

---

# EL DESAFÍO DE LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN ESTATAL EN UN ESCENARIO ORGANIZACIONAL DIVERSIFICADO

---

JULIÁN BERTRANOU<sup>1</sup>  
IT-EPyG/UNSAM; FCPyS/UNCuyo - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Otoño 2021 |  
Año 5 N° 5 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 457-493

**Resumen:** En las últimas décadas se ha producido un proceso de expansión de los roles estatales, así como de diversificación de las formas organizacionales que los Estados tienen a su disposición para poder asumir de manera más eficaz y eficiente estos roles. La expansión de la cantidad y diversidad de organizaciones burocráticas puede crear un problema en términos de coherencia vertical y horizontal (consistencia entre fines y medios), de cooperación (colaboración interorganizacional) y de coordinación de las intervenciones (ordenamiento de la secuencia de intervenciones interorganizacionales). El artículo intenta caracterizar este proceso de diversificación organizacional, y plantea algunas de las dificultades que pueden observarse y algunos lineamientos dirigidos a promover una mayor coherencia y cooperación.

**Palabras clave:** Organizaciones públicas; Diversificación organizacional; Colaboración; Coordinación

---

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente es profesor investigador de las Universidades Nacionales de San Martín (Instituto del Transporte y Escuela de Política y Gobierno) y de Cuyo (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).



## 1. INTRODUCCIÓN

Las estructuras estatales modernas, con sus organizaciones, muestran una diversidad institucional que no existía cien años atrás. En un largo proceso que comenzó en la segunda parte del Siglo XIX, en especial en Europa, y luego en las Américas, las funciones que fueron incorporando los Estados y sus gobiernos al quehacer cotidiano, producto de distintas luchas sociales y económicas por la politización de ciertas cuestiones públicas, fueron asumidas por organizaciones burocráticas que fueron transformándose paulatinamente.

A lo largo de este proceso, las organizaciones burocráticas estatales fueron adquiriendo perfiles más especializados, en un todo de acuerdo con el proceso general de especialización de la sociedad y de la economía. Paralelamente, se fueron creando desprendimientos organizacionales estatales con el objeto de mejorar el desempeño gubernamental en algún campo específico. Adicionalmente, los procesos de descentralización fueron incrementando los roles de las instancias subnacionales, con la subsecuente creación de organizaciones de distintos perfiles que pudieran asumir estos roles. Finalmente, los procesos de democratización fueron ampliando los márgenes para que grupos de la sociedad participen en las actividades públicas, generando nuevas instancias procesuales, pero también organizacionales, para la institucionalización de esta creciente participación.

En suma, ha sido un proceso no sólo de expansión de los roles estatales, sino de diversificación de las formas organizacionales que los Estados tienen a su disposición para poder asumir de manera más eficaz y eficiente estos roles. En ese sentido, la expansión de la cantidad y diversidad de organizaciones burocráticas puede crear un problema en términos de coherencia vertical y horizontal (consistencia entre fines y medios), de cooperación (colaboración interorganizacional) y de coordinación de las intervenciones (ordenamiento de la secuencia de intervenciones interorganizacionales). La pluralidad de organizaciones, muchas de ellas abordando cuestiones similares o asociadas, más allá de sus ventajas, podría poner en riesgo la efectividad estatal en la resolución de problemas públicos. Mayor pluralidad y diversidad, ¿son necesariamente sinónimos de desorden o desorganización?

Este es el tema general de este trabajo, que intenta caracterizar este proceso de diversificación organizacional, así como de plantear algunas de las dificultades que pueden observarse, más allá de los contextos. Asimismo, el trabajo intenta plantear algunos lineamientos dirigidos a promover una mayor coherencia y cooperación, sean de tipo más político como de orden más estrechamente relacionado con el funcionamiento de las interdependencias organizacionales.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En el apartado 2 se discuten las funciones públicas y las formas de organización estatal para desarrollarlas. En el apartado 3 se especifican algunas de las formas organizacionales más comunes para el desarrollo de las funciones públicas. En el apartado 4 se analiza el efecto que corrientes recientes de reforma administrativa han tenido sobre el incremento de los entes descentralizados y las empresas públicas. En el apartado 5 se problematiza el funcionamiento de ambientes organizacionales más diversos y complejos para cerrar en el apartado final con unas recomendaciones para incrementar la coherencia y la coordinación en contextos organizacionales diversos.

## **2. FUNCIONES Y ORGANIZACIONES**

Los Estados y sus gobiernos deben cumplir determinadas funciones de interés público, que se derivan de mandatos institucionales (constitucionales, de larga consolidación) o políticos. Si bien existen algunas funciones básicas que todos los Estados democráticos (y no democráticos) cumplen, existen otras en donde los compromisos estatales son muy diferentes. Algunos trabajos (Banco Mundial, 1997; Fukuyama, 2004) clasifican las funciones según distintos criterios, y los Estados en el mundo difieren en cuanto a lo que asumen como parte de sus obligaciones y lo que no. Si se comparan países del mismo nivel de desarrollo, está claro que los países europeos y en especial los nórdicos, tienen a sus gobiernos asumiendo más funciones que las que se observan en Estados Unidos, para tomar como ejemplo. En el caso de nuestra Región, Argentina le ha asignado históricamente más funciones a su Estado (nacional y subnacional) que su vecino Chile. Las diferencias están estrechamente asociadas a la historia política de los

países, y a cómo se fue experimentando el proceso de ‘politización’ de los asuntos por parte de sus comunidades políticas y sociales (Fukuyama, 2004). Asumir más funciones no implica hacerlo mal, ya que como bien lo advierte Fukuyama, el alcance (cantidad de funciones) del Estado no debe confundirse con su fuerza (la capacidad para cumplirlas). Ambas dimensiones no están necesariamente asociadas: hay casos de amplio o bajo alcance combinados con mucha o poca fuerza.

De acuerdo con su configuración jurídico-territorial, estas funciones le son asignadas al Estado nacional, o en su defecto, algunas de ellas, a instancias subnacionales (provincias/estados; departamentos; municipios). Pero adicionalmente a esta característica, en orden a cumplir estas funciones y lograr las finalidades buscadas, los gobiernos deben: a) diseñar estructuras organizacionales y asignarles las funciones que les corresponden, b) organizar y coordinar las estructuras (si existe pluralidad de ellas), a los efectos de lograr coherencia en la acción de gobierno, y c) diseñar sistemas de gestión, que implican procedimientos de trabajo que bordan la gestión de personas, documentos, recursos, tecnologías, activos y la relación con los ciudadanos.

Desde el punto organizacional, los primeros administrativistas caracterizaron el creciente proceso de especialización funcional y organizacional, e incluso lo explicaron y justificaron. Luther Gulick (1938) advertía que “la división del trabajo es la base de la organización; de hecho, es el motivo de la organización .... Si la subdivisión del trabajo es ineludible, la coordinación se convierte en algo obligatorio. Sin embargo, no existe una sola forma de coordinar”. Herbert Simon, en su clásico texto *Los Proverbios de la Administración* (1947), advertía que:

i) La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo.

ii) La eficiencia administrativa aumenta si se dispone a los miembros del grupo en una determinada jerarquía de autoridad.

iii) La eficiencia administrativa aumenta si se limita el alcance del control, en cualquier punto de la jerarquía, a un número pequeño.

iv) La eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores, con propósitos de control, según a) propósito, b) proceso, c) clientela, d) lugar.

Este proceso de especialización creciente establece demarcaciones en las funciones del Estado, que se asientan en la fragmentación de los saberes, la cristalización de las profesiones, la modalidad en que se fueron sumando nuevas funciones estatales (conflictos y problemáticas sociales), el rol político y comunicacional de la organización de funciones y la creciente incidencia de la tecnología exacerbando la especialización.

El proceso de especialización, así como de expansión de las funciones asignadas, tiene un impacto muy profundo en la configuración organizacional del Estado: nuevas organizaciones son creadas, en el ámbito de la administración central o descentralizada, como se verá en los apartados 3 y 4. Este proceso también va consolidando la sectorialización funcional, a saber, la institucionalización de sectores de política pública.

Como lo advierte Martínez Nogueira (2013), “la estructura organizacional del Estado responde, predominantemente, a demarcaciones sectoriales, con enorme complejidad en los arreglos para la implementación de políticas que desbordan esos límites y que requieren negociaciones y ajustes permanentes”. La estructuración sectorial se refiere a cuestiones con alguna afinidad u homogeneidad interna que responden a grandes objetivos de política. Sin embargo, la incorporación de múltiples funciones dentro de un sector genera tensiones, desacoples y falta de eficacia.

Los sectores de política pública tienen distintos grados de institucionalización, dependiendo de las trayectorias funcionales en el Estado. Hay sectores muy institucionalizados (política tributaria, hacienda, educación, relaciones internacionales) y otros con baja institucionalización (ambiente). Los ministerios de línea y sus reparticiones centrales aparecen como la representación más reconocida del sector, pero la creciente presencia de organizaciones descentralizadas completa el mapa diversificado organizacionalmente de los sectores de política pública.

La especialización funcional, ligada luego a la jerarquía como principio de coordinación social, lleva a la delimitación de la competencia de una organización. La competencia es el conjunto de funciones que una organización o un agente puede legítimamente ejercer; el concepto

de competencia da así la medida de las actividades que de acuerdo con el ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano.

En la definición del ejercicio organizacional de las funciones, no sólo entran a tallar la cuestión de los sectores ‘especializados’ o la cuestión del tipo de organización pública, sino que interviene también la forma en que se va a considerar el territorio en el ejercicio de las funciones. No sólo lo derivado de la configuración constitucional, sino como criterio de organización de las funciones aun dentro de un mismo gobierno. En la territorialización prima la definición de un tipo de espacio y los requerimientos de intervención que surgen del mismo. En la sectorialización, la intervención es por un recorte analítico de la realidad, basada en saberes reproducidos institucionalmente.

Los distintos criterios de organización y de cumplimiento de las funciones administrativas básicas (planificar, organizar, dirigir, controlar) han dado letra a las distintas reformas administrativas encaradas en el pasado, todas las cuales han intentado mejorar el desempeño del Estado asegurando mayor coherencia, cooperación y coordinación en un contexto donde la diversidad de formas organizacionales se fue constituyendo como norma.

Las reformas administrativas pueden representar dos tipos de procesos: a) cambios en las funciones del Estado y cambios en los sistemas de gestión (personas, documentos, finanzas, relación con ciudadanos, planificación e información) y en el diseño organizacional, o b) cambios solo en los sistemas de gestión y en el diseño organizacional.

Las experiencias o ciclos de reforma administrativa han intentado dar respuesta a las tensiones generadas por la aplicación de determinados principios administrativos; por ejemplo, el grado de centralización, el grado de especialización, el tipo de coordinación o el tipo de control a ejercer. Las reformas han sido inspiradas también por determinados marcos cognitivos de interpretación del “problema” de la Administración Pública (Gómez Cárdenas, 2011). Como veremos en el apartado 4, los tipos de reformas (weberiana, gerencial) parten de un diagnóstico diferente acerca de cuál es el problema de la administración, por lo que luego proponen respuestas organizacionales y administrativas diferentes.

Pero volviendo a las tensiones existentes en la aplicación de instrumentos o principios administrativos, las reformas adoptan alguna posición en el continuo que involucra a algunas de las siguientes diádas: organizaciones especializadas u organizaciones multipropósito, centralización o descentralización, control jerárquico o control administrativo, concentración o desconcentración, control ex ante o control por resultados, e incluso, de manera más estructural, estatización o desestatización de funciones. La forma en la que las orientaciones definen estas tensiones dará cuenta del tipo de reforma que se está instrumentando. No existe a priori mayor o menor eficacia en la aplicación de estos principios o manifestaciones de estas diádas. La eficacia y efectividad de estos principios depende de muchos factores: el tipo de problema, la trama previa de organizaciones, la experiencia previa con estos principios, la calidad del liderazgo y de la gerencia pública, y la calidad de la instrumentación de estos principios.

### **3. DIVERSIFICACIÓN ORGANIZACIONAL**

Las formas organizacionales que adoptan los Estados para el ejercicio de sus funciones son diversas, tal se ha mencionado previamente en este trabajo. Por lo pronto, debe partirse desde lo que son las formas primigenias de organización estatal, que giran alrededor del establecimiento de un núcleo central, o de la centralización de las acciones. En ese sentido, la centralidad puede ser política, en términos de la concentración de competencias en el más alto de las jurisdicciones políticas territoriales, como es el Estado-Nación, y puede ser administrativa, al interior de cada jurisdicción, donde las funciones están en la representación más elevada de los organismos administrativos del Estado como los ministerios, los cuales son desgajamientos sectoriales de las competencias que le corresponden al más alto nivel del poder ejecutivo. Estos ministerios no tienen personería jurídica propia y sólo tienen delegadas competencias en nombre del Estado y su máximo representante. Sobre todo, se aludirá a esta centralización administrativa.

La centralización administrativa corresponde de manera más directa al modelo de administración burocrática de Weber (1964). En

su clásica definición de la dominación legal, Weber identifica algunas categorías básicas como: a) el ejercicio de la dominación se hace sujeto a la ley y dentro de una competencia (deberes, poderes: autoridad), b) el ejercicio impersonal de la autoridad, c) la difusión de la jerarquía administrativa como mecanismo de comunicación y coordinación, d) el ejercicio de la autoridad en base a reglas pre-establecidas y e) la no apropiación de cargos y separación público-privada. Lo que se conoce como el paradigma weberiano de gestión pública se asienta en esas categorías de dominación legal y despliega sus propios principios de gestión:

- La apelación a la jerarquía.
- La formalización de los procesos y el seguimiento de reglas.
- El ejercicio impersonal de la autoridad.
- El despliegue de una mayor especialización, con competencias ejercidas según normas pre-establecidas.
- El acceso por mérito a la administración pública.
- La autonomía de la administración respecto de la política.
- La tendencia a la actuación estatal monopólica.

La construcción de los Estados modernos y sus burocracias a partir de estos principios dio lugar a estructuras ministeriales cada vez más extensas (“maquinales”, según la expresión de Henry Mintzberg), con una multiplicidad de dependencias jerárquicamente inferiores, con competencias asignadas, pero sin personería propia, actuando siempre en nombre del Estado. Desde un comienzo entonces, tenemos estructuras burocráticas piramidales, donde las reparticiones llevan, por ejemplo, los nombres de Ministerio, Secretaría, Subsecretaría, Dirección, Departamento o División, listados de manera jerárquicamente descendiente.

Respecto de la jerarquía, se trata de una relación jurídica administrativa interna, que vincula entre sí los órganos de la administración mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción. La primera característica de la jerarquía es que se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo y no entre distintos *sujetos* administrativos; se distingue así pues el poder jerárquico del control administrativo (también llamado “tutela administrativa”),



en que este último se da entre *sujetos* de la administración, mientras que aquél se da entre órganos de un mismo sujeto. De este modo el poder jerárquico funciona cuando hay *centralización, desconcentración o delegación* y el control administrativo únicamente cuando existe *descentralización*. La centralización administrativa (y política) puede implicar también la revocación de competencias administrativas de entes autárquicos y descentralizados, o la revocación de competencias de entes políticos territoriales (Provincias, Municipios).

Con el correr de los años y la asunción de nuevas funciones regulatorias, económicas o sociales por parte del Estado, creció la necesidad de crear organizaciones con niveles mayores de autonomía operativa e institucional, con el propósito de hacer más eficaz o eficiente la intervención del Estado (por ejemplo, en operaciones económicas en las que se operara de manera frecuente con empresas privadas, o en actividades de regulación, que requieren de cierta autonomía y profesionalización respecto de las autoridades políticas). En ese sentido, la *descentralización administrativa* aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente.

Existe una diversidad de organismos con niveles de autonomía formalmente establecidos (aunque no siempre, realmente ejercidos). Por lo pronto, se encuentran los que comúnmente se denominan entes descentralizados y autárquicos, para el ejercicio de funciones principalmente administrativas. Según Gordillo (2013), estos entes tienen las siguientes características en nuestro ordenamiento legal:

a) *Tienen personalidad jurídica propia*, esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre, etc.

b) *Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos*, o sea, que tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o por fin, los han recibido en el momento de su creación, aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.

c) *Su patrimonio es estatal*, o dicho de otra manera, estas entidades son de “propiedad” del Estado, en el sentido de que el Estado

central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como propios. Si bien, pues, el ente aparece formalmente como el “propietario” de sus propios bienes, en rigor de verdad, por la razón preindicada, resulta serlo el Estado general. Esta es, al mismo tiempo, la nota distintiva entre las entidades estatales y no estatales; en las últimas, como es obvio, el Estado no puede disponer de los fondos como le plazca en caso de disolución, sino que ellos deben reintegrarse a sus respectivos propietarios.

*d) Tienen facultad de administrarse a sí mismos.* Es la competencia para resolver sus problemas, sin recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos. Con todo, hay una permanente oscilación entre la tendencia legislativa a liberarlas de los controles de la administración central y la inclinación del P. E. a someterlas a sus “controles de legalidad.”

*e) Son creados por el Estado.* Se ha discutido si podían ser creadas por decreto, pero la ley de contabilidad ya establecía que debían serlo por ley *excepto las empresas del Estado* que por autorización legal expresa podían ser creadas por decreto. No obstante ello, una gran cantidad de entes de estas características han sido creados por decreto.

Por otro lado, para el ejercicio de funciones comerciales o industriales, se estipularon en nuestro ordenamiento legal, otras figuras como las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, las Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria y una variedad de dispositivos de gestión público-privada, como los Entes Públicos No Estatales. Estas variedades empresariales incluyen los mismos rasgos que los mencionados para los entes descentralizados y autárquicos, a los que se agregan otras facultades como la de operar en el marco del derecho privado (y no sólo público). A continuación, en el cuadro 1, se presenta la clasificación de Entidades Públicas propuesta por Agustín Gordillo (2013):

**Cuadro 1: Entidades públicas**

Entidades Públicas		
Estatales	Administrativas	Con competencia general
		Con competencia especial
		Autoridades administrativas independientes
		Corporaciones Regionales
	Comerciales e Industriales	Empresas del Estado
		Sociedades del Estado
No Estatales	Con participación estatal	Sociedad de Economía Mixta
		Sociedad comercial con participación estatal mayoritaria
		Asociaciones dirigidas
		Entes reguladores no estatales
		Fundaciones o Asociaciones Civiles con participación estatal
	Sin participación estatal	Corporaciones públicas
		Fundaciones o instituciones públicas no estatales

Fuente: Elaboración propia en base a Gordillo (2013)

En el Cuadro 2 a continuación, se amplía la caracterización de los principales tipos de entes descentralizados y empresas en el ordenamiento legal argentino.

Cuadro 2: Características de entidades públicas

Dimensiones	Administración Central	Ente Descentralizado o Independiente	Empresa del Estado <i>(figura en desuso)</i>	Sociedad del Estado	Sociedad de Economía Mixta <i>(figura en desuso)</i>	Sociedad Anónima con part. estatal mayoritaria	Ente público No Estatal con particip. estatal	Fundación o Asociación civil con particip. estatal
<b>Normativa</b>	CN, Ley de Proced Adm	CN, CN Art. 42 Ley de Proced Adm Leyes específicas;	Leyes 13.653 14.380 15.023	Ley 20.705	Decreto-ley 15.349/46. Ratific por Ley 12.962	Decreto-ley 19.550/72 y modif. Art. 308	Leyes específicas	Leyes o Decretos específicos
<b>Integración estatutaria/ socios</b>	Estado	Estado; Usuarios (org de control)	Estado; Entes estatales	Socios Entes estatales. Admite la posib. de un solo socio	Pluralidad de socios, con privado Socio estatal estatuido	Pluralidad de socios, con privado Socio estatal no estatuido pero 51% o más de acci	Pluralidad de socios. Socio estatal estatuido	Pluralidad de socios. Socio estatal estatuido

Régimen jurídico	Público	Público	Mayor prepond D Público	Mayor prepond D Privado	Mayor prepond D Privado	Mayor prepond D Privado	Mayor prepond D Privado	Mayor prepond D Privado
<b>Actividad</b>	Administrat Serv Pú	Administrat Serv Pú	Comercial o industrial	Comercial o industrial	Comercial o industrial	Comercial o industrial	Comercial o industrial	Administ Serv Sociales Comercial
<b>Ejemplos</b>	Ministerios Secretarías Subsecretarías Direcciones con funciones delegadas	ANSV ANAC RENAPER DNV DNMig INSSJyP ANSES AFIP INAEs INTI INTA	Ex AyE Ex YPF Ex FA	Casa de Moneda SOF ADIF Educ.Ar AGP FA EANA	Ex SOMISA Ex Banco Mendoza Agencias mixtas de Córdoba	BCYL SA YPF SA AA SA Austral SA NA SA ENAR SA YCRT Dioxitek ARSAT Corredores Viales SA	COVIAR Fondo Vitiv IPC IRAM INYM ENAPRO Consorcios Portuarios Obras Sociales	ProMend IDR IDC IDITS ExportAr

Fuente: elaboración propia

#### 4. REFORMAS ADMINISTRATIVAS, DIVERSIDAD ORGANIZACIONAL Y COMPLEJIDAD

El paradigma burocrático de la gestión pública recibió significativas críticas desde los años 80s, en un contexto caracterizado por la impugnación de la centralidad y la unilateralidad del Estado y de la política doméstica en el ordenamiento de las sociedades modernas. En particular, y a los efectos de este trabajo, dos corrientes de pensamiento y reforma tuvieron efectos importantes sobre la organización estatal. Por un lado, lo que se llamó la Nueva Gestión Pública (NGP, *New Publica Management*), y por el otro, las Teorías sobre la Gobernanza.

La NGP representó uno de los esfuerzos intelectuales recientes más importantes en la conceptualización y operativización del desempeño gubernamental, y desde fines de los años 70, pero especialmente durante los años 80 y 90, intentó comprender las características del buen gobierno y los factores que lo afectan. Este movimiento y sus variantes encuentra una inspiración gravitante en el libro de Peters y Waterman, *In Search of Excellence* (1984[1982]) e incluyó textos emblemáticos como *La Reinención del Gobierno*, (Osborne y Gaebler, 1994), que le dio fundamentos a la posterior cruzada liderada por el vicepresidente norteamericano Al Gore en favor de un gobierno que se desempeñe mejor (National Performance Review, 1993).

Los trabajos de la NGP estructuran una teoría explicativa del buen y mal gobierno, así como de las variables que inciden en este resultado. Para los autores la relación parece ser simple y hasta evidente por sí misma: el paradigma de estructuración administrativa burocrática (de corte weberiano) promueve un mal desempeño gubernamental. La cristalización jerárquica, la excesiva formalización de las burocracias, la inflexibilidad y los monopolios, son los factores que inciden negativamente sobre las operaciones del gobierno<sup>2</sup>. El reemplazo de este paradigma debe hacerse siguiendo el paradigma del gobierno emprendedor o empresarial (*entrepreneurial government*) cuyas características son ampliamente desarrolladas de manera casuística y atórica: promoción

---

<sup>2</sup> Argumentos coincidentes con los de Osborne y Gaebler se encuentran en el informe de la National Performance Review (1993), también conocido como el Informe Gore, en Barzelay (1992) y en Barzelay y Armajani (1999).

de la competencia entre prestadores, descentralización de la actividad pública, empoderamiento de ciudadanos, medición de resultados, inspiración en el cliente, dirección por objetivos, y otras tantas.

La NGP se convirtió en una referencia para la adopción de reformas administrativas en todo el mundo, con mayor o menor efecto según las regiones. En América Latina, su influencia, si bien parcial, tuvo mayor presencia a partir de la segunda mitad de la década de los años 90. Algunas de las principales recomendaciones fueron las siguientes:

- Debe “dejarse a los administradores, administrar”, lo cual conlleva una mayor libertad a los ejecutores de políticas para que apelen a criterios más flexibles y para que puedan adaptarse a las condiciones cambiantes del ambiente de gestión.
- El gobierno debe concentrarse mucho más en los resultados de su gestión: apelando a medidas de desempeño y de calidad. Puede traducirse también en la introducción del principio de pago por parte de los usuarios.
- El gobierno debe atender las demandas de los ciudadanos y el valor que los mismos desean para la prestación de los servicios públicos.
- El gobierno debe descentralizar su gestión, crear instancias más próximas a la emergencia de los problemas, separar la prestación del financiamiento y desligarse de la prestación directa de los servicios para cumplir un rol de orientador. En términos generales, deben separarse las funciones estratégicas y ser asignadas a distintas organizaciones, en un proceso que también se llamó *agencialización*.

Con respecto a la creación de agencias descentralizadas, como se mencionó en el apartado anterior, el proceso antecede la NGP, pero se vio potenciado por esta última (Bertranou, 2013). Esta tendencia ha sido analizada de manera general y a través de las distintas trayectorias experimentadas por los países en trabajos como el de Pollitt y Bouckaert (2004), y responde a un momento determinado en los sucesivos ciclos de desburocratización y re-burocratización que se han suscitado por las administraciones públicas en el mundo (Olsen, 2008).

Como recuerda Peters (2011), la creación de agencias autónomas ha sido considerada como un medio para separar parcialmente la gestión de

las políticas públicas de la dinámica política, para que esta gestión se desarrolle de manera más profesional y especializada. La conjunción de una mayor autonomía respecto de la actividad política y de una mayor estabilidad programática por un lado, y de una mayor especialización en el ejercicio de sus funciones, por el otro, ha sido considerada como un medio para poder acrecentar los mecanismos de rendición de cuentas del sector público, permitiendo una mejor medición de los costos y de los resultados de la gestión pública.<sup>3</sup> Las ventajas potenciales de estas agencias se extienden también al ámbito de las flexibilidades administrativas, financieras y de manejo de personas que se derivan de un marco institucional autónomo, flexibilidades que han constituido uno de los *leitmotivs* centrales de las reformas inspiradas en la NGP (Osborne y Gaebler, 1994).

El énfasis puesto por la NGP en la delegación, la desagregación y la tercerización al sector privado, llevó a que funciones tradicionalmente cumplidas por organizaciones burocráticas centralizadas se transfirieran a una gama de organizaciones cuasi autónomas y monofuncionales. El proceso de creación de estas agencias estuvo caracterizado por distintos estilos administrativos, advirtiéndose que estos estilos están estrechamente vinculados a las características de los sectores de política pública (Van Thiel, 2006). Cada área de política pública tiene una serie de particularidades derivadas de su historia, de la naturaleza de los bienes y servicios que se proveen y de los actores que allí intervienen, lo cual da pie a diferentes estilos de creación de agencias autónomas. Los tipos de agencias creadas también son el resultado de tradiciones y de complejos procesos históricos y culturales, más que explicaciones de coyuntura política (Yesilkagit y Christensen, 2009).

El proceso de creación de agencias autónomas en los países centrales despertó una serie de críticas. Por un lado, el proceso de creación de estas *'single-purpose organizations'* (organizaciones de un solo propósito) produjo lo que algunos autores denominan la *'siloización'* o *'pilarización'* del sector público (Christensen y Laegreid, 2007, p. 541),

---

<sup>3</sup> Peters (2011, p. 9) recuerda también que la concepción de que la desagregación de las funciones públicas en múltiples organizaciones evita las ineficiencias y la asimetría de información de las macro organizaciones multipropósito, proviene de Niskanen (1971).



idea que significa que la miríada de organizaciones especializadas debió producir 'demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación, y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia' (p. 542). Por otro lado, el desarrollo de algunas de estas agencias ha planteado serios desafíos al principio de rendición de cuentas democrático o accountability (Christensen y Laegreid, 2007; Peters, 2011). Adicionalmente, se han suscitado otros problemas de rendición de cuentas atribuidas a los líderes políticos. Éstos siguen siendo responsables ante la ciudadanía por la conducción de los asuntos públicos, pero simultáneamente, han visto perder liderazgo político y control sobre ciertas organizaciones autónomas. Se ha dado la paradoja de que los políticos han buscado evitar culpabilidades creando agencias, pero en el desarrollo de las mismas, son inculcados por sus eventuales errores (Christensen y Laegreid, 2007). Finalmente, estos factores en muchos casos han impedido una actuación coordinada y políticamente responsable del sector público, bajo la conducción de autoridades democráticamente elegidas. Una legitimidad basada en la profesionalización y la especialización de funciones en muchos casos ha planteado restricciones a una legitimidad basada en el origen democrático de los líderes.

Estas restricciones derivadas de la estrategia de creación de agencias autónomas han provocado la emergencia de iniciativas post-NGP como la de '*joined-up government*' (Gobierno Unificado) en el Reino Unido, o el '*whole-of-government approach*' (Enfoque de Totalidad del Gobierno), con las cuales los países centrales han buscado minimizar los problemas de la fragmentación, mientras buscaban usufructuar de las ventajas de la autonomía y la especialización (Christensen y Laegreid, 2007). Actualmente, la combinación de reformas tipo NGP y post-NGP ha incrementado la complejidad de las organizaciones públicas, las cuales deben enfrentar por otro lado, un incremento marcado en la complejidad de los problemas a abordar. Esta creciente complejidad se ve reflejada en la adopción simultánea de principios contrapuestos de organización de agencias, lo cual produce modelos híbridos y adaptados de organización que desechan los formatos del tipo *one-size-fits-all* (mismo modelo para todos).

En América Latina, la creación de agencias autónomas también formó parte del universo de estrategias de reforma del estado

implementadas a partir de los años 90. Al igual que en el norte, estas agencias, de muy diversa factura, también existen desde mucho tiempo atrás en la región, pero su cantidad se vio acrecentada en los últimos 20 años. No es este el espacio para una caracterización completa de las uniformidades y variedades del proceso de creación de estas agencias en la región o en la Argentina.<sup>4</sup> La creación de agencias obedeció tanto a un clima de época en materia de reforma del estado, como a factores endógenos, que definieron formatos y trayectorias en función de requerimientos propios. En la creación de estas agencias u OD entraron a tallar diferentes motivaciones:

a) La necesidad de desprenderse de unidades gubernamentales en un proceso de reducción del tamaño del estado.

b) La necesidad de agilizar y hacer más eficiente la gestión pública, sustrayendo algunas actividades "... de la compleja maraña burocrática en la que se ve involucrada la mayor parte de la administración central" (Oszlak, 2001, p. 9).

c) La pretensión de fortalecer la especialización de la intervención pública y mejorar su profesionalidad, capacidad y desempeño.

d) La necesidad de incorporar a distintos intereses sectoriales y regionales en la gestión de asuntos públicos, y entre ellos, al sector privado.

e) La posibilidad de administrar con mayor autonomía recursos de asignación específica.

f) La necesidad de mostrar a la opinión pública que un asunto está en la agenda de gobierno.<sup>7</sup>

Como advierte Oszlak (2001, p. 9), "la fórmula *automaticidad de ingresos + discrecionalidad en su aplicación*, resultó históricamente demasiado atractiva como para optar por otro arreglo institucional". En los hechos, medidas legales y reglamentarias emitidas por la instancia central para controlar el uso de los fondos, así como la escasa autonomía

---

<sup>4</sup> Si bien no hay estudios completos en la Argentina, el trabajo de Alessandro y Gilio (2010) analiza cerca de 80 agencias autónomas estableciendo diferencias en función del origen ejecutivo o legislativo de su creación. El estudio de Oszlak (2001) menciona más de 70 OD, "... sin contar empresas públicas (casi todas privatizadas o eliminadas), universidades nacionales, bancos oficiales" (p. 2).

política de los funcionarios y funcionarias de estas agencias, ha limitado los alcances de la autonomía institucional y funcional. La mayoría de estas agencias u OD son 'híbridos institucionales' (Oszlak, 2001).

Los casos de agencias creadas en la Argentina (y posiblemente en la Región), no responden necesariamente a los motivos que centralmente caracterizaron el proceso de *agencialización* en el norte. El proceso en los países centrales tuvo un condimento principal en el logro de autonomía de las autoridades políticas. En el caso argentino, si bien este aspecto estuvo presente en pocos casos, los rasgos más salientes están vinculados a la idea de autonomía de los procesos administrativos centrales y a la de la búsqueda de cierta densidad profesional, esto más allá de su efectivización posterior.

En paralelo a este proceso, las Teorías de la Gobernanza han aportado un matiz especial a los procesos de reforma administrativa y en particular, al proceso de diversificación organizacional. El término gobernanza ha sido utilizado de formas prescriptivas y valorativas (gobernanza como 'buen gobierno'), así como de una manera descriptiva (Mayntz, 2002). Considerando esta última, que es la que interesa para este trabajo, la gobernanza ha aludido de manera genérica a la forma de gobierno (dirección) de una sociedad determinada, o de manera más específica, a las formas de gobierno que incluyen la participación de actores no estatales en la dirección de la sociedad. En este trabajo, se adopta la primera de estas perspectivas descriptivas, a tono con los textos de Pierre y Peters (2000, 2007). Gobernanza entonces se refiere *a la forma y al proceso a través de la cual una comunidad determinada se da una direccionalidad y un sentido, y a la capacidad que la misma tiene de alcanzar los objetivos formulados*. Se trata de la forma en la que se toman decisiones colectivas y que afectan a todos, y de la forma en la que se coordinan las acciones de todos los ciudadanos, organizaciones, empresas y gobiernos. Esta definición no dice nada sustantivamente acerca de los fines de las sociedades, sino que busca describir las modalidades de articulación social para la definición y el logro de objetivos comunes (Bertranou, 2009).

Para Pierre y Peters (2007), las modalidades de gobernanza de una sociedad van desde lo que llaman el modelo *Étatiste*, a saber, un modelo de gobernanza donde el Gobierno (en ejercicio de las organizaciones

estatales) es el único agente de da sentido y orientación a una sociedad, hasta distintas combinaciones de participación de organismos no estatales en la gestión de asuntos públicos. Esta gobernanza de los asuntos públicos puede abarcar todos los asuntos del Estado, así como puede referirse a áreas específicas de política pública (o sectores). La gobernanza de áreas o sectores (o servicios) específicos puede incluir diversas formas de articulación público-privada, además de prever un abordaje exclusivamente estatal (aunque sea multigubernamental). Elinor Ostrom, única mujer recipiente del Premio Nobel de Economía, identificó centenares de formas de gobernanza de los recursos comunes, que incluían variadas formas de articulación público-privada. Justificó esta riqueza institucional adaptada a distintas situaciones locales y la esgrimió en su batalla contra lo que denominada el 'monotocultivo institucional' (*institutional monocropping*).

Además de arreglos multiorganizacionales público-privados, también se despliegan en estas nuevas formas de gobernanza, organizaciones que tienen en sí mismas una composición público-privada. Quien analiza la creación de estas agencias en América Latina, de acuerdo a una caracterización de funciones estatales, es Luiz Bresser Pereira (1999). El autor comienza por diferenciar los tipos de actividad estatal: las actividades exclusivas, los servicios sociales y científicos no exclusivos o competitivos, y la producción de bienes y servicios para el mercado. Paralelamente distingue entre actividades principales (*core activities*) y actividades auxiliares o de apoyo. Las actividades exclusivas son las que hacen indefectiblemente a la existencia de un Estado, por ejemplo, definir las leyes, impartir el orden, asegurar la justicia, defender el país, recaudar impuestos, garantizar servicios sociales básicos y acuñar moneda. La producción de bienes y servicios para el mercado, salvo lo vinculado con aspectos estratégicos como la energía o ciertos recursos naturales, donde el estado controla estas actividades por razones más prácticas que ideológicas, debería estar para Bresser en manos del sector privado. Entre estos dos extremos se despliega lo que Bresser llama servicios sociales y científicos no exclusivos, en los que incluye las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los ambulatorios, los hospitales, entidades de asistencia a indigentes y organismos de producción cultural, entre otros. Para Bresser:

Si su financiamiento, en grandes proporciones, es una actividad exclusiva del estado – sería difícil garantizar la educación básica gratuita o la salud gratuita en forma universal, contando sólo con la caridad pública – su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo a través de la administración pública gerencial, sino también y principalmente a través del control social y de la confirmación de cuasi-mercados. En estos términos, no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del estado y se constituyan en un monopolio estatal. Pero tampoco se justifica que sean privadas - o sea, orientadas hacia el lucro y el consumo privado – ya que son con frecuencia actividades fuertemente subsidiadas por el estado, y cuentan con donaciones voluntarias de la sociedad (pág. 103)

Para Bresser, la reforma del estado en este campo no implica la privatización sino la publicización, lo que significa la transferencia de funciones al sector público no estatal. En este sentido, además de la propiedad estatal y la privada, existen al menos dos formas adicionales de propiedad: la pública no estatal, y la cooperativa. Bresser llama Organizaciones Sociales (OS), a los organismos de gestión pública no estatal que llevarán adelante estas funciones de desarrollo social y científico. En un tratamiento más detallado de estas OS, afirma:

[estas] nuevas entidades públicas, pero de derecho privado, podrán celebrar un contrato de gestión con el respectivo ministerio supervisor, y tendrán derecho a participar del presupuesto del estado (pág. 243).....[Los requisitos necesarios] tienen que ver principalmente con la composición del Consejo de Administración de la organización (con participación del estado y de la sociedad) y la confirmación en estatutos de sus atributos de fundación o asociación civil sin fines de lucro (Nota 141, pág. 243).

Existen en nuestro mapa institucional una variedad significativa de agencias mixtas público-privadas, tanto en el nivel nacional como provincial (ver Cuadro 2). Se trata de organizaciones que comparten los criterios de autonomía, personería jurídica propia y autarquía, pero que, además, está dirigidas por actores tanto estatales como no estatales, y de forma generalmente estatuida, para el abordaje de problemas de orden público, en los que las autoridades estiman que esta asociación puede mejorar el desempeño de las políticas sin necesariamente

perjudicar al resto de la comunidad. En un trabajo anterior (Bertranou, 2011) se describen algunos casos de la provincia de Mendoza, poniendo también en evidencia las tensiones que se presentan en términos de la definición del bien público a lograr y la actuación de las autoridades públicos (al interior de la organización y fuera de ella) para garantizar los intereses generales.<sup>5</sup>

En el nivel nacional, son agencias de este tipo: la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), ente público no estatal creado por Ley 25.894, para la implementación del Plan Estratégico Vitivinícola; el IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación), asociación civil creada para promover el dictado de normas técnicas de uso obligatorio e integrada por diversos entes estatales, así como no estatales; y el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna, Ley 25.507, ente público no estatal creado para promover el aumento del consumo local de carne vacuna y el fomento de las exportaciones cárnicas; entre otras organizaciones.

En suma, en los últimos 25 años se incrementó la cantidad de agencias descentralizadas y empresas públicas haciendo que los sectores de política pública su hicieran más complejos organizacionalmente para su gestión.

## **5. EFECTOS DE LA DIVERSIDAD EN LA ORGANIZACIÓN Y LA COHERENCIA DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO**

La diversificación organizacional parece ser un proceso irreversible: la ampliación de las responsabilidades estatales y la creciente interdependencia y complejidad social, necesitan de organismos públicos con niveles altos de calidad institucional, en términos de saberes especializados, habilidades humanas y disponibilidad de tecnologías. La calidad institucional de las organizaciones públicas estará asociada, en parte, a una mayor profesionalización y autonomía en su accionar.

---

<sup>5</sup> En los casos de Mendoza, el Tribunal de Cuentas demandó intervenir en la revisión de la ejecución presupuestaria de estas agencias público-privadas, no sólo porque hay recursos públicos involucrados, sino fines públicos. Desde ya, la Legislatura aprueba anualmente la cuota parte que le corresponde a la agencia del presupuesto provincial.

En ese sentido, la creación o consolidación de agencias y empresas públicas es un proceso que llegó hace un tiempo, y se quedará por otro largo lapso.

La existencia de una multiplicidad de organismos estatales, tanto centralizados como descentralizados, e incluso, de distintos niveles de gobierno, actuando sobre los mismos campos de política pública, no es sinónimo de desorden o desorganización. Sin embargo, es conveniente reconocer que más allá de sus ventajas, la variedad de actores tiene la potencialidad de afectar negativamente la acción conjunta organizacional y la coherencia en la acción de gobierno. Además de lo mencionado en el trabajo de Christensen y Laegreid (2007), otros estudios también advierten sobre este riesgo, aunque parten de una posición menos favorable a la proliferación de agencias descentralizadas (Cao y Rey, 2020).

En algunos trabajos previos se ha analizado el funcionamiento de áreas de política pública que contienen una variedad de reparticiones, agencias y empresas, además de la propia dimensión multinivel. En Bertranou y Serafinoff (2019) se estudian en detalle todas las organizaciones, sus funciones y sus responsabilidades, en todo el sector transporte del nivel nacional. El análisis organizacional muestra una acción conjunta poco eficaz y eficiente, con funciones que no se cumplen o se cumplen de manera imperfecta, así como amplios espacios de cumplimiento solapado de funciones, con organismos en franca competencia mutua.

En un análisis sobre el sector ferroviario (Bertranou, 2019), se propone el concepto de *organización estatal* como atributo para caracterizar el funcionamiento institucional de sectores de política pública. Que haya un alto grado de *organización estatal* en un sector de política pública significa que existe un modelo de gobierno de ese sector, en el que el Estado a través de sus distintas agencias, asume de manera efectiva roles de orientación, dirección, coherencia, regulación, operación o producción, normalización, coordinación, control y rendición, *aunque no sea el protagonista unilateral del proceso*. *Organización estatal* es un concepto que remite a un *atributo variable de la estatalidad en un sector de política pública, que describe el modo en el que los entes estatales involucrados coordinan sus intervenciones en un marco de objetivos, normas y procesos explícitos*

*y reconocidos, con el objeto de dar cuenta de todas las funciones requeridas en la adecuada provisión de un bien o un servicio.* En relación con las funciones requeridas, la alusión es a la multiplicidad de actividades necesarias para que un servicio o un bien se produzcan. Estas actividades son al menos, las siguientes: gobierno y dirección, problematización, planificación, diseño de orientaciones de política, regulación, normalización, operación, producción o prestación de servicios, control, homologación y certificación, información e investigación, y seguimiento y evaluación.

El concepto de *organización estatal*, como atributo, es variable y asume distintos registros. La variación del registro de *organización* puede ir desde un nivel alto a un nivel bajo, nivel éste último que podría definirse como de *desorganización estatal*. Que un conglomerado de entes intervinientes en una política pública se encuentren en una situación de *desorganización*, implica que existen dificultades o tensiones en el plano de la coordinación de estos entes, o en las normas que rigen el servicio, o en el acceso a los suministros necesarios, o en el plano de los actores y sus roles, o en un marco de funciones deficientemente ejercidas, o en el ejercicio de la autoridad pública (o decididamente, en muchos o todos estos planos al mismo tiempo).

Cuatro son los planos que dan cuenta de la *organización* como atributo de un sector y que muestran interdependencias de distinta naturaleza:

- *Bienes y Recursos*: este plano involucra las normas y procesos para el acceso y disponibilidad de los bienes materiales y financieros que son necesarios para la implementación del servicio público, así como las dotaciones mismas de estos recursos.
- *Información y Conocimiento*: este plano involucra las normas, procesos y prácticas que hacen a la producción y transmisión de conocimientos técnicos vinculados a la producción de la política pública. Este plano se asienta en las modalidades de especialización funcional y de intercambio entre las distintas especialidades. Involucra el conocimiento tanto individual como organizacional, la distribución de competencias y los mecanismos de articulación de los saberes.



- *Gobierno y Autoridad*: este plano destaca la relevancia del ejercicio de la autoridad y del gobierno dentro de cada entramado de organizaciones ligadas a un servicio público, a la hora de la toma de decisiones ordenadas hacia objetivos, hacia la aplicación de premios y castigos, y hacia la dotación de coherencia estructural y funcional.
- *Relación con el exterior*: existe un plano de relaciones entre los organismos del sector de política pública en cuestión y actores externos, entre los cuales encontramos a destinatarios/usuarios, organizaciones sociales, empresas de aprovisionamiento, sindicatos y otros organismos de otros sectores, y en las que existen normas, procesos y prácticas que estabilizan las interdependencias y generan insumos de todo tipo (poder, recursos, legitimidad) para la redefinición estratégica del servicio público.

El análisis de estos planos de interdependencias constitutivas de la *organización estatal* se basa en el relevamiento de información sobre siete grupos de observables de las interdependencias en la actividad del Estado: a) los actores, b) las normas (regulaciones, normas técnicas), c) los insumos (financiamiento, personas, materiales, infraestructuras), d) las funciones y los sistemas de gestión, e) las estructuras, f) los conocimientos y saberes y g) las tecnologías.

Para completar la definición del concepto y la identificación de los planos y de sus observables, en el Cuadro 3 se exhiben los posibles registros de los observables de la *organización estatal* que construyen los tipos ideales de *organización alta, media o baja (desorganización)*. Con la anticipada estimación de los registros que caracterizan estos distintos niveles de Organización, se facilita la evaluación de los sectores de política pública. La elaboración de los registros es tentativa y debe ser luego validada en el análisis de los casos.

Cuadro 3 Registros esperables de observables según niveles de Organización

Plano	Organización Estatal Baja (Desorganización)	Organización Estatal Media	Organización Estatal Alta
<b>Bienes y Recursos</b>	<p>Financiamiento insuficiente crónico y volátil.</p> <p>Infraestructura y equipamiento insuficiente o degradado.</p> <p>Personal insuficiente o sin el perfil requerido.</p>	<p>Financiamiento intermitente o con limitaciones en especial en capital.</p> <p>Infraestructura con problemas de mantenimiento.</p> <p>Equipamiento débil.</p> <p>Personal con debilidades en determinadas áreas.</p>	<p>Financiamiento suficiente (corriente y de capital).</p> <p>Infraestructura en buen estado general y con mantenimiento.</p> <p>Equipamiento suficiente.</p> <p>Personal con capacidades.</p>
<b>Información y Conocimiento</b>	<p>Debilidad de sistemas de información.</p> <p>Conocimientos insuficientes.</p> <p>Saberes fragmentados.</p> <p>Normas técnicas ausentes o incumplidas.</p> <p>Funciones incompletas o no reconocidas.</p> <p>Fragmentación tecnológica.</p>	<p>Sistemas de información heterogéneos.</p> <p>Capacidades técnicas no uniformes y con alguna desintegración.</p> <p>Normas con aplicación dispar.</p> <p>Funciones vacantes o superpuestas.</p> <p>Integración tecnológica dispar.</p>	<p>Sistemas de información adecuados.</p> <p>Capacidades técnicas en procesos de aprendizaje continuo.</p> <p>Normas completas con alto grado de cumplimiento.</p> <p>Coherencia funcional.</p> <p>Integración tecnológica.</p>

<b>Gobierno y Autoridad</b>	Ausencia de gobierno coherente. Ausencia de planificación. Jerarquía organizacional debilitada.	Gobierno parcial del sector. Planificación de acatamiento parcial. Jerarquía en pugna en algunas organizaciones o sectores.	Gobierno coherente y completo, con adecuada coordinación. Planificación como base de las decisiones. Jerarquía organizacional legitimada.
<b>Relación con el exterior</b>	Debilidad de lazos sistemáticos con el exterior. Cooptación/Captura.	Lazos dispares e intermitentes con el exterior. Sectores con alguna penetración no estatal.	Adecuados flujos de información con el exterior, abiertos a la retroalimentación. Autonomía estatal 'enraizada'.

Fuente: Elaboración propia.

El caso ferroviario que aparece como caso de análisis (Bertranou, 2019), da cuenta del grado de *desorganización* que existe en este sector, debido a distintos factores tecnológicos, organizacionales, disciplinarios, normativos y presupuestarios. Uno de los factores claves que explican esta desorganización es lo que ya se menciona en el trabajo sobre el sector transporte en su totalidad: la competencia funcional entre múltiples organizaciones, la incongruencia funcional, la falta de cooperación interorganizacional e incluso, la disputa sobre la legitimidad de alguna agencia particular por parte de otra.

Un ejemplo de esta disputa se analiza en Bertranou (2020). La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo nacional de fiscalización del transporte terrestre de jurisdicción nacional, vela por el cumplimiento de las normas de seguridad y calidad de servicios de una diversidad de operadores privados, y desde 2013, de operadores ferroviarios estatales. El desempeño de la CNRT en este control y fiscalización de los operadores públicos ha sido fuertemente cuestionado por la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), responsable de la operación de la mayoría de las líneas metropolitanas y algunas interurbanas. En un caso emblemático, SOFSE presentó un recurso de reconsideración (con alzada en subsidio) contra la Resolución 827/2017 de la CNRT. Mediante la mencionada resolución, la CNRT sancionó a la SOF con un llamado de atención por “suministro de información errónea a los usuarios...” y por “... incumplir las órdenes emitidas por esta Autoridad de Control...”, en el caso de uno de sus servicios regionales (Salta-Güemes). La respuesta del operador público fue el mencionado recurso de reconsideración en alzada tramitado el 31 de julio de 2017<sup>6</sup>.

Los argumentos de la Operadora son principalmente dos. Primero, que la CNRT no tiene la competencia para dictar una resolución como la mencionada, y que entonces, su proceder es inconstitucional, así como la norma que rige al organismo fiscalizador (Decreto 1661/2015). Segundo, porque “... por aplicación del principio de unidad de acción que debe guiar las relaciones interadministrativas, y de los deberes de coordinación y colaboración que se derivan de aquel, resulta contrario

---

<sup>6</sup> Exp N° S02:66649/2017.

a la lógica y el buen sentido admitir que el Estado y sus entidades puedan aplicarse sanciones, máxime cuando la actividad de la Administración se encuentra siempre enderezada a la satisfacción del bien común” (Recurso de Reconsideración mencionado anteriormente). En defensa de este segundo argumento, afirma que “... las relaciones interadministrativas como la que vincula a esta Operadora con la CNRT....son de coordinación y colaboración, razón por la cual, en ellas se encuentran ausentes poderes jurídicos exorbitantes propios de aquellas relaciones que se establecen entre el Estado y los particulares....En estas relaciones intersubjetivas está ausente el régimen jurídico exorbitante propio de los actores del derecho administrativo, puesto que no cabe admitir en ese plano enfrentamientos entre entidades que tienen la posibilidad de ejercer prerrogativas de poder público....En ese sentido....en la esfera de las relaciones de naturaleza interadministrativa, no resulta procedente la aplicación de multas de carácter penal o administrativo” (Recurso de Reconsideración, nota 26). Muchos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación son citados en defensa de este argumento.<sup>7</sup>

Más allá de este último debate, lo que llama la atención en este conflicto extendido es el grado de desorganización del sistema ferroviario, cuando uno de los agentes más importantes impugna la función de otro de los agentes imprescindibles, sin que haya una intervención clara del Ministerio de Transporte para esclarecer los alcances de los roles de cada uno de los actores intervinientes (Bertranou, 2019).

---

<sup>7</sup> PTN, 246:352 (...) Por lo demás, una elemental regla ‘de Derecho Procesal indica que “NO cabe concebir la existencia de un proceso contencioso con una sola parte...” (Palacio, Lino Enrique: “Derecho Procesal Civil”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1979, T” III, pág. 13), de donde cabe preguntarse si puede el Estado enfrentarse a sí mismo en un litigio judicial. La respuesta debe ser necesariamente negativa, dado que “Ciertamente, el Estado Nacional y aun la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe ser rigurosamente entendido como una unidad institucional, teleológica y ética...” (Dictámenes: 19Qr103), siendo que “... la relación de identidad del Estado Nacional en las diversas formas que modernamente reviste para el cumplimiento de fines especiales ha sido declarada en diversos pronunciamientos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación...” (Dictámenes: 19Os187; v. Fallos: 252:375 y 273:111).

No hay lugar para una caracterización más general del funcionamiento de sectores en el Estado nacional. Basta con ofrecer algún ejemplo para sostener que, aún en un escenario organizacionalmente complejo y diversificado, es posible desarrollar coherencia y coordinación interinstitucional. El sector nuclear argentino es un ejemplo de ello.

## **6. ESTRATEGIAS PARA COMPATIBILIZAR LA DIVERSIDAD INSTITUCIONAL Y LA COOPERACIÓN Y LA COHERENCIA**

Como se ha planteado hasta aquí, la diversidad organizacional en el Estado vino para quedarse. La creación de nuevas organizaciones y nuevos arreglos organizativos ha ofrecido ventajas y es necesario aprovechar las mismas: una mayor especialización funcional, con la consecuente posibilidad de tener un mayor impacto en las intervenciones; la posibilidad de integrar a distintos actores no estatales; la posibilidad de gestionar con mayor agilidad y adaptación a los cambios; entre otras posibles ventajas. Pero también se ha argumentado, en base a casos nacionales y a bibliografía que da cuenta de procesos en otras latitudes, que la diversidad y el crecimiento organizacional tienen la potencialidad de aportar tensiones a la hora de lograr una mayor cooperación, coherencia y coordinación de las acciones, lo que puede provocar que la acción pública pierda organización y eficacia.

La pregunta es entonces: ¿cómo abordar la variedad y diversidad organizacional y la complejidad resultante, para aprovechar las ventajas organizativas y mitigar los efectos negativos que este escenario acarrea? Existen respuestas y todas requieren de un liderazgo político claro que luego se plasme en nuevas reglas, prácticas y saberes compartidos por toda la Administración Pública.

El trabajo de Cao y Rey (2020) aborda en parte esta cuestión desde una perspectiva que llama *neoweberiana*, sin avanzar en recomendaciones muy precisas. Lo que se plantea en el trabajo es la necesidad de desarrollar una coordinación por “doctrina”, que implica que los que actúan en un campo de políticas internalicen y compartan fines y criterios de gestión, así como de “favorecer el apego a los lineamientos políticos que debe seguir el cuerpo administrativo” (p. 84).

Si bien el énfasis puesto en el fortalecimiento de la autoridad política es muy importante, así como el de consolidar una cultura organizacional de servicio, la realidad es que el proceso de diversificación organizacional seguirá creciendo y aun si no lo hiciera, los desafíos de cooperación y coordinación al interior del Estado son tan importantes, que incluyen también el accionar de organismos centralizados clásicos: ministerios, secretarías, direcciones, entre otros. El problema de la cooperación, de la coherencia y de la coordinación requieren no sólo de voluntad política (condición siempre invocada y no siempre valorada dentro del conjunto de condiciones necesarias suficientes), sino del desarrollo de instrumentos y de prácticas que circulen en todo el Estado.

Este trabajo propone una serie de lineamientos que contienen algunas acciones precisas. Todas estas acciones requieren claro está, de voluntad política, no sólo en sus comienzos, sino en su arduo proceso de implementación. Por lo pronto, esta voluntad política expresa la naturaleza política de este desafío de coherencia y coordinación, ya que deben relacionarse organizaciones estatales, con sus competencias y sus ámbitos de intervención, que expresan siempre porciones de poder político. Pero estas medidas también reconocen la importancia del ámbito profesional y tecnológico de actuación de la administración pública, que requiere de nuevas reglas, nuevas prácticas y nuevos mecanismos de circulación de saberes. En los próximos párrafos se explicitan estos lineamientos y acciones para fortalecer la coherencia y la coordinación.

Como primer ámbito de análisis y de abordaje, puede mencionarse todo lo relacionado con el reclutamiento de personal técnico, operativo, gerencial y político de la administración pública. Este proceso es muy complejo y diferenciado por categorías, y tiene una (inter)dependencia del valor del reclutamiento en las estrategias de acumulación y consolidación de poder político. Esta cuestión trasciende lo organizacional, pero tiene una incidencia directa. Y es, además, de muy difícil (re)solución. La ausencia de prácticas consolidadas de acceso meritocrático y de celebración de concursos es una de las facetas centrales. A esto se agregan las formas y contenidos del reclutamiento del personal superior político, que muestra, en general, la falta de reconocimiento de los requerimientos de conocimiento

técnico y habilidad gerencial para la ocupación de cargos. Y en las más altas esferas, la ausencia de espacios de interacción técnica dentro de los partidos (así como la propia ausencia de partidos consolidados), en donde se validen saberes y habilidades, hace que muchos funcionarios y funcionarias carezcan de conocimientos, y lo que es más grave aún, de la vocación de actuación conjunta en un marco de intervenciones estratégicas. Quedan privilegiadas actuaciones endogámicas y rendiciones de cuenta acotadas, que intentan fortalecer carreras políticas individuales, frente a actuaciones conjuntas, con metas estratégicas y comunes. Si no se aborda este proceso, las reformas organizacionales tendrán limitaciones.

Una segunda dimensión es de carácter legal y refiere a las funciones y competencias de los distintos organismos. Las leyes de ministerios y las normas de creación de los organismos descentralizados y empresas contienen disposiciones que frecuentemente ofrecen márgenes para la disputa 'territorial' entre agencias. Por ejemplo, la Ley 27.132 de los nuevos ferrocarriles le asigna a la nueva Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado la competencia de planificar la política ferroviaria, función que le compete al Ministerio de Transporte. Cabe aclarar, que la función de planificación, aunque sea sectorial, también ha sido asignada a otras agencias del sector ferroviario. En ese sentido, debe revisarse todo el sistema de funciones y competencias en una matriz integrada que permita establecer los roles integrados de cada uno de los actores, evitando solapamientos significativos, o áreas de vacancia funcional.

Un tercer aspecto de vital importancia para coherencia y organización del gobierno es el fortalecimiento de las áreas centrales de los ministerios, encargados de los sistemas de planificación, de información gerencial y estratégica, de control de gestión y de evaluación de las políticas. En muchos ministerios, y ante agencias descentralizadas y empresas fortalecidas por la prestación directa de servicios, se han debilitado las funciones de planificación, muy especialmente desde las reformas administrativas de los años 90. Salvo algunas excepciones, la planificación es una actividad casi ausente (o ejercida de manera formal, sin sustancia efectiva que reoriente las acciones de todo el gobierno). El ministerio con sus reparticiones centrales, como agente que dota de sentido y de coherencia a la acción gubernamental, es un



fenómeno que no se percibe a lo largo y a lo ancho del gobierno. Las actividades de evaluación son marginales y los sistemas de información son limitados y fragmentados, no sirviendo al proceso de toma de decisiones. Hay casos de debilitamiento central muy llamativos, como el Ministerio de Transporte, o el de Salud, o los encargados de políticas económicas. En estos ministerios, existen agencias descentralizadas o empresas con mucho mayor presupuesto y personal, por lo que terminan ejerciendo de hecho las potestades de dirección en sus ámbitos, sin que haya claros respaldos a las funciones ministeriales de orden central. Huelga mencionar el rol clave que, en términos interministeriales, debe jugar la Jefatura de Ministros de la Nación.

Ligado al punto anterior es posible detectar cierta demora en la resolución de conflictos administrativos por el abordaje de ciertos temas. El conflicto entre organizaciones por las funciones y competencias que ejercen está siempre latente, más aún, en el marco de nuevos problemas y desafíos que se generan en un mundo con alta interdependencia y complejidad. ese no es el problema. El problema es que una vez que este conflicto se activa, no se implementan las acciones necesarias para resolverlo, es decir, para decidir sobre qué organización es la que tiene que abordar un nuevo problema o desafíos y en qué condiciones de cooperación interorganizacional.

Un quinto lineamiento es el de establecer mecanismos de cooperación y coordinación por objetivos, especificando logros a alcanzar, diseñando los procedimientos de la acción conjunta y delimitando los roles de cada una de las organizaciones intervinientes. En el nivel nacional, y para asuntos interministeriales, la Jefatura de Ministros debe institucionalizar estos arreglos de coordinación, y asignar a algún funcionario o funcionaria el seguimiento de las acciones conjuntas. Lo que convoca en estos casos siempre es un asunto público, un problema público, que requiere de un abordaje multidisciplinario y, por ende, multiorganizacional. La respuesta institucional de coordinación debe dar respuesta a este reto formalizando el objetivo a cumplir, así como los aportes de cada organización y la secuencia de instrumentación.

Otro aspecto fundamental es el de especificar qué se espera de los organismos descentralizados y de las empresas públicas, y cuál debe ser el financiamiento público asociado. En el caso de las agencias descentralizadas que prestan servicios administrativos (registro,

regulación, fiscalización, entre otras), el financiamiento casi exclusivamente proviene del Tesoro (nacional o provincial). Esto no implica que estas agencias no deban explicitar sus metas institucionales y ojalá, dentro de un plan estratégico institucional. A diferencia de los Estados Unidos donde existe una ley para que todos los organismos públicos (centralizados y descentralizados) establezcan sus metas estratégicas para poder tener aprobado un presupuesto, en la Argentina estas prácticas son muy escasas, y no se asocian al financiamiento requerido. El programa Carta Compromiso con el Ciudadano de la Secretaría de la Gestión Pública, ha invitado a organismos a que establezcan metas y las publiciten, pero las mismas tienen que ver con la calidad de los servicios a los ciudadanos principalmente, no con metas institucionales de nivel más macro. En el caso de las empresas públicas (bajo distintos formatos institucionales) la situación es más crítica, ya que muchas de ellas requieren de subsidios públicos ante la insuficiencia de los recursos propios (de clientes o usuarios). Con más razón, deben justificar este requerimiento de financiamiento del Tesoro a partir de las metas estratégicas que deben cumplir. Las empresas de transporte público están todas incluidas en esta situación, y más allá de la importancia relativa de estos servicios, deben clarificar por qué y cuánto necesitan de aportes gubernamentales. Y en todos estos casos, debe firmarse un Acuerdo Programa o un Contrato, en el cual las agencias o las empresas se comprometen a alcanzar las metas fijadas y a invertir los recursos que requieren, justificando adecuadamente las ecuaciones considerando criterios de equidad y eficiencia. La coordinación y coherencia global del gobierno se ve beneficiada por acuerdos de este tipo, que no menoscaban los servicios públicos, sino que establecen bases claras para su prestación y para su mejoramiento en términos de calidad, equidad y eficiencia.

Finalmente, y asociado con el punto anterior, toda la gestión pública debe sostenerse en la especificación y cumplimiento de sus 'productos' y resultados: los bienes y servicios que deben producirse, al costo que deben producirse para los contribuyentes, y los efectos que deben esperarse de ellos. Clarificar la cadena de resultados para todos los organismos permitirá aportar elementos de juicio para una gestión con más coherencia y eficacia.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Alessandro, Martín y Andrés 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.
- Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Barbero, José y Julián Bertranou, eds. (2019), *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002-2015)*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press (Hay traducción española en Fondo de Cultura Económica, México).
- Barzelay, Michael y Babak J. Armajani (1999), *Atravesando la Burocracia*, en Shafritz, Jay y Albert Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, FCE.
- Bertranou, Julián (2009), *Gestión público-privada en la reforma del estado en el nivel provincial. Creación de agencias descentralizadas en los años noventa en la provincia de Mendoza*, Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Bertranou, Julián (2011) “Estado y agencia público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza” *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 11, N° 17, 2011, pp. 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Bertranou, Julián (2013), “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 2, N° 4. <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>
- Bertranou, Julián (2019), “(Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario”, *Revista POSTData*, Vol 24 N° 1, abril.
- Bertranou, Julián (2020), “El control de empresas estatales en la encrucijada. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte

- y las nuevas sociedades ferroviarias en Argentina”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión del Estado*, N° 34, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff (2019), “Organización institucional del sector transporte”, en Barbero, José y Julián Bertranou, eds., op. cit.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires: Eudeba/CLAD.
- Cao, Horacio y Maximiliano Rey (2020), “Neo weberianismo latinoamericano: el modelo de gestión estatal para la postpandemia”, en Pando, Diego, comp. , *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires, AAEP.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2007), “Reformas post Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, N° 2.
- Fukuyama, Francis (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B, pp. 15-41.
- Gómez Cárdenas, Carlos (2011) “Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez”, *DAAPGE*, año 11, N° 17, 2011, pp. 41-80. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Gordillo, Agustín (2013), “Clasificación de los Entes Públicos”, Cap. XIV, Tomo I: Parte General, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Gulick, Luther (1937[1999]), “Notas sobre la teoría de la organización”, en Shafritz, Jay y Albert Hyde, comp. , *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Nogueira, Roberto (2013), “La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”, en Acuña, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI Editores. Páginas 71-120.
- Mayntz, Renate (2006), “Governance en el Estado Moderno”, *POST-Data 11*, Abril, págs. 103-117.

- National Performance Review (1993), *From red tape to results: Creating a Government that works better and costs less*, New York, Penguin (Hay traducción española en Shafritz, J. y Hyde, A. (1999), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica).
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton.
- Olsen, Johan (2008), "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization", *Annual Review of Political Science*, 11: 13-37.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.
- Peters, B. Guy (2011), "The politics and management of agencies", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Volumen Especial, pp. 7-14.
- Peters, Thomas y Robert Waterman (1984), *En busca de la excelencia*, Barcelona, Grupo editorial Norma.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2007), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Simon, Herbert (1937[1997]), "Los proverbios de la Administración", en Shafritz, Jay y Albert Hyde (comps.) *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Van Thiel, Sandra (2006), "Diferences in Quango creation between policy sectors in the Netherlands", *Journal of Public Policy*, Vol. 26, N° 2, pp. 115-139, Cambridge University Press.
- Weber, Max (1964), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Yesilkagit, Kutsal y Jorgen Christensen (2009), "Institutional design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 20: pp. 53-74.