

Las agencias de gobierno en Uruguay: características y autonomía de la administración descentralizada

**Martín Freigedo, Guillermo Fuentes,
Alejandro Milanesi, Conrado Ramos y
Matías Ruiz Díaz**

Martín Freigedo

Doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO México, profesor e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, especialmente en el análisis de los procesos de descentralización y los asuntos de participación ciudadana a nivel local.

Guillermo Fuentes

Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Es doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España). Integra el área de Economía Política y Bienestar, donde sus principales líneas de investigación están enmarcadas en los estudios sobre modelos y reformas de los sistemas de gestión pública, así como los procesos de cambio institucional producidos en áreas de bienestar y protección social, con especial énfasis en las políticas de salud.

Alejandro Milanesi

Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay) y doctor en Ciencia Política por la misma universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se ha concentrado en el estudio de los procesos de reforma de la administración pública y los modelos de gestión pública a nivel nacional y regional.

Conrado Ramos

Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdelaR, Uruguay). Es doctor en Ciencia Política por J. W. Goethe Universität, Frankfurt am Main, Alemania. Régimen de Dedicación Total en la UdelaR. Su trabajo académico se ha concentrado en el estudio de las reformas del Estado y los modelos de patronazgo en la administración pública. Ha sido subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay y es actualmente director de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Matías Ruiz Díaz

Candidato a Magíster en Políticas Públicas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR, Uruguay). Es licenciado en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación por la UdelaR. Se desempeña como asistente de investigación en proyectos vinculados con descentralización funcional, descentralización territorial y participación ciudadana.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Instituto de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502, Piso 6. 11200 Montevideo, Uruguay
E-mails: martin.freigedo@cienciassociales.edu.uy
guillermo.fuentes@cienciassociales.edu.uy
alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy
conrado.ramos@cienciassociales.edu.uy
matiasruizd@gmail.com

Las agencias de gobierno en Uruguay: características y autonomía de la administración descentralizada

La creación de agencias se ha popularizado en el mundo y en América Latina a partir de las reformas de Nueva Gestión Pública. Las agencias son organizaciones con mayores niveles de autonomía respecto del centro de gobierno, lo que les confiere, en principio, mayor independencia de los vaivenes políticos, al tiempo que son capaces de ser más eficientes en la calidad y gestión de sus servicios. Este artículo presenta la aplicación en Uruguay de la metodología del proyecto COBRA (Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis - network) para la caracterización y medición de los niveles de autonomía de las agencias descentralizadas del sector público. A partir de la aplicación de un cuestionario a informantes calificados, el estudio analiza 56 entidades descentralizadas en Uruguay en el período 2015-2020. Entre sus principales resultados se evidencia que no existen diferencias significativas en términos de autonomía en la definición de políticas o gestión de recursos entre las entidades regidas por el derecho público y aquellas de tipo no estatal. Se destaca además que las entidades descentralizadas de mayor porte, tanto las que se dedican a la provisión de servicios públicos de bienestar como las de tipo comercial, siguen funcionando predominantemente en el marco del derecho público y gozando de importantes niveles de autonomía respecto del centro de gobierno. Por otra parte, a pesar de su crecimiento constante, en Uruguay la creación de agencias (o estructuras administrativas más pequeñas regidas o con características similares a las del derecho privado) no evidencia una búsqueda de mayor autonomía de gestión respecto a los formatos organizativos característicos del derecho público. Estos formatos institucionales reflejan una pauta de funcionamiento del Estado basado en el control partidario, negociaciones y coparticipación política, más que una lógica enfocada en la eficiencia o las mejoras en la gestión.

Palabras clave: Administración Descentralizada; Sector Público; Modernización de la Gestión Pública; Autonomía; Uruguay

Government Agencies in Uruguay: Characteristics and Autonomy of the Decentralized Administration

The creation of agencies has become a popular trend in the world and in Latin America since the New Public Management reforms. Agencies are organizations with greater levels of autonomy from the center of government, which gives them, in theory, greater independence from political fluctuations while they are capable of being more efficient in the quality

Recibido: 27-06-2022 y 09-09-2022 (segunda versión). Aceptado: 12-09-2022.

and management of their services. This article presents the application in Uruguay of the COBRA (Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis - network) project methodology for characterizing and measuring the levels of autonomy of decentralized public sector agencies. Based on the application of a questionnaire to qualified informants, the study analyzes 56 decentralized entities in Uruguay from 2015 to 2020. Among its main results, it shows that there are no significant differences in terms of autonomy in policy definition or resource management between entities governed by public law and those of non-state type. It also highlights that the largest decentralized entities, both those dedicated to the provision of public welfare services and those of a commercial nature, continue to operate predominantly within the framework of public law and enjoy significant levels of autonomy with respect to the center of government. On the other hand, despite their steady growth, the creation of agencies in Uruguay (or smaller administrative structures governed by or with similar characteristics to those of private law) does not evidence a search for greater managerial autonomy with respect to the organizational formats typical of public law. These institutional formats reflect a pattern of State functioning built on partisan control, negotiations and political co-participation, rather than a logic focused on efficiency or management improvements.

Key words: Decentralized Administration ; Public Sector; New Public Administration; Autonomy; Uruguay

Introducción

Aunque muchas veces parece estático, la composición y la forma que toma el sector público cambia constantemente. En las últimas décadas, los Estados alrededor del mundo han evidenciado transformaciones que van desde una mayor descentralización de sus funciones¹ al desarrollo de nuevas herramientas de coordinación interna y la privatización o tercerización de una parte importante de sus funciones. Esto se relaciona con la idea de “desagregar” al gobierno en unidades más pequeñas para especializar a los agentes encargados de diseñar, implementar o regular las políticas públicas. Esta especialización va de la mano, al menos teóricamente, con la dotación de mayor autonomía a las organizaciones públicas con la aspiración de desarrollar una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, asumiendo normativamente que las administraciones deberían replicar ciertas prácticas del sector privado, es decir, ni atada a largos y pesados procesos burocráticos, ni sujeta a la volatilidad de la política cotidiana (Pollitt y Talbot, 2004; Verhoest ...[et al], 2012; García ...[et al], 2017).

La adopción de este tipo de reformas plantea una serie de interrogantes vinculada a los grados y formas que asume esa mayor

autonomía por parte de organismos descentralizados o agencias respecto de sus *principales* -los ministerios nacionales-, las capacidades de los ministerios de controlar y orientar el funcionamiento de dichas organizaciones hacia valores y fines públicos, o el impacto que tienen estos nuevos diseños institucionales en la calidad de las políticas públicas.

Si se observa esta discusión en América Latina, se puede advertir que la región presenta un panorama heterogéneo donde conviven Estados federales fuertemente descentralizados con aparatos estatales unitarios y estructuras de gobierno centralizadas. De todas formas, en líneas generales se observa en todos los casos una tendencia en las últimas décadas hacia la puesta en marcha de reformas administrativas que buscan descentralizar funcional y/o territorialmente muchas de las funciones públicas, otorgando en estos movimientos mayores márgenes de autonomía a las nuevas organizaciones. Si bien existen algunos buenos ejemplos de trabajos nacionales que abordan aspectos puntuales de estos procesos (González y Verhoest, 2016; González y Tanco-Cruz, 2019; Ramos y Milanesi, 2020), hasta el momento no se identifican esfuerzos sistemáticos por analizar algunos aspectos que aparecen como problemas de las administraciones latinoamericanas.

Este artículo presenta una metodología de análisis que permite avanzar en el estudio de la región en perspectiva comparada. Para esto, se aplica la metodología utilizada en el proyecto COBRA (*Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis - network²*) para el caso uruguayo, con el objetivo de aportar un primer insumo para analizar de forma sistematizada este asunto en la región.

El caso uruguayo aparece como un ejemplo interesante desde una perspectiva comparada, debido a que expone una estructura sólida con bajos niveles de desregulación y privatizaciones de su estructura pública (Lora, 2001) y una administración pública profesional, pero al mismo tiempo muy permeada por los partidos políticos (Ramos ...[et al], 2021). En este contexto, el Estado uruguayo también ha sido objeto de diversos movimientos y transformaciones alineadas con las corrientes descentralizadoras (Freigedo ...[et al], 2017). A partir de esta constatación empírica, cabe preguntarse en qué medida la creación de nuevas organizaciones con lógicas de funcionamiento más emparentadas con el derecho privado, lograron concretar los objetivos de mayor autonomía y libertad de gestión.

La gestión de políticas públicas a través de agencias puede contener ciertos beneficios, sin embargo, la literatura y la experiencia internacional destacan una serie de problemas y desafíos a atender. En primer lugar, los problemas de “vaciamiento” del Estado central.

Para esto el artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se enmarcan teóricamente los aspectos más relevantes de los procesos de agencificación en América Latina y se resaltan algunas características básicas del caso uruguayo en el contexto de la región. En el segundo apartado se presenta el proyecto COBRA y su metodología, a la vez que se muestra la estrategia llevada adelante para realizar el relevamiento en el caso uruguayo. El tercero aborda los principales resultados empíricos del caso y los hallazgos más relevantes. Por último, se contempla un apartado de discusión que, a partir del caso, genera algunas preguntas que permiten aportar a la agenda de investigación regional.

1. Los desafíos de los nuevos diseños organizativos

La organización pública con base en *agencias* no es realmente una novedad en muchas latitudes, países como Suecia o Noruega han organizado históricamente la provisión de diversos servicios sociales a través de organismos semiautónomos (Roness ...[et al], 2008; Pollitt ...[et al], 2005; Echebarría, 1993). Sin embargo, este tipo de estructura organizativa se ha popularizado a partir de las reformas de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) alrededor del mundo (Talbot, 2004; Bouckaert y Peters, 2004). Los supuestos beneficios de las agencias no solo están asociados a un mejor desempeño y eficiencia en la gestión, incluyendo su “blindaje” frente a la política cotidiana. Quienes defienden este proceso parten de suponer que en la medida que las agencias se encuentran más alejadas de los centros políticos de poder, son capaces de concentrar sus operaciones en mejorar la calidad de sus servicios y ser más eficientes en la gestión de sus recursos. Se argumenta también que este tipo de innovaciones institucionales no solo promueven una conducción más profesional, sino que también facilitan que los ministerios se concentren en los “grandes temas”, como la orientación general y normativa de las políticas, dejando la gestión de servicios a unidades especializadas (Pollitt ...[et al], 2005).

La gestión de políticas públicas a través de agencias puede contener ciertos beneficios, sin embargo, la literatura y la experiencia internacional destacan una serie de problemas y desafíos a atender. En primer lugar, los problemas de “vaciamiento” del Estado central. En la medida que un conjunto de funciones públicas es colocado en agencias fuera de la esfera del Poder Ejecutivo (Pollitt ...[et al], 2005), los gobiernos nacionales pierden capacidad de control y de

Los análisis respecto de este tipo de organizaciones han alertado sobre importantes riesgos de fragmentación y descoordinación en las políticas, así como también que sean capturadas por sus clientelas particulares.

ejecución de políticas que ahora son llevadas adelante por una multiplicidad de organizaciones con distintos estatus jurídicos y niveles territoriales. Por una parte, en la medida que estas agencias adquieren importantes niveles de independencia, se torna más complejo mantener una conducción política desde el centro del gobierno. En algunos casos estas agencias, dado que son responsables por la ejecución de servicios públicos estratégicos y en ocasiones onerosos, pueden incluso volverse más poderosas que aquellos encargados de su conducción política, afectando en última instancia el mandato democrático de la ciudadanía (Laking, 2005; Talbot, 2004). Por otra parte, esto consolida un panorama público de mayor fragmentación, con sus consiguientes riesgos de coordinación y coherencia global de los esfuerzos de gobierno. Asociado a ello se presenta un desafío en términos de transparencia y representatividad. Al salir de la esfera del Ejecutivo, las posibilidades de control y regulación por parte de los órganos representativos (particularmente el Parlamento) se hacen más difíciles de llevar a cabo, a la vez que también presenta limitaciones para aquellos organismos encargados del control de procedimientos y aplicación de normativa.

Se ha desarrollado evidencia que muestra que la autonomía no ha afectado la rendición de cuentas, sino que incluso la ha potenciado, en tanto estas nuevas organizaciones más descentralizadas desarrollan una cultura de rendición de cuentas más arraigada (García ...[et al], 2017). Es que la autonomía puede facilitar la innovación y el desarrollo de soluciones más creativas a los problemas que enfrenta la organización, entre ellos el de cómo rendir cuentas de manera más efectiva. No obstante, este nudo es un debate vigente en términos del control político y la calidad de la democracia: cómo conceder autonomía para que las organizaciones puedan desarrollar de mejor forma sus políticas y al mismo tiempo asegurarse el control y rendición de cuentas. El “problema democrático” y de conducción política debe ser destacado particularmente, dado que aun en contextos de “buena gestión” y “desempeño” no debería dejarse de lado o minimizar la discusión sobre cómo los procesos de reforma administrativa afectan también la calidad de la democracia y el vínculo entre ciudadanía y servidores públicos.

Por último, se han señalado a su vez problemas de gestión global de las agencias. Los análisis respecto de este tipo de organizaciones han alertado sobre importantes riesgos de fragmentación y

descoordinación en las políticas (Laking, 2005), así como también que sean capturadas por sus clientelas particulares, en la medida que aquellas personas que ejercen cargos de gerencia o conducción pueden construir relaciones de interdependencia con otros actores del sector (Narbondo, 2011). El incremento del número de agencias dificulta la acción conjunta y el establecimiento de estrategias de "todo el gobierno" (*whole-of-government*), o al menos del área sectorial involucrada. Ello puede afectar finalmente la propia eficiencia de las políticas y la efectividad para alcanzar resultados, especialmente en los casos donde se requieren diferentes tipos de intervenciones.

Un asunto central es por tanto entender cómo se han desarrollado estas organizaciones y que características tienen, cuáles son sus niveles de autonomía reales y qué mecanismos de control existen, qué prácticas de gestión llevan adelante y cuál es su cultura organizativa. Es decir, plantear preguntas como las siguientes: ¿Cómo hacen los gobiernos para conducir y controlar a las organizaciones fuera de la administración central? ¿Qué instrumentos existen y cómo funcionan? ¿Cómo se establece el balance entre autonomía y control?

2. Metodología COBRA y aplicación al caso uruguayo

En este artículo se aplica la metodología del proyecto COBRA. Este proyecto lleva adelante principalmente actividades dirigidas a desarrollar y replicar un cuestionario común con el fin de encuestar a los altos directivos de las organizaciones del sector público³. El cuestionario se enfoca en temas de autonomía y control de las agencias (semi) autónomas del sector público. La encuesta se basa en un conjunto básico de preguntas comunes y se ha replicado en diferentes países dirigido a encuestados similares (los directores ejecutivos de agencias estatales). Al recopilar datos de encuestas similares sobre la autonomía y el control de las agencias en estos países, la red COBRA permite una comparación de los tipos y características de las agencias que operan en diferentes culturas político-administrativas.

Universo de estudio

El universo de estudio fueron las organizaciones de alcance nacional que se encuentran fuera de la Administración Central (Presidencia de la República y ministerios), pero tienen algún tipo de dependencia

jurídica, funcional o política de esta. En este sentido, tal universo para el caso uruguayo está compuesto por el conjunto de Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Personas Públicas No Estatales (PPNE) del país. En total suman 65 organismos. La Tabla 1 muestra su distribución.

Tabla 1
Distribución por tipo de organismo

| Tipo de organismo | Cantidad |
|--------------------------------|----------|
| Entes Autónomos | 12 |
| Servicios Descentralizados | 11 |
| Personas Públicas No Estatales | 42 |
| Total | 65 |

Fuente: elaboración propia.

A los efectos del trabajo, vale hacer una aclaración importante. El análisis de los casos de estudio y su clasificación no se aborda desde una mirada estrictamente jurídica o legal del nivel de autonomía de las organizaciones. La distinción legal de las organizaciones fija una primera clasificación (Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Personas Públicas No Estatales), pero el foco aquí está colocado en las autonomías políticas y funcionales que pueden apreciarse independientemente de su marco legal.

Método de recolección de información y trabajo de campo

La estrategia de recolección de datos en cada institución estuvo conformada por dos técnicas. Por un lado, se recabó información secundaria que permitió categorizar algunas variables que no necesitaban de información primaria, o que complementaban la misma. Por otro lado, la fuente de información primaria se obtuvo mediante encuestas a *informantes clave*, cuya condición consistía en haber ocupado u ocupar al momento del estudio, posiciones de alto rango en la jerarquía de las organizaciones, tales como presidentes, directores o gerentes. De esta forma se obtuvo información de fuente confiable de 56 organizaciones sobre un universo de 65⁴. El período de análisis corresponde a actores de gobiernos que estuvieron en funciones durante el período 2015-2020⁵.

Por último, si se desagrega por tipo de organismo, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados presentaron una tasa de respuesta levemente mayor que las Personas Públicas No Estatales (Tabla 2).

Tabla 2
Estado de las encuestas planificadas, según tipo de organismo

| Tipo de organismo | Realizadas/total |
|--------------------------------|------------------|
| Entes Autónomos | 11/12 |
| Servicios Descentralizados | 10/11 |
| Personas Públicas No Estatales | 35/42 |

Fuente: elaboración propia.

Variables de segmentación

Para analizar el universo de organizaciones relevadas y las diferentes dimensiones que componen el estudio COBRA, se optó por segmentar las organizaciones con base en dos variables. Por un lado, de acuerdo con su naturaleza, diferenciando entre aquellas de tipo estatal que se rigen estrictamente por el derecho público y aquellas de tipo no estatal en donde hay un componente mixto de funcionamiento. Esta variable se justifica en que es esperable que el marco jurídico determine el nivel de autonomía y control que tienen las organizaciones. Esta distinción permite segmentar el universo de acuerdo con su dependencia formal sobre las normas del derecho público.

De allí que la primera clasificación ubica a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados como organizaciones de tipo estatal y que funcionan dentro del marco y los controles del derecho público, aun cuando legalmente puedan existir diferencias en términos de autonomía. Sus trabajadores revisten calidad de funcionarios públicos y responden frente al Parlamento a través de algún ministerio de referencia. La segunda clasificación ubica a las Personas Públicas No Estatales y son aquellas que mejor pueden emparentarse con el concepto de "agencia". Estas organizaciones tienen fines públicos, son creadas por ley, dependen de algún ministerio para la fijación de sus políticas, y están sujetas a algunos controles, pero su funcionamiento para la gestión de los recursos se asimila a la del sector privado. Es decir, no cuentan con funcionarios públicos, no dictan

actos administrativos⁶ y, con alguna excepción, no están sujetos a los procedimientos administrativos de gestión financiera propios del sector público. En este sentido se definen como “no estatales”.

Por otro lado, sobre esta variable se segmentan las organizaciones estatales según el tipo de actividad, diferenciando entre aquellas que se orientan a las actividades comerciales a diferencia de las que no tienen actividades comerciales. Esta variable diferencia entre aquellas organizaciones que tiene entre sus objetivos la venta de bienes y servicios, de aquellas que no se dedican a esta actividad.

3. El Estado uruguayo: evolución histórica y principales características

La administración descentralizada en Uruguay ha ido en aumento durante los siglos XX y XXI, identificándose cuatro etapas que están caracterizadas por hechos políticos, económicos e históricos que permiten diferenciar esta trayectoria.

La primera fase podría ser denominada de *consolidación y expansión del Estado* y abarca desde 1830 a 1958. Se caracteriza en primera instancia por la creación y consolidación del Estado moderno durante el siglo XIX y culmina cuando se da fin al “período batllista”⁷, imperante durante la mayor parte de la primera mitad del siglo XX. Es justamente en este período donde se evidencia la primera expansión importante del sector público a partir de la creación de nuevas instituciones, sumada a la nacionalización y estatización de actividades clave para el desarrollo económico y social. Es entonces cuando también comienzan a definirse monopolios públicos legales y servicios públicos prestados en régimen de exclusividad en algunas arenas de políticas (como electricidad, agua o refinería de petróleo), generando las condiciones legales para el futuro desarrollo de instituciones descentralizadas en el país.

Producto de la dinámica política entre los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), a lo largo de este primer período se fueron introduciendo instancias de coparticipación con el objetivo de garantizar ciertos espacios de contralor político (Lanzaro y Ramos, 2020). Este proceso influyó notoriamente el diseño de las nuevas organizaciones que comenzaron a tener órganos de conducción colectivos, con representantes del Poder Ejecutivo (reforzando así la noción de control político de la burocracia), pero también incorporando muchas veces a representantes de la oposición.

Gráfico 1
Cantidad de organismos incluidos en el estudio y activos a la fecha,
según período de creación (N = 56)



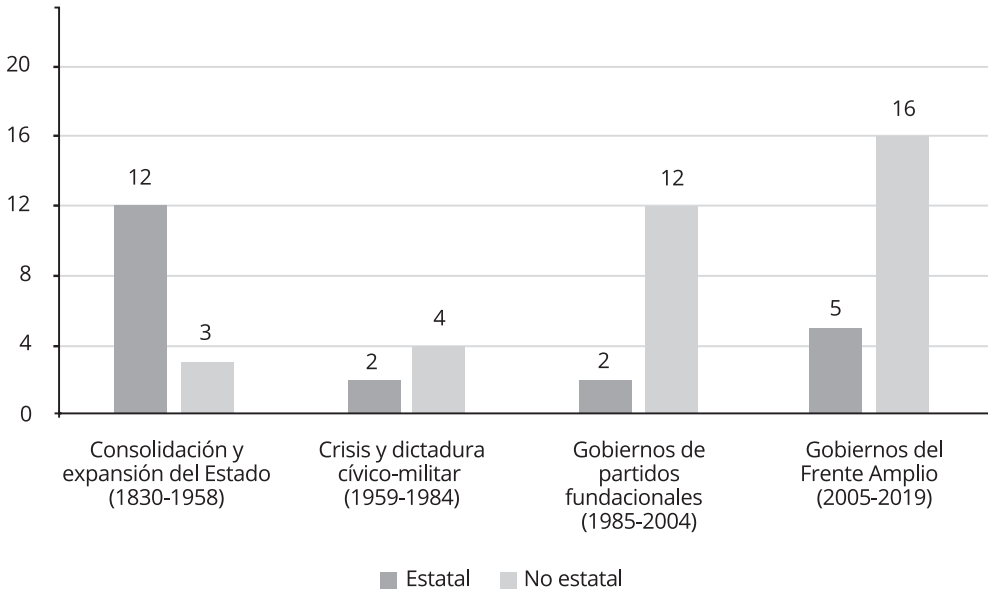
Fuente: elaboración propia.

La segunda fase, que incluye el período desde 1959 a 1984, abarca los gobiernos del Partido Nacional y también el período de dictadura cívico-militar (1973-1984). Este período está caracterizado por un contexto de crisis económica y auge de los postulados liberales que pusieron freno a la expansión del sector público, aunque sin dismantelar la mayor parte de la construcción institucional ya existente (Filgueira ...[et al], 2003).

El tercer período abarca los años 1985 a 2005, caracterizados por el retorno a la democracia y la primacía de los gobiernos de los partidos tradicionales. Respecto al proceso iniciado en la posdictadura (fundamentalmente a partir de los años noventa), es donde se pueden visualizar ciertos movimientos e iniciativas alineadas con un proceso global de reformas administrativas vinculadas a la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991). Durante este período se llevaron adelante procesos de transformación del Estado en clave gerencialista, que tuvieron entre sus principales cometidos la reducción del sector público y, en particular, la proliferación de sus unidades organizativas (Narbondo y Ramos, 2002).

Bajo este paradigma comenzaría una etapa de aceleración en la expansión de la administración descentralizada que continua hasta la actualidad. La creación de nuevas PPNE tendría una expansión importante sobre todo en el sector agropecuario.

Gráfico 2
Naturaleza de los organismos, según período de creación (N = 56)



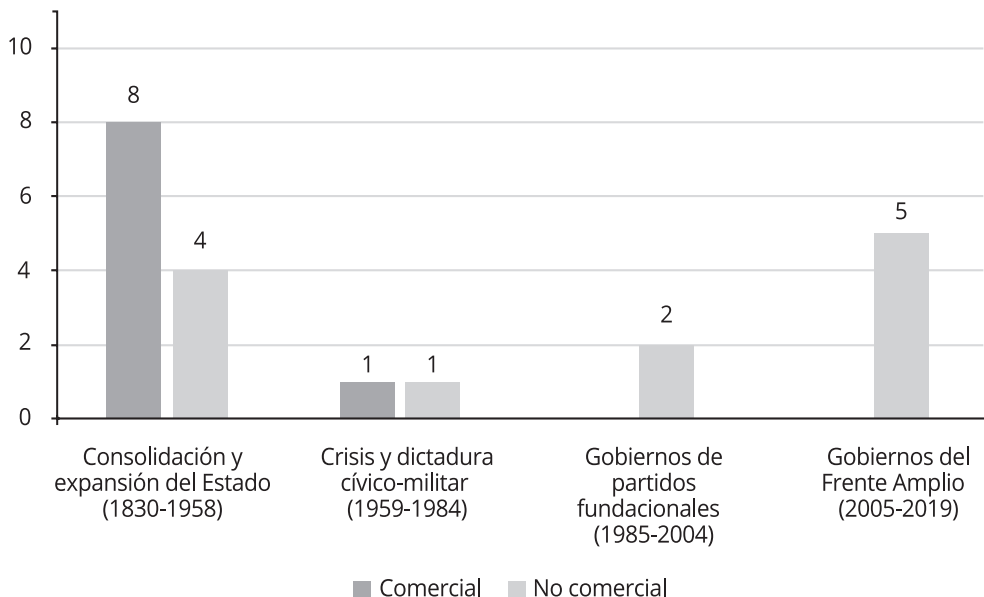
Fuente: elaboración propia.

El último período abarca de 2005 a 2020, con la presencia del Frente Amplio en el gobierno, expresando un retorno y reposicionamiento del Estado en materia económica y social. Es posible identificar en este proceso la creación de nuevos espacios de intervención pública y el refuerzo de otras actividades que el Estado uruguayo nunca dejó de cumplir, por ejemplo, las empresas públicas. Es necesario precisar también que dicho proceso, catalogado por algunos autores como *Neodesarrollista* (Boschi y Gaitán, 2009), no implicó un viraje hacia un estatismo radical, sino que, por el contrario, la construcción institucional partió de las condiciones forjadas a lo largo de las últimas décadas, intentando en muchos casos articular intereses públicos y privados. Este es el período de mayor expansión de la administración

descentralizada, con la creación de 21 nuevas organizaciones. De forma similar al período de los partidos tradicionales, se observa una preferencia por la creación de PPNE en distintos rubros, muchas de ellas vinculadas a la innovación y las políticas de desarrollo social.

Gráfico 3

Tipo de actividad de los organismos estatales, según período de creación (N = 21)



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, muchas de las entidades públicas creadas durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX siguen activas hasta la actualidad, bajo formatos institucionales que no varían sustantivamente desde su creación. No obstante, desde 1985 comienza a hacerse patente una mayor utilización de la figura de las PPNE como herramienta para la consecución de fines públicos. En la actualidad, la mayoría de la administración descentralizada incluida en el estudio opera bajo un esquema de regulación no estatal (35 organizaciones), frente al de regulación estatal (21 organizaciones). De todas formas, esto no necesariamente implica una mayor relevancia en términos de su magnitud o uso de recursos.

La administración descentralizada estatal uruguaya se caracteriza por tener organizaciones en su mayoría de gran porte, con posiciones de mercado fuertes en el caso de los entes comerciales y prestación de servicios universales o cuasiuniversales en el caso de los no comerciales.

4. Principales características y niveles de autonomía de las agencias descentralizadas del sector público uruguayo

La administración descentralizada estatal uruguaya se caracteriza por tener organizaciones en su mayoría de gran porte, con posiciones de mercado fuertes en el caso de los entes comerciales y prestación de servicios universales o cuasiuniversales en el caso de los no comerciales. La administración descentralizada no estatal está compuesta por organizaciones pequeñas orientadas a sectores de política muy específicos y con una dotación de recursos comparativamente muy menor.

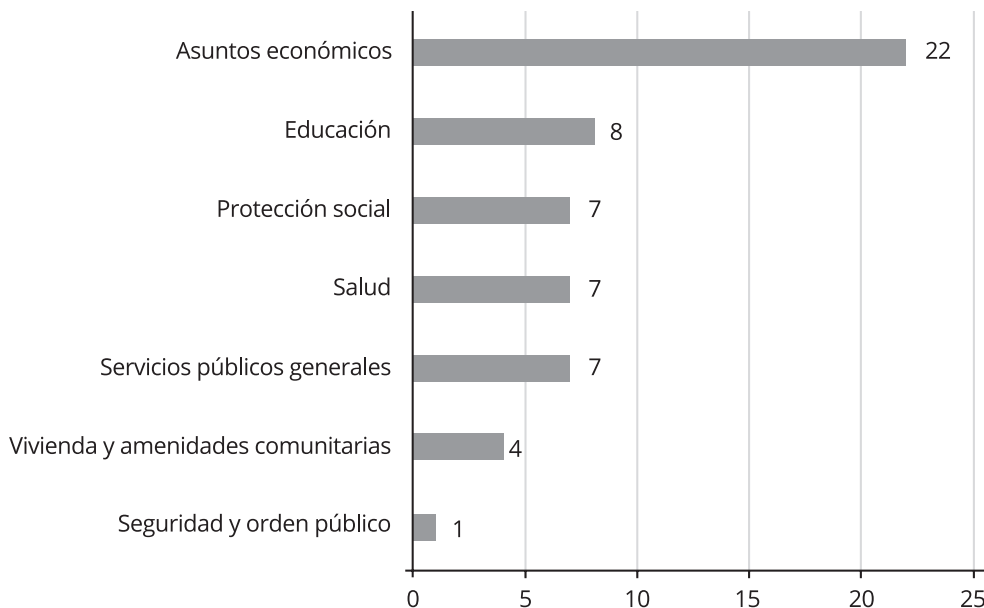
Observar el tamaño de las organizaciones no es un asunto menor. Desde el punto de vista teórico, este aspecto puede tener sus consecuencias en los niveles de autonomía de las agencias y en los mecanismos de control que los principales suelen desplegar para monitorear su funcionamiento. Un mayor tamaño puede llevar a aumentar la asimetría respecto a los *principales* y dificultar su control. Al mismo tiempo, un menor tamaño puede llevar a que las organizaciones sean más permeables ante las demandas y controles de sus superiores (Scott, 2003; Verhoest ...[et al], 2010).

Otro aspecto relevante de la estructura de las agencias es la distribución de sus fuentes de recursos, ya que el origen de sus ingresos puede afectar sustantivamente sus niveles de autonomía. En la mayoría de las entidades estatales y no estatales la principal fuente de financiamiento está constituida por transferencias del gobierno. Este dato se invierte en el caso de las empresas públicas: en 7 de los 9 casos sus ingresos provienen principalmente de recursos propios -venta de bienes o cobro de tarifas por servicios-. El dato es más llamativo para las PPNE que, a pesar de no funcionar bajo el régimen estatal público, son extremadamente dependientes de los fondos provenientes del gobierno para su funcionamiento.

Áreas de política y actividad

De acuerdo con la información recabada, 22 de las 56 organizaciones se dedican a *asuntos económicos*. Esta categoría nuclea a entidades cuya área de actividad está relacionada al desarrollo productivo o la comercialización de bienes o servicios. Las áreas de política propias del desarrollo del Estado de bienestar (educación, protección social y salud) también están reflejadas en 22 organizaciones. Seguido a ello, se encuentra un conjunto pequeño de organizaciones con fines variados de prestación de servicios públicos y entidades dedicadas a la vivienda y servicios conexos.

Gráfico 4
Área de política en la que se desempeñan los organismos (N = 56)



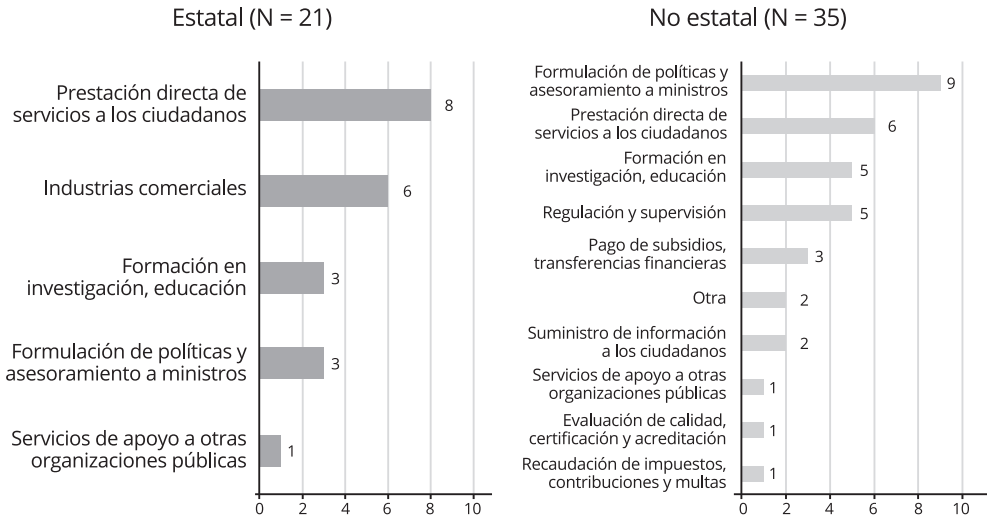
Fuente: elaboración propia.

Otro punto relevante para analizar es cuál es la principal función de estas entidades. El tipo de competencias que asumen las agencias también incide en su nivel de autonomía y en el grado de control que se ejerce sobre ellas (Verhoest ...[et al], 2010). A modo de ejemplo, las agencias que asumen funciones cuyos productos y resultados son visibles, claros y medibles -como aquellas que se encargan de proveer bienes o servicios a determinada población- suelen tener un mayor nivel de autonomía de gestión, aunque también están más expuestas a controles por resultados (Verschuere, 2005). Por su parte, las agencias que ejercen funciones regulatorias suelen tener mayores niveles de autonomía política, en la medida que se busca cierta imparcialidad para aumentar la confianza de los actores regulados (Horn, 1995).

Como se observa, 8 de las 21 organizaciones estatales se dedican a la prestación directa de servicios a los ciudadanos (salud, educación, prestaciones sociales, etc.), destacándose también que 6 de ellas están orientadas a la actividad comercial. Entre las PPNE el panorama resulta más diverso. En este caso priman las tareas de

formulación de políticas y asesoramiento lo que se relaciona con la existencia de distintos institutos y comisiones sectoriales del sector agropecuario, salud, entre otros.

Gráfico 5
Principal función que desempeñan los organismos, según naturaleza



Fuente: elaboración propia.

Más allá del tipo de funciones que desempeñan, es importante tener en cuenta cómo las ejercen. La agencificación implica, en teoría, un cambio hacia una mayor competencia en el sector público, procurando que la rivalidad reduzca costos y mejore los niveles de los servicios ofrecidos (Hood, 1991). De esta forma, lo esperable es que las agencias -sobre todo aquellas en donde predomina la regulación de tipo privada- desempeñen sus funciones en régimen de competencia. En términos absolutos, 26 de las 56 organizaciones contempladas aquí brindan bienes o servicios similares a otras entidades, sea del sector público o privado, y 11 de ellas se encuentran en régimen de competencia total o parcial, como es el caso de algunas empresas públicas.

Entre las organizaciones de tipo estatal que ofrecen servicios similares a otros organismos, una mayoría (7 de 12) se encuentran en régimen de competencia. Este es el caso principalmente de las empresas públicas⁸. En el caso de las organizaciones no estatales, desciende a solo 4 sobre un total de 14. El tipo de competencia en

En la medida que el poder político tenga injerencia en su conformación, existirá un mayor control estructural desde los ministerios hacia las agencias. De la misma forma, el despliegue de instrumentos de control es menos necesario en las agencias con directorios compuestos por representantes gubernamentales, ya que el gobierno puede ejercerlo a través de ellos.

estos casos parece ser de baja intensidad, compitiendo por la prestación de distintos cursos y capacitaciones en su ámbito de conocimiento o publicaciones. Así, la utilización de PPNE para la creación de organizaciones en régimen de competencia o participación directa en mercados resulta casi nula.

Gobernanza de la administración descentralizada

Otro de los elementos relevantes para el análisis es la estructura interna de las agencias. Los aspectos de la organización formal delimitan los espacios y las reglas para tomar decisiones (Christensen y Laegreid, 2007), afectando el nivel de autonomía y los mecanismos de control desde los principales hacia los agentes. La presencia de un directorio, su integración y los mecanismos de selección de sus integrantes son componentes decisivos. En la medida que el poder político tenga injerencia en su conformación, existirá un mayor control estructural desde los ministerios hacia las agencias. De la misma forma, el despliegue de instrumentos de control es menos necesario en las agencias con directorios compuestos por representantes gubernamentales, ya que el gobierno puede ejercerlo a través de ellos (Verhoest ...[et al], 2010).

Al analizar la gobernanza interna de estas organizaciones es posible notar que la amplia mayoría tiene en su cúspide un directorio o entidad colegiada para su conducción, la cual tiene capacidad efectiva de conducción y supervisión, sin existir diferencias significativas entre los tipos de organización. La forma de designación de los integrantes de los directorios, no obstante, varía sustantivamente de acuerdo con el tipo de organización. En el caso de las entidades estatales predomina la designación por parte del Parlamento a instancias del Poder Ejecutivo. En la mayor parte de estos casos, este tipo de organizaciones suele operar en un régimen de coparticipación entre el gobierno, los partidos de oposición e incluyendo en algunos casos también a representantes sociales, como el caso de los organismos no comerciales. En las entidades estatales el gobierno tiene un representante en el directorio en 18 de los 20 casos, incluyendo la totalidad de los que tienen fines comerciales.

Las organizaciones de tipo no estatal tienen mecanismos de designación donde prima la voluntad del Poder Ejecutivo (presidente o ministro). Así, el gobierno tiene un representante en 31 de las 34 PPNE que cuentan con directorio. No obstante, también existen mecanismos de coparticipación con distintos grupos de

interés vinculados a la organización (ej. sectores agropecuarios, académicos o trabajadores). Las PPNE cuentan, por tanto, con un esquema de gobernanza en donde participan actores de distinto tipo, representantes del Poder Ejecutivo y representantes sociales o de grupos de interés. Este tipo de coparticipación representa una marca del esquema de gobernanza en Uruguay en la administración descentralizada. Así, buena parte de la negociación, tanto entre los actores de gobierno como los grupos sociales, es internalizada en la conducción de la organización. Este punto es importante en la medida que la presencia de directorios integrados de forma mixta, por el gobierno y grupos de interés, contribuye a equilibrar y conciliar varios intereses e inquietudes. En estos casos las estructuras de conducción no solo operan como espacios para la dirección política y el control desde arriba, sino también para la articulación de los intereses de los grupos afectados (Egeberg, 2003).

Gráfico 6
Designación de los integrantes del directorio, según naturaleza (N = 54)



Nota: las categorías no son excluyentes, por lo cual la suma supera el total de 54 organismos que cuentan con directorio (estatal = 20; no estatal = 34).
 Fuente: elaboración propia.

Se observa que la proporción de organizaciones de tipo estatal que definen objetivos y metas sin consultar con los referentes políticos (ministerios, por ejemplo) es mayor que entre las organizaciones de tipo no estatal.

La gestión de las organizaciones que cuentan con un gerente como el principal referente técnico de la operativa de la organización, es mayoritaria: es así para 17 de las 21 entidades estatales (todas las de tipo comercial y 2/3 de las no comerciales) y para 32 de las 35 no estatales. En una amplia mayoría las designaciones las hace el Directorio: 15 de las 17 de derecho público y 25 de las 32 no estatales, en este caso también con otras opciones que privilegian la discrecionalidad del gobierno para la designación del gerente.

Las diferencias más importantes se encuentran en la forma como se selecciona al gerente. En el caso de las organizaciones estatales, 16 de los 17 gerentes acceden por designación directa. En cambio, en las entidades no estatales predomina el concurso (externo o interno) como forma de selección en 24 de los 32 casos. Este dato sugiere importantes niveles de discrecionalidad por parte de los directorios en la selección de los principales cargos técnicos de la organización en el ámbito estatal, ya que designación directa habilita a privilegiar la confianza personal o política por sobre el mérito o idoneidad para la función.

Dirección y control

Una de las principales razones esgrimidas para transitar hacia formatos organizativos regidos por el derecho privado es la posibilidad de funcionar de manera más autónoma y flexible que las organizaciones reguladas por el derecho público (Pollitt y Talbot, 2004). Por ende, se debería esperar una mayor libertad para definir autónomamente objetivos de política.

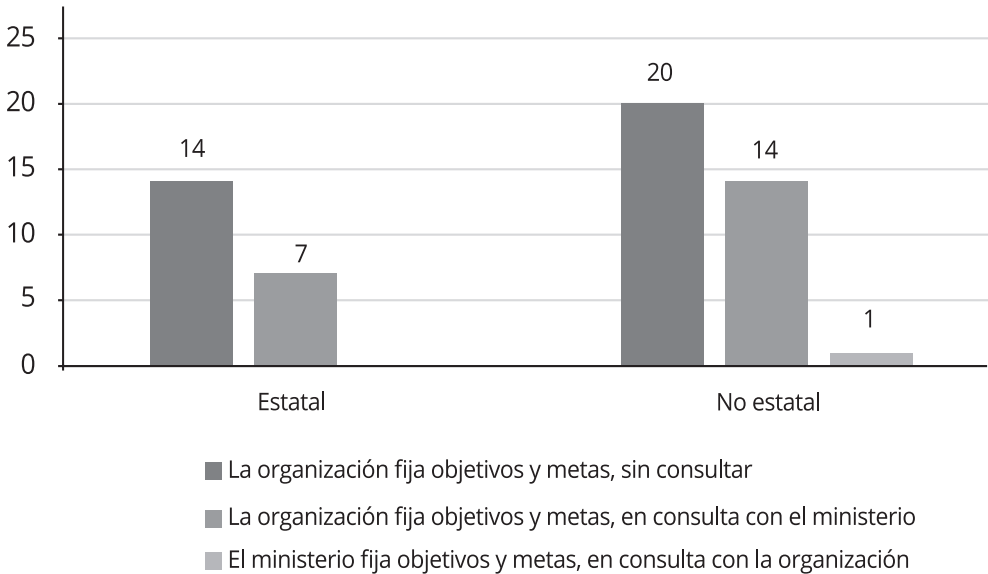
¿Cuánta autonomía tiene la administración descentralizada en Uruguay para fijarse metas y objetivos?

A partir del estudio realizado, se observa que la proporción de organizaciones de tipo estatal que definen objetivos y metas sin consultar con los referentes políticos (ministerios, por ejemplo) es mayor que entre las organizaciones de tipo no estatal. En las organizaciones estatales esta autonomía es mayor entre los organismos no comerciales (9 sobre 12) que entre los de tipo comercial (5 sobre 9).

Este nivel de autonomía resulta llamativo dado que en Uruguay buena parte de la implementación y prestación directa de servicios se realiza mediante este tipo de organizaciones. ¿Puede ser este un

indicador de debilidad del nivel central en Uruguay en términos de capacidad de dirección de la administración descentralizada? ¿Indica problemas de coordinación entre las organizaciones públicas uruguayas?

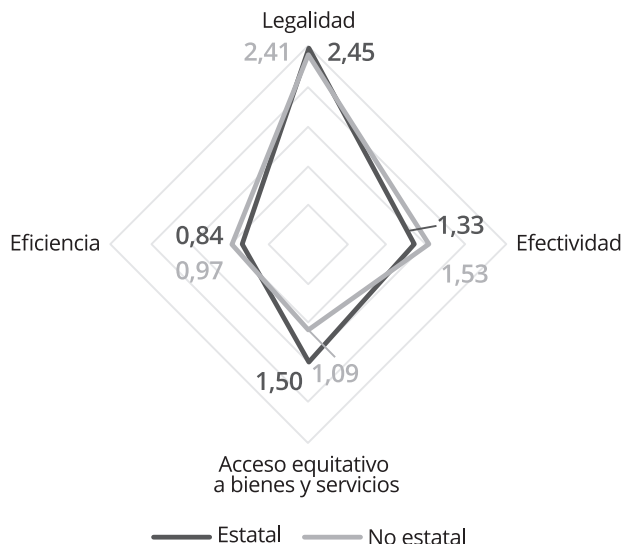
Gráfico 7
Fijación de objetivos y metas, según naturaleza de los organismos
(estatal = 21; no estatal = 35)



Fuente: elaboración propia.

A la pregunta sobre cuáles eran los principales criterios de conducción en la organización, considerando la eficiencia, la legalidad, la efectividad y el acceso equitativo a bienes y servicios, parte de los resultados fueron diferentes a lo que podría esperarse: los organismos de tipo no estatal en Uruguay prácticamente se equiparan a los estatales, en el sentido de ser conducidos con una orientación principal hacia la legalidad. Por el contrario, sí se es consistente con los postulados teóricos que una mayor proporción de organismos estatales prioricen criterios de acceso equitativo a bienes y servicios, mientras que los no estatales orientan su conducción a aspectos vinculados con la efectividad. El diagrama ilustra las respuestas.

Gráfico 8
Criterios de conducción y control, según naturaleza de los organismos



Nota: a mayor valor, mayor relevancia del criterio en la conducción de la organización⁹.
 Fuente: elaboración propia.

El fuerte foco en los criterios de legalidad, muy por encima de criterios como la efectividad o la eficiencia, está relacionado a una tradición legalista propia de la herencia europeo-conti-nental que dio forma a los Estados lati-noamericanos.

Considerando si se trata de organismos comerciales o no comerciales, en ambos casos se registra una priorización por la legalidad de las acciones llevadas adelante. Mientras que la principal diferencia entre ambos tipos radica en que los no comerciales presentan como segundo criterio de conducción a la efectividad, los comerciales se orientan al acceso equitativo a bienes y servicios. El fuerte foco en los criterios de legalidad, muy por encima de criterios como la efectividad o la eficiencia, está relacionado a una tradición legalista propia de la herencia europeo-conti-nental que dio forma a los Estados latinoamericanos (Ziller, 2003; Nef, 2003; Ramos y Milanesi, 2020). Al cuidado por los elementos legales de la política pública, muchas veces más de forma que de contenido, tampoco parecen escapar las entidades de regulación privada o las comerciales.

Otro aspecto relevante a la hora de analizar el tipo de control que recae sobre estos organismos es el de la rendición de cuentas sobre lo actuado. En este sentido, únicamente 6 de los organismos relevados declaró no rendir cuentas ante el ministerio de referencia. Al observar los aspectos que son objeto de rendición de cuentas, de acuerdo con el marco jurídico, destaca que 15 de los 21 organismos de tipo estatal

Las agencias “a la uruguaya” poseen una serie de características que limitan de forma importante las supuestas virtudes del proceso de agencificación y la preferencia por la regulación privada.

rinden cuentas sobre resultados de gestión y logro de metas, al tiempo que 24 de las 35 PPNE rinden cuentas sobre aspectos vinculados a la gestión financiera y contable¹⁰. De cualquier manera, las cifras de respuesta en ambos casos no difieren sustantivamente, lo que no deja de llamar la atención, debido a que sería razonable esperar mayores diferencias entre ambos subtipos. Tal como se ha ido presentando a lo largo de este artículo, el gran número de similitudes podría estar dando cuenta de que las agencias “a la uruguaya” poseen una serie de características que limitan de forma importante las supuestas virtudes del proceso de agencificación y la preferencia por la regulación privada.

Donde sí es posible observar diferencias más importantes es entre los organismos con diferentes tipos de actividad. Nuevamente, las organizaciones de carácter comercial tienden a estar más reguladas y a rendir cuentas de forma mayoritaria, si se las compara con sus pares no comerciales.

Por otra parte, la teoría sugiere que los nuevos esquemas descentralizados ponen el foco del control en el logro de resultados a través de la generación de incentivos. A la hora de identificar incentivos se encuentra que poco más de la mitad (29 de 56) de los organismos relevados declaran tener algún tipo de premio ante un buen desempeño y únicamente 14 presenta algún tipo de castigo o sanción ante el no cumplimiento de metas o bajo desempeño. Este punto ilustra las dificultades inherentes a introducir gestión por resultados al interior de la administración descentralizada. Mientras que la distinción entre organismos estatales y los no estatales no es sustantiva en este punto, sí puede observarse cómo la totalidad de organismos comerciales presenta algún tipo de incentivo para el buen desempeño, mientras que dicha cifra baja hasta 5 de 12 para el caso de los organismos no comerciales. Esta variación parece razonable en la medida que los organismos de índole comercial tienden a estar en posiciones de mayor competencia que los organismos no comerciales.

Autonomía

Una de las características que define a las agencias es un mayor nivel de autonomía respecto de sus *principales*. El concepto de autonomía refiere a la discreción o el grado en que las organizaciones descentralizadas pueden decidir por sí mismas sobre determinados asuntos (Verhoest ...[et al], 2004). De esta forma, puede ser entendida como autonomía formal o como autonomía de hecho. En la primera acepción del término la autonomía es concebida como la capacidad normativa de tomar decisiones con independencia de sus *principales*.

En la segunda como la capacidad real para hacerlo. En este artículo se considera el término a partir de esta última significación. Existen dos grandes formas de autonomía según el tipo de asunto sobre el cual se ejerce la discrecionalidad (Verhoest ...[et al], 2010). Cuando las agencias tienen poder de decisión sobre el uso de ciertos *inputs* gozan de *autonomía de gestión*. Una agencia puede tener autonomía de gestión con respecto a los recursos humanos, la gestión financiera o de otros factores de producción. En cambio, cuando las agencias tienen cierta discrecionalidad para tomar decisiones sobre los objetivos organizacionales, los instrumentos para llevar adelante sus políticas o para definir los grupos destinatarios de estas, gozan de *autonomía política*.

Para profundizar sobre el nivel de autonomía de la administración descentralizada en Uruguay se analizan cuatro dimensiones: gestión financiera, gestión de recursos humanos, definición de instrumentos para la implementación de las políticas y definición de la población objetivo. Para medir el nivel de autonomía en cada una de estas dimensiones se construyeron cuatro índices de acuerdo a los siguientes criterios metodológicos:

Autonomía en la gestión de recursos humanos

Se relevó con la siguiente pregunta: *¿puede el organismo tomar las siguientes decisiones con independencia de su ministerio o autoridad de referencia?*

Se establecieron siete ítems: definir la escala salarial, condiciones de promoción, complementos salariales, evaluación, designación, reducción de plantilla y perfiles de funciones. Para cada ítem se definieron tres categorías, asignando un puntaje de acuerdo con la respuesta:

- Sí, sin consentimiento del ministerio de referencia = 1.
- Sí, con consentimiento del ministerio de referencia = 0,5.
- No = 0.

El valor del índice resulta de la sumatoria de las respuestas dividido entre 7. El índice tiene un rango de variación de 0 a 1, donde 1 significa mayor autonomía.

Autonomía en la gestión financiera

Se relevó con la siguiente pregunta: *¿puede el organismo tomar las siguientes decisiones con independencia de su ministerio o autoridad de referencia?*

Se establecieron seis ítems: tomar préstamos, fijar tarifas, establecer multas, involucrarse en sociedades, cambiar rubros presupuestales y traspasar presupuesto entre años fiscales. Para cada ítem se definieron tres categorías, asignando un puntaje de acuerdo con la respuesta:

- Sí, sin consentimiento del ministerio de referencia = 1.
- Sí, con consentimiento del ministerio de referencia = 0,5.
- No = 0.

El valor del índice resulta de la sumatoria de las respuestas dividido entre 6¹¹. El índice tiene un rango de variación de 0 a 1, donde 1 significa mayor autonomía.

Autonomía para definir instrumentos y autonomía para definir la población objetivo

Ambos índices se construyeron a partir de las siguientes preguntas: *¿Cuál de las siguientes frases es más exacta respecto de la definición de instrumentos para el diseño e implementación política (ej. subsidios) que su organización ejecuta? ¿Cuál de las siguientes frases es más exacta respecto de la definición de la población objetivo de su organización?*

Ambas preguntas admitían siete categorías de respuesta, en una escala ordinal que va de mayor a menor autonomía:

- a) La organización toma la mayor parte de las decisiones por su cuenta, el ministerio no participa en la toma de decisiones y no fija restricciones.
- b) La organización toma la mayor parte de las decisiones por su cuenta, el ministerio solo participa ocasionalmente y fija restricciones mínimas.
- c) La organización toma la mayor parte de las decisiones por su cuenta, luego de haber consultado explícitamente al ministerio.
- d) La organización toma la mayor parte de las decisiones por su cuenta, bajo condiciones o restricciones explícitas fijadas por el ministerio.
- e) El ministerio toma la mayor parte de las decisiones, luego de consultarlas con la organización.
- f) El ministerio toma la mayor parte de las decisiones, independiente de la organización.
- g) Ni el ministerio ni la organización toman decisiones de política, dado que la legislación no permite o deja espacio para la discrecionalidad.

En ambos casos, se recategorizó la variable original elevando un nivel de medición de acuerdo con las instrucciones dispuestas en el documento *Joint Database for COBRA-Research: a List of Variables and Indexes*¹². De esta forma, se crearon dos variables de escala cuyo rango varía entre 0 y 1, donde 1 representa el mayor grado de autonomía.

Nivel de autonomía

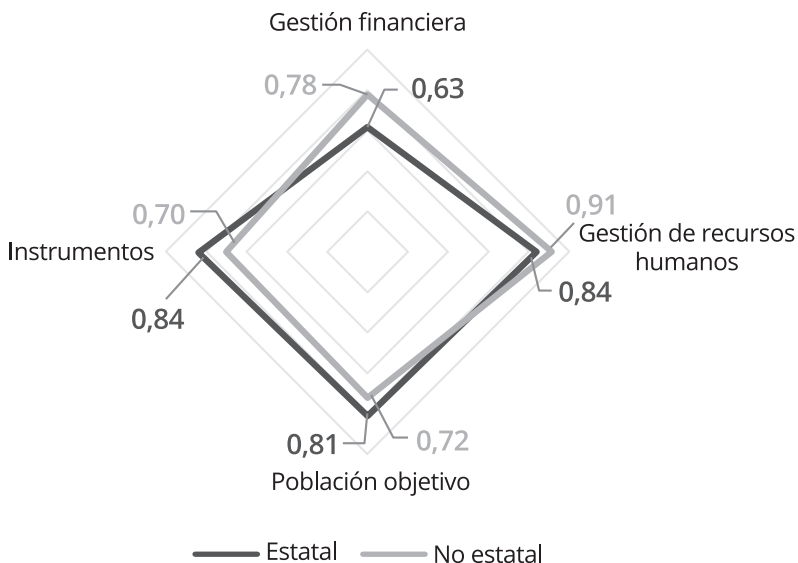
Una primera mirada general sobre el nivel de autonomía de las organizaciones da cuenta que la autonomía es alta en dos dimensiones: gestión de recursos humanos y población objetivo; en gestión financiera

En el caso uruguayo las PPNE no se perciben como más autónomas que la administración descentralizada de tipo estatal.

e instrumentos el nivel de autonomía es medio, aunque sobre el techo del rango. El gráfico 9 muestra que las estructuras descentralizadas tienden a presentar un nivel medio y alto de autonomía. El promedio de autonomía de las organizaciones estatales es 0,78, mientras que el promedio de las no estatales es de 0,77. Estos niveles prácticamente idénticos de autonomía resultan llamativos, dado que la literatura comparada a nivel internacional muestra, aunque con ciertos niveles de heterogeneidad, que aquellas organizaciones más alejadas del gobierno central suelen tener mayores niveles de autonomía (Verhoest ...[et al], 2004). En el caso uruguayo las PPNE no se perciben como más autónomas que la administración descentralizada de tipo estatal.

Existen, no obstante, diferencias entre ambas. Las organizaciones de tipo estatal tienen más autonomía para definir los instrumentos de política y la población objetivo, mientras que las no estatales gozan de mayor autonomía financiera y de gestión de recursos humanos (Gráfico 9). En otras palabras, las organizaciones estatales se caracterizan por tener más autonomía política, mientras que las organizaciones no estatales tienen una mayor autonomía de gestión.

Gráfico 9
Nivel de autonomía, según dimensión y naturaleza de los organismos.
Valores promedio para cada ítem

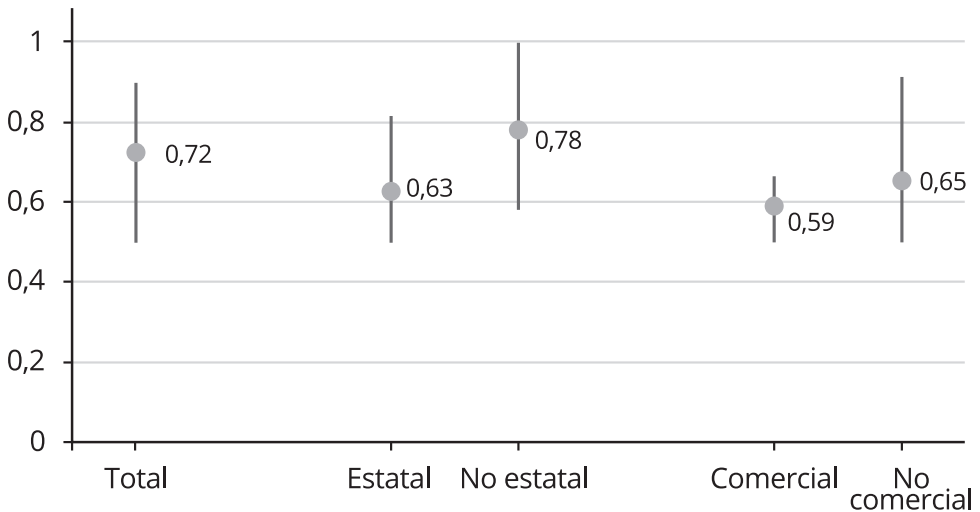


Fuente: elaboración propia.

En el caso de la gestión financiera puede apreciarse que las organizaciones que se encuentran reguladas de forma similar al sector privado alcanzan el mayor diferencial en el nivel de autonomía respecto de las organizaciones estatales, lo que era de esperar siguiendo los argumentos teóricos. Las diferencias entre las organizaciones comerciales y no comerciales no son tan importantes, aunque llama la atención que las organizaciones no comerciales tengan una mayor autonomía. Esto refiere, posiblemente, a los mayores niveles de control ejercidos desde el Poder Ejecutivo sobre las empresas públicas.

Gráfico 10

Nivel de autonomía en la gestión financiera, según naturaleza y tipo de actividad de los organismos estatales

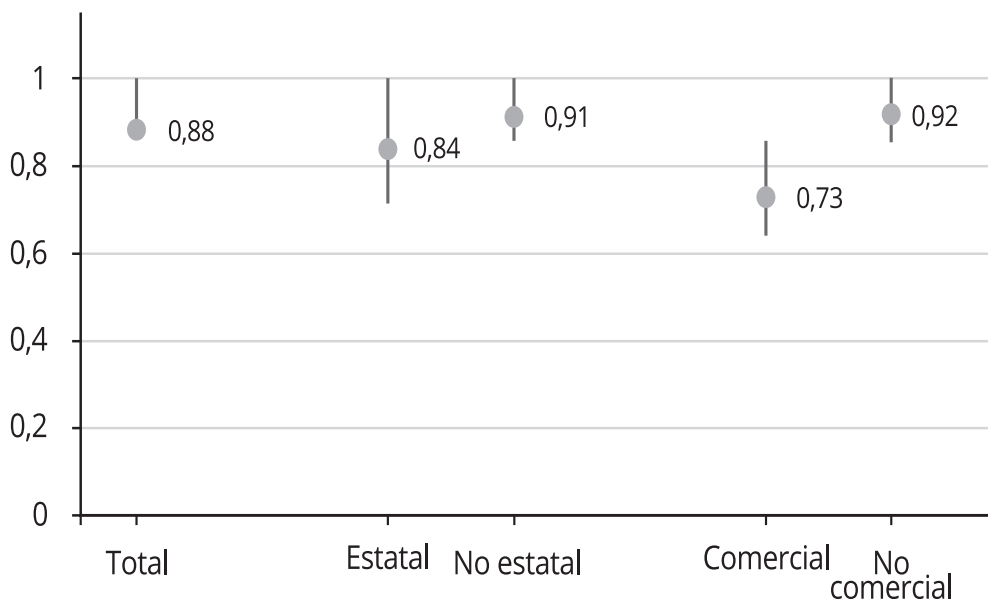


Nota: se presenta el promedio para cada segmento. Los límites de las líneas representan el rango intercuartílico.

Fuente: elaboración propia.

En relación con la autonomía en la gestión de los recursos humanos, tanto en las organizaciones estatales como en las PPNE se observa una autonomía mayor que la observada en la gestión de recursos financieros, así como también respecto de las demás dimensiones. Llama la atención la diferencia en el grado de autonomía entre las entidades comerciales y no comerciales, donde estas presentan un nivel muy alto de autonomía.

Gráfico 11
Nivel de autonomía en la gestión de recursos humanos, según naturaleza y tipo de actividad de los organismos estatales



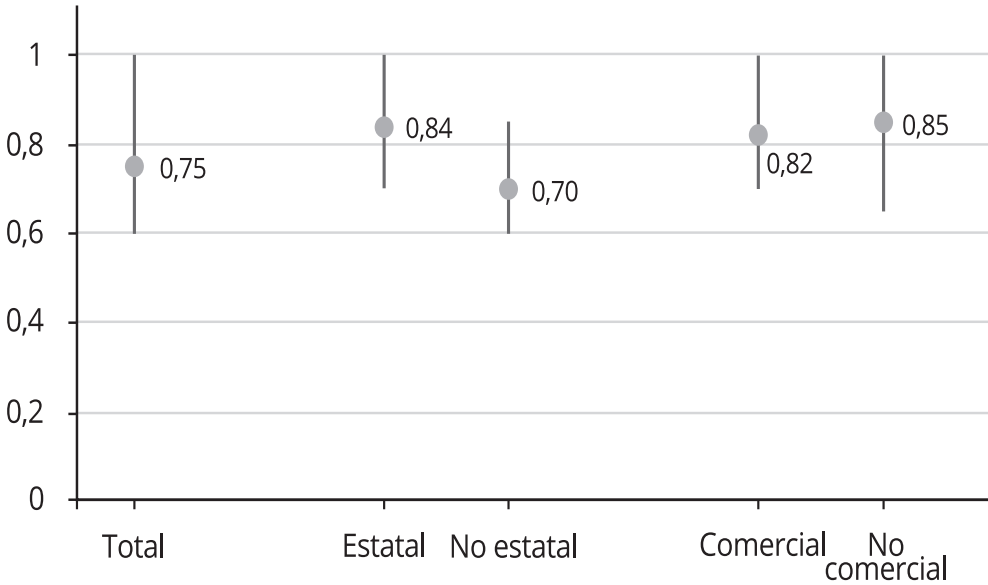
Nota: se presenta el promedio para cada segmento. Los límites de las líneas representan el rango intercuartílico.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el nivel de autonomía cambia en relación con las variables de segmentación cuando se observan las otras dos dimensiones a analizar. Por un lado, la capacidad de definir los instrumentos de diseño e implementación son mayores en las organizaciones estatales, marcando una diferencia muy importante con relación a las de regulación privada. Algo similar sucede cuando se observa el grado de autonomía en la definición de la población objetivo donde, en promedio, las organizaciones de tipo estatal tienen cifras superiores. Por otro lado, las diferencias entre las organizaciones comerciales y no comerciales en estas dos dimensiones no son muy importantes y en ambos casos las entidades tienen una autonomía alta.

Gráfico 12

Nivel de autonomía en la definición de instrumentos, según naturaleza y tipo de actividad de los organismos estatales



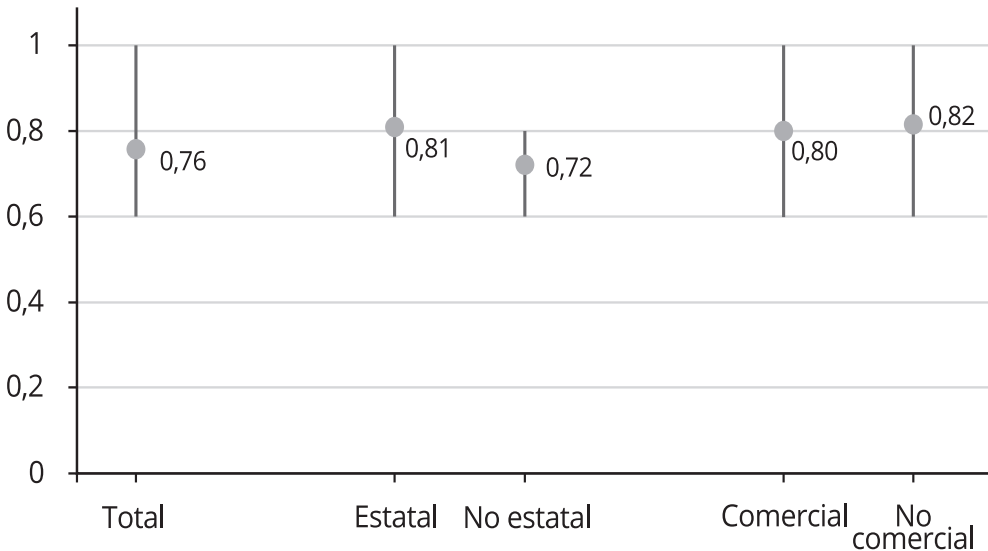
Nota: se presenta el promedio para cada segmento. Los límites de las líneas representan el rango intercuartílico.

Fuente: elaboración propia.

Los niveles de autonomía son similares entre las organizaciones descentralizadas que se rigen por el derecho público y las que incorporan un componente de regulación privada. No obstante, existen diferencias importantes cuando se pone la lupa sobre el tipo de autonomía. Las organizaciones estatales tienen un mayor nivel de autonomía política, mientras que las organizaciones no estatales tienen una mayor autonomía de gestión. Si se compara las organizaciones comerciales y las no comerciales, los niveles de autonomía política son similares. Las diferencias se observan en la autonomía de gestión, que es mayor entre los organismos no comerciales.

Gráfico 13

Nivel de autonomía en la definición de la población objetivo, según naturaleza y tipo de actividad de los organismos estatales



Nota: se presenta el promedio para cada segmento. Los límites de las líneas representan el rango intercuartílico.

Fuente: elaboración propia.

La creación de agencias en Uruguay, o estructuras administrativas más pequeñas regidas o con características similares a las del derecho privado, no evidencia una búsqueda de mayor autonomía de gestión respecto a los formatos organizativos característicos del derecho público.

Comentarios finales

A partir de la información relevada acerca del diseño, funciones y formas de funcionamiento de la administración descentralizada en Uruguay, es posible identificar aspectos que en algunos casos aparecen alineados con la literatura internacional sobre el tema, mientras que otros dan cuenta de particularidades específicas del contexto nacional. Una primera constatación es que la creación de agencias en Uruguay, o estructuras administrativas más pequeñas regidas o con características similares a las del derecho privado, no evidencia una búsqueda de mayor autonomía de gestión respecto a los formatos organizativos característicos del derecho público. Si bien es necesario realizar estudios de caso con mayor profundidad, para poder identificar las motivaciones concretas detrás de la creación de ciertas organizaciones mediante lógicas de regulación privada, estos formatos institucionales responden más a una pauta de funcionamiento del Estado basado en el control partidario a partir

de negociaciones y coparticipación, que a una lógica enfocada en la eficiencia o de mejoras en la gestión.

En este sentido, sobresalen las PPNE que son la figura más parecida a las tradicionales “agencias” a las que hace mención la literatura. Más allá del formato legal, el universo de PPNE es bastante heterogéneo en términos de funciones, arenas de política o estructura. Si a esta diversidad se le suma el hecho de que esta figura ha sido utilizada desde la primera mitad del siglo XX, puede afirmarse que la presencia de este tipo de organismos para la provisión o regulación de bienes y servicios públicos no responde *a priori* a un proyecto o uso consistente de esta figura, sino más bien a coyunturas particulares que deben observarse a nivel sectorial.

No obstante, pasada la segunda mitad del siglo XX se observa un crecimiento en la creación de organismos y otras figuras más flexibles que se mantiene a lo largo de todo el período y con independencia del signo político de los gobiernos de turno. De hecho, la opción de crear PPNE en los últimos años parece responder a dos razones. Por una parte, a la necesidad de intervención pública en agendas de gobierno emergentes, ejemplo de ello es la regulación del cannabis, la evaluación educativa o el desarrollo del comercio exterior. Por otra parte, a una búsqueda por no incrementar la cantidad de funcionarios públicos, más que a razones de mejora en la gestión o emulación del sector privado.

Otro aspecto para destacar es que, si bien desde 1985 se evidencia una creciente utilización del derecho privado como mecanismo para la gestión de las políticas públicas -además de las PPNE puede agregarse la ampliación de las Sociedades Anónimas en las empresas públicas e instrumentos como los fideicomisos y la Participación Público-Privada-, las entidades del derecho público siguen siendo las más relevantes en términos de utilización de recursos y gestión de políticas de mayor porte, como ocurre por ejemplo en materia educativa o sanitaria.

Dicho incremento de las PPNE, con características variadas, es habilitado por un marco legal y constitucional muy laxo y en buena medida débil, que permite utilizar una figura jurídica para prácticamente cualquier tema o enfoque. Uruguay carece de un marco normativo que regule explícitamente a sus agencias, y es por eso que las diferencias existentes en objetivos y orientación de estas evoluciona según patrones del contexto político, social y de ideas que priman en cada época. En este sentido, puede observarse que

mientras las PPNE creadas en la etapa expansiva del Estado uruguayo adoptaron mayoritariamente un formato de comisiones, fondos de apoyo y financiamiento de políticas, las PPNE "de nueva generación" -creadas a partir de la década del noventa hasta la actualidad- han tendido a enfocarse en la provisión o apoyo a políticas sectoriales.

Esta inflación institucional es consistente con el hecho de que más allá de las improntas de cada gobierno, los Estados contemporáneos han ampliado cada vez más sus funciones, a veces bajo la forma de intervención o provisión directa, otras mediante mecanismos de regulación o inversión pública. Al mismo tiempo, también se desprende del análisis un proceso acumulativo, en el cual se van agregando nuevas organizaciones a lo largo del tiempo, pero son escasos los procesos de revisión, reformulación o eliminación de organizaciones existentes. Este patrón de comportamiento es histórico en el Estado uruguayo donde las organizaciones no mueren, muchas veces como consecuencia del potencial desgaste político que ello implica.

Por otra parte, también es importante resaltar que el sector comercial en Uruguay sigue funcionando predominantemente en el marco de la estructura estatal pública. Seguramente esto se explique en buena medida por el hecho de que estas empresas públicas funcionan en muchos casos en régimen de monopolio, aunque algunas de ellas han desarrollado en los últimos años una serie de empresas subsidiarias que funcionan en el marco del derecho privado. Este punto no es menor, ya que tiene claras implicancias en términos de rendición de cuentas política y hacia la ciudadanía.

Volviendo a las organizaciones de tipo no estatal regulación privada, también sobresa el dato de que la aparente mayor flexibilidad en materia de gestión que brindarían estos organismos no es utilizada necesariamente para fomentar una mayor competencia de mercado. Por el contrario, la gran mayoría de PPNE no compiten con otros prestadores o agencias. Este es uno de los aspectos que va en contradicción con el formato tradicional de la agencificación en el resto del mundo. En Uruguay este proceso no aparece asociado en principio con una mercantilización de la actividad estatal y, al mismo tiempo, la introducción de lógicas de mercado al interior de la administración se ve seriamente matizada por la cooptación y el control político-partidario de esta nueva institucionalidad.

Esta última afirmación se respalda en el hecho de que la enorme mayoría de las PPNE tienen en su directorio representantes del gobierno. Completando una lógica de conducción de corte neocorporativa,

La negociación tanto entre los actores de gobierno como los grupos sociales es internalizada en la conducción de la organización, lo que sin dudas puede llevar a un gran consenso y apoyo en torno a las decisiones tomadas, pero como contrapartida puede tener el riesgo de volver a la organización rehén de intereses particulares.

varias de estas organizaciones también tienen en los ámbitos de conducción a representantes de distintos grupos de interés vinculados a la misma (ej. sectores agropecuarios, académicos o trabajadores). Este tipo de coparticipación representa una marca característica del esquema de dirección en Uruguay a lo largo de toda su administración descentralizada. Así, buena parte de la negociación tanto entre los actores de gobierno como los grupos sociales es internalizada en la conducción de la organización, lo que sin dudas puede llevar a un gran consenso y apoyo en torno a las decisiones tomadas, pero como contrapartida puede tener el riesgo de volver a la organización rehén de intereses particulares.

En cuanto a la mirada sobre los criterios de designación de las personas que ocupan cargos de alta dirección y gestión, destaca el hecho de que una buena parte de los organismos relevados utiliza mecanismos de designación directa de sus gerentes. Este punto es, por un lado, un indicador muy claro de que la confianza política es el valor más relevante a la hora de realizar estas designaciones; pero, al mismo tiempo, es también una señal de alerta en tanto dichos procesos erosionan la posibilidad de profesionalizar a la función pública, ya que en cierta medida recortan las posibilidades de la burocracia profesional de acceder a cargos y funciones de alta conducción.

En otro orden, si se observan las respuestas con relación a la autonomía de cada organización para definir aspectos vinculados a la gestión de estos, es posible distinguir algunos matices entre organismos de tipo estatal y no estatal. Las PPNE presentan comparativamente un mayor nivel de autonomía de gestión de sus recursos humanos y financieros, lo que parece ser consistente con lo discutido a nivel teórico. Como contrapartida, los organismos estatales presentan comparativamente una mayor autonomía en dos dimensiones vinculadas al diseño de políticas, como son la definición de la población objetivo de los programas y los instrumentos de provisión. Nuevamente, no es extraño que los organismos no estatales tengan menos libertad para definir autónomamente sobre estos aspectos, en la medida que están pensados como agentes implementadores donde la política (los ministerios) define los lineamientos.

Es por estas razones que los organismos estatales presentan menores niveles de autonomía financiera: dichas organizaciones están controladas o reguladas por el Ministerio de Economía y Finanzas o la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (fundamentalmente las Empresas Públicas). Y también allí se destacan los criterios de legalidad

a la hora de conducir su accionar, independientemente de que en los últimos años ha habido un incipiente proceso de transformación de ciertas pautas de funcionamiento hacia una orientación basada en resultados. El énfasis en los criterios legalistas sigue siendo una tradición y hasta un activo de la administración pública uruguaya en la medida que brindan seguridad y certeza. Esto está fuertemente presente en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pero también, aunque en menor medida, en las PPNE. Este tipo de funcionamiento limita, en alguna medida, prácticas discrecionales o poco transparentes. No obstante, frecuentemente se torna también en legalismos y una cultura que privilegia el *statu quo* por sobre la innovación en las prácticas de gestión.

Notas

(1) La descentralización es entendida aquí como el traspaso o transferencia de atribuciones y capacidad de decisión desde un nivel de gobierno a otra unidad dentro del Estado. Esta definición implica que la descentralización puede darse hacia dos direcciones: vertical u horizontal. La descentralización vertical es la transferencia de competencias hacia otros niveles de gobierno inferiores, lo que conlleva una descentralización territorial. La descentralización horizontal es la transferencia de autoridad hacia otras unidades con cierto grado de dependencia hacia el nivel central. Este trabajo está orientado a analizar la segunda forma de descentralización (Pollitt, 2005).

(2) COBRA es una red académica de gestión pública iniciada en el *Public Governance Institute de la Katholieke Universiteit Leuven* por los profesores Geert Bouckaert y Guy Peters en 2001.

(3) La encuesta está compuesta por un formulario de 70 preguntas fundamentalmente cerradas que se estructura en cinco dimensiones de análisis: Identificación y contexto de la organización; Autonomía de la organización; Conducción y control de la organización; Cultura de la organización; y Desempeño de la organización.

(4) De los casos que no se pudo realizar la encuesta un organismo rechazó su participación, mientras que en otros ocho no se pudo coordinar con los informantes seleccionados, pese a los reiterados esfuerzos por contactar con las autoridades.

(5) El marco temporal de estudio de esta investigación tuvo como límite el 29-02-2020, día de finalización del último gobierno. No se consideró aquí a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) ni a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), quienes a partir de la aprobación de la Ley N° 19.889 del 9 de julio de 2020 pasaron a funcionar como Servicios Descentralizados.

(6) Esto hace que no se encuentren abarcados en el control de legalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sus decisiones únicamente podrían ser cuestionadas en vía judicial a través de los mecanismos previstos en sus leyes.

(7) Dicha denominación refiere a las presidencias de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915) y Luis Batlle Berres (1947-1951), pertenecientes al Partido Colorado. Este período se caracterizó por un gran número de reformas políticas y sociales que implicaron la consolidación del Estado moderno en el país, tanto a nivel industrial como social.

(8) Es relevante hacer notar que la mayor parte de las empresas públicas han desarrollado en las últimas décadas Sociedades Anónimas para participar en mercados competitivos como el supergás, biocombustibles, fondos y pensiones, servicios portuarios, entre muchas otras (ver Guedes, 2020).

(9) Se solicitó a los encuestados que ordenaran los criterios de mayor a menor importancia. De esta forma, asignaron un valor entre 1 y 4 a cada criterio, donde 1 representa mayor relevancia. Para favorecer la lectura del gráfico, es necesario que los valores más altos representen mayor importancia. Para invertir el orden se restó: [4 – valor de la media para cada ítem]. A modo de ejemplo, la media de legalidad para los organismos estatales fue 1,55. Entonces, $4 - 1,55 = 2,45$.

(10) El mecanismo de rendición de las PPNE de acuerdo con el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) implica un régimen de contabilidad y rendición de cuentas similares a los organismos estatales (art. 159).

(11) El denominador para calcular el índice de autonomía en la gestión financiera varía caso a caso, en función de la cantidad de ítems que apliquen para la pregunta. A modo de ejemplo, si un organismo no fija tarifas porque no es su competencia, este ítem no se consideró y la base de cálculo fue 5.

(12) Véase: [https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/pdf/20081014_PhD%20Training%20School/Dag%201/Joint_COBRA_instruction\(final\).pdf](https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/pdf/20081014_PhD%20Training%20School/Dag%201/Joint_COBRA_instruction(final).pdf).

Bibliografía

- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2009), "Legados, política y consenso desarrollista", en *Nueva Sociedad*, N° 224, noviembre-diciembre, pp. 14-33.
- Bouckaert, Geert y Peters, B. Guy (2004), "What Is Available and What Is Missing in the Study of Quangos?", en *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Christopher Pollitt y Colin Talbot (eds.), London, Routledge.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2007), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, London, Routledge.

- Echebarría, Koldo (1993), "La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas", en *Ekonomiaz*, Vol. 26 N° 2, pp. 170-197.
- Egeberg, Morten (2003), "How Bureaucratic Structures Matter. An Organizational Perspective", en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage.
- Filgueira, Fernando; Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado; y Yaffé, Jaime (2003), "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX", en *El Uruguay del siglo XX. La política*, Benjamín Nahum y Gerardo Caetano (coords.), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Freigedo, Martín; Fuentes, Guillermo; y Milanesi, Alejandro (2017), "Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015)", en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 16, agosto-diciembre, pp. 53-78.
- García-Juanatey, Ana; Jordana, Jacint; Parrado, Salvador; Pascual, Laura; Salvador, Miquel; y Sancho, David (2017), "Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas," en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 43, pp. 61-82.
- González, Camilo Ignacio y Tanco Cruz, Luisa Fernanda (2019), "Creación de organizaciones públicas en Colombia: ¿importan el sector y las funciones?", en *Innovar*, Vol. 29 N° 71, enero-marzo, pp. 113-126.
- González, Camilo Ignacio y Verhoest, Koen (2016), "Recent Evolution of Public Sector Structure in Latin America: Describing and Explaining Shifts in Autonomy Trends in Colombia and Venezuela", en *Public Administration and Development*, Vol. 36 N° 1, February, pp. 35-50.
- Guedes, Alejandro (2020), "Hijas y nietas: sociedades comerciales de capital estatal y control político", Montevideo, Universidad de la República. Tesis de Maestría en Políticas Públicas.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 3-19.
- Horn, Murray (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laking, Rob (2005), "Agencies: their Benefits and Risks", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4 N° 4, pp. 7-25.
- Lanzaro, Jorge y Ramos, Conrado (2020), "Decentralization and Coparticipation in the Public Sector: a Historical Feature of Uruguayan Pluralist Democracy", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 44 N° 1, pp. 14-29.

- Lora, Eduardo (2001), "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", Washington, BID (Documento de Trabajo del BID; N° IDB-WP-346).
- Narbondo, Pedro (2011), "Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20 N° 1, pp. 95-129.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2002), "La reforma de la administración central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista", en *La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (eds.), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Nef, Jorge (2003), "Public Administration and Public Sector Reform in Latin America", en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage.
- Pollitt, Christopher (2005), "Decentralization: a Central Concept in Contemporary Public Management", en *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence Lynn y Christopher Pollitt (eds.), New York, Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Talbot, Colin (2004), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Pollitt, Christopher; Talbot, Colin; Caulfield, Janice; y Smullen, Amanda (2005), *Agencies. How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*, London, Palgrave Macmillan.
- Ramos, Conrado y Milanesi, Alejandro (2020), "The Neo-Weberian State and the Neodevelopmentalist Strategies in Latin America: the Case of Uruguay", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 86 N° 2, pp. 261-277.
- Ramos, Conrado; Milanesi, Alejandro; y Gonnet, Diego (2021), "Public Administration in Uruguay: Modernization in Slow Motion", en *The Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*, B. Guy Peters, Carlos Alba y Conrado Ramos (eds.), Bingley, Emerald Publishing.
- Roness, Paul; Verhoest, Koen; Rubecksen, Kristin; y MacCarthaigh, Muiris (2008), "Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation?", en *Public Organizations Review*, Vol. 8 N° 2, pp. 155-174.
- Scott, W. Richard (2003), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Upper Saddle River, Prentice Hall.

- Talbot, Colin (2004), "The Agency Idea: Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue", en *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Christopher Pollitt y Colin Talbot (eds.), London, Routledge.
- Verhoest, Koen; Roness, Paul; Rubecksen, Kristin; y MacCarthaigh, Muiris (2010), *Autonomy and Control of State Agencies. Comparing States and Agencies*, London, Palgrave Macmillan.
- Verhoest, Koen; Van Thiel, Sandra; Bouckaert, Geert; y Læg Reid, Per (2012), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*, London, Palgrave Macmillan.
- Verhoest, Koen; Verschuere, Bram; Peters, B. Guy; y Bouckaert, Geert (2004), "Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management", en *Management International*, Vol. 9 N° 1, pp. 25-35.
- Verschuere, Bram (2005), "Determinants of Organizational Autonomy: a Political Approach of Structuring Public Organizations", paper presented at the 14ème Colloque International de la Revue Politiques et Management Public: Le Management Public à l'Épreuve de la Politique, Bordeaux, France, 17 et 18 mars.
- Ziller, Jacques (2003), "The Continental System of Administrative Legality", en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage.