

«La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas»

Este artículo tiene por objeto analizar las recientes experiencias de gestión a través de agencias en las administraciones públicas europeas. Comienza por revisar la evolución del caso sueco, donde este modelo cuenta con una larga tradición histórica. A continuación, se contempla con cierto detalle el programa «Next Steps», por el que se adopta el citado esquema organizativo en la Administración británica. Por último, nos detendremos en la experiencia francesa, más modesta en sus aspiraciones, aunque concebida desde principios semejantes.

Artikulu honek egin nahi lukeena da, Europako administrazio publikoetan agentzien bidez eraman diren gestioen esperientzia egin-berriak aztertu. Eta horretarako, Suediako ka-suaren eboluzioa arakatzetik hasiko gara, han eredu honek oso tradizio historiko luzea du eta. Ondoren, «Next Steps» programa, hau da, Britainia Handiko Administrazioan agintzen duen antolamendu-eskema ikusiko dugu aski xeheki. Eta azkenik, Frantziako esperientzian pausatuko gara. Apalagoa da hau bere jomugetan, baina besteen antzeko printzipioetan oinarritua dago, edozein modutara ere.

This article analyzes European public administrations' recent experiences with management through agencies. It begins by reviewing the situation in Sweden where this model has a long history. It then examines in detail the «Next Steps» program adopted by the British public administration and concludes with a look at the French experiment which, though less ambitious, involves similar principles.

- 1. Introducción: Centralización y descentralización como variables de diseño organizativo.**
 - 2. Los riesgos disgregadores de la gestión a través de agencias: la experiencia de la Administración sueca.**
 - 3. La apuesta por las agencias: el programa «Next Steps» en el Reino Unido.**
 - 4. La experiencia de la Administración francesa: los centros de responsabilidad.**
 - 5. Conclusiones.**
- Bibliografía.**

Palabras clave: Administración pública.
Nº de clasificación JEL: H10, H83

1. INTRODUCCIÓN: CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN COMO VARIABLES DE DISEÑO ORGANIZATIVO

Las patologías de la estructura organizativa de la Administración pública, pueden interpretarse fácilmente desde el marco conceptual de la centralización y descentralización. La inercia de los principios burocráticos bajo los que se organiza la Administración pública, tiende a exacerbar el control centralizado de la actividad gubernamental. El poder para adoptar las decisiones se sitúa, normalmente, muy por encima del nivel en el que la información puede reunirse y asimilarse eficazmente.

La descentralización es una necesidad impuesta por el crecimiento y la diversificación organizativa. En la medida

en que una organización crece y amplía sus actividades, va resultando cada vez más difícil que una autoridad única tome todas las decisiones. La descentralización surge como una consecuencia inevitable del fenómeno de la sobrecarga de información en los niveles superiores, por el que cuanto más información se pretende transmitir hacia arriba, menos es la que consigue llegar. Al mismo tiempo, la centralización de las decisiones impide responder con rapidez a las condiciones locales, en las que operan las unidades línea, convirtiéndose en un obstáculo para estimular su propia responsabilidad. En estas circunstancias, empieza a manifestarse el dilema de conciliar la cesión de la toma de decisiones con la necesidad de mantener el control sobre el funcionamiento de los niveles inferiores.

La tensión surge al interpretarse la descentralización como un vaciamiento de las posibilidades de control del nivel superior. Sin embargo, la clave para resolver el dilema radica en considerar la descentralización como un cambio en las diversas modalidades bajo las que puede ejercitarse el control. Child (1972) remite la dicotomía centralización-descentralización a la existencia de dos modalidades para el ejercicio del control: por una parte, el control centralizado, que se basa en la autoridad directa y personal del nivel superior; y, por otra parte, el control descentralizado, por el que se otorga un margen de discrecionalidad a los subordinados en el marco de determinados criterios. Para Child, el control descentralizado constituye una necesidad en el caso de las grandes organizaciones.

La existencia de una tipología de controles sirve a Perrow (1977) para formular su «paradoja burocrática», por la que «la organización eficaz centraliza para descentralizar». Este autor distingue entre tres órdenes de control de la actividad organizativa: el primero de ellos se basa en la supervisión directa, caso por caso, de los superiores sobre los subordinados, bien bajo órdenes específicas o, si el volumen de trabajo lo hace imposible, bajo la reglamentación exhaustiva de toda la actividad, mediante instrucciones y procedimientos; cuando la proliferación de reglamentos se convierte en una fuente inaceptable de confusión y rigidez, aparecen los controles de segundo orden, entre los que destacan la estandarización de criterios para tratar problemas homogéneos y su agrupación en unidades organizativas especializadas; los controles de tercer orden, finalmente, están compuestos por los mecanismos que implican la creación y mantenimiento de una cultura organizativa, como los canales de comunicación,

las pautas de recompensa, los procesos de planificación estratégica o los esquemas de formación interna. En la medida en que la organización amplía y diversifica sus operaciones, el nivel superior debe ir seleccionando el orden de controles a ejercer en función de las actividades, sustituyendo las primeras modalidades de control por las siguientes. Este es el significado que debe atribuirse a la descentralización como rasgo estructural en el diseño de grandes organizaciones.

La resistencia a descentralizar el poder de decisión ha sido unánimemente constatada como uno de los principales obstáculos al ejercicio de la responsabilidad en la gestión pública. Como observan Metcalfe y Richards (1987: 218), «buena parte del problema radica en considerar la centralización y la descentralización como principios contradictorios. Al no reconocerse las diferencias cualitativas entre los diferentes tipos de controles, la Administración ha abusado de los controles de primer nivel, mediante el examen detallado, caso por caso y la supervisión directa, haciendo poco uso de la estandarización y la especialización o una aplicación muy rudimentaria de los marcos de gestión estratégica». La propensión a culminar los procedimientos en la cúspide de la jerarquía administrativa o el exceso reglamentista, que pretende someter a una ordenación sistemática y uniforme los supuestos más diversos, constituyen ejemplos muy comunes de la aplicación indiscriminada de controles de primer nivel, cuya eficacia queda desbordada ante la multiplicación y heterogeneidad de la actividad administrativa.

La descentralización no constituye, sin embargo, una receta innovadora para mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública. Como ya hemos

señalado más arriba, la huida de los controles de primer nivel se ha prodigado en la Administración bajo fórmulas organizativas de excepción, como la empresa pública, que han pretendido flexibilizar la gestión de determinados servicios. El problema en estos casos reside, casi siempre, en la inexistencia de mecanismos sustitutivos de control de segundo y tercer nivel que permitan garantizar la responsabilidad de las unidades descentralizadas y su sujeción al poder político. En ausencia de estandarización de resultados y de un marco de planificación y control de gestión, la descentralización no puede calificarse como una estrategia de responsabilización, sino todo lo contrario, al generar un excesivo margen de discrecionalidad exento de control, que, como señala Crozier (1987: 113), «produce un clamor cada vez menos resistible al retorno al rigor de las reglas administrativas».

Los argumentos anteriores ofrecen el marco de análisis para interpretar con cierto sentido las propuestas de cambio organizativo contenidas en los programas de modernización. Desde su común inquietud por romper las barreras que atenazan el ejercicio de la responsabilidad, se ofrecen diversas alternativas de descentralización que coinciden en los siguientes rasgos:

- reforzar las unidades línea, ampliando sus competencias operacionales;
- sustituir controles de primer orden por controles de segundo (definición de objetivos, indicadores y control de gestión) y tercer orden (evaluación, planificación estratégica e incentivos y sanciones);
- contractualizar las relaciones de las unidades operacionales con el centro de sus ministerios y los departamentos horizontales.

Esta convergencia hacia el llamado «modelo de la responsabilización» (Hardy, Townhill y Wolf: 1990: 91) se plasma en fórmulas diferentes que asumen, en diverso grado diverso, las cautelas de contingencia y flexibilidad señaladas anteriormente. En las próximas páginas nos detendremos a analizar la experiencia de tres países con un grado de evolución diferente en la plasmación de este modelo de gestión. En primer lugar, consideraremos la larga tradición sueca en el funcionamiento con estructuras descentralizadas y los cambios introducidos recientemente, a continuación, relataremos con cierto detalle el proceso iniciado en el Reino Unido para situar la mayor parte de la actividad administrativa en agencias ejecutivas separadas de los departamentos; por último, examinaremos el enfoque descentralizador promovido en Francia mediante el establecimiento de los llamados «centros de responsabilidad».

2. LOS RIESGOS DISGREGADORES DE LA GESTIÓN A TRAVÉS DE AGENCIAS: LA EXPERIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SUECA

La división de funciones entre ministerios y unidades ejecutivas responde a una larga tradición en la Administración sueca. Su origen histórico se remonta al siglo XVIII y tiene poco que ver con las exigencias de las actuales responsabilidades públicas. De hecho, su nacimiento obedece al deseo de evitar que el monarca dilapidara el patrimonio de la Corona, cuya administración se confió a agencias autónomas protegidas constitucionalmente. Esto explica que para los suecos resulte una ironía la actualidad de que disfruta un modelo administrativo con más de trescientos años de antigüedad (Gustafsson, 1991: 15).

2.1. La peculiaridad del modelo sueco y sus implicaciones

De acuerdo con esta configuración histórica, la Administración central sueca está dividida entre los ministerios, a los que corresponde definir las políticas sectoriales, y las agencias administrativas (*ambetsverk*), responsables de su ejecución. Esta separación de funciones está sancionada por la Constitución sueca, lo que implica el reconocimiento de dos niveles diferentes de ejercicio de la responsabilidad en el poder ejecutivo. El respaldado de esta doble legitimidad constitucional impide legalmente a los ministerios interferir en los asuntos atribuidos a la responsabilidad de las agencias.

Los ministerios son unidades muy reducidas, compuestas por un número de funcionarios que oscila entre cien y doscientas personas. Sus competencias más importantes comprenden: preparar las proposiciones de ley que se remiten al Parlamento, elaborar las disposiciones reglamentarias, nombrar a un reducido número de altos funcionarios, ocuparse de las relaciones internacionales y resolver ciertos recursos administrativos.

El número de agencias ejecutivas se eleva a varios cientos y sus empleados van desde un puñado hasta los más de 60.000 que trabajan para el servicio de correos sueco. Las agencias comparten un mismo estatuto jurídico-administrativo. A su frente se sitúa un Director General que es nombrado discrecionalmente por el Gobierno por un plazo de tiempo limitado. La estructura ejecutiva se completa con un Consejo de Administración al que pertenecen, además del Director General, los altos cargos de la agencia y un número variable de representantes de asociaciones económicas y sociales.

A pesar de su renombrada eficacia, la evolución de la Administración sueca, bajo esta tajante separación entre agencias y ministerios, no se juzga totalmente satisfactoria. Las disfunciones advertidas en el modelo sueco se relacionan con la dificultad de encontrar un equilibrio entre las tendencias centrífugas de la organización divisionalizada y las demandas de integración derivadas de la interdependencia entre las tareas públicas y el ejercicio de la responsabilidad política. Entre los síntomas más característicos de estas inclinaciones disgregadoras se observan los siguientes:

- las agencias se han convertido en autoridades «independientes», desarrollando sus funciones al margen del poder político, que se siente impotente para ejercer sus potestades de dirección y control;
- el desarrollo «independiente» de las agencias, con carreras separadas para su personal, ha contribuido a la formación de sus propias culturas de gestión, que, a menudo, son contradictorias con las imperantes en los ministerios. Esto se explica fácilmente por su carácter de burocracias profesionales, dominadas por el perfil especializado de sus miembros, frente a la orientación necesariamente generalista de los funcionarios ministeriales;
- la «independencia» de las agencias ha estimulado una competencia insana entre ellas, en perjuicio de las necesidades de coordinación de sus actividades. Su vocación profesional especializada ha favorecido, además, la centralización de su estructura interna, desatendiendo los intereses locales y su coordinación en los niveles territoriales inferiores.

Estas tensiones se hicieron más acusadas con motivo de las restricciones presupuestarias que acompañaron a la depresión de comienzos de los años ochenta. Las prioridades macroeconómicas de carácter nacional provocaron fuertes demandas de control central que chocaban con la dispersión del modelo administrativo sueco. La búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión de los servicios del bienestar se convierte en el argumento central para plantear la revisión de los sistemas de planificación y control. Esta es la conclusión alcanzada por Fudge y Gustafsson (1989: 32) en sus reflexiones sobre el modelo administrativo sueco:

«La frontera organizativa, tradicional en Suecia, entre los ministerios, por una parte, y las agencias nacionales autónomas, por otra, no ha servido para garantizar la eficiencia que podía esperarse de la organización descentralizada. El desarrollo de sistemas de control más perfeccionados es esencial para que el sistema administrativo sueco funcione mejor y sea más eficiente.»

2.2. Medidas para reforzar la autonomía de las agencias y superar el déficit de control

El desarrollo de sistemas de control de gestión en el contexto de la peculiar estructura administrativa sueca requiere una cuidadosa selección de los instrumentos. Hay que adoptar medidas que satisfagan las demandas de control central, sin quebrar la separación constitucional entre ministerios y agencias. Esto excluye el recurso burocrático, un tanto ingenuo, a incrementar los controles horizontales de primer orden y conduce a buscar contrapesos que frenen las

tendencias centrífugas del sistema, pero sin reducir la capacidad de gestión de las unidades línea.

Las medidas adoptadas en el marco del programa sueco para la renovación del sector público tratan de conseguir una mayor sujeción de las agencias a los objetivos gubernamentales y, al mismo tiempo, una ampliación de su margen de maniobra en la gestión cotidiana. Esto se pretende lograr mediante la combinación de tres elementos: definir más exactamente los objetivos políticos de las agencias; permitirles una mayor autonomía en su gestión interna, en todo lo que afecta al diseño organizativo, la gestión de personal y las remuneraciones; y, finalmente, introducir un avanzado sistema de seguimiento y autoría sobre los resultados obtenidos.

El establecimiento de un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria es el principal instrumento operativo con el que se aspira a lograr un nuevo equilibrio en la relación entre los ministerios y las agencias. El nuevo sistema, al que las agencias van incorporándose gradualmente desde su aprobación parlamentaria en 1988, está basado en un marco de planificación estratégica que sirve de soporte a la elaboración de presupuestos trianuales (Wikland, 1991). Esto permite, en primer lugar, efectuar cada tres años una profunda revisión de los objetivos y prioridades de las agencias, orientada a analizar los resultados obtenidos y esperados, en lugar de limitarse a la asignación incremental de recursos. En segundo lugar, la fijación de un marco presupuestario trianual permite a las agencias ganar flexibilidad, al posibilitar la libre transferencia de los fondos remanentes de un ejercicio al siguiente. Por añadidura, las agencias se han visto beneficiadas por una amplia devolución

de la gestión de personal, asumiendo competencias de negociación colectiva y de fijación de estructuras salariales.

Paralelamente, se ha apostado por el reforzamiento de los instrumentos de evaluación y auditoría de gestión. La Agencia para el Desarrollo Administrativo (*Staats-kontoret*) y la Oficina Nacional de Auditoría (*Riks Revision Verket*) han sido los artífices de un mayor énfasis en la verificación de la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de las agencias. La primera ha orientado sus esfuerzos a la identificación de indicadores de gestión de costes y resultados que permitan ofrecer un análisis comparativo de la gestión de las agencias e, incluso, de la situación relativa entre los países nórdicos (Bengtson, 1991: 48). La segunda pretende adoptar una perspectiva más amplia, extendiendo sus auditorías al conglomerado de instituciones e intereses involucrados en la ejecución de una determinada política, sin reparar en las fronteras organizativas.

Las medidas descritas persiguen, en suma, la creación de instrumentos de control que refuercen la subordinación política de las agencias, sin menoscabar su capacidad de gestión. Lejos de interferir en su gestión cotidiana con actos de supervisión directa o rigurosas reglamentaciones horizontales, se ha recurrido al establecimiento de un nuevo marco de planificación financiera y estratégica y a la creación de un dispositivo de evaluación y control que haga transparentes los resultados de su actividad. La capacidad de dirección y control de los ministerios es reforzada mediante controles de tercer orden, basados en la negociación de objetivos y prioridades y el seguimiento periódico de los resultados, facilitado por los nuevos mecanismos de auditoría y evaluación.

3. LA APUESTA POR LAS AGENCIAS: EL PROGRAMA «NEXT STEPS» EN EL REINO UNIDO

«Recomendamos que se establezcan «agencias» para la realización de las funciones ejecutivas de la Administración, en el marco de la política y los recursos que determine cada departamento. Una «agencia» de este tipo puede formar parte de la Administración o puede ser más eficaz fuera de la Administración. El término «agencia» se emplea no en su sentido técnico, sino para describir cualquier unidad ejecutiva que presta un servicio público» (Efficiency Unit, 1988: 9).

Este párrafo sintetiza la recomendación central del Informe *Next Steps* (los siguientes pasos), elaborado por la Unidad de Eficiencia para forzar la introducción de cambios estructurales que favorezcan el ejercicio y control de la responsabilidad en la Administración británica. La Estrategia de Eficiencia, lanzada por Rayner, desemboca, en manos de su sucesor (Sir Robin Ibbs), en una iniciativa que puede provocar la transformación más radical del *Civil Service* desde que el Informe Northcote-Trevelyan sentara las bases, a mediados del siglo pasado, del sistema de mérito para el acceso a la función pública (Wilson, 1991: 24). En las páginas siguientes nos detendremos a analizar los rasgos más significativos de esta propuesta en su evolución hasta nuestros días.

3.1. Antecedentes del Informe Fulton a la Estrategia de Eficiencia

La propuesta de convertir la Administración británica en un conglomerado de agencias ejecutivas, adscritas a pequeños departamentos

ministeriales, no responde, simplemente, a la inspiración del modelo sueco, conocido y estudiado por los redactores del informe *Next Steps* (Fudge y Gustafsson, 1989). Esta concepción ha ido adquiriendo fuerza en la Administración británica de forma paulatina, remontándose a las propuestas del Informe Fulton y ganado aceptación con la Estrategia de Eficiencia, que constituye su antecedente inmediato.

El Informe Fulton, encargado por un Gobierno laborista en 1968, contiene recomendaciones coincidentes, en lo esencial, con las recogidas por Informe *Next Steps*. Como subraya Sir Robin Butler (1991: 365), resaltando la lógica común entre ambos documentos, el Informe Fulton proponía una revisión de las actividades gubernamentales con el fin de separar funciones ejecutivas y confiarlas a la responsabilidad de directivos individuales que responderían en función de presupuestos y resultados. Esto suponía abogar por el distanciamiento organizativo entre la elaboración y la puesta en práctica de las políticas sectoriales, bajo la convicción de que «la gestión se efectúa de forma más eficaz cuando la actividad se sitúa fuera del departamento» (Fulton, 1968). A pesar del desinterés de los gobiernos siguientes por las recomendaciones del Informe Fulton, la década de los setenta en el Reino Unido se caracteriza por la proliferación de organismos y entidades autónomas sectoriales, que surgen de forma dispersa y caprichosa, en ausencia de concepción global alguna.

Hay que esperar hasta la Estrategia de Eficiencia, lanzada durante el primer mandato de la Sra. Thatcher, para ver iniciado el tránsito hacia un proceso global de revisión de la estructura administrativa, inspirado en el modelo defendido por Fulton. Concebida como una sucesión

gradual de iniciativas para promover una nueva cultura de gestión en la Administración británica, la Estrategia de Eficiencia establece los cimientos de la reforma estructural a gran escala que desencadena el Informe *Next Steps*. El programa de escrutinios y revisiones multidepartamentales, el desarrollo de sistemas de información de gestión y, muy especialmente, la Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Management Initiative*) permiten, al mismo tiempo, mostrar la necesidad de introducir cambios estructurales para lograr la responsabilización de los agentes públicos y preparar a las unidades línea para asumir las consecuencias de semejantes cambios.

La Iniciativa de Gestión Financiera inaugura en 1982 la introducción de algunos de los elementos clave en la concepción futura de las agencias. Su objetivo consiste en promover en cada departamento un esquema organizativo y de gestión en el que los directivos a todos los niveles tengan: una clara visión de sus objetivos; una responsabilidad bien definida para optimizar la utilización de los recursos y ejecutar las operaciones; y, finalmente, información y apoyo suficiente para conocer las actividades que realizan y su relación con los objetivos.

Como observan Metcalfe y Richards (1987), la Iniciativa de Gestión Financiera constituye un movimiento decidido hacia la divisionalización de la estructura administrativa. Por una parte, se produce la creación de centros de responsabilidad en los departamentos, cuyos directivos reciben autoridad delegada para la elaboración y ejecución del presupuesto. Por otra parte, se acepta la inviabilidad de un régimen uniforme para la gestión de todas las actividades y servicios públicos, consintiéndose estructuras y procedimientos diversos en función de

la diferente problemática de cada sector de actividad (Gray et al., 1991: 57).

3.2. El Informe *Next Steps*: génesis y desnaturalización de sus propuestas originales

El Informe *Next Steps* se publica en febrero de 1988 después de un largo proceso de negociaciones por el que la Unidad de Eficiencia tuvo que aceptar un significativo recorte de sus propuestas iniciales (Hennessy, 1989: 620). El informe es el producto de un estudio ordenado en 1986 por Sir Robbin Ibbs para evaluar los resultados del programa de escrutinios desde 1979 y de la Iniciativa de Gestión Financiera desde 1982. Su pretensión era descubrir los obstáculos que se interponían a la consecución de mejoras más sustanciales y proponer medidas para superarlos.

El informe original, según relata Hennessy (1989: 620), ponía de manifiesto los escasos logros obtenidos hasta entonces en los esfuerzos por cambiar la cultura de Whitehall y lo poco que se había avanzado en la devolución de responsabilidades hacia la línea, como consecuencia, especialmente, de la actitud hostil del Ministerio de Hacienda (*Treasury*). Sus recomendaciones proponían cambios radicales en dos órdenes, por una parte, el establecimiento de agencias ejecutivas con una amplísima autonomía en materia de gestión económica y de personal, comprendiendo el 95% de la actividad ministerial; por otra parte, la introducción de cambios en la Constitución británica para terminar con la ficción de la plena responsabilidad de los ministros por todas las actuaciones de los funcionarios.

La primera versión del informe, todavía inédita, fue entregada a la Primera Ministra en mayo de 1987. A partir de entonces se abrió un largo paréntesis en el que se terminaron por desdibujar sus recomendaciones más ambiciosas. Cuando el informe finalmente se hizo público, desaparecía la propuesta de cambios constitucionales en el régimen de responsabilidad ministerial y las facultades de las agencias en materia de gestión económica y de personal, quedaban supeditadas a los controles del *Treasury* sobre el presupuesto, las plantillas y la negociación colectiva nacional de las remuneraciones.

A pesar del significativo recorte de su alcance original, el contenido del Informe *Next Steps* mantiene la expectativa de una reestructuración sin precedentes de la Administración británica. En su versión definitiva, identifica cinco grandes obstáculos para hacer realidad las aspiraciones de una nueva cultura de gestión pública: la inexistencia de estructuras claras de responsabilidad en la gestión; la imprecisión en cuanto a los objetivos de personas y organizaciones; la orientación a la captación de recursos; la despreocupación por los resultados; las limitaciones que se derivan de imponer un sistema uniforme sobre el volumen y la diversidad de las actividades públicas; y, por último, la ausencia de presiones externas para estimular una mejora continua del funcionamiento.

De semejante diagnóstico se concluye la necesidad de actuar sobre tres prioridades fundamentales: los departamentos debían estructurarse de la manera más favorable para una eficiente ejecución de las políticas públicas; los funcionarios debían disponer de la formación y las aptitudes necesarias para

desempeñar correctamente su trabajo; y, finalmente, debía ejercerse una presión constante para asegurar la eficiencia (*value for money*) en la gestión de los servicios. Con esta triple finalidad se proponen tres medidas concretas: la creación de agencias para desempeñar funciones ejecutivas en el marco de las políticas establecidas por los departamentos; la formación de los funcionarios para que puedan gestionar eficazmente las nuevas agencias; y el nombramiento de un alto funcionario (*Permanent Secretary*) para convertirse en el director responsable de ejecutar la iniciativa.

3.3. Las agencias: elementos constitutivos

De acuerdo con el Informe *Next Steps*, las agencias están constituidas por bloques homogéneos de actividad ejecutiva, que pueden abarcar desde la práctica totalidad de las funciones de un departamento, hasta pequeñas porciones del mismo. No hay previsión alguna que determine condiciones uniformes en su estructura, tamaño y funcionamiento. La tolerancia de una amplia diversidad organizativa, fruto de los condicionantes específicos de las tareas a desempeñar por cada agencia, se presenta como una de las grandes virtudes de la propuesta. El significado de convertirse en agencia dependerá, básicamente, de la naturaleza de las funciones que se le atribuyan (Greer, 1992: 96).

El rasgo esencial del nuevo marco organizativo consiste en posibilitar una tajante separación entre las funciones de elaboración de políticas y distribución de recursos, que quedarían en manos del departamento en sentido estricto, y las funciones ejecutivas de prestación de servicios, que pasarían a ser

desempeñadas por las agencias. Tal y como expresa el propio Informe, «una vez hayan sido establecidos los objetivos de la política a ejecutar y determinados los recursos, la agencia debe disponer de la máxima independencia posible para decidir como cumple sus objetivos» (Efficiency Unit, 1988: 9).

La selección de las funciones susceptibles de convertirse en el núcleo de una agencia y la concreción de su régimen organizativo están sometidas a una revisión previa, en la que se verifican las siguientes condiciones: la capacidad de las funciones de admitir una organización singular; la relación de las actividades con la prestación de servicios; su tamaño y el impacto organizativo de su separación del resto del departamento; el nivel de interdependencia entre política y ejecución; el grado de implicación cotidiana del ministro; y, por último, la viabilidad de optar preferentemente por una de estas tres alternativas: cesación de la actividad, contratación externa o privatización del servicio. Aunque la realización de este examen corresponde al propio departamento, también intervienen en el mismo, los ministerios de Hacienda (*Treasury*) y Función Pública (*Office of the Minister for the Civil Service*).

Una vez acordada la constitución de una agencia, su régimen de funcionamiento está articulado en torno a los elementos siguientes:

A) *El documento-marco*

La constitución de una agencia se produce mediante la elaboración de un documento-marco (*framework document*), que es la expresión de un acuerdo negociado entre la unidad o unidades que se transforman en agencia, el

departamento al que pertenecen y los ministerios de Hacienda y Función Pública. El documento-marco debe servir para reflejar de forma tangible la singularidad y el cometido de la nueva organización.

Los documentos son hechos públicos para informar al Parlamento, al propio personal de la agencia, a los ciudadanos afectados por su actividad y al público en general. La confección de un documento formal y público representa una novedad en la Administración británica, caracterizada por la práctica inexistencia de reglas escritas de organización interna. De esta manera, se quiere contribuir a una Administración más abierta en la que pueda reconocerse claramente dónde se sitúan las responsabilidades.

A tenor de Informe *Next Steps*, el documento-marco establece, de acuerdo con las actividades propias de la agencia, «la política, el presupuesto, los objetivos específicos y los resultados a alcanzar», así como «la forma de tratar las cuestiones políticamente más sensibles y el ámbito de autoridad delegada a sus responsables» (Efficiency Unit, 1988: 9). Sobre esta base, el Ministerio para la Función Pública ha identificado cinco ingredientes clave para definir la estructura operativa de cada agencia: misión y objetivos; criterios para medir su funcionamiento; relaciones con el Parlamento, los ministros, el departamento al que se adscribe y los restantes departamentos y agencias; responsabilidades en materia de gestión financiera; y, finalmente, funciones delegadas para la gestión de su personal. Los documentos-marco se revisan regularmente cada tres años o en un plazo más breve, si se producen cambios importantes en la política o en otras circunstancias.

Del análisis de los 34 primeros documentos-marco elaborados, Greer

(1992) deduce una tipología de agencias que se asocia con una triple clasificación de sus actividades, según éstas no se autofinancien, se autofinancien en una posición de monopolio o se autofinancien en un entorno competitivo. A su juicio, de los documentos-marco se desprende que la evolución de las agencias agudizará las diferencias en su régimen de funcionamiento. En particular, los documentos-marco de las agencias autofinanciadas en un mercado competitivo revelan el mayor potencial de desarrollo autónomo.

A partir de los documentos-marco, las agencias deben confeccionar los planes corporativos a largo plazo (cinco años) y los planes anuales que sirvan para concretar de forma tangible los compromisos adquiridos ante los respectivos departamentos. Con este fin, los planes incorporan un amplio repertorio de indicadores de actividad y de resultado que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos. Hasta ahora, el esfuerzo se ha concentrado en la obtención de medidas orientadas a evaluar la eficiencia en el empleo de los recursos, frente a la calidad y la eficacia de los resultados. Como reconoce la propia Unidad de Eficiencia, «muy pocos objetivos incorporan indicadores de calidad de servicio y otros resultan demasiado imprecisos para efectuar un seguimiento riguroso de los resultados» (Efficiency Unit, 1991: 120).

El control de las agencias se garantiza, además de por su sometimiento a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas (*National Audit Office*) y por la obligación de rendir informes periódicos ante el departamento al que se adscriben. En un intervalo anual, aunque algunos documentos-marco lo hacen trimestral, las agencias emiten un descargo escrito de sus actividades que es objeto

de una revisión formal con el ministerio.

B) *La figura del director-ejecutivo*

Al frente de cada agencia se sitúa un director-ejecutivo (*Chief-Executive*), «responsable personalmente por el logro de resultados» (Efficiency Unit, 1988: 10). La creación de esta figura rompe con la tradición de invisibilidad que ha protegido a los altos funcionarios británicos, diluyendo el ejercicio y control de la responsabilidad. Superar el inmenso vacío existente entre el ministro, como titular de la decisión política, y los actos impersonales dictados en su ejecución, requiere el establecimiento de un nivel de responsabilidad individual, que asegure el cumplimiento de los objetivos ministeriales.

La figura del director-ejecutivo está concebida para inyectar en la Administración británica una nueva modalidad de liderazgo, inspirado por principios y valores de recambio para la vieja «cultura de Whitehall». Sólo un espíritu emprendedor y abierto a la asunción de riesgos, que apure el margen de maniobra del nuevo esquema organizativo, puede extraer el potencial transformador que se atribuye a la concepción de la agencia. En un marco tan premeditadamente amplio y ambiguo, la capacidad de liderazgo interno y externo de los directores-ejecutivos es una variable importantísima en la evolución del modelo propuesto. Como expresan Cox y Lamont (1992: 15), «el hecho de que una agencia adquiera un papel independiente en el seno de un departamento, tiene mucho que ver con las aptitudes del hombre o mujer que se sitúe al frente de la misma».

La selección de los directores-ejecutivos ha otorgado un

especial relieve a las aptitudes de gestión de los candidatos y a su experiencia en el ejercicio de funciones directivas. Con objeto de disponer de un número suficiente de buenos aspirantes, se ha recurrido cada vez más a la convocatoria de concursos públicos, en los que pueden participar, tanto funcionarios, como profesionales ajenos a la Administración. Sin embargo, entre los nombrados hasta ahora, predominan los antiguos responsables de los servicios transformados en agencia y sólo en un porcentaje inferior a una cuarta parte proceden del exterior. También se han convocado concursos públicos para cubrir aquellos puestos de las nuevas agencias para los que resulte difícil encontrar buenos candidatos internos, como los de director financiero o de marketing.

Los directores-ejecutivos son designados personalmente por los ministros por un período de tiempo que acostumbra a ser de cinco años. Reciben un nombramiento individualizado, cuyos términos, incluida la remuneración, pueden ser diferentes de los que corresponden a los altos funcionarios. No obstante, se tiende a respetar, salvo en casos muy especiales, la estructura salarial ordinaria de la función pública.

Las responsabilidades concretas del director-ejecutivo están establecidas en el documento-marco. Si atendemos al Informe *Next Steps*, «una vez de que los responsables de la agencia cuentan con la dirección estratégica establecida por el ministerio, deben disponer de la mayor libertad posible para actuar en este marco. Para reforzar su eficacia operacional, deben disfrutar de libertad para reclutar, pagar y estructurarse de la forma más eficaz» (Efficiency Unit, 1988: 9).

En la realidad esto se ha plasmado de forma muy diferente en cada una de las

agencias constituidas hasta ahora. La delegación de responsabilidades se realiza caso por caso, lo que ha dado lugar a la confección de largas listas en las que, a menudo, se condiciona el ejercicio de las funciones delegadas a reglas u ordenanzas establecidas previamente. En tal caso, la autoridad del director-ejecutivo se limita a la aplicación de normas dictadas desde fuera, impidiéndosele elaborar su propia reglamentación. La Unidad de Eficiencia, después de constatar estas limitaciones, que contradicen el perfil atribuido al director-ejecutivo, recomienda que éste «pueda adoptar libremente todas las decisiones que afecten a la gestión del personal y de los recursos, excepto en áreas expresamente especificadas», cuya exclusión «debería justificarse positivamente» en el documento-marco (Efficiency Unit, 1991: 5).

C) Regímenes de gestión financiera

La naturaleza de las funciones de las agencias es determinante a la hora de establecer su régimen financiero. Se contemplan tres modalidades para la gestión económica (HM Treasury, 1989) que se corresponden con grado creciente de autonomía financiera: gastos corrientes brutos (*gross running costs*), gastos corrientes netos (*net running costs*) y lo que podemos traducir como presupuesto comercial (*trading fund*). Los documentos-marco separan claramente, entre las agencias capaces de autofinanciar su actividad, a las que conceden el régimen de gastos corrientes netos o el presupuesto comercial, y las agencias que dependen de las aportaciones del tesoro público, para las que se reserva a la estructura de gastos corrientes brutos.

El sistema de gastos corrientes brutos se aplica a las agencias que, por la

naturaleza de sus funciones, deben permanecer más próximas a la tutela del departamento. Se basa en la fijación de un techo global para el gasto corriente de la agencia, que posibilita una gestión más eficiente de las diversas partidas incluidas en el mismo. Bajo esta modalidad no existe posibilidad alguna de transferir los fondos no utilizados de un ejercicio al siguiente.

La mayoría de las agencias acceden a la estructura de gastos corrientes netos, en la que el presupuesto de gastos de la agencia puede variar gracias a la modificación de su presupuesto de ingresos. Las cuentas tienen que limitarse a reflejar un estado final de equilibrio entre ingresos y gastos, permitiendo el libre traspaso de los excedentes.

La modalidad de presupuesto comercial, que representa la más amplia autonomía posible en la gestión económica, sólo se concede en presencia de tres circunstancias: la orientación a la demanda de la actividad de la agencia; la capacidad de generar ingresos por los servicios prestados; y, finalmente, la necesidad económica de transferir fondos de un ejercicio al siguiente. El presupuesto comercial, por lo tanto, ofrece una alternativa financiera a aquellas agencias que tienen el potencial de operar con éxito en un contexto de mercado. Las entidades beneficiarias de este sistema pueden solicitar créditos para efectuar gastos de capital y aplicar sus excedentes a la constitución de reservas. El control de la gestión económica se efectúa a través de la contabilidad y la cuenta de resultados, que las agencias deben publicar anualmente.

Las ventajas que ofrece el presupuesto comercial pueden comprometerse por las dificultades derivadas de su puesta en práctica. La Unidad de Eficiencia (1991:

13) ha detectado problemas como consecuencia de tres factores: la necesidad de desarrollar nuevos sistemas de información; la falta de formación y experiencia en la utilización de los nuevos procedimientos; y los obstáculos surgidos en el proceso de implantación por la ausencia de un calendario consensuado, la insuficiencia de recursos o el escaso interés de los directivos del departamento.

La responsabilidad por la gestión económica de la agencia corresponde al director-ejecutivo, que debe asegurar la utilización eficiente y eficaz de los recursos. De esta forma, el director-ejecutivo se convierte en el *Accounting Officer* de la agencia, sustituyendo al *Permanent Secretary* (funcionario de más alto rango del departamento) en su obligación de prestar testimonio ante los comités parlamentarios y, en particular, ante el *Public Accounts Committee* (comité para la revisión de las cuentas públicas), por cuestiones operativas y de gestión económica.

D) *Funciones delegadas para la gestión de recursos humanos*

Los documentos-marco, a través de sus delegaciones particulares en la gestión de recursos humanos, abren la puerta a cambios importantes en lo que significa ser funcionario en el Reino Unido. La concesión de amplias facultades a las agencias en materia de estructuración de puestos y carreras, selección, promoción y remuneración del personal, comporta «una mutación profunda del empleo en la función pública británica» (Stevens, 1990: 492).

Con carácter general, las agencias tienden a responsabilizarse de la selección del personal que accede a la función pública sin diploma universitario. Sin embargo, la posibilidad de efectuar nombramientos permanentes por encima

de los niveles intermedios de la carrera administrativa está reservada a un número muy reducido de agencias, caracterizadas por la alta especialización sectorial de sus funciones o por la orientación comercial de su actividad. El sometimiento a un régimen de mercado ha permitido justificar, igualmente, el otorgamiento a algunas agencias de facultades extraordinarias para la clasificación y remuneración de su personal (esto ha sucedido, por ejemplo, en el caso de la Oficina de Publicaciones de la Administración-HMSO).

La mayor parte de los documentos-marco atribuyen al director-ejecutivo la responsabilidad en materia de negociación colectiva. Sin embargo, la concreción material de sus facultades resulta más bien ambigua. Ahora bien, un examen detenido de los documentos-marco (Greer, 1992: 96) revela que las diferencias no se explican, en este caso, por la naturaleza de las funciones. A juicio de esta comentarista, la razón hay que buscarla, más bien, en una cierta confusión sobre el marco futuro de la negociación colectiva en la Administración británica.

La flexibilidad que se obtiene con la delegación de funciones en materia de recursos humanos, tiene como contrapartida el riesgo de fraccionamiento cultural entre agencias y departamentos, que describíamos como una de las patologías más acusadas del modelo sueco. Los artífices de la iniciativa británica, conscientes de este peligro, han recomendado promover un flujo permanente de cuadros directivos en ambas direcciones, así como la reserva de puestos específicos a personas que reúnan experiencia, tanto en agencias como en departamentos (Efficiency Unit, 1991: 15).

Las implicaciones de la iniciativa *Next Steps* en la función pública británica han

sido acogidas con gran recelo por parte de los sindicatos, que denuncian la ruptura del concepto unitario del *Civil Service* (Christie, 1991: 6). Este quedaría reservado a una pequeña élite de funcionarios intercambiables entre agencias y departamentos con un régimen relativamente homogéneo, mientras que la inmensa mayoría de los funcionarios estarían vinculados de por vida a una agencia que determinaría sus condiciones específicas de empleo.

3.4. El proceso de transformación de la Administración en agencias: la gestión del cambio

De acuerdo con el Informe *Next Steps*, la transformación de la Administración británica en la línea de sus recomendaciones requería la figura de un director de proyecto, responsable de estimular y coordinar la constitución de las agencias. Un alto funcionario del Ministerio de Hacienda, Sir Peter Kemp, fue elegido para el cargo, al que se atribuyó el rango de segundo Secretario Permanente del *Cabinet Office*. El papel principal atribuido al director del proyecto es el de «catalizador» (Goldsworthy, 1991: 21), lo que supone desarrollar los principios básicos del nuevo marco organizativo y, sobre todo, ayudar a los departamentos a servirse adecuadamente del mismo; por el contrario, su función no consiste, en absoluto, en realizar la constitución material de las agencias, ni prescribir sus reglas de comportamiento.

El director del proyecto dispone de un pequeño equipo de apoyo (*Next Steps Unit*), que en octubre de 1991 estaba compuesto por siete personas. Cada una de ellas tiene asignado un número de departamentos y agencias con los que

debe construir una estrecha relación de trabajo. Su función es doble: por una parte, persuadir a los departamentos para constituir agencias, ayudándoles a encontrar candidatos y, por otra parte, observar atentamente la evolución de las ya establecidas, para corregir y anticipar los problemas detectados en su funcionamiento. También se encargan de distribuir información, organizar conferencias y seminarios y preparar informes periódicos al Primer Ministro sobre la marcha del proyecto (Office of the Minister for Civil Service, 1991: 12).

Además de su propio equipo de apoyo, el Director del proyecto ha constituido otros dos grupos de trabajo para impulsar la gestión del cambio. En primer lugar, un reducido número de funcionarios de los ministerios de Hacienda y Función Pública y de la Unidad de Eficiencia forman el Comité Ejecutivo del proyecto (*Project Executive*); mantienen reuniones semanales para tratar las cuestiones comunes que van surgiendo a lo largo del proceso, asegurando una unidad de criterio en la respuesta adoptada. En segundo lugar, el Director del proyecto se reúne informalmente todos los meses con el llamado Grupo de enlace (*Project Liaison Group*) compuesto por los altos funcionarios designados por los departamentos como responsables de implantación del proyecto *Next Steps*; estas sesiones permiten un intercambio de ideas con carácter previo a la formulación de principios de actuación y facilitan la difusión de las experiencias más avanzadas.

La combinación de los esfuerzos descritos ha hecho posible un proceso de cambio de inusitada celeridad en el contexto de la Administración pública. Apenas transcurridos seis meses desde la publicación del Informe *Next Steps*, tuvo

lugar en el Ministerio de Transportes, la constitución de la Agencia para la Inspección de Vehículos (*Vehicle Inspectorate Executive Agency*). Desde entonces y hasta abril de 1992, han sido creadas 72 agencias que emplean un total de 290.000 personas, a las que habría que añadir otras 27.000 encuadradas en 30 unidades ejecutivas en el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (*Customs and Excise*), en proceso de convertirse en agencias. En esta fecha eran objeto de consideración 33 candidaturas, agrupando a 32.000 personas; además, los servicios de recaudación de impuestos (*Inland Revenue*), con 60.000 funcionarios, se encaminaban en la misma dirección, con la creación de 34 unidades ejecutivas (*executive office*). De un total de 600.000 funcionarios, para abril de 1992, un cincuenta por ciento habían sido transferidos a las agencias, cifra que, en el plazo de diez años, podría alcanzar el setenta y cinco por ciento del total del *Civil Service*.

Las agencias constituidas hasta ahora comprenden un amplísimo abanico de funciones, con gran diversidad de tamaños y circunstancias de funcionamiento, desde la Imprenta Real (*Stationery Office*), hasta el *Civil Service College*, pasando por los servicios de mantenimiento de las fuerzas aéreas (*RAF Maintenance*) o la Agencia para la protección de la pesca en Escocia (*Scottish Fisheries Protection Agency*). Entre ellas, las más importantes son la Agencia de la Seguridad Social (*Social Security Benefits Agency*), con 80.000 funcionarios y la Agencia de empleo (*Employment Service Executive Agency*), con 35.000 funcionarios.

La Unidad de Eficiencia (1991: 22) ha identificado cuatro grandes grupos en los que pueden clasificarse las

agencias constituidas, basándose fundamentalmente en la naturaleza de sus relaciones con los departamentos:

- agencias íntimamente relacionadas con las actividades centrales del departamento: por ejemplo, la Agencia de Empleo o la Agencia de la Seguridad Social;
- agencias que ejecutan, con una amplia delegación, funciones estatutarias (normalmente regulatorias), derivadas de los objetivos propios del departamento: por ejemplo, la Agencia de Inspección de Vehículos o la Agencia de Patentes;
- agencias que proporcionan servicios al departamento y a otras agencias, en base a conocimientos especializados: por ejemplo, la Agencia de Tecnologías de la Información y los numerosos laboratorios y centros de investigación convertidos en agencias;
- agencias que no están vinculadas a ninguno de los objetivos principales del departamento, pero que, no obstante, se adscriben al mismo por diversas razones: por ejemplo, la Oficina de Publicaciones (HMSO) o la Agencia para los Palacios Reales.

3.5. «Making the Most of Next Steps»: una nueva ordenación de las relaciones con el departamento

La Unidad de Eficacia, bajo el liderazgo de su nuevo responsable, Sir Angus Fraser, emprendió, a mediados de 1990, un escrutinio para analizar el estado de las relaciones establecidas entre agencias y departamentos y la forma en la que estos últimos deberían adaptar su tamaño, estructuras y métodos de trabajo a la nueva división de funciones. El

Informe (Efficiency Unit, 1991), algunas de cuyas conclusiones ya hemos adelantado más arriba, responde al título de *Making the Most of Next Steps* (sacando el máximo provecho de *Next Steps*) y delimita una segunda etapa de cambios estructurales en los departamentos, una vez segregado el grueso de sus tareas ejecutivas en agencias.

El Informe constata que «ningún departamento parece haberse enfrentado plenamente a las implicaciones de la creación de las agencias en el tamaño y organización de sus funciones residuales», resaltando «las escasas evidencias sobre reducciones en el número de personal empleado» (Efficiency Unit, 1991: 17). A pesar de esta aparente indiferencia, el Informe destaca que el proceso de divisionalización reclama una reconsideración profunda del papel de los departamentos, descargados de la mayor parte de su actividad ejecutiva y concentrados en la elaboración de las políticas ministeriales y en la dirección y control del funcionamiento de las agencias. Veamos las principales implicaciones.

A) *El tamaño de los departamentos*

Una vez superadas las tareas adicionales que se derivan del establecimiento de las agencias, la Unidad de Eficiencia considera inevitable un sustancial decrecimiento de las funciones y el personal que permanecen adscritos al departamento (Efficiency Unit, 1991: 8). El recorte de personal se juzga particularmente necesario en las unidades de gestión económica, personal y servicios comunes, con el fin de forzar la más amplia descentralización de sus funciones. El Informe se marca como objetivo alcanzar una reducción agregada del 25% del personal dedicado a tales

funciones en los departamentos. Esta cifra, sin embargo, no está soportada por evidencia empírica alguna que demuestre su factibilidad, sino que se apoya, simplemente, en una referencia genérica a procesos similares en grandes empresas privadas.

Al redimensionamiento del centro está unido el cambio que se propone en la provisión centralizada de bienes y servicios comunes a todas las unidades que dependen del departamento. La realización del escrutinio sirvió para descubrir que, en numerosas agencias, los directores-ejecutivos carecían de potestad alguna para controlar la calidad o los costes de bienes y servicios claves en relación a la máxima eficiencia del servicio, como por ejemplo, las tecnologías de la información. En respuesta a esta situación, que quiebra la pretensión de una responsabilidad de los directores-ejecutivos, se propone sustituir la provisión directa por una relación de mercado en la que el departamento facture o, al menos, especifique el coste total de los servicios prestados. Al mismo tiempo, se recomienda que las agencias dispongan de libertad para acudir a fuentes alternativas de suministro, estimulando un entorno competitivo.

B) *Las relaciones de supervisión y control*

La forma que adoptan las relaciones de supervisión y control entre departamentos y agencias es otro de los temas que atraen la atención de la Unidad de Eficiencia. De su correcta definición depende que el director-ejecutivo ejerza una responsabilidad efectiva sobre el funcionamiento de la agencia. El Informe es revelador en este sentido, cuando refleja «la frustración por la persistencia de numerosas decisiones detalladas y relativamente triviales que

deben someterse a la aprobación del departamento o del *Treasury*» o la preocupación por las exigencias de información adicional, «sin una indicación clara del propósito para el que servía» (Efficiency Unit, 1991: 20 y 21).

Como expresa Richards (1989:31), pueden distinguirse dos formulaciones diferentes a la hora de articular el papel de los departamentos en relación a las agencias. La primera, que denomina el modelo de la oficina central (*Head office model*), significa el cambio menos drástico con respecto a la situación precedente y presupone una relación casi jerárquica entre el director-ejecutivo y su superior en el departamento, con todas las obligaciones que esto implica. En la segunda modalidad, el departamento se convierte en un comprador de los servicios que proporciona la agencia (*customer for services*); no hay, por tanto una relación entre superior y subordinado, sino entre dos partes que firman un contrato, por el que el director-ejecutivo se compromete a obligaciones tanto de resultado como de proceso, pero disfrutando de una amplia libertad para su cumplimiento.

A juicio de Sir Peter Kemp (1990: 25), director del proyecto *Next Steps* en el *Cabinet Office*, el modelo hacia el que camina la Administración británica está basado en una «relación contractual entre los que proporcionan el servicio y los que lo especifican». En este nuevo marco, el departamento debe sustituir el control jerárquico por otras formas de relación, que Sir Peter Kemp asocia con dos perspectivas: el departamento como propietario y el departamento como cliente. En ambos casos las relaciones se caracterizan por una cierta distancia entre las partes, donde los ejecutores disfrutan de una amplia autonomía operacional

compensada por la especificación de sus mandatos y la existencia de métodos de control indirectos en manos de su contraparte. Pero, como subraya el citado autor, es necesario un «masivo cambio cultural» (Kemp, 1990:29) para que los departamentos asuman las nuevas reglas del juego.

Con el fin de estructurar las relaciones de supervisión y control de los departamentos sobre las agencias, la Unidad de Eficiencia (1991: 7) recomienda en su informe la atribución de esta responsabilidad a una figura central en el seno de los departamentos. Un alto funcionario se convertiría en interlocutor único de la agencia para las cuestiones que afecten al conjunto del departamento y, al mismo tiempo, asesoraría al ministro en sus relaciones con el director-ejecutivo. De esta forma, se consigue establecer un mecanismo unitario que combina el apoyo y la supervisión al responsable de la agencia en el cumplimiento de sus objetivos. Esta figura, para la que se exige una doble experiencia en las políticas que afectan a la agencia y en su ejecución, está inspirada por la práctica del sector privado y pretende servir de estímulo para una comunicación fluida entre agencias y departamentos a través del desarrollo de una fuerte relación personal entre el director-ejecutivo y su interlocutor.

3.6. El marco de responsabilidad: pragmatismo sin reforma constitucional

El programa *Next Steps* esconde una tentativa de mutación de los esquemas constitucionales de responsabilidad ministerial, obviando la introducción de cambios legislativos en el marco jurídico-formal. El rechazo a una reforma constitucional que delimite las responsabilidades de agencias y

departamentos, tal y como propuso inicialmente la Unidad de Eficiencia, ha suscitado un cierto escepticismo sobre el impacto real de esta iniciativa.

La resistencia de políticos y altos funcionarios a ver amenazado su último resorte de autoridad jerárquica ha conducido a un diseño equívoco, con una frontera borrosa y cambiante entre agencias y departamentos. Greer (1991: 90) se refiere a los dilemas que esto plantea a la hora de redactar los documentos-marco: en primer lugar, la inexistencia de una división clara entre la formulación de políticas y su ejecución no permite precisar donde empieza y donde termina la responsabilidad del director-ejecutivo; en segundo lugar, el nuevo esquema de reparto de funciones entre agencias y departamentos choca con la imputación de responsabilidad parlamentaria al ministro, que permanece inalterada. En este contexto de ambigüedad organizativa, el potencial de gestión de las agencias va a depender, por encima de otros factores, de las capacidades humanas disponibles para aprovechar los estímulos al ejercicio de la responsabilidad.

El enfoque de *Next Steps* ha sido calificado, por los motivos descritos, como un «clásico ejemplo de pragmatismo británico» (Cox y Lamont, 1992: 25). Sin olvidar sus ventajas, la renuncia a formalizar la nueva división de responsabilidades en una reforma de la constitución constituye, como destacan los mismos autores, un ejemplo de «inercia institucional», que puede entorpecer fatalmente la legitimidad gerencial de directores-ejecutivos y, en suma, la autonomía de gestión de las agencias. A este respecto se recuerda el modelo sueco, en el que la separación de responsabilidades entre agencias y ministerios está recogida en la

Constitución, impidiéndose legalmente al ministro cualquier intromisión en los asuntos confiados a la agencia.

La comparación con el modelo sueco permite, al mismo tiempo, reconocer rasgos diferenciales positivos en el programa *Next Steps*. Así lo reconoce el propio Gustafsson (1991: 15), cuando destaca el carácter estratégico del documento-marco y la moderna filosofía de gestión que anima el papel del director-ejecutivo y sus relaciones con el departamento. En ambos sentidos, *Next Steps* anticipa las inclinaciones disgregadoras de la divisionalización y prevé mecanismos correctores. En otras palabras, la desaparición de controles de primer nivel como consecuencia de la delegación de funciones a las agencias, se compensa con su vinculación a un concienzudo marco de planificación y control de segundo nivel (mediante la especialización de las unidades ejecutivas y la estandarización de sus resultados) y de tercer nivel (la elaboración de planes corporativos, la contractualización de las relaciones y la evaluación periódica de los resultados). El riesgo de distanciamiento cultural entre agencias y departamentos se procura evitar a través del flujo constante de altos funcionarios en ambas direcciones. Por último, la implantación del programa *Next Steps* tiene lugar en una unidad de gestión de proyecto, que analiza constantemente su evolución, advierte desviaciones indeseadas y marca orientaciones comunes.

4. LA EXPERIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA: LOS CENTROS DE RESPONSABILIDAD

«Hay que suscitar desde ahora la creación de centros de responsabilidad experimentales donde se ponga en práctica de forma contractual

la flexibilización de las reglas de gestión presupuestaria en beneficio de una mayor autonomía administrativa» (Circular del Primer Ministro de 23 de febrero de 1989 relativa a la renovación del sector público - J.O. de 24 de febrero).

Los centros de responsabilidad se conciben como una segunda fase del esfuerzo de responsabilización, en línea de continuidad y profundización de los proyectos de servicios. Su antecedente directo en la historia de la Administración francesa hay que buscarlo a comienzos de la década de los setenta, con la introducción del presupuesto por programas (*Rationalisation des Choix Budgetaires*) y la firma de los primeros contratos-programa entre las direcciones de la Administración central y las delegaciones departamentales.

Se trata de un cambio organizativo, en apariencia modesto, pero portador de una alteración interesante en los principios de funcionamiento de la Administración pública: sustituir la autoridad jerárquica por la negociación y el contrato a la hora de fijar los estándares de eficacia a los que se obliga un servicio y los recursos necesarios para alcanzarlos. La idea central de esta propuesta, como destaca Tonnerre (1991: 144), consiste en «romper la línea de mando tradicional en el seno del Estado», en lo que se refiere a los medios de actuación de la Administración (personal, créditos de funcionamiento, recursos empleados), en la convicción de que cada unidad está en mejores condiciones de evaluar la aplicación de los medios a los objetivos del servicio.

Las características generales del sistema que sirve de marco para la creación de los centros de responsabilidad se establecen por la Circular del Primer Ministro de 25 de enero de 1990 (J.O. de 1 de

febrero). De acuerdo con esta disposición, el establecimiento de un centro de responsabilidad persigue «una estrecha vinculación del personal, un incremento de la eficacia de cara a los usuarios, una gestión más rigurosa y la determinación de resultados cuantitativos y cualitativos». La existencia o a la puesta en marcha de un proyecto de servicio es una condición imprescindible para la creación de un centro de responsabilidad.

Los elementos constitutivos de un centro de responsabilidad son los siguientes (Tonnerre, 1991: 144):

- un servicio con características bien definidas, lo que significa, entre otros rasgos, que su ámbito geográfico sea limitado, sus misiones precisas y su personal homogéneo;
- un jefe de servicio que acepta voluntariamente sus nuevas responsabilidades y con la autoridad necesaria para asumirlas;
- unos objetivos claros que sean susceptibles de cuantificación;
- una evaluación al final del período;
- finalmente, un marco convencional en el que se equilibren los medios y las obligaciones del servicio, cuyo régimen describiremos a continuación.

4.1. El marco convencional

Las condiciones particulares de cada centro de responsabilidad se determinan por un marco convencional que, de acuerdo con las características de cada servicio, define su autonomía de gestión. El marco convencional está basado en dos niveles de definición de derechos y obligaciones:

A) *El contrato entre el centro de responsabilidad y el ministerio al que se encuentra vinculado*

Este contrato, con una duración de tres años, tiene por objeto establecer, como contrapartida a la derogación de reglas ordinarias de gestión, las obligaciones a las que se compromete el centro de responsabilidad. El contenido se adapta al tamaño y al ámbito de intervención de cada centro y se concreta anualmente en una negociación bilateral entre el responsable del centro y las direcciones de la Administración central relacionadas con el mismo.

La autonomía de gestión de los centros de responsabilidad puede abarcar todos o alguno de los aspectos siguientes:

- libre asignación del personal del centro;
- creación de una comisión paritaria de personal;
- disponibilidad de un fondo presupuestario para el reparto de primas de productividad y por la realización de trabajos extraordinarios;
- determinación del horario de trabajo sobre un volumen global de horas;
- disponibilidad de un presupuesto global por todos los conceptos al que sigue la disponibilidad de una contabilidad de gestión;
- flexibilización de las reglas internas de gestión presupuestaria (por ejemplo, supresión de la intervención local);
- reversión en beneficio exclusivo del centro de las economías de gestión (excedentes de productividad) realizadas a lo largo del año.

Por su parte, el centro de responsabilidad asume, al menos, las siguientes obligaciones:

- prolongación y profundización del proyecto de servicio;
- mejora del servicio prestado a los usuarios, mediante la reducción de tiempos de tramitación, ampliación de horarios de atención al público, etc.;
- elaboración de un plan plurianual de formación de personal;
- programación económica a tres años de los medios disponibles con objeto de controlar su evolución;
- implantación de un sistema de control de gestión que permita un seguimiento interno y externo;
- evaluación anual de resultados entre el centro y el ministerio y evaluación al término del contrato con el fin de continuar o finalizar la experiencia.

Este marco de derechos y obligaciones ha suscitado críticas por parte de algún comentarista (Fialaire, 1991), que lo juzga excesivamente oneroso para los centros de responsabilidad. En su opinión, las cargas exceden ampliamente las ventajas de adherirse al nuevo esquema de relaciones. En particular, los medios concedidos para elevar la motivación del personal se consideran escasos y la oferta de adaptación del régimen financiero a las particularidades de cada servicio es limitada y sólo se obtiene al precio de interminables negociaciones. Esto explica las reticencias de algunos ministerios a impulsar la creación de centros de responsabilidad y su preferencia por instrumentos más manejables (por ejemplo, los contratos de objetivos o los contratos locales).

B) *El convenio entre el ministerio al que se vincula el centro de responsabilidad y los ministerios responsables del presupuesto y la función pública y las reformas administrativas*

Este convenio se suscribe contra la presentación del contrato entre el centro de responsabilidad y el ministerio y a iniciativa de este último. Su duración es idéntica a la del contrato y determina las derogaciones de procedimientos administrativos y reglas contables de las que se podrán beneficiar los centros de responsabilidad. Entre estos hay que destacar la globalización de los créditos de funcionamiento y la supresión de la intervención *a priori* para los centros pertenecientes a la administración periférica. Por su parte, el ministerio se obliga a realizar el control de gestión del centro de responsabilidad, a garantizar la coherencia de los sistemas de información y a transmitir anualmente al Ministerio de Hacienda información económica derivada del control de gestión y la evaluación anual.

4.2. **Los primeros resultados de la iniciativa**

La primera generación de centros de responsabilidad, cuyos contratos y convenios se firmaron a mediados de 1990, corresponde a los ministerios de Industria (5 direcciones regionales) y de Obras públicas (20 direcciones departamentales). Para ampliar la experiencia, el Ministerio de la Función Pública y de las Reformas Administrativas decidió contratar el apoyo técnico de consultores externos con el fin de facilitar la creación de centros de responsabilidad en los ministerios de Educación, Juventud y deportes, Interior, Justicia, Asuntos Sociales y Agricultura. En

estos casos, el marco convencional se ratificó a finales de 1990 y los centros fueron operativos desde comienzos de 1991. Un tercer grupo de centros se firmaron en febrero de 1991 con efectos retroactivos a comienzos de año.

En total, al empezar el año 1991 el número de centros de responsabilidad en funcionamiento ascendía a 70 (Tonnerre, 1991), la mayor parte de ellos en la Administración periférica del Estado: direcciones departamentales del Ministerio de Obras Públicas, direcciones regionales y departamentales del Ministerio de Agricultura, direcciones departamentales de la Policía, prefecturas regionales y departamentales y tribunales de apelación. Las primeras experiencias en el seno de los servicios centrales se han limitado a servicios que presentan tres características bien definidas: actividad homogénea, localización singular y un número reducido de personal. De acuerdo con estos criterios, se han constituido en centros de responsabilidad, entre otros, el Servicio de Información sobre el Mercado del Ministerio de Agricultura, la Subdirección de Naturalización del Ministerio de Asuntos Sociales y la Subdirección de Selección y Formación del Ministerio del Interior.

4.3. **Voluntariedad y gradualismo en la estrategia francesa de responsabilización**

De los párrafos anteriores se desprende la singularidad del enfoque adoptado en Francia para la divisionalización de la estructura administrativa. La responsabilización de las unidades línea se contempla como el resultado de un proceso paulatino, por el que los agentes públicos van comprometiéndose con los objetivos y resultados de su actividad. En

una primera fase, el proyecto de servicio les permite plantearse el sentido y los valores de su misión, para acometer la realización de mejoras que dependan de su exclusiva competencia. En una segunda fase, a través de la constitución de un centro de responsabilidad, el servicio se beneficia de la flexibilización singular de ciertas normas horizontales para la gestión de recursos humanos y económicos, lo que significa escapar a la aplicación de controles de primer orden. Acceder a la condición de centro de responsabilidad representa, al mismo tiempo, un premio por haber asumido la puesta en marcha de un proyecto de servicio y un incentivo para seguir asumiendo nuevas cotas de responsabilidad.

La desaparición de controles por supervisión directa, basados en la necesidad de recabar autorizaciones superiores o la observancia obligatoria de normas detalladas de procedimiento, no se realiza sin contrapartida. En primer lugar, los centros de responsabilidad se someten a un riguroso marco de planificación y control de gestión, basado en la estandarización de actividades y resultados, que permite un cuidadoso seguimiento de la evolución de los objetivos pactados. En segundo lugar, el esquema de relaciones entre el ministerio y el centro de responsabilidad otorga un gran énfasis a la evaluación periódica de los resultados, de la que se hace depender la continuidad de la experiencia.

Aunque las medidas adoptadas revelan un cambio organizativo, el acento no se pone en la nueva estructura, ni en el nombramiento de un director-ejecutivo. La clave consiste en cambiar la vinculación de las personas con su trabajo, ofreciéndoles mecanismos renovados de participación y responsabilidad, con carácter dinámico y de acuerdo con las

circunstancias de su entorno. Esta estrategia de «reforma de lo cotidiano» (Commissariat General du Plan, 1989: 56) se contrapone el carácter más ambicioso y estructurado del programa *Next Steps*, en el que la fuerza conductora del cambio se mueve de arriba abajo, buscando una transformación global de la organización administrativa.

Al margen de sus diferencias, la iniciativa francesa comparte con la británica, un acusado «pragmatismo» (Fialiare, 1991: 3), en las orientaciones que guían la creación de los centros de responsabilidad. Esto se concreta en el principio de voluntariedad de las candidaturas, que pretende evitar una aplicación uniformista e indiferenciada del nuevo esquema; la Administración se percibe como una realidad plural y heterogénea, en la que no todas las unidades pueden seguir el mismo ritmo de cambio, ni asimilar las mismas innovaciones. La voluntariedad se complementa con una asunción gradual de responsabilidades, que obliga a experimentar un proyecto de servicio con anterioridad a la constitución de un centro de responsabilidad. De esta forma, los servicios que ven ampliadas sus facultades disponen de un rodaje previo en la utilización de herramientas de gestión.

El recurso al pragmatismo, sin continuidad en reformas estructurales de carácter jurídico-formal, también ha provocado en Francia serias dudas sobre su capacidad transformadora. Se ha puntualizado (Fialiare, 1991: 23), por ejemplo, que el marco convencional sobre el que se articula la responsabilización es más aparente que real, al carecer las partes de personalidad jurídica propia; esto significa que no hay base alguna sobre la que sancionar jurídicamente el incumplimiento de los compromisos adquiridos. A juicio del autor citado, «la institucionalización

de la experiencia de los centros de responsabilidad requiere una adaptación progresiva del derecho, directamente relacionada con la evaluación de sus resultados». En otras palabras, la introducción de los principios innovadores de gestión no basta para transformar las estructuras de responsabilidad en la Administración pública; en última instancia es imprescindible acometer una renovación del marco jurídico, que legitime formalmente los nuevos esquemas.

5. CONCLUSIONES

La concesión de una amplia autonomía a las unidades línea para optimizar el empleo de los recursos y la obtención de resultados es una medida que se repite en la mayoría de los programas de modernización. Las iniciativas relatadas se inscriben en la tendencia unánime de las administraciones occidentales a liberarse de la aplicación universal del modelo burocrático. Con la divisionalización de las estructuras administrativas se pretende sustituir la ficción de responsabilidad a que conduce la aplicación uniforme y rígida del principio jerárquico, por una efectiva responsabilidad de gestión, basada en la separación de funciones políticas y ejecutivas.

Al margen de los países cuya experiencia hemos recogido, programas similares pueden encontrarse en otras administraciones occidentales. En algunos casos se ha optado, como en el Reino Unido, por la segregación de las funciones ejecutivas en organizaciones separadas: en Holanda han aparecido numerosas agencias independientes a las que se confían áreas de gestión operativa de algunos ministerios (Ven de Donk, 1991: 5); en Nueva Zelanda se ha seguido

un esquema muy parecido al británico, pero bajo una estrategia más prescriptiva, apoyada en cambios legislativos (*State Secor Act de 1988* y *Public Finnnance Act de 1989*) y con el objetivo declarado de poner fin a un sistema unificado de función pública, salvo para una pequeña élite administrativa (Wistrich, 1992); en España se ha propuesto una «organización modular de la Administración», donde el módulo expresa una «estructura constituida en torno a una gran área funcional» (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991: 34), que puede traducirse en diversas formas organizativas (aplicaciones singulares de esta idea son la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los diversos entes públicos de Derecho Privado constituidos recientemente).

En otros países, sin terminar en la constitución de organizaciones separadas, se ha producido un fuerte desplazamiento de facultades de gestión, principalmente presupuestarias, a las unidades línea (ver Zapico, 1988 y Schick, 1990). En Dinamarca la reforma del régimen presupuestario en 1984 tuvo como objetivos fundamentales flexibilizar la gestión económica e introducir herramientas y procedimientos para facilitar la gestión responsable. En Canadá, en 1986 se lanzó el programa *Increased Managerial Authority and Accountability* (mayor autoridad y responsabilidad de gestión) por el que los departamentos han visto ampliadas sus facultades de gestión presupuestaria a cambio de rendir cuentas anuales por los resultados obtenidos, que se comparan con los objetivos negociados previamente con el Ministerio de Hacienda. Del mismo modo, en Australia, desde 1985, a través del *Financial Management Improvement Programme* (programa de mejora de la gestión financiera), los departamentos han incrementado sus facultades

presupuestarias, con la contrapartida de desarrollar su propia capacidad interna de planificación y control de gestión. Como concluye Schick (1990: 32), se ha producido un cambio de énfasis en la reforma de gestión presupuestaria: «frente a las anteriores iniciativas que se esforzaban por optimizar programas, los cambios más recientes pretenden mejorar las organizaciones. Su finalidad es ofrecer a los directivos en las unidades línea incentivos económicos y de otro tipo para acrecentar su preocupación y responsabilidad por los costes y los resultados».

A pesar de su amplitud y generalidad, los nuevos esquemas organizativos no dejan de suscitar a algunos autores un cierto escepticismo sobre su durabilidad en el tiempo. Acuden a la evolución histórica de las estructuras administrativas para argumentar la existencia de un proceso cíclico por el que «los innovadores del mañana defenderán muchas de las soluciones organizativas que hoy rechazamos» (Kaufman, 1969: 15). Dunsire y Hood (1989: 211), en referencia explícita a *Next Steps*, hablan de «ciclos periódicos entre diferenciación e integración» y predicen para un futuro no muy lejano la «vuelta a una mayor coordinación y a la recreación del *Civil Service* unificado para maximizar el uso del talento disponible, facilitar su transferencia entre las agencias y regularizar la responsabilidad ante el Parlamento por la actividad ejecutiva».

En nuestra opinión, sin embargo, la durabilidad del nuevo modelo no está sujeta a ciclos históricos inexorables, sino al logro de un nuevo punto de equilibrio que satisfaga la doble exigencia de diferenciación e integración implícita en la gestión del interés público. Reconocer que la gestión pública comprende actividades muy diversas que reclaman

estructuras y procedimientos diferenciados, no equivale a afirmar que la Administración pública es una mera colección de servicios dispersos y ajenos entre sí. La clave en el diseño organizativo del sector público radica en conciliar la singularidad operativa de cada servicio, con las demandas de coherencia global que se derivan de principios superiores como la solidaridad, la equidad, la igualdad o la justicia.

En este contexto, es preciso recordar que la aplicación indiscriminada del modelo burocrático, concebido para una Administración materialmente muy distinta de la actual, ha provocado el estrangulamiento progresivo de la gestión cotidiana, sin garantizar a cambio la integración efectiva de sus actividades. Bajo la centralización formal, la Administración ha terminado por vivir en una fragmentación real, sin flexibilidad organizativa, ni mecanismos efectivos de responsabilidad. El movimiento hacia una configuración descentralizada de la Administración pública, acompañado de la creación simultánea de nuevas estructuras de responsabilidad, puede representar un marco organizativo más desarrollado para equilibrar las demandas de integración y diferenciación.

Sin embargo, como pone de manifiesto la experiencia sueca, encontrar un diseño que admita la especificidad organizativa, sin provocar tendencias centrífugas, no es tarea fácil. En la reacción contra la uniformidad burocrática se corre la tentación de descuidar las necesidades de integración y provocar un retomo pendular a la situación precedente, como el que describe Nieto (1984: 186) en el caso de los organismos autónomos españoles o Crozier (1989: 113) para las administraciones especiales creadas en Francia con idéntica filosofía. La clave de un diseño duradero estriba, siguiendo la

excelente conceptualización teórica de Perrow (1977), no en la pura y simple eliminación de los controles, sino en la sustitución de las categorías o niveles de control utilizados, que permita, de hecho, centralizar y descentralizar al mismo tiempo.

Las experiencias analizadas más arriba destacan precisamente por incorporar en su diseño una nueva estructura de responsabilidad para las unidades descentralizadas, importada de la experiencia de la organización divisional en la empresa privada. La autonomía de gestión se compensa con el establecimiento de instrumentos de concertación de objetivos, planificación, control de gestión y evaluación periódica, dirigidos a asegurar la subordinación de las agencias a los objetivos políticos gubernamentales, sin coartar su capacidad de gestión cotidiana. Como expresa Longo (1991: 199), al describir su experiencia con la creación de centros gestores en el Ayuntamiento de Barcelona, éstos pueden definirse como una «caja negra», porque «las relaciones entre las instancias centrales y el centro gestor se sitúan básicamente al principio y al final del ciclo de gestión», cuando se fijan los objetivos y se asignan los recursos y cuando se evalúan los resultados en relación a objetivos y recursos.

La asimilación de estos conceptos en la Administración pública presenta, sin embargo, algunas incertidumbres. En primer lugar, no hay que olvidar que el control en las organizaciones divisionales se realiza principalmente a través de la estandarización de la actividad y de los resultados, mediante la utilización de indicadores cuantitativos. Ahora bien, es difícil reproducir este mecanismo en la Administración pública con la misma eficacia que en la gestión empresarial. La experiencia demuestra la enorme

dificultad que supone encontrar indicadores que puedan suplir las funciones de la cuenta de resultados en la empresa. Como advierte Mintzberg (1984: 476), «los objetivos que los gobiernos y la mayoría de las instituciones tienen que introducir en el sistema de control del rendimiento —objetivos esencialmente sociales— no suelen prestarse a ser medido (...). No hay nada que les impida formar divisiones en base a los mercados, pero al carecer de medidas de rendimiento adecuadas tienen que hallar otras formas de controlar las divisiones (o imponer medidas artificiales que no logran captar el espíritu de los objetivos sociales, o bien, que las sacrifiquen completamente a favor de los objetivos económicos)». Como hemos constatado en el caso de las agencias británicas, la identificación de indicadores para medir, no tanto la eficiencia, sino la calidad de los servicios prestados, ha ofrecido, de momento, resultados poco satisfactorios.

La segunda y última incertidumbre se desprende de la orientación «pragmática» que ha guiado la introducción de estos cambios en la mayoría de los países citados. Como estrategia de cambio puede valorar como un acierto, ya que ha permitido recorrer un importante camino, evitando una confrontación frontal con el marco legislativo, que hubiera significado la frustración de su propósito. Sin embargo, no hay que olvidar las limitaciones de semejante aproximación al problema, más inmediatas en las administraciones continentales que en las anglosajonas. Por este motivo, la profundización y consolidación de estos principios no es posible sin su legitimación formal a través de una reforma normativa que reconozca la vigencia de un nuevo marco de responsabilidad en la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- BENGTSON, B. (1991): «Programas de acción para el cambio en el sector público sueco», en MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ed.): *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca)*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, (37-55).
- BUTLER, R. (1991): «New challenges or familiar prescriptions?», en: *Public Administration*, Vol. 69, (363-372).
- CHRISTIE, L. (1991): «Next Steps: A Union Critique», en *Public & Money Management*, Vol. 11, (6-7).
- COMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1989): *Rapport de la Commission «Efficacité de l'Etat». Le Pari de la Responsabilité*. París: La Documentation Française.
- COX, A. y LAMONT, F. (1992): *Improving management in Government: the impact of the Next Steps initiative on efficiency in the British civil Service*. Comunicación presentada al 5.º Coloquio Internacional de la Revista Politiques et Management Public («La modernisation de la Gestion Publique»), París, 26-27 de marzo.
- CROZIER, M. (1987): *Erar Modeste, Etat Moderne*. París: Fayard.
- CROZIER, M. (1989): «L'Etat modeste, une grande ambition», en *Revue Politiques & Management Public*, Vol. 7 (2), (1-13).
- CHILD, J. (1972): «Organization structure, environment and performance: the role of strategic choice», en *Sociology*, Vol. 6, (1-22).
- DUNSIRE, A. y HOOD, C. (1989): *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EFFICIENCY UNIT (1988): *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: HMSO.
- EFFICIENCY UNIT (1991): *Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executives Agencies*. London: HMSO.
- FIALAIRE, J. (1992): *Les strategies de la mise en oeuvre des centres de responsabilité*. Comunicación presentada al 5.º Coloquio Internacional de la Revista Politiques et Management Public («La modernisation de la Gestion Publique»), París, 26-27 de marzo.
- FUDGE, C. y GUSTAFSSON, L. (1989): «Administrative Reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom», en *Public Money & Management*, Vol. 9 (2), (29-34).
- FULTON, Lord. (1968): *The Civil Service: Report of the Committee*, Cmnd. 3638. London: HMSO.
- GOLDSWORTHY, D. (1991): *Setting Up Next Steps*. London: HMSO.
- GRAY, A. et al. (1991): «The Management of Change in Whitehall: the experience of the FMI», en *Public Administration*, Vol. 69, (41-60).
- GREER, P. (1992): «The Next Steps initiative: an examination of the agency framework-documents», en *Public Administration*, Vol. 70, (89-98).
- GUSTAFSSON, L. (1991): *Marketising Public Services - transitions for politicians, clients and staff*. Ponencia presentada al Congreso «Work Life in Transition», Estocolmo, 1-3 de octubre.
- HARDY, V., TOWHILL, B. y WOLF, A. (1990): «La responsabilisation comme strategie de modernisation», en *Revue Politiques & Management Public*, Vol. 3, (87-129).
- HENNESSY, P. (1989): *Whitehall*. London: Secker & Warburg.
- HM TREASURY (1989): *The Financing and Accountability of Next Steps*, Cmnd 914.
- KAUFMAN, H. (1969): «Administrative Decentralization and Political Power», en *Public Administration Review*, Vol. 29, (3-15).
- KEMP, P. (1990): «Can the Civil Service Adapt to Managing by Contract?», en *Public Money & Management*, Vol. 10, (25-31).
- LONGO, F. (1991): «Una experiencia de cambio organizativo: los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona», en MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ed.): *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca)*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. (191-210).
- METCALFE, J. y RICHARDS, S. (1987): *Improving Public Management*. London: Sage.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991a): *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Gestión.
- NIETO, A. (1984): *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- OFFICE OF THE MINISTER OF THE CIVIL SERVICE (1991): *A Force for Improvement in the UK Civil Service*. London: OMSC.
- PERROW, C. (1977): «The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in order to decentralize», en *Organizational Dynamics*, (3-14).

- RICHARDS, S. (1989): «Managing People in the New Civil Service», en *Public Money & Management*, Vol. 9, (29-33).
- SCHICK, A. (1990): «Budgeting for Results: Recent Developments in five Industrialized Countries», en *Public Administration Review*, Vol. 50 (26-34).
- STEVENS, A. (1990): «Les agences d'execution et leur impact sur le Civil Service», en *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 55, (485-495).
- TONNERRE, L (1991): «Les centres de responsabilité. Ou le renouveau a la poorté de chaque service public?», en *Revue française d'Administration Publique*, Vol. 57, (143-152).
- VAN DE DONK, W. (1991): *Reforming Public Administration: reformer pour mieux sauter?*, Ponencia presentada a la Conferencia Internacional sobre reformas administrativas en gobiernos regionales, Santiago de Compostela, 16-18 de enero.
- WIKLAND, T. (1991): «Ejecución: palabra clave de las nuevas técnicas presupuestarias y de auditoría en Suecia», en MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ed.): *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca)*. Ministerio para las Administraciones Públicas, (56-62).
- WILSON, G. (1991): «Perspectivas de la Función Pública, ¿Mayor al rescate?», en *Revista Internacional de Ciencias de la Administración*, Vol. 3, (11-31).
- WISTRICH, E. (1992): «Restructuring government New Zeland style», en *Public Administration*, Vol. 70, (119-154).
- ZAPICO, E. (1988): *Financial Management Innovation in Europe*. Maastricht: European Institute of Public Administration.