

**Cuando el origen importa: presidentes  
y congresos en la creación de  
organismos descentralizados en la  
Argentina (1983-2009)**

**Martín Alessandro y Andrés Gilio**

**Martín Alessandro**

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), ha cursado la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de San Martín, e integrante de distintos proyectos de investigación. Actualmente se desempeña como Director de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [malessandro@sgp.gov.ar](mailto:malessandro@sgp.gov.ar)

**Andrés Gilio**

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), ha cursado la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Es docente en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, e integrante de distintos proyectos de investigación. Actualmente se desempeña como Director Nacional de Innovación de Gestión de la Secretaría de Gestión Pública de la República Argentina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [agilio@sgp.gov.ar](mailto:agilio@sgp.gov.ar)

Los organismos descentralizados ejecutan prácticamente la mitad (46%) del presupuesto total de la administración pública nacional, y en la mitad de las jurisdicciones emplean más personal que las áreas centrales.

## Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)\*

Desde 1983 a la fecha es posible identificar más de 60 nuevos organismos descentralizados en el Estado nacional<sup>1</sup>, algunos de los cuales desarrollan nuevas funciones y, otros, funciones anteriormente desempeñadas en el ámbito de la administración centralizada. Tareas como la regulación de los servicios públicos, la administración de la seguridad social, la recaudación de impuestos y la acreditación de la enseñanza universitaria, entre muchas otras, son desarrolladas por instituciones que se encuentran fuera de la órbita de la administración central. Actualmente, los organismos descentralizados ejecutan prácticamente la mitad (46%) del presupuesto total de la administración pública nacional, y en la mitad de las jurisdicciones emplean más personal que las áreas centrales. Estas cifras permiten visualizar la importancia de estos organismos para el funcionamiento del Estado argentino.

La proliferación de estos organismos autárquicos parece indicar una limitación del poder presidencial en la conducción del Ejecutivo nacional. A pesar de ello, todos los presidentes, desde 1983, han creado organismos descentralizados (OD) por la vía del decreto. Esta paradoja puede resolverse investigando en qué medida el diseño de los organismos descentralizados limita de manera efectiva el poder de los presidentes sobre ellos. Una de las hipótesis que guía este trabajo es que los presidentes, más allá de diferencias ideológicas, partidarias y de estilo de liderazgo, tienden a crear organismos descentralizados con niveles bajos de autarquía en relación con los organismos descentralizados que crea el Congreso. Para contrastar esta hipótesis se ha elaborado un índice de autarquía de organismos descentralizados, que permite comparar cuánto control efectivo pueden tener los presidentes sobre su funcionamiento, y determinar qué contextos político-institucionales son más proclives a la creación de OD más o menos autárquicos.

---

Recibido: 30-07-2010. Aceptado: 15-09-2010.

El NPM fue particularmente influyente en las transformaciones del Estado argentino de los años 90. En este contexto, resulta clara la cercanía de los llamados "organismos descentralizados" (OD) con ese modelo.

## 1. Los organismos descentralizados en el Estado argentino

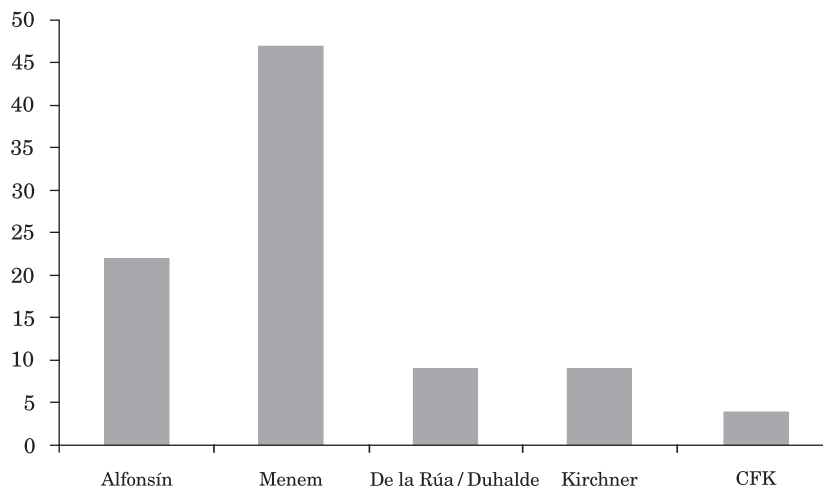
El tipo de políticas públicas que el Estado elabora e implementa está influido por las características institucionales de los organismos que conforman la administración pública. El diseño organizativo impacta en el número y el tipo de actores que participan del *policy-making*, en sus capacidades técnicas, en los recursos con que cuentan y en las limitaciones que encuentran. Es posible distinguir, en términos generales, dos modelos de organización de las administraciones públicas: una más jerárquica, procedimental, rutinizada, tradicional o "weberiana"; y otra de tipo radial, flexible, orientada a los resultados, que puede catalogarse con el nombre de "Nueva Gestión Pública" (NPM, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. Es esperable que el diseño organizacional prevaleciente influya en las características y la calidad de las políticas que se producen.

El paradigma del NPM nació en los años 80 como respuesta a las rigideces procedimentales del modelo tradicional de administración pública, que para los teóricos del NPM conspiraban contra la capacidad de los funcionarios para establecer objetivos de gestión y alcanzar resultados concretos y medibles (Alessandro y Astarita, 2010). En tal sentido, el NPM postula un modelo estatal que confiere importantes niveles de flexibilidad y autonomía a los gerentes públicos en la toma de decisiones de diferente tipo (distribución de recursos presupuestarios, contratación del personal, compra de equipos), de manera de sortear aquellas rigideces y permitir una gestión orientada por objetivos. Es decir que el NPM apuesta a la creación de agencias altamente autónomas (y no insertas en los típicos "ravioles" jerárquicos del Estado), organizadas radialmente, dirigidas por gerentes con objetivos predeterminados y que poseen una importante flexibilidad para alcanzarlos. El NPM fue particularmente influyente en las transformaciones del Estado argentino de los años 90.

El Decreto N° 928 de 1996 sentó lineamientos del modelo de gestión por resultados y obligó a los organismos descentralizados a diseñar planes estratégicos, orientar la gestión a la ciudadanía, promover la participación de los recursos humanos e incentivar la medición de resultados (Makón, 2000). En este contexto, resulta clara la cercanía de los llamados "organismos descentralizados" (OD) con ese modelo. Es por ello que, aunque todos los presidentes, desde 1983, recurrieron a la creación de OD, es durante el denominado proceso de reforma del Estado impulsado durante el mandato de Carlos

Menem que se observa un incremento significativo en el uso de esta herramienta<sup>3</sup>. Esto puede observarse en el Gráfico 1.

**Gráfico 1**  
**Cantidad de organismos descentralizados creados durante cada Presidencia**



Fuente: elaboración propia.

Jurídicamente, la descentralización administrativa acontece cuando el ordenamiento legal atribuye competencias a otras unidades organizativas con personalidad jurídica propia y distinta a la de la administración central. De esta manera, los denominados entes descentralizados o autárquicos poseen una mayor libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y decisión (Gusman, 2008). La literatura jurídica (Gusman, 2008; Cassagne, 2008; Gordillo, 2003; Marienhoff, 1995) sostiene que las características fundamentales y distintivas de los entes autárquicos son las siguientes: a) son personas públicas estatales; b) tienen capacidad de administrarse a sí mismas sin tener que recurrir a la administración central, más allá de los casos que expresa y excepcionalmente se establezcan en sus estatutos; c) poseen personalidad jurídica propia, quedando habilitados para actuar en juicio como actores o demandados, celebrar contratos, etc.; y d) cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, ya sea que tienen por ley la percepción de algún tributo, o bien reciben sus fondos regularmente del presupuesto general.

Desde 1999, los presidentes han continuado creando OD, apelando a decretos de necesidad y urgencia o a facultades delegadas por el Poder Legislativo. De esta forma, tanto el Congreso como los presidentes continuaron compartiendo la posibilidad de instituir OD.

Hasta la sanción de la Ley 25.152, de 1999, existió un debate en el seno del derecho administrativo respecto a cuál era el órgano constitucional competente para descentralizar y crear organismos con personería jurídica diferenciada del Estado. Mientras que algunos autores entendían que solamente el Poder Legislativo tenía potestad de creación de órganos descentralizados, otros autores reconocían también esta facultad al Ejecutivo<sup>4</sup>, argumentando que dicha competencia pertenece al ámbito de la zona de reserva de la Administración de acuerdo al artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional (Mauri, 2003: 8-9; Gusman, 2008: 366). Este debate se vio zanjado con la Ley 25.152 (Ley de Administración de los Recursos Públicos), la cual establece que "toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá del dictado de la ley respectiva" (artículo 5°). Sin embargo, desde 1999, los presidentes han continuado creando OD, apelando a decretos de necesidad y urgencia o a facultades delegadas<sup>5</sup> por el Poder Legislativo. De esta forma, tanto el Congreso como los presidentes continuaron compartiendo la posibilidad de instituir OD.

Los 91 casos analizados en este trabajo abarcan a los organismos descentralizados creados y modificados<sup>6</sup> entre el 10 de diciembre de 1983 y el 10 de diciembre de 2009, de los siguientes subtipos: a) organismos con autarquía financiera y administrativa; b) instituciones de la seguridad social; c) entes públicos no estatales; d) organismos interjurisdiccionales; y e) organismos autárquicos del Estado. No se incluyeron en el análisis las creaciones y modificaciones de empresas públicas y sociedades estatales, ya que las mismas suponen en su propia naturaleza un grado de autonomía presupuestaria, financiera y organizativa que impide cualquier tipo de variación por parte de los actores que la diseñan, ya sean éstos del Ejecutivo o del Legislativo. En el siguiente capítulo presentamos la metodología utilizada para medir los niveles de autarquía de los OD.

## **2. Una medición del nivel de autarquía de los organismos descentralizados**

Uno de los principales estudiosos de la presidencia estadounidense sostiene que todos los presidentes comparten el interés por centralizar y controlar el funcionamiento del Ejecutivo (Moe, 1993). Para llevar adelante su programa, los presidentes necesitan contar con una burocracia que responda a su liderazgo y a sus necesidades políticas, objetivos que no necesariamente comparten los funcionarios de carrera. Por eso, antes que la eficiencia de los organismos, los

Cuando los presidentes argentinos crean OD, tienden a fijarles a éstos niveles relativamente bajos de autarquía.

presidentes priorizan contar con un "*unified, coordinated, centrally directed bureaucratic system*" (Moe, 1993: 364). Éste es un incentivo que orienta a todos los presidentes, más allá de sus características personales, hacia la centralización de la estructura del Ejecutivo. Si estos incentivos también operan sobre los presidentes argentinos, ¿cómo pueden compatibilizarse con la creación de OD, sobre los cuales el titular del Ejecutivo tiene menor capacidad de control?

Aunque todos los OD comparten las características jurídicas ya mencionadas, esta definición formal reúne en una misma categoría a organismos con muy diversos niveles de autarquía. No toda descentralización limita de igual modo la influencia de los presidentes en el proceso de producción e implementación de políticas de cierto organismo. Los requisitos a cumplir para la designación de autoridades, la participación de otros actores en dicho proceso, la flexibilidad organizativa con que cuenten los responsables de los organismos en cuestión y su autarquía presupuestaria (que es también indicativa de su relevancia política) son todos elementos que definen cuánto control podrá ejercer un presidente sobre un área. En este trabajo se sostiene que cuando los presidentes argentinos crean OD, tienden a fijarles a éstos niveles relativamente bajos de autarquía.

Para contrastar esta hipótesis es necesario medir qué nivel de autarquía poseen los distintos OD. Para ello hemos construido un Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD)<sup>7</sup>, que nos permite ordenar estos entes según los márgenes de acción que poseen en relación con los presidentes. El IAOB está compuesto de tres dimensiones:

#### **a) Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores**

Como indica Lewis (2005), los presidentes prefieren nombrar a funcionarios de su confianza para garantizar el alineamiento de los organismos del Ejecutivo con su plan de gobierno<sup>8</sup>. Resulta esperable que, cuando los presidentes poseen amplia libertad en el nombramiento de los funcionarios, designen a personas de su confianza, de manera de conservar un fuerte control sobre el organismo en cuestión. Por lo tanto, esta dimensión procura determinar qué restricciones existen en el diseño institucional de un organismo para la designación de sus autoridades, así como la eventual participación de otros actores no designados por el presidente en su conducción.

Esta dimensión se operacionaliza con las siguientes variables:

- *Requerimiento de aprobación legislativa para la designación de los titulares del organismo.* Se trata de la limitación más importante

que puede existir, dado que obliga a los presidentes a acordar con el Legislativo quién/es conducirá/n el órgano en cuestión.

- *Requerimiento de competencias técnicas y profesionales en las personas a designar.* No es una limitación tan fuerte como la anterior, dado que el presidente no requiere la conformidad de otro actor para realizar el nombramiento, pero de todas formas implica una restricción a la hora de realizar las designaciones.

- *Participación de otros actores en la conducción del organismo.* La existencia de órganos de participación (decisorios o asesores) de actores sectoriales, provinciales o interjurisdiccionales implica que los funcionarios elegidos por el presidente deben coexistir con otros miembros no designados por él, lo cual constituye una limitación a la capacidad presidencial de controlar el funcionamiento del organismo.

#### **b) Flexibilidad organizativa del organismo descentralizado**

La segunda dimensión del IAOD refiere a las capacidades de los titulares de los OD para modelar su funcionamiento organizativo. Como vimos anteriormente, el incentivo que guía a los presidentes es el de controlar en la mayor medida posible el funcionamiento de la administración; por lo tanto, la flexibilidad organizativa y la discrecionalidad de los titulares de los OD son elementos que conspiran contra su capacidad de control. Esta dimensión consta de dos variables con igual nivel de relevancia:

- *Capacidad para definir su propia estructura.* La estructura administrativa de un organismo define la distribución interna de las competencias, el poder relativo de los actores a su interior y, a su vez, la cantidad de unidades organizativas que conforman el organismo. Aquellos organismos que pueden definir su propia estructura cuentan con mayores niveles de autarquía.

- *Existencia de excepciones al régimen de compras y contrataciones.* Esta variable mide la existencia de algún tipo de excepción respecto a la normativa de compras y contrataciones que rige para la administración pública. Los OD que cuentan con excepciones poseen mayor flexibilidad en los procedimientos de contrataciones, limitando la intervención de las áreas centrales del Poder Ejecutivo Nacional.

#### **c) Autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados**

Si entendemos el presupuesto nacional como un indicador de las prioridades definidas por el Ejecutivo y el Congreso, podremos inferir

la relevancia política de los distintos organismos y de quienes los conducen. En tal sentido, la tercera dimensión que conforma el IAOD refiere a la autarquía en términos presupuestarios de cada organismo. Esta dimensión se compone de dos variables.

- *Participación en el total del presupuesto de la jurisdicción.* Esta variable mide el porcentaje de recursos asignado a cada organismo descentralizado en relación con el presupuesto total de la jurisdicción en la que está inscrito. La mayor participación presupuestaria de un ente respecto al total de la jurisdicción indica una mayor relevancia política al interior de esa jurisdicción y, por ende, del Ejecutivo.

- *Porcentaje de recursos propios respecto del total de su presupuesto.* Esta variable refleja la capacidad de los OD de obtener fuentes de financiamiento que no dependan del Tesoro Nacional. De esta forma, a mayor porcentaje de recursos que no provengan del Tesoro, mayor será su autarquía presupuestaria respecto del Ejecutivo.

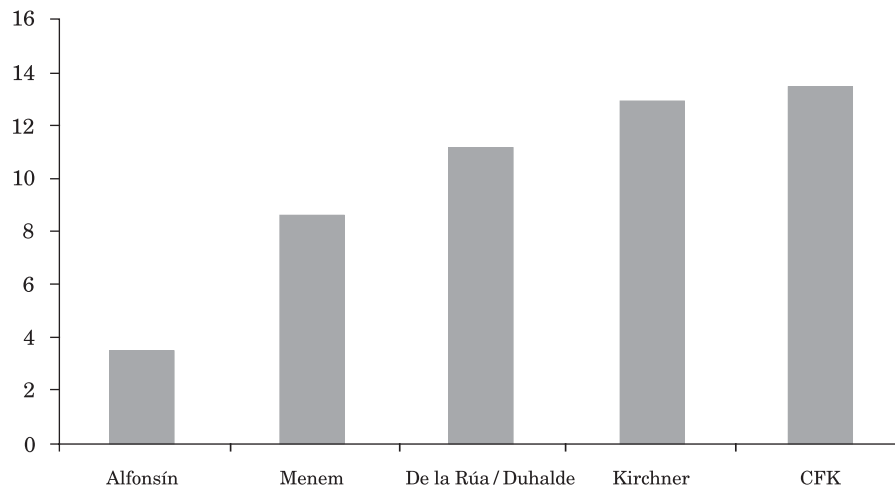
En conjunto, estas dimensiones capturan los componentes principales de la autarquía de los OD. Las variables incluidas miden tanto la dependencia política de los titulares de los OD frente a los presidentes, como la flexibilidad operativa de los organismos en la producción e implementación de políticas. De esta manera, podemos conocer cuánto control pueden ejercer los presidentes sobre el funcionamiento de cada ente descentralizado. En el Anexo I puede encontrarse el detalle de la operacionalización de las tres dimensiones.

El máximo posible de autarquía en cada una de las dimensiones corresponde a 10 puntos, dando un total de 30 puntos en el IAOD como posible situación de máxima autarquía. Se considera que los organismos que poseen entre 0 y 10 puntos tienen un nivel bajo de autarquía; aquellos que tienen entre 11 y 20 puntos, un nivel medio, y entre 21 y 30, un nivel alto. De esta manera, 64 organismos poseen bajos niveles de autarquía, 22 tienen niveles medios, y 5, niveles altos. En el Gráfico 2 se puede observar qué niveles promedio de autarquía tuvieron los OD creados por cada presidente desde 1983 a la fecha. Podemos observar que, más allá de la alternancia partidaria, existe una clara tendencia temporal a crear OD con mayores niveles de autarquía.

Es interesante preguntarse también si la ubicación jurisdiccional de los OD influye en sus niveles de autarquía, dado que otros trabajos (Abal Medina y Nejamkis, 2003; Repetto, 2008) han mostrado que las administraciones públicas no presentan una distribución homogénea de capacidades estatales. En este aspecto, se advierte

que la pertenencia jurisdiccional de los OD no influye de forma significativa en sus niveles de autarquía. Los valores promedio de autarquía de los OD ubicados en el área de la Presidencia y de los OD ubicados en el Ministerio de Economía, jurisdicciones *a priori* de mayor relevancia política, son muy similares a los valores promedio de autarquía de los OD de los otros ministerios: alrededor de 10 puntos en el IAOD. Solamente la autarquía de los OD de áreas "sociales" (Salud, Educación, Desarrollo Social) registra valores más bajos (6 en el IAOD), pero si se excluyen del cálculo los 19 hospitales de la muestra, el valor asciende a 9, muy similar al de las restantes jurisdicciones. De esta manera, es posible apreciar que la ubicación jurisdiccional de los OD no es una variable que, por sí misma, impacte en sus niveles de autarquía.

**Gráfico 2**  
**Nivel de autarquía en los OD creados por cada presidente**



Fuente: elaboración propia.

A continuación, con el índice ya construido y con algunos primeros resultados presentados, se puede proceder a contrastar las hipótesis esbozadas al comienzo del artículo.

### **3. Presidentes y Congresos en la creación de organismos descentralizados**

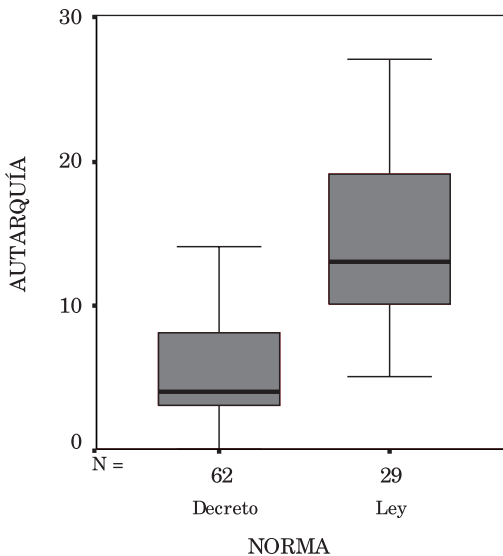
Como se señaló, resulta esperable que los presidentes prefieran diseñar OD con niveles bajos de autarquía, de manera de poder direccionar y

controlar su funcionamiento. En cambio, cuando los legisladores aprueban la creación de OD, probablemente intenten limitar el control directo de los presidentes sobre su funcionamiento, estableciendo diseños institucionales con altos niveles de autarquía en relación con el Ejecutivo. Por lo tanto, es posible formular la siguiente hipótesis:

**Hipótesis 1.** "Los presidentes tienden a crear organismos descentralizados menos autárquicos que los creados por los Congresos".

En primer lugar, se debe señalar que los 34 organismos descentralizados con menores niveles de autarquía fueron todos creados por decreto, mientras que los 13 con mayores niveles de autarquía fueron creados por ley. Éste es un primer indicio de que la hipótesis se sostiene empíricamente. En el diagrama de caja representado en el Gráfico 3 se encuentra una evidencia más sistemática de esto.

**Gráfico 3**  
**Nivel de autarquía según norma de creación**



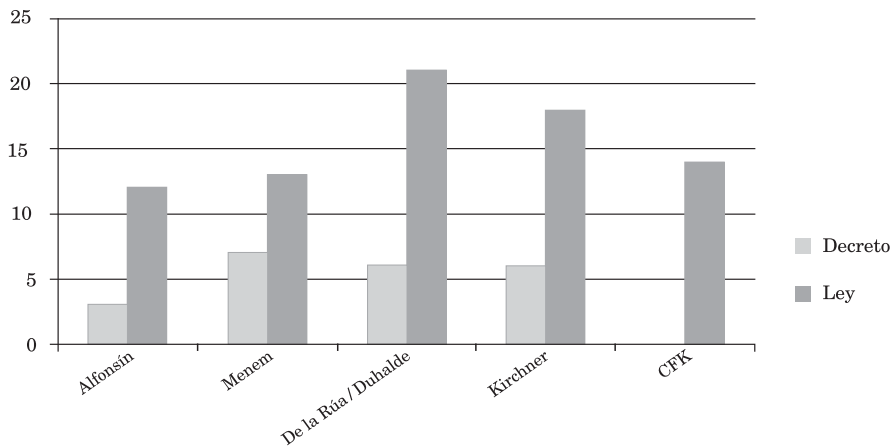
Fuente: elaboración propia.

El valor mediano de autarquía de los organismos creados por ley es 13, mientras que el valor correspondiente a los organismos creados por decreto es 4. A su vez, la diferencia entre los rangos intercuartiles ratifica que la disparidad en los niveles de autarquía se

manifiesta de manera sistemática y consistente en la gran mayoría de los casos analizados. Al realizar un análisis de regresión lineal se observa que el tipo de norma de creación (decreto o ley) explica el 49% de la variación encontrada en los niveles de autarquía de los OD ( $R_2 = 0,489$ ). Es decir que una sola variable (su origen normativo) explica la mitad de la variación encontrada en los niveles de autarquía de los OD. Esto confirma la validez de la hipótesis enunciada anteriormente<sup>9</sup>.

A su vez, en el Gráfico 4 se puede constatar que todos los presidentes (más allá de características personales, estilos de liderazgo o pertenencias partidarias) tendieron a crear OD con menores niveles de autarquía que los Congresos durante cada gestión de gobierno. Por lo tanto, la hipótesis propuesta no sólo se sostiene observando los casos en forma global, sino que también se verifica en cada uno de los períodos presidenciales. En este sentido, se inscribe esta constatación empírica en el argumento de Moe (1993, 2009): existen ciertas regularidades en los comportamientos presidenciales que son explicables por el tipo de incentivos que el diseño institucional presenta a quienes ocupan ese cargo. En este caso, se observa que todos los presidentes argentinos han tendido a crear OD con niveles bajos de autarquía en comparación con los OD creados por el Congreso.

**Gráfico 4**  
**Nivel de autarquía de los OD en cada período presidencial, creados por Presidentes y Congresos**



Fuente: elaboración propia.

Nota: la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner no ha creado OD por decreto hasta diciembre de 2009.

Los OD creados por decreto son significativamente menos autárquicos que los creados por ley. Ellos aumentan en los períodos de gobierno dividido. Estas conclusiones pueden conducir a inferir que los OD creados durante gobiernos divididos son menos autárquicos que los creados bajo gobiernos unificados.

Estos datos conducen a la siguiente pregunta: ¿cuándo es más probable que los OD sean creados por ley, y cuándo es más probable que lo sean por decreto? En líneas generales, es posible sostener que cuanto menor sea el contingente legislativo de los presidentes, mayor será su propensión a impulsar políticas por la vía del decreto (Amorim Neto, 1998), dada la dificultad de impulsar legislación por el Congreso; por lo tanto, en la cuestión que aquí interesa cabría esperar que, en situaciones de gobierno dividido, los presidentes tengan un incentivo importante para crear organismos por la vía del decreto. En situaciones de gobierno unificado, en cambio, habrá una mayor tendencia a crearlos por ley. A continuación se contrasta dicha hipótesis.

**Hipótesis 2.** *"Cuando los presidentes tienen mayoría legislativa, aumenta la creación de organismos descentralizados por ley; cuando hay gobierno dividido, aumenta la creación por decreto".*

Como se observa en el Cuadro 1, el 87% de los OD creados durante los años de gobierno dividido en la Argentina (1983-89; 1997-2001)<sup>10</sup> lo han sido por la vía del decreto. En cambio, en los años de gobierno unificado, esa cifra cae al 58%. Si bien la vía del decreto es siempre la preferida para producir estas modificaciones en la estructura administrativa del Estado, en los años de gobierno unificado el Congreso participa en casi la mitad (42%) de dichos cambios. En el mismo sentido, se puede observar que de las 29 leyes que crearon OD, sólo cuatro de ellas (13%) pudieron superar el filtro de un gobierno dividido. Estas observaciones son coincidentes con los planteos de Tsebelis (2007), quien sostiene que la aparición de nuevos jugadores con poder de veto (es decir, cuyo acuerdo es requerido para la toma de una decisión) dificulta la aprobación de nuevas leyes o instituciones.

**Cuadro 1**  
**Creación de OD según tipo de gobierno**

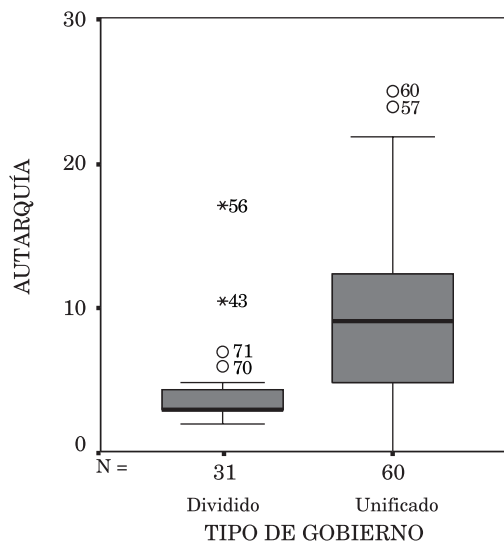
	<b>Dividido</b>	<b>Unificado</b>
Ley	4 (13%)	25 (42%)
Decreto	28 (87%)	34 (58%)

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, se ha arribado a dos conclusiones importantes. En primer lugar, los OD creados por decreto son significativamente menos autárquicos que los creados por ley. En segundo lugar, la creación de OD por la vía del decreto aumenta en los períodos de gobierno dividido. Estas conclusiones pueden conducir a inferir que

los OD creados durante gobiernos divididos son menos autárquicos que los creados bajo gobiernos unificados. Esta diferencia se comprueba empíricamente: los OD creados durante gobiernos unificados tienen una mediana de autarquía de 9,5 y los OD creados durante gobiernos divididos tienen una mediana de 3. Esto se puede observar claramente en el Gráfico 5.

**Gráfico 5**  
**Nivel de autarquía según tipo de gobierno**



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, los casos analizados en este trabajo se apartan de lo observado por Ackerman (2007: 36), quien en un estudio sobre organismos autónomos mexicanos sostiene que, como consecuencia de la aparición de nuevos jugadores de veto en el escenario institucional de ese país, emergieron organismos autónomos más fuertes y más efectivos. En el caso argentino, los gobiernos divididos condujeron a organismos descentralizados más dependientes del titular del Ejecutivo.

Recapitulando los hallazgos encontrados hasta aquí, es posible afirmar que:

- El nivel de autarquía de los OD es significativamente mayor cuando éstos son creados por ley que cuando son creados por decreto, lo cual avala la idea de que los presidentes intentan centralizar la conducción del Ejecutivo alrededor de su persona (Moe, 1993).

Los gobiernos unificados, al favorecer la creación de OD por la vía del Congreso, conducen a OD con mayores niveles de autarquía. Esta evidencia pone en cuestión la idea de que el sistema de frenos y contrapesos mediante mayorías divididas limita el poder presidencial en la conducción del gobierno.

- La propensión de los presidentes a crear OD por decreto es mayor cuando no poseen mayoría en el Congreso; en cambio, cuando hay gobierno unificado, aumenta la creación de OD por vía de leyes. Esto es coincidente con argumentos más generales ya desarrollados en la literatura sobre la relación entre Ejecutivos y Legislativos (Tsebelis, 2007; Amorim Neto, 1998).

- Como corolario de las afirmaciones anteriores, los gobiernos unificados, al favorecer la creación de OD por la vía del Congreso, conducen a OD con mayores niveles de autarquía que los períodos de gobierno dividido, donde aumenta la creación de OD por la vía del decreto. Esta evidencia pone en cuestión la idea de que el sistema de frenos y contrapesos mediante mayorías divididas limita el poder presidencial en la conducción del gobierno; por el contrario, los datos sugieren que los presidentes en minoría tienden a crear organismos sobre los que puedan ejercer un importante control.

Con estos hallazgos se procederá a realizar un análisis más detallado de cada una de las dimensiones, de manera de encontrar más "implicancias observables" (King, Keohane y Verba, 1994) de las hipótesis formuladas anteriormente.

#### **4. Un análisis del diseño institucional de organismos descentralizados**

En este apartado se desagregan las distintas dimensiones que conforman el IAOD. De esta manera, se procura fortalecer las conclusiones señaladas en el apartado anterior analizando los mecanismos concretos a través de los cuales los presidentes intentan controlar el funcionamiento de los OD.

En primer lugar, se abordará la dimensión 1 (*Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores*). Esta dimensión incluye:

- La existencia de requerimientos de aprobación legislativa para la designación de los titulares del organismo.
- La existencia de requerimientos de competencias técnicas y profesionales en las personas a designar.
- La participación de otros actores en la conducción del organismo.

En lo referido a la primera variable, deberíamos esperar que cuando los presidentes crean un OD por decreto eviten incluir un requerimiento de acuerdo legislativo para designar a sus titulares, ya que su interés es nombrar personas de su confianza en la conducción del organismo.

Por lo tanto, la existencia de este requisito debería ser menos probable en los OD instituidos por decreto que en los creados por ley. Como se aprecia en el Cuadro 2, solamente uno de los 62 OD establecidos por decreto (el 2%) incluye esta cláusula. En contrapartida, para el caso de los OD creados por ley este valor asciende al 21%, lo cual confirma la intuición referida anteriormente<sup>11</sup>.

**Cuadro 2**  
**Requerimiento de participación del Congreso**  
**en designación de autoridades**

	<b>Decreto</b>	<b>Ley</b>
Sí	1 (2%)	6 (21%)
No	61 (98%)	23 (79%)

Fuente: elaboración propia.

De todas maneras, resulta interesante advertir la escasa propensión de los legisladores a incluir su propia participación en el nombramiento de titulares de OD. Se entiende que esta particularidad puede deberse a que en la amplia mayoría de los casos donde el Congreso no incluyó este requerimiento, se trataba de situaciones de gobierno unificado, donde era esperable que la mayoría legislativa oficialista reservara al Ejecutivo esta facultad.

En cuanto a la segunda variable, la predicción es similar: se debería esperar que los presidentes (creando OD por decreto) sean menos proclives a exigir competencias técnicas y profesionales de las personas a designar que cuando el Congreso establece OD por ley. Nuevamente, la evidencia confirma este razonamiento. Como se observa en el Cuadro 3, sólo el 24% de los OD creados por decreto incorporan esta exigencia, cifra que asciende al 45% en los OD establecidos por el Congreso. Por lo tanto, se está en presencia de una nueva ratificación de los mecanismos utilizados por los presidentes para retener, en la mayor medida posible, el control sobre el funcionamiento de los OD.

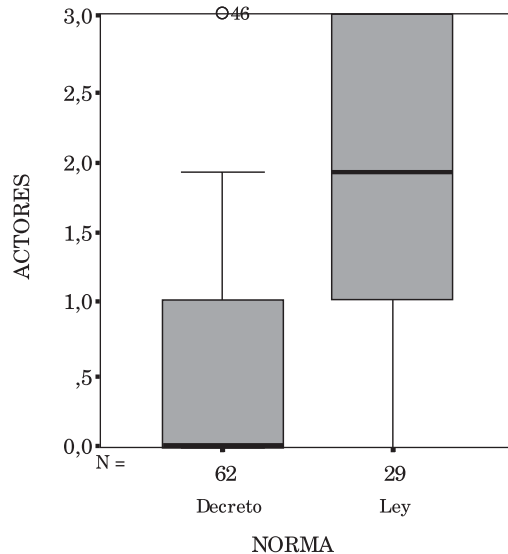
**Cuadro 3**  
**Requerimiento de competencias técnicas y profesionales**  
**en las autoridades a designar**

	<b>Decreto</b>	<b>Ley</b>
Sí	15 (24%)	13 (45%)
No	47 (76%)	16 (55%)

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la tercera variable refiere a la participación de otros actores (provinciales, sectoriales, asesores) en la conducción de los OD<sup>12</sup>. Como en las variables anteriores, aquí se espera que los presidentes limiten, en mayor medida que el Congreso, la presencia de otros actores en la conducción de los OD. La evidencia avala esta intuición. Como se advierte en el Gráfico 6, los OD creados por decreto tienen una mediana de cero actores sectoriales, provinciales o asesores en su conducción, mientras que los OD establecidos por ley tienen una mediana de 2 actores.

**Gráfico 6**  
**Cantidad de otros actores presentes en la conducción de los OD según norma de creación**



Fuente: elaboración propia.

Como se intuía, el Congreso tiene mayor propensión a incluir otros actores en la conducción de los OD que los presidentes. La mayor diferencia se da en los cuerpos de representación de las provincias en los OD: mientras que sólo el 11% de los organismos creados por decreto incluye estos ámbitos, dicha cifra crece al 55% en los OD creados por ley. Dado que la elección de los legisladores nacionales (tanto diputados como senadores) toma a las provincias como distritos electorales, resulta lógico que los legisladores sean más proclives que los presidentes a exigir una representación provincial en los OD. De todas maneras,

esta propensión se traslada también a los cuerpos de representación sectorial (el 69% de los OD creados por ley lo contempla, frente al 24% de los OD creados por decreto) y a los órganos asesores (52% frente al 24%). Es interesante notar que los legisladores son aun más proclives a establecer ámbitos de representación sectoriales (69%) que provinciales (55%), lo cual indica una importante receptividad del Congreso a los intereses de los grupos sectoriales vinculados a los distintos OD.

En definitiva, lo encontrado en esta primera dimensión (*Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores*) es evidencia sistemática que confirma, en distintas observaciones, que los presidentes son propensos a centralizar poder alrededor de su figura en la conducción del Ejecutivo. Cuando crean OD, los presidentes generalmente evitan la participación de otros actores en la designación de autoridades y en los órganos de conducción; en comparación, el Poder Legislativo es más proclive a evitar el control total de los presidentes sobre estas áreas.

Al abordar la segunda dimensión (*Flexibilidad organizativa del organismo descentralizado*), lo que se debería esperar es que los presidentes limiten, en mayor medida que el Congreso, la delegación de competencias de gestión en la conducción de los OD. De esta manera, los presidentes retienen en el ámbito centralizado del Ejecutivo el control sobre cuestiones relevantes del funcionamiento de los OD. En la primera variable de esta dimensión (*Capacidad para definir su propia estructura*) se observa en el Cuadro 4 que en la casi totalidad de los casos (97%) los presidentes evitaron delegar esta facultad propia en los titulares de los organismos; en cambio, los Congresos, en más de la mitad de los casos (55%), otorgaron el poder de aprobar sus propias estructuras organizativas a los OD.

**Cuadro 4**  
**Capacidad de los OD para crear su propia estructura**

	<b>Decreto</b>	<b>Ley</b>
Sí	2 (3%)	16 (55%)
No	60 (97%)	13 (45%)

Fuente: elaboración propia.

En la segunda variable de esta dimensión (*Existencia de excepciones al régimen de compras y contrataciones*) se esperaría que los presidentes tiendan a ser renuentes a otorgar esta facultad a los titulares de los OD. Esta competencia posibilitaría a los OD mayor

discrecionalidad en el diseño de las normativas que regulan el proceso de compras y contrataciones, al tiempo que limitaría la capacidad de la autoridad centralizada de controlar dichos procesos. En cambio, en los OD creados por ley se debería esperar una mayor frecuencia de dichas facultades. Como se observa en el Cuadro 5, estas intuiciones se verifican empíricamente. Sólo el 3% de los OD creados por decreto contemplan estas excepciones, frente al 52% de los creados por el Congreso. En conjunto, las dos variables que integran esta dimensión avalan en forma contundente la hipótesis aquí postulada, según la cual los OD creados por el Poder Ejecutivo poseen menores niveles de autarquía que aquellos instituidos por el Congreso.

**Cuadro 5**  
**Excepciones a compras y contrataciones**

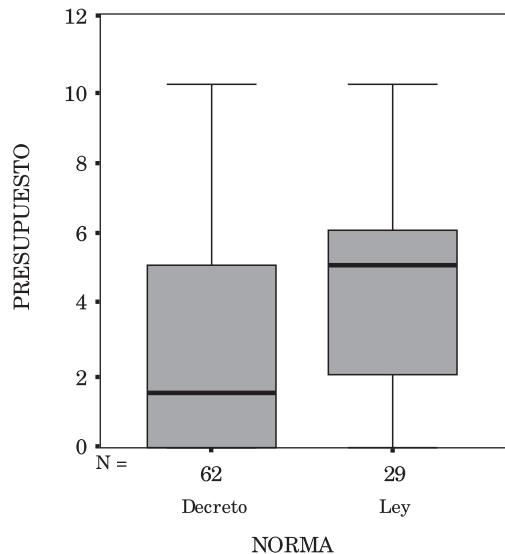
	<b>Decreto</b>	<b>Ley</b>
Sí	2 (3%)	14 (48%)
No	60 (97%)	15 (52%)

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resta analizar la tercera dimensión que conforma el IAOD, que es la *Autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados*. En este aspecto se debería esperar que los OD creados por los presidentes tuvieran menor niveles de autarquía presupuestaria que los OD creados por ley del Congreso. Una mayor posibilidad de contar con fondos propios determina una menor capacidad de la presidencia de controlar, por la vía del Tesoro, el accionar de estos organismos. A la vez, OD cuyos presupuestos representan un importante porcentaje del presupuesto total de las jurisdicciones de las cuales dependen, otorgan a sus titulares una relevancia política que los presidentes prefieren evitar. Por ambas razones, entonces, es lógico esperar que los OD creados por decreto presenten menores niveles de autarquía presupuestaria que los establecidos por ley.

Como se observa en el Gráfico 7, esta intuición se confirma empíricamente. Los OD creados por decreto tienen una mediana de autarquía presupuestaria igual a 2, mientras que los OD aprobados por el Congreso poseen una mediana de 7. Es decir que también en esta dimensión se verifica el argumento sostenido a lo largo de este trabajo: que los presidentes tienden a crear organismos descentralizados con menores niveles de autarquía que los sancionados por el Congreso.

**Gráfico 7**  
**Autarquía presupuestaria de los OD**  
**según norma de creación**



Fuente: elaboración propia.

## 5. Conclusiones

En este trabajo se propuso investigar la aparente paradoja referida a que los presidentes argentinos, cuando instituyen organismos descentralizados (OD), ven reducida significativamente su injerencia en la administración de dichas unidades, de conformidad con la definición jurídica de éstos. Para ello, se planteó la interrogante de cuán autárquicos son, en su diseño institucional, los OD creados por decreto presidencial en relación con aquellos OD creados por ley del Congreso. Para responder a esta pregunta se elaboró un Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD) que contempla tres dimensiones fundamentales en el desempeño de estos organismos: sus mecanismos de designación de autoridades y de participación de otros actores en su conducción; la flexibilidad organizativa del OD; y su autarquía presupuestaria. En conjunto, estas dimensiones capturan aspectos sustanciales de la gestión de los OD, y de la capacidad de los presidentes de ejercer mayores o menores niveles de control sobre ellos.

A partir de esta herramienta fue posible concluir que los presidentes tienden a diseñar OD con bajos niveles de autarquía en relación con los establecidos por el Congreso. Esta preferencia de los

Si bien en el caso argentino se evidencia la creación de numerosos organismos descentralizados inspirados en el modelo del NPM, los presidentes optaron preferentemente por mantener niveles importantes de control sobre áreas fundamentales del funcionamiento de estos organismos.

presidentes se manifiesta de manera sistemática a lo largo de las tres dimensiones relevadas y de casi la totalidad de los indicadores que las componen. Asimismo, esta propensión se manifestó en todos los presidentes desde 1983 a la fecha, demostrando que se trata de un incentivo institucional del cargo ocupado y no de una característica personal o partidaria. De esta manera se resuelve la aparente paradoja antes indicada: los presidentes, cuando crean OD, lo hacen reduciendo los niveles de autarquía de los mismos y maximizando así su capacidad de control sobre ellos.

Esta primera conclusión condujo a evaluar una segunda pregunta: ¿cuándo es más probable que los OD sean creados por decreto o por ley? De acuerdo al relevamiento realizado, se encontró que las situaciones de gobierno dividido incentivan la creación de OD por la vía del decreto, mientras que los contextos de gobierno unificado conducen a la creación de OD por ley. Por lo tanto, ambas conclusiones permitieron inferir un tercer hallazgo: que los OD creados durante gobiernos divididos son menos autárquicos que los creados bajo gobiernos unificados. Esta diferencia también resultó significativa a lo largo del período estudiado.

Estas conclusiones conducen a nuevas reflexiones. En primer lugar, dado que los contextos de predominio opositor en el Congreso se reflejan en la creación de OD menos autárquicos, es necesario preguntarse en qué medida los gobiernos divididos limitan realmente el poder presidencial en la gestión de su gobierno. La posibilidad de los presidentes de actuar unilateralmente les permite, en lo referido a la conducción del Ejecutivo, sortear el cerco impuesto por la existencia de una mayoría opositora en el Congreso.

En segundo lugar, y en diálogo con el enfoque gerencialista de la administración pública (o *New Public Management*), es posible observar que si bien en el caso argentino se evidencia la creación de numerosos organismos descentralizados inspirados en este modelo, los presidentes optaron preferentemente por mantener niveles importantes de control sobre áreas fundamentales del funcionamiento de estos organismos. Los OD creados por los presidentes argentinos presentan entonces la flexibilidad jurídico-administrativa postulada por el NPM, pero reservando elevados niveles de intervención presidencial en su desempeño.

### Notas

(1) Este número incluye organismos creados *ex novo* así como fusiones de anteriores organismos. A esa cifra deben sumársele 20 hospitales públicos de carácter descentralizado pertenecientes al Ministerio de Salud de la Nación.

Dichos hospitales fueron incluidos en los cálculos que se presentan en este artículo.

(2) También es posible identificar un tipo de administración pública preweberiana, patrimonialista, al cual seguramente se acercan ciertos casos empíricos de Estados latinoamericanos (O'Donnell, 1993).

(3) Los datos utilizados a lo largo de este artículo son de elaboración propia de los autores a partir de información de la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación.

(4) Esta facultad no incluye a entes autárquicos como el Banco Central y las universidades nacionales, que solamente pueden ser establecidos por el Legislativo. Las universidades no han sido incluidas en este estudio dado que su autonomía está garantizada por la Constitución Nacional.

(5) El Poder Ejecutivo obtuvo en sucesivas oportunidades facultades delegadas del Legislativo para la creación de organismos descentralizados, como las Leyes 25.918 y 26.135, entre otras.

(6) Como modificaciones entendemos aquellas normas que hayan representado cambios en alguno de los indicadores de las dimensiones 1 y 2 que componen el índice de autarquía.

(7) Un trabajo anterior que abordó la autonomía de los OD (Bonifacio, Salas y Suárez, 1981) consideró las siguientes dimensiones: gestión presupuestaria, políticas de personal, órgano supremo de conducción, organización interna y control de gestión. El IAOD contempla algunos de estos aspectos e incluye otros no analizados previamente.

(8) Otra razón por la cual los presidentes prefieren tener amplias libertades en la designación de funcionarios es la necesidad de recurrir al patronazgo, es decir, a la distribución de cargos gubernamentales entre sus partidarios para mantener o recompensar apoyos (ver Lewis, 2009).

(9) Podría sostenerse que la dimensión presupuestaria, al variar cada año con la sanción de la ley de presupuesto, no debería estar influida por el origen normativo del organismo. En tal sentido, testeamos la hipótesis tomando solamente las primeras dos dimensiones. El resultado obtenido fue prácticamente idéntico ( $R^2 = 0,477$ ).

(10) En el período 1983-1987, Raúl Alfonsín enfrentó un Senado de mayoría opositora, mientras que entre 1987 y 1989 la oposición fue mayoría en ambas cámaras. Con el auxilio de partidos menores, Carlos Menem logró mayoría en ambas cámaras entre 1989 y 1997, cuando perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. La situación de gobierno dividido se prolongó durante el mandato de Fernando De la Rúa (1999-2001), quien nunca tuvo mayoría en la Cámara Alta, y en los meses finales de su mandato tampoco en la Cámara Baja. En 2002-2003 Eduardo Duhalde obtuvo un apoyo multipartidario en ambas cámaras, y entre 2003-2007 Néstor Kirchner también logró mayoría en el Congreso. Esta situación se mantuvo durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner hasta diciembre de 2009.

(11) En el mismo sentido, se constata que el 62% de los OD creados por ley establece un mandato fijo para sus máximas autoridades, frente a un 43% de los OD creados por decreto. Este requisito limita la capacidad de los presidentes de remover a las autoridades de los OD y, por lo tanto, puede tomarse como un indicador adicional que respalda la hipótesis principal de este trabajo.

(12) Esta categoría refiere a la existencia de órganos ejecutivos o consultivos donde se incluya la participación de actores de la sociedad civil, de otras jurisdicciones o de gobiernos provinciales.

### Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Nejamkis, Facundo (2003), "El Estado", en *Introducción a la ciencia política*, Julio Pinto (comp.), Buenos Aires, Eudeba.
- Ackerman, John M. (2007), *Organismos autónomos y democracias: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Alessandro, Martín (2010), "El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Alessandro, Martín y Astarita, Martín (2010), "¿Mejora el New Public Management la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Amorim Neto, Octavio (1998). "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", paper presented at the Congress Latin American Studies Association, Chicago, September 24-26.
- Bonifacio, José; Salas, Eduardo; y Suárez, Waldino Cleto (1981), "El sector descentralizado: un estudio comparado", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección General de Investigaciones.
- Cassagne, Juan Carlos (2008), *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Gordillo, Agustín (2003), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, F.D.A.
- Gusman, Alfredo (2008), "Organización de la administración pública", en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N°355, abril, pp. 25-47.
- King, Gary; Keohane, Robert; y Verba, Sidney (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- Lewis, David E. (2005), "Staffing Alone: Unilateral Action and the Politization of the Executive Office of the President,

- 1988-2004", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35 N° 3, pp. 496-514.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage and Agency Competence", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39 N° 1, pp. 60-73.
- Makón, Marcos (2000), "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional", ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- Marienhoff, Miguel (1995), *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Mauri, Eduardo (2003), "El control Presidencial sobre las entidades autárquicas", en *Boletín de Actualización de la Procuración del Tesoro de la Nación*, Buenos Aires, julio-agosto.
- Moe, Terry (1993), "Presidents, Institutions and Theory", en *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, G. Edwards, J. Kessel y B. Rockman (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_ (1994), "The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage", en *The presidency and the political system*, M. Nelson (ed.), Washington, CQ Press.
- \_\_\_\_\_ (2009), "The Revolution in Presidential Studies", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39 N° 4, pp. 701-724.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, Vol. 33 N° 130, julio-septiembre.
- Repetto, Fabián (2008), "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas", en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo Alonso (comp.), Buenos Aires, Prometeo.
- Tsebelis, George (2007), *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

## **Anexo I**

### **Operacionalización del Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD)**

Como se señala en el cuerpo del trabajo, el Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD) está compuesto por tres dimensiones: 1) requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores; 2) flexibilidad organizativa del organismo descentralizado; y 3) autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados. A efectos de la operacionalización del Índice se entiende que estas tres dimensiones poseen igual ponderación, por lo que se le asigna un valor de 10 puntos a cada una de ellas. Así, el IAOB tiene un intervalo que va desde un límite inferior de 0 (mínima autarquía) a un límite superior de 30 (máxima autarquía).

Como criterio general se ha otorgado a prácticamente todos los indicadores que componen las dimensiones una ponderación igual (la única excepción, que se presenta en la primera dimensión, será explicada más adelante). Siendo que este trabajo aborda una temática que casi no ha sido analizada previamente (ver Alessandro, 2010), es difícil fundamentar teórica o empíricamente cualquier decisión metodológica que asigne ponderación a las distintas dimensiones. De todas maneras, en la medida en que las regularidades constataadas en la investigación se presentan de manera consistente a lo largo de las dimensiones, la elección de otro criterio de ponderación no debería alterar significativamente los resultados.

La primera dimensión (*Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores*) se mide a partir de tres indicadores:

- Requerimiento de aprobación legislativa para la designación de los titulares del organismo.
- Participación de otros actores en la conducción del organismo.
- Requerimiento de competencias técnicas y profesionales en las personas a designar.

La existencia del primero de los indicadores aporta 4 puntos a la dimensión, mientras que la presencia del segundo y el tercer indicador aportan 3 puntos cada uno a la dimensión, para un máximo posible de 10. Ésta es la única dimensión en la cual los indicadores presentan diferente ponderación. La razón es que la intervención del Congreso en la designación de autoridades parece constituir una limitación mayor al poder presidencial que la exigencia de otros requisitos que no implican la participación de otro poder del

Estado en la definición de las autoridades del OD (como el segundo y tercer indicador).

La segunda dimensión (*Flexibilidad organizativa del organismo descentralizado*) está compuesta por dos indicadores:

- Capacidad para definir su propia estructura.
- Existencia de excepciones al régimen de compras y contrataciones.

Ambos indicadores tienen un valor de 5 puntos cada uno en los OD que presentan estos atributos, y un valor de 0 en aquellos que no cuentan con estas facultades.

Por último, la tercera dimensión (*Autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados*) está conformada por dos indicadores:

- Participación porcentual en el total del presupuesto de la jurisdicción.
- Porcentaje de recursos propios del total de su presupuesto.

Ambos indicadores tienen asignado un máximo de cinco 5 puntos, y al ser variables cuantitativas se aplica una escala para la distribución de esos cinco puntos. En ambos casos, si los valores de los OD están en el rango del 80%-100%, se le asignan 5 puntos; si está entre 60%-79%, le corresponden 4 puntos; si presentan un rango de 40%-59%, corresponden 3 puntos; entre 20% y 39% le son asignados 2 puntos; entre 1% y 19% sólo se le otorga 1 punto; y si el porcentaje es menor a 1% no se le asignan puntos.

En conjunto, entonces, las tres dimensiones asignan un máximo posible de 30 puntos (en las situaciones de mayor autarquía) y un mínimo posible de 0 puntos (menor autarquía).