

NUEVOS MODELOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA: EXPERIENCIAS COMPARADAS Y APLICACIONES POTENCIALES AL CASO ARGENTINO

Oscar Oszlak y Guillermo Malvicino

I - INTRODUCCION

Tanto las economías de los países centrales como de los emergentes deben adaptarse permanentemente a los desafíos impuestos por la globalización e internacionalización de los instrumentos de intercambio, los condicionamientos de los mercados *on line*, las influencias culturales y las repercusiones y efectos demostrativos derivados de estos procesos. Los ajustes tecnológicos, culturales e institucionales alcanzan, inclusive, a mecanismos de toma de decisiones y esquemas organizacionales alternativos, abiertos crecientemente a la flexibilización de sus estructuras, modalidades de trabajo y estrategias de supervivencia, en respuesta a debilidades y amenazas derivadas de las nuevas formas que, simultáneamente, adquieren la administración y la política.

La empresa privada, sujeta a embates permanentes producidos por mercados cada vez más competitivos, se ven compelidas a adoptar nuevas tecnologías de gestión que exigen reacomodamientos sucesivos con alto impacto en la formas de gerenciar, de contratar y *descontratar* recursos y de definir estrategias organizacionales que, esencialmente, permitan dos cosas: a) mantener alguna capacidad de adquirir conocimiento sobre lo que acontece en los mercados en que operan y b) reaccionar anticipada y permanentemente a los retos de un entorno cada vez más imprevisible y de difícil control.

También el estado acusa cada vez mayores déficit de capacidad operativa, en claro contraste con décadas pasadas, cuando la gestión pública se basaba en un cuerpo legal, organizacional e instrumental más sólido y funcional para formular y ejecutar políticas relativamente estables. Estas constituían una suerte de ejes conductores omnipresentes, que garantizaban a priori un rumbo definido en la forma de resolver las cuestiones problemáticas de la agenda social, trascendiendo incluso los ciclos económicos característicos del capitalismo moderno.

Bresser Pereira (1999) señala, en relación a estos temas, que “las crisis del Estado se vinculan por una parte, con el carácter cíclico de la intervención estatal, y por otra parte, con el proceso de globalización que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales”. Una de las expresiones paradigmáticas de la crisis estatal es su crisis fiscal, resultado macro de su incapacidad para manejar el ahorro nacional y de su debilidad para operar sobre la sociedad, capturando recursos genuinos. La otra manifestación de su crisis, al menos en los países periféricos, es la ruptura del tejido social, originado en el ensanchamiento de la brecha en la redistribución del

ingreso, que fuerza la adopción políticas sociales de contención y compensación, lo cual agrava, a su vez, la situación de las finanzas públicas.

Surge, por lo tanto, la necesidad de replantear un nuevo modelo de estado, capaz de afrontar la solución de estos problemas, frente a los nuevos desafíos de una sociedad más segregada en lo económico pero al mismo tiempo, con mayor conciencia social respecto al rol que ese estado debe asumir en cuando a incrementar las posibilidades de inserción productiva de la población y mejorar la equidad distributiva.

La redefinición del rol del estado y de sus mecanismos de acción institucional tiende hoy hacia el fortalecimiento de sus actividades de orientación política, regulación de la gestión transferida a otras instancias y actores sociales y control del cumplimiento de metas y resultados. Salvo casos aislados, el énfasis de su actuación ya no reside en la producción directa de bienes o servicios entregados a la sociedad. No obstante, su papel orientador y estratégico resulta indelegable en materia de promoción, financiamiento, desarrollo de la infraestructura, coordinación e información, en sectores económicos y sociales clave, lo cual puede incluir algunas formas de intervención directa. Al respecto, un documento del CLAD sostiene que el estado “también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del crecimiento empobrecedor que caracterizó a América Latina en el pasado” (CLAD, 1998).

Entre el estado tradicional, hoy imposibilitado de garantizar la cohesión social y un marco de crecimiento sostenido, y el estado posburocrático, visto como reordenador, regulador, garante de mejores servicios y articulador de programas y proyectos que involucren al conjunto de la sociedad, media la necesidad de encarar procesos de reforma y/o modernización, como los que se están llevando a cabo en un gran número de países. El objeto del presente trabajo es analizar algunos antecedentes de estos procesos de reforma, a efectos de recoger enseñanzas sobre las condiciones de éxito o fracaso de las mismas, con vista a su posible aplicación a la experiencia argentina.

II - LA NUEVA GESTION PUBLICA Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO

Gestionar es gestar, es lograr objetivos transformando la realidad preexistente, agregar valor, justificar una presencia legítima en función de las expectativas generadas por esa gestión y el uso dado a los medios puestos a disposición. Gestionar, en suma, es lograr resultados pero no cualquier resultado, sino el esperado, el consensuado, el contratado.

Desde la perspectiva de la gestión pública, es posible caracterizar aquellos enfoques que, entendiendo a la misma como una acción permanente del estado frente la sociedad, plantean la necesidad de una organización estable y reglada por normas legítimas. Más allá de esta coincidencia, los enfoques pueden ser muy variados y sustentarse en visiones diferentes sobre el objeto de la gestión pública. Podrían identificarse tres visiones, que dan contenido a sendos modelos de gestión: la visión ortodoxa, la visión liberal, la visión empresarial (Martins, 1997).

a) Visión ortodoxa de la administración pública

Se aproxima al tipo ideal weberiano, con tendencia a la reglamentación y el centralismo, así como al empleo de medios adecuados para un eficiente logro de resultados. Revela un enfoque profesional de la administración pública que reacciona a la vigencia de mecanismos de discrecionalidad patrimonialista. Constituye la primera expresión de criterios técnicos para la conformación de una administración pública adecuada al surgimiento del estado capitalista de fines del siglo XIX y principios del XX.

Resumidamente postula:

- el control central sobre la planificación y ejecución de las políticas públicas;
- el aumento de la capacidad estatal para dar cabida a la creciente multiplicidad de funciones;
- la carrera profesional en la administración, basada en la capacitación, tecnologías de gestión, equipamiento y recursos presupuestarios;
- la limitación de la interferencia política sobre la administración;
- la responsabilidad piramidal de la estructura funcional de la administración.

b) Visión neoliberal de la administración pública

En sentido contrario a esta visión ortodoxa, la visión neoliberal se asienta en la lógica del mercado. Confía a la administración pública servicios estrictamente subsidiarios a los que puede proveer el mercado y en consecuencia, reduce las competencias del estado a su mínima expresión. Cronológicamente, los rasgos de este modelo surgen en la segunda mitad del siglo pasado, a partir de la crisis del Estado de Bienestar y el colapso de la Unión Soviética.

Esta visión sustenta:

- la reducción del tamaño del estado;
- la descentralización, desconcentración, desregulación y privatización;
- la preminencia del liderazgo político respecto al técnico-burocrático;
- la administración por resultados con premios y castigos en función de los logros;
- el análisis costo-beneficio como input para la toma de decisiones.

c) Visión gerencial de la administración pública

Este enfoque prescribe la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados, con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta. El cliente-ciudadano surge como destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión. Esta visión irrumpe a fines del siglo XX como reacción al modelo neoliberal entonces vigente.

Suscintamente, este enfoque promueve:

- la tercerización, la asociación gobierno-sociedad civil, el voluntariado;
- la gestión participativa y el estímulo a la competencia interna y externa;
- el reconocimiento del cliente-ciudadano como nuevo criterio del control de gestión;
- la calidad del servicio como un requisito permanente de la gestión pública;

- las descentralización y desconcentración del aparato estatal.

Esta visión, que enmarca los contenidos del presente trabajo y ha sido alternativamente bautizada como la gestión posburocrática o la nueva gestión (o gerencia) pública, constituirá el objeto de análisis en las secciones que siguen. Hood (1991) ha caracterizado este enfoque enumerando siete características:

- ✓ administración profesional
- ✓ utilización de indicadores de desempeño
- ✓ división de las organizaciones públicas en unidades menores
- ✓ mayor competencia entre las unidades
- ✓ énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado
- ✓ énfasis en una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos.

El modelo se funda en:

- a) el aumento de la eficiencia y eficacia del aparato estatal mediante:
 - la descentralización y desconcentración
 - la separación entre órganos formuladores de política y agencias autónomas ejecutoras de servicios
 - el control gerencial de las agencias autónomas (control de resultados, control contable, control por competencia administrada, control social)
 - la transferencia hacia el sector público no estatal de servicios competitivos
 - la tercerización de actividades
 - el fortalecimiento de la burocracia estatal moderna y entrenada
- b) mejorar la calidad de las decisiones estratégicas del gobierno y de su burocracia por medio de una mayor autonomía y capacitación de los administradores y políticos que permita:
 - garantizar la propiedad y los contratos base de los mercados
 - respetar los fundamentos macroeconómicos que apunten a la estabilidad y previsibilidad de las variables económicas
 - promover el capital humano en base a la educación, la salud, la cultura y el desarrollo tecnológico.
- c) asegurar el carácter democrático de la administración pública conforme a un servicio público ajustado a:
 - las necesidades del ciudadano – cliente o beneficiario de los servicios de gobierno
 - una mayor responsabilidad del funcionario público ante la sociedad, los políticos y los representantes formales e informales de la sociedad.

Las visiones sintéticamente expuestas muestran la evolución de las ideas que se impusieron en la administración pública en el último siglo respecto al rol del estado y a sus patrones de interacción con la sociedad civil. También plantean criterios orientadores alternativos de la reforma estatal. Por lo general, estos procesos modernizadores se han conformado a lo largo de cuatro grandes líneas:

- a. **La institucional**, o política, dirigida a perfeccionar mecanismos de gobierno y legitimación democrática;
- b. **La administrativa**, orientada a mejorar la capacidad de gestión integral de las políticas públicas;
- c. **La económica**, dirigida a asegurar la apertura para el crecimiento y el equilibrio macroeconómico;
- d. **La social**, orientada a reencauzar el gasto social para aumentar su eficacia en la lucha contra la pobreza y las inequidades sociales.

En lo esencial, apuntan a contar con un **modelo de Estado** ceñido a los siguientes criterios:

un aparato institucional más pequeño y especializado, profesionalizado, técnico y eficiente, que actúe con una lógica económica estricta, diversificado en su oferta y con una creciente "privatización de la opción" en la demanda, que abra espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo "necesarios" mecanismos de regulación o fijación de reglas del juego (Dimas Santibáñez, 2000)

En la práctica de los países, estos lineamientos se expresan en múltiples decisiones y aplicaciones de herramientas jurídico-institucionales, que representan otras tantas respuestas presuntamente superadoras de las brechas de gestión previamente existentes. Existen, en tal sentido, experiencias salientes en el plano internacional, que apuntan a resolver las siguientes cuestiones básicas:

- *Devolución de responsabilidades y afianzamiento de la flexibilidad institucional:* creación de nuevas agencias de gobierno, cambios en las empresas públicas, publicización;
- *Fortalecimiento del control y de la responsabilidad sobre los actos de gobierno:* aplicación de tecnologías presupuestarias avanzadas, administración financiera integrada, afianzamiento de controles intra- y extra-poder, transparencia y códigos de ética, subsidios dirigidos;
- *Gestión por resultados y orientación de servicios hacia el cliente:* aplicación de criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios, indicadores de desempeño, cartas compromiso con el ciudadano;
- *Afianzamiento de capacidades de gobierno para el desarrollo de estrategias y políticas:* fijación de políticas de manejo de recursos humanos, jerarquización, designaciones por concurso, consolidación de carreras administrativas;
- *Introducción de criterios competitivos y de mercado en la gestión y derivación de servicios:* involucramiento de ONGs en los servicios de acción social, de educación, de salubridad, de investigación, venta de servicios, corporatización de servicios prestados por el estado
- *Cambio en las relaciones con otros niveles de gobierno:* descentralización hacia otras esferas de gobierno, redistribución de responsabilidades, mayor énfasis en coordinación y consulta interjurisdiccional y acuerdos interjurisdiccionales más cooperativos y con menor grado de supervisión.

Los contenidos o alcances de las acciones modernizadoras, sin embargo, no han sido similares en las diferentes experiencias conocidas, aún dentro del grupo de países que más han avanzado en este sentido. Así, el Programa PUMA (OCDE, 1997) sugiere cuatro situaciones en las que la profundidad, ritmo o alcances de los cambios fueron diferentes:

- **cambios ad-hoc:** modificaciones oportunistas, sin planificación, influenciadas por presiones fiscales para reducir gastos y deuda pública. Los aspectos dominantes fueron las desregulaciones indiscriminadas, las privatizaciones, los despidos o reducciones de sueldos el personal.
- **cambios incrementales:** iniciativas adoptadas en un sector y más tarde extendidas a otros sectores. Los medios más representativos fueron gestión por resultados, desregulación, evaluación de impactos de la desregulación y cambios estructurales.
- **cambios globales:** con alcance a todo el gobierno en base a criterios y principios pre-establecidos. Se plantearon, en estos casos, nuevos roles para el Estado y cambios en su vinculación con el sector privado, evaluaciones de eficacia, asignaciones presupuestarias dirigidas, eficiencia y economía de la gestión, desconcentración y descentralización, transparencia y ética, control y responsabilización.
- **Cambios continuos:** reformas permanentes a partir de experiencias explosivas (“big bang reforms” según PUMA) o de origen incremental para el mantenimiento de los logros alcanzados.

Generalmente, los cambios fueron promovidos a partir de decisiones políticas del primer nivel gubernamental y operacionalizadas por medio de ministerios creados a tal efecto o por comités de supervisión habitualmente ligados a la Presidencia o Jefaturas de Gabinete o de Gobierno. Los Parlamentos también tuvieron participación, no sólo en la aprobación de la legislación correspondiente sino además en el seguimiento de las reformas por medio de comisiones especializadas. En no pocas experiencias fue clave la participación técnica de una Agencia del Servicio Público de apoyo a la cabeza del gobierno para la implementación de las decisiones sobre la reforma, seguimiento de su avance y evaluación de sus impactos.

Las iniciativas de reformas o de modernización estatal en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) se sustentan en documentos o textos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la reforma. Tales impulsos no han tenido necesariamente sustento legal ni implantados con base en una política pública coherente. Entre las iniciativas que han alcanzado mayor difusión en la experiencia comparada, pueden citarse las indicadas en el siguiente cuadro:

PAIS	Denominación de la Iniciativa para la reforma o modernización del Estado
Alemania	<i>“El Estado Flaco”</i> a partir de 1995-1997
Canadá	<i>“En pro del Estado Adecuado”</i> a partir de 1996. En ella se identifican 4 objetivos: clarificación de roles de gobierno; reasignación de recursos a nuevas prioridades; respuesta a nuevas demandas ciudadanas; gobierno con menos déficit y deuda
Dinamarca	<i>“Una nueva visión del Sector Público”</i> en 1993 y <i>“Bienestar para los Ciudadanos”</i> en 1995

Francia	<i>"Plan de Modernización del Estado"</i> en 1995
Reino Unido	<i>"Continuidad y Cambio"</i> en 1994
Irlanda	<i>"Un mejor Gobierno"</i> en 1996
USA	<i>"Revisión de la Gestión Nacional"</i> en 1993 y el <i>"Reinventing Government"</i>
México	<i>"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000"</i> y <i>"Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental"</i> en 2001
Argentina	<i>"Plan de Modernización de la Administración Pública"</i> en 2000 / 2001
Brasil	<i>"Plan Director de la Reforma del Estado"</i> iniciado 1995 en el cual se define un esquema de estructura de gobierno compatible con una mayor flexibilización de las agencias estatales en cuanto a objetivos, métodos y relación gobierno – organizaciones sociales.
España	<i>"Plan de Modernización de la Administración General del Estado"</i> iniciado en 1992 con antecedentes de diseño de políticas en el estudio del Ministerio para las Administraciones Públicas denominado <i>"Reflexiones sobre la modernización de la Administración General del Estado"</i> de 1989

Aquellos gobiernos que han profundizado sus procesos de modernización estatal, han centrado sus esfuerzos en reorganizar el aparato institucional del estado en dos direcciones principales: una, hacia fuera del gobierno federal o nacional y otra, hacia adentro del mismo. En el primer caso, la estrategia consistió en redefinir los roles del gobierno central vis-a-vis los gobiernos subnacionales, fueran éstos regiones, estados, provincias, municipios, condados o gobiernos locales, así como en relación con el mercado. En el segundo caso, se reformuló la estructura organizativa de los aparatos gubernamentales, apuntando sobre todo a la creación de organizaciones públicas desconcentradas, de menor dimensión, más flexibles y con mayor grado de responsabilidad en la asignación de sus recursos y en la producción de resultados. La intención subyacente puede interpretarse como un esfuerzo por delimitar, con mayor claridad, las responsabilidades de formulación de políticas y las de prestación de servicios, admitiendo incluso formas de competencia entre agencias estatales prestadoras de estos servicios y empresas u organizaciones sociales.

Una mayoría de países del grupo que integra la OCDE han transferido funciones de gobierno a niveles subnacionales, resignando su competencia a favor de éstos, por considerar que dichas funciones ya no caben dentro del rol redefinido para su ámbito de actuación o para evitar superposiciones y redundancias en la producción de bienes o servicios públicos. En esas decisiones, más allá de las consideraciones presupuestarias o fiscales, prevaleció la idea de hacer más eficientes los servicios a cargo del estado, buscando que su prestación tuviera lugar en ámbitos más cercanos a los ciudadanos o usuarios finales. Este proceso no estuvo exento de tensiones y búsqueda de acuerdos respecto de las potestades tributarias y los poderes de tutela sobre las actividades transferidas, lo que motivó ajustes o racionalizaciones de servicios acotados a las posibilidades presupuestarias reales, que no siempre acompañaron *pari-passu* la descentralización de los servicios.

Así, muchas funciones tradicionales del estado fueron escindidas de unidades centrales de la administración e incorporadas a empresas públicas prestadoras de bienes o servicios en un mercado ya formado o en formación. Otras fueron privatizadas en razón de perseguir objetivos comerciales lucrativos propios de las empresas privadas. Por ejemplo, los gobiernos centrales o federales de la mayoría de los países integrantes de la OCDE comenzaron a desligarse de la prestación de servicios bancarios, de transporte ferroviario y aéreo, de provisión de infraestructura y de servicios postales.

Al margen de las transformaciones comentadas, más vinculadas con la redefinición del papel del estado nacional, se produjeron otros cambios relacionados con la desregulación de actividades, la reducción de organismos y personal, la tercerización de servicios, etc. Un estudio realizado a fines de los años '90 por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Quebec, detalla que una encuesta conducida entre 111 expertos de 29 países, relativa a la administración pública y la reforma del estado, permitió obtener las siguientes conclusiones respecto del impacto de las reformas administrativas sobre el aparato estatal.

- a) En general las medidas encaradas dentro de la reforma administrativa del estado han pretendido reducir su tamaño (90% de respuestas);
- b) Entre las acciones encaradas por los programas de reforma, predominaron las privatizaciones (90% de respuestas), la desregulación económica y social (90%), la descentralización (75%) y el asociativismo con el sector privado (60%);
- c) Las medidas más comunes referidas a la reducción de la organización pública fueron: supresión de puestos de trabajo (74%), eliminación de ministerios u organismos administrativos (74%), incremento de contratación de servicios a terceros (67%), licencias al personal (68%);
- d) Los instrumentos utilizados por la reforma, que han afectado la estructura administrativa de los organismos públicos, son: la fusión o supresión de unidades administrativas (72%), la fusión de ministerios u organismos (71%), la regionalización de servicios (66%), el refuerzo de la coordinación central (60%), el achatamiento de estructuras jerárquicas (57%), la creación de unidades administrativas más autónomas (56%), la creación de organismos administrativos a partir de ministerios (36%).

En algunos casos, como ocurriera en Nueva Zelandia y Australia, se verificó una notable consolidación de las reformas iniciadas a comienzos de la década de los '80, que estuvieron fuertemente orientadas a instituir nuevas formas de gerencia pública. Según Caiden (1991) citado por Bresser Pereira (1998), la reforma de estos países abarcó los siguientes ítems: a) fusión y consolidación de agencias estatales; b) dirección ejecutiva o gerencial; c) mayor autonomía de agencias ejecutivas, reducción o supresión de agencias de control central, habilitación de agencias de supervisión y asesoramiento en políticas públicas; d) creación de un servicio civil orientado a resultados con compensaciones en base a evaluaciones de desempeño; y e) desburocratización y descentralización.

La experiencia del Reino Unido es considerada la más exitosa, siendo probablemente, además, la que registra mayores antecedentes y la más antigua. Las iniciativas de reforma del *Civil Service* datan de los años '60 y '70. A fines de los '70 el gobierno conservador da un fuerte impulso a la reforma en base a estudios encarados por la

Efficiency Unit y la promulgación de la *Financial Management Initiative*. En esa línea de reformas corresponde incluir al programa *Next Steps*, que en 1988 consolida a las agencias ejecutivas como organizaciones estructuradas en unidades cohesionadas, con personal de perfil gerencial y vinculadas por objetivos comunes de política pública.

Según Barzelay (1998), en estos tres países (Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido) pueden identificarse algunos componentes análogos en áreas tales como auditoría y evaluación, gerencia de gastos, presupuesto y contabilidad de recursos, organización y métodos. Por ejemplo, en el Reino Unido, en todos los casos se transfirieron responsabilidades y autoridad desde organismos independientes reguladores de ciertos aspectos del sistema de servicio civil hacia departamentos ministeriales, incluyendo agencias centrales tales como Finanzas y Tesoro. En Nueva Zelanda se registró una separación, a nivel operativo, entre la formulación de políticas y su implementación.

Existe otro importante grupo de países que reportan acciones de modernización del estado (OCDE, 1997), tales como Austria, Bélgica, Japón, Holanda, Portugal, Suiza y los países nórdicos. Otros países -entre ellos Hungría, Polonia y la República Checa- han incorporado la modernización del estado como parte de la reestructuración política emergente de la desaparición de la Unión Soviética.

La variedad de estas experiencias justifica la construcción de tipologías organizacionales y de formas de vinculación funcional.

III - TIPOLOGÍAS ORGANIZACIONALES Y DE VINCULACIÓN FUNCIONAL

La arquitectura constructiva del aparato gubernamental se ajusta previsiblemente a la construcción política de una concepción o visión sobre el papel del estado en la materialización de un modelo de sociedad deseable. Así una visión autocrática, centralista o poco participativa generará una estructura verticalista, rígida y autorreferencial en la cual los planos o capas administrativas estarán probablemente definidas alrededor de un eje ordenador funcional en el nivel superior, desde donde se diseñan y se dispone la ejecución de las políticas públicas.

Por su parte, una concepción democrática, participativa y flexible de la política se ordenará a través de estructuras menos verticalistas, más participativas y descentralizadas, en las que una vez definido el rumbo de los principales asuntos de estado según su concepción, se delegará su resolución a instancias decisorias y estructuras organizativas más simples y participativas, con objetivos específicos y sujetas a un mayor control social.

Sin perjuicio de los modelos organizativos que se adopten en función de estas concepciones opuestas, es posible identificar en la estructura del estado cuatro clases o tipos de organizaciones públicas, que pueden hallarse tanto en los gobiernos de nivel federal o nacional como en los niveles subnacionales:

- i) los ministerios
- ii) las agencias ejecutivas
- iii) las agencias regulatorias
- iv) los entes públicos no estatales

Bresser Pereira (2001)¹ asigna responsabilidades claramente diferenciadas a estos tipos de organizaciones. En su concepción, esta tipología debe ser analizada conjuntamente con un modelo conceptual de reforma estatal que discrimina entre funciones propias del estado y funciones de otras instancias sociales (Barreto, 1998; Bresser Pereira, 1999). Con respecto a este modelo conceptual, se distinguen cuatro sectores diferentes:

- **Sector núcleo estratégico:** corresponde a los 3 poderes republicanos, asume las decisiones estratégicas, define las leyes, las políticas y comprende a los legisladores, a la cabeza del ejecutivo y gabinete de ministros.
- **Sector de actividades exclusivas del estado:** se sustenta en las actividades específicas del estado gerencial tales como reglamentar, regular, fiscalizar, promover (actividades de policía, hacienda, recaudación, seguridad social, etc.)
- **Sector servicios no exclusivos del estado:** espacio de acción competitivo y compartible con el sector no estatal de la sociedad aunque por su carácter de servicio público el estado se constituye en garante de su prestación y / o regulación (salud, educación, servicios culturales, investigación, tutela, etc.)
- **Sector de bienes y servicios para el mercado:** segmento operable por empresas públicas o privadas regidas por las leyes del mercado (prestación de bienes y servicios, infraestructura, etc.)

En el cuadro siguiente se resumen las distintas implicancias de los cuatro sectores respecto de la estrategia de reforma del estado:

- **Sector Núcleo estratégico**

Forma de propiedad	Modelo Gerencial	Criterios de Éxito	Objetivos de Reforma
Propiedad estatal	Burocrático jerárquico	Políticas y normas adecuadas. Efectividad en las decisiones	Incremento de la capacidad gerencial. Aumento de la efectividad de la acción Instalación de una cultura gerencial

- **Sector Actividades exclusivas del Estado**

Forma de propiedad	Modelo Gerencial	Criterios de Éxito	Objetivos de Reforma
Propiedad estatal	Administración gerencial	Eficiencia Eficacia Economía	Administración gerencial orientada hacia resultados

¹¹ Comunicación al autor en la reunión del Comité Científico del CLAD, realizada en la New York University, Febrero de 2001. Esta clasificación será utilizada por Bresser Pereira en la elaboración de un capítulo de un nuevo libro del CLAD a publicar en 2002.

- **Sector servicios no exclusivos del Estado**

Forma de propiedad	Modelo Gerencial	Criterios de Éxito	Objetivos de Reforma
Propiedad pública no estatal (ONG's, fundaciones, Asoc. Sin fines de lucro)	Administración gerencial	Agilidad Eficiencia Calidad en la atención de demandas sociales	Superar la rigidez burocrática Autonomía y responsabilidad

- **Sector de bienes y servicios para el mercado**

Forma de propiedad	Modelo Gerencial	Criterios de Éxito	Objetivos de Reforma
Propiedad privada	Administración Gerencial	rédito lucro	lógica de la rentabilidad privada

Otra lectura posible sobre los tipos de organismos propiamente estatales, que toma en cuenta su vinculación jerárquica y la progresiva especificidad de las acciones de implementación, es la propuesta en un trabajo inédito de DEXCOR (2000). Según este enfoque, las distintas clases de unidades estatales pueden caracterizarse en términos de los siguientes niveles:

- **Nivel Ministerial y dependencias directas:** constituye el ápice estratégico de la estructura formal de gobierno representando su máximo nivel de jerarquía y responsabilidad de gestión. Sus funciones y objetivos son múltiples y están tradicionalmente definidos por la legislación (según la tradición europea continental) o determinadas por el gabinete de ministros (conforme la experiencia inglesa o anglosajona). Sus fuentes financieras están establecidas en el presupuesto y carecen de otras fuentes significativas de recursos. La Administración Central no tiene personería jurídica separada del Estado pero sí pueden tenerla sus organismos desconcentrados o empresas. Sus distintos niveles operativos desde la formulación de la estrategia de gobierno hasta las actividades más sencillas pueden ser objeto de la siguiente apertura:
- **Subnivel estratégico general:** formula, orienta y promueve la política de gobierno hacia el interior de la administración y hacia el resto de la sociedad. Coordina la obtención de consensos y las acciones de ejecución políticas (ministerios o secretarías de rango ministerial)
- **Subnivel estratégico operativo:** implementa las estrategias específicas proponiendo los objetivos de desarrollo. Diseña el Plan Operativo Anual (POA) y aprueba los POA's sectoriales. Implementa los sistemas de programación, de gastos / recursos y de desarrollo económico y social (secretarías o subsecretarías)

- **Subnivel estratégico operativo sectorial:** implementa la estrategia sectorial y propone el POA sectorial. Implementa el sistema de programación y análisis de gestión sectorial y cumplimiento de metas (secretarías y direcciones nacionales)
- **Subnivel operativo de actividades y recursos:** propone actividades y recursos para cada suprograma. Implementa subprogramas y el sistema de programación y análisis de gestión de los programas (organismos, agencias, empresas pública)
- **Subnivel operativo de tareas y recursos:** propone tareas y gestión de recursos en forma analítica. Implementa las tareas aprobadas en niveles superiores e informa sobre grados de avance de las mismas (programas, proyectos, equipos de trabajo)

En esta caracterización, pueden vincularse los distintos niveles de responsabilidad del estado, la naturaleza de sus respectivos contenidos o alcances y los tipos de organizaciones que admiten las actividades ejecutoras en cada nivel. Esta forma de conceptualización puede resultar útil en la tarea de diseño de nuevos modelos de gestión político-institucional del estado.

Otro tema íntimamente vinculado con el de los modelos organizativos y los niveles de responsabilidad jerárquica y funcional, es el relativo a los instrumentos jurídicos utilizables para el ejercicio de competencias, asignaciones de responsabilidades y transferencias de propiedad. Pueden distinguirse, en tal sentido, instrumentos que fundamentan acciones orientadas a diferentes objetivos:

- **Hacia dentro de la propiedad estatal:**
 - **Descentralización:** transferencia de responsabilidad a niveles de gobierno subnacionales
 - **Desconcentración:** transferencia de responsabilidad de niveles centrales de gobierno a agencias gubernamentales más autónomas
 - **Delegación:** transferencia de competencias regulatorias a niveles subnacionales
 - **Corporatización:** transferencia de servicios no rentados de actividades centrales a empresas públicas sujetas a reglas de mercado
 - **Regionalización:** creación de nuevas instancias administrativas o políticas favorecedoras de una mayor descentralización
 - **Desburocratización:** eliminación de normativas internas de carácter administrativo.
- **Hacia fuera de la propiedad estatal**
 - **Publicización:** transferencia de responsabilidad hacia organizaciones públicas no estatales
 - **Tercerización:** contrataciones a empresas proveedoras de servicios especializados
 - **Privatización:** transferencia de propiedad a empresas privadas
 - **Desregulación:** eliminación o disminución de la carga normativa al sector privado

- **Autonomización:** participación en juntas o directorios de empresas o agencias públicas de representantes de empresas privadas, profesionales expertos o usuarios de servicios

Algunas de estas acciones han sido englobadas, en la experiencia inglesa, bajo el término “paraguas” de **devolución**, que incluye todo tipo de transferencia de responsabilidades del estado hacia sus instancias descentralizadas y jurisdicciones subnacionales.

Hechas estas precisiones conceptuales y analizadas algunas tipologías útiles para la clasificación de organizaciones y la definición de ámbitos de actuación estatales, podemos encarar un examen más pormenorizado de la experiencia comparada.

IV – LAS NUEVAS FORMAS DE GESTION Y DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA

En este capítulo se expondrán algunas de las estrategias de reforma de la gestión pública recogidas de la experiencia internacional, particularmente de casos correspondientes a países integrantes de la OCDE.

1. Descentralización

La tabla siguiente compendia las experiencias más salientes sobre responsabilidades transferidas a niveles jurisdiccionales inferiores en los últimos años

PAIS	ASPECTOS MAS SIGNIFICATIVOS DE LA EXPERIENCIA
Austria	Políticas sobre vivienda transferidas a los “Länders”. Mayor involucramiento de los gobiernos locales en políticas de expansión económica y cambio social.
Canadá	Derivación de actividades hacia las provincias, tales como implementación del Código Criminal y regulación del tráfico carretero. Transferencia de la fijación de políticas sobre capacitación de mano de obra, forestación, minería y recreo. Colaboración en áreas tales como control bromatológico, manejo ambiental, vivienda social y turismo. Se registran transferencias de responsabilidades de algunos gobiernos locales a los gobiernos estatales como salud, servicios sociales y educación, dados su altos costos de implementación.
Dinamarca	Responsabilidades en la seguridad social transferidas a municipios. Los condados asumieron roles en planificación regional, primeros auxilios, discapacitados, escuelas secundarias, medioambiente y transporte público.
Finlandia	Transferencias de unidades desconcentradas centrales a autoridades regionales controladas por municipios en áreas tales como planificación regional, desarrollo y medioambiente
Francia	Descentralización efectiva a favor de regiones y departamentos en áreas tales como educación, medidas de apoyo económico y transporte local. Los municipios asumieron responsabilidades en la construcción y mantenimiento de escuelas primarias. La política educativa permanece bajo responsabilidad del gobierno central.

Grecia	Transferencia de responsabilidades de planificación territorial, tierras públicas, licencias de radicación industrial y asignación de personal para escuelas primarias y secundarias a las nuevas administraciones regionales.
Islandia	Transferencia de la educación primaria a nivel local
Irlanda	Fortalecimiento del gobierno municipal en áreas tales como: vivienda, planificación, tráfico terrestre, control edilicio, asignación de espacios. Las cuestiones del medio ambiente han sido transferidas a una agencia nacional
Italia	Mantenimiento en las regiones de facultades de capacitación, salud, agricultura, transporte, protección ambiental y desarrollo económico.
México	Fortalecimiento municipal en: desarrollo urbano, provisión de agua, electricidad, alcantarillado y seguridad. Los estados asumieron responsabilidades en servicios educacionales con alcance a escuelas, presupuesto y recursos humanos. Se proyectan decisiones descentralizadoras a favor de los Estados en salud, agriocultura, desarrollo social, transporte y comunicaciones,

Estos ejemplos muestran una orientación definida hacia la formación de regiones y municipios con mayores capacidades administrativas (por vía de la devolución o delegación) y son testigo de la permanente descongestión del gobierno federal o nacional por intermedio de la transferencia de potestades en la prestación de servicios hacia otros niveles jurisdiccionales.

2 – La creación de nuevas Agencias públicas

La flexibilización administrativa otorgada a unidades de gobierno para el desarrollo de actividades específicas en la prestación de servicios del estado (con delegación de responsabilidades, búsqueda de consensos en materia de planes de corto y mediano plazo, identificación de metas y objetivos, presupuestos con diseño propio, capacidades de designación, contratación y desvinculación de personal, y control conforme a auditorías de gestión) permiten observar la emergencia de un nuevo tipo de organización pública que se constituye en objeto prioritario de los esfuerzos modernizadores del estado.

Según la OCDE (1997), las nuevas formas organizacionales derivadas de las reformas de la administración pública varían de país en país y pueden o no implicar un aparato legal separado de la administración central. Habitualmente, estas nuevas instituciones son denominadas “agencias”, aunque su denominación no sea igual en cada país, como también sucede con los “cuerpos u organizaciones subordinadas”, “empresas públicas”, “organizaciones públicas corporativizadas”, o alternativas que involucran acuerdos societarios entre el sector público y el privado. Según Sharkansky (1992) citando a Hood (1983), la “empresa pública es un camaleón....capaz de aparecer de muy diversas maneras,.....el concepto es extraordinariamente elusivo”.

Eventualmente, las agencias, en su sentido más moderno, constituyen una adaptación institucional y funcional de las más antiguas unidades estatales (organismos centralizados, descentralizados o incluso empresas públicas) sujetas a mecanismos de acción y control típicos del estado burocrático.

Citando la experiencia europea, Ramió (1999) destaca la emergencia de las “agencias” como un hito en las iniciativas europeas de implantación de una nueva orientación gerencial en la Administración Pública, fundamental para la separación de funciones ejecutivas de las funciones de formulación de políticas.

Así, las “agencias”, consideradas como verdaderas unidades ejecutivas, adquieren una destacable autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Se vinculan con sus respectivos ministerios o departamentos centrales mediante convenios plurianuales los cuales determinan: el mandato político, los objetivos estratégicos, los recursos y las facultades delegadas. En su conducción se designa a un profesional directivo que debe responder ante sus respectivos órganos político - estratégicos respecto del cumplimiento de los resultados comprometidos.

Las características que adquiere este nuevo tipo de agencia pública posburocrática pueden contrastarse con los rasgos de la agencia burocrática tradicional. El siguiente cuadro refleja sus principales diferencias:

LA AGENCIA BUROCRATICA	LA AGENCIA POSTBUCROCRATICA
<ul style="list-style-type: none"> • enfoque hacia sus propias necesidades 	<ul style="list-style-type: none"> • enfoque hacia las necesidades del cliente
<ul style="list-style-type: none"> • definición de su importancia en base a recursos y tareas que desarrolla 	<ul style="list-style-type: none"> • definición de su importancia en base a los resultados que alcanza en favor de sus clientes
<ul style="list-style-type: none"> • énfasis en el control de costos por sobre el de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • énfasis en el valor agregado neto
<ul style="list-style-type: none"> • enfoque en la rutina de los procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • enfoque en la flexibilidad de los procedimientos según demandas de los clientes
<ul style="list-style-type: none"> • compite por su esfera de influencias 	<ul style="list-style-type: none"> • compite por sus negocios
<ul style="list-style-type: none"> • tendencia a anunciar políticas y planes 	<ul style="list-style-type: none"> • tendencia a comunicarse con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica
<ul style="list-style-type: none"> • separación entre el pensar y el hacer 	<ul style="list-style-type: none"> • involucramiento del pensar y del hacer para incrementar el valor agregado a clientes
<ul style="list-style-type: none"> • énfasis en cumplir con solamente con el presupuesto financiero 	<ul style="list-style-type: none"> • énfasis en cumplir con resultados y calidad de los servicios
<ul style="list-style-type: none"> • sujeta a control burocrático 	<ul style="list-style-type: none"> • sujeta a control social y político

Fuente: elaboración propia en base al libro “Teoría de la Organización y Administración Pública” de Carles Ramió, 1999

Existe otro tipo de arreglos hacia el interior de la administración pública, no necesariamente materializados en agencias o instituciones gubernamentales pero sí articulados a través de contratos o acuerdos mutuos. En Nueva Zelanda, por caso, el

gobierno central (*core level*) acuerda con ministros sectoriales la provisión de asesoramiento en políticas, similarmente a lo que las agencias acuerdan con los ministros en cuanto a la proporcionarles servicios.

En el Reino Unido, la iniciativa del *Next Steps* implicó un cambio a nivel de los departamentos centrales de gobierno. En primer término, la desconcentración hacia “agencias ejecutivas” de muchas de las responsabilidades operativas de los departamentos. Luego, la creación del cargo de jefe ejecutivo de la agencia, sometido a un proceso de selección y compensación distinto a los procedimientos estandarizados del servicio civil. Asimismo, se registra la instalación de una relación formal de comunicación directa entre jefes ejecutivos de tales agencias y los ministros (Barzelay, 1998)

Otros países muestran experiencia análogas aunque no quizás en la dimensión registrada en el Reino Unido, donde más de dos tercios de la planta del servicio civil está ocupada en agencias. De ello surge la necesidad de readaptar sus estructuras organizacionales para compatibilizarlas con los nuevos métodos gerenciales. Para ilustrar este punto, cabe citar a:

PAIS	Ejemplos de reforma organizacional de la Administración Pública – Agencias
Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia	Creación de agencias proveedoras de servicios de asesoría en políticas públicas. Generalización del modelo de “Agencia” como unidad operativa flexible y desconcentrada..
Noruega	Separación de las actividades de gobierno en cuanto a su rol regulador y de proveedor de servicios para evitar la emergencia de conflicto de intereses. No pocas agencias fueron posteriormente convertidas en empresas públicas sujetas a las racionalidad del mercado
Canadá	Asuntos de infraestructura de transporte transferidos a grupos de base local, municipios y al sector privado. Cobro de impuestos de nivel federal y provincial encarados por una sola Agencia de Nivel Nacional. Se impuso el criterio de “prestación de servicios alternativos” en cabeza de nuevas agencias creadas ad-hoc. Existe una rica experiencia en nuevos tipos de agencias de servicios, sociedades mixtas y organizaciones delegadas.
Islandia	Creación de Agencias con asignación de objetivos y mayores responsabilidades y capacidad de maniobra en base a instrumentos contractuales entre gobierno y agencias con control de gestión.
Suecia	Este modelo tiene una larga tradición, afianzándose el poder decisorio de las agencias entre 1986 y 1991. Disponen de mayor flexibilidad facilitando el acceso de la ciudadanía a los servicios del Estado. Deben reportar al gobierno sobre las medidas tomadas y sobre sus resultados en forma regular. Tienen autonomía en la selección de sus gerentes y de su capacitación.
Dinamarca	Existe un marcado límite entre ministerios y agentes. En 1991-1992 se les otorgó mayores libertades a cambio de un mayor control sobre resultados y <i>performance</i> .
Finlandia	Énfasis en la gestión por resultados y en una progresiva transformación de algunas agencias en empresas públicas sujetas a reglas del mercado

De todas formas, no todas las experiencias son idénticas en su génesis y desarrollo. En un trabajo elaborado por el Parlamento australiano, respecto de los diferentes esquemas de implementación del modelo de agencia en los países que responden al modelo anglosajón de administración pública, Michele de Laine (1997) observa que los procesos de reforma adoptados en Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá, han reducido el tamaño de los departamentos centrales de gobierno principalmente a través de la creación de agencias que asumieron responsabilidades de prestación de servicios a la comunidad. Sin embargo, la experiencia no ha sido exactamente similar en estos tres países.

En Nueva Zelanda, a partir de 1988 se disolvió la estructura tradicional del gobierno y se la reemplazó en gran parte por una colección de agencias libres con ejecutivos a su cabeza, responsables ante el Ministerio correspondiente por la operación de la organización y el logro de resultados previamente especificados. Dichas agencias se crearon como unidades estructuralmente separadas de sus departamentos originales, teniendo además mecanismos de vinculación legal con su personal distintos a los del servicio civil. Los directivos de esas agencias fueron designados por plazos determinados renovables y se transformaron en los verdaderos empleadores del personal de la agencia, dentro del marco legal aplicable al mercado laboral privado.

En Gran Bretaña, el proceso de emergencia y consolidación de la agencia fue diferente. En este caso, los departamentos o ministerios centrales son los “dueños” de las agencias y la vinculación entre ambos es más que contractual, aunque también implique acuerdos específicos entre las partes respecto de recursos a asignar y resultados a comprometer.

Mientras que en Nueva Zelanda la legislación le otorgó poderes a las agencias, tornándolas muy poco dependientes, en todo sentido, del poder central, en Gran Bretaña operó como una delegación de poderes y no como una “devolución”, ya que tales atribuciones pueden ser fácilmente revocadas por el Ministerio al cual la agencia reporta. En tal sentido, cabe mencionar que el Banco Mundial define “devolución” como un tercer tipo de descentralización administrativa y se refiere, entre otros elementos, a la transferencia de autoridad para la toma de decisiones, financiamiento y gerenciamiento de unidades casi autónomas de gobiernos locales con estatus corporativo.

En el caso neocelandés, el modelo de agencias es una suerte de “empowerment” sobre una base de confianza por parte del poder político. En cambio, en el modelo inglés demuestra el celo de ceder demasiado poder y vaciar de contenido real y de control a la vinculación departamento - agencia.

En Canadá, por su parte, se implementó un modelo que refleja más bien la experiencia británica con las denominadas Agencias Operativas Especiales (SOAs) las cuales operan bajo un paraguas dado por un acuerdo marco y planes de negocio (*business plans*) que definen los logros a obtener por cada gestión, a cambio de autonomía operacional y asignaciones presupuestarias asignables según negociaciones específicas. Pero los objetivos y prioridades de las SOAs no fueron claramente establecidos por lo que ello les ha restado incluso mayor autonomía que a las agencias británicas.

En Canadá los directivos de las agencias deben reportar al vice ministro de cada área y no están fuera del alcance de las políticas de gobierno que se definan centralmente para su ámbito específico. La experiencia canadiense en este tema es bastante menos

significativa que la inglesa, ya que a mediados de los '90 sólo el 3% de los empleados públicos participaba de esta experiencia, aunque luego de una revisión del tema se han incorporado una treintena de iniciativas para transformar a unidades de gobierno en SOAs.

El Secretariado del Consejo Federal del Tesoro de Canadá diferencia entre:

- i) las agencias operativas especiales (SOA) y,
- ii) las agencias de servicio (SA)

pero las considera como dos tipos diferentes de mecanismos de prestación de servicios.

Las primeras son las agencias centralizadas que proveen servicios y se generan a partir de la división entre la formulación de políticas y la provisión de servicios. Reportan a través de un Vice Ministro al Ministro correspondiente. Negocian su status administrativo con sus respectivos mandantes pero con aprobación del Tesoro (Secretaría de Hacienda).

Las agencias de servicio (SA) por su parte, son más flexibles y se hallan encuadradas en la experiencia europea y australiana. Están dirigidas hacia el cliente, con misiones muy concretas y metas precisas, hallándose encuadradas en una legislación específica para la prestación de servicios dentro del estado federal. Armstrong y Ford (2000) citan como ejemplo de estas últimas a la Agencia Canadiense de Control Alimenticio, a la Agencia Canadiense de Parques y a la Agencia Canadiense de Aduanas e Ingresos.

Otros modelos verificables también en Canadá son las “empresas modelo” a nivel local (Ciudad de Edmonton), que prestan servicios económicamente autosustentados (complejos deportivos, de arte y cultura, programas sociales como cuidados de día y de viviendas). Otro ejemplo local son las “comisiones semi-autónomas” (New Brunswick) para servicios de emergencia, provisión de agua u otros servicios tanto para su esfera de acción como para otras jurisdicciones que no pueden sustentar esos servicios por sí mismas.

Otra experiencia interesante en el desarrollo innovativo de agencias es el tipo Organización Administrativa Delegada (DAO) de Alberta, Canadá. Nacen a partir de una simple disposición ministerial delegando funciones específicas a una agencia mediante un contrato (caso de inspecciones sanitarias). El Ministerio correspondiente se autolimita en las modificaciones regulatorias en el área de acuerdo, por lo que debe consultar a la DAO sobre cualquier modificación a la normativa o fiscalización sobre los cuales opera esta agencia.

En Canadá, se está trabajando en la creación de otras agencias, tales como la agencia de parques canadienses, para hacerla más flexible para celebrar acuerdos corporativos con empresas privadas e incluso con el personal. Además, la agencia canadiense de aduanas e ingresos prestará servicios internos a la administración nacional y provincial en su área de acción específica. incorporando el concepto de ventanilla única que involucre a todos los aspectos que hacen a la imposición, liquidación y pago de tributos de todo orden.

Finalmente, en los Estados Unidos de América, se han creado las denominadas *Performace Based Organizations* (PBO) desgajadas de unidades centrales de gobierno, que mediante su creación por una ley específica orientan sus actividades al cumplimiento de metas previamente definidas y acordadas. En esencia, constituyen el mismo tipo de

organización que las agencias modernas británicas, australianas, neocelandesas, suecas y canadienses.

3 – La corporatización

La corporatización es un mecanismo de desconcentración de los departamentos o unidades centrales de gobierno mediante el cual los bienes o servicios prestados desde aquéllos son puestos bajo la responsabilidad de unidades que operan dentro de las reglas del mercado, ya sea en ámbitos monopólicos (bebidas, tabaco) o en contextos más abiertos a la competencia. Las empresas públicas creadas a tales fines encaran su actividad a partir de la gestión de presupuestos operativos para los bienes o servicios a entregar, su tarificación acorde con los límites planteados por los precios relativos del mercado y su capacidad de autofinanciamiento, y una gerencia que se especializa en un producto/servicio comercializable pero sujeto a mayores controles sobre la calidad del mismo por parte de los ciudadanos.

En este sentido, se puede citar la experiencia sueca en áreas como telecomunicaciones, servicios postales y de electricidad, así como los avances efectuados últimamente por Austria en sectores tales como esparcimiento, administración de inmuebles, ferrocarriles, servicios postales, servicios de computación, servicios de cuidado del medio ambiente y estadísticas.

Generalmente, la corporatización es el primer paso hacia la concesión de la provisión de los servicios o hacia la privatización de los activos.

V – EVALUACION DE LA EXPERIENCIA DE CREACION DE AGENCIAS

Estas experiencias desconcentradoras, que se desarrollan sobre un eje que va desde los departamentos centrales, pasando por agencias ejecutoras con capacidad de asumir sus propios planes estratégicos pero acotados por el poder central, hasta la implementación de empresas de origen y propiedad pública sujeta a la racionalidad del mercado libre, dan paso al dilema de la coordinación y el control sobre los servicios desprendidos de las agencias centrales.

Surge, por lo tanto, un difícil balance a mantener entre la tradicional forma de rendir cuentas por las democracias nacidas o consolidadas luego de la II Guerra Mundial y las nuevas formas de organización estatal reunidas en instituciones que asumen un compromiso de servicio en forma directa con el ciudadano en base a la disponibilidad de una mayor flexibilidad para determinar su propia responsabilidad y capacidad de respuesta (OCDE, 1997)

Los mecanismos a partir de los cuales se ejercen controles y seguimientos de las nuevas responsabilidades de las agencias ejecutoras son varios y de distinto tipo. Pueden resumirse sin embargo en una serie de “institutos” que se van imponiendo entre los países que van adoptando crecientemente el camino de la modernización estatal. Ellos básicamente son: **los acuerdos-programa, las cartas compromiso con el ciudadano, las auditorías gubernamentales modernas y las reformas presupuestarias.**

Existe, de todas maneras, la prevención de que un ejercicio demasiado preciso y sistemático del control sobre las responsabilidades de las nuevas agencias, puede ir en

detrimento de los valores que se pretende fomentar en la reforma gerencial encarada. Sin embargo, todas esas experiencias se basan en el principio de la *accountability*, que es la obligación de la administración pública o de quienes hacen uso de recursos públicos, de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos. La *accountability* tiene tres amplios objetivos (Levy, 1998):

- la explicación / estimación de los objetivos e intenciones de la política
- la explicitación / estimación del desempeño y de los resultados
- la explicitación y la estimación de la probidad y de la integridad

De ello se deduce que la *accountability* pretende, a la vez, la eficiencia de la actividad gubernamental, la transparencia y publicidad de los actos gubernamentales y la democratización del sistema político.

El control sobre las acciones de gobierno reconoce distintos antecedentes en Europa. Levy (1998) destaca la experiencia italiana en cuanto a facilitar un mayor acceso de los ciudadanos a la política ambiental y la política del “Gobierno Abierto” del Reino Unido, que permite a los ciudadanos el acceso a información sobre documentos referidos a acciones de gobierno en áreas tales como salud y medio ambiente.

Otras instituciones del tipo “Ombudsman” o “Defensor del Pueblo” (de defensa de los derechos del ciudadano respecto del estado) y de la “Auditoría General” o “Cour des Comptes” (control externo posterior al gobierno) son experiencias actualizadas que refuerzan los mecanismos de control por sobre las decisiones administrativas y legales del estado. Las agencias parlamentarias descentralizadas del tipo “auditoría general”, colegiadas o no, constituyen nuevos mecanismos institucionales para encauzar las reformas financieras que incluyen al control / auditoría como un servicio imprescindible para la gerencia moderna.

Pese a sus evidentes ventajas, las agencias no están exentas de ciertos déficit. Un trabajo de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Quebec (1996), efectúa una suerte de balance de estas experiencias, arribando a las siguientes conclusiones:

1 – Logros innegables

creación de unidades más pequeñas, más fáciles de gerenciar y directamente orientadas a prestar servicios a una clientela
mayor responsabilización de la dirección
mejora de la relación ciudadano-proveedor de servicios públicos e incremento de la disponibilidad y calidad de los servicios
puesta en práctica de objetivos concretos en materia de servicio al cliente y evaluación pública sistemática de los resultados
eliminación de restricciones y controles burocráticos y administrativos, aumento de la productividad, disminución de costos, simplificación de estructuras y logro de una cierta independencia respecto a la influencia e intervención política
incremento de la adhesión del personal a las funciones de la organización por el desarrollo de una fidelidad institucional e incremento de la responsabilidad hacia la clientela y los objetivos de la organización
adopción de la noción de competitividad interorganizacional y establecimiento de

normas en términos de rendimientos y eficacia análogos a los del sector privado
mejora de la opinión pública en cuanto a la imagen del sector público

2 – Desafíos pendientes

imposición de un sistema que separe las funciones de formulación de políticas de aquellas vinculadas con la prestación de los servicios.
encarar soluciones para la armonización de las responsabilidades asumidas por las agencias y las que le competen a los ministerios del cual dependen.
afrontar el peligro de anomia y de falta de uniformidad o de reglas comunes que puede dar paso a decisiones arbitrarias que agredan los principios fundamentales del servicio público.
la subcontratación y la utilización creciente de consultores han anulado parte de las economías realizadas por la creación de las propias agencias
la transferencia de funcionarios de las áreas ministeriales a las agencias ha despoblado de personal competente a las tareas de formulación de políticas y ha sobrecargado la labor de los ministros
el intercambio de información entre las agencias se ha dificultado
se niegan o no se les otorga la importancia que tienen las zonas grises o de interdependencia de agencias, creando además un flujo de clientela entre ellas no suficientemente coordinado
algunos servicios públicos (salud, justicia, seguridad pública, por ejemplo), se prestan más difícilmente en un medio ambiente administrativo dominado por agencias
la determinación de criterios de evaluación de performance es generalmente impuesta por las agencias, lo que genera una confusión entre la formulación de los objetivos de las mismas y la evaluación de sus resultados

En este sentido, y por lo expuesto, el estudio citado concluye que :

- las funciones que desarrolla el estado pueden encontrar en la agencias un vehículo que facilite el logro de ciertos objetivos, especialmente aquellos ligados a la calidad y gestión de los servicios a los ciudadanos;
- no es posible extender a las agencias todas las funciones de estado;
- las agencias constituyen un instrumento organizacional apto para dar respuesta a necesidades particulares de la ciudadanía, pero no a costa de desorganizar el gobierno y sacarlo del eje regido por reglas coherentes y éticas.

VI – VINCULACIONES INNOVADORAS ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR NO ESTATAL DE LA SOCIEDAD

Un estado puede ser caracterizado como innovador cuando se muestra proactivo en cuanto a establecer modelos de vinculación con sectores de la sociedad civil con los cuales puede interactuar como socio, compartiendo objetivos, medios, riesgos y ganancias. Se trata de encontrar contrapartes que, en base a capacidades propias, pueden asociarse con el Estado en el desarrollo de proyectos y programas de interés para la sociedad. Al respecto, puede ofrecerse una serie de ejemplos dignos de destacar, que

incluyen vinculaciones con organizaciones no gubernamentales, emprendimientos conjuntos, relaciones asociativas, integraciones horizontales, mejoras en sistemas y procesos.

1 – Las organizaciones de servicio público no estatales

Los servicios no exclusivos del estado pueden ser encarados, en el estado gerencial, por medio de organizaciones sociales de carácter no gubernamental, abriendo de tal forma importantes posibilidades de interrelación público-privada.

Es una suerte de alternativa entre el estatismo y la privatización, que se desarrolla por medio de la “publicización”, según lo definen Bresser Pereira (1999) y Barreto (1998). Esta articulación no le quita a la organización no gubernamental su carácter sino que la vincula a la prestación de servicios habitualmente prestados por el estado, previo acuerdo con éste. Tal como lo expresa Bresser Pereira, “las nuevas entidades conservarán su carácter público y su financiamiento por parte del estado. El proceso de publicización asegura el carácter público pero de derecho privado de la nueva entidad, lleva a una mayor autonomía administrativa y garantiza el suministro de recursos presupuestarios” (Bresser Pereira, 1999).

Sus campos de acción son varios y se hallan en constante desarrollo. Generalmente se relacionan con el campo social (capacitación, salud, investigación) pero pueden abrirse hacia otras esferas en las cuales la población tenga intereses concretos vinculados a su calidad de vida y expectativas participativas.

Si bien es importante rescatar el aporte de las ONGs y otras organizaciones civiles dentro del actual panorama de la prestación de servicios sociales, debe reconocerse su sensibilidad a ciertas necesidades y realidades que otro tipo de organizaciones no registra. Sufren de cierta debilidad institucional en el sentido de depender mucho de trabajadores voluntarios, trabajadores que muchas veces tampoco tienen la experiencia ni la capacidad para proveer servicios de alta calidad. También exhiben déficit en cuanto a su estructura financiera, ya que dependen demasiado de aportes irregulares y esto atenta contra su permanencia y capacidad para encarar programas de largo o mediano plazo.

Es de destacar la experiencia inglesa de las organizaciones de este tipo, denominadas “*quangos*”, apelativo con que se identifica a las *quasi autonomous non-governmental organizations* o también *Non-Departmental Public Bodies*.

Un “quango” puede definirse como una entidad no perteneciente al estado, que opera como un brazo del Ministerio respectivo aunque de una manera independiente, sujeto a compromisos financieros del estado. Deben ser transparentes, ajustarse al control y dar respuesta a sus compromisos.

En Irlanda del Norte estas organizaciones abarcan áreas tales como policía, educación, bibliotecas, salud, vivienda y servicios sociales, participando incluso en los cuerpos colegiados de las instituciones públicas respectivas. Otras se han asimilado a actividades permanentes de los gobiernos municipales.

En el Reino Unido la emergencia de las organizaciones no gubernamentales como proveedoras de servicios públicos en un sentido más amplio que del de “public works”, constituye un fenómeno interesante de articulación de intereses entre el gobierno central y

las organizaciones civiles de la sociedad. El surgimiento de los “quangos” fue objeto de un estudio oficial (*Democratic Audit*) en 1994, dado su creciente participación en los fondos públicos y la debilidad del control ejercido sobre ellos. Se citan muchos ejemplos de “quangos” operando bajo la tutela de Ministerios tan variados como los de Medio Ambiente, Seguridad y Servicios Sociales.

Los “quangos” pueden definirse como organizaciones que cumplen con un rol público pero no constituyen *per se* organismos públicos ni pertenecen a ninguno de ellos aunque trabajen y operen dentro de una particular política pública cuya responsabilidad última no escapa a la del ministro del ámbito donde operan. Se los clasifica oficialmente como *cuerpos gubernamentales no departamentales* (NDPBs)

En el Reino Unido operan en todo su territorio, siendo en algunos casos parte de las actividades públicas del gobierno central y a veces de los gobiernos regionales (*devolved areas*) como Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Los términos de referencia que los vinculan a las actividades gubernamentales son muy amplios, pues abarcan todo tipo de ámbitos tales como salud, educación, esparcimiento, seguridad social, medio ambiente, investigación, etc., sobre bases contractuales definidas por las cuales reciben importantes subsidios sujetos al cumplimiento de los objetivos acordados.

Usualmente se clasifican a los “quangos” o cuerpos gubernamentales no departamentales (NDPBs) en cuatro tipos de organizaciones:

- Los quangos/NDPB ejecutivos, que llevan a cabo funciones administrativas, reguladoras, de prestación de servicios específicos o actividades comerciales;
- Los quangos/NDPB asesores. que proveen asesoramiento independiente, basado en su propia experiencia, a ministros y funcionarios;
- Los quangos/NDPB tribunalicios, que desarrollan funciones semi judiciales
- Los quangos/NDPB que operan como cuerpos o juntas de visitas a establecimientos penales

Los quangos desarrollan actividades importantes para las políticas de gobierno y en muchos casos se considera que lo hacen de forma más eficiente que lo que podría llegar a hacerlo un departamento central. Por ejemplo, algunas funciones regulatorias como las que presta la Comisión de Salud y Seguridad Sanitaria y otras como las de proveer fondos al Consejo de las Artes y al Consejo de Investigaciones Científicas, son desempeñadas más eficientemente por quangos. Asimismo, son muy útiles en servicios de asesoría específica y en coordinar acuerdos para el mejor desarrollo de programas y proyectos entre el gobierno central y los municipios.

A fines de marzo de 2000 existían 1.035 NDPBs en todo el Reino Unido, 20% de los cuales operan en las denominadas *devolved areas* ya citadas. Se registraban 297 quangos ejecutivos, 536 quangos asesores, 61 tribunalicios y 141 correspondientes a comisiones de visita a establecimientos penales.

No existe un tamaño de quango específico ya que algunas organizaciones de este tipo pueden ser muy grandes y otras muy pequeñas. En general, son los quangos ejecutivos los más numerosos y los que mayor presupuesto utilizan. El presupuesto de los NDPBs ejecutivos en 1999/2000 fue de 24.000 millones de Libras Esterlinas, de los cuales casi un 25% fue aportado por el gobierno y el resto por ingresos provenientes de tarifas, cargas por servicios y otras fuentes.

En los quangos participan miles de personas, ya sea en las juntas de escuelas, cooperadoras de hospitales o tribunales administrativos. A principios de 2000 había más de 30.000 hombres y mujeres sirviendo en los NDPB.

A modo de ejemplo se puede citar al Departamento de Seguridad Social, cuyos NDPB son los siguientes:

a) NDPB ejecutivos:

Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA): cuyo objeto es dar seguridad a los beneficiarios del sistema previsional acerca de que los fondos del sistema son debidamente administrados

Pensions Compensation Board: cuyo objeto es administrar el programa de Compensaciones de Retiros

b) NDPB asesores:

Control Advisory Committee on War Pensions: asesora al ministro en temas particulares sobre pensiones militares

Disability Living Allowance Advisory Board: asesora al secretario de seguridad social sobre aspectos médicos y de discapacidades

Industrial Injuries Advisory Council: asesora al secretario de seguridad social sobre riesgos del trabajo

Social Security Advisory Committee: asesora legalmente al secretario de seguridad social

War Pension Committee: asesora sobre pensiones militares y de guerra, sobre quejas y pedidos no justificados

c) NDPB Tribunales Administrativos

Tribunal Independiente de Apelaciones: es un cuerpo integrado por varios tribunales menores, en un número de 139, que operan en todo el país. Actúa sobre reclamos por resoluciones administrativas en el sistema de pensiones y en el de apoyo a niños (en abril de 2000 este servicio de apelaciones fue unificado con otros tribunales en un solo tribunal administrativo)

Ombudsman sobre pensiones: investiga y decide sobre quejas y disputas referidas al programa de pensiones. Es un organismo totalmente independiente.

Los quangos deben ser responsables y rendir cuentas sobre sus actividades públicas. Deben incorporar en sus organizaciones códigos de conducta para asegurar el cumplimiento de normas de ética y profesionales. Deben asimismo asegurar que no incurrirán en situaciones de conflicto de intereses.

En Francia, desde inicios del siglo 20 y reconocida como "Loi 1901", las organizaciones

sociales cuentan con una ley que les da sustento y reconocimiento legal. Sin embargo, los artículos 10 y 11 de la ley (Título II) prevén que las organizaciones sociales pueden ser reconocidas como de utilidad pública por decreto del Consejo de Estado. Se las habilita por un periodo provisorio de hasta 3 años, plazo en el cual la organización debe demostrar su capacidad de funcionamiento y asegurar su sustentabilidad financiera. Su status implica una capacidad jurídica más amplia que la que se les reconoce a las asociaciones simples.

Para ser reconocida como de utilidad pública y por lo tanto ser sujeto de un trato especial respecto de habilitaciones, contratos y subsidios estatales, la asociación debe tener un objeto social de interés general y no particular, su ámbito de acción debe exceder al local, debe tener al menos 200 miembros, recursos financieros importantes, periodo de existencia no menor a tres años y debe adoptar los estatutos tipo definidos por la reglamentación. Asimismo, una vez reconocida como de utilidad pública, debe someterse al control de los poderes del estado.

Pueden desarrollar todo tipo de actividad civil prevista en sus estatutos, pero no pueden poseer o adquirir inmuebles que no sean funcionales a sus objetivos institucionales. Todos los valores mobiliarios de la organización deben estar declarados y referidos en términos nominales. Pueden recibir legados y donaciones pero los mismos no pueden extenderse como retrobeneficio al dador.

En el año 2001 existen en Francia unas 1.376 organizaciones reconocidas de este tipo, que operan en amplios sectores vinculados con diversos programas de gobierno. Su rango de operaciones es muy amplio y alcanza a temas como salud, educación, artes, ciencias, minoridad, derechos humanos, derechos civiles, medios de comunicación, etc. Si bien se reconoce que contribuyen a crear mejores mecanismos de derivación, prestación y entrega de servicios que los que antes prestaba generalmente el estado, surgen cuestionamientos acerca de las formas en que son elegidos sus representantes y cómo son seleccionadas estas organizaciones para convenir con el estado las fórmulas prestacionales (Knox, 1999)

Otra experiencia significativa en cuanto a la articulación público-privada en las prestación de servicios es la creación de las **organizaciones sociales** en Brasil. Son entidades de derecho privado que obtienen autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con el Poder Ejecutivo. Se busca ampliar el espectro de articulación y mejorar el contacto con la sociedad. Los ámbitos de desarrollo que se espera profundizar y que tienen prioridad son los hospitales, las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, las bibliotecas y museos. Son sujetos de beneficio por parte del estado para que en concurrencia con otros ingresos no públicos logren gestionar servicios de forma más eficiente de lo que hoy logra el Estado.

2 – Las vinculaciones asociativas

Una de las variantes más dinámicas de las innovaciones en el sector público lo constituyen las vinculaciones asociativas entre el gobierno y otras organizaciones de la sociedad civil. Estos vínculos se sustentan en tres pilares básicos: poder compartido; acción conjunta y beneficios mutuos. Armstrong y Ford (2000) reconocen tres tipos diferentes de vínculos asociativos:

- la vinculación tradicional cliente-contratista en el área de los servicios sociales. Incluye compartir ganancias y riesgos pero no compartir el poder, que es lo más significativo de los contratos vinculares
- vinculaciones asociativas inter gubernamentales que se montan sobre programas muy amplios y abarcativos como es el caso de Medicare (provisión de servicios médicos). Incluyen compartir decisiones y el poder.
- vinculaciones de colaboración, con mayor énfasis en un trabajo conjunto y en compartir decisiones y poder para co-gestionar programas (v.g. de empleo) con otros niveles de gobierno

En Canadá se ha generalizado la convicción de que proyectos muy grandes requieren de la colaboración de otros gobiernos y del sector privado para su realización. Tal es el caso de la organización de los Juegos Olímpicos o de Ferias Mundiales. También, no pocas actividades en el campo de la investigación se realizan en base a un trípole gobierno–empresas–comunidad académica. Un ejemplo de ello son los programas asociativos de innovación como en Nueva Escocia (Canadá), para el desarrollo de tecnologías en la construcción de caminos y en investigación médica, en el Reino Unido (Escocia) y en Francia (Montpellier).

Asimismo, existen programas en desarrollo que requieren de aportes de capital del sector privado y se encuentran en desarrollo, como por ejemplo, autopistas en Ontario y New Brunswick, el desarrollo de servicios públicos en Alberta o Nueva Escocia, y el desarrollo de sistemas de computación en Ontario.

En Quebec han surgido las Sociedades de Economía Mixta (modelo de orientación francesa) que establecen asociaciones con el sector privado en áreas tales como recolección de residuos e investigación ligada a universidades y centros especializados. Por ejemplo, el Grupo Tractebel de origen europeo está ligado a la municipalidad de Haut Richelieu a través de una sociedad de este tipo cuyo 60% de acciones le corresponde a la autoridad local.

La experiencia canadiense citada muestra una amplia gama de áreas de cooperación público-privada que abarca desde la salud y seguridad, al medio ambiente, la enseñanza, el capital social y la infraestructura. La experiencia australiana, por otra parte, muestra desde 1996 vinculaciones del Departamento de Finanzas con empresas multinacionales como IBM, Outsource Australia y PriceWaterhouse-Coopers para el desarrollo de acuerdos estratégicos sobre expertise y conocimientos no siempre disponibles en el mercado local.

Una vinculación estratégica con el sector privado de este tipo implica moverse más allá de una simple especificación de servicios y estar preparado para explorar con los socios cuál es la mejor forma de lograr resultados. Además, incluye una apertura hacia los niveles y funciones estratégicas del estado, así como analizar conjuntamente las necesidades emergentes del Departamento.

3 - La integración horizontal

Otro de los desafíos actuales del estado es destruir los “silos” en los que funciona gran parte de la administración pública, en la medida que opera con compartimentos estancos, fuera de “red” y con escasa vocación por simplificar sus procedimientos operativos,

conocer lo que otras unidades públicas hacen y hacer conocer los resultados y logros de sus propias acciones.

Es fácilmente verificable, tal como lo expresó la Canadian Federal Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models, que las cuestiones más importantes y significativas del estado involucran a más de un Departamento de Estado o ministerio. De ello surge la importancia de la horizontalización o "amalgama" de las organizaciones públicas para afrontar con mayor eficacia los objetivos de las políticas públicas que el estado ha dispuesto llevar a cabo. Dicha iniciativa lleva a crear una suerte de vínculos asociativos internos.

Para el caso canadiense, Armstrong y Ford (2000) citan los siguientes ejemplos:

Canadá	Experiencia de vínculos horizontales
Gobierno Federal	La Canadian Food Inspection que integró los servicios de inspección bromatológica de tres departamentos de otras jurisdicciones
Vancouver	Equipos para la provisión de servicios comunales
Ontario	Integración de servicios comunales en todo el estado provincial
Saskatchewan	La iniciativa de los servicios humanitarios
Alberta, Ontario, Québec	Nuevas leyes municipales que otorgan a los gobiernos locales capacidades de vinculación horizontal para la articulación de entrega de servicios

En el caso de Australia, cabe destacar la fusión de todos los tribunales administrativos que operan en instancias de revisión pre-judicial de las decisiones administrativas (aspectos laborales, previsionales, fiscales entre los más significativos) del estado. Una tendencia similar se observa para el mismo tipo de tribunales en el Reino Unido.

Un caso especial de vinculación horizontal es el de Centrelink, la macro agencia social australiana, que opera como una unidad articuladora en la provisión de servicios emergentes de distintos programas de gobierno gerenciados por diferentes ministerios. De esta manera se diferencian los departamentos "clientes" (*clients*) de esta agencia, de la población objeto (*customers*) que son los ciudadanos que se benefician de los servicios provistos a través de "ventanillas únicas" (*one-stop offices*).

Centrelink fue creada en 1997 mediante la ley Nro 31, denominada Commonwealth Services Agency Act, como una agencia múltiple que opera como proveedora de servicios sociales por cuenta y orden del gobierno central y actúa como interfase entre el ciudadano y el gobierno, prestando servicios a distintos departamentos de gobierno.

Dicha ley es la base de la flexibilidad de las actuales capacidades de Centrelink y consta de la siguiente estructura establecida en 5 partes y 41 artículos.

- Parte 1: definiciones y alcance
- Parte 2: establecimiento de la agencia, funciones, relaciones con el ministerio correspondiente, misiones, límites de las capacidades ministeriales

- Parte 3: la junta directiva, funciones y poderes, relaciones con el ministerio, notificación de políticas e instrucciones ministeriales, miembros de la junta, su presidente, delegados del presidente y del gerente general, reuniones de la junta, informaciones oficiales, reglamento de funcionamiento, vigencia de los mandatos, remuneraciones y retribuciones complementarias, empleo, renunciaciones y despidos, finalización de mandatos
- Parte 4: el gerente general, términos y condiciones de su designación, misiones, funciones, responsabilidades, renuncia, personal de planta y contratados
- Parte 5: misceláneos, aplicación de la ley de auditoría de 1901, informes anuales y regulaciones aplicables.

4 - La autonomización

En los procesos de modernización del estado se aprecian dos movimientos o reacciones contradictorias que pueden ser identificadas como de “agencificación” y de “desagencificación” (Jorgensen, 1999).

La estrategia de “agencificar” es la de limitar el cúmulo de cuestiones ministeriales para lo cual se crean agencias autónomas o semiautónomas a los efectos de contener y separar a la vez la política de la administración, aspecto al que se ha hecho referencia y proporcionado ejemplos anteriormente.

De manera inversa, la “desagencificación” pretende fortalecer el control central de la administración. Esta política centralizadora implica unir (amalgamar) agencias o absorberlas bajo el tutelaje o control de directorios, unir directorios o crear mega ministerios.

En los últimos años puede advertirse en Europa una tendencia a la “autonomización” que adopta algunos de los siguientes esquemas:

- **Agencias contractuales:** incluyen a las organizaciones públicas prestadoras de servicios o regulatorias, con las cuales el gobierno central ha definido contratos que fijan el rol de la organización, los recursos asignados a sus actividades y el modo y oportunidad en que la organización será evaluada. Su mayor autonomía proviene de dicho contrato y de las facultades que se le otorgan a los directivos. que no necesariamente son funcionarios públicos sino empresarios contratados a tiempo fijo, cuya remuneración está atada a los resultados logrados.
- **Junta de Directores:** se pretende separar la política de la administración a partir del involucramiento en las agencias y empresas públicas de profesionales pertenecientes al sector privado. La junta integrada así por representantes de distintos sectores, fija la estrategia de largo plazo. Esta junta es la que debe responder por las metas y recursos asignados y no así el Ministerio del cual depende. Ejemplos de este tipo se nutren en experiencias tales como servicios postales, compañías navieras, centros de investigación, hospitales, universidades, etc.
- **Junta de Usuarios:** son organizaciones parecidas a las anteriores salvo que en los directorios figuran representantes de usuarios elegidos por éstos y no políticamente, como sucede en el caso más arriba citado de la Junta de Directores. Se busca mejorar

la representatividad y la calidad de los servicios en áreas tales como hospitales, colegios, bibliotecas públicas y universidades.

VII – CONCLUSIONES Y PROPUESTA INSTRUMENTAL PARA EL CASO ARGENTINO

Resumen de la experiencia comparada

De acuerdo con las experiencias internacionales analizadas, la modernización del estado exige la adopción de estilos de gestión innovadores y compatibles con entornos más impredecibles y amenazantes. Las estructuras rígidas y compartimentadas, así como las estrategias institucionales centradas más en la autopreservación que en el reconocimiento de una sociedad necesitada de un estado más extrovertido, ya no conducen a estilos de gobierno exitosos o mínimamente eficientes. Del conocimiento de estas restricciones y de las que emergen de una sociedad más activa, más conocedora de sus derechos y que dispone de información en tiempo real, surge la necesidad de impulsar cambios y adecuaciones permanentes de los estilos de gestión y por ende de las estructuras organizativas del estado que lo habiliten a actuar con mayores posibilidades de asegurar la gobernabilidad.

En el cuadro que sigue se intenta resumir dos estilos de gobierno en cuanto a sus tendencias hacia la centralización-descentralización y concentración-desconcentración, así como los mecanismos que se están adoptando en la experiencia internacional, que muestran un pasaje del estilo burocrático de gestión hacia un estilo post burocrático o gerencial. (ver cuadros anexos).

Tendencias y estilos de gestión burocrática y post-burocrática

Tendencias	Gestión Burocrática	Gestión Post Burocrática
Concentración - Centralización	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras Piramidales Rígidas • Procedimiento formales estandarizados • Presupuestos financieros (autorizaciones a gastar) • Control financiero • Fusión de organismos • Empresas Públicas sin reglas de mercado • Estatización 	<ul style="list-style-type: none"> • Amalgama de organismos públicos (horizontalización) • Presupuesto por resultados • Control de gestión integral (eficacia, eficiencia, economía, calidad) • Control social • Acuerdos inter – jurisdiccionales • Regulación consensuada • Redes
Desconcentración	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de responsabilidad a niveles inferiores de gobierno • Privatización “salvaje” • Concesión • Departamentalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de agencias flexibles con gerencias que interactúen con las reglas de mercado • Publicización • Vinculaciones asociativas con el sector privado

Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Directorios representativos de usuarios • Programas con participación social • Desregulación • Autonomización • Corporatización
-------------------	--	---

La cuestión que plantea en el fondo la modernización es la de orientar la transformación de estilos de gobierno rígidos, poco transparentes y con una baja participación social hacia estilos más abiertos, con resultados estimables o medibles, mayor transparencia en la gestión y vocación por una cultura de rendición de cuentas.

Los riesgos, por cierto, no están ausentes en las nuevas tendencias que se vislumbran. La adopción de nuevos mecanismos de gestión y una mayor apertura hacia la sociedad civil, conlleva los peligros de feudalización de la administración, superposición de competencias entre niveles de gobierno, debilitamiento del control o fiscalización, descoordinación y pérdida de información, ya que una no disciplinada “agencialización” puede implicar también capturas burocráticas o sectoriales tan fuertes como las que se desea eludir.

La creación de nuevas “agencias” al estilo de los países que más han incursionado en estos modelos de flexibilización (por caso, las experiencias neocelandesa, australiana, británica y sueca) no implica clausurar o vaciar las actuales estructuras (del tipo organismos centralizados, descentralizados o autárquicos, empresas públicas). Es posible adaptar su actual normativa legal y estructuras a estas figuras más modernas, brindando mayor capacidad de decisión a los organismos, potencializando una vinculación más gerencial con sus usuarios o clientes.²

Los acuerdos-programa, o marcos contractuales, surgen como una poderosa herramienta de control y evaluación entre el estado (principal) y su agente (el organismo público aggiornato), a la par que los compromisos a asumir con la ciudadanía por parte de éste, constituyen un segundo apoyo para el control de gestión. Estas herramientas, según la experiencia internacional, están dando resultados que permiten confiar en que, por lo menos, pueden atenuar el problema del “descontrol” típico de los casos en que la gestión no se guía por el logro de resultados ni nadie fiscaliza si éstos se lograron.

Finalmente, las nuevas vinculaciones del estado con la sociedad obligan a imaginar, diseñar y prever nuevos mecanismos legales de articulación de compromisos mutuos y estructuras organizativas compatibles con dichos avances, tanto a nivel nacional, provincial o municipal (ver cuadros adjuntos).

En ese sentido, la transición de un estado burocrático a uno post burocrático demandará un proceso de articulación entre las distintas jurisdicciones gubernamentales, que no sólo compromete a las instancias administrativas de la administración pública sino que también exige, en forma decisiva, una activa “delegación” de esferas de acción en las cuales el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deben ser actores preponderantes.

² Para una comparación entre el nuevo concepto de agencia y el concepto de organismo descentralizado según se concibe en la Argentina, ver ANEXO II.

Los antecedentes y experiencias evaluados en los capítulos anteriores respecto de las adaptaciones, reformulaciones y creación de una nueva tipología de entes estatales permite extraer las siguientes conclusiones preliminares:

1. Se observa una tendencia hacia la creación de organizaciones más flexibles, desgajadas de departamentos centrales, con el objeto de prestar servicios específicos para una clientela predeterminada. Se pretende que estas organizaciones tengan capacidad de conducción propia, responsabilidad sobre las asignaciones y utilización de recursos, metas claras y medibles y que rindan cuentas ante sus clientes y su mandante, el gobierno central. Estas nuevas organizaciones se denominan genéricamente como “agencias”. De todas maneras, se han creado nuevas empresas públicas (corporatización) para la producción de bienes o servicios que antes estaban bajo la responsabilidad del estado central. El objeto de esta transformación es, en la mayoría de los casos, su posterior privatización o concesión al sector privado.
2. En general, y salvo distinciones de matices que no hacen al fondo del tema, las agencias son los instrumentos prevaletentes en los países que van separando las funciones de formulación de políticas de las de administración y/o prestación de servicios. Es la experiencia más significativa en los países de tradición anglo-sajona.
3. Se registran antecedentes de creación de estas agencias no sólo en las experiencias de los países citados en el capítulo II de este trabajo, sino también en Armenia, Estonia, Etiopía, Finlandia, Ghana, Costa de Marfil, Jamaica, Kazakhstán, Kenia, Latvia, Líbano, Lituania, México, Moldavia, Mozambique, Polonia, Senegal, Singapur, Tailandia, Turquía, Uganda, Ucrania y Zambia (Mukherjee y Wilkins, 1999)
4. En los casos australiano (*Commonwealth Service Agencies*, ejemplo Centrelink), estadounidense (las agencias del tipo *Performance Based Organizations*) y canadiense (las agencias de tipo *Special Operating Agencies*), ya comentados, las agencias se originan a partir de leyes específicas basadas en un modelo común que incluye los términos de referencia con el ministerio o departamento responsable de la política o programa del cual son parte. En el caso británico (conocidas como las *british agencies*), las mismas son creadas por decisión administrativa con marcos de regulación de compromisos mutuos.
5. Si bien en general se considera que la experiencia de las agencias como instrumento flexibilizador de la gestión es positiva, quedan cuestiones pendientes que hacen a su mejor control por parte de los ministerios y a su real capacidad para hacer más eficiente al gobierno respecto de la provisión de servicios a la sociedad.

Con respecto a la experiencia de las “quangos” (*quasi-autonomous non-governmental organizations*) cabe resaltar la actividad que los mismos desarrollan en el Reino Unido, país donde más se han impuesto y en Francia. Si bien estas organizaciones no constituyen agencias en su sentido más estricto, operan como tales cuando son del tipo “ejecutivo” según la clasificación británica. Manejan un inmenso caudal de fondos públicos que se redistribuyen mediante organizaciones no gubernamentales especializadas pero no pocas veces de complejo control.

Puede apreciarse, por otro lado, el fenómeno de la “corporatización” como mecanismo para “incorporar” al Estado en el mercado para la provisión de servicios y bienes mediante

empresas públicas (caso de Austria, Suecia y Noruega). Cabe agregar que estos mecanismos aún hoy son utilizados para lograr más eficiencia en los ámbitos económicos en los cuales se busca hacer más competitivos los mercados y mejorar la asignación de los recursos.

Algunas propuesta instrumentales para el caso argentino

Con relación a la aplicación de estos modelos institucionales en la Argentina, pueden efectuarse las siguientes apreciaciones:

1. No existe aún en el país una experiencia concreta de creación de agencias del tipo "british-PBO-SOA" ya que los casos de algunos organismos descentralizados, si bien pretenden mostrar algunos avances en ese sentido, por la estructura de su directorio, por el tipo de regulaciones aplicables y por la manera en que gerencian sus servicios a terceros, no alcanzan a configurar el modelo de agencia citado.
2. Aunque no se cuenta con leyes específicas a tal efecto, la Argentina podría incursionar en experiencias concretas del tipo agencia mediante decisiones administrativas (decretos) que otorguen a entidades existentes, la flexibilidad necesaria para operar en el ámbito público sin las restricciones particulares que todo ente público debe respetar (regulaciones en cuanto a personal, licitaciones, compras, uso de recursos informáticos, auditorías ex-ante y concomitantes, financiamiento, endeudamiento, etc.).
3. Otras alternativas pueden contemplar el uso de los instrumentos jurídicos disponibles como sería el caso de las Entidades públicas no Estatales con participación estatal como es el caso de :
 - las sociedades de economía mixta con potestades o privilegios públicos
 - las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria
 - las asociaciones dirigidas (caso de las obras sociales)

con las posible adaptaciones necesarias que las haga más responsables y con capacidad de autogobierno.

4. Sería preferible contar con una ley específica que designara y diera contenido al modelo de agencias modernas, tal como sucede con las normas ad-hoc de EE.UU y de Australia, en las cuales se definieran los aspectos marco de la relación "principal – agente" y, por separado, el plan estratégico de la organización. Las áreas donde se podría encarar el modelo de agencia moderna serían:
 - cultura (agencia de promoción de la cultura que absorbería teatros, bibliotecas, museos, ballet, coros, orquestas, etc.).
 - medio ambiente (agencia de promoción y control del medio ambiente que absorbería a parques nacionales, INA, etc.).
 - servicios sociales no contributivos (agencia social que absorba todos los programa sociales de base no contributiva: niñez, maternidad, nutrición, discapacitados, vejez, violencia familiar, reinserción laboral, etc.).
 - servicios sociales y previsionales contributivos (agencia de previsión social, asignaciones familiares y desempleo, incluyendo registro de las personas, migraciones, etc.) según la experiencia australiana.

- bromatología (agencia de sanidad animal, vegetal, medicamentos, cosmética, drogas) como es el caso canadiense.
- justicia administrativa (unificación de todos los tribunales administrativos del tipo fiscal, previsional, tasación, comercio, mediación y arbitraje) según la experiencia australiana e inglesa.

Es de destacar que en virtud de la crítica situación fiscal del país, no sería previsible una autonomización total o inmediata de estas áreas, dada su fuerte dependencia del presupuesto nacional y de su actual dificultad para avanzar en el autofinanciamiento (tarifación de servicios).

5. Con relación a la corporatización, poco queda ya en la administración pública nacional susceptible de ser corporatizado para luego encarar su venta o concesión. Los entes residuales deberían ya concluir con su cometido de disolución definitiva.
6. En cuanto a la publicización o acuerdos con organismos no gubernamentales por parte del sector público nacional, sería auspicioso contar con una ley regulatoria de su habilitación, articulación, alcance de sus atribuciones, financiamiento y control. En tal sentido debería modificarse la ley 24156 (ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional) para permitir que el control a ejercer sobre estos entes, en la medida que utilicen fondos públicos o asuman responsabilidades sociales, sea concedido directamente al área ministerial contraparte o a la SIGEN. Un registro actualizado de las habilitaciones con información del alcance y resultado de las mismas ayudaría a la transparencia y control social de ese vínculo.

No cabe duda que la experiencia internacional de Australia, Nueva Zelandia, EE.UU de América, Canadá y gran parte de los países europeo se da en un contexto económico distinto al de los países emergentes y, por lo tanto, no es posible prever que la experiencia ganada en dichos países implique una traslación mecánica al contexto argentino actual.

BIBLIOGRAFIA

- 1901.net Website – Francia – 2001
- Armstrong, Jim y Ford, Robin: “Public Sector Innovations and Public Interest Issues”- The Innovation Journal – Washington - Diciembre de 2000
- Aucoin, Peter: “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums” – Governance – Volumen 3 No. 2 – Abril de 1990
- Barreto, María Inés: “Las organizaciones sociales en la reforma del Estado brasileño” en “Lo público no estatal en la reforma del Estado” de Bresser Oereira, Luis y Cunill Grau, Nuria, CLAD – PAIDOS, Buenos Aires, 1998
- Barzelay, Michael: “La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)” – Revista del CLAD Nro. 10 – Febrero de 1998
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: “Reforma del Estado para la Ciudadanía”, CLAD – EUDEBA, Buenos Aires, 1999
- Cabinet Office – United Kingdom : “Public Bodies 2000” – London – 2000
- Centrelink – Australia: “Carta de Compromiso con el Ciudadano”
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD: “Una nueva gestión pública para América Latina” – Documento del CLAD – Octubre de 1998
- de Laine, Michele,: “International Themes in Public Service Reform” Commerce and Industrial Relations Group – Parliament of Australia – 1997
- Dexcor: “Reforma del Estado II”, doc. Inédito publicado en página web - 2000
- Fleury, Sonia “Reforma del Estado en América Latina. Hacia dónde? - Nueva Sociedad – Marzo-Abril 1999
- Greer, Alan y Hogget, Paul: “Public policies, private strategies and local public spending bodies” - Public Administration Vol. 77 Nro. 2, 1999
- Jorgensen, Torben : “The Public Sector in an in-between time: searching for new public values”- Public Administration Vol. 77 Nro. 3, 1999
- Martínez Nogueira, Roberto: “La Transformación del Estado y de la gestión pública”- Administración – Marzo de 2000
- Martins, Humberto Falcao: Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” – Reforma y Democracia (Revista del CLAD), No. 9.
- Morales, Carlos Antonio: “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales” en “Lo público no estatal en la reforma del Estado” de Bresser Pereira, Luis y Cunill Grau, Nuria, CLAD – PAIDOS, Buenos Aires, 1998
- Mukherjee, Ranjana y Wilkins, John: “Unbundling Bureaucracy Through Agency Creation: The Case of Manitoba’s Special Operating Agencies” – The Institute of Public Administration of Canada – New Brunswick, 1999
- Observatoire de l’administration Publique: “Éléments de bilan de l’expérience de création d’agences en Grande Bretagne” – ENAP – Université de Quebec, 1996
- Observatoire de l’administration Publique: “Profiles des reforme de l’administration publique” – ENAP – Université de Quebec, 1997
- Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico - OCDE: “Examples of public management initiatives” – Public Management (PUMA) 2001
- Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico - OCDE: ”Synthesis od reforms experiencias in nine OECD countries: government roles and funcitons and public management” – Setiembre de 1999

- Oszlak, Oscar : “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado” – Nueva Sociedad – Marzo-Abril 1999
- Proyecto Centroamérica 2020 –Tema: Modernización del Estado en Centroamérica – 2000
- Ramió, Carles “Teoría de la Organización y Administración Pública”- Tecnos UPF, Madrid, 1999
- Santibáñez, Dimas: “Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia” - Revista Mad. No.3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile
- Sharkansky, Ira: “Lo que un politólogo puede decir a un político acerca de la probabilidad de éxito o de fracaso” en Clásicos de la Administración Pública, de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde comps. – Fondo de Cultura Económica – México, 1999
- The Quango Website – Reino Unido - 2001
- Touraine, Alain : “El sistema y los actores” – Revista del CLAD Nro. 18 – Octubre de 2000
- Vardon, Sue : “Creating a Responsible service Delivery Agency: Centrelink, Australia” – The Innovation Journal – Washington – Febrero de 1998
- World Bank: “Administrative and Civil Service Reform” – Governance and Public Sector Reform Sites - 2001

ANEXO I

Resumen de la experiencia de algunos países seleccionados en cuanto a la creación de agencias, corporatización y autonomización.

QUEBEC – CANADA

• LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

En el Estado de Quebec, Canadá, hay un gran número de organismos que gozan de cierta autonomía y que están bajo la responsabilidad de un ministro. Varios organismos consultivos se encargan de asesorar al gobierno.

Son creados mediante ley de la Asamblea Nacional o por decisión del gobierno o de un ministro. Los organismos con funciones consultivas cubren varios campos y varían en tamaño y presupuesto. Su mandato puede relacionarse con un grupo particular de la población (familia e infancia, juventud, mujeres, ancianos, etc.) o con sectores de actividad (idiomas, educación, farmacología, servicios esenciales, etc.). Existen unos treinta organismos consultivos. Las principales funciones de las comisiones son de estudio, análisis, investigación, evaluación, conciliación, mediación, arbitraje, verificación, atención, o de consultoría. No obstante, es raro que todas esas funciones sean confiadas a un solo organismo. Actualmente existen unas treinta comisiones de diversa importancia, como la Comisión de Acceso a la Información (Commission d'accès à l'information) y la Comisión Administrativa de Regímenes de Retiro y Seguros (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance, CARRA).

Los tribunales administrativos desempeñan una función jurisdiccional, es decir que están llamados a resolver, en un campo específico y según un proceso de tipo judicial, litigios relativos a los derechos y deberes de las partes en conflicto. Son autónomos en el ejercicio de sus funciones con respecto al gobierno y actualmente existen unos veinte.

Unas veinte unidades (régies) ejercen funciones de regulación. Su papel consiste en armonizar el ejercicio de actividades privadas mediante la aplicación de normas establecidas por la ley o reglamento, asegurar el respeto de las normas establecidas y autorizar el cumplimiento de algunas de esas actividades en función de consideraciones socio-económicas o técnicas. La Régie de Alcoholes, Carreras y Juegos (Régie des alcools des courses et des jeux), la Régie de las Instalaciones Olímpicas (Régie des installations olympiques) así como la Régie de la construcción (Régie du bâtiment) son algunos ejemplos.

Los offices tienen responsabilidades de gestión no relacionadas con el comercio, las finanzas o la industria. Entre los veinte offices con que cuenta Québec, están el Office de la langue française (estructura de gobierno responsable de la promoción de lengua francesa). Las Sociedades administrativas y Sociedades de Estado asumen funciones de gestión comercial, financiera o industrial. Las primeras tienen objetivos de eficiencia y eficacia como la Sociedad de Seguro Automóvil de Québec (Société de l'assurance automobile du Québec) o la Sociedad de Financiamiento Agrícola (Société de financement agricole). Las segundas tienen objetivos de rentabilidad financiera y de autofinanciamiento como Hydro-Québec y la Caja de Depósito e Inversión a plazos de

Québec (Caisse de dépôt et de placement du Québec).

Desde hace algunos años, el gobierno ha creado cierto número de fondos (fonds) que no son organismos propiamente dichos, ni disponen de una dirección autónoma. Se trata en realidad “de entidades contables”, como el Fondo de Ayuda a las Víctimas de Actos Criminales (Fond d'aide aux victimes d'actes criminels). El gobierno de Québec experimenta actualmente en la administración pública un proceso global de responsabilización que se apoya en ciertos aspectos en el modelo de las agencias ejecutivas británicas. Se trata de la creación de unidades autónomas de servicio, que procuran asegurar una mejor calidad de servicio al mejor costo, al mismo tiempo que conservan los valores y beneficios de una función pública unificada.

El siguiente es el primer grupo de trece unidades creadas desde 1995:

- Los Servicios Aéreos y Postales
- La Comisión Administrativa de los Regímenes de Retiro y Seguros
- El Centro de Percepción Fiscal
- El Centro de Conservación de Québec
- El Centro de Investigación Mineral
- Turismo Québec
- El Centro de Cobro para la Seguridad de la Renta
- El Laboratorio de Ciencias Judiciales y de Medicina Legal
- La Regie de Rentas de Québec
- El Centro de Pericia en Análisis Ambiental
- El Centro de Gestión de Equipo Rodante
- La Dirección de Geología
- La Ayuda Financiera a los Estudiantes

PORTUGAL

• CREACION DE UNA AGENCIA PARA EL MONITOREO DE SERVICIOS DE SALUD

Se creó la Agencia AASS para el control y monitoreo de los servicios de salud en cuya dirección se encuentran representados tanto los ciudadanos como el gobierno. Su misión es la defensa de los intereses de los beneficiarios del sistema de salud público y controlar que los servicios de salud sean provisto con eficiencia y ecuanimidad.

El rol de la agencia es:

- participar en la evaluación de las necesidades futuras en cuanto a salud
- promulgar y divulgar información sobre servicios de salud, aportando información de utilidad para usuarios y formuladores de política
- integrar la visión del ciudadano en la reorientación del sistema de salud
- monitorear la performance de instituciones y servicios de salud

- participar en la asignación y distribución de recursos financieros por instituciones de salud regionales a través de la contratación
- participar en el diseño de acuerdos con empresas privadas e instituciones relacionadas con la salud a los efectos de proveer servicios de salud dentro del Sistema Nacional de Salud
- participar en los proyectos, control y revisión de convenios con empresas privadas
- evaluar las mejoras logradas en el ámbito de la salud considerando los recursos puestos para su desarrollo

La agencia está dirigida por un cuerpo multidisciplinario designado por las administraciones regionales de salud

CANADA

- **FUSIONES Y AMPLIACION DE SERVICIOS**
- **EL GERENCIAMIENTO INTRAMINISTERIAL DEL “PORTFOLIO”**

La nueva agencia canadiense de control de alimentos (bromatología) ha implicado la absorción de 3 departamentos centrales.

Se está trabajando en la creación de otras agencias, tales como la agencia de parques canadienses para hacerla más flexible hacia acuerdos corporativos con empresas privadas e incluso con el personal. Además, la agencia canadiense de aduanas e ingresos prestará servicios internos a la administración nacional y provincial en su área específica incorporando el concepto de ventanilla única que involucre a todos los elementos que hacen a la imposición, liquidación y pago de tributos de todo orden.

Otra innovación a citar es el criterio de gerenciamiento de “portfolio” que se ha comenzado a aplicar en el gobierno federal que implica la articulación de toda la cadena de gestión (ministerio, agencias de servicio, tribunales administrativos y empresas públicas). Ello apunta a mejorar la gobernabilidad de un sistema que, al desconectarse, puede hacer peligrar su rumbo y capacidad de ser controlado por las instancias políticas responsables. De todas formas, no se apunta a disminuir el grado de libertad que se ha alcanzado. Este estilo de supervisión implica no sólo el control de esa cadena de gestión sino además servicios de asesoramiento especializados para mejorar la capacidad de rendir cuenta de las agencias, tribunales y empresas, y un afianzamiento de la responsabilidad final de los ministerios.

En este sentido, el enfoque de gerenciamiento de “portfolio” se apoya en la dilucidación de cuestiones que hacen a la necesidad de existir de cada organización pública, por lo que se remite a responder a preguntas tales como:

- ¿la organización, continúa siendo útil al interés y necesidades de los ciudadanos ?
- ¿existe un legítimo y necesario rol del Estado en esta área ?
- ¿es el actual rol del gobierno federal el adecuado ?
- ¿podrían los servicios involucrados ser provistos por el sector privado o social ?

- ¿de mantenerse el servicio prestado por la organización pública bajo cuestión, cómo puede incrementarse su eficiencia ?
- ¿lo que resulte de su reestructuración, será presupuestariamente neutro ?

SUECIA

- **CORPORIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS**

En los últimos 10 años, el sector público sueco ha estado sufriendo cambios significativos que han implicado cierres de organizaciones públicas, fusiones y “corporizaciones” de empresas públicas.

La “corporización” es el mecanismo que más impacto ha tenido en términos de consecuencias financieras y de personal. Se estima que la repercusión ha llegado hasta 100.000 agentes. En general, las empresas públicas han sido transformadas en empresas de derecho privado haciéndolas más compatibles con las exigencias del mercado. De esta forma, se ha tratado de eficientizarlas y hacerlas más rentables en base a su propio capital. Para garantizar una adecuada neutralidad competitiva, se han creado agencias de supervisión independientes en las áreas de telecomunicaciones, servicios postales y en servicios de provisión de electricidad.

GRECIA

- **DESCENTRALIZACION Y CONSOLIDACION DE AGENCIAS HACIA LAS REGIONES**

El gobierno central estará exclusivamente confinado a la formulación, coordinación, monitoreo y evaluación de políticas. Se reorganiza el nivel regional a fin de asumir nuevas responsabilidades en el desarrollo e implementación de políticas (planificación y desarrollo, salud y seguridad social, infraestructura, medio ambiente, educación, comercio, agricultura) a partir de un nuevo concepto de administración autónoma. Ello tiene consecuencias en el fortalecimiento de la figura del premier o secretario general de la región creado por ley. De esta forma, se unifican una serie de agencias del poder central y se las incorpora a la estructura organizacional de la región siendo así una parte administrativa de ésta.

NUEVA ZELANDIA

- **IMPLEMENTACION DE AGENCIAS y FUSIONES MINISTERIALES**

En el caso de las agencias del gobierno volcadas a actividades no comerciales, la reforma fue profunda y los criterios y metodologías adoptadas de utilidad a los efectos de esta investigación.

Los parámetros establecidos fueron:

1. Separación entre las unidades de diseño y definición de políticas y las unidades responsables de la administración del proceso de ejecución de las políticas y prestación de los servicios.
2. Separación de las funciones de financiamiento, adquisiciones y previsión de servicios y en algunos casos (salud, ciencia y técnica) creación de agencias de compras especializadas. En educación, el financiamiento se proveyó individualmente a las instituciones educativas, sobre la base de los estudiantes inscriptos en cada una; en el de vivienda, el financiamiento se proveyó con un sistema tipo “voucher” entregados a los consumidores para adquisición de servicios prestados por el sector público o privado.
3. Creación de condiciones de competencia entre los proveedores de los servicios, sean éstos del sector público o del sector privado.
4. Reorganización del Estado, con el objeto de reasignar responsabilidades, agrupando las áreas con funciones similares, reducir del conflicto de intereses y evitar el desperdicio de esfuerzo y de recursos. Tal reorganización debía tener en cuenta aspectos tales como asegurar la eficiencia en la producción de los servicios, establecer adecuados flujos de información que permitieran el control, la coordinación interáreas, etcétera.

La idea de desconcentrar o mejor dicho desagregar que surge de los cuatro criterios expuestos, resultaba fuertemente atractiva para quienes diseñaron la reforma neocelandesa.

En primer lugar, facilitaba obtener una especialización en la prestación del servicio: las unidades más pequeñas y cercanas al usuario, al tener una acción más focalizada, contarían con mejor información de las demandas de los usuarios; y, al mismo tiempo, al ser mayor su grado de especialización, sería más sencillo monitorear la evolución de los costos, considerando que en aquellos casos de producción conjunta es más complejo discernir la información asociada con cada servicio.

En este sentido, en áreas que abarcan diferentes clases de actividades heterogéneas es más difícil alcanzar altos niveles de desempeño: desagregar las distintas actividades facilita establecer objetivos específicos y especializar el *management* en cada una de ellas –y en los procedimientos que involucran– acortando la cadena de mandos.

En segundo lugar, a los proveedores del sector público les resultaría más difícil y también más costoso capturar muchas pequeñas unidades “clientes” que una sola gran entidad.

Ultimamente, el gobierno ha dado curso a una serie de recomposiciones ministeriales :

- a) El Departamento de Trabajo e Ingresos fue creado a partir de la combinación de

funciones del Servicio de Empleo Neocelandés, la Community Employment Group y la Local Employment Coordination Unit que pertenecían al Departamento de Trabajo y del Servicio de Ingresos (parte del Departamento de la Seguridad Social)

- b) El Ministerio de Política Social que se formó con el Departamento de Bienestar Social y el Ministerio de Vivienda
- c) El Departamento de la Infancia, Juventud y Familia que se formó de la Agencia para los Niños y Jóvenes y Familia (partes del anterior Departamento de la Seguridad Social)
- d) El Ministerio de la Cultura y Herencia que proviene del antiguo ministerio de asuntos culturales asumiendo responsabilidades en políticas sobre el acervo cultural de la nación.

AUSTRIA

- **CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS A PARTIR DE UNIDADES CENTRALES DEL GOBIERNO**

En los últimos años un número creciente de actividades gubernamentales cambió de forma organizativa. Una de las razones ha sido la falta de libertad y de flexibilidad para poder encarar actividades y prestaciones de servicio por parte de las unidades administrativas centrales.

Así se registran 24 unidades administrativas centrales que se han transformado en empresas públicas que operan en distintas áreas de servicios y negocios tales como esparcimiento (zoológicos, castillos, teatros, museos), administración de inmuebles, ferrocarriles, servicios postales, servicios de computación, servicios de medio ambiente y estadísticas.

Este traslado de unidades centrales a unidades comerciales abarcó hasta un 40% de personal estatal.

Existen otros planes de extensión de esta iniciativa hacia institutos meteorológicos, universidades, bibliotecas y servicios de inspección. El principio que rige estos desplazamientos es el de que el gobierno austríaco no debe llevar a cabo actividades que pueden ser mejor desarrolladas por organizaciones independientes que operen con reglas de mercado como lo son estas unidades gubernamentales independientes.

HOLANDA

- **LA FORMACION DE AGENCIAS GUBERNAMENTALES**

En el contexto de incrementar la eficiencia y eficacia del gobierno, se han introducido criterios económicos en la gerencia pública desde los inicios de la década de los '90. Uno

de esos elementos es la formación de agencias gubernamentales para la prestación de servicios semi privatizados con poderes amplios y mejor disponibilidad de recursos. En este sentido se ha avanzado en la contabilidad de lo devengado para dar una mejor respuesta al conocimiento de los logros de la empresa. Desde 1994 -año en que comenzaron a lanzarse las agencias gubernamentales-, el número de agencias creadas llega a 25. Se pretende continuar con esta tendencia pero dentro del concepto de servicio público.

Asimismo, muchas actividades públicas son implementadas por las denominadas autoridades administrativas autónomas, las cuales son numerosas pero que subrayan los problemas de control acerca de sus actividades en el ámbito público. Se plantea la promulgación de una serie de normas que pueda controlarlas mejor respecto de la designación de sus responsables y de la forma de rendir cuentas ante los ministerios en cuyos ámbitos operan.

De poder avanzarse en tal sentido, se planifica incorporar a los servicios de seguridad social como una de estas organizaciones autónomas.

GRAN BRETAÑA

• GENESIS Y DESARROLLO DE LAS AGENCIAS

En el marco del programa Nest Step (los nuevos pasos), el gobierno definió una reforma gerencial comenzando por del Departamento del Tesoro. Los estudios encarados mostraron que los departamentos centrales sufrían de una sobre carga de trabajo a lo que se agregaba un esquema de manejo del personal demasiado complejo y diverso para ser encarado como una sola unidad e insuficientemente orientado hacia resultados. A partir de ese diagnóstico se decidió crear pequeñas unidades más flexibles basadas en resultados y con objetivo claros y específicos (unifuncionales). El resto de cada departamento en cabeza de ministros asumió la responsabilidad de formular políticas, establecer los marcos de referencia y de rol de las agencias “desgajadas” y controlar a estas nuevas unidades por los servicios a prestar comprometidos.

El procedimiento implicó varios pasos. Primero, la selección de agencias en base a cuestiones que hacían a si las funciones delegadas eran necesarias, si debían ser privatizadas o financiadas por el Estado, si se podía subcontratar a terceros y si luego de esos filtros era posible que esas funciones, según los servicios a prestar, estuvieran en cabeza de una agencia independiente con capacidad de operar efectivamente.

Las agencias no se formaron directamente de los viejos departamentos centrales sino que fueron diseñadas en base a funciones particulares y específicas con definición de sus costos y métodos de registrar sus cuentas. Aquellas agencias que pudieran operar con financiamiento propio y orientadas a servicios específicos a clientelas identificables, como por ejemplo la Oficina de Pasaportes, operarían como si fueran fondos franquiciados.

El responsable de la agencia (Chief Executive Officer – CEO) es personalmente responsable respecto de su ministerio correspondiente sobre la performance de la agencia.

Un porcentaje de su salario está atado a los resultados comprometidos. Cada agencia selecciona un CEO a partir de concursos a menos que el primer Ministro autorice la designación de un candidato interno. Alrededor de dos tercios de los CEOs provienen de los concursos y el resto del servicio civil británico. En algunos casos, los gerentes financieros y de marketing son también seleccionados por concursos abiertos. La Junta de Asesoramiento (Advisory Boards), que opera entre cada departamento central y la agencia y que integran representantes de cada parte y de otros intereses ligados a la agencia, asesora al CEO, monitorea las actividades de la agencia y define las metas de la organización.

Los roles de los ministros y de los CEOs son complementarios pero distintos. Los ministros definen los marcos de actividad, concluyen con la designación de los CEOs, negocian y delegan autoridad, aprueban los planes, presupuestos y metas y monitorean y evalúan la performance de la agencia.

El CEO, por su parte, designa a los funcionarios senior de la agencia, gerencia el día a día de las operaciones, propone planes, presupuestos y metas, utiliza los recursos e informa sobre la performance de su organización.

Con respecto a potenciales disputas entre ambos intereses, una figura denominada "Fraser" (por quien realizó en 1991 un informe sobre recomendaciones en el tema) coordina las actividades entre el poder central y la agencia y arbitra potenciales disputas.

Se utiliza un documento marco para definir la actividad trienal o quinquenal de la agencia. El Departamento del Tesoro participa en la negociación entre las partes para asegurar el cumplimiento del control financiero del gobierno. En el citado documento se definen los roles, objetivos y metas, las condiciones financieras, contables y de control, las responsabilidades del CEO en cuanto a delegaciones de autoridad y responsabilidades personales y su relación con el departamento central y con el Tesoro. Los resultados que se negocian se dan en término de producto y eficiencia. Se busca, además, el cumplimiento de indicadores que hacen a la eficiencia, costos unitarios, satisfacción del cliente.

Las agencias más grandes pueden a su vez delegar actividades hacia unidades menores, dependiendo ello del nivel y alcance de sus actividades. Por ejemplo, la Agencia de Recaudación de Impuestos ha responsabilizado a 29 sub agencias y la de seguridad social a otras 159.

Los resultados en general son positivos más allá de las lógicas consecuencias de los procesos de instalación de un nuevo modelo de gerenciamiento público.

Entre 1992 y 1993, las agencias han cumplido con sus objetivos en un 77% y entre 1993 y 1994 lo han hecho en un 80%

En 1995 existían 106 agencias ejecutivas que empleaban a dos tercios de la planta de funcionarios públicos. Otras 64 permanecían a nivel de candidatura implicando 100.000 puestos más.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

• CREACION DE LAS PERFORMANCE BASED ORGANIZATIONS (PBO)

El gobierno ha creado un tipo especial de organizaciones públicas denominadas PBO (performance-based organizations) que operan en base a logros y resultados predefinidos. Son unidades más simples con objetivos claros, metas cuantificables, con acogimiento de normas de satisfacción de clientela y objetivos que apuntan a mejorar su performance. Una vez autorizadas por el gobierno, adoptan mecanismos gerenciales flexibles y designan a un CEO, quien firmará con su respectivo departamento central un acuerdo anual de actividades y metas. Su sueldo se fija en parte en función de los resultados alcanzados. Tiene el mismo perfil en general que el de las agencias británicas.

Con esta metodología se diferencian los aspectos de formulación y de prestación de servicios del gobierno. La agencia PBO se orienta en este último sentido.

No cualquier unidad de gobierno puede transformarse en una PBO. Aquellas actividades, servicios u operaciones que no tienen la posibilidad intrínseca de definir sus objetivos y medirlo claramente no son objeto de selección como PBO. Por ejemplo, las oficinas de planeamiento, de relaciones exteriores o institutos de investigación básica no son candidatos apropiados.

Para ser elegible como PBO la unidad gubernamental candidata debe tener una misión clara, con servicios mensurables y una posibilidad de medir sus logros. Debe preferentemente estar orientada hacia clientes externos al sector público y contar con una capacidad de rendir cuentas en base a las políticas a llevar a cabo. Debe además contar con un fuerte apoyo político a su decisión de ser PBO y demostrar fuentes previsibles de financiamiento.

En 1998 existía una lista de candidatos a convertirse en PBO a consideración del gobierno. Dichos candidatos eran:

- National Technical Information Service
- Patent and Trademark Office
- Seafood Inspection
- Defense Commissary Services
- Mortgage Insurance Services
- Retirement Benefit Management Services
- St. Lawrence Seaway Corporation
- U.S. Mint

La definición de convertirse en PBO se hace en base a una ley específica para cada caso sobre un proyecto de norma o decreto que define todos los elementos constitutivos de la nueva organización según la legislación dada en 1997 para la PBO Bill.

Esta ley consta de 6 títulos a saber:

- Título 1: se refiere al alcance y conducción de la nueva organización. Selección,

designación y término del mandato del CEO (3 a 5 años), su potencial reelección y condiciones para su remoción. Acuerdo de performance en base anual y con mediciones de resultados / logros. Pagos e incentivos al CEO (hasta 50% en bonos) teniendo como monto máximo a los U\$S 200.000,00 que es el salario del Presidente de EE.UU. Informe anual, evaluaciones y análisis por parte de departamentos centrales.

- Título 2: se refiere al personal y su sistema de selección. Sin cupos máximos de designaciones. No se deben vulnerar ciertas prescripciones de base establecidas para el servicio civil federal. Relaciones laborales flexibles según leyes nacionales aplicables al sector privado. Castigos e incentivos al personal. Pagos flexibles, evaluación de misiones y funciones del personal, reclutamiento y despido.
- Título 3: Compras y adquisiciones. Procesos selectivos de oferentes, margen de negociaciones, simplificaciones procedimentales, flexibilidad de períodos de entrega y plazos de tolerancia, contratos modulares, contratos específicos de provisión con pequeñas y medianas empresas.
- Título 4: se remite a requerimientos especiales para cada caso de PBO en particular
- Título 5: se remite a posibles reformas o mejoras de la ley en caso de ser necesario
- Título 6: se remite a la evaluación y potencial supresión de la PBO (sunset regulation)

CONFEDERACION HELVETICA

• EL GOBIERNO “HOLDING”

La necesidad de obtener mayor eficiencia y flexibilidad conlleva a modificaciones en la estructura del gobierno en línea con los nuevos principios de la “gerencia pública moderna”. De ello surge un criterio organizacional que implica:

- Una redefinición de los roles institucionales a nivel de formulación de políticas y de administración
- Se aspira a un Estado descentralizado con un modelo “objetivo” del tipo holding el cual está compuesto de cuatro círculos concéntricos:
 - el primer círculo de los ministerios o administración central compuesto de secretarías generales, oficinas interdepartamentales u oficinas de subsidios
 - el segundo círculo comprende a unidades desconcentradas con mayores flexibilidades operativas y capacidades de auto decisión
 - el tercer círculo lo ocupan empresas públicas que operan en el mercado y cuenta con sus propios presupuestos y control de cuentas. En la medida que sean monopólicas están controladas por una ley específica. De todas formas proveen servicios de base competitiva como puede ser el caso del Correo y de la Oficina de Propiedad Intelectual
 - El cuarto círculo está representado por empresas mixtas que operan bajo la ley de empresas privadas en conjunto con empresas no públicas. Es el caso de las telecomunicaciones y de los ferrocarriles

IRLANDA

- **DESCENTRALIZACION Y CREACION DE AGENCIAS**

Continúa un proceso de descentralización de partes del gobierno central hacia unidades provinciales.

Asimismo, se continúa con la formación de agencias y privatizaciones.

El programa de reformas sugiere la delegación de ciertas tareas ejecutivas a agencias o cuerpos específicos con capacidad de prestación de servicios y rendición de cuentas.

Se han implementado alianzas estratégicas con el sector privado en áreas tales como telecomunicaciones y bancos.

En 1997, una comisión ad-hoc recomendó devolver funciones centrales de gobierno hacia gobiernos locales en cuanto a servicios integrales (servicios sociales, servicios de desarrollo y medio ambiente, servicios de infraestructura y de transporte).

NORUEGA

- **INSTITUCIONALIZACION DE NUEVAS REGLAS COMPETITIVAS PARA EL SECTOR PUBLICO**

La desregulación implementada desde hace algunos años ha llevado también al desarrollo de procesos de corporatización de servicios en empresas públicas o agencias específicas. Además la institucionalización de nuevas autoridades regulatorias y de algunos casos de privatización.

Se ha avanzado en la desmonopolización y desregulación de varios sectores desde 1990. Ejemplo de ello son las telecomunicaciones, servicios postales, provisión de cereales, aviación civil, comercialización mayorista de productos de farmacia, de vino y de bebidas espirituosas.

Incluso se han abarcado desregulaciones en áreas más protegidas como en provisión de servicios eléctricos y en transporte ferroviario. En todos estos casos, los procesos de apertura fueron acompañados con la creación de agencias regulatorias.

Una privatización parcial ha sido encarada para empresas públicas tales como Statkorn (cereales) y Medisinaldepot (drogas farmacéuticas). Idénticas prescripciones se estudian para la empresa pública Telenor (telefonía).

Quedan por el momento dentro del espacio gubernamental la empresa de combustibles Statoil.

De todas formas, se aprecia una tendencia firme hacia la imposición de reglas de competencia al sector público en base a necesidades de adecuarse a un mundo más globalizado y tecnificado, cuanto a mayores requerimientos de eficiencia.

ANEXO II

CUADRO RESUMEN DE DOS MODELOS DE AGENCIA

ELEMENTOS DE ANALISIS	<i>Agencias del tipo Organismos descentralizados</i>	<i>Agencias Modernas del tipo anglosajón</i>
Creación	Por ley o decreto	Por ley, decreto o Resolución ministerial
Presupuesto	Según aprobación del P.E.N. o Congreso	Según acuerdo con el "principal" (Departamento o Ministerio)
Uso del presupuesto	Según autorizaciones o cuotas de la oficina de presupuesto	Según decisión de la agencia
Apice Estratégico	Administrador, Presidente o cuerpo directivo (débil delegación a la línea)	Presidente o cuerpo directivo (fuerte delegación al Gerente General – CEO y resto de gerencias)
Objeto	Formulación de políticas y/o prestación de servicios	Prestación de servicios
Capacidades / Asignación o apropiación de recursos	Acordados por instrumento legal de creación (inmuebles, personal, recursos informáticos) y otros instrumentos (recursos informáticos, compras)	Definidos por acuerdos – programa y planes estratégicos consensuados Autonomía en la asignación de recursos.
Control formal	Ex ante y ex post por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Sindicaturas delegadas	Ex post por parte del Ministerio o Departamento que opera como "principal" o por medio de auditorías externas privadas
Contratación de personal	Generalmente dentro de los regímenes de empleo público	Libre y generalmente dentro de los regímenes de empleo privado. Flexibilización del empleo
Salarios y honorarios	Según sistemas nacionales públicos o escalafones ad – hoc. Importante reconocimiento de la antigüedad en el salario	Según reglas de mercado y adicionales por mayor productividad.
Control de gestión	Sobre resultados financieros definidos en el presupuesto	Sobre cumplimiento de metas previamente acordadas
Influencia ministerial	Significativa y permanente	Poco significativa
Virtudes más reconocidas	Especialización operativa	Eficiencia y ductilidad

Defectos más reconocidos	Ineficiencia y alta burocratización	Elusión de controles
Criterios organizacionales	Formal burocrático Jerárquico Piramidal Orientación a normas formales	Jerárquico Procedimientos flexibles Orientación a resultados
Prestación de Servicios	Según planes operativos y con poco feed – back con la ciudadanía	Con identificación de clientela y pautas de calidad en el servicio. Creciente uso de las cartas compromiso con el ciudadano.
Fuente de financiamiento	Preponderantemente del presupuesto público y escaso uso de fuentes extra - presupuestarias	Preponderantemente de las tarifas y venta de servicios hacia fuera y dentro del sector público
Tipo de servicios que presta	regulatorios, ciencia y técnica, salud, educación, control interno y externo, fiscalización, asesoramiento, justicia administrativa	regulatorios, ciencia y técnica, salud, educación, control interno y externo, fiscalización, asesoramiento, justicia administrativa
Jurisdicción con mayor aplicación	Sector público nacional	Nivel Nacional, Estadual / Provincial y Municipal
Existencia de ley específica para la creación de este tipo de organización	No	Sí (USA, Canadá, Australia, Nueva Zelandia) No (Reino Unido)
Control social	escaso	significativo
Origen	En la consolidación del Estado de Bienestar (desconcentración)	En las reformas del Estado y de su modernización (autonomización)

NOTAS AL CUADRO:

I - Países con mayor preponderancia de agencias modernas

(1) con mayor tradición

Australia, Nueva Zelandia, Reino Unido, Canadá, USA, Suecia

(2) experiencias incipientes

Armenia, Rep. Checa, Estonia, Finlandia, Islandia, Costa de Marfil, Kenia, Líbano, México, Moldavia, Holanda, Polonia, Senegal, Tailandia, Turquía, Zambia

II - Ejemplos de denominación de algunas agencias modernas

- Performance Based Organization (USA)
- Special Operative Agency (CANADA)
- Ambetsverk (SUECIA)
- Next Step Agencies (UK)
- Crown entities (N.ZELANDIA)