilidad motiva la creación de nuevas empresas y, por tanto, nuevos puestos de trabajo, que a su vez va a generar un aumento en la recaudación de impuestos en el área de servicios. La tercerización es cada vez más utilizada para el sentido práctico y la economía que trae al Estado, sin embargo, hay algunos factores que dificultan la consecución del principio constitucional de eficiencia previsto en el artículo 37 de la Constitución de 1988. Este principio sostiene que la administrada más allá de la obligación que tiene de prestar los servicios también tiene el deber de suministrar de manera satisfactoria, de forma rápida y eficaz.

3.2 Desventajas

Este tipo de contrato de servicio puede ser extremadamente importante. Sin embargo, para conseguir éxito a través de él es necesario tomar algún tipo de atención sobre las normas y metodologías básicas utilizadas en el curso de su ejecución. Se observa que uno de los

principales riesgos que los gestores públicos corren en los procesos de la tercerización es contratar empresas que no cumplan con sus obligaciones contractuales de manera satisfactoria. Muchas de estas empresas no tienen la competencia necesaria y la probidad financiera, que les dará el debido respeto y crédito sin restricciones por retrasar el pago de los salarios y ausencia de depósitos del FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) de sus empleados.

Otro riesgo bastante común que ocurre en la contratación de servicios externos es la falta de visión estratégica de los que van a preparar la planificación de lo que quiere subcontratar. El logro de un buen contrato sólo se obtiene cuando el proceso de tercerización se inicia a través de una planificación bien elaborada. Algunos gestores públicos creen que obtendrán un ahorro de costes a través de la tercerización, sin embargo, si no hay una planificación adecuada, las fallas ocurren inevitablemente que contribuyen a la ocurrencia de un inevitable fracaso de todo el proceso.

3.3 Encargos Laborales y de Seguridad Social

La administración pública al contratar servicios tercerizados debe tener cuidados redoblados con los encargos laborales y de seguridad social relacionados con el personal asignado a estos servicios en sus instalaciones a través del instrumento contractual. Estas precauciones son necesarias para preservar el gobierno de tener que responder por las deudas laborales y de seguridad social de los empleados que trabajan en sus instalaciones, incluso si están vinculados a los proveedores de servicios. Para Almeida (2009, p. 56), esto ocurre "porque, en el caso de los encargos laborales, se configura la responsabilidad subsidiaria de la administración. En el caso de los encargos sociales, la situación es aún peor, estableciendo la responsabilidad solidaria de la entidad contratante".

Según Almeida (2009, p. 56), "las obligaciones laborales incluyen cuotas pagadas directamente al empleado, tales como salarios, horas extras, 13º salario, vacaciones, insalubridad y peligrosidad. Se forma como ya se ha dicho, la responsabilidad subsidiaria de la gestión de las obligaciones laborales". El Pronunciamiento 331 del TST, revisión de la declaración 256, que trata de la legalidad de los contratos de servicios en su párrafo IV aclara que:

IV - El no pagamiento de las obligaciones laborales por el empleador implica la responsabilidad subsidiaria del contratante de los servicios, que dichas obligaciones, incluso con respecto a los órganos de la administración directa, las autoridades locales, fundaciones públicas, empresas públicas y empresas mixtas, siempre que hayan participado en la relación procesal y también se incluye en la aplicación judicial (Art. 71 de la Ley N º 8666 de 21.06.1993).

La autorización de los gastos debe tener un cuidado especial con respecto a los encargos de seguridad social, ya que son ocasionadores de muy grave responsabilidad mutua para la administración pública.

3.4 Riesgos en Relación con la Legalidad

La tercerización puede ser aplicada en todas las áreas de la organización que son definidas como actividad medio, pero aquel que desea contratar debe tener mucho cuidado para dejar bien definido las áreas que pueden ser subcontratadas, en base a la actividad fin de la organización pública que administra.

La CLT (Consolidación de las Leyes Laborales) en su § 2 del artículo 581, establece que: "Se entiende por actividades primarias la que caracteriza la unidad de producto, funcionamiento o meta final, para el cual la obtención de todas las demás actividades convergen, en exclusiva, en el esquema de conexión funcional". Por lo tanto, conforme destaca Teixeira (2010, p.1) "es ilegal la tercerización relacionada directamente con el producto final, es decir, la actividad fin. Aislando la actividad fin, todas las demás pueden ser legalmente subcontratadas".

3.4.1 Vínculo del Trabajo

Al externalizar, es muy importante definir de manera clara y objetiva a través de un instrumento contractual de prestación de servicio, las actividades fines y las obligaciones aplicables al contratante y contratadas, estableciendo reglas de relación adecuadas para ambas partes, evitándose, el vínculo laboral (subordinación) entre la contratante y la contratada. Si fuese probado el vínculo de trabajo por el juez, el Tribunal de Trabajo determina al contratante la responsabilidad solidaria por el vínculo de empleo, teniendo que pagar por todos encargos laborales al que el trabajador tenga derecho.

La subordinación es típica de la relación laboral con el vínculo de trabajo, siendo estrictamente prohibido en el caso de la tercerización. Se caracteriza por el ejercicio del poder por el contratante directamente sobre el trabajador subcontratado. La sujeción indirecta es la que caracteriza la relación de tercerización, y es admitida por la Justicia del Trabajo, sin establecer vínculo de trabajo. En la tercerización, la relación empleado-administración se da en la figura del prepuesto (VIEIRA, 2006).

3.4.2 Evitando Riesgos en la Tercerización

La tercerización para ser legal, tiene que seguir los principios jurídicos y la legislación. El respeto de las normas, la ocurrencia del vínculo directo con el empleado subcontratado con la empresa u órgano contratante, incluso en el caso de cualquier subordinación directa, caracterizado irregularidad grave. El Pronunciamiento 331 del Tribunal Superior del Trabajo (TST) en la declaración revisada 256 establece los siguientes parámetros sobre el tema:

- I - La contratación de trabajadores a través de una empresa intermediaria es ilegal, se formando vínculo directo con lo contratante, salvo en el caso de trabajo temporal (Ley N ° 6019, de 01.03.1974).
- II - El empleo ilegal de trabajadores, mediante una empresa intermediaria, no genera una relación de trabajo con los órganos de la administración pública directa, indirecta o fundacional (artículo 37, II, de la CF/1988).
- III - No forma una relación de trabajo con el contratante la contratación de servicios de vigilancia (Ley N ° 7.102, de 20.06.1983), y de servicios de mantenimiento y limpieza, así como servicios especializados relacionados con las actividades medio del contratante, desde que inexistente la personalidad y la subordinación directa.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este artículo fue realizar un acercamiento a la cuestión de los riesgos de la tercerización en la administración pública, tratando de analizar las diversas situaciones que se dan en el universo del tema en sus diferentes aspectos, dando por supuesto la necesidad de profundizar el contexto dirigido a los riesgos a sí mismos.

Se sabe que, en el sector privado, la tercerización es vista como una manera de gestionar dentro de un modelo moderno de las relaciones laborales, llegando a destacar en cuanto a la cuestión de la reestructuración de las empresas, proporcionando reducción de los costos operacionales. En relación con el sector público, la tercerización se utiliza con el fin de reducir la estructura administrativa del aparato estatal, por lo que hay a transferencia de las actividades auxiliares para que sean ejecutadas por empresas privadas a través de contratos, con el objetivo de economía y eficiencia en la prestación de servicios.

Se procuró dejar claro, a través de un extenso material bibliográfico y documental presentada en el artículo, que es autorizada a la administración pública delegar sus actividades auxiliares (o actividades medio) a terceros, pero sólo la organización pública puede realizar sus actividades principales (o actividades fines). Por otra parte, es necesario destacar la importancia de la planificación y el estudio preliminar antes de la por la tercerización. Esto no debe ser visto sólo por el factor de costo, pero teniendo en cuenta una serie de particularidades inherentes a la propia administración pública. El propósito de un servicio público es la

satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y una tercerización mal ejecutada puede poner en duda la credibilidad del órgano y incluso perjudicar el bon funcionamiento de la organización.

Para que esta forma de contratación de servicios sea benéfica desde el punto de vista de la administración pública y de contribuir al buen desempeño, es necesario un profundo proceso de seguimiento de todas las etapas de la contratación. El monitoreo como lo requiere la ley de licitaciones y contratos debe ser realizada por un representante de la administración debidamente capacitado para este fin.

La tercerización es una sociedad entre la empresa contratante y la empresa proveedor de servicios, y para tener éxito en el logro de la unión de esta asociación es de suma importancia que exista autonomía entre los socios. Sin embargo, aquel que busca tener éxito en un proceso de tercerización, tenga en cuenta que no sólo necesita de un proveedor de servicios sino también un socio que le dará el apoyo adecuado a las actividades encomendadas. Para ello, es necesario disponer de métodos para evaluar la competencia de que ese socio deberá tener para proporcionar bienes y/o servicios con la calidad deseada.

Es importante dar a conocer que desde el año 2010, la Contraloría General, en cumplimiento de la Ley 9.312/2009, de 19 de Enero de 2010, creó un sitio web (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis>) que permite al gestor público a tener acceso al Registro de Empresas Inaptas y Suspendidas (CEIS), una base de datos con una lista de empresas que cometieron fraudes en licitaciones públicas o en contratos de tercerización, que practicaban acciones de burlar las autoridades fiscales o actos ilícitos cometidos contra el Gobierno. Por lo tanto, se espera que el gestor público responsable por las licitaciones o las tercerizaciones se mantenga informado de estas empresas con el fin de evitar que participen en los procesos de adquisición, contratación y subcontratación de productos y servicios del Estado.

Llegamos a la conclusión de que el proceso de contratación y tercerización en la administración pública puede aportar claros beneficios para el sistema público, sin embargo, mucho debe hacer para que este proceso se convierta de facto en una herramienta para ayudar a la administración pública. Existen varios riesgos que ponen vulnerable si no cumple con las normas y reglamentos que están orientados hacia la excelencia en el servicio público. Los riesgos inherentes a tercerización son variados, tales como fraudes, no pagos de la contratada, encargos laborales y sociales, la corrupción, el vínculo de trabajo, entre otros. Cabe al gestor público acompañar meticulosamente, tanto en el proceso de contratación de la empresa que presta el servicio, cuanto los servicios prestados en el día a día, recordando siempre que la finalidad del servicio público es proporcionar un servicio de calidad y que satisfaga las necesidades de los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v.38, n.114, p.53-61, 2009. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1338830.PDF> > Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Consolidação das leis do trabalho. **Decreto – lei nº 5.452**, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Lox – Coletânea de legislação: edição federal, São Paulo, v. 7, 1943. Disponível em: < <http://www.superdownloads.com.br/download/154/clt-consolidacao-leis-do/> >. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. **Decreto- lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967 . Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/> >. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991 . Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm >. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI da constituição federal institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 89/2000**, Plenário. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Sessão 16/10/2002. Disponível em: < <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario> >. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços, legalidade, revisão do Enunciado nº 256. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 21 dez 1993 e 04 jan 1994.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, CAPES – UAB, 2009.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, terceirização, parceria pública privada e outras formas. 6ª edição São Paulo: Atlas, 2008.

FONTANELLA, Denise; TAVARES, Eveline; LEIRIA, Jerônimo Souto. **O lado (des) humano da terceirização**: o impacto da terceirização nas empresas, nas pessoas e como administrá-lo. Salvador: Casa da Qualidade, 1995.

GEMELLI, Inês Maria Picole, FILIPPIM, Eliane Salete . Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos Municípios. **Revista de Administração RACE**, Unoesc, p. 153 – 180, Jan./dez. 2010.

GERENCIAL. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. Ministério da Administração. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Novembro de 1995.

GIOSA, Lívio. **Terceirização**: Uma abordagem estratégica. São Paulo; Editora Meca, 2007.

IMHOFF, Márcia; MORTARI Moraes. Terceirização, vantagens e desvantagens para as empresas. **Revista eletrônica de contabilidade**, Curso de Ciências Contábeis – UFSM, Edição especial – julho de 2005.

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. **Revista de Direito Público UEL**, v. 2, n. 1, p. 1-17, 2006.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LEIRIA, Jerônimo Souto; SARATT, Newton. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. São Paulo: Gente, 1995.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, CAPES – UAB, 2009.

MARCELINO, P. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política, **Revista Pegada**. v.8, n.2, dez/2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1998.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTr, 2001.

ROBERTELA, Luiz Carlos Amorim. **Desconcentração produtiva**. Terceirização no moderno direito do trabalho. S.d

RUA, Maria Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília, CAPES: UAB, 2009.

SALES, Janeilza Márcia; FERNANDES, Sergio Araújo. **Gestão Pública no Rio Grande do Norte**: Experiências em análise. Motivação em organizações públicas: um estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral do RN. Capítulo 10. EDUFRN, Editora da UFRN, 2010.

TEIXEIRA, Paulo Henrique. **Cuidados na terceirização de atividades**. Disponível em: < <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/perigosdeterceirizar.htm> >, 2010. Acesso em: 20 nov. 2013.

VIEIRA, Antonieta Pereira e outros. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.