

Teodoro A. Caraballo Esteban

Universidad del País Vasco

Gaizka Zubiaur Etcheverry

Universidad del País Vasco

# Agencias: instrumento básico del sistema de gestión pública. Síntesis del modelo y lecciones de la experiencia internacional

## RESUMEN

El Sector Público en general, y las Administraciones públicas en particular, está inmerso en una evolución desde modelos de administración pública a modelos de gestión pública. Estamos ante un cambio cultural que implica asumir una nueva concepción de la gestión pública. Las Administraciones públicas españolas se enfrentan al reto de diseñar nuevas estructuras, modelos e instrumentos organizativos y gerenciales que posibiliten una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de los recursos y prestación de los servicios públicos.

Estas reformas han sido acometidas en diversos países de nuestro entorno, fundamentalmente en países del ámbito de la OCDE. Las mismas se soportan en un diseño en el cual la Agencia se convierte en uno de los instrumentos centrales del nuevo modelo organizativo y gerencial del Sector Público.

La aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE de 19 de julio) implica un avance fundamental en el proceso de reforma y modernización del Sector Público español. El presente trabajo tiene por objeto determinar los aspectos generales del sistema de gestión financiera soportado sobre la base de la Agencia diseñado en países de nuestro entorno, considerar los rasgos definitorios del modelo español de agencias estatales y sintetizar los problemas que han experimentado esos países de cara a superarlos de forma exitosa.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades que conforman nuestro entorno tienen planteado el reto de redimensionar el sector público respecto al conjunto de la economía, considerando su impacto en el crecimiento y estabilidad económica, así como en la cohesión y bienestar social. Además deben regirse por una cultura basada en el buen gobierno, lo cual les conferirá mayor credibilidad y legitimidad.

Prácticamente la totalidad de sociedades de nuestro entorno han soportado, con diferente intensidad, graves crisis fiscales y deterioros económicos. El reto actual es doble.

- Garantizar la sostenibilidad de unos servicios público de calidad, y
- Consolidar una situación fiscal saneada, soportada en situaciones de superávits sucesivos y niveles de deuda controlados, que garantice la sostenibilidad futura de las cuentas públicas y pueda hacer frente a los problemas –sanitarios, farmacéuticos, pensiones, dependencia, etcétera– que a medio plazo va a ocasionar el cambio demográfico si que ello suponga una merma en el nivel y calidad alcanzado en los servicios públicos.

Ello ha motivado que las sociedades democráticas de nuestro entorno lleven años en un intenso proceso de reforma del sector público. Estas sociedades manifiestan su inquietud por la racionalización en el uso de los recursos públicos, por unos bienes y servicios de calidad, por la sostenibilidad de las actividades públicas, así como por enjuiciar el impacto de las decisiones pasadas sobre la situación financiera actual y evaluar el impacto futuro de las decisiones actuales sobre la posición y condición financiera de las entidades públicas.

La acción del sector público se desarrolla en un entorno macroeconómico caracterizado por la disciplina y estabilidad fiscal, la planificación estratégica a lo largo del ciclo económico y la transparencia. Se están produciendo procesos de desregulación, privatizaciones y descentralizaciones, de incorporación de políticas de mercado, concurrencia y evaluación de resultados, y de búsqueda de mayor fiabilidad, relevancia y difusión de la información económica.

Emerge un modelo descentralizado bajo estructuras de responsabilidad en el que la Agencia se convierte en instrumento central para la organización y funcionamiento del sistema. El Gobierno confía el gasto a las Agencias otorgando flexibilidad –discrecionalidad– a los gestores en el uso de los recursos a cambio de traspasar y delimitar su responsabilidad sobre los resultados, además de orientar la actividad pública hacia el «ciudadano-cliente» [“la CAIXA” (1999)].

Cambian las prioridades del gasto al centrar el interés del mismo sobre los objetivos antes que sobre los procedimientos. Existe un deseo generalizado para dotarse de instrumentos que supongan una mejora de la eficiencia en la gestión de los diversos recursos públicos, más allá de los financieros, a través de una gestión muy centrada no sólo en los recursos o medios que se utilizan en el desarrollo de las actividades sino principalmente en los bienes y servicios (Productos y/o Resultados) proporcionados sobre la base de un completo conocimiento, imputación y gestión de los costes totales de tales actividades.

Estamos ante un cambio cultural que supone asumir una nueva concepción de la gestión pública, sobre la base de nuevas estructuras, modelos e instrumentos. El Sector Público en general, y las Administraciones Públicas en particular, está inmerso en una evolución desde modelos de administración pública a modelos de gestión pública. Estos conceptos están siendo desarrollados en el ámbito de la corriente de pensamiento denominada *Nueva Gestión Financiera Pública* [Hay (1992); Olson, Guthrie y Humphrey (1998)].

### **2. EVOLUCIÓN DESDE MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA.**

En el ámbito de la OCDE, Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido han concluido una gran primera parte de reformas legislativas, organizativas y gerenciales y aplican los nuevos modelos integrales de gestión pública. Otros, tales como los países nórdicos –Suecia, Dinamarca y Finlandia–, están en el tramo final del proceso de reforma de esta primera fase y observando sus primeras experiencias. En todos ellos se configuran unos principios y características generales comunes del sistema [Cuadro (1)]. El proceso de reforma en esta primera fase ha sido multidimensional. En lo que respecta a la creación y funcionamiento de las Agencias el proceso ha sido especialmente complicado, fundamentalmente en los

países anglosajones que a diferencia de los países nórdicos contaban con una menor tradición en esta forma organizativa.

En el caso de España, en los últimos años, también se están produciendo reformas para la modernización del sector público, con independencia del color político del Gobierno. Las mismas se soportan en reformas legislativas, así como en la determinación de un nuevo modelo organizativo y gerencial.

Las reformas legislativas tienen como referente los cambios introducidos a partir del año 2000 en el régimen jurídico de la Hacienda Pública. Entre otras iniciativas legislativas, destacamos la promulgación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001 (reformadas en mayo de 2006) y la nueva Ley General Presupuestaria de 2003. En 2006 ha sido aprobada la Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

**Cuadro 1**

## **SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN FINANCIERA**

### **Objetivos**

- **MACROECONÓMICOS: MAYOR BIENESTAR SOCIAL**

- Fortalecer condición y credibilidad finanzas públicas. Sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Mayor estabilidad y prosperidad económica.
- Crecimiento sostenido.
- Equidad intra- e inter- generacional.

- **MICROECONÓMICOS: BUEN GOBIERNO**

- Modernizar y flexibilizar estructuras, sistemas y prácticas de gestión.
- Racionalizar y mejorar la gestión de la actividad.
- Transparencia

### **Principios Rectores**

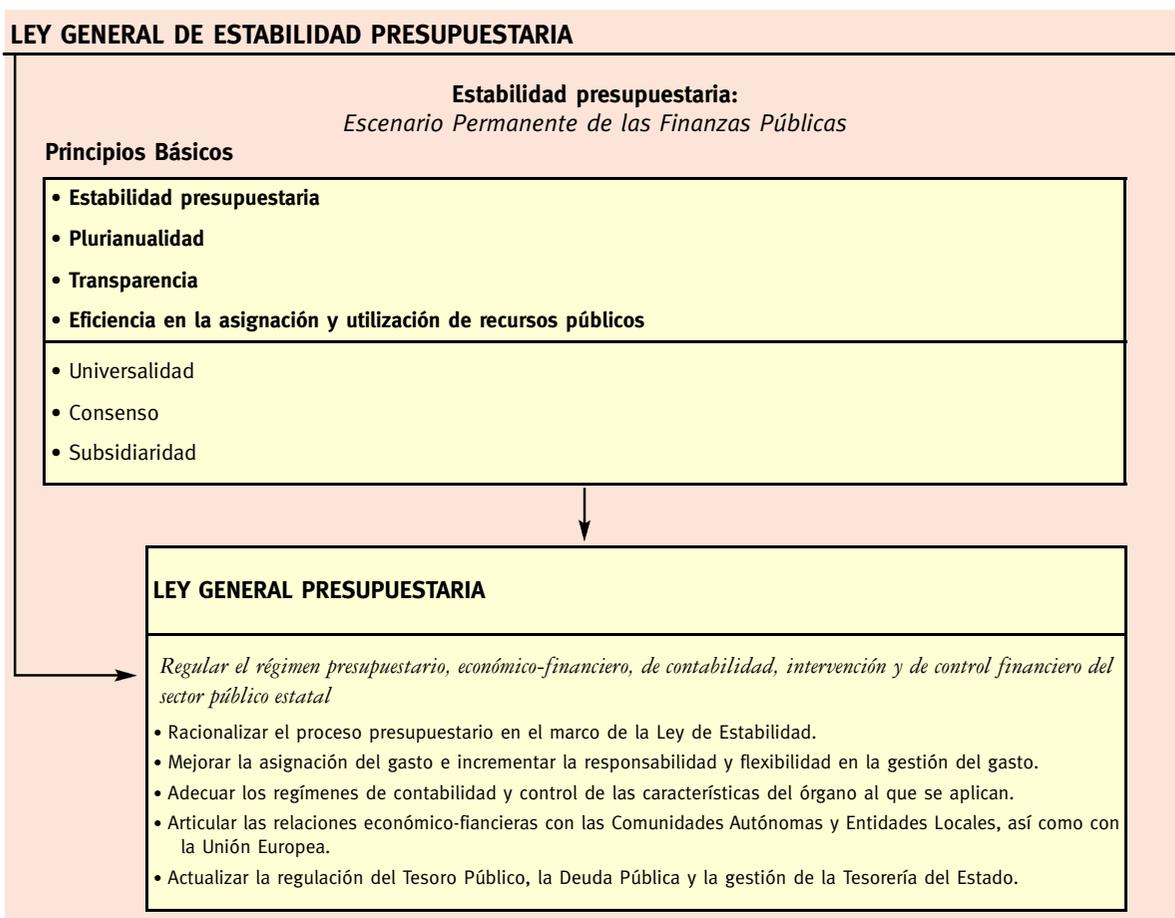
- Principios y reglas fiscales. Planificación estratégica. Ciclo económico. Evaluación constante del proceso.
- Nueva cultura responsabilidades. Responsabilidad política y gerencial. Gestión frente a Control.
  - Departamentos - Agencias.
  - Resultados/Productos.
  - Gobierno: Propietario recursos y Comprador productos.
- Entornos abiertos, Mayor cultura gerencial y financiera. DEVENGO: eje de integración, funcionamiento y uniformidad del sistema –Presupuesto y Contabilidad–.
- Formación de Capital y Gasto Corriente.
- Determinar y gestionar el Coste Total de Productos. Recursos económicos. Depreciación y Cargo de capital. Necesidades de Financiación.
- Gestión tesorería.

Las reformas en el modelo organizativo y gerencial se enmarcan en el desarrollo de iniciativas encuadradas en el «Decálogo para una nueva Administración Pública» del proyecto del *Código del Buen Gobierno del Gobierno* del MAP (2004), que en la etapa de gobierno anterior tuvo como precedente el *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos: Una Nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos* [(MAP, 2000)]. Este proyecto tiene por objeto reformar y modernizar la Administración pública, dotándolo de la máxima eficacia en la prestación de los servicios públicos y una total transparencia en los procedimientos, así como mayores estándares de austeridad,

imparcialidad, dedicación y primacía del interés público en la actuación de los funcionarios públicos. En definitiva, mayor calidad y transparencia en la Administración pública, sobre bases éticas y de acercamiento al ciudadano.

La LEP y la LGP determinan los principios básicos, así como la estructura general, del sistema [Cuadro (2)]. La Ley de Agencias, junto con la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2007), se configura en instrumento clave para la consecución de los objetivos determinados.

**Cuadro 2**



El modelo general que se puede extraer del análisis en los citados países del papel central del sistema que juegan las Agencias lo podemos sintetizar en:

- **Determina entornos desregulados, descentralizados y de competencia, en los que se introducen modelos y prácticas de mercado.** Priman los objetivos gubernamentales frente a los procedimientos administrativos. Desde los órganos centrales del Gobierno se «devuelve» la responsabilidad de la actividad a los órganos «inferiores», bajo la relación entre departamentos-agencias. El modelo diseñado se soporta en un número determinado de Ministerios y una diversidad muy amplia de Agencias. Los departamentos ministeriales diseñan la actividad a realizar por las agencias y supervisan la actividad realizada por éstas. Por su parte, las agencias son responsables de la puesta en práctica y desarrollo de las políticas en forma de productos y resultados, respondiendo de la consecución de éstos y no tanto de cómo han realizado su gestión.
- **Acomete e intensifica un sistema de responsabilidades, así como un diseño institucional y organizativo, sobre la base de la relación entre departamentos-agencias y resultados-productos.**
- *Deriva la responsabilidad en la gestión desde el ámbito político-ejecutivo al gerencial, distanciando a los políticos de las actividades de gestión y administración. La responsabilidad política se sitúa en un ámbito estratégico.* Provoca un acercamiento del ciclo presupuestario al ciclo económico/político. El ciclo político es más «largo» que el ciclo presupuestario clásico. El ciclo presupuestario debe «acercarse» al ciclo político cuya fase inicial consiste en la priorización y formulación de objetivos, para en fases posteriores desarrollarlos, implementarlos, evaluarlos y terminar priorizando y reformulando los nuevos objetivos.

El Gobierno planifica y presupuesta a largo plazo atendiendo a las necesidades generales y no

satisfaciendo intereses particulares de los departamentos. Los ministerios se subordinan al Gobierno. El total de gasto es acordado y dividido entre los ministerios a partir de las prioridades políticas del Gobierno y la disponibilidad de los recursos públicos. Se acuerdan límites de gasto por cada ministerio los cuales, en principio, no pueden modificarse a lo largo del ciclo presupuestario determinado. Se pretende que cada departamento conozca con certeza sus objetivos y los recursos de los que va a disponer en un plazo de años determinado y tenga el incentivo y la necesidad de gestionar de forma más eficiente todos sus recursos disponibles. Tal como se señala en el modelo sueco, la pretensión es que «cada ministro sea su propio ministro de finanzas»

En los países anglosajones el Gobierno tiende a asumir una doble responsabilidad como propietario de los recursos públicos y comprador de los productos. Por una parte, es propietario de los recursos públicos, y deberá garantizar el proceso de gobierno, la producción y prestación de bienes y servicios públicos, y la protección de los intereses nacionales. Por otra parte, es el comprador de los productos, elaborados en el ámbito público o privado, requeridos para satisfacer su responsabilidad de prestar los servicios públicos. Éstos se convierten en «clientes» de sus propios departamentos y agencias. Sitúa a las entidades públicas en competencia con las entidades privadas tanto en el suministro de los productos como en la adquisición de los recursos o medios para ser utilizados en los procesos productivos.

- *Sitúa la responsabilidad gerencial más en ámbitos propios de gestión que en ámbitos políticos. Flexibilidad.* Se diseñan y establecen vínculos de responsabilidad entre los Ministros y los ejecutivos jefes de las agencias. El gestor recibe el poder de decisión y los recursos, y asume objetivos y responsabilidades. La relación se define

y concreta en los «Contratos de Actividad» o «Cartas de Instrucción» –Suecia– que implica un acuerdo entre las partes en cuanto a, entre otros aspectos, objetivos y resultados a alcanzar, productos a producir y prestar, recursos disponibles, modelo de financiación, calidad de los productos, período de actividad –de 3 a 5 años–, equipo gestor, criterios de evaluación, etcétera. A partir de ahí, se asume la premisa básica de que para que el sistema funcione de forma eficiente y eficaz los ejecutivos jefes y, en consecuencia las agencias, cuentan con un muy alto grado de flexibilidad en sus decisiones sobre la ejecución de su presupuesto y en relación a otras prácticas gerenciales –contratación, personal, salarios, inversión, activos, etcétera–. Las cuestiones relacionadas con el personal y su gestión –contratación y despido, asignación, remuneración, formación etcétera– han sido especialmente conflictivas. Cada país ha contado con una solución propia en el marco de la premisa básica de la flexibilidad.

- *Ámbito de responsabilidad política y gerencial centrado en los productos-resultados antes que en los medios o recursos.* El sistema mide lo eficiente y eficaz que son las Administraciones públicas en la utilización de los recursos públicos más allá de centrarse en medir exclusivamente cuanto gasta y si dicho gasto es realizado de acuerdo a las disposiciones legales.

Los Resultados representan el impacto de la actividad gubernamental sobre la sociedad. Se sitúan en un nivel estratégico y a largo plazo. Los productos representan la propia actividad gubernamental. Implican la necesidad de disponer de información, de indicadores, sobre la actividad realizada. Los resultados requieren indicadores de eficacia mientras que los productos demandan indicadores de eficiencia.

Los sistemas diseñados pretenden dar respuesta al planteamiento de estas sociedades al cuestionarse:

- qué se pretende alcanzar y qué se alcanza, (Resultados)
  - qué se hará y qué se hace para lograr tales resultados, (Productos)
  - cuánto estimamos que nos va a costar y cuánto nos cuesta lo que hacemos, (Medios y Recursos)
  - cómo sabemos lo que estamos haciendo y cómo lo estamos haciendo (Información de la Actividad. Calidad).
- **Centra el énfasis en determinar y gestionar el Coste Total de los productos, tanto en su relación con los recursos económicos como con la actividad realizada.** El sistema se configura sobre la base de los recursos consumidos o utilizados para la realización de las actividades gubernamentales y para la evaluación de los resultados. El criterio de devengo se configura como eje de integración, funcionamiento y uniformidad del sistema, fundamentalmente en lo que afecta a los subsistemas presupuestario y contable. Se centra el énfasis en la economía y eficiencia de la actividad, sin perder de vista la eficacia y calidad. Posibilita situar la actividad propia en relación tanto a la de otras entidades públicas o privadas como a la actividad propia desarrollada en ejercicios anteriores. Esta realidad posibilita un entorno de competencia. Por otra parte, se mantiene en el ámbito de la agencia la gestión integral de todos los recursos económicos, financieros, humanos y tecnológicos. Ahora bien, en relación a aspectos clave como gestión de infraestructuras, gestión del efectivo, financiación, fondos de amortización, cargos de capital o personal en cada país se ha optado por un modelo de solución propio, lo cual implica un abanico de posibilidades para cada cuestión.

### 3. SÍNTESIS DE LOS ASPECTOS DEFINITORIOS DEL MODELO ESPAÑOL DE AGENCIAS

La Administración General del Estado ha estimado necesario adoptar un nuevo enfoque organizativo y funcional de los organismos públicos dependientes para la adecuada y eficaz prestación de los servicios encomendados a la AGE al objeto de satis-

facilitar las necesidades y demandas ciudadanas con el nivel de calidad que nuestra sociedad exige.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos tiene por objeto fundamental que las Agencias estatales se configuren como una fórmula organizativa con el propósito de alcanzar un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuercen los mecanismos de control de eficacia y promuevan una cultura de responsabilización por resultados.

En cuanto a aspectos más concretos de la Ley de Agencias señalar que la creación de una Agencia corresponde a una iniciativa de los Ministerios competentes o afectados por razón de materia. Requiere autorización por Ley y se produce con la aprobación de su Estatuto por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y adoptado a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y Economía y Hacienda. Quedan adscritas a los Ministerios que hayan ejercido la iniciativa de su creación.

### Cuadro 3

#### AGENCIAS [ESTATALES]

***Configurarse en una fórmula organizativa con el propósito de alcanzar un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados***

#### Fines

- Profundización en una nueva cultura de gestión apoyada en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio.
- Responsabilidad por objetivos en la gestión pública: organización dotada de capacidad de decisión sobre los recursos asignados, así como de un nivel de autonomía en su funcionamiento.
- Prestación de servicios de un alto nivel de calidad, con una cultura de gestión acorde a dicha finalidad y que sea fácilmente visualizable por los ciudadanos.
- Mejorar el funcionamiento de la AGE -planificación, ejecución, evaluación y control-.
- Control de eficacia: impulsar aquellos instrumentos que posibiliten conocer y evaluar el impacto que las políticas y servicios prestados por el Estado tienen sobre el ciudadano.
- Conformarse en la fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se reconduzcan aquellos organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funciones se ajusten al concepto de Agencia Estatal y se estime oportuno y más eficaz su transformación en Agencias.
- Conformarse como el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la AGE para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional.

La organización de las mismas se estructura en los órganos de gobierno, ejecutivos y de control, así como en los complementarios que se determinen en su respectivo Estatuto. Los máximos órganos de gobierno son el Presidente, nombrado y separado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerios de adscripción, y el Consejo Rector. El órgano ejecutivo recae en el Director de la Agencia, responsable de la dirección y gestión ordinaria de la misma. En el seno del Consejo rector se establece una Comisión de Control que informará al Consejo sobre la ejecución del contrato de gestión y, en general, sobre todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera de la Agencia.

Al igual que en los sistemas de otros países, el Contrato de Gestión se configura en el instrumento clave al objeto de desarrollar una gestión transparente sujeta a objetivos. Ha de permitir fijar los compromisos que asume la Agencia en la consecución de sus objetivos, los planes estratégicos necesarios para ello, los niveles de calidad de los servicios prestados, los medios humanos, materiales y financieros que la Agencia precisa, así como los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la consiguiente exigencia de responsabilidad al equipo directivo.

Al objeto de funcionamiento, las Agencias contarán con patrimonio propio. En materia de personal se ha optado por una fórmula menos convulsa, si bien implica una limitación al principio de flexibilidad en la gestión. Se mantiene el modelo general de función pública, evitando transformaciones forzadas al régimen de personal laboral, pero con mayores niveles de autonomía en la ordenación y provisión de los puestos de trabajo. Ahora bien, se establece una parte variable de la remuneración vinculada a la productividad y la consecución de objetivos. La inclusión de la categoría de personal de las Agencias se proveerá mediante procesos internos de selección.

La financiación de las Agencias vendrá por transferencias consignadas en los PGE o, que es lo que la

Ley pretende incentivar, por su capacidad de generar ingresos a través de la prestación de sus servicios, patrocinio, etcétera. Tienen prohibido acudir al endeudamiento a no ser que por Ley se establezca otra cosa. El Presupuesto de las Agencias tendrá carácter limitativo por su importe global y estimativo para la distribución interna de sus créditos, excepto los correspondientes a gastos de personal. Los remanentes de crédito resultantes de la liquidación del ejercicio corriente y no afectados al ejercicio siguiente podrán incorporarse al presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incrementos de gasto por acuerdo del Director. Esto implica una clara apuesta por la primacía de la consecución de los objetivos.

Las Agencias quedan sujetas a los principios y al régimen de contabilidad establecidos para los entes públicos. Con independencia de cuál sea éste para el caso concreto de cada Agencia, debemos asumir que el devengo se convierte en el eje central de integración, funcionamiento y uniformidad del sistema de gestión. El sistema de información del que se doten debe mostrar, a través de sus cuentas anuales e informes, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto. Asimismo, deben proporcionar información de costes sobre su actividad de manera que facilite una correcta y eficiente toma de decisiones. Una cuestión clave que entendemos pendiente es la decisión sobre un sistema de «cargos de capital», fundamental para la determinación de costes. El sistema debe permitir efectuar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Contrato de Gestión. En materia de control, el control externo de su gestión económico-financiera corresponde al Tribunal de Cuentas y el Interno a la IGAE, quien lo ejercerá en la modalidad de control financiero y auditoría pública.

#### **4. PROBLEMAS DE TRANSICIÓN AL NUEVO MODELO EXPERIMENTADOS EN OTROS PAÍSES**

La transición al nuevo modelo implica la necesidad de planificar y hacer frente a un conjunto bási-

co de problemas e incertidumbres [Cuadro (4)]. En la medida que el conjunto de «dificultades» no sea superado implica procesos de transparencia, responsabilidad y toma de decisiones difíciles e inciertos.

**Cuadro 4**

**SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN FINANCIERA**

**Problemas e Incertidumbres**

• **RESISTENCIA AL CAMBIO CULTURAL**

• **TRANSICIÓN**

- Cambios: Legales, Organizativos y Responsabilidades
- Compromiso político/burocrático
- Capacitación y formación funcionarios
- Diseño e implementación (Sistema proceso información y gestión actualizado)
- Técnicos
- Contratos de actividad o cartas de Instrucción
- Ritmos y duración de la implantación y estrategia de comunicación efectiva

**SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN FINANCIERA**

**Soluciones e Iniciativas**

- Determinar una dirección clara e inequívoca del proceso de cambio
- Establecer un órgano de coordinación y consulta
- Establecer un organismo técnico independiente
- Divulgar los objetivos y bonanzas del sistema
- Mayor formación y preparación en habilidades y destrezas necesarias
- Proceso continuado de perfeccionamiento y mejora del sistema
- Adquisición de experiencia
- Incentivar la voluntad al cambio y dotarlo de una dimensión humana
- Recursos financieros que posibiliten cubrir las carencias indicadas

Los problemas observados a partir de la experiencia de los países analizados se sintetizan en:

- **La consecución y asunción del cambio cultural que el nuevo sistema de gestión financiera implica.** Exige una nueva forma de pensar y actuar, y unas nuevas relaciones con diferentes ámbitos de responsabilidad, con la necesidad de establecer umbrales de flexibilidad en la gestión y en el control para reducir potenciales puntos de fricción y tensión. Se atiende a un conjunto de objetivos y necesidades diferente y más amplio que con el sistema anterior. Se cambia un sistema «clásico» muy regulado, asentado, conocido y asumido por los diferentes agentes intervinientes que se proyectaba al corto plazo y que establecía un control muy rígido sobre los medios de actividad y recursos monetarios por uno nuevo que se proyecta a largo plazo, se centra en productos y/o resultados, y que implica nuevas formas de planificación, asignación de recursos, presupuestación, gestión, control, información y rendición de cuentas.
- **Problemas de transición relacionados con la necesidad de cambios legales y organizativos.** En nuestra opinión destacan los que se producen en los países nórdicos, especialmente en Suecia. Por una parte, a pesar de contar con una gran tradición gerencial soportada en Ministerios-Agencias, el modelo se configura sobre la base de un conjunto limitado de Departamentos Ministeriales, con recursos muy limitados, y un gran número de Agencias (más de 300). A modo de ejemplo, prácticamente el 98% del empleo público se sitúa en el ámbito de las Agencias. La limitación de recursos implica la carencia de un Secretario Ministerial asociado a las labores gerenciales. A pesar de que el sistema descansa sobre la confianza absoluta y comunicación constante entre los agentes, se reconoce que la ausencia de tal figura implica una pérdida muy significativa del potencial gerencial del sistema. Por otra, se produce una fuerte crítica al funcionamiento efectivo de los Consejos de Administración asociados a las Agencias por motivos diferentes –inoperancia, limitada capacidad de sus miembros, algunos de los miembros son partes interesadas en la actividad de la Agencia–.
- **Problemas de transición relacionados con la ausencia o reticencia al compromiso político con el cambio, así como de resistencia de la burocracia.** En este último caso hay que destacar que se establecen nuevas relaciones laborales y retributivas. De funcionario se pasa a laboral y se consolida un modelo variable, vinculados a resultados, y diferenciado de remuneración.
- **Problemas de transición relacionados con la capacitación y formación técnica de los funcionarios públicos, y otros intervinientes.** Implica una mayor complejidad del propio sistema y de la información, lo cual requiere una adquisición de habilidades y destrezas específicas, así como una formación de mayor nivel debido a la necesidad de tomar decisiones sobre la base del juicio profesional en muchos ámbitos del sistema. Asimismo se destaca la necesidad de que el Director General de la Agencia sea una persona de gran valía profesional.
- **Problemas de transición relacionados con la necesidad de recursos para cubrir los costes que requiere el diseño y la implementación del sistema.** Especial referencia merecen los medios tecnológicos requeridos en el procesamiento de la información.
- **Problemas de transición relacionados con los ritmos y duración de los períodos de implementación, así como con la estrategia de comunicación para tal fin.**
- **Problemas técnicos del sistema.** Dada la «infancia» del sistema se observan problemas y carencias relacionados con:
  - los Contratos de Actividad o Cartas de Instrucción (bien por defecto o bien por exceso),
  - la elección de Director General,
  - el uso limitado de órganos clave como los Consejos de Administración,

- la disposición y mantenimiento de datos e información,
- el desarrollo de otras herramientas que faciliten la consecución de estos datos e información,
- la adecuación al contexto del sector público de prácticas y principios empresariales,
- el desarrollo de políticas contables y de una contabilidad analítica,
- la ausencia de definiciones, especificaciones y mediciones rigurosas de los productos/resultados,
- la determinación de indicadores de actividad, y
- procesos de retroalimentación y mejora del sistema.

En sus fases iniciales se asume un cierto grado de ineficiencia en la utilización de la información que el sistema proporciona.

## 5. CONCLUSIÓN

La Ley 28/2006 facilita la progresiva creación y puesta en funcionamiento de Agencias Estatales en la AGE. La «puesta en marcha» se limita a un redu-

cido número de entidades. La implementación inicial de este modelo a nivel Estatal servirá de marco de referencia para su posterior adopción en el ámbito Autonómico y Local. La Agencia es una fórmula organizativa y funcional clave del Sector Público adoptada en sociedades avanzadas de nuestro entorno con la finalidad de mejorar sus sistemas integrales de gestión financiera. Se pretende que el sector público gestione sus recursos de forma más racional, eficiente y eficaz, y preste unos servicios de mayor calidad atendiendo a la sostenibilidad de las actividades públicas. Estamos ante un cambio de modelos de administración pública a modelos de gestión pública. Implica un cambio cultural que requiere asumir una nueva concepción no sólo de la gestión pública sino del Sector Público. Tenemos el reto de consolidar unas finanzas públicas sanadas al objeto de poder hacer frente a las consecuencias del cambio demográfico sin que ello implique una merma en la calidad de la actividad pública.

## BIBLIOGRAFÍA

**Allen, Tom. L.** (2002): "Public Accountability and Governmental Financial Reporting". Publicado en *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OCDE Journal on Budgeting. Volume 2, Supplement 1.* Págs. 11-31. OCDE.

**Archibald, Valerie** (2001): *Resource Accounting*. Second Edition. Published by CMPS Civil Service College Directorate.

**"La Caixa", Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona** (1999): "La Cultura de la Estabilidad y el Consenso de Washington". *Colección de Estudios e Informes.* Núm.15. Guitán, Manuel; Muns, Joaquim (Directores).

**Carlin, Tyrone M.; Guthrie, James** (2000): "A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting". *Third Bi-annual Conference of IPMN.* Sydney, Australia.

**Blondal, Jøn R.** (2001): "Budgeting in Sweden". Publicado en *OECD Journal on Budgeting.* Vol. 1, No. 1. Págs. 27-57. OECD.

**Blondal, Jøn R.** (2003): "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments". Publicado en *OECD Journal on Budgeting.* Vol. 3, No. 1. OECD.

**Blondal, Jøn R.; Kristensen, Jens Kromenn; Ruffner, Michael** (2002): "Budgeting in Finland". Publicado en *OECD Journal on Budgeting.* Vol. 2, No. 2. Págs. 119-152. OECD.

**Blondal, Jøn R.; Ruffner, Michael** (2004): "Budgeting in Denmark". Publicado en *OECD Journal on Budgeting.* Vol. 4, No. 1. Págs. 49-79. OECD.

**ESV - Swedish national Financial Management Authority** (2001): *Accrual Accounting in Swedish Central Government.* ESV 2001: 8. ESV EKONOMISTYRNINGSVERKET.

\_\_\_\_\_ **ESV (2003)**: *Performance Management in Swedish Central Government*. ESV 2003: 22. ESV.

**Hay, David** (1992): "Public Sector Accounting in New Zealand: An Update and Clarification". Publicado en *Financial Accountability & Management*. 8 (1). Págs. 1-6. Spring.

**Hepworth, Noel** (2002): "Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom". Publicado en *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OCDE Journal on Budgeting*. Volume 2, Supplement 1. Págs. 115-161. OCDE.

**Her Majesty's Government** (2003): "Managing Resources. Better Decision Taking in Departments: Third Edition". *Her Majesty's Treasury*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>

**Likierman, Andrew** (2002): "The New UK Government Financial Framework". Publicado en *Innovations in Governmental Accounting*. Págs. 145-156. Edited by Vicente Montesinos and José Manuel Vela. Kluwer Academic Publishers.

**Olson Olov; Guthrie, James; Humphrey, Christopher** (1998): "International Experiences with "New" Public Financial Management (NPFM) Reforms: New World? Small World? Better World?". Publicado en Olson Olov; Guthrie, James; Humphrey, Christopher (1998): *Global Warning!: Debating International Developments in New Public Financial Management*. Págs. 17-48. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

**Pallot, June** (2002): "Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand". Publicado en *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OCDE Journal on Budgeting*. Volume 2, Supplement 1. Págs. 163-186. OCDE.

**Zubiaur Etcheverry, Gaizka** (2004): *El Principio de Devengo en Contabilidad Pública: Marco Conceptual y Aplicación en los Estados Contables y el Presupuesto*. Tesis Doctoral. U.P.V/EHU. 2004.