

CAPÍTULO 12

AGENCIAS EJECUTIVAS

En los términos del *Plano Diretor*, tenemos dos tipos de agencias que ejecutan actividades exclusivas del Estado: las “agencias ejecutivas” y las “agencias reguladoras”. Ambas son, en principio, autarquías que fueron dotadas de una autonomía especial al ser calificadas como ejecutivas o reguladoras. Por otra parte, en ciertos casos, algunas de las actuales fundaciones públicas ejecutan actividades exclusivas del Estado, pudiendo también ser calificadas como agencias ejecutivas.¹³⁹

Las agencias reguladoras son más autónomas que las agencias ejecutivas, en la medida en que la autonomía de las primeras deriva del hecho de que ejecutan políticas permanentes del Estado, en tanto que las últimas deben realizar políticas de gobierno. Algunas autarquías están siendo transformadas o creadas como agencias reguladoras; todas las demás deberán, gradualmente, ser convertidas en agencias ejecutivas. Las agencias reguladoras ejecutan una política de Estado, prevista en la ley que determinó su creación, que en principio no debe cambiar con el cambio de gobierno. Por lo general, regulan precios, y su misión es, en un mercado monopólico, establecer precios como si existiese un mercado competitivo. El gobierno puede cambiar, pero las expectativas de los agentes económicos, que invirtieron en el sector regulado, es que se mantenga la política de garantizar

139. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Helena Pinheiro.

la competencia o hacer que prevalezca la ley del valor. Las agencias ejecutivas, aun cuando también tengan objetivos definidos por la ley, deben cambiar sus políticas en función de las prioridades establecidas por el partido o por la coalición partidista en el poder. Queda claro que aunque pueda sostenerse el criterio que distingue los dos tipos de agencia, en la práctica existen muchas áreas grises entre ellas.

La característica esencial de las agencias ejecutivas es la de gozar de una mayor autonomía de gestión y una mayor responsabilidad por los resultados institucionales estipulados. Con la ampliación de su autonomía de gestión, se quiere ofrecer a las instituciones calificadas como agencias, mejores condiciones de adaptación a los cambios en el escenario en que actúan y a las demandas y expectativas de sus usuarios, así como un mejor aprovechamiento de las oportunidades favorables para un mejor manejo de los recursos públicos. La ampliación de su autonomía por medio de la concesión de flexibilidades gerenciales, sin embargo, está subordinada a la firma de un contrato de gestión con su ministerio supervisor, en el cual se firmarán, de común acuerdo, compromisos de resultados. Por su parte, las agencias reguladoras, dada su mayor autonomía en relación con las agencias ejecutivas, en virtud del hecho de que no realizan políticas de gobierno, sino de Estado, en principio no tendrán contrato de gestión.¹⁴⁰

AGENCIAS EJECUTIVAS Y AGENCIAS REGULADORAS

La condición de que la agencia realice "actividades exclusivas del Estado" es relativamente fácil de verificar. Pueden definirse como agencias ejecutivas, aquellas que, en lo que se refiere a la implementación de políticas públicas, ejerzan tareas tales como recaudación de impuestos, promoción de la seguridad social básica, garantía de seguridad pública, fiscalización del cumplimiento de determinaciones legales, así como reglamentación y regulación de mercado.

Las instituciones responsables por la realización de actividades de reglamentación y regulación de mercados, por su parte, merecen una denominación diferente: Agencias Reguladoras. Podrían entenderse como una especie de agencias ejecutivas, dotadas de mayor autonomía, ya que su administración debe regirse por principios muy similares. Sin embargo, deben ser tratadas en forma separada, en razón de que tendrán, por ley –y no por mera delegación del Presidente de la

140. Ello no obstante, la ANEEL incluyó el contrato de gestión en su ley de creación. El no cumplimiento del contrato sería una razón legítima para la destitución del director con mandato.

República— una relativa independencia en relación con el gobierno. La diferencia entre los dos tipos de agencia está en el hecho de que, aunque ambas gocen de mayor autonomía administrativa, las agencias reguladoras son entes públicos más autónomos en relación al gobierno, ya que les compete cumplir con políticas de Estado, de carácter más amplio y permanente, en defensa del ciudadano, no debiendo, por ello, estar subordinadas a prioridades y directrices de un gobierno en particular. Sus directivos detentan un mandato y su designación ha sido aprobada por el Congreso, lo que no acontece con los directivos de las agencias ejecutivas, que son de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República.

En principio, las agencias reguladoras regulan precios de servicios públicos monopólicos. Su política permanente —una política de Estado— consiste en determinar cuál sería el precio del mercado, si hubiese mercado. No le cabe al gobierno definir una política de precios para ellas. Los bancos centrales, por ejemplo, son agencias reguladoras cuya misión permanente, que no debe depender del partido que esté en el gobierno, es la de garantizar la estabilidad de la moneda.

No siempre es fácil saber con precisión si una agencia debe ser reguladora o ejecutiva, por más que los criterios generales sean precisos. De igual modo, no siempre es posible identificar con prontitud y en forma inequívoca la característica de exclusividad de algunos servicios y actividades actualmente a cargo de entidades estatales. Siempre habrá áreas grises entre las actividades exclusivas del Estado y los servicios sociales y científicos que el Estado promueve o financia.

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, las agencias reguladoras asumieron un papel fundamental, en la medida en que se eliminó el monopolio de Petrobrás sobre el petróleo y se inició la privatización de los servicios públicos monopólicos de comunicaciones y de energía eléctrica. Luego de un debate en el gobierno y en el Congreso sobre el grado de autonomía del que deberían gozar esas agencias, en el que el Consejo de la Reforma del Estado tuvo un importante papel, abogando por la autonomía como una garantía para los inversionistas, se aprobó finalmente una autonomía limitada más efectiva para las tres agencias reguladoras aprobadas por ley (ANP —Agência Nacional do Petróleo—, ANATEL —Agência Nacional de Telecomunicações— y ANEEL —Agência Nacional de Energia Elétrica—). El gobierno brasileño, que contaba ya con dos agencias reguladoras —el Banco Central y el CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica—, pasó a contar con cinco agencias reguladoras.

CALIFICACIÓN COMO AGENCIA EJECUTIVA

La clara separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas ubicadas en el núcleo estratégico del Estado y las agencias ejecutivas, es una característica fundamental de la Reforma Gerencial que está siendo implementada. Cuando se realizan actividades de prestación de servicios en el ámbito de las secretarías de un ministerio, es necesario que se promueva la discusión sobre la posibilidad de transferencia de las mismas hacia una institución descentralizada ya existente y que actúe en un área compatible. Con esto se evita la creación innecesaria de nuevas instituciones, racionalizando la acción del Estado, evitando superposiciones y concentrando, en una misma entidad y bajo la supervisión de un mismo ministerio, actividades y servicios que le estén subordinados. En la imposibilidad de agregarlos en una institución ya existente, se hace necesaria la creación, en principio, de una autarquía que será calificada como agencia ejecutiva.

Eximido de las actividades de ejecución, el núcleo ejecutivo está en mejores condiciones para dedicarse a sus actividades esenciales, que son fundamentalmente las de formulación y evaluación de directrices y políticas públicas, así como de seguimiento y evaluación de las instituciones descentralizadas. Así, el núcleo estratégico se fortalecerá de dos maneras: concentrando su atención en la función principal de formulador y evaluador de políticas, y disponiendo de los instrumentos y herramientas para realizar una supervisión y un seguimiento efectivos de las instituciones descentralizadas correspondientes.

El proceso de calificación de una autarquía o fundación se da en cuatro etapas: decisión del ministerio supervisor sobre la institución a ser calificada; firma del protocolo de intenciones, con la constitución de la comisión coordinadora que será responsable por la conducción del proceso de cambio; firma del contrato de gestión; y decreto de calificación de la institución como Agencia Ejecutiva. Cuando se trata de actividades y servicios que venían siendo ejecutados por el propio ministerio, el proceso incluirá una etapa de creación de la autarquía o fundación.

La denominación de Agencia Ejecutiva es una calificación que debe ser otorgada por decreto presidencial específico, a las autarquías y fundaciones responsables de las actividades y servicios exclusivos del Estado. El Proyecto Agencias Ejecutivas, gerenciado por el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, por lo tanto, no instituye una nueva figura jurídica en la administración pública, ni promueve ningún cambio en las relaciones de trabajo de los funcionarios de las instituciones que vayan a ser calificadas. La transformación de una entidad en agencia ejecutiva se da por adhesión, es decir que los órganos y entidades responsables de la realización de actividades exclusivas del Estado, se

candidatean para la calificación, si tal es la voluntad de la propia institución, y obviamente, de su ministerio supervisor.

PLAN, INDICADORES Y CONTRATO

No basta, sin embargo, la manifestación de la voluntad de las instituciones y de sus respectivos ministerios. La calificación de una institución como agencia ejecutiva exige, como prerrequisito básico, que la institución candidata tenga un plan estratégico de reestructuración y desarrollo institucional en marcha, una definición clara de los indicadores de desempeño, y un contrato de gestión firmado con el ministerio supervisor. El plan estratégico está destinado a garantizar que la agencia arranque con bases firmes, con su misión y sus macroprocesos bien definidos, con una estructura organizacional y un cuadro de personal adecuados, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. El contrato de gestión es el principal instrumento para garantizar al ministerio supervisor mejores condiciones de seguimiento y de supervisión de los resultados de las agencias ejecutivas. El contrato de gestión establecerá los objetivos estratégicos y las metas a ser alcanzados por la institución, en determinado período de tiempo, así como los indicadores que permitirán medir su desempeño en la consecución de los compromisos pactados en el contrato.

Tal como acontece en el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, la primera condición para que una entidad del Estado sea declarada agencia ejecutiva es que ella haya sido reestructurada de acuerdo con un plan estratégico. Para que una institución cumpla con eficacia su misión, es imprescindible que sus acciones se desprendan de un planeamiento en permanente proceso de revisión. No se trata de lograr el plan perfecto, o el plan de "vuelo crucero" de la institución, ya que esto no existe en la práctica. El administrador público, de la misma forma que el gerente privado, sabe que, a su vez, la realidad dentro de la organización está siempre cambiando, exigiendo de su parte sentido de oportunidad, agilidad para integrarse de manera selectiva. Es preciso evitar el "planeamiento ocasional" que no es otra cosa que la falta de planeamiento. Pero es preciso no confiar demasiado en el planeamiento, no concebirlo como algo inmutable; el planeamiento es, a lo más, un ejercicio permanente y sistemático que, para ser bueno, debe estar siempre cambiando, ajustándose a la realidad interna y externa en permanente cambio.

La existencia de metas, y principalmente de indicadores de desempeño claros para las entidades descentralizadas, es esencial para el control de resultados. Si los objetivos estratégicos constituyen resultados que pretende alcanzar la

organización en la dimensión más amplia, las metas de desempeño son acciones más concretas y objetivas, necesarias para lograr los objetivos estratégicos y que van a constituir la materia prima de la evaluación del desempeño institucional. Las metas deben explicitar los niveles de desempeño mínimamente aceptables y deben ser preferentemente cuantificables. En algunos casos, es posible admitir una fecha de conclusión como medida del logro de una meta. Las metas deben ser realistas, pero desafiantes, estimulando el progreso en relación con los niveles históricos de desempeño. Metas irreales o que no representan un desafío pueden conducir a la pérdida de credibilidad y a la desmotivación en relación al logro de las mismas. Las metas deben ser escritas de manera tal, que inclusive personas no familiarizadas con la organización sean capaces, con sólo leerlas, de entender los resultados que se esperan. En el proceso de definición de metas, se debe evitar la tentación de querer medir todo, limitándose a la medición de las actividades críticas, vale decir tomar de preferencia aquellas que tengan el impacto directo y más significativo en el resultado del proceso como un todo.

Definidas las metas, será posible definir los indicadores de desempeño expresados en las unidades de medida que sean más significativas para quienes van a utilizarlos, ya sea con fines de evaluación, ya para sustentar la toma de decisiones con base en la información por ellos generada. Un indicador de desempeño está compuesto por un número o porcentaje que indica la magnitud (cuánto) y una unidad de medida que da al número o al porcentaje un significado (el qué). Para medir el desempeño institucional es necesario recabar los datos. Sin embargo, el desarrollo de nuevos sistemas de recolección de datos puede ser oneroso; el tiempo y el esfuerzo deben compararse con los beneficios. Por esto, el entusiasmo por la elaboración de un nuevo sistema debe ser contenido en función de la realidad de los costos de la recolección y el procesamiento de los datos. Normalmente, es posible concretar mejoras en los sistemas de recolección y procesamiento ya existentes, a un costo razonable.

Definidos los indicadores de desempeño, estamos en condiciones de establecer el contrato de gestión, a través del cual el ministerio supervisor ejercerá el seguimiento y la evaluación del desempeño institucional de las entidades descentralizadas, sean ellas agencias ejecutivas u organizaciones sociales. El contrato de gestión se constituye en el principal instrumento de gerencia estratégica de las entidades descentralizadas. Para garantizar que las políticas públicas formuladas por el núcleo estratégico sean implementadas y que las demandas y expectativas de la sociedad sean atendidas, la dinámica de monitoreo del contrato de gestión hace posible la identificación –de preferencia en forma anticipada– de eventuales dificultades o desvíos, a efectos de propiciar las modificaciones necesarias, ya sea en las condiciones, ya sea en los objetivos y metas, o en su forma de implementación.

En la elaboración del contrato de gestión, la institución y el ministerio supervisor procuran asegurar que los objetivos y metas sean coherentes con la misión institucional, que hayan sido identificadas las fuentes básicas de datos que permitirán definir y realizar el seguimiento de los indicadores de desempeño, y que el lenguaje utilizado pueda ser comprendido por todos, inclusive por las personas que no pertenecen a la institución.

En la ejecución del contrato de gestión, una pieza esencial está constituida por los informes de los resultados alcanzados. Los informes vincularán las informaciones sobre el desempeño alcanzado con la misión y a los objetivos estratégicos. Sin una comprensión de este vínculo, los usuarios de las informaciones pueden no ser capaces de juzgar el progreso en dirección a los resultados esperados. Los datos del informe deben atenerse a las cuestiones cruciales, relativas al cumplimiento de la misión institucional y ser presentados en forma concisa y comprensible, inclusive para quienes no pertenecen a la institución, de modo de aumentar la transparencia de la administración y facilitar el control social.

Los informes, además de rendir cuentas sobre la actuación de la institución, deben contener informaciones que sean de utilidad para la toma de decisiones, con miras a la eliminación de factores que hayan sido identificados como limitantes de un mejor desempeño institucional, siempre teniendo como foco de atención las directrices gubernamentales y las necesidades de los usuarios/clientes. Merecen especial atención los datos relativos a los motivos por los cuales los plazos o los resultados alcanzados difieren, positiva o negativamente, de las metas establecidas. En caso de no cumplimiento de las metas, esta explicación es fundamental para que la unidad descentralizada, el ministerio supervisor, el Congreso y otras instituciones públicas puedan decidir qué hacer. En caso de superación de las metas, las informaciones podrán servir como ejemplo para ser seguido, a efectos de alcanzar resultados similares. Además de explicitar los motivos por los cuales metas y plazos no se cumplieron, el informe debe contener informaciones sobre las acciones que están siendo, serán o deberán ser tomadas por la institución o por otros organismos, para corregir estos desvíos.

AUTONOMÍA O FLEXIBILIDAD Y CONTROL

Con miras a dotar a las agencias ejecutivas de la agilidad y de la flexibilidad indispensables para garantizar la efectividad de sus acciones en el cumplimiento de su misión, el Programa de Agencias Ejecutivas prevé la concesión de determinadas autonomías o flexibilidades especiales para las agencias, como condición intrínseca del modelo de gestión que se desea ver implantado y mantenido. Las

autonomías propuestas se relacionan con la gestión de los recursos colocados a disposición de las instituciones, básicamente en relación a tres áreas: presupuesto y finanzas, gerencia de recursos humanos, y servicios generales y contratación de bienes y servicios.

La lógica que sustenta la propuesta de ampliación de la autonomía gerencial de las agencias, es la de que para hacerse responsable por los resultados establecidos y acordados en un contrato de gestión y por el uso de los recursos públicos colocados a su disposición (financieros y no financieros), las instituciones necesitan tener un mayor poder de decisión sobre los medios para lograrlos. Es más importante exigir el "qué", dejando a cargo de las instituciones la decisión sobre el "cómo", exigiendo obviamente de sus directivos la observancia de las leyes. Con esto, la administración pública escapa de un círculo vicioso –y perverso para la sociedad– en el cual las instituciones argumentan que no pueden presentar mejores resultados porque no detentan el control de los "medios" y los controladores de los "medios" argumentan que no pueden transferir el control hacia las instituciones, porque ellas no muestran resultados.

En lo que se refiere al aspecto presupuestario-financiero, se pretende que las agencias ejecutivas tengan su presupuesto dispuesto de una forma más agregada, con los recursos atribuidos sólo a un proyecto o subactividad, respetando la distinción entre los rubros de gastos (personal y otros costos y capital). Asimismo, para que los resultados pactados pueden ser efectivamente alcanzados, es preciso garantizar a las instituciones que los recursos fijos del presupuesto se encuentren efectivamente disponibles, alejando así la posibilidad de cortes o contingencias que inviabilizarían la consecución de los compromisos acordados en el contrato de gestión. Sin embargo, si obtuviesen de la Cámara de Diputados un presupuesto mayor que el propuesto por los ministerios del área económica, esta garantía dejaría de existir en lo que respecta a los valores adicionales.

En relación con la gestión de los servicios generales y la contratación de bienes y servicios, es preciso dotar a las agencias ejecutivas de un mínimo esencial de autonomía de gestión. La concesión de un límite diferenciado de atribuciones de licitación para la contratación de servicios, compras y obras de ingeniería, es una de las medidas de organización administrativa que está a disposición de las agencias. Asimismo, parte del esfuerzo emprendido en el sentido de dotarlas de mayor autonomía y agilidad en las acciones del día a día, comprende el permiso para que puedan, a través de la emisión de un reglamento propio, disponer sobre asuntos relacionados con algunos ítems tales como decisiones opcionales de seguridad a ser instaladas en vehículos automotores de carga, fiscalización, investigación, o transporte de funcionarios, y la fijación de límites para la atención de gastos de pequeño monto.

Las agencias ejecutivas deberán contar, además, con mayor autonomía para adaptar sus estructuras organizacionales a sus necesidades de funcionamiento.

Definidos los cargos de la alta administración, será atribución de cada agencia, considerando aquí sus peculiaridades de actuación, ajustar el resto de la estructura libremente, respetando el determinante cuantitativo disponible para los cargos en comisión. A criterio de los ministerios supervisores, podrá también delegarse al máximo directivo de las agencias ejecutivas, competencia para la readecuación o aprobación de sus estructuras reglamentarias o de sus estatutos.

LA EXPERIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN - DIFICULTADES

En el proceso de implementación del Proyecto Agencias Ejecutivas con unidades-piloto, la primera constatación fue que el gran factor motivador de la adhesión de las instituciones era la posibilidad de ampliación de su autonomía de gestión, dado el hecho de que las organizaciones se sentían sofocadas por las trabas burocráticas de la administración pública. Sin embargo, el proceso de reestructuración institucional necesario para que una institución sea calificada como agencia, exige una reflexión por parte de las organizaciones. En la implementación del proyecto, lo que se comprueba es que las instituciones se encuentran muy poco preparadas para dicha reflexión, ya sea desde el punto de vista de la competencia y de la habilidad para la conducción de un planeamiento consistente, ya sea en lo que tiene que ver con la determinación requerida para plantear cuestiones difíciles de enfrentar, principalmente las concernientes a la revisión de estructuras organizacionales y de personal.

Al promover la reflexión sobre la misión, visión de futuro, macroprocesos y objetivos estratégicos, el Proyecto Agencias Ejecutivas enfrenta, además, la cuestión de la falta de integración entre las diversas áreas de las instituciones, que en gran parte de los casos actúan en forma aislada, como si todas ellas fuesen instituciones distintas, y a veces rivales. Esto lleva a que se torne difícil la revisión de procesos, procedimientos y rutinas, necesaria para el mejoramiento del proceso productivo de las instituciones. La tendencia que se nota es hacia el mantenimiento de las actuales tareas/actividades, de modo de mantener los "poderes" y espacios conquistados, con un gran impacto, inclusive, sobre las iniciativas de informatización. Otra cuestión que ha presentado dificultades es la que se refiere a las informaciones y a los procesos de comunicación interna y externa de las instituciones. Una buena gestión depende fuertemente de la calidad y del flujo de informaciones institucionales. Para que una institución formule un buen contrato de gestión y pueda cumplirlo adecuadamente, por ejemplo, necesita tener un sistema efectivo de informaciones gerenciales, que posibilite el seguimiento de su desempeño y sustente el proceso decisorio. Igualmente, necesita compartir e

intercambiar informaciones con todos sus funcionarios, que son en último término, los responsables de las acciones. De la misma forma, es preciso estar en permanente contacto con los clientes y usuarios, que son los principales jueces del desempeño de la institución.

En otro sentido, la implementación del Proyecto Agencias Ejecutivas busca el fortalecimiento de los Ministerios, en lo que tiene que ver con su función de supervisión de las organizaciones correspondientes y a sus relaciones con ellas, que deben ser de estricta cooperación, para que pueda garantizarse el éxito de la implantación de una administración gerencial y, en consecuencia, la calidad de los servicios prestados al ciudadano. Desde esta perspectiva, el proyecto enfrenta dificultades importantes precisamente en la integración de los directivos de los ministerios supervisores de las instituciones candidatas a la calificación. En su gran mayoría, estos directivos conocen poco, e incluso desconocen, el *Plano Diretor*, y por lo tanto los objetivos específicos del proyecto. Además, ni siquiera los Ministerios que firman protocolos de intención han encarado una efectiva integración de sus directivos al proceso de transformación de sus agencias correspondientes, apreciándose un escaso compromiso con el seguimiento de las acciones previstas en el protocolo de intenciones, y que constituyen prerequisites básicos y fundamentales para que la calificación de las instituciones como agencias ejecutivas sea posible.