

Resumen

Cuerpos de la administración pública

AGENCIAS, AUTORIDADES E INSTITUCIONES PÚBLICAS

Overview

Distributed Public Governance

AGENCIES, AUTHORITIES AND OTHER GOVERNMENT BODIES

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.
Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org/bookshop).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Informe resumido

1. Introducción y definiciones

1.1 Objeto de este estudio

“Cuerpos de la administración pública” trata sobre la protección del interés público en la creciente variedad de formas de administración pública. En este informe nos vamos a centrar en los cuerpos administrativos que nosotros denominamos “agencias, autoridades e instituciones públicas”. Hemos evitado términos concretos de la literatura académica como “agencias”, “quangos” (organizaciones gubernamentales [nacionales] semi autónomas), “cuerpos de la administración no departamentales”, “cuerpos administrativos independientes”, “organizaciones subsidiarias”, “cuerpos administrativos autónomos”, etc. Cada uno de estos términos tiene un significado especial en la literatura y suele centrarse en ciertos tipos de cuerpos, excluyendo de hecho algunas categorías de organizaciones gubernamentales que se incluyen en nuestro estudio.¹ Nosotros pensamos que las deficiencias de los estudios comparativos internacionales se basan principalmente en el uso de términos ambiguos y en la ausencia de una clasificación coherente de las formas de organización.

A pesar del número e importancia de agencias, autoridades e instituciones, son escasos los estudios dedicados a los sistemas que aseguran su funcionamiento en interés del bien público. Aunque se ha estudiado en profundidad la administración de núcleos de gobierno (ministerios² con jerarquía tradicional de integración vertical, parlamento y gobiernos locales) y del sector empresarial (empresas estatales incluidas) en varios países, son escasas las comparaciones de agencias, autoridades e instituciones entre los países. Esto sorprende si se tiene en cuenta que, en algunos países, constituyen más del 50% del gasto público y pueden emplear a más personas que los ministerios tradicionales de integración vertical.

Esta falta de información y análisis comparativo se debe a tres factores principales:

- Los problemas que tienen las administraciones centrales por la creciente complejidad de cuerpos administrativos se han empezado a catalogar como sistemáticos hace pocos años. Además de los recientes programas para crear estos cuerpos, tales como el programa "Next Step Agencies" del Reino Unido, o incluso el programa más reciente para creación de agencias en los Países Bajos, la mayoría de estas instituciones se han ido creando una a una en función de las necesidades sin reflexionar acerca de las consecuencias para la administración en su conjunto. Muchas administraciones se han dado cuenta ahora de que la gestión independiente ha provocado problemas de responsabilidad y de control, por lo que han empezado a enfocar la mejora de la administración de estas instituciones.

- El debate internacional sobre los cuerpos de la administración pública ha solido centrarse en organizaciones asociadas con la "nueva gestión pública" (New Public Management, NPM). Con demasiada frecuencia se ha empleado la palabra "agencia" basándose en la experiencia relativamente exclusiva de las agencias "Next Steps" del Reino Unido en las décadas de 1980 y 1990 para describir instituciones creadas en un periodo mucho más prolongado y con gran variedad de objetivos. La diferenciación de formas de organización para otorgarles "autonomía", tal como se describe en la literatura NPM, no es necesariamente válida en países en los que llevan mucho tiempo existiendo formas de organización diferenciadas. Sólo en pocos países se han creado organizaciones gubernamentales diferenciadas específicamente por razones de "autonomía" en las décadas de 1980 y 1990. Por ello es importante deslindar el debate sobre formas de administración del debate sobre "autonomía".
- Es difícil obtener comparaciones sobre la administración de diferentes instituciones que funcionan en distintos contextos institucionales y extraer conclusiones generales aplicables a cada país.

Esta publicación trata de ofrecer comparaciones y análisis exclusivos sobre los cuerpos de la administración pública y de examinar problemas administrativos nuevos y antiguos relacionados con la gestión de instituciones independientes en nueve países de la OCDE. Para ello ha creado un idioma común y ha formulado algunos conceptos comunes, con el objeto de ser una importante herramienta de análisis para gobiernos e intelectuales de la gestión pública. Esta introducción se basa en los informes de nueve países facilitados para esta publicación, en los debates que tuvieron lugar durante la reunión del PUMA sobre este tema en abril de 2001, y en otros trabajos realizados en 2001 y a principios de 2002 en el PUMA.

1.2. *Ámbito de los cuerpos de la administración pública*

1.2.1. *Diversidad y similitud de concepción de agencias, autoridades e instituciones públicas*

- *Un grupo diverso de instituciones*

Existen muchos tipos de "agencias, autoridades e instituciones públicas" que difieren en tamaño, función (desde semijurídica hasta normativa o comercial), el fundamento de su creación, su financiación, su forma legal y organizativa, su estructura de administración interna, sus mecanismos de responsabilidad y sus relaciones con el ministerio competente. Sus características son también muy variadas. Así, pueden haber sido creadas por el brazo ejecutivo del gobierno o por el poder legislativo; pueden estar reguladas por el derecho público, el derecho privado o por ambos; y sus empleados se pueden considerar funcionarios públicos o estar sometidos al derecho laboral ordinario.

Sus nombres son diferentes en diversos países, destacando:

- En Canadá: agencias de servicios (*Service agencies*), agencias de funcionamiento especial (*Special Operating Agencies [SOAs]*), agencias de servicios departamentales (*departmental service agencies*) y, en algunos casos, corporaciones de administración compartida.
- En Francia: entidades públicas (*Établissements publics*) y autoridades administrativas independientes (*Autorités administratives indépendantes*).
- En Alemania: agencias federales (administración federal directa, *unmittelbare Bundesverwaltung*); instituciones de derecho público (administración federal indirecta,

mittelbare Bundesverwaltung) y algunas entidades de administración de derecho privado (*Bundesverwaltung in Privatrechtsform*).

- En los Países Bajos: instituciones públicas independientes (*Zelfstandig Bestuursorgaane, ZBOs*) y agencias (*Agentshappen*).
- En Nueva Zelanda: en su mayoría entidades de la corona “Crown entities” e instituciones semiautónomas.
- En España: instituciones autónomas con funciones administrativas (*Organismos Autónomos, OA*), entidades públicas que ofrecen servicios o bienes susceptibles de transacción diferentes a las de las “empresas estatales” (*Entidades Públicas Empresariales, EPE*) e instituciones públicas (*Organismos Públicos*).
- En Suecia: comités y agencias.
- En el Reino Unido: agencias “Next Steps Agencies” e instituciones públicas no departamentales (*non-departmental public bodies*).
- En Estados Unidos: algunas agencias, agencias independientes, comisiones reguladoras independientes y corporaciones gubernamentales.

La definición del territorio es por lo general deficiente. Todas estas instituciones forman parte del gobierno nacional. Se definen por excepción excluyendo todos los ministerios tradicionales de integración vertical. El hecho de que se consideren parte del gobierno excluye por definición las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales, incluso si están financiadas principalmente por entidades gubernamentales. Nuestra definición también excluye las empresas gubernamentales, ya que a éstas se aplica mejor el gobierno corporativo. En este grupo se excluyen asimismo las instituciones resultantes de descentralizaciones administrativas (o “desconcentraciones”), gobiernos locales e instituciones constitucionales (cortes, instituciones de control, etc.), que funcionan dentro de los marcos de gobierno específico normalmente contemplados en la Constitución.

- *Características comunes*

Desde el punto de vista organizativo, estas instituciones se han creado normalmente:

- aislando estructuras dentro de departamentos ministeriales y proporcionándoles una relación semicontractual³ con la jerarquía superior del ministerio; o
- separándolas institucionalmente de ministerios tradicionales de integración vertical; o
- proporcionándoles una identidad legal completa o parcial separada de la del estado.

Como resultado de esta “separación” legal u organizativa, todas ellas se caracterizan por todas o algunas de las siguientes características:

1. Una estructura administrativa superior diferenciada de los ministerios tradicionales de integración vertical

- Una jerarquía diferenciada: Están normalmente bajo una jerarquía diferente de los ministerios de funcionamiento tradicional, informan directamente al ministro, al responsable del ministerio y, en algunos casos relativamente raros, a la cabeza del gobierno o a todo el gabinete. El máximo responsable de estas instituciones es nombrado normalmente por procedimientos distintos de los que se aplican normalmente a la función pública. Pueden ser

nombrados por el ministro competente (a veces con la aprobación de todo el gabinete o la legislatura) o por consejos de administración, si es que existen.

- Diferentes responsabilidades en la jerarquía superior: El director general es normalmente responsable de la organización, dirección y gestión de personal de toda la entidad, así como de sus procedimientos financieros y demás, conducta y disciplina incluidas. El diseño de programas es una responsabilidad que comparten el ministerio o ministro competente, los consejos de administración (si existen) y el director general. Según la naturaleza de la entidad, el ministro puede informarle sobre las expectativas y políticas del gobierno, dirigir el consejo de administración, participar en las decisiones sobre inyección de capital, controlar el rendimiento y decidir sobre la naturaleza de los reglamentos.
 - Consejos de administración: En algunos casos estas instituciones están dirigidas por un consejo de administración que normalmente incluye funcionarios de alto nivel designados por el gobierno central, pero también otros representantes del sector privado y de la sociedad civil. Los consejos de administración tienen gran poder en la toma de decisiones estratégicas, pudiendo llegar a desarrollar políticas y estrategias, proporcionar información sobre objetivos y su cumplimiento, y garantizar el compromiso con los valores fundamentales y el cumplimiento de requisitos legales y financieros. Pueden incluso llegar a elegir a su presidente. Normalmente los ministros son responsables del nombramiento de miembros del consejo, y muy frecuentemente influyen en el nombramiento del presidente.
 - Consejos de administración: En otros casos las instituciones están dirigidas por un consejo de administración compuesto por funcionarios de la agencia y del ministerio competente y el ministerio de economía y hacienda, y en algunos casos, incluso por miembros externos.
 - Juntas consultivas: Por último, la administración de agencias y autoridades puede estar compartida por el ministro o ministerio competente y el director general, pero con asesoramiento de una junta consultiva sin poder de decisión.
2. *Un entorno de control diferenciado*, esto es, una relajación total o parcial de la gestión, administración y normas de gestión de personal que normalmente se aplican a los ministerios tradicionales de integración vertical.
- Normas de gestión de personal: Según el tipo de institución, el personal se puede contratar según las normas de la función pública con flexibilidad para fijar grados, salarios, esquemas de primas y sistemas de contratación y promoción. En otros casos, puede que el personal no sea considerado parte de la función pública y se contrate según el derecho laboral común.
 - Normas presupuestarias, contables y financieras: Las instituciones pueden estar totalmente financiadas por impuestos o parcial o totalmente financiadas por tasas de usuarios o por ingresos privados. Pueden tener autorización para solicitar y otorgar créditos y para transferir sus excedentes.
3. *Una cierta autonomía de gestión*⁴

La autonomía de gestión se refiere a la capacidad de alta dirección para decidir cuestiones de organización global, de gestión financiera y de personal, sin que se inmiscuya constantemente el ministro o el ministerio competente, y sin necesidad de su aprobación. Aunque este no ha sido el caso en muchos países a lo largo de los años, cada vez hay más instituciones de este tipo que parecen haber conseguido una importante autonomía de gestión. Parece que en

algunos países ha sido más fácil dar autonomía de gestión a entidades institucionalmente separadas de los ministerios tradicionales de integración vertical y con estructuras de gobierno diferenciadas e incluso, a veces, un entorno de control diferenciado.

- Gestión de contratos: Muchas de estas instituciones tienen una relación semi o plenamente contractual con su ministro o ministerio competente. El ministerio, el director general y los consejos de administración (si existen) establecen conjuntamente los objetivos, informando y siendo responsables los directores generales del cumplimiento de dichos objetivos.
- Política y gestión de presupuestos orientadas a resultados: En muchos casos la gestión de contratos está cada vez más ligada a la política y gestión de presupuestos orientadas a resultados. El control de los recursos se está relajando de forma creciente.
- Preparación plurianual del presupuesto: Cada vez hay más gobiernos que tratan de asignar presupuestos plurianuales para estas instituciones a cambio de que se comprometan a una serie de resultados.

1.2.2. *Motivos de su creación*

Para proporcionar instituciones con: *i*) una estructura de gobierno diferenciada; o *ii*) un entorno de control diferenciado; o *iii*) una cierta autonomía de gestión, los gobiernos de la OCDE han creado instituciones con cierto grado de separación de los ministerios tradicionales de integración vertical. Detrás de estos motivos organizativos se esconden otros como:

1. *Mejorar la eficiencia y efectividad de las instituciones gubernamentales con funciones especializadas*

- La separación, unida a una estructura de gobierno diferenciada, permite la especialización de funciones y un mejor enfoque de las necesidades del cliente.
- La autonomía de gestión, unida en algunos casos a una estructura de gobierno diferenciada, permite el desarrollo de una cultura más dedicada a la gestión y un mejor enfoque del rendimiento y los resultados.
- Un entorno de control diferenciado ayuda a la entidad a huir de ciertas normas administrativas y financieras engorrosas.

2. *Mejorar la legitimidad y profesionalidad de la toma de decisiones*

- Independencia política:⁵ Para algunas funciones (como asignación de subvenciones o beneficios, regulación económica, supervisión especializada de algunas profesiones, o cuando las acciones del gobierno son competencia de la institución) y algunas modalidades institucionales, la diferenciación de formas organizativas puede ayudar a aumentar la independencia de influencias políticas o burocráticas existentes y señalar un cambio. En general este cambio precisará estructuras de gobierno diferenciadas, un grado de autonomía de gestión y un entorno de control diferenciado.
- Continuidad política: Una estructura de gobierno diferenciada ayuda a garantizar la continuidad política de algunas funciones administrativas, dado que el nombramiento del órgano directivo (director general y, en algunos casos, miembros del consejo de administración) puede quedar aislado del ciclo político.

- Una estructura de gobierno diferenciada, unida en algunos casos a una autonomía de gestión, permite a los ciudadanos o a los profesionales especializados participar en la toma de decisiones públicas.
- Una estructura de gobierno diferenciada, a menudo unida a una cierta autonomía de gestión, permite el establecimiento de asociaciones de colaboración entre organizaciones del gobierno nacional y organizaciones de otros niveles de gobierno.

Tabla 1. Características organizativas de las agencias, autoridades e instituciones públicas con sus respectivos motivos de creación

Características organizativas Motivos de su creación	Estructura de gobierno diferenciada	Entorno de control diferenciado	Autonomía de gestión
Especialización y enfoque en las necesidades del cliente	Posible	Posible	Necesaria
Capacidad de gestión y enfoque por resultados	Posible	Posible	Necesaria
Normas administrativas y financieras más blandas	Posible	Necesario	Innecesaria
Independencia política	Necesaria	Innecesario	Posible
Continuidad política	Necesaria	Posible	Posible
Participación de la sociedad civil	Necesaria	Posible	Posible
Asociaciones de colaboración	Necesaria	Posible	Posible

3. Las razones “ocultas” de su creación

Los gobiernos no tenían porqué tener en mente los propósitos anteriormente expuestos cuando crearon las instituciones. De lo contrario se habrían creado de forma más congruente. Parece que hasta hace bien poco las creaciones eran el resultado de un proceso bien elaborado de delegación de poder para separar los cuerpos de la administración. En ciertos casos, “cuando las pruebas no dicen nada acerca del motivo de creación de las agencias,⁶ simplemente se puede deber, tal como se ha mencionado anteriormente, a una circunstancia política particular y a un análisis coherente de la administración existente. Por otra parte puede que las razones facilitadas no reflejen la dinámica política real que llevó a la creación de la agencia. Las agencias se pueden haber creado para pagar a aliados políticos, para crear bases de poder para determinadas facciones o para ofrecer oportunidades de embargo de activos o recursos públicos”.⁷

En las economías en transición y en vías de desarrollo que han atravesado un periodo de creaciones de este tipo en los últimos años también ha sido un motivo la creación de “islas de excelencia” dentro de la administración pública. La separación de instituciones de los ministerios tradicionales de integración vertical se ha visto como una forma de ignorar las normas tradicionales de promoción de la función pública, permitiendo a la gestión relativamente más joven y comprometida una mayor autonomía en los cuerpos de gestión más orientados a las necesidades del cliente.

1.2.3. *Importancia de las agencias, autoridades e instituciones públicas*

Es difícil hacerse una idea clara del tamaño e importancia de estas instituciones en todos los países. Hay pocos países (Nueva Zelanda es una excepción notable) con una idea clara del número de instituciones existentes en su jurisdicción y que sepan qué porcentaje representan en los recursos públicos.

No obstante, los datos parciales⁸ muestran que su importancia en el gobierno central en cuanto al porcentaje que representan en el gasto y en el empleo públicos⁹ es normalmente superior al 50%, y, a veces, al 75%:

- Actualmente existen en el Reino Unido 131 agencias ejecutivas que emplean a más de tres cuartas partes de la función pública. Toda las agencias ejecutivas se establecieron en los últimos 15 años. Además, en marzo de 2000 había 1.035 instituciones públicas no departamentales con 115.000 empleados y un gasto anual de aproximadamente 24 mil millones de libras esterlinas.
- En España, más del 51% del presupuesto lo gastan entidades relacionadas con el gobierno (incluyendo entidades que venden al público bienes y servicios sin ser empresas estatales); no obstante, la mayoría está asignada a la administración de la seguridad social.
- En Suecia hay actualmente alrededor de 300 agencias centrales y sólo un pequeño porcentaje de funcionarios está empleado por los ministerios, y no por las agencias.
- En Francia hay aproximadamente 1.300 “entidades públicas” creadas por el gobierno nacional y unas 50.000 creadas por las autoridades locales.
- En Nueva Zelanda hay 79 entidades de la corona – sin incluir escuelas, establecimientos de enseñanza superior, consejos de pesca y juego, ni comités de reserva – que emplean aproximadamente el 80% de los empleados del sector estatal y representan el 58% de los gastos de la corona.
- Actualmente en Alemania sólo cerca del 6% de los funcionarios federales trabaja directamente en los ministerios federales, mientras que el 22% trabaja en las agencias federales y el 40% son civiles que trabajan en el ejército.
- En Países Bajos, sólo las agencias representan aproximadamente el 30% de la función pública y se estima que en 2004 este porcentaje aumentará hasta el 80%. Además hay 339 instituciones administrativas independientes (“ZBO”).
- En Canadá hay tres agencias públicas que cuentan con más del 35% de los empleados del gobierno federal. Hay además 18 agencias especiales y una agencia de servicios departamentales.

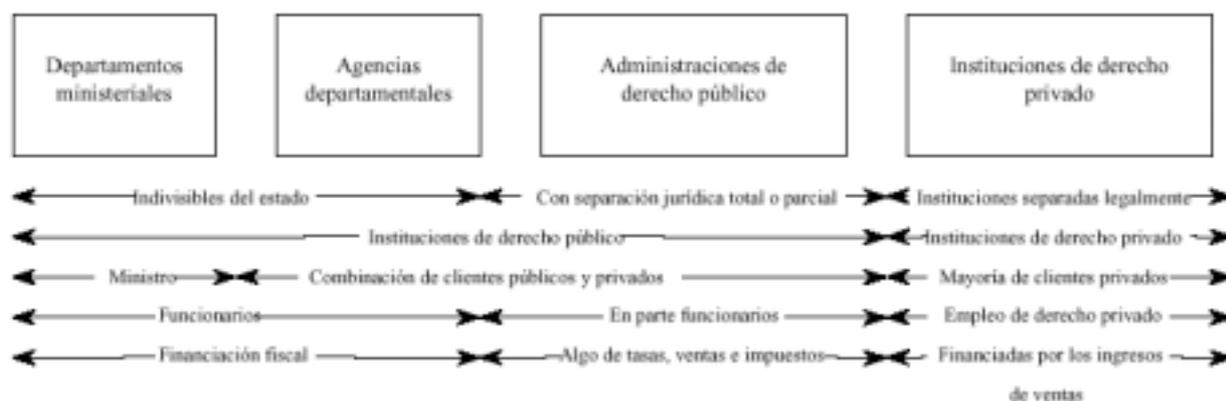
1.2.4. *Catálogo de agencias, autoridades e instituciones públicas*

a) Clasificación de las agencias, autoridades e instituciones públicas

En su informe¹⁰ Derek Gill desarrolló una tipología de formas organizativas de gobierno que combina las características institucionales y legales con el análisis de normas financieras, de gestión y de personal que se aplican. Los datos de informes por países muestran que la mayoría de instituciones gubernamentales encajan en esta clasificación, lo que significa una importante ayuda para comprender las cuestiones a las que se enfrentan actualmente los gobiernos en la administración de esta gran

cantidad de instituciones (en la sección 2 de este informe se describen las cuestiones relacionadas con los distintos tipos de formas organizativas).

Gobierno ejecutivo central¹



1. Este gráfico es una versión simplificada del presentado por Derek Gill en su informe (ver nota al pie 10).

Según esta clasificación nuestro estudio cubre tres tipos principales de instituciones (en el resto del informe vamos a utilizar la terminología que se expone a continuación):¹¹

1. Agencias departamentales

Fundaciones institucionales y jurídicas: Forman parte de los ministerios y no tienen una identidad legal propia ni separada del estado. Se rigen por el derecho público y tienen una relación semicontractual con el ministerio competente.

Estructura y control administrativo: Carecen de consejo de administración (a pesar de que pueden tener juntas directivas o consultivas) y el director general es elegido directamente por el ministro. El ministro tiene un control formal (pero menos directo), mientras que el director general tiene un control operativo. **Normas financieras, de dirección y de gestión de personal:** Su personal se rige por las normas generales de la función pública en cuanto a nombramiento, promoción y despido, pero los controles de precio y cantidad de mano de obra son por lo general flexibles. La mayoría se financia con asignaciones de los presupuestos generales del estado y sus presupuestos se revisan anualmente durante la confección de aquellos. Algunas se financian parcialmente con tasas de usuarios.

Función: normalmente suministran a los ciudadanos servicios no comerciales y proporcionan servicios a otras instituciones sectoriales del estado.

Ejemplos: Alemania: administración federal directa; Países Bajos: agencias; Nueva Zelanda: instituciones semiautónomas; España: organismos autónomos; Reino Unido: agencias ejecutivas; Estados Unidos: organizaciones basadas en rendimiento.

2. Administraciones de derecho público (PLA)

Fundaciones institucionales y jurídicas: Se rigen en su mayoría por el derecho público, pero están institucionalmente separadas en su totalidad o en parte de los ministerios o de las instituciones jurídicas. Estructura y control administrativo: Pueden tener un consejo de administración, una junta consultiva o estar dirigidas por una sola persona. El control recae en la institución de gobierno (con o sin consejo de administración) y el ministro ejerce un control indirecto.

Normas financieras, de dirección y de gestión de personal: las normas aplicables al personal pueden ser controles de la función pública, controles diferenciados y normas laborales comunes generales, aunque los empleados están sujetos a menudo al marco general aplicable a la función pública. La mayoría de las PLA se financian mediante impuestos y su presupuesto se incluye en la ley de presupuestos generales, a pesar de que a menudo se les permite transferir excedentes.

Función: se crean para que tengan: *i*) una estructura de gobierno diferenciada (consejo de administración) – lo que permite más autonomía de gestión o independencia política en algunos casos; o *ii*) un entorno de control diferenciado; o *iii*) una cierta autonomía de gestión. Las funciones concretas abarcan desde el suministro de servicios hasta las funciones reglamentarias y semijurídicas. *Ejemplos*: Francia: establecimientos públicos administrativos (“*Etablissements publics administratifs*”), establecimientos públicos profesionales (“*Etablissements publics professionnels*”) y autoridades administrativas autónomas (“*Autorités Administratives Indépendantes*”); Alemania: administraciones públicas indirectas; Países Bajos:

ZBO de derecho público; Nueva Zelanda: muchas instituciones de la corona (“sociedades constituidas por ley parlamentaria expresa”, “persona jurídica unipersonal”, “agentes de la corona”, escuelas, “entidades autónomas de la corona”, “entidades independientes de la corona”); España: administraciones OA e instituciones reglamentarias seleccionadas; Suecia: agencias y comités; Reino Unido: muchas instituciones públicas no departamentales.

3. Instituciones de derecho privado (sin empresas gubernamentales) (PLB): semicorporaciones e instituciones no comerciales de derecho privado y fundaciones jurídicas: No son empresas, pero se rigen en su mayoría por el derecho privado, normalmente con una identidad legal totalmente separada del estado.

Estructura y control de gobierno: Normalmente tienen un consejo de administración, ejerciendo el ministro un control indirecto.

Normas financieras, de dirección y de gestión de personal: el personal se rige normalmente por el derecho laboral generales, no habiendo o siendo escasos los controles de recursos. En su mayoría se financian con ingresos de ventas y pueden transferir excedentes, además de solicitar y otorgar créditos. Sus presupuestos están separados de los de los ministerios. Función: Pueden tener el lucro como único objetivo u ofrecer servicios con un claro límite de costos. Muchas de ellas, pero no todas, se mueven en el sector comercial de acuerdo con la definición de Sistemas de Cuentas Nacionales (SNA) y otras son instituciones gubernamentales en vías de privatización. *Ejemplos*: Francia: entidades públicas industriales y

comerciales (“*Etablissements publics industriels et commerciaux*”); Alemania: administraciones de derecho privado y administraciones tasadas; Países Bajos: ZBO de derecho privado; Reino Unido: Algunas NDPB (instituciones públicas no departamentales).

Tabla 2. **Características organizativas y tipos de agencias, autoridades e instituciones públicas**

	Estructura de gobierno diferenciada	Entorno de control diferenciado	Autonomía de gestión
Agencias departamentales	Limitada: GD tiene control operativo	Limitado	Amplia
Administraciones de derecho público	Amplia	Varía	Varía
Instituciones de derecho privado	Amplia	Amplio	Amplia

b) Mito de la relación entre forma organizativa, función gubernamental y autonomía de gestión

Tienta tratar de clasificar agencias, autoridades e instituciones públicas según sus formas organizativas, el tipo y amplitud de su autonomía de gestión, las normas financieras, de dirección y de gestión de personal que las rigen y su función. A pesar de que estas formas de agrupar son legítimas para asesoramiento político, ninguna de ellas son realmente satisfactorias.¹²

En primer lugar, las funciones gubernamentales no están relacionadas con formas organizativas concretas en los nueve países estudiados. Así, los servicios no comerciales prestados a ciudadanos los pueden prestar directamente ministerios, entidades separadas de los ministerios centrales o empresas gubernamentales con o sin forma de empresa.

Las únicas conclusiones positivas que se pueden extraer son: 1) las funciones de soberanía del gobierno central las desempeñan normalmente departamentos ministeriales centrales; 2) las instituciones independientes tienden a desempeñar funciones relativamente coherentes, concretas y medibles; y, 3) las entidades que desempeñan más funciones comerciales tienden a regirse por normas legales, de empleo y de presupuesto parecidas o iguales a las del sector privado. Cuanto más constituyan las tareas de una entidad un “servicio público”, más deberá cumplir dicha entidad el derecho público general, lo que en muchos países suele favorecer más que en el sector privado la gestión orientada a procesos, objetivos y recursos.

En segundo lugar, la autonomía de gestión y el entorno de control diferenciado no están relacionados con las formas organizativas específicas en los diferentes países. En algunos países, especialmente en los que tienen normas constitucionales y orgánicas para todas las entidades públicas, proporcionar una identidad legal separada a una institución gubernamental es la única forma de diferenciar el entorno de control aplicable. En otros países esto no es así. De igual forma, la posibilidad de ofrecer una autonomía de gestión dentro de los ministerios varía de un país a otro dependiendo del contexto legal y cultural, y sus posibilidades determinarán en parte la necesidad de separar institucional o legalmente algunas instituciones de los ministerios. Esto explica porqué en algunos países las entidades dentro de los ministerios podrían tener más autonomía de gestión o independencia política que las entidades legalmente separadas del estado en otros países.

c) Problema de la independencia política

Muchos han tratado asimismo de clasificar formas organizativas de acuerdo al nivel de independencia política¹³ que otorgan.

Pero, de nuevo, aunque esto es legítimo desde el punto de vista político, la cuestión es más compleja de lo que se describe normalmente en la literatura. La tendencia observada en los últimos años en la literatura de gestión pública ha sido estimular la eliminación del núcleo del gobierno de muchas funciones que requieren independencia política. La idea general era reducir la influencia directa ministerial y política proporcionando una estructura de gobierno diferenciada (con, por ejemplo, un consejo de administración y representación de diferentes grupos de interés) y, a veces, un entorno de control diferenciado y un grado de autonomía de gestión.

Para ciertas funciones se ha visto demostrada la efectividad de crear instituciones separadas para proporcionar la independencia política. No obstante en algunos casos han aparecido nuevos peligros que amenazan la razón fundamental de su creación, como la falta de representatividad del consejo de administración y de garantías para proteger su independencia (influencia desequilibrada de los diferentes grupos de interés e influencia política) y la falta de control que resulta de un entorno de control diferenciado y una autonomía de gestión.

De hecho, las instituciones políticamente independientes pueden tener formas organizativas que se dispersan por toda la administración. Por ejemplo, en la mayoría de los países la policía tiene independencia para investigar casos concretos, siendo una de las funciones que menos se suprimen en el núcleo del gobierno. Igualmente encontramos que algunas funciones reguladoras o semijurídicas que ejercen a su vez una importante independencia en el respeto de los casos, las pueden desempeñar instituciones de derecho privado o administraciones de derecho público. En algunos casos la independencia política queda efectivamente garantizada por una jerarquía ministerial tradicional que se aplica al sector público tradicional y a las normas de la función pública, incluyendo fuertes garantías de independencia de criterio (como las garantías contra el despido de funcionarios, normas de remuneración y de promoción o de adquisición, etc.). Parece bastante justificada la separación cuando el estado o el gobierno vigente, en tanto que grupo de interés especial, tiene un interés particular en el resultado de decisiones concretas, igual que para muchas funciones reguladoras.

2. Cambio de prioridades: de la campaña para crear agencias, autoridades e instituciones públicas, al desafío de lograr una buena administración

2.1. Cambio de intereses

En la mayoría de los países estudiados los gobiernos comentan que la creación de instituciones con diferentes grados de separación ha sido una experiencia muy positiva. Los análisis gubernamentales muestran que se han alcanzado diferentes metas gracias a estas formas organizativas, además de conseguir el aumento de eficiencia e innovación; acercar a los ciudadanos la gestión de los servicios; permitir una cooperación más efectiva entre los diferentes estratos del gobierno; involucrar a organizaciones de ciudadanos, al sector privado o a la sociedad civil en la gestión de las agencias; y dejar que los ministerios centrales se dediquen exclusivamente a la política.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los países las prioridades han pasado de la necesidad de crear nuevas instituciones separadas al desafío de encontrar un buen equilibrio entre responsabilidad, autonomía, apertura y gestión de rendimiento y fortalecer la capacidad de maniobra de los ministerios centrales. Pasar de la gestión de recursos a la gestión contractual de rendimiento y resultados supone importantes desafíos de mejora de capacidad para los ministerios competentes. En algunos países han surgido cuestiones fundamentales que afectan a “todo el gobierno”, como la forma de asegurar una coherencia política o un servicio público coherente, o cómo mantener claridad en el sistema organizativo de la administración. Las cuestiones de gestión de recursos humanos (cómo garantizar la movilidad del personal entre entidades separadas y que pueden tener estatus, mecanismos de promoción o de incentivos diferentes) también son importantes en una sociedad que envejece y que posee un alto grado de conocimientos.

Por último se ha criticado el uso de instituciones especiales autónomas o independientes para tratar cuestiones complejas y políticamente sensibles como la seguridad alimentaria, los residuos radioactivos, etc. Estas instituciones asesoran al gobierno con independencia de los expertos externos. Se discute que, mientras que estos últimos son muy necesarios, estas entidades de reciente independencia hacen a veces posible que los gobiernos no tengan que adoptar decisiones políticas ni decisiones guiadas sólo por expertos técnicos en cuestiones que requieren una elección política y que constituyen el núcleo de la responsabilidad política.

2.2. Mayor conciencia de los riesgos de formas organizativas específicas y cambio de tendencias en la elección de formas organizativas de instituciones públicas

Tal como vimos anteriormente, la creación de agencias, autoridades e instituciones públicas no apareció con la implantación de los conceptos de la "nueva gestión pública" (*New Public Management, NPM*) en la década de 1980. No obstante parece que hace pocos años que las administraciones han comenzado a reflexionar sistemáticamente sobre los riesgos específicos de las diversas formas organizativas. Una importante dimensión de estos riesgos es la repercusión que tiene la forma organizativa en la capacidad de la administración para reasignar y cambiar su uso de los recursos en el tiempo. Parece que la reasignación es más fácil de aplicar en las formas organizativas “emocionales”.

Como consecuencia, desde la década de 1980 han aparecido dos nuevas tendencias en la elección de formas organizativas para las instituciones públicas: *i*) La creación de Administraciones de derecho público (PLA) e instituciones de derecho privado (PLB) parece haber llegado a un punto muerto en muchos países; *ii*) Las agencias departamentales han sido la forma preferida de proporcionar autonomía de gestión a las instituciones públicas.

Las PLA y PLB se han ido creando una a una en función de las necesidades, con una aceleración de la tendencia en algunos países durante la década de 1980. Las PLA y PLB se crearon por lo general para diferenciar normas de control en algunos países, para algunas funciones y para crear una estructura administrativa especial en otros, o para otras funciones. No obstante, desde la década de 1980 ha disminuido en la mayoría de los países el ritmo de creación de PLB y PLA. En algunos países como Holanda, algunas PLA (las “ZBO”) están volviendo a depender más directamente de los ministerios (bajo el estatus de “agencias”), y en muchos países algunas PLB tienen un estatus de empresa, esto es, se han transformado en empresas estatales o en empresas total o parcialmente privadas.

Se podría decir que los gobiernos han encontrado el equilibrio y han creado la cantidad de PLA y PLB necesarias para cubrir correctamente las funciones de la administración. Estas organizaciones habrían encontrado de forma natural su lugar en el sistema institucional. No obstante, estudiando más atentamente los informes nacionales se ve que han ido apareciendo otras preocupaciones en cuanto a estas formas organizativas:

- Dificultades para asegurar una estructura administrativa superior diferenciada y responsable, lo que entraña mecanismos de nombramiento y remuneración para los miembros del consejo de administración y para los altos ejecutivos, una separación adecuada de funciones y responsabilidades entre ministros y ministerios, alta dirección de la institución y miembros del consejo de administración (si es que existe) y control efectivo por parte de los ministerios competentes. Estas dificultades han creado cierta sensación de pérdida de responsabilidad política. En países como Alemania, a pesar del gran número de instrumentos de control de los que dispone el gobierno federal, se sospecha que algunas agencias funcionan ajenas al debate político, en gran parte con “piloto automático”, sin apenas control ni influencia de sus ministerios. Parece que en Países Bajos existe la misma polémica con las ZBO. En Nueva Zelanda el gobierno está preocupado por la falta de claridad de responsabilidades, funciones y expectativas de los responsables del funcionamiento y rendimiento de las entidades de la corona, así como por las insuficiencias e incoherencias en sus mecanismos de gobierno y las lagunas y solapamientos de la legislación que respalda su organización y funcionamiento.
- El entorno de control diferenciado con normas relajadas de gestión financiera y de personal que a menudo acompañan la creación de estas instituciones ha dado a veces como resultado unos controles financieros y de gestión inadecuados y desigualdades en la función pública. Los gobiernos se sienten obligados a justificar en muchas PLB el uso de normas del sector privado (incluso sin tener estatus de empresa), manteniéndose las instituciones en el sector público y, a menudo, como monopolios. Los gobiernos han animado a las instituciones que persiguen claramente objetivos de rentabilidad a tener un claro estatus empresarial, estén o no estén en el sector público.
- Aunque las PLA y PLB suelen ser más receptivas ante los métodos mejorados de gestión (como la gestión orientada a rendimiento y resultados), su estructura administrativa diferenciada y su entorno de control las hace menos propensas a cambios de misión y de asignación de presupuestos y son más difíciles de cerrar que estructuras de gobierno más integradas como los departamentos de un ministerio o las agencias departamentales.

Las PLA y PLB han perdido algunas de sus ventajas comparativas como sistemas de gestión en el núcleo del sector público. Desde la década de 1980 han aparecido en casi todos los países las agencias departamentales como una forma ideal de ofrecer autonomía de gestión a las instituciones públicas. En el momento en que los gobiernos vieron la necesidad de ofrecer autonomía de gestión a más instituciones públicas, crearon un nuevo tipo de forma organizativa para las entidades del gobierno central que les permitía evitar correr los riesgos de las estructuras de gobierno y entornos de control diferenciados. Las agencias departamentales no tienen una estructura administrativa superior radicalmente diferente (no tienen consejos de administración y siguen perteneciendo a los ministerios) ni un entorno de control diferenciado. No obstante se las ha visto como una forma de implantar una gestión de presupuestos plurianuales orientados al rendimiento y a los resultados. Pero salvo en Países Bajos y el Reino Unido, estas iniciativas han tenido un margen bastante reducido. De hecho, estos dos

países son los únicos que han implantado una política deliberada de cambiar sistemáticamente la estructura organizativa de los ministerios centrales y crear agencias departamentales. Los motivos parecen radicar más en las dificultades que acarrea ofrecer una autonomía de gestión (ver siguiente sección) que en la propia forma organizativa. Parece claro que el uso de contratos de rendimiento, con algo de autonomía de gestión entre la cabeza y las partes subordinadas de un ministerio, puede dar lugar a muchos de los elementos de la forma de agencia departamental, sin tener que crearla formalmente.

2.3. Cuestiones clave de los cuerpos de la administración pública

2.3.1. Falta de claridad en las diferencias entre los diversos tipos de agencias, autoridades e instituciones públicas, sus puntos fuertes y débiles

Una consecuencia de la creación de instituciones públicas según la necesidad y de las tendencias centrífugas de las décadas de 1980 y 1990 ha sido la dispersión de entidades de gobierno y, como consecuencia, una falta de “legibilidad” del sistema institucional. En todos los países estudiados hay diversas categorías organizativas y jurídicas, además de disposiciones de responsabilidad para los mismos tipos de entidades autónomas. En muchos países las normas jurídicas que aplican a estas entidades se determinan en el mejor de los casos por ley y por decreto, creando una profusión de situaciones concretas, normas de organización y mecanismos de responsabilidad. Las agencias departamentales son por lo general una excepción, dado que no están institucionalmente separadas de los ministerios y, en la mayoría de los casos, son el resultado de un plan coherente para reorganizar ciertas funciones administrativas utilizando los mismos tipos de formas organizativas y aplicando las mismas condiciones para su creación.

La falta de claridad organizativa tiene importantes consecuencias:

- No está claro si se han elegido las mejores formas organizativas para las diversas funciones de la administración. Algunos países están estudiando de nuevo el uso de agencias, autoridades y otras instituciones autónomas para las diversas funciones administrativas.
- La supervisión y el control de estas entidades por parte del gobierno central es más difícil debido a los diferentes tipos de relaciones que el ministerio competente central tiene que entablar con estas entidades y a los diferentes tipos de control y mecanismos de responsabilidad.
- La falta de “legibilidad” del sistema institucional también podría minar la confianza de los ciudadanos si las responsabilidades y los sistemas que las controlan no son claros.

2.3.2. Falta de claridad en funciones y responsabilidad, y ausencia de capacidad de alta dirección

La falta de claridad organizativa ha tenido a menudo como resultado la deficiente diferenciación de funciones y responsabilidades de los ministerios competentes, la alta dirección de las agencias, las autoridades e instituciones públicas, y los miembros del consejo de administración (si existe). La estructura superior de gobierno de todas estas instituciones ha sido el resultado de una reflexión sistemática, con la consecuente confusión de responsabilidades.

Así, muchos países hablan de la necesidad de aclarar criterios para establecer diferentes tipos de consejos¹⁴ – juntas consultivas y consejos de administración – y sus respectivas responsabilidades.

Para los consejos de administración se necesita establecer una división más clara de responsabilidades entre el consejo, el presidente y el ministerio competente. Entre los problemas detectados con el uso de estos consejos destacan su falta de poder real, su ausencia de responsabilidad política y la falta de control por los ministerios competentes.

La falta de claridad de la estructura superior de gobierno se complica aún más con la ausencia de capacidad de las instituciones de gobierno superiores. Tal como se comentaba anteriormente, las agencias, autoridades e instituciones públicas se han empleado como una forma organizativa preferida para proporcionar autonomía de gestión a partes de la administración y para implantar una gestión y política de presupuestos orientada a resultados. Este cambio en la autonomía requiere un importante cambio cultural. En todos los países estudiados aparece como una importante dificultad dotar a los ministerios competentes de la capacidad necesaria para supervisar y controlar a agencias, autoridades e instituciones públicas.

Por último, en algunos países se ha criticado la falta de transparencia que rodea el nombramiento de los miembros del consejo de administración (designaciones políticas, amiguismo, conflictos de interés), sus salarios y otras ventajas. En otros países se critica principalmente la falta de representatividad de sus miembros, especialmente en cuanto a sexo y origen étnico.

La alta dirección de agencias, autoridades e instituciones públicas se puede percibir además como secreta, irresponsable, propensa al amiguismo y que disfruta de salarios y ventajas inmerecidas. Cuando la alta dirección procede de la función pública y está sujeta a sus normas, el público puede pensar que no tienen la capacidad de gestión necesaria para dirigir estas instituciones semiautónomas. En otros casos, cuando no proceden de la función pública y no están sujetos a estas normas, puede que se critique la transparencia de sus nombramientos y sus remuneraciones.

2.3.3. Débiles mecanismos de responsabilidad ante ministros, ministerios, parlamento y sociedad civil

- **Ministros y ministerios**

En la mayoría de los países se considera que algunas de estas instituciones trabajan ajenas al debate político, con poca supervisión de los ministros y escasos compromisos de responsabilidad. En algunos casos hay que rediseñar los mecanismos de responsabilidad y control para mejorar la supervisión política de estas instituciones, además de ejercer un control financiero y técnico de sus actividades.

La mayoría de los países han empezado a implantar informes orientados a rendimiento y resultados mediante costos basados en actividad, habiendo comenzado algunos a establecer acuerdos plurianuales y mecanismos de supervisión. La mayoría informa sobre dificultades en la implantación de la gestión por rendimiento o resultados en sus agencias, autoridades e instituciones públicas, entre las que destacan:

- la falta de gestión estratégica por actividad que podría permitir una reasignación de recursos humanos y financieros;
- la falta de resultados e indicadores claramente definidos;
- la falta de acuerdos presupuestarios plurianuales;
- la falta de responsabilidad de gestión para el rendimiento de la agencia;

- la capacidad limitada de los ministerios competentes para analizar datos y la necesidad de los departamentos políticos de adoptar también una gestión orientada a rendimiento y resultados.

- Parlamento

En muchos casos las oficinas de control nacional y el parlamento desempeñan una importante función en el control de las agencias. Cuando existe una legislación de fundación (especialmente para instituciones separadas del estado), se trata de un importante documento de responsabilidad para el parlamento. En algunos casos, especialmente en las agencias de mayor tamaño, a los informes anuales se adjuntan documentos presupuestarios que examina el órgano legislativo. En los sistemas parlamentarios todos los tipos de instituciones autónomas son responsables ante el parlamento a través de su departamento patrocinador, cuyo ministro responde ante el parlamento y en nombre de la agencia.¹⁵ En los sistemas presidenciales, muchas de estas instituciones autónomas rinden cuentas directamente al parlamento, por lo que éste tiene que tener capacidad para procesar la información y ejercer el control. En los dos sistemas el comité de cuentas públicas y el comité de selección pertinente son las instituciones de responsabilidad más comunes en el parlamento.

Pocos dudan que la delegación de poder a favor de agencias, autoridades e instituciones públicas ha supuesto un nuevo desafío para el control parlamentario sobre la administración. A pesar de que muchas de estas entidades se han creado con algún respaldo de la legislación, para el parlamento sigue siendo difícil registrar las diferentes instituciones creadas y las particularidades de las normas financieras y de gestión que les aplican. El problema es en parte que a veces los parlamentos no son capaces de analizar funciones complejas y poco familiares cuando el poder ejecutivo relaja su control directo en las funciones públicas.

- Sociedad civil

Cuando agencias, autoridades e instituciones públicas tienen una estructura de gobierno diferenciada, se tiene la impresión de que ofrecen al ciudadano la oportunidad de involucrarse tanto en su gestión como en su control. Los ciudadanos, consumidores o la sociedad civil pueden participar en el consejo de administración a través de sus representantes. Su separación también hace que se hayan centrado más fácilmente en los servicios externos al ciudadano. Sus informes anuales se ponen normalmente a disposición del público. La mayoría de estas instituciones están sujetas también a leyes de transparencia y libertad de información, ofreciendo a los ciudadanos amplio derecho a acceder a documentos oficiales o, tal como ocurre en Suecia, permitiendo a los funcionarios informar a los medios de comunicación sobre las actividades de las agencias.

Algunos gobiernos han empezado a desarrollar soluciones innovadoras para mejorar los mecanismos de responsabilidad directa de estas instituciones ante el ciudadano, así como medios complejos de consulta con clientes, consumidores y ciudadanos.

2.3.4. *Débiles mecanismos de coordinación*

Por una parte se ha considerado a las agencias, autoridades e instituciones públicas una oportunidad para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración (en países federales o en países recientemente descentralizados) o entre diferentes entidades en el mismo nivel de la administración (entre dos municipios o dos ministerios). Su separación y estructura de gobierno

diferenciada permite, por ejemplo, la supervisión conjunta de una entidad proveedora de servicios por dos o tres organizaciones gubernamentales.

Por la otra, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la administración central es mantener una coherencia administrativa y política en la creciente variedad de instituciones públicas. Esto implica, entre otras cosas, mantener la coherencia de la política de la agencia con la del gobierno, del suministro de servicios con la política del gobierno y la coherencia de las políticas gubernamentales en los diferentes sectores.

2.4. Condiciones para una administración pública mejor distribuida: conclusiones preliminares

La elección de formas organizativas diferenciadas es una herramienta de gestión y un instrumento para mejorar la administración. Hasta hace no mucho los gobiernos se esforzaban especialmente en mejorar estas instituciones recientemente autónomas con margen de maniobra. Pero, fue hace pocos años cuando aparecieron los cuerpos de administración pública como un desafío a la organización y el funcionamiento del gobierno.

Los gobiernos tratan de mejorar su claridad institucional:

- i) En la sistemática, aclarando los tipos de agencia, autoridades e instituciones públicas y sus mecanismos de responsabilidad; estableciendo algunos principios generales para su buen gobierno; mejorando su base legal como entidades autónomas; y fijando criterios de carácter gubernamental para su establecimiento.
- ii) En cuanto a agencias, autoridades e instituciones públicas, justificando la elección de formas organizativas y mecanismos de responsabilidad y mejorando la transparencia de las tareas y el rendimiento de las agencias.

Para mejorar la estructura y el rendimiento del gobierno, muchos países están:

- Aclarando las funciones y relaciones entre el consejo de administración (cuando son relevantes), el director general y el ministerio competente, reforzando al mismo tiempo su responsabilidad por la gestión y el rendimiento de las instituciones.
- Fijando criterios para el uso de los consejos de administración.
 - Estableciendo mecanismos para aumentar la transparencia de los nombramientos y los niveles de remuneración de la alta dirección y los miembros del consejo de administración (con criterios de la administración, mecanismos de análisis independientes y publicación regular de los intereses privados y profesionales de la alta dirección y los miembros del consejo de administración), seleccionando cada vez más al personal por sus capacidades profesionales que por su “representatividad” (de fuerzas políticas u otros grupos de interés).

Los requisitos de preparación de informes también se están volviendo más complejos para reforzar los mecanismos de responsabilidad. A cambio de la flexibilidad de recursos, las instituciones autónomas tienen que informar más sistemáticamente sobre rendimiento y resultados. Tienen que aportar planificaciones a más largo plazo como balances de intenciones y planes corporativos y de negocios. Sus informes anuales tienen que incluir un análisis de sus actividades, rendimiento frente a objetivos, información y actividad comercial, y estrategia de futuro.

Para resolver los problemas unidos a la coherencia gubernamental y política, entre las soluciones innovadoras destacan hacer que las instituciones autónomas trabajen en proyectos y actividades conjuntas y analizar regularmente las actividades de estas entidades para evitar solapamientos e incoherencias del diseño institucional. Algunos países están examinando asimismo la posibilidad de mejorar la supervisión conjunta de las instituciones autónomas en el ámbito de gabinetes sin debilitar el mecanismo de información a los ministerios competentes. Los informes sobre rendimiento también se consideran una herramienta importante para mejorar la coherencia administrativa.

Para reforzar el control parlamentario en las actividades de las instituciones autónomas, los gobiernos deberán hacer más legible todo el sistema y que los mecanismos de responsabilidad, las actividades y el rendimiento sean más fácilmente controlables por el parlamento. También deberá mejorar la capacidad del parlamento para procesar esta información.

No hay duda de que la creación de agencias y autoridades ofrece a los ciudadanos la oportunidad de involucrarse en la prestación de servicios públicos y en la política. Una mayor claridad del sistema administrativo de las instituciones autónomas es condición indispensable para esta implicación, dado que aumenta la transparencia de nombramientos, remuneración y mecanismos de responsabilidad general.

Notas

1. El término “agencias” se refiere normalmente a la experiencia de las agencias gestoras de el Reino Unido, exceptuando las instituciones institucional o legalmente separadas de los ministerios centrales; entre los “quangos” se cuentan las instituciones no gubernamentales y se excluyen, implícitamente, las instituciones ministeriales; “instituciones independientes”, “organizaciones subsidiarias” y “cuerpos administrativos autónomos” implican juicios de valor sobre el grado de autonomía de las instituciones, complicando la clasificación.
2. Hay que tener en cuenta que en este informe resumido las instituciones conocidas como “departamentos” en Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos aparecen aquí como “ministerios.”
3. Las relaciones totalmente contractuales sólo se pueden establecer entre entidades jurídicas separadas. Las relaciones semicontractuales entre entidades no separadas jurídicamente implican que dichas entidades están unidas por algún tipo de contrato (de recursos, objetivos, rendimiento) no vinculante jurídicamente, esto es, sin fuerza ejecutiva ante los tribunales. Se trata de un contrato administrativo y político cuyo cumplimiento se ejecuta mediante los medios jerárquicos tradicionales.
4. En muchos casos el entorno de control diferenciado es un aspecto clave de la autonomía de gestión. Sin embargo, esto no siempre es así. Así, las normas de la función pública central sobre contratación de personal y remuneración se podrían relajar para algunas instituciones (permitiendo el empleo de personal bajo el derecho laboral general), pero con un fuerte control de los ministerios competentes centrales en los niveles de contratación, remuneración, etc. Por otro lado, las entidades podrían tener una tremenda autonomía de gestión (con flexibilidad en recursos globales), además de tener que acatar las normas financieras de presupuesto y de personal que aplican a todos los ministerios centrales. Por ejemplo, las normas de la función pública sobre contratación y remuneración podrían aplicarse a una entidad que todavía tenga gran flexibilidad en los niveles de contratación.
5. En este contexto, la independencia política se refiere a la garantía de que la toma de decisiones o la formulación de políticas a seguir van a estar libres de influencia política.
6. Rob Laking utiliza en su informe el término agencias como un término genérico para nuestra definición de “agencias, autoridades e instituciones públicas”.
7. Laking, Rob (2002): “Agencies: Their Benefits and Risks” – Borrador preliminar preparado para la OCDE (PUMA) y el Banco Mundial.
8. Si desea más información, consulte los informes de cada país que aparecen en esta publicación.
9. Hay que tener en cuenta que no todos los empleados públicos son necesariamente “funcionarios” ,empleados bajo el estatus y normas de la función pública.

10. Gill, Derek (2002), “Signposting the Zoo – From Agencification To a More Principled Choice of Government Organisational Forms”, Diario sobre presupuestos de la OCDE, 2:1.
11. Somos conscientes de que en cada país siempre habrá algunas instituciones que no encajen en esta clasificación.
12. Derek Gill (PUMA, 2002) ofrece un resumen de los intentos de clasificación de formas organizativas gubernamentales.
13. En este contexto, la independencia política se refiere a la garantía de que la toma de decisiones o la formulación de políticas a seguir van a estar libres de influencia política.
14. En la sección 1.2.1. encontrará una descripción de los diferentes tipos de consejos y juntas.
15. En algunos casos, como el de Suecia, se puede pedir a la cabeza de una agencia que se presente ante una audiencia parlamentaria con o sin representantes del ministerio competente.

Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación

(no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)

Informe resumido

1. Introducción y definiciones
2. Cambio de prioridades: de la campaña para crear agencias, autoridades e instituciones públicas, al desafío de lograr una buena administración

Agencias en busca de principios

Allen Schick

1. Agencias como instrumentos de gestión
2. Agencias como instrumentos de la nueva gestión pública
3. Agencias como instrumentos de gobierno
4. Restablecimiento de la capacidad departamental

Canadá

Toby Fyfe y Tom Fitzpatrick

Antecedentes

Marco jurídico y organizativo

Estructuras de gobierno

Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad

Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Francia

Claude Rochet con Marc Cabane y Simon Formery

Antecedentes

Marco jurídico y organizativo

Estructuras de gobierno

Recursos y proceso presupuestario

Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad

Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Alemania

Marian Döhler y Werner Jann

Antecedentes

Marco jurídico y organizativo

Estructuras de gobierno

Recursos y proceso presupuestario

Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad

Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Países Bajos

Ronald Van Oosterom

Antecedentes

Marco jurídico y organizativo

Estructuras de gobierno
Recursos y proceso presupuestario
Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad
Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Nueva Zelanda

Derek Gill
Antecedentes
Marco jurídico y organizativo
Estructuras de gobierno
Recursos y proceso presupuestario
Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad
Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

España

Eduardo Zapico Goñi y Mario Garcés
Antecedentes
Marco jurídico y organizativo
Estructuras de gobierno
Recursos y proceso presupuestario
Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad
Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Suecia

Torbjörn Larsson
Antecedentes
Marco jurídico y organizativo
Estructuras de gobierno
Recursos y proceso presupuestario
Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad
Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Reino Unido

Rob Wall y Paul West
Introducción general
Parte 1: Agencias gestoras
Antecedentes
Marco jurídico y organizativo
Estructuras de gobierno
Recursos y proceso presupuestario
Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad
Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente
Parte 2: Instituciones públicas no departamentales (NDPB)
Antecedentes
Marco jurídico y organizativo
Estructuras de gobierno
Recursos y proceso presupuestario
Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad
Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Estados Unidos

Ronald C. Moe

Antecedentes

Marco jurídico y organizativo

Estructuras de gobierno (funcionarios y personal)

Recursos y proceso presupuestario

Coherencia política, supervisión y mecanismos de responsabilidad

Evaluación, lecciones aprendidas y evolución reciente

Cuerpos de la administración pública: principios de control y responsabilidad de agencias, autoridades e instituciones públicas

Rob Laking

Resumen

Antecedentes y definiciones

1. Principios de un buen “gobierno externo” de agencias, autoridades e instituciones públicas
2. Principios de un buen “gobierno interno” de agencias, autoridades e instituciones públicas

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:

Distributed Public Governance

AGENCIES, AUTHORITIES AND OTHER GOVERNMENT BODIES

Les autres visages de la gouvernance publique

AGENCES, AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

© 2002, OCDE

La publicación original se encuentra a la venta

en el Centro de la OCDE en París:

2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France,

y en www.oecd.org/bookshop.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org/bookshop.

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.
email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.