

## Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios?

Jimena Rubio

La Administración Pública Nacional (APN) está integrada por los organismos de la Administración Central (AC), los organismos descentralizados (OD) y las instituciones de la seguridad social (ISS). Los OD representan lo que en la bibliografía sobre administración pública se conoce como agencias u organismos autónomos. Estos se encuentran desagregados estructuralmente del gobierno central y tienen alguna capacidad de decisión independiente en la definición de las políticas o su gestión.

El análisis de los OD en el ámbito de la APN argentina pone en evidencia que estos conforman un espacio de gestión del Estado y de elaboración de políticas públicas relevante, tanto en términos de su peso organizacional como presupuestario. A fines de 2016, conformaban el 75% de la estructura organizacional de la APN, y ejecutaron por sí solos el 37% del gasto total de la APN y el 41% del gasto en personal ese año. A su vez, estos organismos son responsables de funciones estratégicas como la regulación y la investigación en áreas de política prioritarias para el desarrollo, tales como

ciencia y tecnología, producción, salud o infraestructura.

Pese a su relevancia, se sabe muy poco sobre cómo opera el Estado en estos ámbitos, qué es lo que hacen estos organismos y cuál es su desempeño. Con el propósito de comenzar a saldar dicho déficit, se indaga aquí sobre el papel que tienen estos organismos en la APN en relación al tipo de funciones que cumplen y las áreas de política en las que intervienen. A su vez, se realiza un análisis del grado de autonomía formal que presentan estos organismos.

El mapa que se dibuja a partir de esta indagación indica que los OD de la APN disponen de un bajo nivel de autonomía formal tanto política como financiera respecto al Poder Ejecutivo. Pese a ello, estos organismos generan una mayor complejidad organizativa del Estado en tanto incrementan el costo de monitoreo y acceso a información de los funcionarios políticos sobre áreas de política específicas e intensifican la fragmentación de la acción estatal. Por este motivo, resulta clave comenzar a pensar de manera estratégica la gestión y el papel de los OD dentro de la APN.

### RESUMEN EJECUTIVO

La creación de organismos con diverso grado de autonomía respecto a los ministerios de la Administración Central (AC) es un instrumento de delegación de la autoridad. Este permite la **especialización** en determinadas áreas de política con **mayor autonomía** de los procesos administrativos centrales en términos de financiamiento, gestión de los recursos y definición de políticas (Bertranou, 2013).

El modelo de delegación de autoridad política en organismos autónomos especializados parte de una serie de premisas teóricas sobre sus beneficios. Por un lado, la mayor especialización es considerada una herramienta que permite hacer frente a los problemas de asimetría de información en áreas de gestión muy técnicas, e incrementa de esta manera la **calidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos y elaboración de políticas**. Por otro lado, la mayor autonomía es vista como una herramienta que permite resolver los problemas originados por la baja credibilidad de las promesas y compromisos realizados por los funcionarios políticos y tomar distancia de sus políticas (Thatcher y Stone Sweet, 2002).

Aunque la tendencia a crear organismos autónomos especializados existe desde hace tiempo, las reformas de la Nueva Gestión Pública implementadas durante los '80 y '90 en distintos países intensificaron la especialización horizontal como mecanismo para fortalecer el desempeño de las organizaciones del Estado (Bouckaert et al., 2010). Sin embargo, se ha observado que dichas reformas han acentuado la tendencia de las organizaciones a **trabajar de manera compartimentada** dentro de sus propias áreas de política (Peters, 2011). A su vez, la falta de alineamiento con la jurisdicción ministerial puede dificultar la coordinación horizontal entre áreas de política a nivel central del gobierno, en tanto cada una de ellas enfrenta dificultades de coordinación dentro de sus propios ámbitos de gestión (Fimreite y Læg Reid, 2005).

De esta manera, el entusiasmo por establecer organismos autónomos especializados dentro de la Administración Pública ha sido balanceado por reformas posteriores implementadas a partir de los años 2000 en diversos países, que reaccionaron a la creciente fragmentación de la acción estatal. Estas reformas se orientaron a fortalecer la capacidad política y administrativa del centro de gobierno para dirigir sus programas y políticas mediante la creación de uni-

dades encargadas de identificar prioridades y monitorear, coordinar y gestionar problemas de implementación de manera transversal (Christensen y Læg Reid, 2006a, 2007)<sup>1</sup>. En este contexto, la tendencia a crear organismos autónomos especializados dentro de las administraciones públicas se atenuó en los últimos años, aunque no desapareció por completo.

En Argentina, si bien se han creado organismos autónomos especializados en distintos momentos históricos, el proceso de reforma del Estado de la década del '90 es el que ha sido más prolífica en este sentido. Inspirado en los principios de eficiencia del modelo de la Nueva Gestión Pública, se crearon más de 45 organismos descentralizados (OD) –un tipo de organismo autónomo especializado– entre 1989 y 1999 (Alessandro y Gillio, 2010). Aunque lejos del afán descentralizador que imperó durante la década del '90, entre 2003 y 2015 el número de OD aumentó un 19%, de 67 en 2003 a 80 en 2015<sup>2</sup>.

El crecimiento de los OD da cuenta de la diversificación y expansión del Estado durante este período. Sin embargo, no existió en paralelo un esfuerzo por implementar de manera sistemática reformas orientadas a fortalecer las capacidades de dirección y gestión estratégica de la multiplicidad de organismos del sector público. Para empezar a pensar algunos lineamientos que orienten este esfuerzo, el presente documento indaga sobre la relevancia y el papel que tienen estos organismos en la APN así como su grado de autonomía respecto de la política de la Administración Central. En las primeras secciones se define qué son los OD, cuál es su peso en términos organizacionales, presupuestarios y de recursos humanos, y se los clasifica según las áreas de política en las que intervienen y sus funciones. Luego se analiza la autonomía de estos organismos tanto en términos políticos como financieros. Finalmente, se presentan algunos lineamientos para comenzar a pensar de manera estratégica la gestión de estos organismos poniendo foco sobre los desafíos políticos y de gestión que plantean.

<sup>1</sup> Como parte de estas reformas se instalaron –por lo general dentro de las oficinas del responsable del Poder Ejecutivo– unidades de provisión de servicios (*delivery units*) y de implementación con el objetivo de garantizar el logro de determinadas prioridades de gobierno; unidades de gestión de proyectos con el objetivo de integrar y monitorear los proyectos más relevantes y de mayor riesgo; o unidades de monitoreo y evaluación de los programas y políticas con el objetivo de producir información para la rendición de cuentas y/o el aprendizaje organizacional.

<sup>2</sup> En total se crearon 19 OD nuevos y se eliminaron 6. La mayoría de los OD creados durante este período han sido hospitales (5); organismos regulatorios de las comunicaciones, agua y saneamiento, transporte, seguridad vial y armamento (6); organismos de control/fiscalización de acciones estatales en empresas, bienes inmuebles del Estado, producción pública de medicamentos, infraestructura de agua y saneamiento (6); y organismos de investigación y desarrollo (2).

## ¿Qué son los organismos descentralizados?

Los organismos que tienen algún grado de autonomía respecto a la Administración Central reciben distintos nombres en cada país: cuerpos públicos no departamentales, organizaciones públicas cuasi-autónomas, entre otros. Sin embargo, suelen coincidir en que son organismos del sector público que se encuentran desagregados estructuralmente del gobierno central. En otras palabras, no tienen una relación jerárquica inmediata y tienen alguna capacidad de decisión autónoma en la definición de las políticas o su gestión (Roness et al., 2007; Van Thiel, 2011).

En la Administración Pública argentina existen organismos separados de las dependencias de la Administración Central que son denominados entes públicos estatales descentralizados. Más allá de la diversidad de formas institucionales, tareas y grados de autonomía que tienen estos organismos, todos comparten ciertas características (Gordillo, 2013):

- Poseen **personalidad jurídica propia**, por lo cual están habilitados para actuar en juicios, celebrar contratos en su nombre, entre otros.
- Cuentan o han contado con una **asignación legal de recursos**, sea que tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos del presupuesto general.
- Su **patrimonio es estatal** lo cual implica que el Estado puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee.
- Tienen **capacidad de administrarse a sí mismos** sin tener que recurrir a la administración central, más allá de los casos que expresa y excepcionalmente se establezcan en sus estatutos.
- Están **sometidos al control de la administración central** en cuanto a su presupuesto (autorización o aprobación), la inversión a través de organismos específicos, y la designación del personal directivo del ente (presidente y directorio, quienes luego nombran al resto del personal). Excepcionalmente en casos graves se admite su intervención.

Los entes públicos estatales descentralizados pueden clasificarse en dos grandes grupos **según el tipo de actividad** que realizan: aquellos que realizan una actividad **administrativa** (entes autárquicos) y los que realizan una actividad **comercial o industrial** (empresas estatales y sociedades del estado) (Gordillo, 2013). Las principales diferencias entre ellos son el grado de aplicación del derecho público (de manera exclusiva o en combinación con el derecho privado), la forma de control por parte del Estado (de forma externa o a través de la asamblea de accionistas) y la composición de empleados pú-

blicos dentro de su planta de personal (todos o sólo los funcionarios superiores). En lo que se refiere exclusivamente a los **entes autárquicos**, se puede distinguir a su vez distintos tipos de organismos: organismos descentralizados (OD), instituciones de la seguridad social (ISS), universidades nacionales y otros entes<sup>3</sup>.

En resumen, los OD son entes públicos estatales descentralizados que, a diferencia de las entidades corporativas, realizan actividades administrativas y están sujetos a la aplicación del derecho público de forma exclusiva. Estos conforman un conjunto variopinto de organismos que incluye desde instituciones de investigación y desarrollo (INTA, CNEA, ANLIS), agencias de regulación (ENRE, ENARGAS, ERAS), organismos a cargo del pago de subsidios y becas (Fondo de las Artes, CONICET), de archivo y preservación (Banco de Datos Genéticos, Cinemateca) o provisión de servicios hospitalarios.

## El peso de los organismos descentralizados en la APN: estructura, presupuesto y recursos humanos

En la actualidad, los OD representan una parte importante de la actividad del Poder Ejecutivo en la Administración Pública Nacional (APN)<sup>4</sup>. A fines de 2016, el 75% de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo en la APN correspondía a organismos descentralizados. Éstos ejecutaron por sí solos el 36,7% del gasto total (sin considerar transferencias, servicios de la deuda y gasto en personal de seguridad y defensa) y el 40,6% del gasto en personal (sin considerar gastos en personal de seguridad y defensa). En cuanto a la distribución de los recursos humanos, a fines de 2016 el 44,2% de los empleados de la APN (sin considerar personal de seguridad y defensa) se encontraba trabajando en algún OD<sup>5</sup>.

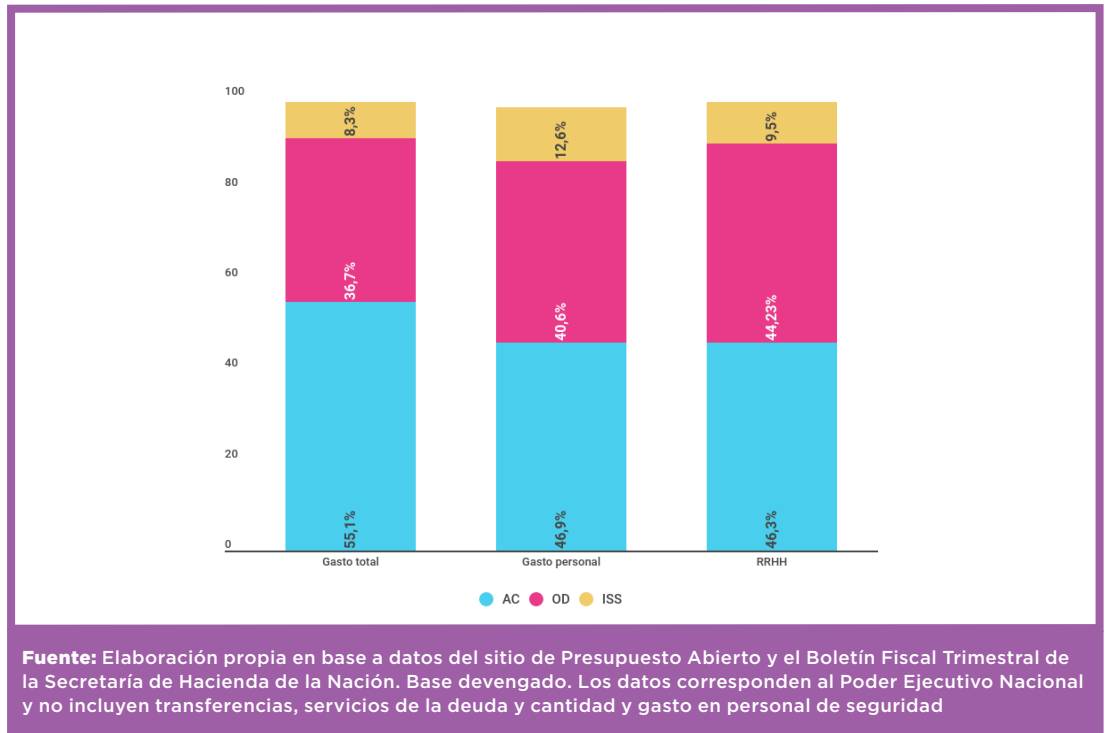
<sup>3</sup> Las Instituciones de la Seguridad Social son organismos descentralizados pero se mantienen discriminados por el gran volumen de gasto asignado. Estas instituciones son la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Instituto de Ayuda Financiera para el personal de las Fuerzas Armadas y la Caja de Retiros y Jubilaciones de la Policía Federal. El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) creado en 2014 se incorporó a esta categoría pero con un nivel de gasto mucho menor a los otros tres. A su vez, organismos como la AFIP, el Banco Central, el PAMI y el INCAA son incluidos dentro de la categoría de "otros entes" (8 en total). A diferencia de los OD y las ISS no forman parte del presupuesto de la Administración Pública Nacional en tanto tienen un tratamiento presupuestario similar al establecido por la Ley 24.156 para las Empresas y Sociedades del Estado.

<sup>4</sup> La Administración Pública Nacional está integrada por los organismos de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. No incluye a las empresas y sociedades del Estado, las universidades nacionales y otros entes. Las empresas públicas y sociedades del Estado son parte del sector público nacional no financiero, pero no de la APN.

<sup>5</sup> Los datos sobre personal de seguridad y defensa corresponden a la cantidad de personas incluidas en el escalafón militar y de seguridad.

## Entes autárquicos

**Gráfico 1.**  
**Distribución del gasto y recursos humanos de la Administración Pública Nacional (en %) - 2016**



## Órbita ministerial

A su vez, los OD tienen especial relevancia en la gestión de algunos ministerios en particular, tanto en términos organizacionales (cantidad de OD dependientes de una jurisdicción) como presupuestarios (proporción que representa el gasto del total de los OD de una jurisdicción en relación al gasto total de la jurisdicción).

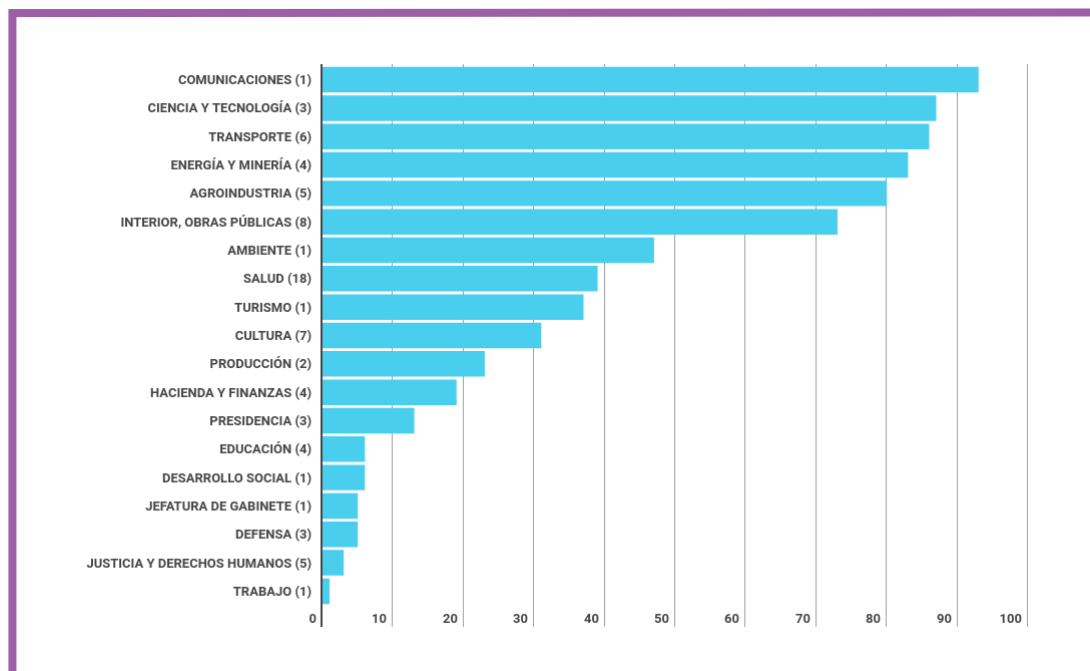
Con el cambio de gobierno a nivel nacional a fines de 2015, se realizaron algunas modificaciones en la administración descentralizada de la APN: se creó el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) bajo la órbita del nuevo Ministerio de Comunicaciones a partir de la fusión de dos OD previamente existentes bajo la órbita de Presidencia de la Nación (AFSCA

y AFTIC), y se reubicaron 20 organismos descentralizados bajo la órbita de nuevos ministerios<sup>6</sup>. En 2016, más del 50% de los 79 OD se concentraba en los Ministerios de Salud (en su mayor parte hospitales), Cultura, Interior y Obras Públicas y Transporte. En términos presupuestarios se observa que en seis ministerios (Comunicaciones, Transporte, Ciencia y Tecnología, Agroindustria, Energía y Minería, Interior y Transporte) el gasto de los OD representó el 70% o más del gasto total neto de la jurisdicción (sin transferencias), mientras que en cinco ministerios representó entre 50% y 20% del gasto (Ambiente, Turismo, Salud, Cultura, Producción).

<sup>6</sup> La nueva Ley de Ministerios creó cuatro nuevos ministerios: i) Ambiente y Desarrollo Sustentable, ii) Comunicaciones, iii) Modernización y iv) Transporte. Por su parte, el antiguo Ministerio de Planificación fue dividido: las Secretarías de Energía y Minería pasaron a conformar el nuevo Ministerio de Energía y Minería y la Secretaría de Obras Públicas se traspasó al Ministerio del Interior. De los 12 OD pertenecientes al antiguo Ministerio de Planificación, 4 pasaron a la órbita del Ministerio de Energía y Minería, 6 al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 1 al Ministerio de Transporte y 1 al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Gráfico 2.

Peso organizacional (absoluto) y presupuestario (en %) de los OD por ministerio - 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de GPS del Estado y del sitio de Presupuesto Abierto de la Secretaría de Hacienda. Base devengado (sin transferencias). La cantidad de OD por jurisdicción se ha consignado entre paréntesis.

De esta manera, el análisis desagregado muestra que en algunos ministerios los OD tienen mayor relevancia como ámbito de gestión y de ejecución presupuestaria que en otros. En particular, los ministerios vinculados a la provisión de servicios públicos e infraestructura parecen estructurar su gestión en base a este tipo de organismos.

### El papel de los organismos descentralizados en la APN: áreas de política y tipo de funciones estatales

El peso organizacional y presupuestario que tienen los OD muestra que el accionar del Estado se extiende más allá de su Administración Central. Sin embargo, se sabe muy poco sobre cómo opera el Estado en estos ámbitos, qué es lo que hacen estos organismos y cuál es su desempeño. A fin de comenzar a saldar ese déficit, es necesario caracterizar los OD por área de política en la que intervienen y el tipo de funciones principales que realizan.

Respecto a las **áreas de política**, las que tienen un peso relativo mayor en relación a la cantidad de OD existentes son salud y producción<sup>7</sup>. En términos presupuestarios, las áreas de producción (24,5%), ciencia y tecnología (24,4%) y salud (23%) son las que tienen un mayor peso en relación al total del gasto devengado de todos los OD.

Salud y producción

<sup>7</sup> Para realizar las clasificaciones se han utilizado los estatutos y normas de creación de los OD en los cuales se especifican sus competencias y atribuciones.

**Tabla 1.**  
**Organismos descentralizados por área y sub-área de política – 2016**

Área	Cantidad OD	Sub-áreas
Salud	18	Hospitales (14), Medicamentos y materiales médicos (3), Trasplantes de órganos, Obras Sociales
Producción	11	Agropecuario (4), Industria (3), Pesca, Minería, Turismo, Economía social
Cultura	8	Arte (4), Investigaciones históricas, Patrimonio histórico presidencial, Biblioteca, Cinemateca
Ciencia y Tecnología	6	Tecnología Espacial, Energía nuclear (2), Meteorología, Geografía, Becas de investigación
Servicios Públicos	6	Comunicaciones, Electricidad, Gas, Agua y saneamiento (3)
Transporte y vialidad	6	Infraestructura vial, Seguridad vial, Transporte aéreo (3), Transporte automotor y ferroviario
Derechos humanos	5	Comunidades indígenas, Discriminación, Discapacidad, Datos genéticos, Derechos Humanos
Administración del Estado	5	Bienes del Estado (bienes inmuebles, acciones en empresas), Ingresos tributarios del Estado, Control interno, Tasaciones
Recursos Naturales	4	Parques y reservas, flora y fauna, hídricos (2)
Finanzas	3	Seguros, valores/títulos, lavado de activos
Deportes	2	Instalaciones, asociaciones y programas deportivos
Población	2	Registros demográficos, Registros inmigración
Educación	1	Acreditación universitaria
Seguridad	1	Armamentos y materiales controlados
Trabajo	1	Seguridad en el trabajo
<b>Tota</b>	<b>79</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la descripción de las funciones en las normas de creación y páginas web de los organismos.

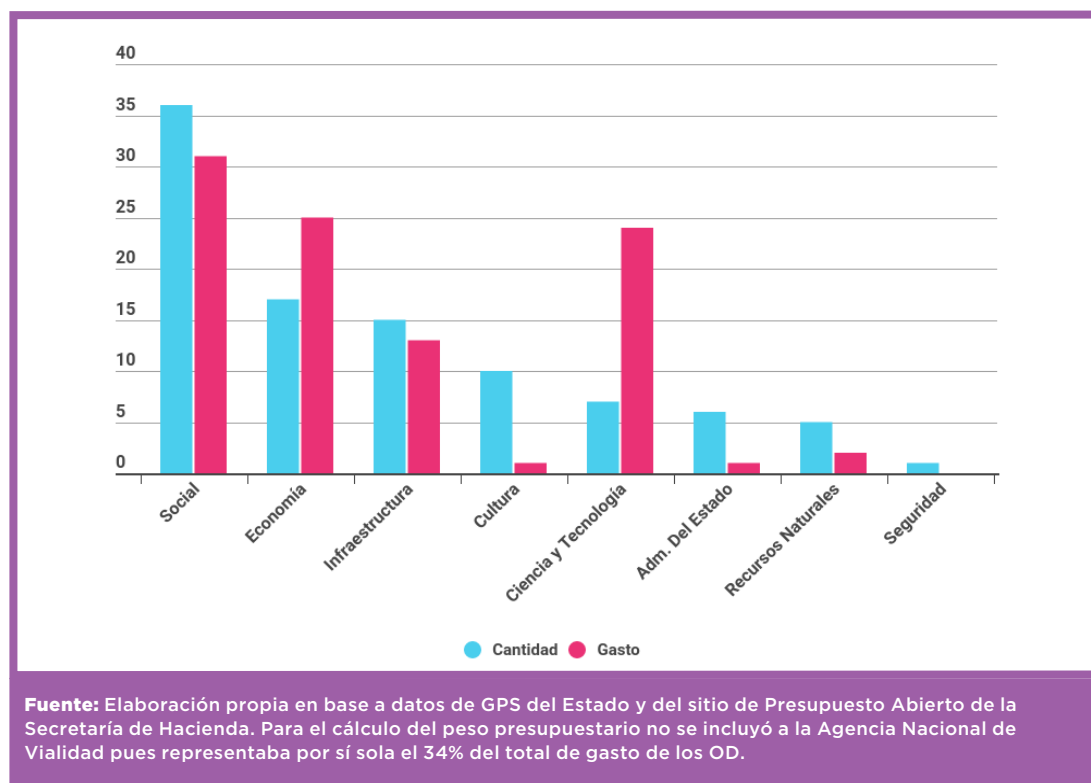
Se agrupan las áreas de naturaleza social (salud, deporte, derechos humanos, educación, trabajo, población), de naturaleza económica (producción y finanzas) y de infraestructura (transporte y vialidad y servicios públicos de energía, comunicaciones y

agua) se observa una preponderancia del sector social tanto en términos organizacionales como presupuestarios. Por su parte, los OD de ciencia y tecnología tienen un peso presupuestario similar a los del área de economía (25%).



**Gráfico 3.**

**Distribución de la cantidad y gasto de los organismos descentralizados por área de política 2016 (en % sobre el total)**



Respecto a lo que hacen estos organismos dentro de sus respectivas áreas de política, es posible distinguir una serie de **funciones principales** que les son asignadas por sus estatutos de creación, las cuales implican un diverso grado de intervención del Estado y de aplicación de su potestad regulatoria y coercitiva<sup>8</sup>. Entre ellas se encuentran las funciones de archivo y preservación (museos, bibliotecas, bancos de datos); registro y certificación (documentación personal, patentes); control/auditoría (organismos que monitorean y realizan controles); investigación y desarrollo (centros de investigación); regulación (organismos que delimitan el alcance y funcionamiento de la actividad privada); pago de subsidios y becas (becas para investigación, subsidios para el fomento de actividades culturales, deportivas); provisión de servicios (hospitales, protección de derechos, culturales,

viales); producción de bienes (industria manufacturera); y cuasi-judiciales (resolución de controversias sobre cuestiones tributarias).

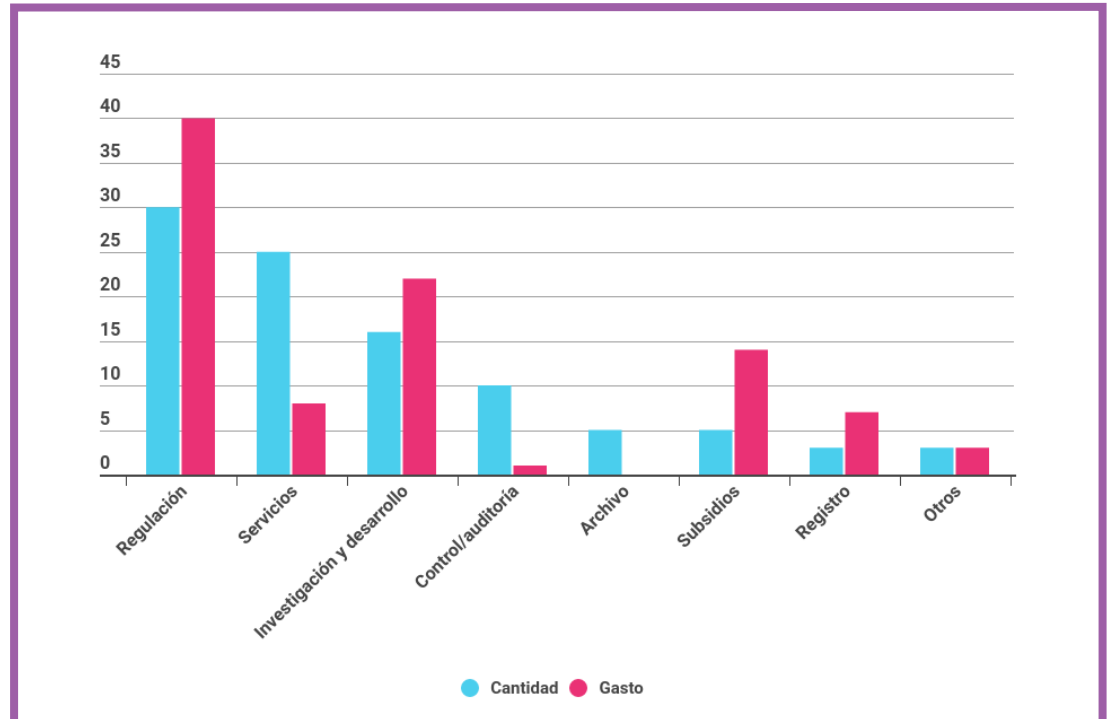
Los OD con **funciones de regulación son los que tienen mayor presencia tanto en términos organizacionales** (30%) como **presupuestarios** (41% del gasto devengado por todos los OD en 2016)<sup>9</sup>. Las funciones de regulación han sido las más extendidas entre los organismos autónomos de la administración pública en distintos países siguiendo el modelo norteamericano de agencias regulatorias independientes (Peters, 2011). En Argentina, estos organismos se expandieron de forma rápida durante la década del '90 en el marco de los procesos de privatización y descentralización del Estado. Les siguen los OD con funciones de provisión de servicios (fundamentalmente por la cantidad de hospitales con esta forma jurídica) y de investigación y desarrollo.

## Regulación

<sup>8</sup> Las funciones de los organismos descentralizados han sido establecidas a partir de la clasificación utilizada por Bertelli (2006) y del tipo de tareas que son asignadas a los organismos en sus estatutos de creación. Si bien en muchos casos los OD cumplen más de un tipo de estas funciones al mismo tiempo, para los fines analíticos de este documento se ha tomado en consideración la que se ha considerado la función principal de cada uno.

<sup>9</sup> La producción de bienes no es una función prioritaria entre los OD a excepción de Fabricaciones Militares. Hay algunos OD con funciones primarias de I+D que realizan funciones de producción de bienes a menor escala (por ejemplo los centros nucleados en el ANLIS o la CNEA).

**Gráfico 4.**  
Distribución de la cantidad y gasto de los organismos descentralizados por tipo de función 2016 (en % sobre el total)



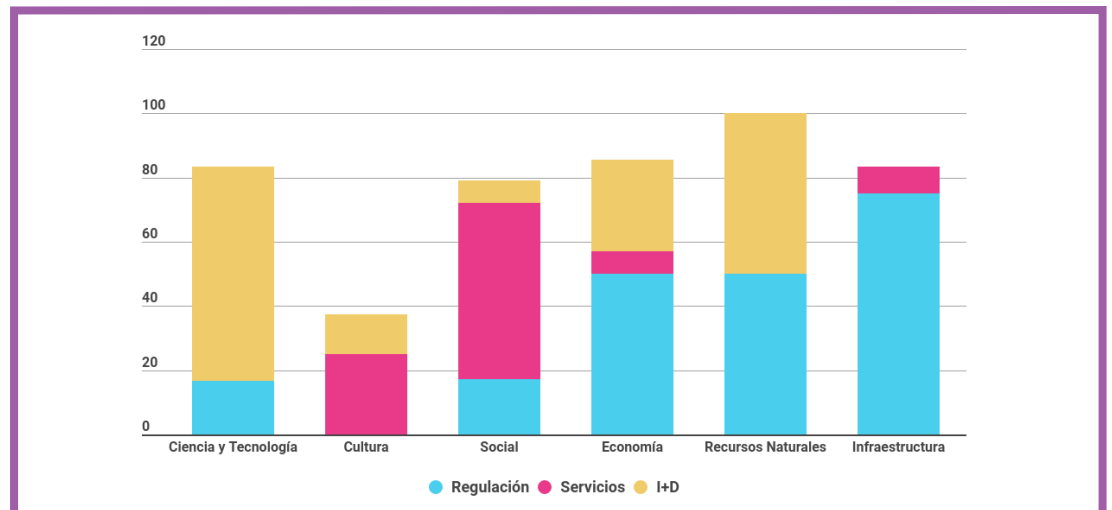
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de GPS del Estado y del sitio de Presupuesto Abierto de la Secretaría de Hacienda. En la categoría "Otros" se incluyen los OD con funciones de producción de bienes y cuasi-judiciales. Para el cálculo del peso presupuestario no se incluyó a la Agencia Nacional de Vialidad pues representaba por sí sola el 34% del total de gasto de los OD.

## Investigación y desarrollo

Por su parte, el análisis cruzado entre la clasificación por áreas de política y la clasificación funcional muestra que la mayor proporción de los OD pertenecientes al **área social** tiene como función principal la provisión de servicios (59%) y sólo una pequeña proporción (17%) tiene como función principal la regulación. Por el contrario, dentro de las áreas de **economía e infraestructura** la mayor proporción de OD tiene como

función principal la regulación (50% y 75% respectivamente). Esta distribución coincide con el patrón existente en el resto de América Latina en donde buena parte de los países han realizado esfuerzos por establecer instituciones reguladoras en cuestiones económicas (producción, comercio) pero han relegado la regulación de temas sociales (salud pública, medioambiente, trabajo, educación) (Gilardi et al., 2006).

**Gráfico 5.**  
Distribución de organismos descentralizados por áreas y funciones 2016 (en %)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de GPS del Estado y clasificación realizada a partir de estatutos de creación y páginas web de los organismos.



En síntesis, los OD cumplen una diversidad de funciones públicas sustantivas en diversas áreas de política y especialmente funciones estratégicas para la elaboración de políticas públicas que promuevan y apuntalen el desarrollo tales como la **regulación de actividades** económicas que permite configurar mercados y orientar el comportamiento de los actores privados y las **actividades de investigación y desarrollo** que producen externalidades positivas y promueven la producción de rentas de la innovación.

## Autonomía de los organismos descentralizados: justificación teórica y situación en la APN

La creación de organismos con autonomía dentro de la Administración Pública tiene al menos dos justificaciones teóricas relevantes. Por un lado, las perspectivas basadas en la teoría de la agencia enfatizan que la autonomía incrementa la especialización y mejora el desempeño en presencia de ciertos incentivos tales como el derecho a obtener ganancias o a apropiarse de los excedentes generados por la eficiencia en el uso de los recursos. Por otro lado, las perspectivas basadas en la teoría de los costos de transacción han puesto énfasis en que la delegación de autoridad en agencias independientes permite establecer “compromisos creíbles” respecto a los intercambios inter-temporales en contextos de alto oportunismo político y debilidad institucional (Spiller y Tommasi, 2003). La expectativa es que estas agencias autónomas puedan tomar decisiones sin el continuo involucramiento político y **generen así contextos de mayor estabilidad de políticas públicas para los inversores, y faciliten una respuesta** más efectiva del Estado a una complejidad técnica creciente (Thatcher y Stone Sweet, 2002).

En términos generales, la autonomía hace referencia al grado en que un organismo puede determinar de manera endógena sus preferencias y su actividad organizacional sin la interferencia de actores externos. Si bien podría considerarse la autonomía respecto a actores empresarios (lo cual es particularmente relevante en los casos de agencias regulatorias que puedan ser “capturadas” por intereses privados para proteger sus negocios de la competencia del mercado), esta sección se focaliza en la autonomía respecto de actores políticos, en particular, del Poder Ejecutivo. Para ello, se analizó el grado de autonomía formal de los OD en la APN de Argentina en relación a dos dimensiones: su estructura de gobernanza y sus fuentes de financiamiento<sup>10</sup>.

10 Es importante considerar que la autonomía real que tienen estos organismos depende de diversos factores. Así, por ejemplo, el alcance de la autonomía financiera y administrativa de muchos de los OD puede ser limitado en la práctica a través de medidas emitidas por la administración central para controlar el uso de los fondos (Bertranou, 2013).

La estructura de gobernanza de los OD se analizó a partir de cuatro variables: i) el mecanismo de designación de los miembros del directorio, ii) los requisitos del proceso de selección, iii) la pertenencia institucional de los miembros del directorio, iv) la existencia de un consejo consultivo<sup>11</sup>. El análisis realizado a partir de los estatutos de creación de cada OD indica que la mayoría de los miembros del directorio son seleccionados sólo por el Poder Ejecutivo (40%) o por el Poder Ejecutivo a propuesta de otros actores (35%). Además, en la mayoría de los casos (60%) los miembros del directorio son seleccionados sin requisitos pre-establecidos y sólo una minoría (10%) se seleccionan por concurso. Por último, en casi la mitad de los OD (46%) no hay ningún miembro del directorio que sea ajeno al Poder Ejecutivo<sup>12</sup>.

La agregación de estas cuatro variables en un índice muestra que los OD en la APN tienen en promedio un **bajo grado de autonomía formal en relación a su estructura de gobernanza** (0,29)<sup>13</sup>. Sin embargo, existen diferencias según áreas de política y funciones. Los OD con funciones de provisión de servicios tienen en promedio un grado de autonomía formal más alto (0,43) que los OD con funciones de regulación (0,24) y de I+D (0,29). A su vez, en el caso de los OD con funciones de regulación, los que se desempeñan en el área de economía tienen en promedio un grado de autonomía formal más alto (0,37) que los que lo hacen en las áreas de Ciencia y Tecnología o de Servicios Públicos (0,17 en ambos casos).

Por su parte, la **autonomía financiera** fue medida en relación al porcentaje de recursos presupuestarios propios de los cuales dispone cada uno de los OD<sup>14</sup>. En los casos en que los recursos dependen del Tesoro Nacional ello genera una fuerte dependencia en tanto los fondos quedan sujetos a pujas redistributivas y rígidos mecanismos de desembolsos. En 2016, el 45% del total de OD tuvo menos del 5% de recursos propios<sup>15</sup>. La mayoría de estos casos corresponde a OD con funciones de investigación y desarrollo, y de provisión de servicios. Por su parte, el 26% del total

11 Cada variable puede adoptar distintos valores: mecanismo de designación (PEN solo, PEN a propuesta de otros actores, PEN con aprobación del Congreso, por otros actores de forma directa); competitividad del proceso de selección (sin requisitos ni concurso previo, requisitos de competencias técnicas y profesionales, por concurso abierto de algunos de los miembros, por concurso abierto de todos los miembros); proporción de miembros del directorio que no pertenecen al PEN (0%, entre 1% y 50%, entre 51% y 99%, 100%); existencia de ámbitos de consulta (existe un Consejo Consultivo, no existe un Consejo Consultivo).

12 En los casos en que hay miembros del directorio ajenos al PE, éstos son nombrados de manera directa o a propuesta del Congreso, otros OD, gobiernos provinciales, consejos federales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cámaras empresarias, universidades.

13 El índice varía entre 0 y 1, donde 1 indica un alto grado de autonomía.

14 De acuerdo al clasificador de recursos y gastos del presupuesto nacional, los recursos propios provienen de la recaudación tributaria y previsional, la venta de bienes y servicios, la renta de la propiedad, la venta de activos, el cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros.

15 Dado que los recursos de financiamiento están sujetos a cambios, la autonomía financiera se encuentra afectada por una mayor variación lo cual requiere para su estudio en profundidad datos de un período de tiempo extendido.

## Autonomía formal

de los OD tuvo más del 50% de recursos propios. Estos corresponden en mayor medida al área de producción agropecuaria y a OD con funciones de regulación en el área social (riesgos de trabajo, obras sociales, medicamentos) y de servicios públicos (electricidad y gas).

Asimismo, es importante considerar el tipo de fuentes de ingresos propios que tienen los OD pues en los casos en que se establecen impuestos específicos a determinadas actividades –a la venta de los productos agropecuarios, a las exportaciones primarias, etc.- o tasas regulatorias al sector es posible generar automatismo de las recaudaciones. Para el total de los OD, en 2016 la mayor proporción de los recursos provino de aportes y contribuciones (42%) y del cobro de tasas y derechos (28%).

En resumen, los OD de la APN disponen, al menos de manera formal, de un **nivel promedio bajo de independencia respecto a los ministerios del Poder Ejecutivo**. Esta situación puede explicarse por el hecho de que la mayoría de ellos fueron creados mediante decretos del Poder Ejecutivo y no por leyes del Congreso<sup>16</sup>. Por otro lado, la búsqueda de la especialización y mejora del desempeño a través del manejo de recursos no resulta compatible con el hecho de que la mayoría de los OD tiene un bajo porcentaje de recursos propios a su disposición lo cual incrementa su dependencia de las transferencias del Tesoro.

### La gestión estratégica de los organismos descentralizados: reflexiones preliminares para una agenda de reformas.

La bibliografía sobre delegación de autoridad política en organismos autónomos especializados ha destacado la tendencia que tienen estos organismos a tomar distancia de la órbita de los ministerios y a intervenir en los procesos de elaboración de política de forma independiente, generando así resultados que son distintos de aquellos preferidos por los funcionarios políticos que les han delegado el poder (Thatcher y Stone Sweet, 2002). Sin embargo, en la APN argentina el bajo grado de autonomía formal asignada a los OD indica, en principio, que estos organismos no son espacios preservados de la interferencia política. En este sentido, quizás la preferencia por este tipo de figura jurídica se debe en los hechos a la autonomía decisoria que proporciona a la conducción de estos organismos respecto a los procesos administrativos centrales (Oszlak et al., 2001).

Por su parte, el mapeo realizado sobre los

OD pone de relieve la importancia que tienen algunos de estos organismos tanto en términos de su peso organizacional como presupuestario dentro de la órbita de las jurisdicciones ministeriales de la APN en las que se encuentran. Así, más allá del bajo grado de autonomía formal con la que cuentan, estos organismos generan una mayor complejidad organizativa del Estado en tanto incrementan el costo de monitoreo y acceso a información de los funcionarios políticos sobre áreas de política específicas e intensifican la fragmentación de la acción estatal (Christensen, 2006a; Christensen y Læg Reid, 2007, 2011).

Pensar entonces la gestión y el papel de los OD en forma estratégica es fundamental por dos motivos. Por un lado, estos generan una mayor complejidad organizativa del Estado que repercute sobre la implementación de políticas públicas coherentes. Por el otro, los OD pueden generar tensiones entre la lógica democrática y la lógica tecnocrática de toma de decisiones y fijación de los objetivos de la política pública. En este sentido, algunas consideraciones que resultan útiles para pensar de manera estratégica la gestión y el papel de los OD son:

- Definir en qué medida es apropiado que las funciones llevadas a cabo por estos organismos queden en sus manos o sean devueltas a la administración central. Sería razonable limitar la creación de organismos autónomos a aquellos que cumplen funciones con un alto componente técnico (como las de investigación y desarrollo) o los que requieren independencia política (como las de regulación o control).

- Establecer el grado de autonomía que requiere cada uno de estos organismos para poder cumplir con sus funciones. Sería razonable que los ministerios tuvieran una relación distinta con un organismo con funciones de regulación que, por ejemplo, con un organismo encargado de la provisión de subsidios.

- Definir claramente los roles y responsabilidades de los OD en la órbita de sus jurisdicciones de manera de establecer la vinculación con las agendas de los ministerios a fin de asegurar cierta alineación estratégica sino también definir el grado de interacción e involucramiento que tendrá el ministerio.

De esta manera, definir si los OD deben ser organismos autónomos alejados del ámbito político u organismos con una mayor integración a la gestión ministerial, debe ser producto de un análisis que identifique las funciones y el tipo de objetivos que persiguen en cada área de política, el peso y la relevancia que tienen para la gestión ministerial y el logro de los objetivos de gobierno así como la complejidad organizativa que tienen y los problemas de gobernanza que enfrentan.

<sup>16</sup> Según Alessandro y Gillio (2010) cuando estos organismos son creados por leyes del Congreso se observa un grado mayor de autonomía.

**Anexo 1.**  
**Listado de organismos descentralizados**

Nombre del organismo - Jurisdicción	Sector	Funciones
INTA - Agroindustria	Producción	Investigación y Desarrollo
INASE - Agroindustria	Producción	Regulación
INIDEP - Agroindustria	Producción	Investigación y Desarrollo
SENASA - Agroindustria	Producción	Regulación
INV - Agroindustria	Producción	Regulación
PARQUES NACIONALES - Ambiente y Desarrollo Sustentable	Recursos naturales	Regulación
CONICET - Ciencia, Tecnología	Ciencia y Tecnología	Pago de subsidios y becas
BANCO DATOS GENÉTICOS - Ciencia, Tecnología	Derechos humanos	Archivo y preservación
CONAE - Ciencia, Tecnología	Ciencia y Tecnología	Investigación y Desarrollo
ENACOM - Comunicaciones	Servicios públicos	Regulación
CINEMATECA - Cultura	Cultura	Archivo y preservación
BALLET NACIONAL - Cultura	Cultura	Producción de bienes
TEATRO CERVANTES - Cultura	Cultura	Producción de bienes
INSTITUTO NACIONAL DEL TEATRO - Cultura	Cultura	Pago de subsidios y becas
INST. NAC. "JUAN D. PERÓN" - Cultura	Cultura	Investigación y Desarrollo
BIBLIOTECA NACIONAL - Cultura	Cultura	Archivo y preservación
FONDO DE LAS ARTES - Cultura	Cultura	Pago de subsidios y becas
FABRICACIONES MILITARES - Defensa	Producción	Producción de bienes
INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL - Defensa	Ciencia y Tecnología	Investigación y Desarrollo
SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL - Defensa	Ciencia y Tecnología	Investigación y Desarrollo
INAES - Desarrollo Social	Producción	Regulación
INSTITUTO NACIONAL DEL DEPORTE - Educación y Deporte	Deporte	Pago de subsidios y becas
OBSERVATORIO NACIONAL DEL DEPORTE - Educación y Deporte	Deporte	Control/auditoría
CONEAU - Educación y Deporte	Educación	Control/auditoría
FUNDACIÓN MIGUEL LILLO - Educación y Deportes	Recursos naturales	Investigación y Desarrollo
CNEA - Energía y Minería	Ciencia y Tecnología	Investigación y Desarrollo
SEGEMAR - Energía y Minería	Producción	Investigación y Desarrollo
ENRE - Energía y Minería	Servicios públicos	Regulación
ENARGAS - Energía y Minería	Servicios públicos	Regulación
ANPEE - Hacienda y Finanzas Públicas	Administración del Estado	Control/auditoría
SSN - Hacienda y Finanzas Públicas	Finanzas	Regulación
CNV - Hacienda y Finanzas Públicas	Finanzas	Regulación
TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN - Hacienda y Finanzas Públicas	Administración del Estado	Cuasi-judiciales
DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES - Interior	Población/ciudadanía	Registro y certificación
RENAPER - Interior, Obras Públicas y Vivienda	Población/ciudadanía	Registro y certificación
ENOHSA - Interior, Obras Públicas y Vivienda	Servicios públicos	Regulación
ORSEP - Interior, Obras Públicas y Vivienda	Recursos naturales	Regulación
TRIBUNAL DE TASACIÓN DE LA NACIÓN - Interior	Administración del Estado	Control/auditoría
AGENCIA DE PLANIFICACIÓN (APLA) - Interior	Servicios públicos	Control/auditoría
ERAS - Interior, Obras Públicas y Vivienda	Servicios públicos	Regulación
INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA - Interior	Recursos naturales	Investigación y Desarrollo
AABE - Jefatura de Gabinete	Administración del Estado	Control/auditoría
INSTITUTO NACIONAL ASUNTOS INDÍGENAS - Justicia	Derechos humanos	Provisión de servicios
INADI - Justicia y Derechos Humanos	Derechos humanos	Provisión de servicios
CIPDH - Justicia y Derechos Humanos	Derechos humanos	Investigación y Desarrollo
UIF - Justicia	Finanzas	Regulación
ANMaC - Justicia y Derechos Humanos	Seguridad pública	Regulación
ARN - Presidencia de la Nación	Ciencia y Tecnología	Regulación
SIGEN - Presidencia de la Nación	Administración del Estado	Control/auditoría
MUSEOS Y ARCHIVOS PRESIDENCIALES - Presidencia	Cultura	Archivo y preservación
INTI - Producción	Producción	Investigación y Desarrollo
INPI - Producción	Producción	Registro y certificación
ANLIS - Salud	Salud	Investigación y Desarrollo
ANLAP - Salud	Salud	Control/auditoría
HOSPITAL LAURA BONAPARTE - Salud	Salud	Provisión de servicios
ANMAT - Salud	Salud	Regulación
COLONIA MONTES DE OCA - Salud	Salud	Provisión de servicios
SERVICIO NACIONAL DE REHABILITACIÓN - Salud	Derechos humanos	Provisión de servicios
HOSPITAL "BALDOMERO SOMMER" - Salud	Salud	Provisión de servicios
INST. NAC. "DR. J. O. TESONE" - Salud	Salud	Provisión de servicios
INCUCAI - Salud	Salud	Regulación
HOSPITAL POSADAS - Salud	Salud	Provisión de servicios
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD - Salud	Salud	Regulación
"HOSPITAL DE CUENCA ALTA NÉSTOR KIRCHNER" - Salud	Salud	Provisión de servicios
"HOSPITAL DR. RENÉ FAVALORO" - Salud	salud	Provisión de servicios
HOSPITAL DE ALTA COMPLEJIDAD "MARTA T. SCHWARZ" - Salud	Salud	Provisión de servicios
ENTE HOSPITAL DE ALTA COMPLEJIDAD "EL CALAFATE" - Salud	Salud	Provisión de servicios
HOSPITAL DE ALTA COMPLEJIDAD "EL CRUCE" - Salud	Salud	Provisión de servicios
HOSPITAL NÉSTOR KIRCHNER - Salud	Salud	Provisión de servicios
HOSPITAL DE CLÍNICAS - Salud	Salud	Provisión de servicios
HOSPITAL GARRAHAN - Salud	Salud	Provisión de servicios
SRT - Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Trabajo	Regulación
ANAC - Transporte	Transporte	Regulación
CNRT - Transporte	Transporte	Regulación
ORSNA - Transporte	Transporte	Regulación
JIAAC - Transporte	Transporte	Control/auditoría
AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL - Transporte	Transporte	Regulación
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD - Transporte	Transporte	Provisión de servicios
INPROTUR - Turismo	Producción	Provisión de servicios

Alessandro, M. y A. Gilio (2010). "Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 48, octubre, Caracas.

Bertelli, A. (2006). "The role of political ideology in the structural design of new governance agencies". *Public Administration Review* 66(4): 583-595.

Bertranou, J. (2013). "Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* N°4.

Christensen, J. (2011). "Public Interest Regulation Reconsidered: From Capture to Credible Commitment." *En Handbook of Regulation*, ed. David Levi-Faur. Cheltenham: Edward Elgar.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2011). "Competing principles of agency organization-the reorganization of a reform". *Working Paper* 8/2011. Bergen: Rokkan Centre.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). "The whole-of-government approach to public sector reform". *Public Administration Review* 1059-1066.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2006a). "The whole-of-government approach- regulation, performance and public sector reform". Documento presentado en "A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue", Leuven, June 1-3 2006.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2006b). *Autonomy and Regulation: coping with agencies in the Modern State. Comparative Studies of Organizations in the Public Sector.*

Fimreite, A. L. y Lægreid, P. (2005) "Specialization and Coordination. Implication for integration and control in a multilevel system", Working Paper 7/2005. Bergen: Rokkan Centre.

Gash, T., Magee, I., Rutter, J., y Smith, N. (2010). *Read before burning. Arm's length government for a new administration.* Londres: Institute for Government.

Gilardi, F., Jacint, J. y Levi-Faur, D. (2006). "Regulation in the Age of Globalization: the Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America". Working Paper N°1, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Gilardi, F. y Maggetti, M. (2011). "The Independence of regulatory authorities". En D. Levi-Faur (ed). *Handbook on the Politics of Regulation.*

Gilardi, F. (2005a). "The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors." *Swiss Political Science Review* 11(4): 139-167.

Gilardi, F. (2005b). "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe". *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 598: 84-101.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas.* Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Greve, C., Flinders, M. y Van Thiel, S. (1999). "Quangos – What's in a name? Defining Quangos from a comparative perspective", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, N° 2, pp. 129-146.

Hanretty, C. y Koop, C. (2012). "Measuring the formal independence of regulatory agencies". *Journal of European Public Policy* 19: 198-216.

Meier, K.J. (2010). "Governance, structure, and democracy: Luther Gulick and the future of public administration". *Public Administration Review* 70: 284-291.

Morgan, B. (2014). "De vuelta a la política: la trayectoria del Estado regulador en los países del Sur". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 60: 5-26.

Oszlak, O., G. Malvicino y H. Ouviaña (2001). *Estudio de los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional. Informe Final*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Peters, B.G. (2011), "The politics and management of agencies", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Volumen Especial, pp 7-14.

Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2003). "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". *Journal of Law, Economics & Organization* 19(2): 281-306.

Roness, P., Rubecksen, K., Verhoest, K. y MacCarthaigh, M. (2007). "Autonomy and regulation of state agencies: reinforcement, indifference or compensation?" Documento presentado en la 4th ECPR General Conference, Pisa, Italia 6-8 de Septiembre.

Rutter, J., Malley, R., Noonan, A., y Knighton, W. (2012). *It takes two. How to create effective relationships between government and arm's-length bodies*. Londres: Institute for Government.

Thatcher, M. y Stone Sweet A. (2002). "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions". *West European Politics* 25(1): 1-22.

Van Thiel, S. (2011). "Comparing agencification in Central Eastern European and Western European countries: fundamentally alike in unimportant respects?" *Transylvanian Review of Administration Sciences*, Special issue: 15-32.

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. y Verschuere, B. (2004), "The study of organizational autonomy: a conceptual review", *Public Administration and Development* 24 (2): 101-118.

## Acerca de la autora

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Jimena Rubio:** Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pompeu Fabra. Ha trabajado en la Secretaría de Gestión Pública de la Nación en programas sobre reforma del Estado y evaluación de políticas públicas. Actualmente es profesora en la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de San Martín y consultora e investigadora en temas de gestión pública y evaluación de políticas públicas.

La autora agradece los comentarios realizados por **Alejandro Trujillo** a versiones previas de este documento así como la asistencia de investigación de **Lucía Aruanno** en el relevamiento y sistematización de información.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Rubio, J. (Enero de 2017). 176 DPP GP Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios? **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°176**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.



Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.