

Creación de agencias especializadas,

capacidad estatal y coordinación interinstitucional.

Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina.

State capacity and institutional coordination in the building of specialized agencies. The case of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina.

Julián Bertranou

Investigador-docente, ICO/Universidad Nacional de General Sarmiento; profesor, EPG/Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Master en Ciencias Sociales (FLACSO México).
jbertranou@hotmail.com
jbertran@ungs.edu.ar

Resumen

En los últimos 20 años se crearon en todos los países numerosas agencias públicas autónomas y especializadas para abordar distintos desafíos de política pública. Este proceso, enmarcado en las orientaciones de la Nueva Gestión Pública, buscó desburocratizar y profesionalizar la gestión, aunque también promovió su creciente fragmentación y descoordinación. El trabajo analiza la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) en Argentina, en términos de su efecto en la capacidad estatal y en la coherencia y coordinación global de la gestión pública. El caso de la ANSV muestra por un lado un incremento parcial de las capacidades de acción del gobierno nacional, y por el otro, la no resolución de los problemas previos de descoordinación entre las diferentes unidades gubernamentales.

Palabras claves: Organismos descentralizados, reforma administrativa, capacidades estatales, seguridad vial, Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Abstract

In the past 20 years a process of agencification of public administration structures has occurred all over the world. This process, inspired by New Public Management ideas, searched for a more autonomous and professionalized public administration, although it reduced coordination and increased its fragmentation. The article studies the creation

Fecha de recepción

14.3.13

Fecha de aceptación

24.4.13

of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina, in terms of its impact on state capacity and on coordination and public policy coherence. The case of the ANSV shows on the one hand, a partial increase in the National Government's capacities, but on the other hand, the non resolution of the previous coordination problems among all the organizations.

Keywords: *Descentralized organizations, administrative reform, state capabilities, road security, National Agency for Road Security*

I. Introducción

En los últimos veinte años en el mundo y en Argentina, se han creado numerosas agencias especializadas y relativamente autónomas para abordar una diversidad de cuestiones de interés público. Si bien no constituyen una novedad en el repertorio de formas institucionales creadas o legitimadas por el estado para ejecutar políticas públicas en la medida en que variedades de estas agencias existen desde hace muchas décadas, las nuevas orientaciones administrativas desarrolladas a partir de fines de los años 80, enmarcadas la mayor parte de ellas en el movimiento llamado *New Public Management* (NPM), aceleraron su creación, sustentada en la percepción de que estas innovaciones institucionales tendrían una mayor capacidad para brindar de manera más permanente, servicios públicos eficientes y efectivos.

Estas agencias asumieron formas institucionales diferentes, por razones de trayectoria nacional o de tipo de política pública, pero desplegaron dos características comunes: una especialización en un ámbito de políticas públicas y un marco institucional que las hace o debe hacerlas (relativamente) autónomas de las autoridades políticas y de los ministerios de línea. Es posible evaluar el desempeño de estas agencias desde distintas perspectivas y desde luego, desde el punto de vista del impacto que las mismas han tenido en la cantidad y calidad de los servicios prestados. Este artículo sin embargo, se pregunta por el efecto que estas agencias tienen, más allá de los servicios producidos, en la coordinación y coherencia del gobierno, y en el desarrollo de capacidad estatal.

Las ventajas buscadas a partir de la mayor especialización funcional y de la mayor distancia respecto de los avatares partidarios, deben cotejarse con los requerimientos públicos de una mayor integración del trabajo público y de un mayor control democrático de sus actividades. La creación y despliegue de estas agencias puede tener un efecto en cierta fragmentación estatal y en cierto aislamiento institucional en relación con una necesaria orientación integrada de las acciones del estado bajo el liderazgo de funcionarias y funcionarios con mandatos y rendiciones de cuenta democráticos. De manera paralela,

el incremento de capacidad estatal eventualmente producido por la especialización y la autonomía, debe analizarse en un marco más amplio de capacidad global del estado para abordar los problemas públicos.

En la Argentina, desde principios de los años 90, se han creado más de 50 agencias especializadas en el nivel nacional, incluyendo todas las variantes institucionales e incluyendo también las reconversiones de servicios existentes.¹ Algunos de los ejemplos más conocidos son los de los Entes reguladores de servicios públicos, la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), la ANAC (Administración Nacional de la Aviación Civil), la ADIFSE (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado) y la ANSV (Agencia Nacional de Seguridad Vial), entre otros.

El presente trabajo tiene como propósito analizar la creación y el funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) desde el punto de vista de su contribución al desarrollo de capacidad estatal y de coordinación interinstitucional en la materia de su incumbencia. Constituye el punto de partida de una línea de investigación que vincula las innovaciones institucionales en el estado y la capacidad y la coherencia en el gobierno. En su desarrollo, el artículo abordará la creación de agencias especializadas en la experiencia comparada, con sus características y limitaciones. En un apartado siguiente se discutirá la cuestión de la capacidad estatal y de la coordinación interinstitucional, señalando sus componentes y requisitos. A continuación, se abordará sintéticamente la cuestión de la inseguridad vial y las acciones que el gobierno nacional llevó adelante desde mediados de los años 90 para enfrentar el problema, entre ellas, la creación de la ANSV. Finalmente, se analizará la capacidad estatal generada a partir de la creación de la Agencia, y el efecto que la misma ha tenido en términos de la coordinación institucional necesaria para abordar el problema de la inseguridad vial. Una recapitulación final permitirá integrar todas las reflexiones.

II. Agencización: procesos, dinámicas, desafíos

Entre las orientaciones de reforma administrativa que surgieron bajo la inspiración intelectual y política del NPM en los países centrales a partir de fines de los años 80, se encuentra la creación de agencias públicas temáticamente especializadas y autónomas de las autoridades políticas y los ministerios centralizados. Esta tendencia ha sido analizada de manera general y a través de las distintas trayectorias experimentadas por los países en trabajos como el de Pollitt y Bouckaert (2004), y responde a un momento determinado en los sucesivos ciclos de desburocratización y re-burocratización que se han suscitado por las administraciones públicas en el mundo (Olsen, 2008).

Como recuerda Peters (2011, p.8), la creación de agencias autónomas ha sido considerada como un medio para separar parcialmente la gestión de las políticas públicas de la dinámica política, para que esta gestión se desarrolle de manera más profesional y especializada. La conjunción de una mayor autonomía respecto de la actividad política y de una mayor estabilidad programática por un lado, y de una mayor especialización en el ejercicio de sus funciones, por el otro, ha sido considerada como un medio para poder acrecentar los mecanismos de rendición de cuentas del sector público, permitiendo una mejor medición de los costos y de los resultados de la gestión pública.² Las ventajas potenciales de estas agencias se extienden también al ámbito de las flexibilidades administrativas, financieras y de manejo de personas que se derivan de un marco institucional autónomo, flexibilidades que han constituido uno de los *leitmotivs* centrales de las reformas inspiradas en la NPM (Osborne y Gaebler, 1994).

En la bibliografía especializada de habla inglesa, se acuñó oportunamente el término *Quango*, que identificaba una categoría de organizaciones llamadas *quasi-autonomous non-governmental organizations* (Organizaciones No Gubernamentales casi Autónomas; Hood, 1986). Versiones más recientes de este acrónimo responden a la categoría de *quasi-autonomous organizations* (Organizaciones casi Autónomas), despejando cierta confusión respecto a la noción de no gubernamental (Van Thiel, 2006). Más allá del uso de este término como un rápido identificador de una especie de organización, las definiciones y su asignación a un campo organizacional, son muy difusas. Si bien no ensaya una definición única, el trabajo de Greve, Flinders y Van Thiel (1999) identifica un rasgo común y es la existencia de niveles de autonomía frente a los poderes públicos democráticamente elegidos. Los autores proponen una tipología de *Quangos* que refleja un *continuum* en el grado de autonomía institucional (autonomía que denominan *practical autonomy*, diferenciándola de la autonomía que puede estar consignada legalmente pero que no se efectiviza). Tomando como referencia un modelo de cuasi nula autonomía como es el de las organizaciones de la administración centralizada (*Departmental Unit*), los autores identifican cinco tipos ideales de *Quangos* con crecientes niveles de autonomía empezando por lo que serían las agencias descentralizadas (*Contract Agencies*) y los entes autónomos (*Public Body*), pasando por entes públicos no estatales o entes privados con funciones públicas, y arribando a la figura de las empresas privatizadas y de los acuerdos (concesiones o tercerizaciones) con empresas privadas (Greve, Flinders y Van Thiel, 1999, p. 142). Como puede observarse, la gama de agencias autónomas en la tipología planteada anteriormente es muy diversa, lo cual hace muy compleja una caracterización y un tratamiento uniformes (Van Thiel, 2011). Por otro lado, el concepto de autonomía es multidimensional, pudiendo una dimensión de la autonomía anular el funcionamiento de otra. Para un análisis de estas dimensiones, un texto fundamental es el de Verhoest, Peters, Bouckaert y Vershuere (2004).

Si bien las agencias han existido desde hace mucho tiempo (al menos 200 años como en el caso del Reino Unido), a partir de fines de los años 80 se ha suscitado lo que Greve, Flinders y Van Thiel (1999, p. 130) llaman una *'explosión de quangos'*. El énfasis puesto por el NPM en la delegación, la desagregación y la tercerización al sector privado, llevó a que funciones tradicionalmente cumplidas por organizaciones burocráticas centralizadas se transfirieran a una gama de organizaciones cuasi autónomas y monofuncionales (p. 130). El proceso de creación de estas agencias estuvo caracterizado por distintos estilos administrativos, advirtiéndose que estos estilos están estrechamente vinculados a las características de los sectores de política pública (Van Thiel, 2006). Cada área de política pública tiene una serie de particularidades derivadas de su historia, de la naturaleza de los bienes y servicios que se proveen y de los actores que allí intervienen, lo cual da pie a diferentes estilos de creación de agencias autónomas. Los tipos de agencias creadas también son el resultado de tradiciones y de complejos procesos históricos y culturales, más que de explicaciones de coyuntura política (Yesilkagit y Christensen, 2009).

El proceso de creación de agencias autónomas en los países centrales despertó una serie de críticas. Por un lado, el proceso de creación de estas *'single-purpose organizations'* (organizaciones de un solo propósito) produjo lo que algunos autores denominan la *'siloización'* o *'pilarización'* del sector público (Christensen y Laegreid, 2007, p.541), idea que significa que la miríada de organizaciones especializadas debió producir *'demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación, y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia'* (p. 542). Por otro lado, el desarrollo de algunas de estas agencias ha planteado serios desafíos al principio de rendición de cuentas democrático o *accountability* (Christensen y Laegreid, 2007; Peters, 2011). Adicionalmente, se han suscitado otros problemas de rendición de cuentas atribuidas a los líderes políticos. Éstos siguen siendo responsables ante la ciudadanía por la conducción de los asuntos públicos, pero simultáneamente, han visto perder liderazgo político y control sobre ciertas organizaciones autónomas. Se ha dado la paradoja de que los políticos han buscado evitar culpabilidades creando agencias, pero en el desarrollo de las mismas, son inculcados por sus eventuales errores (Christensen y Laegreid, 2007). Finalmente, estos factores en muchos casos han impedido una actuación coordinada y políticamente responsable del sector público, bajo la conducción de autoridades democráticamente elegidas. Una legitimidad basada en la profesionalización y la especialización de funciones en muchos casos ha planteado restricciones a una legitimidad basada en el origen democrático de los líderes.

Estas restricciones derivadas de la estrategia de creación de agencias autónomas han provocado la emergencia de iniciativas post-NPM como la de *'joined-up government'* (Gobierno Unificado) en el Reino Unido, o el *'whole-of-government approach'* (Enfoque de Totalidad del Gobierno), con las cuales los países centrales han buscado minimizar los problemas de la fragmentación, mientras buscaban usufructuar de las ventajas de

la autonomía y la especialización (Christensen y Laegreid, 2007). Actualmente, la combinación de reformas tipo NPM y post-NPM ha incrementado la complejidad de las organizaciones públicas, las cuales deben enfrentar por otro lado, un incremento marcado en la complejidad de los problemas a abordar. Esta creciente complejidad se ve reflejada en la adopción simultánea de principios contrapuestos de organización de agencias, lo cual produce modelos híbridos y adaptados de organización que desechan los formatos del tipo *one-size-fits-all* (mismo modelo para todos; Christensen y Laegreid, 2011). Estos principios organizativos en tensión han sido documentados y abordados desde los trabajos de Luther Gulick y Herbert Simon, y se expresan en diadas tales como *especialización vs. coordinación* o *autonomía vs. control*. La tensión entre estos principios obliga producir balances organizacionales, y estos balances tienen formatos especiales y producen una complejidad mayor en la institucionalidad pública (Christensen y Laegreid, 2008). La necesidad de establecer algún tipo de combinación entre estos principios contendientes es sin dudas uno de los principales desafíos organizaciones en el sector público.

En América Latina, la creación de agencias autónomas también formó parte del universo de estrategias de reforma del estado implementadas a partir de los años 90. Al igual que en el norte, estas agencias, de muy diversa factura, también existen desde mucho tiempo atrás en la región, pero su cantidad se vio acrecentada en los últimos 20 años. Antecedentes tempranos de esta nueva tendencia pueden encontrarse en los Fondos de Inversión Social de la década de los años 80 (Franco, 1996). La variedad de agencias es muy grande e incluye empresas privatizadas, entes reguladores (Azpiazu y otros, 2008; Serafinoff, 2011; Murillo, 2009; Guerra, 2012), agencias especializadas profesionalizadas, agencias de recaudación impositiva (Rodríguez, 2007; Depetris, 2011), agencias científico tecnológicas, agencias de control e incluso, agencias mixtas público-privadas (Bertranou, 2011; Bresser Pereira, 1999).³

No es este el espacio para una caracterización completa de las uniformidades y variedades del proceso de creación de estas agencias en la región o en la Argentina.⁴ No obstante ello, a continuación se ofrece algunas consideraciones sobre su creación.

La creación de agencias obedeció tanto a un clima de época en materia de reforma del estado, como a factores endógenos, que definieron formatos y trayectorias en función de requerimientos propios.

En la creación de estas agencias u OD entraron a tallar diferentes motivaciones:

- a) La necesidad de desprenderse de unidades gubernamentales en un proceso de reducción del tamaño del estado.
- b) La necesidad de agilizar y hacer más eficiente la gestión pública, sustrayendo algunas actividades "...de la compleja maraña burocrática en la que se ve involucrada la mayor parte de la administración central" (Oszlak, 2001, p. 9).⁵

- c) La pretensión de fortalecer la especialización de la intervención pública y mejorar su profesionalidad, capacidad y desempeño.
- d) La necesidad de incorporar a distintos intereses sectoriales y regionales en la gestión de asuntos públicos, y entre ellos, al sector privado.
- e) La posibilidad de administrar con mayor autonomía recursos de asignación específica.
- f) La necesidad de mostrar a la opinión pública que un asunto está en la agenda de gobierno.⁶

Como advierte Oszlak (2001, p. 9), “la fórmula *automaticidad de ingresos + discrecionalidad en su aplicación*, resultó históricamente demasiado atractiva como para optar por otro arreglo institucional”. En los hechos, medidas legales y reglamentarias emitidas por la instancia central para controlar el uso de los fondos, así como la escasa autonomía política de los funcionarios y funcionarias de estas agencias, ha limitado los alcances de la autonomía institucional y funcional. La mayoría de estas agencias u OD son ‘híbridos institucionales’ (Oszlak, 2001).

Los casos de agencias creadas en la Argentina (y posiblemente en la Región), no responden necesariamente a los motivos que centralmente caracterizaron el proceso de *agencización* en el norte. El proceso en los países centrales tuvo un condimento principal en el logro de autonomía de las autoridades políticas. En el caso argentino, si bien este aspecto estuvo presente en pocos casos, los rasgos más salientes están vinculados a la idea de autonomía de los procesos administrativos centrales y a la de la búsqueda de cierta densidad profesional, esto más allá de su efectivización posterior.

Ayudados por estas primeras apreciaciones sobre el proceso de *agencización* en el mundo, con sus ventajas y limitaciones, se abordará la creación de la ANSV, su vinculación a este proceso más amplio de creación de agencias autónomas, y su efecto en la capacidad estatal y la coherencia y coordinación institucional del estado nacional.

III. Capacidad estatal y coordinación institucional: revisión de los conceptos

En los últimos años, ha crecido el interés por el estudio de la capacidad estatal, a la par de que ha crecido la convicción sobre la gravitación del estado en la regulación de las relaciones sociales y en la producción de bienes y servicios públicos para los ciudadanos. En la medida en que el estado tiene un significativo rol que cumplir, es imprescindible entender las condiciones a partir de las cuales el estado y sus diversas organizaciones pueden cumplir con los fines establecidos.

Esta preocupación por las posibilidades reales de actuación del estado se expresa en estos días a partir del concepto de capacidad estatal (o capacidad institucional aplicada al estado), pero se ha expresado también a partir de otros conceptos de gran importancia como el de poder del estado (Mann, 1991, 1997; Soifer y vom Hau, 2008) o el de fuerza (Fukuyama, 2004; Migdal, 2011; Giraudy, 2012). Más allá de las diferencias conceptuales, aluden a las condiciones y los efectos de una actuación estatal efectiva.⁷

Para este artículo, la capacidad estatal es *la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional* (Bertranou, 2012). Esta definición le cabe mejor al análisis de organizaciones estatales unitarias, más que a conglomerados estatales complejos. Más allá de esto, contiene los elementos conceptuales mínimos para discernir el concepto de capacidad de otros y para identificar los factores que explican la emergencia de esta capacidad.

Antes de analizar con más detalle los factores que explican la capacidad, es necesario efectuar algunas distinciones analíticas para esclarecer el alcance del concepto. En primer lugar, la capacidad debe analizarse siempre en función de alguna finalidad pública, nunca en abstracto o en general. En segundo lugar, la capacidad es un rasgo de un agente, en este caso, un sujeto estatal. Es imprescindible distinguir con claridad los contornos de este sujeto. Puede tratarse de una agencia estatal determinada, como de un conjunto de organizaciones que deben actuar de una manera conjunta para cumplir con una finalidad.

Finalmente, la capacidad es una condición previa para el logro de resultados, y no debe ser confundida con estos resultados mismos. La capacidad estatal es determinante para la producción de bienes y servicios públicos y para el logro de resultados en las condiciones de vida de la población, o en determinadas instancias institucionales. Pero no debe ser analíticamente confundida con estos productos y resultados. La capacidad es una condición efectiva previa.⁸ Mencionado esto, se avanzará ahora hacia la desagregación del concepto.

Los que se denominarán componentes de la capacidad estatal, son a la vez las fuentes donde radica la capacidad y las manifestaciones observables de la misma. Se han identificado tres componentes principales, que pueden desagregarse en subcomponentes, observables e indicadores (Bertranou, 2012).⁹

1. Autorizaciones legales y legitimidad: Este componente comprende dos aspectos: en primer lugar, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo, autorización que es conferida por un instrumento normativo como una ley, un decreto u otra norma administrativa emanada del órgano correspondiente; en segundo lugar, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-

institucional para llevar adelante estas acciones, legitimidad conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales. Ambos aspectos remiten a una noción amplia de autorización política y legal para cumplir sus fines.

2. Organización y medios de acción: Este componente comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades de una organización para la acción directa. En una primera aproximación a las dimensiones de este componente encontramos las personas que integran la organización, los recursos materiales, de infraestructura y equipamiento, los recursos tecnológicos, la estructura y los procesos organizacionales, y los recursos y activos financieros.

3. Capital de acción interorganizacional: Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone la unidad gubernamental. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta. Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, Nación-Provincia) y la acción interorganizacional público-privada.

Este marco analítico será utilizado para analizar la capacidad estatal generada a partir de la creación de la ANSV. El tercer componente lleva a precisar un poco más la referencia a la coordinación institucional, condición esencial del funcionamiento de la gestión pública contemporánea, y como ha sido visto en el apartado anterior, factor problemático a la hora de la evaluación del papel jugado por las agencias especializadas. La coherencia y la coordinación institucional se constituyen en requisitos ineludibles de una gestión de políticas públicas que debe dar cuenta de la creciente complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales, y a su vez, de la creciente diferenciación y división del trabajo entre las organizaciones del sector público.

El trabajo de Martínez Nogueira (2010) nos permite clarificar los conceptos mencionados. Para este autor, “la cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados – por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas – y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (p. 19). La coherencia es previa a la coordinación: “es una cualidad ‘vertical’ que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política” (p. 20). La coordinación se enfoca en la consistencia en el plano ‘horizontal’, que es el plano interno de los medios que constituyen las políticas. Las tensiones alrededor de la coherencia y la coordinación se observan en distintos momentos. En la definición y jerarquización de problemas y en el diseño de medios de respuesta se observan tensiones referidas a la coherencia de las políticas. En la ejecución (y coordinación de acciones) se manifiestan las restricciones derivadas de los diseños adoptados (p. 20).

La coordinación puede efectivizarse a través de distintos medios.¹⁰ Martínez Nogueira (2010, p. 21) menciona cuatro modos alternativos y complementarios: la jerarquía, el diseño de rutinas y procedimientos de actuación, la internalización de fines y valores ('doctrina') y la interacción incremental directa ('ajuste mutuo'). Raramente la coordinación (y la coherencia) puede alcanzarse meramente a través de la jerarquía y otros arreglos formales o de cúpulas. A estos elementos, hay que agregar "la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares". Paralelamente, tanto la coordinación como la coherencia, requieren de una demanda social que "las precipite y sostenga" (p. 22).

IV. Inseguridad vial y creación de la ANSV

1. El problema y las competencias

El problema de la inseguridad vial es de alcance mundial. La tendencia creciente del número de traumatismos y víctimas mortales generadas por siniestros viales genera gran preocupación entre diferentes autoridades. Según proyecciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los traumatismos por accidentes de tránsito aumentarán para pasar a ser la quinta causa principal de mortalidad en el mundo dentro de dos décadas: "Todos los años fallecen más de 1,2 millones de personas en las vías de tránsito del mundo, y entre 20 y 50 millones sufren traumatismos no mortales. En la mayoría de las regiones del mundo, esta epidemia de accidentes de tránsito sigue aumentando" (OMS, 2009).

En los últimos veinte años en Argentina, y debido a múltiples factores, las estadísticas de siniestralidad vial y muertes resultantes han mostrado un crecimiento al menos hasta el 2008, aunque no existe plena coincidencia en cuanto a las cifras totales. Para la organización civil *Luchemos por la Vida*, la cifra de fallecidos superó los 8.200 en 2008, luego de más de una década en donde las cifras anuales oscilaban alrededor de 7.500.¹¹ Para el Observatorio de Seguridad Vial de la ANSV, los fallecidos en el lugar del hecho llegaron en ese mismo año a 4.654, evidenciando un crecimiento de más del 50% desde 2004.¹²

Muchos factores explican este crecimiento observado hasta el año 2008. Por un lado, debe considerarse el aumento del parque automotor a principios de los años 90 y fundamentalmente a partir de 2004, el debilitamiento del transporte ferroviario de pasajeros y cargas, la falta de una adecuada regulación del transporte de cargas y una relativa desinversión en infraestructura pública de transporte en los años 90 y posteriores. Por otro lado, debe apuntarse a una conducta ciudadana con altos grados de desaprensión e irresponsabilidad en cuestiones viales y paralelamente a ello, a un insuficiente control por parte de las autoridades públicas. Finalmente, no debe soslayarse la fuerte dispersión y falta de coordinación en el ejercicio de las competencias institucionales en materia de seguridad vial.

La cuestión de las competencias institucionales en seguridad vial es compleja por diversos motivos: por un lado, la propia definición del campo es problemática en la medida en que otras definiciones y caracterizaciones de este campo compiten por una mejor definición, como es el caso de la cuestión del tránsito; por el otro, aparece en disputa la competencia institucional originaria entre la Nación y las Provincias, principalmente, pero también entre distintos organismos nacionales.

El tema de la definición del campo de política involucra conceptos como el de tránsito, el de transporte y el de seguridad vial entre otros. Los dos primeros tienen una mayor institucionalidad que los sostiene. En cambio, el de seguridad vial es más difuso y alude a la protección integral contra los factores humanos y materiales que afectan la adecuada circulación vial. En este sentido, aborda todas las dimensiones que hacen a una adecuada protección en el contexto de la circulación, y que buscan anular, prevenir, mitigar o reparar eventos o circunstancias que pongan en peligro esta circulación. Las dimensiones aludidas van desde aspectos tecnológicos y de infraestructura, hasta aspectos de salud y de educación.

Las competencias jurisdiccionales deben analizarse a partir de estos conceptos y sus definiciones. El tránsito es una competencia reservada de las provincias, las cuales han legislado al respecto de manera amplia para salvaguardar su ámbito de acción. Las provincias (y según cuál sea su régimen municipal, los mismos municipios) entienden que su potestad de control del tránsito opera también sobre rutas nacionales, ya que se encuentran en su territorio. El transporte de cargas está sujeto a legislación específica (en función del tipo de carga), en general de ámbito nacional. El transporte de pasajeros interprovincial es claramente una competencia nacional, mientras que el que se desenvuelve dentro de una provincia, o incluso, dentro de un municipio, es competencia de estas autoridades subnacionales.

El aspecto más complejo aparece cuando se reformula conceptualmente el problema a partir de la noción de seguridad vial. En este caso, tanto la Nación como las provincias pueden ejercer competencias que son concurrentes vinculadas al bienestar de los habitantes y a la reducción integral de factores de riesgo. La Nación tiene competencias en materia de seguridad interior y en materia de salud (sobre todo regulatorias), las cuales extiende al ámbito más amplio de la seguridad vial. La complejidad existe no sólo por esta concurrencia de competencias sino porque incluido en el concepto y la práctica de la seguridad vial, se encuentran dimensiones vinculadas a la circulación de personas y al transporte de cargas y pasajeros que pueden estar sólo bajo competencia subnacional.

La complejidad también se manifiesta al interior del estado nacional en la medida en que son diversos los organismos que tienen alguna competencia en áreas incluidas en

el concepto de seguridad vial: Ministerio del Interior y Transporte (ANSV, Secretaría de Transporte), Ministerio de Planificación Federal (Dirección Nacional de Vialidad, Órgano de Control de Concesiones Viales), Ministerio de Seguridad (Gendarmería Nacional, Policía Federal), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Registro de la Propiedad Automotor), Ministerio de Salud y Ministerio de Educación.

2. La búsqueda de una nueva institucionalidad pública

En el año 1995 se sancionó la Ley Nacional N° 24.449 de Tránsito. Esta sanción se debió a dos factores que ya han sido mencionados: por un lado, la creciente gravitación de la problemática de la inseguridad vial, a partir de la ocurrencia de episodios de gran impacto público y a partir del agravamiento de las estadísticas de siniestralidad vial; y por el otro, la percepción de que la dispersión normativa y de competencias institucionales no facilitaba un adecuado tratamiento preventivo del problema.

Si bien estos dos factores fueron claves para promover una legislación nacional sobre la temática, los alcances de la ley fueron inferiores a las expectativas generadas. El elemento más significativo es el que se refiere al propósito de la ley de establecer un código único de normas de tránsito y seguridad vial en todo el territorio nacional, y a partir de allí promover la uniformidad y homogeneidad en el tratamiento institucional y administrativo de los distintos eventos ligados al tránsito y la seguridad vial. La ley es un ejemplo claro de normalización unificada desde el ámbito nacional que podía promover estándares de acción comunes y actividades homogéneas en todo el territorio. Su efectiva vigencia en todo el país dependía de dos dimensiones: la adhesión a sus términos por parte de las autoridades provinciales, y la puesta en marcha de dispositivos de acción congruentes con esta normalización por parte de todas las jurisdicciones intervinientes. Las adhesiones fueron de todas las provincias, pero los medios puestos a disposición para efectivizar estas normas y propender a acciones conjuntas no fueron suficientes: no se desarrollaron capacidades reales en el nivel nacional o subnacional y no se establecieron instrumentos unificados para mejorar la fiscalización, siendo la existencia de cerca de 1.600 centros de emisión de licencias de conducir, el ejemplo más contundente de esta dispersión.

A mediados de los años 2000, el gobierno nacional impulsó en el seno del Consejo Federal de Seguridad Vial, un Plan Nacional 2006-2009 con el objeto de reducir la siniestralidad en un 20%. Para apurar la implementación del Plan y para instrumentar otras medidas, el gobierno promovió la celebración de un Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial, el cual fue suscripto el 15 de agosto de 2007 entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y fue ratificado por el Decreto Nacional N° 1232/07. A nivel nacional este Convenio fue ratificado por la Ley N° 26353 de marzo de 2008. Los principales componentes de este Convenio se explicitan en la Tabla 1.

Tabla 1: Componentes del Convenio Federal

Componentes del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial
<p>La constitución del Registro Nacional de Licencias de Conducir.</p> <p>La adopción del sistema unificado de puntaje para las licencias de conductor (lo que comúnmente se denomina 'scoring').</p> <p>La unificación de criterios de determinación y control de alcoholemia.</p> <p>La determinación de establecer mecanismos para el control de velocidades.</p> <p>La prohibición de publicidad laudatoria.</p> <p>La coordinación de acciones en materia de control de tránsito. La Gendarmería haría controles en las rutas nacionales y por autorización de cada Provincia, lo podría hacer en rutas provinciales.</p> <p>La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como parte del mismo proceso político-institucional de ratificación legislativa del Convenio Federal, y como mecanismo de instrumentación parcial de ese Convenio, el PEN envió al Congreso un proyecto de Ley de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y de modificación de la Ley 24449. La nueva Ley 26363, sancionada y promulgada en abril de 2008, creó la ANSV como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, y con la **misión de reducir la tasa de siniestralidad en el territorio nacional, mediante la promoción, coordinación, control y seguimiento de las políticas de seguridad vial, nacionales e internacionales** (énfasis propio). Según la Ley, la ANSV será la autoridad de aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacionales previstas en la normativa vigente en la materia.

El artículo 4° especifica las funciones, los artículos 5° y siguientes establecen sus autoridades: el Presidente (Ministro del Interior) y el Director Ejecutivo, junto a sus funciones específicas, así como una serie de Comités para apoyar la gestión del organismo: el Comité de Políticas, el Comité Ejecutivo (ambos con presencia de autoridades de organismos nacionales) y el Comité Consultivo, con representación de la sociedad civil. El artículo 12° define sus fuentes de financiamiento, destacándose la mencionada en el inciso f): la contribución obligatoria del 1% sobre las primas de seguro automotor correspondientes a las pólizas contratadas con entidades de seguros. Esta fuente le garantiza un flujo permanente de recursos, más allá de las disponibilidades del Tesoro Nacional. La Ley crea también el Registro Nacional de Licencias de Conducir,

el Registro Nacional de Estadísticas en Seguridad Vial y el Observatorio de Seguridad Vial, y transfiere el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito a la órbita de la Agencia. La segunda parte de la Ley modifica artículos de la Ley 24449 en función de una actualización de las normas de control del tránsito y la seguridad vial.

Las principales funciones pueden clasificarse como:

- de conducción, coordinación y relación interinstitucional.
- normativas, legales y de armonización.
- de normalización y certificación de centros de emisión de licencias nacionales de conducir, y de mantenimiento y actualización de sistemas y registros de antecedentes de tránsito, infracciones y de desarrollo de sistema de quita de puntos.
- de control y fiscalización.
- de promoción de la educación vial.
- de desarrollo de campañas de concientización vial.
- de producción de estadística e promoción de investigaciones.

La totalidad de las provincias ha adherido a la Ley salvo la provincia de San Luis (que de todas maneras, había suscripto el Convenio Federal que anticipada las medidas aprobadas legalmente). Sin embargo, los instrumentos de adhesión adolecen en muchos casos de algunas limitaciones, ya que se expresa adhesión al mismo tiempo que se afirma la competencia originaria y la prevalencia de la legislación local, afectando la homogeneización y estandarización del trabajo en materia de seguridad vial.

V. La ANSV: capacidad y coordinación generada

A partir de la misión y las funciones establecidas para la Agencia, mencionadas en el punto anterior, en este apartado se abordarán las capacidades estatales generadas a partir de su creación, siguiendo el marco conceptual de capacidades esbozado en el apartado III, el cual establece también un nexo con la caracterización del marco de coordinación intergubernamental en el cual se encuentra inserta. Se analizará la evidencia recolectada para cada uno de los componentes de capacidad.

1. Autorizaciones legales y legitimidad

La pregunta que cabe en este caso es la siguiente: la ANSV, ¿tiene las suficientes autorizaciones legales, políticas y simbólicas para poder cumplir con sus fines? El tratamiento de esta pregunta y de este componente de capacidad debe partir de su misión, para luego abordar sus funciones. En el nivel de la misión, pueden observarse claras inconsistencias en lo que respecta a las autorizaciones. La ANSV no tiene todas las competencias que pueden dar cuenta de una reducción de la siniestralidad en el país. Principalmente, no tiene el poder

de policía sobre el comportamiento vial de los ciudadanos, como ejemplo más saliente, así como no incide directamente sobre otros factores causantes de siniestros. Su capacidad sancionatoria es unilateralmente nula, y sólo puede ser abordada a través de alianzas interjurisdiccionales, que todavía no alcanzan a garantizar una unidad de tratamiento, más allá de quien intervenga en el proceso. No dispone de autorizaciones legales propias para ejercer el poder de policía del tránsito en el país, y sólo puede operar incidiendo o articulando el comportamiento de otros entes nacionales y subnacionales. Tampoco el estado nacional en su conjunto tiene la capacidad legal de asegurar un poder de policía homogéneo y sistemático en todo el territorio nacional.

Ha habido sin lugar a dudas un crecimiento de la incidencia del gobierno nacional y de la ANSV en el entramado de instituciones de control, y en ese sentido, ha crecido la legitimidad de la Agencia para intervenir como órgano normalizador y articulador, así como coordinando el accionar nacional. Esta legitimidad ha sido sostenida también a través de un fuerte crecimiento del componente organizacional y de medios de la capacidad de la Agencia y de un avance en el desarrollo de recursos intergubernamentales. Cabe reiterar que la misión que le ha encomendado la Ley **rebasa sus capacidades**, aun luego de haber experimentado un significativo desarrollo en estos últimos tres años, e incluso rebasa la capacidad legal del estado nacional. No obstante ello, y a partir del despliegue de sus medios, se ha reforzado su poder simbólico como órgano líder en el país, lo cual ha fortalecido su prédica en el sentido de un ejercicio más riguroso de las tareas de poder de policía.

En materia de cumplimiento de las funciones que le encomienda la Ley, la situación es más clara. Hay funciones sobre las que tiene toda la potestad legal, como son la realización de campañas, la capacitación (aunque el involucramiento del Ministerio de Educación es vital para lograr masividad y alcanzar a los más jóvenes) y las funciones normativas. En las demás funciones, tiene una capacidad legal está limitada por las competencias de otros actores.

Una cuestión muy relevante tiene que con la naturaleza jurídica de la Agencia, y de qué manera ciertas características afirman su capacidad para actuar: en primer lugar, el carácter de organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, si bien no le garantiza una autonomía político-institucional, sí la habilita a una gestión más alejada de las restricciones administrativas de la Administración Central; en segundo lugar, la disponibilidad de una fuente de financiamiento específica, de liquidación automática, como es la contribución obligatoria del 1% sobre las primas de seguro automotor correspondientes a las pólizas contratadas con entidades de seguros (inciso f), Art. 12°).

Paralelamente a estas autorizaciones legales que dotan de capacidad (en distinta medida) a la Agencia, la capacidad también se asienta en autorizaciones simbólicas, que pueden ir a la par de las legales o no, y que afirman la legitimidad o no de una unidad gubernamental para llevar a cabo sus obligaciones. La revisión de la documentación referida a las relaciones interinstitucionales y sus indicadores como los convenios, la existencia de espacios de interacción institucional como son el Consejo Federal de Seguridad Vial y los Comités de la Agencia (en especial el Consultivo), y el grado de adhesión de las provincias a los instrumentos creados por la Agencia, son una medida de cierto nivel de legitimidad y autoridad simbólica que ha adquirido la ANSV como ente rector y coordinador del entramado nacional de instituciones que abordan la seguridad vial.

2. Organización y medios de acción

Más allá de los avances en materia de autorizaciones legales y legitimidad, allí donde se observan significativos incrementos de capacidad es en este componente. El análisis de la evidencia recolectada se hará en función de dimensiones clave de este componente.

a) Disponibilidad financiera

La Agencia fue creada en el año 2008 y gradualmente fue instalándose desde el punto de vista de la infraestructura, el equipamiento, la dotación de personal y la disponibilidad presupuestaria. Al cabo de tres años, el presupuesto vigente de 2011 fue de \$ 248.774.000, en su mayoría de fuente 12 (recursos especiales, inc. f) y 25.000.000 de fuente 11 (Tesoro). Entre 2009 y 2011 el presupuesto se duplicó. Este presupuesto ha podido financiar el crecimiento institucional de la Agencia, sus gastos de funcionamiento, su equipamiento, su personal y las transferencias y aportes a otros organismos, provincias y ONGs. Además de los fondos de fuentes 11 y 12, la Agencia cuenta con recursos de un préstamo del Banco Mundial.¹³

b) Dotación y habilidades de los agentes

En tres años, la Agencia ha llegado a conformar una dotación de personas cercana a las 570, entre personal directivo, contratos 048 (contratos con aportes), planta transitoria y empleados por Decreto 2345/05, sin contar los agentes que son contratados por el Proyecto PNUD/ARG/10/012 o el Proyecto Banco Mundial. La dotación principal está en los contratos 048, en el que trabajan 506 agentes. El incremento de esta dotación ha sido constante a tal punto que sólo en el año 2011, la cantidad de agentes trepó de 416 a 562 en octubre, sin contar los agentes contratados por Decreto 2345. La dotación principal como es de esperarse, es la dedicada a tareas de control y fiscalización vehicular, que está integrada por 262 agentes de prevención vial, contratados por el instrumento 048. Esta dotación sin embargo, parece estar todavía en una primera etapa de posicionamiento en todo el territorio, aun suponiendo que la Agencia no es el organismo que tiene el poder de policía de tránsito, ni aun en la jurisdicción federal. En los hechos, la ANSV sólo tiene una intervención significativa en la Autovía 2 que comunica las ciudades de Buenos Aires y La

Plata con la de Mar del Plata con la consiguiente fuerte carga vehicular en determinadas épocas del año, en la Autopista Buenos Aires-La Plata y en las rutas nacionales 8 y 9 que conectan la ciudad de Buenos Aires con las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis, todas ellas de mayor tránsito vehicular y visibilidad política. Adicionalmente, llama la atención que la ANSV no cuente con un equipo técnico especializado en seguridad vial para las tareas de normalización y producción de recomendaciones (más allá del relevamiento de información y de estadística).

c) Los procesos de producción de bienes finales e intermedios y las cadenas de valor incorporadas

La Agencia dispone de numerosos instrumentos que formalizan sus actuaciones, fundamentalmente administrativas, pero también, las referidas a sus funciones operativas y técnicas. Como ejemplo de las segundas puede encontrarse el Formulario Único de relevamiento estadístico de datos sobre siniestros viales (Formulario Naranja), y el Marco Conceptual y Operativo para la identificación de Puntos Negros en el Territorio Nacional, entre otros. También ha elaborado un Manual que establece el procedimiento administrativo para la autorización de cinemómetros sobre trazas nacionales, la norma que establece los requisitos previos para el proceso de Certificación para los Centros de Emisión de Licencias (CEL; Disposición 207/2009) y los Protocolos de Acción conjunta (ANSV y Gendarmería Nacional) para el Control Vehicular y el Control de Velocidad en rutas (ANSV, 2011). Adicionalmente, la Agencia ha desarrollado distintas respuestas informáticas: el Sistema Nacional de Antecedentes de Tránsito, el Sistema Nacional de Licencias de Conducir, el Sistema Nacional de Infracciones, el Software de relevamiento de riesgo en rutas y el Sistema Integral de Información y Gestión Estadística de Accidentes de Tránsito.

d) Sistemas de planificación y seguimiento de acciones.

La Agencia elaboró un Plan de acción propio 2010-2014, con metas y actividades definidas. Paralelamente, en gran parte debido a que ejecuta acciones estratégicas a través del Proyecto BIRF N° 7861 y del Proyecto PNUD ARG/10/012, se ha desarrollado un sistema de seguimiento de las acciones, con indicadores y metas críticas.

e) Sistemas de información sobre los objetos de su trabajo, y sistemas de información gerenciales.

La Agencia ha desarrollado distintos sistemas de información a partir de la creación del Observatorio de Seguridad Vial. Desde esta unidad se cuenta con un estudio extremadamente detallado y omnicomprendivo del comportamiento vial de los argentinos, que se basa en varios cientos de miles de observaciones en terreno. Otro ejemplo es el desarrollo del Sistema Nacional de Estadística Vial, que integra registros de accidentes y siniestros en todo el país, impulsando un modelo de registro unificado como es el Formulario Naranja. Finalmente, existe un relevamiento constante de riesgo en rutas, con software desarrollado por la propia Agencia, cuyos datos son volcados en un sistema georreferenciado. En la actualidad, el Sistema recibe información de todas

las provincias, contando con información específicamente relevada en el formato del Formulario en una parte significativa de ellas.

f) Disponibilidad de equipamiento, tecnologías e infraestructura requeridos para la provisión de bienes y servicios finales y la para la gestión administrativa.

La Agencia, con fondos propios y provenientes del préstamo del Banco Mundial, ha realizado una fuerte inversión en equipamiento y tecnologías para la gestión operativa y administrativa. Exponentes de esta fuerte inversión son los 230 vehículos para sus tareas de apoyo al control, y los 16 radares láser y 102 dópler, para el control de velocidad en rutas. Se han ampliado los equipos de control móvil de velocidad para apoyar la tarea conjunta de Gendarmería Nacional y la Policía Metropolitana en la Avenida General Paz. Los operativos de control cuentan además con 600 alcoholímetros, implementos que también han sido transferidos a las provincias en comodato en el marco de acuerdos de acción conjunta. La Agencia dispone de adecuada infraestructura en su núcleo central, así como se encuentra desarrollando unidades operativas en terreno, esencialmente para cumplir funciones de apoyo al control vehicular en rutas nacionales. La unidad principal y sede de la Dirección de Control, es la de Hudson que sirve de plataforma para realizar operaciones en la Autovía 2, sobre todo en temporada estival y en la Autopista a La Plata. Existen unidades operativas en el NEA, NOA (Gral. Güemes), Bahía Blanca, Las Flores (en la estratégica Ruta 3), Mar del Plata, La Plata, Monasterio (en la estratégica Autovía 2), Panamericana (en el cruce con Camino del Buen Ayre) y Ushuaia.

De manera resumida entonces, la ANSV muestra dotaciones de relevancia en este componente organizacional, que apunta a sus capacidades y las del estado nacional en su conjunto. Los aspectos principales son los recursos humanos, los financieros, los de movilidad y los tecnológicos.

3. Capital de acción interorganizacional

La ANSV fue creada en el marco de un entramado de relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales dentro del cual debe llevar adelante sus funciones. Las limitaciones derivadas del alcance de sus competencias legales, han pretendido ser parcialmente revertidas a partir de la construcción de relaciones intergubernamentales cuyo propósito es el de cumplir con la misión asignada por la Ley.

a) El marco institucional de acción interorganizacional

La Agencia despliega sus acciones en un marco de acción interinstitucional formalizado, donde resaltan instancias como el Sistema Nacional de Seguridad Vial, el Consejo Federal de Seguridad Vial y los distintos Comités creados por la Ley. Los dos primeros se encuentran conformados por los mismos actores, aunque en formatos representativos diferentes, lo cual produce cierta confusión. Sus funciones se encuentran regladas por el Anexo T de la Ley 24449, sustituido por art. 21 del Decreto N° 1716/2008. El Sistema Nacional de Seguridad

Vial se integra con el Consejo Federal de Seguridad Vial, la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial y la ANSV. Tales organismos deben coordinar sus cometidos con el objeto de implementar las políticas estratégicas de seguridad vial de manera organizada, consensuada y armonizada. Hay actores gubernamentales nacionales de mucha incidencia que no se encuentran representados, tales como la Dirección Nacional de Vialidad, el Órgano de Control de Concesiones Viales y la Secretaría de Industria.

En cuanto a la propia Agencia, el Comité de Políticas tiene como función proponer lineamientos de armonización federal en materia de Seguridad Vial, respetando las autonomías provinciales. Está integrado con carácter ad honorem, por representantes de las siguientes jurisdicciones ministeriales, con rango no inferior a Secretario: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Producción y el representante de mayor jerarquía del Consejo Federal de Seguridad Vial. El Comité Ejecutivo tiene como función coordinar la implementación de las políticas nacionales en materia de Seguridad Vial. Está integrado con carácter ad honorem, por representantes de la Secretaría de Transporte, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina, del Órgano de Control de Concesiones Viales, de la Dirección Nacional de Vialidad y el Consejo Federal de Seguridad Vial. Finalmente, el Comité Consultivo tiene como función colaborar y asesorar en todo lo concerniente a la temática de la Seguridad Vial. Está integrado con carácter ad honorem, por representantes de organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria e idoneidad del mundo de la empresa, la academia, la ciencia, el trabajo y de todo otro ámbito comprometido con la seguridad vial, que serán invitadas a integrarlo por el Presidente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Actualmente está integrado por más de 70 organizaciones sociales, empresas y cámaras empresariales. Más allá de esto, no hay evidencia suficiente sobre la gravitación institucional de estos Comités.

b) El desarrollo de acciones conjuntas

La ANSV ha firmado hasta octubre de 2011, 230 Convenios o contratos con distintos organismos públicos, entre convenios marco, convenios específicos, convenios de asistencia técnico y contratos de comodato para el uso de cierto equipamiento para el control vehicular y de conductores. Ciento veintiuno de estos convenios han sido con Provincias, en muchos casos, con la suscripción complementaria de algún municipio. Estos convenios en general reglan la acción conjunta de estos organismos y establecen las condiciones para la instalación de un centro emisor de licencias nacionales y para la emisión de los certificados nacionales de antecedentes de tránsito. Estos convenios transfieren la tecnología para la emisión de la licencia y los estándares a ser aplicados para que el centro emisor sea certificado por la Agencia. Son significativos también en número (61) los contratos de comodato con municipios para el uso de alcoholímetros.

Entre los convenios a destacar está el celebrado entre la Agencia, la Gendarmería Nacional y la Provincia de Buenos Aires para el control vehicular y de conductores en las rutas nacionales de la provincia, para dar pie en particular, a operativos conjuntos durante el período estival sobre los corredores turísticos. Otro de los convenios es el que ha sido celebrado entre la Agencia, la Gendarmería Nacional y la Policía Metropolitana para el control de velocidad en la Avenida General Paz, donde la Ciudad de Buenos Aires dispone de 12 radares fijos y la Agencia de 12 radares móviles, y en el cual la Gendarmería queda habilitada para labrar infracciones con formularios provistos por la CABA. Con la Gendarmería Nacional se han celebrado 8 convenios y contratos, fundamentalmente para reglar la cooperación de la Agencia a las acciones de control de la Gendarmería, y para establecer el comodato por el uso de vehículos y equipos para las tareas de control. Algunos de estos convenios fijan pautas de trabajo para operativos conjuntos, sobre todo en época turística. Este accionar requiere también de la anuencia de la provincia en cuyo territorio se establece el operativo, a los efectos de que la Gendarmería cuente con las competencias y los medios para detener vehículos y personas y labrar las correspondientes infracciones. En el marco de esta tarea conjunta con Gendarmería, la Agencia dispone de fondos para pagar viáticos y alquileres de los gendarmes para que la dedicación sea efectiva y oportuna.

La existencia de estos acuerdos está explicada por las necesidades funcionales de la Agencia, pero no implican un marco completo de acción conjunta. Por otro lado, no se han establecido marcos de acción con organismos como la Dirección Nacional de Vialidad, en términos por ejemplo, de las inversiones necesarias en infraestructura vial en función de un diagnóstico de riesgo de siniestralidad.

VI. Recapitulación: creación de agencias, capacidad, coordinación y coherencia gubernamental

Si se analizan los resultados de la ANSV en términos de la misión asignada por la Ley, algunos indicios favorables pueden corroborarse con la reducción en tres años de cerca de un 15% en la siniestralidad vial.¹⁴ Si se considera que el contexto ha operado en términos constantes (o incluso, puede haber empeorado, como es el caso del crecimiento del parque automotor), es razonable esgrimir que las nuevas normas y los nuevos medios puestos a disposición, sobre todo en la Agencia, en la medida en que han producido las acciones que se han sintetizado anteriormente, han incidido en la mejora de los indicadores de siniestralidad, absolutos y relativos. En el nivel de los productos de la Agencia, los elementos son más contundentes: se ha logrado diseñar la Licencia Nacional de Conducir y habilitar y certificar cerca de 115 centros emisores en todo el país (hacia fines de 2011), lo cual abarca al 62% de las nuevas licencias emitidas en el país; se desarrollaron instrumentos de registro (infracciones, accidentes) que buscan estandarizar el relevamiento de información; se ha desplegado la campaña

de concientización vial más ambiciosa hasta el momento en el país, concentrando mensajes y también recursos en períodos críticos; se han elaborado en colaboración con el Ministerio de Educación nacional, materiales de educación y formación vial que alcanzan a cerca de 5.000.000 de alumnos primarios y secundarios, 110.000 docentes, de 12.000 escuelas de todo el país; y se han incrementado anualmente los operativos de control vehicular preventivo.

Más allá de estos datos, el análisis realizado sobre la creación y el funcionamiento de la ANSV tiene el propósito principal de aportar conocimientos sobre la capacidad estatal generada para la producción de bienes y servicios públicos y sobre la incidencia que estas agencias tienen sobre aspectos como la coherencia y coordinación gubernamental.

La creación de la ANSV se fundó en distintas razones: transmitir la idea de que el tema de la inseguridad vial estaba en la agenda pública, agilizar la gestión de servicios públicos, concentrar institucionalmente experticia técnica, promover un mejor desempeño y una mayor coordinación nacional y ofrecer a las Provincias una imagen más unificada de la representación nacional. La autonomía diseñada no es una autonomía político-institucional respecto de las autoridades centrales del Ministerio del Interior, sino una autonomía principalmente financiera, administrativa y operativa. Más allá de los diseños institucionales, la práctica política de designación de funcionarios, hace improbable la autonomía política del Ministerio. Por otro lado, una fuerte supervisión financiera del Ministerio, además de la dependencia parcial de otras fuentes de financiamiento, reducen significativamente esa otra dimensión de autonomía.

Con respecto al análisis de capacidad estatal, la Agencia goza de autorizaciones legales (aunque no completas), de un diseño institucional que le asegura alguna disponibilidad de fondos y agilidad en la ejecución (a lo que se agrega la ejecución de proyectos con organismos internacionales) y cierta legitimidad institucional y social para poder operar en el campo de la seguridad vial. En segundo lugar, y este es sin dudas el elemento más importante, dispone de una serie de medios humanos, gerenciales, organizacionales, financieros, tecnológicos y de infraestructura que le permiten tener una determinada presencia y producir una buena parte de los bienes y servicios requeridos. Finalmente, la capacidad que desarrolló la Agencia devino parcialmente también de la celebración de acuerdos de acción conjunta con organismos públicos nacionales y subnacionales, que permitieron una mejor provisión de servicios.

El tema de la capacidad estatal en la Agencia merece algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, las mismas están estrechamente vinculadas a las funciones que la ley le encomienda en términos de bienes y servicios a ser provistos, pero poco tienen que ver con la misión que le ha sido encomendada. Sin lugar a dudas, esta misión rebasa las capacidades (incluidas las competencias) de la ANSV, y debería ser contrastada con

las capacidades de todo el Estado Nacional (aunque esto también sería insuficiente dada la distribución interjurisdiccional previa de competencias). En segundo lugar, y siguiendo con este punto, si del sujeto estatal Agencia nos trasladamos al sujeto Estado Nacional, las capacidades desarrolladas en los últimos tres años han sido con más razón, insuficientes para cumplir con el objetivo estratégico (misión) que la ley estipuló. En suma, las capacidades desarrolladas, si bien insuficientes, lucen mejor a la luz de un análisis de la Agencia que de un análisis del Estado en su conjunto, porque para el caso de la primera, la contrastación remite más directamente a las funciones y no tanto a la misión. Y aquí vale una aclaración. Las causas de la siniestralidad vial son diversas, pero pueden sintetizarse en tres grupos: las relacionadas con el comportamiento vial, principalmente de los conductores (aunque no exclusivamente), las que tienen que ver con la seguridad y condiciones técnicas de los vehículos, y las que tienen que ver con el estado de la infraestructura y la señalización vial (calles, rutas, cruces peatonales), sin dejar de mencionar que estos aspectos se ven todos afectados por las condiciones climáticas y ambientales, las que se encuentran fuera del control humano (aunque no de actividades preventivas) (OMS, 2004; DGP, 2007; ONU, 2011). En lo relativo al primer grupo, supone intervenciones sobre el comportamiento adquirido de los conductores para generar conductas preventivas de seguridad, pero al mismo tiempo, supone intervenciones sancionatorias de las inconductas. Ambas dimensiones son igualmente relevantes, aunque las primeras tienen un requerimiento temporal mayor que las segundas. Si se considera a este conjunto de causas, las competencias de la Agencia abordan sólo una parte.

El que las dotaciones de capacidad sean suficientes, tanto en el nivel de la Agencia como del Estado Nacional, para abordar el problema de la inseguridad vial, no deben llevar a penalizar los desarrollos institucionales alcanzados. En efecto, el proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el sector público tiene grandes complejidades y puede involucrar distintas trayectorias y fases. Lo importante es poder detectar desajustes de capacidad en función de las finalidades previstas y establecer una estrategia política y técnica para su fortalecimiento.¹⁵

Con respecto a los niveles de coordinación interinstitucional y coherencia gubernamental, los avances logrados con la nueva legislación han sido acotados, y han tenido fundamentalmente que ver con el despliegue de acciones que llevó adelante la Agencia (licencias, información, educación, entre otros). Por un lado, se mantienen las rigideces para dotar de mayor coherencia global a las políticas, cuestión agudizada por la trama institucional interjurisdiccional (Nación/provincias). No se ha fortalecido tampoco esta coherencia en el plano interno del Estado Nacional. La existencia de agendas segmentadas entre los organismos ha impedido una adecuación 'vertical' de las intervenciones. La dificultad para establecer e implementar parámetros unificados no ha sido estructuralmente modificada, aun con los avances mostrados con la ANSV. Por

el otro, se advierten avances en integración y coordinación en aspectos parciales o en dimensiones de la problemática general. En esos planos, como por ejemplo, la emisión de licencias, o la realización de operativos específicos de control, se ha establecido una visión común y se han protocolizado los aportes de acción interorganizacional.

La creación de la ANSV no aportó en sí mismo más descoordinación institucional, como podría preverse si se esperaran en este país algunos de los mismos efectos que la creación de agencias especializadas ha producido en la gestión gubernamental en los países centrales, ya que la falta de coordinación la preexiste. En todo caso, mejoró algunas relaciones institucionales entre algunos de los principales protagonistas de la política de seguridad vial. La búsqueda de una mayor coherencia gubernamental en el campo de la seguridad vial ha sido infructuosa por la sola vía de la creación de un organismo con importantes competencias, pero con la imposibilidad de hacer efectivo el proceso de coordinación entre todos los actores clave.

En síntesis, ejemplos como el de la ANSV muestra que la dinámica de creación y funcionamiento de las agencias especializadas en la Argentina, difiere de lo relatado por investigadores que estudian las experiencias en los países centrales. Estas agencias no tienen márgenes de autonomía significativos, pero tampoco afectan negativamente el marco integrado de acción pública, posiblemente porque el mismo no esté dotado de niveles aceptables de coherencia global. En función de los recursos empleados, estas agencias pueden incrementar los niveles agregados de capacidad estatal, aunque las falencias en materia de coordinación institucional mantengan estos avances en un plano más modesto.

Sin lugar a dudas, un análisis más amplio de estas agencias especializadas permitirá una caracterización más acertada sobre su impacto en el sector público argentino.

¹ En esa cantidad no están incluidas las Sociedades del Estado pero sí los Entes Públicos No Estatales (EPNE). Esa estimación se encuentra en Alessandro y Gilio (2010). El término agencia u organismo especializado incluye modalidades institucionales distintas: los organismos descentralizados (OD) u 'organismos fuera de nivel', las Sociedades o Empresas del Estado y los ENPE. El trabajo de Oszlak (2001) se aboca al análisis de los OD, pero ofrece reflexiones que pueden referirse a otras formas institucionales. Este artículo se referirá de manera más amplia a las agencias especializadas y autónomas, sin hacer una distinción interna tajante, aunque la clarificación de las diferencias es una tarea importante a encarar.

² Peters (2011, p. 9) recuerda también que la concepción de que la desagregación de las funciones públicas en múltiples organizaciones evita las ineficiencias y la asimetría de información de las macro organizaciones multipropósito, proviene de Niskanen (1971).

³ El trabajo de Bresser Pereira, luego de una clasificación más general de las funciones públicas, analiza el papel de las que llama organizaciones sociales, que son organismos de gestión pública no estatal que llevan adelante funciones de desarrollo social y científico, que no son exclusivas del aparato estatal. Para Bresser (1999), "... [estas] nuevas entidades públicas, pero de derecho privado, podrán celebrar un contrato de gestión con el respectivo ministerio supervisor, y tendrán derecho a participar del presupuesto del estado (pág. 243).....[Los requisitos necesarios] tienen que ver principalmente con la composición del Consejo de Administración de la organización (con participación del estado y de la sociedad) y la confirmación en estatutos de sus atributos de fundación o asociación civil sin fines de lucro (Nota 141, pág. 243). Experiencias sobre el funcionamiento de estos contratos de gestión pueden leerse en Pacheco (2012) y Santos de Souza (2012).

⁴ Si bien no hay estudios completos en la Argentina, el trabajo de Alessandro y Gilio (2010) analiza cerca de 80 agencias autónomas estableciendo diferencias en función del origen ejecutivo o legislativo de su creación. El estudio de Oszlak (2001) menciona más de 70 OD, "...sin contar empresas públicas (casi todas privatizadas o eliminadas), universidades nacionales, bancos oficiales" (p. 2). Por otro lado, puede revisarse el listado ofrecido por López y Rubins (2012).

⁵ Otra de las innovaciones organizacionales utilizadas para facilitar la ejecución de políticas y programas ha sido la creación de las Unidades Ejecutores ligadas a la implementación de los préstamos de los organismos multilaterales de crédito. Un análisis de los problemas derivados de esta innovación puede verse en Martínez Nogueira (2002).

⁶ Vale aquí una breve mención al término agencia. El mismo ha ejercido un atractivo significativo en función de su uso más extendido en otros países y de su connotación de 'autonomía'. Un ejemplo interesante a recordar es el intento de crear en el año 2000 una Agencia Social en el nivel nacional, para la gestión más efectiva del gasto social. Sin embargo, el uso del término agencia en algunos ejemplos puede no implicar la existencia de un grado de autonomía efectiva en la gestión. Puede estar incluso asociado a organismos desconcentrados como es el caso de la Agencia Federal para la Sociedad de la Información (AFESIF), que depende de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación.

⁷ La bibliografía que versa sobre capacidad institucional o capacidad estatal es muy extensa, así como variadas son las definiciones y manifestaciones observadas de esta capacidad. Un detalle de esta vasta bibliografía puede verse en Bertranou (2012).

⁸ Para ampliar la lectura sobre esta discusión de la capacidad como condición y como resultado, sugiero los trabajos de Enríquez y Centeno (2012) y de Hanson y Sigman (2011).

⁹ Otro abordaje a la cuestión de los factores que explican la capacidad es el desarrollado por Oszlak (2004) y Oszlak y Orellana (2001).

¹⁰ Trabajos clásicos sobre el tema son el volumen colectivo de Kaufmann, Majone y Ostrom (1985) y el artículo de Lechner (1997).

¹¹ Ver www.luchemos.org.ar.

¹² Ver observatoriovial.seguridadvial.gov.ar. Otro importante Informe menciona una cifra de 5.759 fallecidos durante 2008 (IRTAD, 2012).

¹³ El monto total de préstamo se eleva a USD 30.000.000.

¹⁴ Observatorio de Seguridad Vial (www.observatoriovial.seguridadvial.gov.ar).

¹⁵ Agradezco a Elsa Pereyra por esta observación.

Referencias bibliográficas

Alessandro, Martín y Andrés Gilio (2010), “Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983–2009)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 48, octubre, Caracas.

ANSV (2010), *Informe de Gestión 2009-2011*, Buenos Aires, www.seguridadvial.gov.ar, accedido el 18 de febrero de 2013.

Azpiazu, Daniel, Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón (2008), *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*, Documento N° 18, Economía y Tecnología, FLACSO Argentina.

Bertranou, Julián (2011) “Estado y agencia público–privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza” *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 11, N° 17, 2011, pp. 6–20. UNL, Santa Fe, Argentina.

Bertranou, Julián (2012), “*Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*”, mimeo, Los Polvorines, Buenos Aires, ICO/UNGS.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires: Eudeba/CLAD.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2007), “Reformas post Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, N° 2.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2008), “*Transcending New Public Management. The increasing complexity of balancing control and autonomy*”, documento presentado en el Third International Conference on Public Management in the 21st century: opportunities and challenges, Macao, China, octubre.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2011), “*Competing principles of agency organization. The reorganization of a reform*”, documento presentado en PSGVI: Governance of Public Sector Organizations Annual Conference, Bucharest, septiembre.

Depetris, Jorge (2011), “Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005–2010)”, *Cuadernos del Instituto AFIP*, N° 21, Buenos Aires.

DGT-Dirección General de Tránsito (2007), *El Plan tipo de seguridad vial urbana: la metodología a aplicar*, Madrid: DGT.

Enríquez, E. y M. A. Centeno (2012), “State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History”, *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1(2), pp. 130-162.

Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la políticas social en América Latina”, CEPAL, LC/R.1625, Santiago de Chile.

Fukuyama, Francis (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B.

Giraudy, Agustina (2012), “Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32 (3), pp. 599-611, Santiago de Chile.

Greve, Carsten, Matthew Flinders y Sandra Van Thiel (1999), “Quangos – What’s in a name? Defining Quangos from a comparative perspective”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, N° 2, pp. 129-146.

Guerra, Sérgio (2012), *Agências Reguladoras*, Belo Horizonte: Editora Fórum.

Hanson, Jonathan y Rachel Sigman (2011), “Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options”, Documento presentado al Encuentro Anual de la American Political Science Association, Septiembre.

Hood, Christopher (1986), “The Hidden Public Sector: The Quango-cratization of the World”, en Kaufman, Franz Wavier, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom, eds., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter De Gruyter.

IRTAD (2012), *Road Safety Annual Report 2011*, Paris, OECD-ITF.

Kaufmann, Franz-Xavier, Ginadomenico Majone y Vicent Ostrom, eds., (1985) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: Walter de Gruyter.

Lechner, Norbert (1997), “Tres formas de coordinación social”, *Revista de la CEPAL*, N° 61, págs. 7-17, abril. Santiago de Chile.

López, Beatriz Hebe y Roxana Rubins (2012), “La Administración Pública Nacional”, en Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao (comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires: Ariel.

Mann, Michael (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.

Mann, Michael (1997), *Las Fuentes del poder social, II*, Madrid: Alianza Editorial.

Martínez Nogueira, Roberto (2002) “Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Reforma y Democracia*, No. 24, Caracas.

Martínez Nogueira, Roberto (2010), “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias”. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires.

Migdal, Joel (2011), *Estados débiles. Estados fuertes*, México: Fondo de Cultura Económica.

Murillo, Victoria (2009), *Political Competition, Partisanship and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge: Cambridge University Press.

Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton.

Olsen, Johan (2008), “The Ups and Downs of Bureaucratic Organization”, *Annual Review of Political Science*, 11: 13-37.

OMS (2004), *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Ginebra: OMS.

OMS (2009), *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción*, Ginebra. www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009, accedido el 1 de marzo de 2013.

ONU (2011), *Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2010*, Nueva York, ONU.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.

Oszlak, Oscar (coord.) y otros (2001), *Estudio de los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional. Informe Final*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2004), “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”. En Bresser Pereira, Luiz Carlos y otros, *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: CLAD – Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo.

Pacheco, Regina Silvia (2012), “*As armadilhas dos controles no Brasil: subordinacao política e constrangimentos burocráticos*”, Documento presentado al XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.

Peters, B. Guy (2011), “The politics and management of agencies”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Volumen Especial, pp 7-14.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Rodríguez, Héctor (2007), “El caso AFIP: su contrato programa”, *Revista del Instituto AFIP*, N° 2, octubre. Buenos Aires.

Santos de Souza, Regina (2012), “*Contratos de gestao na administracao pública federal: ainda em transicao para una administracao pública gerencial*”, Documento presentado al XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.

Serafinoff, Valeria (2011), *Concesión y Regulación de Redes Viales en Argentina. La implementación de dos modelos regulatorios en el marco de perspectivas enfrentadas sobre el rol del Estado*, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín.

Soifer, Hillel y Mathias vom Hau (2008), “Unpacking the Strength of the State: the Utility of State Infrastructural Power”, *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43, 219-230.

Van Thiel, Sandra (2006), “Differences in Quango creation between policy sectors in the Netherlands”, *Journal of Public Policy*, Vol. 26, N° 2, pp. 115-139, Cambridge University Press.

Van Thiel, Sandra (2011), “Comparing agencification in central eastern european and western European countries: fundamentally alike in unimportant aspects?”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Volumen Especial, pp 7-14.

Verhoest, K., B. G. Peters, G. Bouckaert y B. Verschuere (2004), “The study of organizational autonomy: a conceptual review”, *Public Administration and Development* 24, 101-118, John Wiley and Sons.

Yesilkagit, Kutsal y Jorgen Christensen (2009), “Institutional design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 20: pp. 53-74.