

ESTUDIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL Informe Final

Oscar Oszlak

(Coordinador, Responsable Versión Final)

Guillermo Malvicino

(Consultor)

Hernán Ouviaña

(Asistente de Investigación)

1. Introducción

En 1979, un equipo técnico constituido por profesionales del INAP y la Subsecretaría de la Función Pública, produjo un estudio sobre los denominados “organismos fuera de nivel”, integrados en su casi totalidad por organismos descentralizados (en lo sucesivo, OD) de la Administración Pública Nacional.¹ El informe producido por dicho equipo incluyó unas 32 entidades de diversa naturaleza y el estudio tuvo por objeto efectuar propuestas sobre el posible destino de las mismas. En la casi totalidad de los casos, se propuso su eliminación, decisión que con el tiempo fue alcanzando a algunos de estos entes.

A partir de 1984, los gobiernos democráticos intentaron, con suerte diversa, replantear la situación de los OD, sobre la base de consideraciones semejantes: vigencia de sus objetivos y conveniencia (o no) de mantener su carácter descentralizado. El propósito continuó siendo el mismo: “racionalizar la administración descentralizada dependiente de la Administración Central, a través de la supresión, fusión, transferencia, privatización o centralización de organismos descentralizados”. Esta fórmula se repitió en varios momentos en que la reforma del estado fue objeto de una estrategia explícita, y continúa siendo una asignatura pendiente que el actual Gobierno Nacional se propone aprobar definitivamente.

Al revisar los informes técnicos generados durante el período transcurrido, se observa que algunos de los OD que entonces se consideraron eliminables continúan vigentes más de veinte años después. En el interín, se fueron sumando nuevas entidades de este tipo, reiterando un ritual de **creación>transformación>eliminación>creación** que parece no tener fin.

¹ Véase INAP, *Organismos descentralizados: estudio preliminar y propuestas*, Dirección General de Investigaciones, Subsecretaría de la Función Pública, Dirección General de Políticas Administrativas, 1979.

En la actualidad, y luego de una década de persistente reducción del aparato institucional del estado nacional, sobreviven en el sector público nacional más de 70 organismos descentralizados, sin contar empresas públicas (casi todas privatizadas o eliminadas), universidades nacionales ni bancos oficiales. El Gobierno Nacional ha decidido realizar un estudio de estos organismos con un propósito similar al del pasado: analizar la vigencia de los objetivos, prioridades y programas de acción que llevan a cabo los OD, a fin de determinar la conveniencia de su continuidad en su condición actual o plantear otros posibles destinos. Para ello, dispuso la realización de un *Estudio de los Organismos Descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional*, designando para ello a un equipo de trabajo compuesto por dos profesionales contratados por la UNPRE.

Un primer informe de avance presentó resultados preliminares del Estudio. En el presente Informe Final se desarrollan los resultados logrados y se presentan las conclusiones y opciones de política que se desprenden del análisis. También se incluye, en un Anexo, un estudio más detallado sobre los Entes Reguladores de servicios públicos privatizados, un tipo particular de OD que la Secretaría de Modernización del Estado ha considerado conveniente estudiar con mayor profundidad, dada su relevancia actual frente al nuevo papel del Estado.

Los contenidos del estudio sobre OD intentan responder al requerimiento de que el Gobierno Nacional cuente con pautas de política sobre el tratamiento que correspondería dar a las diferentes instituciones que conforman este importante segmento del aparato estatal.

El documento se ajusta a la siguiente secuencia expositiva.

1. En primer lugar, se describe el esquema conceptual, la metodología de trabajo y las técnicas de investigación utilizadas para la obtención y tratamiento de los datos.
2. Seguidamente, se efectúa una caracterización jurídica de los OD, a efectos de precisar los aspectos salientes de su singularidad institucional frente a otros tipos de organismos estatales.
3. A continuación, se ofrece una breve reseña histórica de su evolución y un estado de situación actual de estos organismos, partiendo de indicadores cuantitativos y cualitativos elaborados al efecto.
4. Se presentan luego una serie de conclusiones y recomendaciones acerca de los posibles cursos de acción que podrían adoptarse con relación a los OD, desde su mantenimiento y fortalecimiento hasta su eliminación lisa y llana, pasando por diversas opciones intermedias.
5. Finalmente, como se ha señalado, se incorpora un anexo que describe la situación actual de los entes reguladores de servicios públicos, y formula propuestas tendientes a elevar su capacidad de gestión regulatoria, principal recomendación del presente estudio para esta clase de entidades.

2. Esquema conceptual, metodología y técnicas de investigación

2.1 Marco analítico

El propósito del estudio es elaborar un diagnóstico y arribar a conclusiones y recomendaciones sobre cursos de acción opcionales respecto al tratamiento futuro que cabe dar a los OD. Por lo tanto, el abordaje metodológico debe apuntar, en primer lugar, a la obtención de la información necesaria para caracterizar la situación actual de los OD, la vigencia de sus objetivos, la adecuación de sus modalidades de organización y gestión y el cumplimiento de sus programas y metas. Pero, en segundo lugar, esta información se vuelve relevante en la medida en que pueda ser cotejada con definiciones políticas y criterios técnicos acerca del destino que cabe dar a los OD, según sean los resultados del diagnóstico. Esta segunda tarea exige la previa elaboración de un esquema conceptual, en el que adquiera sentido el propio proceso de investigación.

Por lo tanto, el marco analítico de este estudio ha sido construido sobre la base de las siguientes premisas:

1. El funcionamiento de una institución estatal como OD refleja simplemente una modalidad de organización y gestión, que formalmente otorga a este tipo de entidades una serie de prerrogativas en el plano decisorio.
2. En la práctica, buena parte de estas prerrogativas han sido limitadas por la necesidad de supeditar el financiamiento de los OD y su autonomía decisoria a pautas generales de la Administración Central respecto del nivel y destino del gasto público.
3. De todos modos, la virtual equiparación de muchos OD a órganos de la administración central, en términos de sus grados de autonomía, no justifica *per se* la eliminación de su status jurídico y la consecuente incorporación a la estructura de esa administración centralizada.
4. Los objetivos y resultados de los OD, al igual que los de cualquier otra institución estatal, deben ser objeto de evaluación y control de gestión permanentes. No debería prejuzgarse sobre su nivel de desempeño ni sobre la deseabilidad actual de los servicios que brindan a la comunidad.
5. Por lo tanto, el mantenimiento de OD dentro de la estructura del estado en un contexto de crisis fiscal y ajuste del aparato estatal, depende de la evaluación que se efectúe sobre:
 - a) la naturaleza y **valoración de su producción**;
 - b) la productividad observada en su **desempeño**; y
 - c) la prioridad y pertinencia de sus productos, en atención al **nuevo papel del estado nacional** en las respectivas materias.
6. La consideración de los dos primeros criterios da lugar a las siguientes opciones de política:

Valoración de su producción

		Alta	Baja
Nivel de su Desempeño	Alto	1 <i>Mantener</i>	2 <i>Transferir/Eliminar</i>
	Bajo	3 <i>Fortalecer</i>	4 <i>Eliminar</i>

7. La lectura del cuadro indica lo siguiente:

- Si la valoración de la producción es alta y también lo es el desempeño, *prima facie* debería mantenerse la existencia del OD sin cambios (aunque esta conclusión puede verse modificada por otras consideraciones, como se verá más abajo).
 - Si la valoración del tipo de producción es alta pero el desempeño bajo, parece conveniente fortalecer el organismo para elevar su productividad.
 - Si la valoración de la producción es baja pero el desempeño alto (en otras palabras, se hace eficiente y/o eficazmente lo innecesario), podría haber la solución de transferencia a otra instancia gubernamental o privada, si se considera que tal producción resulta valiosa para alguna de éstas. De lo contrario, podría corresponder su eliminación.
 - En el caso de que la valoración de la producción y el desempeño fueran bajos, la opción de eliminación parece inevitable.
8. Restaría aún analizar los casos que cayeran dentro de las opciones 1 y 3, a la luz del tercer criterio sugerido, o sea, en qué medida los objetivos y resultados de la acción de los OD que en principio deberían mantenerse y fortalecerse, resultan congruentes con la redefinición del papel del estado nacional. Dicho de otro modo, aún cuando existiera consenso en que la labor de un OD es altamente valiosa y eficaz, sus productos podrían no haber dentro del papel que el estado nacional hubiera redefinido respecto de su grado y tipo de intervenciones sociales legítimas. Las opciones, una vez más, son diversas: transferencia al nivel subnacional, privatización, modificación de su objeto, eliminación, etcétera.
9. Hasta aquí, lo que se habría decidido es la conveniencia de mantener, fortalecer mediante algún proceso de reforma institucional, transferir o eliminar, teniendo en cuenta la naturaleza de la producción externa de los OD y su nivel de desempeño. Sin embargo, desde el punto de vista operativo, también sería necesario decidir si la continuidad de los OD que en principio calificarían para ser mantenidos/fortalecidos, debería sufrir modificaciones desde el punto de vista de su status jurídico. Esta evaluación debería incluir el análisis de las eventuales consecuencias negativas que podría producir la pérdida de su personería jurídica actual.
10. Este nuevo criterio abre una serie de opciones. Los OD podrían ser objeto de fusión, de incorporación a la administración central como parte de la estructura vertical o desconcentrada, de limitación de competencias por superposición de funciones con

otros entes, de conversión en entidades jurídicas con un status diferente, etc. En estos casos, las consideraciones técnico-políticas dejan de estar fundadas únicamente en la valoración de la producción de estos organismos o en su nivel de desempeño, pasando a tomar en cuenta criterios de reducción del gasto (v.g. de directorios), de eliminación de redundancia institucional, u otros.

2.2 Metodología y técnicas

Dentro del marco de análisis precedente, la metodología de trabajo incluyó los siguientes aspectos:

- (a) Se obtuvieron datos sobre los organismos descentralizados a partir de diversas fuentes. Algunas de ellas permitieron construir cuadros homogéneos para todos (o la gran mayoría) de los OD, principalmente relativos a:
- Tipo de norma de creación
 - Fuentes de obtención de sus recursos
 - Créditos presupuestarios asignados
 - Distribución de sus recursos según programas presupuestarios
 - Clasificación económica de sus gastos
 - Dotación de personal
 - Masa salarial pagada mensualmente
 - Salario promedio del personal
 - Número de miembros de los directorios de OD y costo salarial
 - Distribución del personal según unidades organizativas
 - Distribución del personal según régimen de contratación
 - Distribución del personal según escalafón
 - Distribución del personal según máximo nivel educativo alcanzado
 - Distribución del personal y la masa salarial por programa presupuestario
- (b) En ciertos casos se consiguieron datos sobre metas físicas de producción propuestas en los respectivos programas presupuestarios, sobre la base de los cuales pudieron estimarse algunos indicadores de desempeño.
- (c) Otras informaciones fueron obtenidas a través de entrevistas mantenidas con especialistas en la materia y funcionarios (actuales y pasados) responsables de OD, así como con responsables de instituciones políticas (Secretarías, Subsecretarías) que actúan como órganos de tutela de OD.
- (d) La recopilación y análisis de literatura especializada, informes, memorias, diagnósticos y proyectos legislativos, completó la base informativa del presente estudio.

3. Caracterización jurídica de los OD²

De acuerdo con Gordillo (1998), “la *descentralización* aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente. A partir de la Constitución de 1994 se enfatizan las autoridades administrativas

² El desarrollo de esta sección se basa en el *Tratado de Derecho Administrativo* del Dr. Agustín Gordillo, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

independientes, algunas descentralizadas y otras desconcentradas..”. Este último aspecto introduce un condicionamiento importante en este tema, en tanto la voluntad del constitucionalista ha sido promover este tipo de figura jurídica.

Los organismos descentralizados pueden adoptar diferentes formas (entes autárquicos, empresas del estado, etc.), pero tienen algunas características comunes:

- **Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos** (v.g. impuesto o tasa, simple recepción de fondos presupuestarios regulares, fondo dotal inicial o ingresos derivados de su actividad).
- Su patrimonio es estatal, es decir, estos entes son “propiedad” del estado. Por lo tanto, el estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como si fueran propios.
- Tienen capacidad para administrarse a si mismos, a partir de la competencia específica que se les ha asignado para resolver todos los problemas que plantee la actuación del ente. Sólo deben recurrir a la Administración Central en los casos expresamente previstos en sus estatutos.
- **Son creados por el estado**, pero se discute si deben serlo por una ley formal o un decreto del P.E. Hasta la reforma de la Ley de Contabilidad, debían ser creados por ley (excepto las empresas estatales, que pueden ser creadas por decreto). No obstante, parece existir consenso en que se lo haga por ley.
- **Están sometidos al control estatal**, lo cual descarta una total independencia del ente. Su actividad debe coordinarse con el resto de la actividad estatal, aunque ello no supone un control rígido que frustre en la práctica la finalidad perseguida al crearlo. Los controles a los que normalmente están sometidos son:
 - Control del presupuesto (autorización legislativa) y de la inversión (a través de la AGN, SGN, etc.).
 - Designación del presidente y parte del Directorio (privados, provinciales, del PE).
 - Control de los actos frente a terceros afectados, que pueden incluso conducir a la revocación o la intervención del ente.
- **Persiguen un fin público**, aunque existe ambivalencia respecto a si esta característica es aplicable a estos entes, ya que podrían perseguir también una finalidad comercial o industrial.

En la práctica, muchas de estas características se han visto desvirtuadas por normas de alcance general para el Poder Ejecutivo, que han convertido a los OD en entes híbridos, limitados en su autarquía y en sus capacidades de gestión autónoma.

4. Reseña histórica

Son muy diversas las circunstancias históricas en que surgieron los OD que hoy pueblan el aparato estatal. Posiblemente, los antecedentes más lejanos se remontan a la creación de las Universidades Nacionales y los Bancos Oficiales. En estos casos, se esperaba que bajo esta modalidad de funcionamiento se incorporaría racionalidad en la gestión y eficiencia en los resultados. Las Universidades fueron facultadas para dictar sus propios

estatutos, sobre la base del principio de la autonomía y la libertad académica. Para decidir el carácter descentralizado de los Bancos Oficiales, se tuvo en cuenta el régimen peculiar de la actividad bancaria.

Con independencia de los avatares políticos y económicos del país, el proceso de creación, transformación y eliminación de OD en el sector público argentino ha sido continuo. Durante todo el siglo 20, el estado nacional sufrió una permanente expansión en la naturaleza y alcances de su intervención social, encarnando, según los casos, el papel de empresario, empleador, benefactor y promotor del desarrollo económico.

Por lo general, este proceso expansivo se produjo por oleadas y respondió a coyunturas críticas y/o a mimesis institucionales (por ejemplo, adoptando modelos organizacionales que, en otros contextos, parecían haber resuelto adecuadamente los problemas de gestión en los respectivos sectores). Así por ejemplo, durante la década del 30 se crearon el Banco Central y las Juntas Reguladoras, en el marco de las políticas keynesianas que siguieron a la Gran Depresión de 1929. La década del 40 acentuó, en casi todo el mundo, las tendencias nacionalistas que llevaron a la estatización de muchas empresas de servicios públicos. Luego de la segunda posguerra, el desarrollo de la ciencia y la técnica condujo a la creación de numerosos organismos especializados en las variadas áreas científico-tecnológicas. Las actividades culturales y los servicios sociales también vieron expandidas fuertemente su presencia en el conjunto de la agenda estatal. Los procesos de privatización, a su vez, generaron un importante número de entes reguladores de los servicios transferidos a la actividad privada. Y así sucesivamente.

Mientras tanto, siguiendo una ley casi inexorable, derivada de la clásica oposición entre los procesos de diferenciación e integración organizacional, el aparato del estado se fue expandiendo y especializando, lo cual creó la necesidad de someter el conjunto de la actividad estatal a mecanismos de planificación, coordinación y control.

Esta capacidad integradora encontró, muy rápidamente, límites objetivos. La creciente burocratización de la Administración Central, que siguió al proceso expansivo, creó la necesidad de buscar soluciones organizacionales y gerenciales que pusieran a muchos de los nuevos servicios a resguardo de esas trabas, demoras y rutinas innecesarias. La posibilidad de crear organismos descentralizados, dotados de autonomía decisoria y autarquía financiera asegurada por la obtención de recursos propios y con asignación específica, pasó a ser visto como el mecanismo más idóneo para lograr esa solución.

Para que este esquema resultara exitoso, debía garantizarse que la cesión de autonomía por la gestión de los recursos, estructuras y políticas, tuviera como contrapartida el control de la gestión y la responsabilización por los resultados. Particularmente, en aquellos casos en que, por el tipo de actividad desarrollada, los OD se desenvolvían en un contexto monopolístico o no competitivo. En ausencia de evaluación, sólo cabía emplear los controles de procesos que tendían a la burocratización inútil y a la pérdida de las ventajas comparativas del modelo OD, o abandonarlos a su suerte, con lo cual se potenciaban las perspectivas de ineficiencia y la falta de rendición de cuentas.

Muchas dependencias estatales fueron descentralizadas luego de funcionar durante años como órganos de la administración centralizada. Como ilustración, pueden mencionarse los siguientes casos:³

- La Dirección General de Obras Sanitarias fue en su origen municipal y centralizada: la Comisión de Obras de Salubridad, luego dependiente como Dirección General del ex – Ministerio de Obras Públicas, más tarde entidad autárquica y finalmente, empresa privatizada. La autarquía dispuesta en su momento fue justificada por el hecho de que este ente nacional celebraba convenios con provincias y municipios para la construcción de obras sanitarias locales, las que administraba hasta la amortización de lo invertido, en cuya oportunidad restituía el servicio a la provincia o municipalidad según los casos. La peculiaridad de este régimen determinó la necesidad de separarlo de la administración central.
- La Dirección General de Puentes y Caminos (también perteneciente al ex – Ministerio de Obras Públicas) se transformó en ente autárquico bajo la forma de Dirección Nacional de Vialidad al dictarse la Ley Nacional de Vialidad y crearse el sistema de la red troncal, la coparticipación federal y el fondo de caminos. La descentralización, en este caso, obedeció a motivos funcionales, dada la necesidad de facilitar las acciones de expropiación, las licitaciones de caminos y las relaciones con las provincias.
- Originariamente, Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue una Dirección dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Luego se transformó en Administración General y finalmente en empresa del estado (hoy privatizada). En sus comienzos como oficina centralizada realizaba perforaciones en busca de agua potable; la reorientación de su actividad, la complejidad de la industria extractiva y transformadora con sus exigencias de alta especialización, y los grados de libertad necesarios para una operatoria ágil, determinaron su transformación en empresa estatal.
- La Administración Nacional de Puertos (hoy inexistente por la privatización de sus servicios) se constituyó como OD al desprenderse de la extinguida Dirección General de Navegación y Puertos. También en este caso se consideró que la explotación portuaria y la promoción del comercio marítimo debían contar con una figura jurídica que le diese autarquía financiera y autonomía operativa, status que nunca le valió una actuación módicamente ágil y eficiente.
- La Dirección General de Agua y Energía Eléctrica nació por transferencia de la ex – Dirección General de Irrigación del Ministerio de Obras Públicas y de la Dirección General de Energía, ambos organismos centralizados. Su descentralización como entidad autárquica y empresa del estado se justificó en similares razones vinculadas con el carácter de sus actividades, aún cuando ello significó el abandono, por muchos años, de las tareas de riego y avenamiento.

De no haberse adoptado las políticas de privatización, que significaron la desaparición de los OD considerados en estos ejemplos, probablemente habrían subsistido hasta la fecha con este mismo carácter. En otros casos, en cambio, las consideraciones funcionales (v.g. complejidad tecnológica) o de eficiencia, no resultan tan claras para justificar su status

³ Las referencias que siguen han sido tomadas de un trabajo de la Comisión Decreto No. 1063/81 creada para analizar la situación de los organismos descentralizados.

jurídico. El caso más característico es la AFIP y su metamorfosis institucional durante casi siete décadas.

La primitiva Dirección General de Réditos, que actuaba como entidad desconcentrada, se convirtió en OD con su transformación en Dirección General Impositiva. Cabe señalar que tal carácter era un tanto *sui generis* ya que no podía tener patrimonio ni recursos propios por tratarse del organismo recaudador de impuestos que, constitucionalmente, están destinados a subvenir a los gastos del estado. Es obvio que su descentralización obedeció a la necesidad de excluir a su personal del escalafón general de la administración pública, ya que, apenas creada, se sancionó un escalafón propio con incentivos por rendimiento que, por muchos años, fue objeto de polémica. Lo mismo ocurrió con la Dirección Nacional de Aduanas, organismo igualmente recaudador, cuya trayectoria tuvo similares características. La fusión de ambas instituciones en la AFIP mantuvo los privilegios de que goza el personal que la compone. Es obvio que si se trataba de generar un sistema especial de incentivos, no era necesario recurrir al tipo de arreglo institucional al que conduce la descentralización.

Otros organismos, como las juntas reguladoras o los institutos de investigación, fueron descentralizados desde su creación, aún cuando en algunos casos absorbieron personal y dependencias de algunos organismos centralizados, cuyas funciones se superponían con las de los nuevos entes. En estos casos, la descentralización parece haber respondido a la intervención y aportes de la actividad privada, que tenía (y en algunos casos siguen teniendo) representantes en los órganos de dirección, sin perjuicio de otras consideraciones basadas en la agilidad que requieren los trámites relacionados con la labor de investigación y la vigencia de pautas que aseguren la independencia de los investigadores y el mantenimiento de una capacidad relativamente autónoma para la selección de temas e investigadores.

En resumen, las razones por las cuales estas entidades nacieron como OD, o adoptaron luego este carácter, obedecen a muy diferentes circunstancias. En general, se advirtió la ventaja de sustraer su actividad de la compleja maraña burocrática en la que se ve involucrada la mayor parte de los órganos de la administración central. Gozan, en consecuencia, de capacidad jurídica para designar, adquirir o definir su programa de actividades. También se ha señalado en su apoyo que, dada su posibilidad de contar con directorios como órganos de conducción, pueden verse representados en su seno diferentes intereses sectoriales, regionales o funcionales. Se ha planteado, inclusive, que estos organismos pueden actuar mediante un contacto mucho más directo con sus usuarios o beneficiarios.

En los hechos, la preferencia por este tipo de figura jurídica se debe a la autonomía decisoria que proporciona a la conducción y a los recursos con asignación específica que asegura a estos entes, lo cual reduce enormemente su incertidumbre pero, a la vez, puede atrofiar su creatividad institucional.

La fórmula *automaticidad de ingresos + discrecionalidad en su aplicación*, resultó, históricamente, demasiado atractiva como para optar por otro arreglo institucional. Poco a poco, sin embargo, el gobierno nacional debió apelar a medidas drásticas que interrumpieron la automaticidad de la asignación específica de recursos o la limitaron severamente, introduciendo además otras normas que fueron reduciendo la capacidad casi irrestricta de asignación de los recursos de que gozaban estos entes. En tal sentido, una gran mayoría de OD son hoy, en la práctica, híbridos institucionales.

5. Estado de situación actual de los OD

La drástica reducción del aparato estatal, que tuvo lugar durante la década pasada, no afectó significativamente la importancia cuantitativa que tenían previamente los OD. No se toma en cuenta, para emitir este juicio, el gran número de empresas públicas cerradas o transferidas al sector privado por aplicación de las políticas de privatización. En cambio, corresponde mencionar como excepción la eliminación de algunos OD (como las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos), con motivo de la aplicación de las políticas de desregulación adoptadas por el Gobierno Nacional.

Para caracterizar la situación actual de los OD, se presentarán una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos.

5.1 Indicadores cuantitativos

- Los organismos descentralizados (OD) del Poder Ejecutivo Nacional suman hoy alrededor de **70 instituciones** en total. Se excluyen de este número a los bancos oficiales y a las empresas públicas residuales (ver detalle en Cuadro No. 1).
- Se encuentran distribuidos en 11 jurisdicciones (incluyendo Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios del Interior; Economía; Infraestructura; Desarrollo Social y Medio Ambiente; Educación; Defensa; Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos; Salud y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (ver Cuadro No. 1).
- Se concentran especialmente en la Presidencia de la Nación, con 15 OD, en el Ministerio de Economía, con 18 OD, y en el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, con 9 OD. Entre las tres jurisdicciones reúnen el 65% del total de OD⁴
- La información estadística sobre OD, que surge del Presupuesto Nacional y se refleja en los datos detallados seguidamente, corresponden a solamente 53 instituciones, más otras 3 en caso de considerarse los organismos de seguridad social.
- Excluyendo a estas últimas, tienen asignado un presupuesto superior a los 2.700 millones de pesos, lo cual representa alrededor del 5,3% del presupuesto nacional, sin contar los servicios de la deuda y las obligaciones a cargo del Tesoro (Cuadro No. 2). Estas cifras contrastan visiblemente con el presupuesto del año anterior, que asignó más de 3.000 millones de pesos a estos organismos.
- La asignación a los OD de los recursos presupuestarios provenientes del Tesoro Nacional, para el ejercicio fiscal 2001, representan el 32,7% del total de sus recursos. Casi el 50% de dichos recursos se originan en fuentes propias. El resto proviene de transferencias y créditos externos, así como de otras fuentes menores (Cuadros No. 3 y 12).
- En el Cuadro No. 4 se han agrupado los OD de acuerdo con el tipo de función, cargos de estructura y gastos presupuestados. Del mismo surge que los gastos en personal constituyen el 5,8% del total, los bienes de consumo y servicios no personales

⁴ La distribución jurisdiccional no toma en cuenta cambios recientes en el organigrama del P.E.N., por no haberse aprobado a la fecha las correspondientes estructuras organizativas.

representan el 2,4% de igual total, mientras que los bienes de uso afectan otro 1,5%. El rubro realmente significativo es el de transferencias, que insume casi el 80% del presupuesto (especialmente por incidencia de la seguridad social).⁵

- En total, los OD emplean más de 53.000 personas, excluyendo a las Universidades Nacionales (Cuadro No. 5).⁶ Representa, de tal manera, alrededor del 19% del personal total de la Administración Pública Nacional. Esta cifra es el resultado final de un proceso de permanente reducción de su dotación. En 1958, los OD empleaban unos 220.000 agentes; en 1989, su número se había reducido a unos 113.000; y una década más tarde la cifra había bajado, una vez más, a la mitad (ver Cuadro No. 6 y Gráfico No. 1).
- Dentro del total de personal de los OD, 51.359 ocupan cargos permanentes y los restantes 2.369 agentes, puestos de carácter temporario (ver Cuadro No. 5), lo cual implica que más del 95% del personal goza de un alto grado de inamovilidad en su cargo. No obstante, al comparar estas cifras con las correspondientes al ejercicio 2000, se advierte que, al mismo tiempo, se redujo el total de cargos pero se incrementó el número de los temporarios, lo cual es indicativo de una relativa flexibilización del empleo en este sector.
- La masa salarial para un total de 55 OD asciende a 81,1 millones mensuales, lo cual, para una dotación de 50.840 agentes, arroja un salario promedio de \$ 1.564 por mes.⁷ Este promedio es superior al del personal de la Administración Central en casi un 25%. Sin embargo, existen fuertes fluctuaciones en el salario promedio de los OD según el organismo considerado. Según el Cuadro No. 13, los más elevados corresponden a los entes reguladores (donde, por ejemplo, en el ENRE alcanza a \$ 4.025 mensuales), mientras que los más reducidos se observan en organismos dedicados a actividades culturales (como el Teatro Nacional Cervantes y la Biblioteca Nacional, con alrededor de \$ 800 mensuales).
- De acuerdo con la clasificación funcional de los OD, que se ha elaborado en forma preliminar (ver indicadores cualitativos más abajo) puede observarse la manera en que se distribuye el personal según áreas funcionales. Las dotaciones superiores a los 5.000 empleados se concentran en cinco áreas: recaudación tributaria (17.901); promoción de la actividad científico-técnica (6.051); servicios de asistencia y promoción social (5.705); investigación y desarrollo (5.274); y control y regulación de obras y servicios públicos (5.106).⁸ Estas cifras no incluyen al personal contratado a través de regímenes especiales, como contratos de locación de servicios o de obra, utilizando variadas modalidades que cuentan con el patrocinio de organismos multilaterales.

⁵ El total del presupuesto asignado a los OD, de más de 27.000 millones de pesos, incluye gastos figurativos por 2.828 millones de pesos, además de un monto relativamente menor de servicios de la deuda (91 millones).

⁶ Esta información difiere de la que el propio presupuesto nacional fija para los cargos permanentes y transitorios, que resulta superior debido a que incluye cargos vacantes (Cf. Cuadro No. 4).

⁷ Estas cifras corresponden al mes de Julio de 2000 y han sido obtenidas de la base SIRHU (Dirección Nacional de Ocupación y Salarios, Ministerio de Economía).

⁸ Estas cifras no fueron obtenidas del Presupuesto Nacional, sino de la base SIRHU que administra la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Ministerio de Economía. Ver Cuadro No. 10.

- La asignación de personal a funciones sustantivas y de apoyo es muy variable. Las estimaciones efectuadas en un estudio realizado en 1996,⁹ parece indicar que los OD emplean una proporción de personal de apoyo que supera el 33% fijado como máximo por el Decreto 2670. Existe, no obstante, una gran disparidad en esta distribución según los organismos considerados. Por ejemplo, si se comparan dos entes reguladores, como el Ente Nacional de Regulación Nuclear y OCRABA (Organo de Control de Concesiones Red de Accesos a Buenos Aires), se observa que el primero contaba con sólo un 14,29% de personal de apoyo, mientras que en el segundo, este tipo de personal representaba el 57,89% de la dotación. En igual sentido, dicho estudio señalaba que 9 de los 48 OD analizados tenían dotaciones de apoyo que superaban el 40% del total de empleados.
- En la mayoría de los casos, la proporción del costo de la dotación de apoyo sobre el costo total de la dotación es, como cabe suponer, inferior a la proporción que representa el número de agentes involucrados respecto al total de personal. Esta situación se invierte en los casos de CONTA, INASE, INTERMIN y CONICET
- Una estimación ajustada de la proporción que representan los distintos procesos de gestión dentro de las actividades de apoyo de los OD indica que el 53,32% del personal de apoyo está asignado a funciones contables. Si, por otra parte, estimamos que el 40% de la dotación de los OD está dedicada a funciones de apoyo, podría obtenerse un indicador muy grueso: alrededor de 11.600 personas, o más del 20% de las 55.000 empleadas en los OD, desarrollan funciones contables (en las que cabría incluir a las de registración, auditoría, tesorería y presupuesto).
- Considerando el conjunto de OD sobre los que se posee datos actualizados (Cuadro No. 7), el nivel educativo alcanzado por su personal se distribuye del siguiente modo: Educación Primaria, 20,6%, Educación Secundaria completa, 33%, Educación Terciaria completa, 4%, Educación Universitaria completa, 39,5%; y Otros o Sin Datos, 0,04%. El personal considerado a efectos de estimar esta distribución representa el grueso de la dotación de todos los OD. Si se tiene en cuenta la alta profesionalización que es dable esperar en este tipo de instituciones, llama la atención que una quinta parte del personal tenga solo educación primaria completa y otro tercio solo haya completado el nivel medio.
- La mayoría de los OD funcionan con directorios o cuerpos análogos, los cuales, casi en su totalidad, perciben salarios por su función. El conjunto de las remuneraciones percibidas por los miembros de los directorios ascienden anualmente a más de 18 millones de pesos. El promedio mensual de sueldos por cargo es de \$7.273 y el anual de \$95.000 (ver Cuadro 14)
- Se ha intentado estimar la cantidad de unidades organizativas según niveles que contemplan las estructuras de cada OD y del conjunto (v.g. Directorios, Direcciones, Gerencias, Departamentos). Este dato podría servir para conocer la densidad de la trama institucional que muestran los OD y su relación con la de la Administración Central. Desafortunadamente, la Dirección General de Organización (SSGP) no está en condiciones de suministrar esta información. A su vez, el Sistema SIRHU, fuente básica para obtener este tipo de información, sólo ofrece datos a nivel de Direcciones

⁹ Secretaría de la Función Pública, Dirección General de Organización, *Análisis de Unidades de Apoyo en la Administración Pública Nacional – Estudio No. 4: Análisis de los Organismos Descentralizados*. Abril 1996.

Generales, Nacionales o Gerencias, desconociéndose su desagregación en niveles inferiores. No obstante, un examen de los listados elaborados para este proyecto por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios a partir del SIRHU, muestra que son más de 400 las unidades organizativas de nivel subdirección general o superiores existentes en las OD que contiene la base del SIRHU, con lo cual es concebible que si se desciende a los niveles de departamento y división, el número de unidades organizativas existentes en el conjunto de OD alcanza a varios miles.

5.2 Indicadores cualitativos

- La heterogeneidad de los entes y agencias que integran el abigarrado conjunto de OD se manifiesta, entre otros indicadores, en los 26 tipos distintos de denominaciones que expresan su naturaleza jurídica (véase Cuadro No. 8).
- Una tipificación provisoria de las funciones desempeñadas por los OD, conformada por 22 categorías diferentes, permite distinguir la variedad de roles que desempeña el estado nacional a través de estos entes. Al mismo tiempo, puede ser útil como criterio de política para decidir la suerte de los mismos de acuerdo con el nuevo papel del estado y las condiciones especiales en que se desenvuelve la gestión pública.
- En detalle, esta posible tipificación permite establecer la cantidad de OD que desarrolla cada tipo de función (véase Cuadro No. 1):

Control interno de la Administración Pública	1
Control y registro de movimientos de población	1
Control y regulación de la calidad productiva	4
Control y regulación de obras y servicios públicos	14
Disposición de bienes públicos	1
Fomento y regulación de la actividad cultural	3
Fomento y regulación de la actividad educativa	1
Investigación y desarrollo	4
Justicia administrativa	2
Obras públicas	2
Producción para la defensa	1
Promoción de la actividad de ciencia y técnica	2
Promoción y regulación de obras públicas	1
Recaudación tributaria	1
Reforma y modernización estatal	1
Registro público de propiedad y personas	4
Regulación de la actividad social	1
Regulación de mercados	5
Servicios culturales	5
Servicios de asistencia y promoción social	8
Servicios médico asistenciales	7
Control y regulación del medio ambiente	2

- Puede advertirse que más del 50% de los OD (39 de ellos) desempeñan funciones concentradas en apenas cinco categorías: control y regulación de obras y servicios

públicos, servicios de asistencia y promoción social, servicios médico-asistenciales, regulación de mercados y servicios culturales.

- En términos de los usuarios, beneficiarios o destinatarios de su actividad, las funciones de los OD podrían reagregarse en términos de la producción de bienes, regulaciones y servicios, sea para la sociedad en general (o algunos de sus sectores específicos) o para el propio estado. Desde este punto de vista se observa una distribución relativamente pareja entre regulaciones (incluido controles y registros) y servicios (incluyendo servicios de promoción y fomento) no existiendo casi producción física de bienes, excepto obras públicas y casos aislados y menores, como la venta de productos agrícolas del INTA resultantes de su actividad de experimentación.
- Entre los servicios que brindan los OD al propio estado se destacan los de recaudación tributaria, control interno, producción de obras públicas y reforma/modernización de la gestión pública. En general, los demás se orientan a diversos tipos de destinatarios sociales.

5.3 Resumen

Los indicadores cuantitativos y cualitativos precedentes permiten obtener el siguiente cuadro de situación global:

- La Administración Pública Nacional cuenta con un significativo número de OD, distribuidos en casi todas sus jurisdicciones, pero concentrados en tres de ellas. Poseen muy diversas denominaciones y, en términos de la actividad principal que desarrollan, han sido clasificadas en este trabajo en unas 22 categorías.
- Al parecer, las medidas de contención del gasto han reducido su participación absoluta y relativa en el presupuesto nacional. Pese a su autarquía financiera, un tercio de sus recursos proviene del Tesoro Nacional, mientras que la mitad de estos últimos se originan en transferencias y créditos externos. Entre los gastos, a su vez, sobresalen las transferencias, especialmente las que cubren el déficit de la seguridad social.
- Los OD emplean hoy casi un 20% de toda la dotación de la APN, pero junto con ella, ha venido sufriendo una notable y persistente reducción en su número, al punto de que hoy no alcanzan a tener la cuarta parte del personal que disponían a fines de los años 50. Este personal goza, en una alta proporción, de permanencia en sus empleos aún cuando se advierte una creciente flexibilización por vía de contratos temporarios y aplicación de reglas contractuales propias del sector privado.
- El personal de los OD tiene, en general, salarios promedio bastante superiores a los de la Administración Central, pero estos promedios oscilan fuertemente según organismos, de modo que los casos más elevados pueden superar a los de menor nivel de salarios en hasta cinco veces.
- Como era de esperar, el nivel educativo del personal empleado en OD es más elevado que en la Administración Central, pero no deja de resultar llamativo el hecho de que un 20% del personal tenga sólo educación primaria y otro 33%, educación secundaria completa.

- Casi dos tercios del personal de los OD se concentran en cinco grandes sectores de actividad: recaudación tributaria, promoción de la actividad científico-técnica, asistencia y promoción social, control y regulación de obras y servicios públicos y servicios culturales. Las funciones de apoyo de estas actividades sustantivas tienen un peso, dentro de la dotación, superior a los estándares que ha fijado el Gobierno Nacional, si bien las situaciones varían fuertemente según los organismos considerados.
- En el plano organizativo, los OD tienen un alto número de unidades organizativas que, hasta el nivel de departamentos y divisiones, alcanza presumiblemente a varios miles de unidades. La mayor parte de estos organismos cuenta con cuerpos directivos costosos, lo cual ha motivado la adopción de medidas por parte del Gobierno Nacional dirigidas a reducir su significación.

Como conclusión general hasta este punto, y sin perjuicio de las medidas de política más específicas que el Gobierno Nacional decida adoptar con relación a estas entidades, es evidente que existe un amplio terreno de acción para su reestructuración y fortalecimiento institucional.

6. Los OD y el nuevo papel del estado nacional

Frente al cuadro de situación que surge de los indicadores anteriores, conviene efectuar algunas reflexiones sobre el papel de los OD en el marco de la estrategia de modernización emprendida por el Gobierno Nacional.

1. Las reformas estatales llevadas a cabo durante los últimos diez años, comportan una transformación fundamental del papel del estado nacional. Quedó atrás la época en que el mismo era el principal productor de bienes y servicios públicos. Estas competencias han sido transferidas, con distinto alcance, a empresas privadas que obtuvieron la concesión para la prestación de diversos servicios (v.g. a través de redes o ductos) y a las instancias subnacionales del estado (v.g. educación, salud, vialidad).
2. Como resultado de estos procesos de transferencia, el estado nacional modificó sensiblemente su dominio funcional, lo cual se manifiesta principalmente de dos maneras:
 - Sus funciones están tendiendo a concentrarse en
 - a) la fijación de políticas, planes y programas de acción; y en
 - b) el seguimiento, evaluación y control de gestión de esas políticas, planes y programas. Ambas funciones requieren, además, sistemas de información, mecanismos de coordinación y otros instrumentos de soporte.
 - Subsisten algunas funciones de
 - a) producción directa de bienes o servicios, que por su particular grado de especialización, por ventajas de escala o por la radicación de sus destinatarios en el conjunto del territorio nacional, continúan estando a cargo del estado nacional;
 - b) promoción y/o subsidio de actividades económicas, sociales, culturales, científicas, políticas u otras, consideradas de interés general de la sociedad; y

- c) aplicación de regulaciones a personas o instituciones -públicas y privadas-, que resultan irrenunciables e intransferibles.
3. Estas funciones han quedado a cargo, básicamente, de organismos de la administración central (incluyendo algunos desconcentrados) y de los OD. Casi han desaparecido las instituciones con status jurídico especial, como las empresas públicas, sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.
 4. Por lo tanto, si se considera legítimo que el nuevo rol del estado nacional se ejerza a través de órganos centralizados y descentralizados de la administración central, surge el interrogante acerca de cuáles son los más adecuados para cumplir dicho rol o, en todo caso, cuál es la mejor combinación de unos y otros para que los fines que persiguen puedan cumplirse acabadamente.
 5. Puede argumentarse que si el estado nacional redujo notablemente sus instancias de vinculación directa con usuarios de bienes y servicios para pasar a cumplir, esencialmente, funciones de planificación y control, cabe preguntarse si buena parte de éstas últimas no deberían ser cumplidas por sus órganos centrales, en lugar de ceder su competencia a OD.¹⁰
 6. El interrogante adquiere mayor relevancia cuando se advierte que en lugar de funcionar de manera totalmente autárquica, buena parte de los OD se ven sometidos a reglas procedimentales e intervenciones directas de la administración central, lo cual confirmaría uno de los riesgos observados por Gordillo respecto de este tipo de instituciones: las trabas que los organismos centralizados, justificadamente o no, pueden imponer a un funcionamiento ágil de los OD.
 7. Esta última observación redoblaría el argumento que señala la conveniencia de que ciertas competencias propias de algunos OD sean devueltas a los órganos de la administración central que en su momento delegaron en aquéllos las correspondientes funciones, especialmente en materia de regulación y control, que han pasado a tener alta prioridad en los alcances del papel del estado nacional.
 8. Sin duda, podrían ofrecerse contraargumentos que abonarían el mantenimiento de los OD como modalidad eficiente de ejercicio de las competencias gubernamentales. Entre otros, 1) la capacidad de obligar contractualmente a los entes, sea para la contratación de personal, la adquisición de bienes, la realización de obras, etc.; 2) la representación en sus órganos de conducción de los diferentes intereses que pueden verse afectados según el destino y alcance (territorial o funcional) de la labor de los entes; y 3) la mayor cercanía física con los beneficiarios de su actividad. Cada uno de estos argumentos puede ser analizado a la luz de diversas circunstancias.
 9. De atenernos a lo que señala la legislación que gobierna el funcionamiento de cada OD, ciertamente gozan de capacidades de administración plena de sus bienes y asignación de recursos. En la práctica, como se ha señalado, estas capacidades han sido severamente limitadas y no existen indicios de que esta situación se revierta en un futuro próximo. Más aún, podría señalarse que fueron los excesos cometidos en el

¹⁰ En momentos de proceder a la última revisión de este Informe, una Instrucción Presidencial del 15 de Julio de 2001 acaba de establecer la conveniencia de recentralizar OD cuando no se justifique su permanencia como tales.

pasado al amparo de esas facultades los que en muchos casos expandieron los aparatos burocráticos de los OD más allá de todo límite razonable, como ocurrió por ejemplo con la mayoría de las empresas públicas.

10. Por lo tanto, es concebible un futuro cargado de negociaciones permanentes en torno a la autonomía real de los OD, de pretensiones de control absoluto por parte de organismos centralizados, contrarrestadas por acciones de lobby, resistencia y/o búsqueda desgastante de compromisos.
11. El argumento de la representación no parece sostenerse a la luz de la experiencia concreta de los OD. En la mayoría de los casos, los directorios resultan costosos,¹¹ los integrantes no tienen la formación necesaria para actuar en funciones de conducción, sus mandatos son efímeros y su acción corporativa ha tendido a hacer prevalecer intereses sectoriales o territoriales que no siempre reflejan las políticas del Gobierno o, más genéricamente, las preferencias de la ciudadanía. Existen otros mecanismos para asegurar la consulta y participación de los diversos intereses que pueden estar involucrados en la actividad de una institución (audiencias, cuerpos consultivos, foros de debate), sin que necesariamente se incorporen las entidades de cúpula que promueven esos intereses a la conducción institucional de un OD.
12. La cercanía física del OD a los usuarios y, por lo tanto, el conocimiento más directo de sus problemas o la mayor capacidad de respuesta a sus demandas, parece ser una consideración bastante irrelevante en la gran mayoría de los casos de OD existentes. En algunos casos, por la propia índole de los servicios que prestan, ese criterio resulta secundario o neutro respecto al tipo de solución institucional considerado apropiado.
13. Por ejemplo, los pocos casos de OD que aún brindan servicios especializados a usuarios (como por ejemplo el Teatro Nacional Cervantes, la Biblioteca Nacional, el Hospital Naval Dr. Baldomero Sommer, el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad u otros similares) llenarían esa condición con total independencia de la naturaleza jurídica del ente. Su acción sólo puede desarrollarse en un ámbito geográfico específico, a menos que decida extender sus alcances, creando servicios en otras localizaciones. Ello no obstaría a que, vista como unidad o agencia operativa (y en forma similar a la de una comisaría, una escuela o un hospital), funcionara como órgano de la administración central, desconcentrada o descentralizada. En otros casos, claro está, la condición de cercanía física no se cumple pero ello poco tiene que ver con la naturaleza jurídica del ente.
14. Desde una postura extrema, sólo estaría plenamente justificada la existencia de OD que tuvieran por objeto principal el control interno del Poder Ejecutivo, en cuyo caso debería funcionar como extra-poder (caso de la AGN) o como órgano autónomo del P.E. como la SIGEN. Todos los demás, incluidos los entes reguladores de servicios públicos, podrían no tener ese carácter, como de hecho no lo tienen en la legislación inglesa y en los casos de Chile, Perú y Venezuela.

¹¹ Un estudio muy reciente, aún no publicado, demuestra que dentro de un total de 30 OD relevados sobre los que se cuenta con datos sobre remuneraciones a sus directorios, la masa salarial anual destinada a este objeto asciende a más de 18 millones de pesos. Este monto se distribuye entre 286 cargos, con un promedio mensual de remuneración de \$ 7.273 por cargo. Un resumen del estudio se incluye en el Cuadro No. 14.

15. Cualquiera sea la solución a dar a los OD, resulta claro que la mera existencia de decenas de SAF y de Servicios Jurídicos propios de esas instituciones justificaría de por sí, como mínimo, algún tipo de reestructuración que concentrara tal proliferación.¹²
16. Por último, podría argumentarse que el problema central que aqueja al funcionamiento de los OD es de doble vía: desde los órganos de conducción política del P.E., no se exige a estos entes el cumplimiento de objetivos y metas precisos ni se les concede la autonomía operativa que la legislación les reconoce; y desde los OD, no existen incentivos, costos de oportunidad ni condiciones de funcionamiento para lograrlos. Todo ello refuerza un círculo vicioso que sólo podría romperse en caso de que el P.E., a través de la Jefatura de Gabinete o los Ministerios de tutela, y los OD, suscribieran contratos de gestión por resultados, según los cuales el primero garantizaría la autarquía y autonomía decisorias, a cambio del cumplimiento estricto de un conjunto de resultados y metas, con indicadores precisos y eficaces mecanismos de monitoreo y control de gestión.

7. Diagnóstico y opciones decisorias

Un diagnóstico preliminar de la situación actual de los OD permite arribar a algunas conclusiones:

- El funcionamiento de un ente como OD tiene ventajas y desventajas. Estas deben ser evaluadas desde una perspectiva que trascienda el punto de vista de los propios OD. Es natural esperar que cualquier responsable de un ente de este tipo aducirá ventajas derivadas de la autarquía financiera y autonomía decisoria, lo cual permite celeridad en la acción, obtención oportuna de insumos y otras por el estilo.
- Pero en un gran número de casos los criterios que determinaron su creación como OD, tales como el descongestionamiento de los órganos superiores del estado; el acercamiento de la actividad de estos entes a la comunidad; su alta especialización y tecnificación en una materia determinada, han perdido validez.
- La confusión de roles entre los OD y los órganos de la administración central (como la que se da, en el caso de los entes reguladores, entre funciones de regulación y de control) se manifiesta en superposiciones, trabas, demoras y otros problemas de gestión. En los hechos, las tan mentadas autonomía y autarquía, han desaparecido.
- La especialización, por sí sola, no justifica una descentralización. Un organismo desconcentrado (como la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica) puede cumplir un papel especializado sin funcionar como OD.
- Tampoco la cercanía con los usuarios o destinatarios tiene mayor relación con el carácter jurídico de la entidad. Precisamente, la desconcentración que se da, de hecho, en muchos OD (como la AFIP, el INTA o Parques Nacionales), señalaría que un organismo desconcentrado también podría cumplir con este objetivo.

¹² La Instrucción Presidencial del 15 de Julio de 2001 destaca, precisamente, los ahorros que podrían producirse con una mayor concentración de SAF y Servicios Jurídicos en el caso de la incorporación de OD a la administración centralizada.

- Por otra parte, muchos servicios que ofrecen los OD pueden brindarse a través de otro tipo de instituciones, como gobiernos locales, Organizaciones de la Sociedad Civil, concesionarios privados, etc.
- Además, no debe perderse de vista que la descentralización ocasiona costos, tal como se ha visto reflejado en la alta proporción que representan las actividades de apoyo en relación con las sustantivas. Cada organismo debe ser dotado de servicios administrativo- financieros, servicios jurídicos, mesas de entradas y salidas y otros servicios cuyo suministro podría evitarse en muchos casos si estas funciones de los OD se desempeñan en forma centralizada o a través de soportes administrativos comunes. A veces deben asignárseles cuantiosos recursos para el funcionamiento de sus directorios. Y exigen, asimismo, controles adicionales por parte de los organismos de tutela, que se suman a los ya establecidos a través de la AGN y las UAl.
- Entre las opciones para replantear su situación actual, pueden mencionarse la:
 - Supresión
 - Fusión
 - Eliminación de superposiciones
 - Integración a la administración central
 - Transformación en organismo desconcentrado
 - Transferencia a jurisdicciones subnacionales o a ONGs
 - Transformación en fundaciones o EPNEs
 - Fortalecimiento institucional

Veamos el posible alcance de estas opciones.

7.1 Supresión

- Es la más radical de las opciones. La decisión de eliminar instituciones debería estar fundada en criterios políticos y/o técnicos claros y explícitos. Por ejemplo, la pérdida de vigencia o baja prioridad de los objetivos institucionales que dieron origen a un ente de este tipo podría justificar su disolución. También podría obedecer al hecho de que otro organismo o sector ha tomado a su cargo el tipo de responsabilidades asignado a un determinado OD.
- En un estudio realizado por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales,¹³ se sugirió la conveniencia de eliminar los siguientes OD:
- El Tribunal de Tasaciones de la Nación, porque actualmente el sector privado brinda servicios similares a valores muy económicos, no justificándose la existencia de un organismo estatal en un mercado que funciona en condiciones de competencia perfecta.¹⁴
- La Dirección General de Fabricaciones Militares, porque su producción no es prioritaria ni se justifica que esté a cargo del estado.

¹³ Secretaría de la Función Pública, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, *Superposición y Duplicación de Funciones*, 1996.

¹⁴ La Instrucción Presidencial del 15 de Julio de 2001 menciona a este OD como susceptible de eliminación.

- La Dirección Nacional de Vialidad, por su excesiva dimensión frente al proceso de transferencia de redes viales a provincias y municipios, y a su operatoria restringida a los accesos a la Ciudad de Buenos Aires.
- La Fundación Miguel Lillo, por estar restringida su actividad de investigación a una región geográfica determinada y a un ámbito universitario.

Es probable que un análisis actualizado y más profundo de los OD existentes permitirá engrosar el listado de OD suprimibles.

7.2 Fusión y absorción

- En varios sectores de la APN es posible fusionar la actividad de dos o más OD, sobre todo cuando existe superposición de funciones, economías de escala, conveniencias de especialización, etc.
- Las experiencias de fusión llevadas a cabo en los últimos años no alientan este tipo de solución. Algunos de los informantes consultados dudan de los beneficios producidos, por ejemplo, por la fusión DGI+DNA en la AFIP, o de SENASA+IASCAV en el actual SENASA. Si bien en estas experiencias pudieron establecerse algunos lineamientos estratégicos comunes, en la práctica no se consiguió integrar la acción institucional.¹⁵
- Tampoco la creación del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), constituido en 1996 a partir de la fusión del Instituto Nacional de Tecnología Minera (INTEMIN), el Centro Regional de Aguas Subterráneas (CRAS),¹⁶ el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) y la Dirección Nacional del Servicio Geológico (hoy Instituto de Geología y Recursos Minerales o IGRM), parece haber resuelto los problemas típicos de los intentos de integración institucional en el sector público. Un análisis de esta experiencia¹⁷ destaca el hecho de que, más que una fusión, SEGEMAR dio origen a una federación. Las expectativas iniciales no llegaron a cumplirse, por las dificultades de acción conjunta, lo cual originó un repliegue al “refugio” que ofrecían las identidades y las pautas socio-laborales de los organismos de origen. Las dificultades resultaron mayores en los proyectos que contemplaban la participación de las delegaciones regionales o provinciales de los organismos. Además, las instituciones federadas tendieron a exhibir idiosincrasias sumamente rígidas y heterogeneas en sus pautas de organización, criterios de desempeño, misiones, prioridades, modalidades de trabajo, etc.).
- El caso de la fusión de la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSal), el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) y la Dirección Nacional de Obras Sociales (DINOS) en la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) contrasta en algunos aspectos con las experiencias descriptas. En primer lugar, la fusión podría caracterizarse como simbólica, en la medida en que se trató de un proyecto de transformación de la ex ANSS al a los efectos de fortalecer sus respectivas funciones.

¹⁵ Para un análisis de la fusión SENASA-IASCAV, véase Domenella y Schweinheim, *Modernización de la Gestión Pública y Salud Animal*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, 1997; y José Luis Tesoro, *La Fusión de Organismos Públicos – El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)*, TEMAS, año 3, No.12.

¹⁶ Transferido en 1998 al INA (Instituto Nacional del Agua y del Ambiente).

¹⁷ Véase *La Reforma Organizativa en la Administración Pública Nacional. Análisis de una fusión: Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)*, TEMAS, año 4, No. 15.

Además, dicho proceso no estuvo emparentado con una lógica de ajuste presupuestario, sino que tuvo como objetivo principal el mejoramiento de la atención de la salud de la población cubierta por el seguro de salud. Este hecho puede implicar, en la práctica, un notable avance hacia la despolitización y la profesionalización de la regulación, fiscalización y control de los agentes del seguro de salud, tradicionalmente objeto de pujas económico-corporativas y clientelares de escasa transparencia.¹⁸

- Por lo general, las fusiones enfrentan este problema básico de integración, si bien esta es sólo una fase en el proceso de fusión¹⁹. Cuando se trata de organismos relativamente importantes, ninguno está dispuesto a renunciar a su particular cultura institucional desarrollada a lo largo de muchos años, para someterse a normas y pautas diferentes. Se tiende a continuar funcionando de manera aislada, sin que se perciban verdaderamente los beneficios de la fusión. Por el contrario, el mayor tamaño del ente resultante de la fusión conspira, a veces, contra la posibilidad de establecer una real conducción unificada.²⁰
- Un calificado informante opina que, en lugar de fusionar, se requiere una mayor multiplicación y especialización de OD, en la medida en que cada uno de ellos tenga objetivos claros y metas precisas. Propone, incluso, analizar la posibilidad de fraccionar ciertos OD para que su acción se guíe por objetivos más claros y simples. Por ejemplo, sugiere estudiar la posibilidad de subdividir al INTA en organismos más pequeños, con objetivos más concretos que los que hoy plantea su carta orgánica.
- En todo caso, la posibilidad de fusión no debería ser descartada técnicamente, sobre todo cuando la atomización existente en un determinado sector justifica un esquema de mayor integración. No hay que perder de vista que, en cualquier hipótesis de fusión, los objetivos y la gestión especializada de las unidades fusionadas estarán representadas en algún nivel de la nueva organización. La ventaja de fusionarlos se basaría en dos criterios fundamentales: uno vinculado con la determinación de objetivos y asignación de recursos; y otro relacionado con la optimización de costos operativos.
- Por ejemplo, un Fondo Nacional de las Artes, visto como organismo de promoción y financiamiento, podría servir perfectamente como instrumento de la política cultural del gobierno nacional y tener representadas en su seno a las distintas expresiones artísticas que se considere legítimo fomentar. La decisión sobre cuáles son las manifestaciones que conviene promover (objetivos) y cuántos recursos deberían asignarse a cada una, es parte justamente del proceso de fijación de una política cultural y no debería depender de la cantidad de entradas cinematográficas o teatrales

¹⁸ Véase José Luis Tesoro, *Las fusiones en la Administración Pública Nacional: Los casos de la ANSeS, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA*, INAP, Documento N°63, 1999.

¹⁹ José Luis Tesoro postula que un proceso de fusión abarca sucesivas fases, con sus respectivos objetivos y alcances: Ajustes previos, Transición, Integración, Consolidación, y Mejora Continua. De acuerdo al autor, en la dinámica real cada fase va avanzando hacia –y se va reflejando en– las siguientes, aportándole sus productos, resultados y experiencias para la asunción de nuevos desafíos. Véase Tesoro, op.cit. 1999.

²⁰ Tesoro comenta, al respecto, que la motivación central de las fusiones reside en su potencial sinérgico, es decir, la posibilidad de que el desempeño de la organización resultante supere a la suma de los desempeños individuales y potencie a sus componentes. Agrega que existe una mayor dificultad para producir fusiones exitosas en el sector público que en el privado. Las motivaciones son diferentes, los condicionamientos mucho más determinantes, las restricciones normativas más complejas, las resistencias más fuertes y los intereses en pugna más contradictorios. Véase: *Las Fusiones entre Organismos de la Administración Pública*, TEMAS, Año 3, No. 12, 1997.

ventas en un determinado período. Una conclusión de este análisis es que no parece justificada la proliferación de pequeños organismos descentralizados a cargo de promover feudalmente los diferentes espacios culturales. Pero también habría que preguntarse qué ocurriría si estos OD no existieran: ¿cabría esperar en esta hipótesis que el presupuesto nacional acordaría a la cultura una asignación comparable a la que sus OD especializados obtienen hoy merced a las leyes que le acuerdan, al menos en la letra de la ley, recursos con asignación específica? ¿No es acaso su carácter jurídico el principal factor de negociación frente a sus agencias presupuestarias?²¹

- En el ejemplo anterior, la fusión de varios OD (o su absorción por una entidad más abarcativa) cumpliría con el segundo de los criterios señalados, es decir, reducir costos operativos. Tendrían un solo directorio, un mismo SAF, una única Mesa de Entradas y Salidas, un único servicio jurídico, etc. Pero no sería inconcebible la idea de mantener los actuales OD como agencias ejecutoras independientes, con un único Directorio o Consejo Consultivo funcionando en el ámbito del organismo tutelar (v.g. la Secretaría de Cultura) y una serie de servicios de apoyo brindados en forma común al conjunto de los mismos. Este tipo de solución debería resolver seguramente algunos problemas logísticos, pero no debería ser descartado.
- Por lo que se ha señalado en los puntos precedentes, el área de cultura se prestaría fácilmente a la fusión o, incluso, a la centralización de la gestión. Como es sabido, en este área cada expresión artística ha conseguido crear su propio OD (o, a veces más de uno, como en cinematografía).
- Otra área en la que se han propuesto diversos proyectos de fusión, es la de los entes reguladores. Existen proyectos legislativos que intentan crear un “super-ente” único,²² así como diversas iniciativas para agrupar la regulación de servicios privatizados que tienen alguna característica común, como es el caso de la energía. De hecho, tendría tanto sentido agrupar entes reguladores de la electricidad, el gas o la energía nuclear, como hacerlo entre el transporte automotor y el ferroviario, situación concretada con la creación de la CNRT, que integró a las ex – CNTF y CONTA. No obstante, toda decisión al respecto debe ser cuidadosamente analizada. La experiencia de la CNRT, por ejemplo, demuestra que en la práctica, las ex – entidades que la conforman continúan funcionando, de hecho, como órganos separados, pese a tener ambos una existencia de pocos años. Incluso es posible afirmar que, luego de la fusión, el área de regulación del transporte automotor acusa un creciente deterioro de su gestión.
- En un informe previo se sugirió, asimismo, la posible fusión o absorción del INASE (Instituto Nacional de Semillas) con/por alguno de los organismos especializados del sector agropecuario, como el SENASA o el INTA, o bien su absorción por la

²¹ No debe descartarse la posibilidad de mantener vigentes los fondos asignados a los OD, pero reasignando la competencia de su administración al organismo centralizado de tutela, a través del propio mecanismo presupuestario.

²² Algunos proyectos legislativos proponen esquemas de este tipo, asociados en algunos casos a reestructuraciones globales del encuadre institucional y de la lógica de funcionamiento de los organismos regulatorios. No debe desconocerse, sin embargo, que la conveniencia o inconveniencia de este tipo de mecanismos es materia de discusión jurídica y que muchos de estos proyectos se inscribieron en la agudización de disputas en el seno del Gobierno que incluyeron, entre otros temas, la forma en que se llevaron a cabo las privatizaciones y la puja por el control de un área muy sensible del Estado, como es la regulación de los servicios públicos. Sin embargo, algunos autores, como Aspiazu y Vispo (1994), sugieren que la creación de un “superente” centralizado impediría la sobre-especialización de los funcionarios y, en consecuencia, contribuiría a reducir las probabilidades de cooptación por parte de las empresas reguladas.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, decisión esta última adoptada pocos meses atrás. Cabe recordar que el INTA incorporó en su momento al IFONA y, dada la amplitud de sus objetivos, bien podría haber absorbido al INASE.

- Se ha planteado la posibilidad de que las Cajas Policial y Militar, pese a tener regímenes previsionales particulares, fueran absorbidas por el ANSES, de modo de centralizar todas las actividades vinculadas con pasividades en un solo organismo. Con ello podría mejorar la eficiencia global del sistema jubilatorio.²³
- Asimismo, Informantes cercanos a la SIGEN estiman que las Unidades de Auditoría Interna (UAIs) deberían responder a sus directivas y no a las de las autoridades políticas de las que dependen. Aunque no está contemplado en la Ley 24.156, la SIGEN podría absorber espacios funcionales y recursos que hoy están distribuidos en las UAIs, anteponiendo criterios de racionalidad técnica por sobre los de racionalidad política, impropios en órganos de control interno, y eliminando superposiciones hoy existentes entre dichas Unidades y la SIGEN.
- Otra posible opción a considerar, en parte ya descrita, es la realización de una serie de fusiones o amalgamas que permitirían simplificar las tareas administrativas mediante la coordinación central en cabeza de organismos que han demostrado grados de eficiencia administrativa aceptables. Por caso, el INTI (absorbiendo al INPI y al SEGEMAR), el INTA (absorbiendo al INIDEP), la ANSES (incorporando a cajas previsionales de regímenes especiales), el RENAPER (absorbiendo la Dirección Nacional de Migraciones), la CNC (absorbiendo al COMFER), la CNRT (fusionando al ORSNA y al OCRABA), la Superintendencia de Seguros de la Nación (absorbiendo a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo), así como la Agencia Nacional de Promoción de Ciencia y Tecnología, que es un organismo concentrado, fusionándose con el CONICET.

7.3 Integración en Agencias especializadas

- Como caso especial de fusiones/absorciones, es posible considerar una opción que hasta ahora no se ha intentada en la Argentina, salvo en el plano propositivo: la constitución de agencias especializadas que integren un conjunto de instituciones y programas más o menos dispersos y heterogéneos. Hasta la fecha, este tipo de propuesta ha sido planteada para el caso de los diversos organismos y programas existentes en el ámbito del desarrollo social y podrían ser integrados en una denominada, por ahora, Agencia Social.
- Soluciones de esta clase han sido ensayadas en aquéllos países que registran mayores avances en materia de reforma institucional del estado. En una encuesta realizada a fines de los años '90 por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Quebec, que recoge las opiniones de 111 expertos de 29 países con relación al impacto de las reformas administrativas sobre el aparato estatal, se destaca que 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

²³ Véase, más abajo, la opción de devolución de estas Cajas a sus beneficiarios.

estructuras jerárquicas (57%), la creación de unidades administrativas más autónomas (56%), y la creación de organismos administrativos a partir de ministerios (36%).²⁴

- Estas caracterizadas opiniones son indicativas de la dirección que hoy adoptan las medidas de reestructuración del sector público. Tal como lo expresara la Canadian Federal Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models, las cuestiones más 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 conduce a la creación de vínculos asociativos internos más institucionalizados. La forma Agencia es la más típica de este tipo de soluciones.
- Entre las experiencias internacionales exitosas, adoptadas con este enfoque, merecen ser destacadas las siguientes:
 - ✓ En Nueva Zelanda y Australia, las reformas iniciadas a comienzos de la década de los '80, abarcaron: a) la fusión y consolidación de agencias estatales; b) la dirección ejecutiva o gerencial; c) una mayor autonomía de agencias ejecutivas, d) la reducción o supresión de agencias de control central; e) la habilitación de agencias de supervisión y asesoramiento en políticas públicas; e) la creación de un servicio civil orientado a resultados con compensaciones en base a evaluaciones de desempeño; y f) la desburocratización y descentralización.
 - ✓ En Australia cabe subrayar la fusión de todos los tribunales administrativos que operan en instancias de revisión pre-judicial de las decisiones administrativas del estado (aspectos laborales, previsionales, fiscales entre los más significativos). 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*).²⁵
 - ✓ En el Reino Unido se creó un Tribunal Independiente de Apelaciones, cuerpo integrado por 139 tribunales menores, 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).

²⁴ Otras respuestas significativas para nuestro tema indican que: a) 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%), y licencias al personal (68%).

²⁵ 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.

- ✓ En Canadá puede citarse el ejemplo de la Canadian Food Inspection, que integró los servicios de inspección bromatológica de tres departamentos de otras jurisdicciones.
- Teniendo en cuenta estas experiencias, es posible considerar la posible agrupación de varios OD en nuevas agencias, que deberían crearse a efectos de integrar la gestión de OD existentes en sectores o funciones concurrentes, tal como se indica a continuación:

AGENCIA / NUEVO ORGANISMO	ABSORBE A
Agencia Social	Consejo Nacional del Menor y la Familia INAES
Agencia Control Bromatológico y de Drogas Medicinales	ANMAT SENASA INV
Agencia Promoción de la Cultura	Instituto Nacional del Teatro Instituto Nacional del Cine y Artes Visuales Fondo Nacional de las Artes Teatro Nacional Cervantes Biblioteca Nacional Adm.. Gral Museos y Archivos Ballet Nacional Cinemeteca y Archivo de la Imagen Nacional
Tribunal Nacional de Mediación y Revisión Administrativa	Tribunal Federal de Defensa de la Competencia Tribunal Fiscal de la Nación Tribunal Tasaciones de la Nación Comisión de Revisión Adm. SSS (ANSES)
Agencia de Defensa y Promoción del Medio Ambiente	ENOHSA INAA Parques Nacionales

7.4 Eliminación de superposiciones

- Existen estudios realizados por el INAP, que demuestran la existencia de gran número de superposiciones de competencias y resultados en gran número de organismos. Esos y otros casos, que en principio parecen reunir esta característica, incluyen a:
 - SIGEN – UAIs (control interno ex ante – concomitante)

- INTA – INTI (investigación y transferencia en agroindustrias, como en el caso de frutas, hortalizas, carnes, lácteos, cereales, etc.).
- INTA – INASE (generación y control de semillas)
- SENASA – INTI (regulación de la producción orgánica, que es transferible al Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación que administra el INTI y fue creado por el Decreto 1474/94).
- INADI – INAI (protección de derechos humanos)
- CONICET – Universidades – INTA – INTI – INAP (en lo concerniente a actividades de investigación)
- CONFER – CNC (en materia de regulación de comunicaciones)

Estas y otras posibles situaciones similares deberían analizarse con mayor profundidad que la que puede acordarse en este informe, a efectos de establecer en qué medida es posible evitar las eventuales redundancias que se detecten y eficientizar la gestión por medio de acuerdos interinstitucionales o de transferencia lisa y llana de funciones de un organismo a otro.

- Quedan fuera de consideración en este análisis los casos de superposición de funciones existentes entre OD y organismos de la administración central, que deberían ser objeto de un análisis específico.

7.5 Integración a la administración central

- Dentro de esta opción se contemplan aquéllos casos en que no parecen existir razones que justifiquen un funcionamiento descentralizado de los organismos. Entre ellos, y a título de hipótesis, podrían incluirse los siguientes:
 - INAP
 - INADI
 - Registro Nacional de las Personas
 - Dirección Nacional de Migraciones
 - Dirección General de Fabricaciones Militares
 - Tribunal de Tasaciones de la Nación
 - Consejo Nacional del Menor y la Familia
 - Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual
 - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
 - Un tratamiento similar podría ser aplicado en otros organismos que este estudio no alcanzó a identificar.²⁶

7.6 Transformación en organismo desconcentrado

- Otra posible opción es transformar OD en Organismos Desconcentrados. De acuerdo a Gordillo (1998) en este caso se atribuyen partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal. A diferencia del caso de integración a la Administración Central, la idea es respetar criterios de especialización o envergadura operativa, sin otorgar facultades plenas de

²⁶ La Instrucción Presidencial del 15 de Julio de 2001 prevé genéricamente la aplicación de esta opción en su Artículo 2º *in fine*.

gestión. Los organismos desconcentrados tienen algunos rasgos que los distinguen de los OD:

- No pueden dictarse normas de administración propias, aunque pueden delegárseles competencias administrativas no demasiado alejadas en grado de autonomía respecto de las que hoy gozan los OD.
- No cuentan con órganos colegiados, tales como Directorios, Consejos, etc., sino que por lo general tienen conducciones unipersonales (v.g. Presidente).
- No tienen recursos con asignación específica disponibles en forma automática a partir de la transferencia a sus arcas de un tributo o del producto de la venta de un servicio. No obstante, también en este aspecto se han producido cambios de hecho en la situación de muchos entes (como en el caso del INTA), que han perdido tal asignación específica y por lo tanto no difieren de otros organismos de la administración central en cuanto a la obtención de sus recursos.
- No pueden disponer la contratación de personal o la adquisición de bienes y servicios si no media un acto administrativo de la autoridad centralizada, cosa que en principio no ocurre en los OD. Pero aquí también se observan situaciones de hecho, como los congelamientos de vacantes, por ejemplo, que han creado limitaciones a esta aparentemente libre capacidad de decisión.
- En resumen, las diferencias entre ambos tipos de entes son hoy mucho menores que lo que marca su status jurídico.
- Existen actualmente 19 Organismos Desconcentrados en varias jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional (ver detalle en Cuadro No. 9). Puede apreciarse que la índole de sus funciones no difiere mayormente de la que desarrollan muchos OD, con lo cual resulta injustificable mantener status diferenciales, a menos que se adviertan importantes discrepancias desde el punto de vista de la calidad de su respectiva gestión.
- Entre los OD que podrían convertirse en desconcentrados, podríamos agregar a la lista de los reintegrables a la administración central (ver listado en la sección anterior), la mayoría de los que operan en las áreas de cultura, servicios médico-asistenciales o cumplen incluso funciones de regulación (como el Instituto Nacional de Vitivinicultura).
- Un análisis detenido de la experiencia de la Agencia Nacional de Promoción Científico Técnica, así como, en general, los modelos de agencia desconcentrados que existen en la experiencia comparada, podría servir a efectos de considerar su posible aplicación a algunos casos de OD de la APN argentina.

7.7 Transferencia a jurisdicciones subnacionales, al sector privado o a ONGs

- La transferencia de OD a otras jurisdicciones o agentes (como ONGs, gobiernos subnacionales, empresas privadas) es otra posible solución en el caso de instituciones que por circunstancias históricas particulares han recalado en el sector público nacional como órganos dotados de autarquía. Este criterio es especialmente aplicable

en el caso de instituciones cuyas actividades no tienen un alcance nacional, como pueden ser los casos de:

- Colonia Montes de Oca
 - Hospital Sommer
 - CENARESO
 - Organismo Regional de Seguridad de Presas Comahue.
- También es posible considerar la entrega de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal y del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares, a sus propios beneficiarios.
 - Finalmente, caben entre estas medidas la tercerización de ciertos servicios que los OD mantienen a cargo de unidades de su estructura organizativa, pero que el sector privado podría ofrecer en condiciones más ventajosas (v.g. imprentas, guarderías, mantenimiento, logística, limpieza, vigilancia), por lo que cabría la correspondiente transferencia.

7.8 Transformación en fundaciones o entes públicos no estatales (EPNEs)

- En diversas oportunidades se ha considerado la posibilidad de convertir algunos OD en fundaciones o entes públicos no estatales. En años recientes, se han desarrollado nuevos ámbitos de actividad que trascienden los clásicos dominios de lo estatal y lo privado.
- A lo largo de décadas, la actividad pública fue sinónimo de estatal, en tanto la privada se redujo por lo general a actividades de tipo mercantil. Sin embargo, experiencias recientes han puesto en cuestión esta concepción reduccionista. Es así como la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad comienza a adquirir otra perspectiva, potenciando a la sociedad civil y fomentando nuevos canales de participación ciudadana.
- La propiedad pública no estatal puede ser una alternativa preferible a la privatización lisa y llana, que posibilite el control social directo y de asociación²⁷. De esta forma, el desarrollo de la “publicización” no le quita a las organizaciones de la sociedad civil su carácter sino que las vincula a la prestación de servicios habitualmente ofrecidos por el Estado, previo acuerdo con éste.
- Tal como 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”²⁸. 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.

²⁷ Para un análisis detallado de las múltiples experiencias realizadas en América Latina, véase Bresser Pereira y Cunill Grau (edit.), *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, CLAD/Paidós, 1998.

²⁸ *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Eudeba/CLAD, 1999.

- En Argentina, puede citarse el caso del INTA, donde años atrás se analizó seriamente la posible conversión de ese organismo en una entidad con personería jurídica como fundación o EPNE.
- Si bien la legislación en nuestro país no tipifica claramente la figura del EPNE, existen casos de entes constituidos bajo tal personería. Tanto éstos como las fundaciones son esquemas jurídico-institucionales ampliamente difundidos en países como Brasil. Su limitación reside, fundamentalmente, en la posibilidad efectiva de que estos entes aseguren una fuente regular y permanente de recursos, con baja dependencia del Tesoro Nacional. De otra manera, se reproduciría bajo una nueva formalidad jurídica, el mismo tipo de esquema que hoy se aplica bajo la forma de OD.
- En todo caso, no debe descartarse como opción política el desarrollo de actividades de marketing institucional, que permitan incorporar el aporte del sector privado a fundaciones o EPNEs constituidos a partir de OD actualmente existentes. Un estudio realizado en 1996 propuso, por ejemplo, la transformación del Teatro Nacional Cervantes en una sociedad mixta privado-estatal.²⁹ Podría agregarse que el Fondo Nacional de las Artes, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, el INTI y otros organismos en los que existe un interés directo de sectores organizados de la actividad privada en las políticas y resultados de la gestión de estos organismos, podrían ser candidatos a adquirir tal modalidad de funcionamiento.

7.9 Fortalecimiento institucional

- Aunque este tipo de solución puede resultar obvio, sobre todo en el caso de organismos en los que se aconseja mantener su status de OD, no puede dejar de mencionarse, ya que un mejor desempeño de los mismos puede ser condición necesaria para justificar su permanencia en el sector público.
- Todos los informantes consultados coinciden en que los OD están funcionando en forma deficiente. Se destacan como principales déficit de gestión, la vigencia de fines institucionales perimidos, la escasa inversión, la insuficiencia de los recursos presupuestarios, la baja motivación por falta de incentivos (agravada por las quitas salariales), el reducido nivel de capacitación, la debilidad gerencial, etc.
- El excesivo gasto en conducción, particularmente, las remuneraciones percibidas por los respectivos directorios, han sido objeto de un análisis reciente. En conjunto, estos gastos suman anualmente casi 25 millones de pesos. El promedio mensual de remuneraciones por cargo asciende a \$7.273 y el anual a \$95.000 (ver Cuadro 14). A esto se suma el hecho de que muchos de los puestos de los directorios son ocupados por representantes de sectores empresariales, lo cual hace cuestionables los fundamentos de la remuneración. También es necesario analizar si resulta justificable la cantidad de miembros que componen los respectivos directorios. Existen casos en los que, por ejemplo, están constituidos por más de quince funcionarios, de los cuales la casi totalidad perciben remuneraciones como directores.

²⁹ Secretaría de la Función Pública, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, *Superposición y Duplicación de Funciones*, 1996.

- Por último, cabe reiterar que cualquier estrategia de fortalecimiento debería considerar la aplicación de esquemas de gestión por resultados, avalados por contratos-programa, como medio de aumentar el grado de responsabilización de los entes frente a los objetivos y metas programáticas que se comprometen a alcanzar.

8. Valorización de ahorros y costos presupuestarios

- Una de las consideraciones centrales para analizar opciones de transformación institucional de los OD, aunque no la única, es el impacto presupuestario que podrían tener distintas soluciones en términos de ahorros o eventuales costos. Al indicar que no es la única consideración, se está aludiendo a posibles costos y beneficios políticos, a eventuales mejoras en los mecanismos decisorios, a potenciales sinergias que podrían generarse en ciertas opciones u otros efectos.
- En esta sección se efectuarán, únicamente, referencias a posibles ahorros y/o costos que podrían derivar de las diferentes soluciones planteadas. Fundamentalmente, se previeron ahorros en los gastos del Inciso 1 (Gastos en Personal) del Presupuesto Nacional 2001. Los criterios empleados y los resultados obtenidos, se detallan seguidamente.
- En las hipótesis que se manejan en este ejercicio de valorización de ahorros y costos, se ha considerado una hipótesis un tanto extrema de libre disposición de los recursos humanos que emplea la administración pública. Por lo tanto, de producirse ahorros por reducción de plantas de personal, habría que considerar en qué medida estos ahorros podrían dar lugar a costos por indemnizaciones, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, reconversión laboral u otros.
- Se consideró, en primer lugar, que la estimación de ahorros en gastos en personal que podrían lograrse a través de las opciones de fusiones o absorciones, debía tener en cuenta el tamaño del organismo medido por la significación de los gastos del Inciso 1). En tal sentido se adoptó un estimador que fija ahorros variables según el volumen de estos gastos, donde a menor presupuesto en este inciso, menor ahorro, ya que es menos probable que haya personal redundante con el del organismo con el que se fusiona o es absorbido. El criterio aplicado es:

Inc. 1	Entre 0 y \$ 5 millones: 10% de ahorro
	Más de \$ 5 millones y hasta \$ 10 millones: 15% de ahorro
	Más de \$ 10 millones: 25% de ahorro

- En algunos casos puntuales, en que se recomienda la integración de OD a Agencias especializadas, se estimaron:
 - a) En el caso de la SIGEN, reducciones parciales del 50% sobre servicios no personales debidas a supresión de funciones de control redundantes;
 - b) En el caso del CONICET, reducciones sobre gastos de conducción y administración que se originarían de pasar esta institución a una Agencia de Promoción Científica y Tecnológica; y
 - c) En el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia, que figura en el presupuesto como programa, supresión del presupuesto asignado y reasignación de algunas de sus partidas a una Agencia de Promoción Científico Tecnológica a crearse.

- No se han valorizado los eventuales ahorros emergentes por eliminación de superposiciones. Solamente se estima que pueden obtenerse mejoras de índole cualitativa bajo la hipótesis de beneficios de escala, mejora en el seguimiento y control de programas, mejora en la calidad de prestación de servicios por concentración en ventanillas únicas, etc.
- Con relación a las propuestas de privatizaciones o cierres y transferencias a otras jurisdicciones, las valorizaciones de ahorros se hicieron considerando el 100% de su presupuesto, excepto transferencias y gastos figurativos ya que la mayor parte de esos compromisos deberían corresponder al sector público nacional hasta tanto se evaluaran otras alternativas para el pago de servicios de la deuda, transferencias, etc. También debe aclararse que el impacto presupuestario real y final de estas medidas puede depender de cómo se encaren los procedimientos de cierre, venta o transferencia, de modo que el impacto presupuestario estimado no sería seguramente inmediato y, probablemente, se vería en parte compensado por ciertos costos de liquidación.
- Se ha estimado que en los casos propuestos de absorción por parte de la administración central (caso CONEAU, INAP, CNV, Instituto Geográfico Militar), se producirán menores costos, debido a que la especificidad de sus tareas no permite apreciar por el momento ahorros de significación una vez concentrados en el aparato público central. Queda también sin considerar el eventual impacto que podría derivarse de la adecuación de los escalafones de los OD recentralizados al régimen del SINAPA.
- En todas las opciones analizadas no se incluye el ahorro posible emergente de la anulación de los directorios de las estructuras colegiadas, que como se señala más arriba, ha sido estimado en 25 millones de pesos por año.
- En resumen, las acciones propuestas implican un ahorro superior a los \$ 200 millones según las asignaciones presupuestarias previstas en el Presupuesto Nacional 2001, aprobado por Ley 25401 y distribuido por la Decisión Administrativa Nro. 1 del 9 de enero de 2001.
- El cuadro siguiente refleja a modo de resumen los valores alcanzables según los criterios adoptados:

Propuesta de:	Casos	\$	Promedios
Eliminación de Superposición	1	712.621	712.621
Fusión	26	55.003.238	2.115.509
Cierre o privatización	2	96.112.108	48.056.054
Transferencia	5	54.474.022	10.894.804
Concentración	4	0	0
Total	38	206.301.989	

- También es preciso tener en cuenta que algunas de las opciones planteadas generan costos, como ocurre especialmente en las acciones de fortalecimiento institucional

que, con particular énfasis, han sido recomendadas para los entes reguladores de servicios públicos privatizados, y que serán objeto de un tratamiento más específico en un apartado de este trabajo.

- Cabe destacar que de acuerdo con el enfoque adoptado, la aproximación a un replanteo de la situación actual en base a distintas opciones, se basa en identificar oportunidades de aplicar criterios que avancen hacia una mayor eficiencia en la asignación y utilización de recursos en el sector público.
- No obstante, dada la diversidad y complejidad de los organismos descentralizados, cualquier medida de modificación de su status actual obliga a un acercamiento puntual en cada caso, tanto para realizar un mejor diagnóstico de situación, como para elaborar propuestas más específicas y concretas.

9. Criterios de prioridad

En la definición de la estrategia que podría adoptarse para seguir algunos de los cursos de acción antes descritos, es conveniente analizar su prioridad relativa y posible secuencia. No parece conveniente proceder a modificar conjunta y simultáneamente la situación de los OD, tanto por razones políticas como técnicas. En el primer aspecto, una acción masiva podría abrir un gran número de frentes de conflicto lo cual, en el contexto político actual, sería altamente desaconsejable. En el plano técnico, es necesario profundizar el análisis caso por caso, de modo de confirmar o no el diagnóstico preliminar y, por lo tanto, resolver si resulta aconsejable seguir el procedimiento inicialmente propuesto, sobre todo cuando se plantea más de una opción.

Se sugiere entonces aplicar los siguientes criterios para decidir la respectiva prioridad de cada caso:

1. **CRITICIDAD:** grado en que la no adopción de algunos de los cursos de acción sugeridos acarrearía consecuencias graves sobre la gestión pública en el área respectiva.
2. **EFFECTO MULTIPLICADOR O DEMOSTRATIVO:** grado en que las acciones de reforma y/o fortalecimiento podrían repercutir sobre otras instituciones o prácticas administrativas, induciendo cambios "en cascada" de alcance más generalizado.
3. **COMPLEMENTARIEDAD:** existencia de programas o acciones en curso (v.g. contratos de gestión, cartas compromiso) que podrían complementarse con los implícitos en la solución prevista, produciendo sinergias significativas.
4. **VOLUNTAD POLITICA:** evidencia de apoyo y compromiso de los niveles políticos del organismo para iniciar y sostener en el tiempo un proceso de transformación en alguna de las variantes contempladas.
5. **CAPACIDAD TECNICA DISPONIBLE:** disponibilidad actual o futura de recursos humanos y tecnológicos que permitirían encarar la adopción y operacionalización de las soluciones recomendadas.
6. **DISPONIBILIDAD FINANCIERA:** magnitud de los recursos que exigiría la puesta en marcha de acciones efectivas vis-a-vis las disponibilidades previstas.

7. **RIESGOS:** grado de incertidumbre respecto a la efectividad de los instrumentos de reforma o a la incidencia de factores contextuales sobre la posibilidad de lograr los resultados buscados,
8. **COMPATIBILIDAD POLITICA:** medida en que las reformas proyectadas resultan congruentes con los lineamientos políticos generales del gobierno.
9. **LEGITIMIDAD:** grado de aceptación y respaldo de la ciudadanía a las acciones de reforma, en función de su visibilidad e impacto sobre las condiciones sociales prevalecientes.
10. **IMPACTO SOBRE LA GESTION:** efecto esperado de las acciones de reforma o fortalecimiento institucional sobre el desempeño.

En la aplicación de estos criterios, conviene ponderar en cada caso el peso relativo de los mismos. En cada uno será seguramente diferente la ponderación a otorgar a cada criterio, de modo que los puntajes que se obtengan por aplicación de los mismos determinará el orden de prioridad de las acciones de transformación.

10. A modo de síntesis

- En este informe se ha intentado ofrecer un marco analítico, un cuadro de situación actual de los OD, algunos indicadores (cuantitativos y cualitativos), un resumen de las posibilidades y limitaciones de estos entes, una breve caracterización de las principales opciones técnicas y políticas disponibles para intentar mejorar su desempeño general, y algunos criterios para priorizar las posibles decisiones que se adopten.
- Desde el punto de vista de las posibilidades de acción, el Cuadro No.15 sintetiza las distintas opciones y soluciones identificadas para cada organismo. Idealmente, las celdas de la matriz representada en ese cuadro deberían contener argumentos fundados en datos y opiniones más precisos, para accionar en las direcciones que resulten más convenientes, tanto técnica como políticamente.
- Para ello resulta fundamental pasar de la estrategia de rodeo, utilizada hasta ahora, consistente en una búsqueda en gran medida externa al objeto de estudio, a una estrategia de intervención, más volcada a una indagación sistemática interna a los propios OD. Esta estrategia tiene ventajas e inconvenientes. Las ventajas son obvias y consisten en conocer a fondo la naturaleza y alcances de las actividades desarrolladas por cada OD, conocimiento difícil de obtener “por fuera” de la institución. Los inconvenientes son, esencialmente, políticos, y exigen algunas reflexiones.
- Si se dispusiera de evidencia incontestable acerca de la necesidad/posibilidad técnica de eliminar, con escasas consecuencias funcionales negativas, la mayor parte de los OD existentes, la estrategia de “cerrar dos por semana” (intentada meses atrás por la Jefatura de Gabinete y de fuerte repercusión positiva en la opinión pública) podría resultar justificada. Sin ese conocimiento más profundo, un avance de este tipo podría reiterar la vieja fórmula con la que Hirschman interpretara el estilo decisorio latinoamericano: la motivación a actuar podría terminar prevaleciendo sobre la comprensión del problema a resolver.

- Al no disponerse de este conocimiento, parecería justificada una estrategia de intervención que pusiera el acento en la orientación por resultados que el Gobierno quiere imprimir globalmente a la gestión pública. O sea, no convertir a los OD en un objetivo especial de intervención (v.g. para su supresión, transferencia, fusión u otro tipo de decisiones), sino en un capítulo más de una acción sostenida del Gobierno dirigida a revisar los objetivos, programas y recursos de las instituciones estatales, con vistas a decidir sobre su continuidad, mantenimiento de los niveles actuales de servicio, modalidad de gestión, función de producción aplicable, indicadores para el monitoreo de procesos y resultados, etc.
- Ello justificaría ingresar a los OD, para analizar con sus responsables estos distintos aspectos, evaluar la vigencia de objetivos y programas, examinar opciones de funcionamiento futuro, generar las bases para el eventual fortalecimiento institucional, y así sucesivamente. De este modo, se reduciría enormemente el riesgo de adoptar decisiones drásticas cuya legitimidad podría resultar seriamente cuestionada en el caso de que tales decisiones no estuvieran fundadas en un real conocimiento de los problemas que se pretende resolver con su adopción.
- No obstante, a lo largo del presente documento se ha demostrado la posibilidad de realizar una serie de transformaciones institucionales a los efectos de mejorar el desempeño de los organismos descentralizados, tales como la absorción de algunos de ellos por distintas agencias según áreas específicas de gobierno, o bien la fusiones que buscan la simplificación de tareas administrativas mediante la coordinación central en cabeza de organismos que han demostrado grados de eficiencia administrativa aceptables.

Si bien estas consideraciones finales podrían parecer contradictorias con el análisis de las opciones de transformación comentadas a lo largo del texto, de hecho no lo son. Para ser más precisos, lo que se está planteando es la posibilidad de incorporar a todos los OD en la lógica de los contratos de gestión por resultados, sin perjuicio de que el análisis caso por caso indique la necesidad de adoptar otras decisiones, tales como la absorción, fusión, transferencia al sector privado o eliminación lisa y llana. Por lo tanto, el esquema del acuerdo de gestión sería aplicable después de tomada la decisión sobre el destino de cada ente.

Bibliografía

- ASPIAZU D. y VISPO A. (1994) "Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina". En Revista de la CEPAL. N° 54, Santiago de Chile, diciembre.
- BRESSER PEREIRA Y CUNILL GRAU (1998) Lo público no estatal en la Reforma del Estado, CLAD/Paidós.
- BRESSER PEREIRA (1999) Reforma del Estado para la ciudadanía, Eudeba/CLAD.
- DOMENELLA Y SCHWEINHEIM (1997) Modernización de la Gestión Pública y Salud Animal, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- GORDILLO, A. (2000) Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- INAP, "Organismos descentralizados: estudio preliminar y propuestas", Dirección General de Investigaciones, Subsecretaría de la Función Pública, Dirección General de Políticas Administrativas, 1979.

- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (1996), “Análisis de Unidades de Apoyo en la Administración Pública Nacional – Estudio No. 4: Análisis de los Organismos Descentralizados”, Dirección General de Organización.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (1996), “Superposición y Duplicación de Funciones”, Cuerpo de Administradores Gubernamentales.
- TESORO, J. L. (1997) “La Fusión de Organismos Públicos – El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)”, TEMAS, año 3, No.12.
- TESORO, J. L. (1998) “La Reforma Organizativa en la Administración Pública Nacional. Análisis de una fusión: Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)”, TEMAS, año 4, No. 15.
- TESORO, J. L. (1999) Las fusiones en la Administración Pública Nacional: Los casos de la ANSeS, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA, INAP, Documento N° 63

