

Reordenación del sector público andaluz: Una aproximación desde la New Public Management

The rearrangement of the andalusian public sector: An approach from the New Public Management

Félix Fernández Castaño¹ y Clemente de la Casa Lillo²

Resumen

En este artículo analizamos las actuaciones llevadas a cabo por la Junta de Andalucía con la adopción de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público andaluz, estableciendo que la teórica creación de agencias públicas en la Comunidad Autónoma andaluza a través de esta reforma supone el cumplimiento de los axiomas que caracterizan e identifican de forma esencial el modelo teórico de la Nueva Gestión Pública, incluido el desacoplamiento entre funciones directivas y operativas. Si bien esta reorganización se produce como consecuencia de una mala praxis ejercida en aras de los mismos principios en años anteriores.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública, Desacoplamiento, Reordenación, Agencias Públicas.

Abstract

In this paper we analyze the actions carried out by the Junta de Andalucía with the adoption of Law 1/2011, of February 17, to reorganize the Andalusian public sector, establishing that the theoretical creation of public agencies in the Andalusian Autonomous Community through this reform means the fulfillment of the axioms that characterize and identify, in an essential form, the theoretical model of the New Public Management, including decoupling between management and operating functions. Although, this reorganization is a result of malpractice exercised in the name of the same principles in previous years.

Keywords: New Public Management, Decoupling, Rearrangement, Public Agencies.

Recibido: 21 de junio de 2016. **Aceptado:** 18 de agosto de 2016.

1 Universidad de Granada. Dirección electrónica felixfernandez@ugr.es. Dirección postal: Félix Fernández Castaño. C/Lope de Vega Nº 2, 1º A. 18200 Maracena (Granada).

2 Funcionario de la carrera de Administración de la Junta de Andalucía. Dirección electrónica clemente.casa@juntadeandalucia.es. Dirección postal: Clemente de la Casa Lillo, C/ Carnicería Nº 10, 3º 23100 Mancha Real (Jaén).

INTRODUCCIÓN

Las diferentes administraciones públicas, ya sean de carácter estatal, autonómico o local, están llevando a cabo, en mayor o menor medida, procesos que suponen un adelgazamiento de su estructura organizativa, adelgazamiento que se ha visto incrementado por la reducción de costes provocada en el seno de las administraciones como consecuencia de la actual situación de crisis económica.

La reordenación del sector público andaluz se ha convertido, por su singularidad, en un proceso digno de investigación y seguimiento. La pretensión que nos mueve es el posible encuadramiento de este proceso llevado a cabo en la Comunidad Autónoma andaluza dentro de la teoría de la New Public Management. Establecer si recoge los elementos esenciales que caracterizan a dicha teoría, unos elementos que posibilitaran hacer a esta administración autonómica más económica, eficaz y eficiente. Partimos de la información más relevante acerca de la teoría de la Nueva Gestión Pública, como eje vertebrador, analizando asimismo el concepto de reforma de la gestión, estableciendo un marco teórico a partir del cual, y con la información recopilada sobre el proceso, poder tomar una decisión favorable o no sobre la adecuación del proceso a este marco teórico preexistente. Hacemos un especial hincapié al concepto de desacoplamiento, que desde nuestro punto de vista es el verdadero generador de la reforma en la que se produce la ruptura o separación no traumática de la Gestión Pública, una separación que divide las funciones directivas de las operativas, que se consolidaran como base fundamental del cambio.

También se ha recopilado la información a la que hemos tenido acceso y que nos retrotrae al año 2003, con el documento elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización en Andalucía denominado “Estrategia y propuestas para la segunda modernización de Andalucía”³, en el que se hace referencia a la necesidad de reinventar las administraciones

3 Ver el documento *Estrategias y propuestas para la segunda modernización de Andalucía*. <http://www.redes-cepalcala.org/inspector/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/TIC/librosegundamodernizacion.pdf>

públicas y agilizar el gobierno, realizándose un vuelco por parte de la administración andaluza hacia un nuevo diseño más ágil, aplicando los principios de la teoría de la Nueva Gestión Pública que ha quedado consolidada en el resto de Europa y cuyo objetivo primordial es la creación de valores públicos a través de la prestación de bienes y servicios de mayor calidad.

LA REFORMA DE LO PÚBLICO Y EL MODELO NEW PUBLIC MANAGEMENT

Al término del siglo XX hubiera sido improbable pensar en la problemática situación a la que se iba a enfrentar la sociedad, el que la continuidad en el tiempo de las políticas públicas que apostaban por el Estado del Bienestar llegara a plantearse como inviable era algo que se alejaba de nuestras principales preocupaciones, pero la actual crisis económica de carácter globalizado ha tambaleado los pilares básicos sobre los que se apuntalaba el denominado “Welfare State”. La elección entre un sistema de gestión público o un sistema de gestión privado de los servicios que los Estados ofrecen a la ciudadanía parece ser parte importante de la posible solución a este problema, que por otra parte debe afianzar la búsqueda de la eficiencia⁴ en la gestión de lo público.

El modelo de la “Nueva Gestión Pública” al que se acercan los gobiernos modernos supone asimismo un alejamiento del sistema intervencionista⁵ del Estado enclavado en la llamada “Administración pública tradicional”, que queda íntimamente influenciada por la burocracia⁶. Este es un alejamiento necesario que además provocará el traslado de responsabilidades a los gestores de los servicios y

4 Consideramos que la eficiencia intenta lograr las metas u objetivos propuestos utilizando para ello la menor cantidad posible de recursos. Para profundizar sobre el tema consultar *Administración: una perspectiva global* de Koontz H. y Wehrlich H.

5 El sistema intervencionista de un Estado se basa en la regulación más o menos exhaustiva de la actividad tanto privada como pública, a través de normas o mediante la realización de actividades. Existe una tendencia de los poderes públicos a la intervención en asuntos que competen a la sociedad civil, especialmente en el ámbito económico.

6 En este modelo burocrático va a ser determinante la idea de racionalización que se manifestará a través de la codificación, cuyo fin es entablar un cauce procedimental que se considere seguro y que resultará estrictamente rígido, invariable en el tiempo, como garantía de obtención de un mismo resultado frente a un mismo o similar procedimiento.

una preocupación cada vez mayor por la calidad de los servicios.

Todo ello posee un trasfondo que preocupa de sobremanera a la población, y que por lo tanto también preocupa a nuestros políticos, a los que les cuesta tomar determinadas medidas, que han de enmascarar para presentarlas a la opinión pública, pues en definitiva estamos ante una importante toma de decisión, la elección de un sistema de gestión público o un sistema de gestión privada de servicios a la ciudadanía. El sector privado carece de rígidas estructuras, característica del “down group”, una de las direcciones de la Nueva Gestión Pública que propone un acercamiento al sector privado y a la mentalidad de empresa⁷. El sector público sometido a los principios de eficacia, eficiencia y economía (regla de las 3 E)⁸ se ha descentralizado, la organización busca que la toma de decisiones se realice en niveles inferiores, más cercanos al usuario que recibe los servicios, con una mayor autonomía de las gestiones.

Pero también hay que recordar que este giro hacia lo privado nos aleja de la idea de legalidad a la que se ha de someter la actuación de los poderes públicos, por lo que los gestores deben realizar un esfuerzo extra para reforzar la valoración de este principio inherente a la actividad administrativa. Asimismo el adelgazamiento de la estructura burocrática acarrea una drástica reducción a través de los consabidos procesos de privatización o externalización de servicios que deben implicar una reducción de costes y una mayor flexibilidad en los procesos. Pero también hay que recordar que estos procesos privatizadores normalmente acarrear mayor precariedad en el trabajo con claras deficiencias en cuanto a estabilidad laboral y a la diferenciación de derechos laborales entre los empleados públicos, existiendo la posibilidad de que se intente sustituir la anterior burocracia pública por una de carácter privado al impedir que se ejecuten los controles necesarios.

7 Otra dirección es la denominada “down grid” que determina la reducción de la uniformidad y la rigidez en reglas y procedimientos.

8 Esta regla de las 3 E ha evolucionado hacia la regla de las 5 E: Economía, Eficacia, Eficiencia, Ética y Excelencia.

La reforma de lo público lleva consigo la búsqueda del interés general⁹ y unos fines pre-determinados como la reducción de costes, la mayor eficiencia y la implementación de una política de actuación¹⁰. Es una herramienta política muy eficaz (Pollitt, 2010) que aboga por el cumplimiento del principio de legalidad. Además hay que tener en cuenta que esta reforma necesita de un tiempo de maduración, ya que sólo a través del análisis de resultados se producirá un feedback que debe mejorar la organización en su conjunto, por lo que se necesita de un tiempo que la esfera política no posee, los plazos necesarios para la reforma de lo público no se acomodan a los períodos de vivencia política.

LA IDEA DE GESTIÓN PÚBLICA Y SU REFORMA

Para Metcalfe y Richards (1985) la Gestión Pública es la encargada de que la organización funcione de manera eficaz¹¹, es una maquinaria de procesos propios del sector público que desarrolla capacidades para adaptar su estructura organizativa a las nuevas necesidades. La reforma de la gestión pública estará ligada al concepto de gobernanza¹² (buen gobierno), en el que se incluye a todo tipo de órganos no gubernamentales que participaran, junto con los gobiernos, para conseguir unos objetivos predefinidos. De esta definición se desprende que hay determinados sectores dentro de la organización pública en los que se podrán aplicar técnicas de tipo empresarial, pudiendo diferenciarse a su vez, entre actividades técnicas y políticas en el seno de la Administración.

9 La idea de interés general viene unida al concepto de colectividad nacional, es el Estado el que se encuentra investido del monopolio sobre su acepción, diferenciándose así del interés público, más unido a la actividad de los poderes públicos.

10 Política de actuación administrativa que consiste en el uso, “en sustitución de los instrumentos tradicionalmente utilizados, de las TIC en la acción de gobierno y en la actividad administrativa, con la finalidad de optimizar, a través de una mejor circulación de las informaciones, las relaciones internas y externas de los aparatos administrativos y de mejorar, a través de una mayor rapidez y flexibilidad en su prestación, la oferta de servicios a los ciudadanos”.

11 Para más información se referencia la obra “Evolving Public Management Cultures” pp. 73-75 (1985).

12 Para más información sobre el concepto de gobernanza ver: *Governance in a Globalizing World* de Keohane, R. y Nye, J. y *Governance, Politics and the State* de Pierre, J. y Peters, G.

Pollitt y Bouckaert incluyen además otro importante factor a tener en cuenta, la destreza, si se quiere introducir en la administración técnica empresarial es necesario que el personal encargado las conozca en profundidad y además tenga acceso a la formación necesaria.

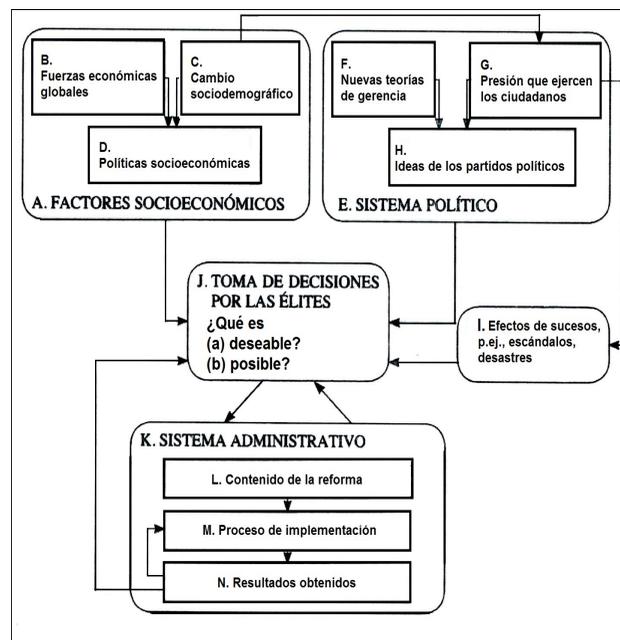
La idea de reforma implica a su vez la mejora, el paso a un estado más beneficioso del que se parte inicialmente, es por esto que se utilice profusamente en el ámbito político, pues nos revela una imagen de progreso, evolución y adaptación a las necesidades sociales. De esta forma se puede definir a la reforma como una serie de *"cambios deliberados en las estructuras y procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen mejor"* (Pollitt y Bouckaert, 2010, p.35).

En cuanto a los gestores de la reforma, Pollitt y Bouckaert diferencian entre políticos, los verdaderos artífices al tener la autoridad para que estas reformas se gestionen, y a los altos funcionarios o directivos públicos que pueden

beneficiarse del proceso al tener la posibilidad de elegir de entre las nuevas funciones aquellas que van a desempeñar. Pero si existen funcionarios o directivos que quedan contentos, también habrá otra parte no tan cautivada por la reforma, ya que supondrá para ellos más trabajo, inseguridad laboral, más presión, necesidad de formarse en las nuevas tareas a realizar, etc. Por último cabe destacar la presencia de grupos externos con influencia a tener en cuenta en el proceso.

En el análisis del modelo de reforma podemos afirmar que los cambios en la gestión pública suelen producirse de arriba hacia abajo, se originan en el estatus político o por parte de los altos directivos públicos, cambios que se caracterizan por ciertas connotaciones de autocensura, ya que la pretensión es que el cambio llegue a buen fin y pueda llegar a ejecutarse en un plazo normalmente breve de tiempo. Toda reforma es normalmente sectorial, pues este tipo de acciones tendrán menos obstáculos que una reforma generalizada en el seno de la organización.

Figura 1. Modelo de reforma de la gestión pública



Fuente. Pollitt, C. y Bouckaert, G.

Como se puede observar en la figura 1, existen una serie de factores que inciden sobre la toma de decisiones en la reforma del sistema administrativo, produciéndose un proceso de feedback (retroalimentación) sobre el propio sistema de toma de decisiones que dará lugar a posibles modificaciones en el proceso.

Por lo que se puede destacar la importancia de las razones que nos llevan a la reforma, que han de tener buena aceptación en la ciudadanía (disminución del gasto público, eliminación de burocracia, realización de políticas sociales, etc.), asimismo se debe contar con la intermediación de los medios de comunicación social, medios generalmente controlables y capaces de hacer llegar el mensaje hasta obtener la conformidad de los ciudadanos.

UN NUEVO MODO DE ENTENDER LA COSA PÚBLICA: EL DESACOPLAMIENTO

Parece necesario que los poderes públicos transmitan la idea de cambio, bajo la bandera de la eficacia y eficiencia necesarias en una moderna gestión pública. De forma acertada, bajo nuestro parecer, los autores Lawrence R., Jones y Fred Thompson (1999) exponen que hace falta la consecución de un modelo al que denominan las cinco "R", con el que se consigue la acción necesaria para la modernización de la administración.

Como podemos observar en la figura 2, en la fase de "Realineación" se intenta realizar un cambio interno en la estructura de la organización de forma que ésta sea capaz de asimilar

Figura 2. Modelo de modernización de la administración: las cinco "R"



Fuente. Elaboración propia adaptado de Lawrence, R. y Thompson, F.

las nuevas estrategias de mercado fijadas en la fase anterior, y es en este cambio interno donde adquiere una gran importancia el concepto de desacoplamiento que supone una separación no traumática de la Gestión Pública, una separación que divide las funciones directivas de las operativas, persiguiendo la finalidad de liberar de tareas impropias y de fijar la realización de aquellas funciones que si son propias de cada grupo. El desacoplamiento hace que la parte directiva pueda exigir un mayor rendimiento a la parte operativa siendo

necesario que exista un distanciamiento entre ambas para otorgar mayor independencia, exigencia y vigilancia de aquellos *outputs*¹³ obtenidos, asimismo ayuda a disminuir las injerencias de carácter político y la corrupción en el sector público permitiendo una dirección eficaz que se aleje de las funciones puramente ejecutivas (Osborne, 2003).

13 En economía *output* designa el producto que sale de una empresa o industria. Aplicado a otros campos los *outputs* constituyen los resultados que esperan obtenerse de determinado proceso, para los que se requiere suministrar unos recursos o *inputs*.

Será la parte directiva la que establezca los cambios a realizar, a través de las herramientas de gestión que poseen este tipo de órganos y que se exponen en la siguiente figura.

Figura 3. Herramientas de gestión de los órganos



Fuente. Elaboración propia a través de Osborne, D. y Plastrik, P.

Los órganos directivos establecen que resultados se requieren, para poder en ese momento realizar un examen de las estrategias a seguir y así una vez definidas los órganos operativos las lleven a cabo. Cuando se realiza el proceso los órganos directivos evalúan el rendimiento obtenido para que, utilizando esta información, se retroalimente el sistema nuevamente.

Antes de proceder al proceso de desacoplamiento hay que realizar un estudio concienzudo de la organización para ver qué procesos son necesarios y de cuáles se puede prescindir. Los objetivos se han de definir a largo plazo y han de ser claros y evaluables, el futuro de la organización puede depender de si se consiguen o no, de cómo y en cuánto tiempo se realizan, además, de su evaluación dependerá que el sistema pueda mejorar. De tal forma que una definición intencionalmente dirigida por parte de la clase directiva haga peligrar esta separación de funciones, bien por el tiempo con el que cuenta esta clase dirigente para poder trabajar o bien porque los objetivos no sean lo suficientemente visibles, lo que se podría solucionar con la evaluación externa del impacto de las medidas tomadas. Una vez que se produce el desacoplamiento es necesario traspasar el control, antes ejercido por los organismos centrales a los organismos desacoplados.

REINVENTAR LA ADMINISTRACIÓN: LA REORDENACIÓN.

A través del proceso denominado “Segunda Modernización” se pretende por parte del gobierno andaluz la superación del modelo burocrático en su administración, realizándose un giro hacia un nuevo diseño más ágil, elevando y asegurando los niveles necesarios de calidad, transparencia y eficacia. El objetivo principal de la administración andaluz es la creación de valores públicos mediante la prestación de servicios de mayor calidad como ocurre en otras administraciones del entorno europeo.

Con este fin es necesario separar y diferenciar las funciones directivas de las funciones de gestión, todo ello a través del proceso de desacoplamiento, adecuando la organización a un modelo dual que distinga entre:

1. Funciones regulativas o finalistas de carácter general, atribuidas a una esfera burocrática central.
2. Funciones estrictamente implementadoras o prestadoras de servicios, que serían susceptibles de un proceso de agencialización pública.

El cambio estructural en la organización debe producir tanto la reordenación y simplificación de las estructuras centrales como la reestructuración de los servicios periféricos encargados de trabajos de prestación realizando un giro hacia un modelo horizontal capaz de incrementar la capacidad de prestación¹⁴. En este modelo serán las Consejerías¹⁵ las que definan los objetivos y establezcan las líneas de actuación, mientras que la prestación de servicios se realizará por áreas que podrán constituirse como agencias.

¹⁴ Se hace referencia a un proceso de agencialización pública, tratando de avanzar hacia un modelo básico de agencia caracterizado por su titularidad estrictamente pública, por su vinculación a un marco finalista estratégico y sometido a un intenso sistema de control de resultados.

¹⁵ Se denomina consejería a cada una de las carteras en que se dividen los gobiernos de las comunidades autónomas de España. Se trata del equivalente a los ministerios en el reparto por funciones de los órganos de gobierno estatales. La cabecera de una consejería es regida por un responsable máximo, que se conoce como consejero. Asimismo, la dependencia o sede de cada consejería recibe la misma denominación.

LA REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ

El proceso que se lleva a cabo en la Comunidad Autónoma andaluza con el llamativo nombre de reordenación, se inicia en el año 2010 con la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno del 27 de julio de 2010¹⁶, por el que se aprueba el Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía que se articula en torno a tres líneas de actuación:

1. La reducción del número de entidades instrumentales.
2. La simplificación de la estructura periférica.
3. La mejora del conocimiento y la gobernanza.

Este Acuerdo persigue la creación de estructuras homogéneas¹⁷ sin perjudicar el nivel de prestación de servicios, la obtención de economías de escala¹⁸ en la contratación y la adaptación a la naturaleza y personalidad jurídica de las agencias públicas, organismos autónomos y entidades de derecho público con las categorías establecidas en la LAJA¹⁹. Asimismo se pretende adelgazar y simplificar la estructura periférica de la administración instrumental y la mejora del conocimiento y de la gobernanza del sector público.

En el mismo día también se publica el Decreto-ley 5/2010, 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, cuya pretensión es implantar el Plan de Reordenación, fundamentalmente a través de medidas de carácter organizativo en relación con las entidades instrumentales (agencias públicas empresariales) mediante la modificación de la LAJA y la implantación de un nuevo modelo de organiza-

ción que supondrá la creación, modificación o extinción de agencias, a partir de las preexistentes entidades instrumentales.

Más tarde se publica el Decreto-ley 6/2010, del 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, del 27 de julio que viene a realizar pequeñas modificaciones²⁰ tras el Acuerdo alcanzado en la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por último, la Ley 1/2011, del 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, es consecuencia de la tramitación como proyecto de Ley del Decreto-ley 6/2010²¹. Esta Ley supone la terminación del proceso de reforma previsto por la Junta de Andalucía, proceso que posteriormente daría lugar a una serie de Decretos²² por los que se aprobaban los diferentes Estatutos de las Agencias que se veían afectadas, y que por lo tanto debían adecuarse al proceso de reforma. El proceso de reordenación se considera como un proceso necesario que dé lugar a la adaptación de la organización administrativa andaluza a las nuevas circunstancias económicas, por lo que puede llegar a considerarse como un producto de la crisis económica. Es un intento de que con los medios personales y materiales existentes se materialice la optimización de estos recursos y se acomoden al sector público andaluz en estas nuevas circunstancias sin que se llegue a dañar la prestación de servicios por parte de la Comunidad Autónoma. Si bien este es un proceso que se caracteriza por su dinamismo, debido a la retroalimentación que se propone en su implementación y que es resultado de la propia evaluación del sistema, existen unas pautas que lo caracterizan de forma esencial. El autor José Manuel Fernández Luque defi-

16 Publicado en BOJA núm. 147 de 28 de julio de 2010, 18 - 20.

17 Entendido como el conjunto formado por elementos iguales

18 Las economías de escala son un concepto a largo plazo y se refiere a la reducción en el costo unitario como consecuencia de una nueva instalación o los ahorros de costos al fusionarse con otra entidad.

19 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía modificada por el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

20 Modificaciones al artículo 69.3 de la LAJA y a la propia Disposición Adicional Cuarta del anterior Decreto-ley.

21 Muchas han sido las opiniones en contra a la tramitación del proceso de reordenación en su conjunto, por acudir de forma asidua y excesiva a la figura del Decreto-Ley, y en este caso particular, en la convalidación del Decreto-Ley 6/2010 por realizarse por el procedimiento de urgencia, que obvia o excluye el debate a la totalidad, otorgando al Parlamento un poder absoluto y un nulo consenso con los agentes sociales en su aprobación, consenso que se estima necesario en cualquier figura normativa y aún más en una ley, que tiene siempre pretensiones de perdurar en el tiempo.

22 Estos Decretos por los que se aprobaban los Estatutos de aquellas Agencias públicas que se veían afectadas por el proceso de reordenación fueron publicados en el BOJA 83, de 29 de abril de 2011.

ne una serie de puntos principales a tener en cuenta para poder entender en su conjunto el proceso de reordenación (Fernández Luque, 2012).

Queda meridianamente claro que el principal objetivo de este proceso es la reducción del número de entidades instrumentales existentes y la desaparición de otros entes de carácter sectorial sin que por ello deban verse afectados los servicios públicos prestados a los ciudadanos. Todo ello se lleva a cabo principalmente a través de la agencialización mediante la modificación que la ley de reordenación produce en el artículo 68.1 de la LAJA que dará lugar a diferentes tipos de agencias públicas empresariales diferenciadas entre sí principalmente por su actuación o no en régimen de libre mercado y su posibilidad de contraprestación por los bienes suministrados o los servicios realizados.

Con la agencialización se produce un intento, por parte de la Junta de Andalucía, de escapar de la situación provocada a lo largo de los años anteriores y que se da a conocer como “huida del Derecho Administrativo”. En efecto, se intenta normalizar una situación con un vuelco hacia el Derecho Administrativo eliminando al máximo aquellas entidades que se regían por el Derecho Privado y que según buena parte de la doctrina constituían un peligro, ya que su fin era obviar el Derecho Administrativo en funciones propia del sector público²³.

Es importante resaltar la mención realizada en la Disposición Adicional décima de la Ley 1/2011, del 17 de febrero, por la que las agencias creadas o transformadas al amparo de este proceso de reordenación son consideradas como medio propio de la Administración de la Junta de Andalucía que podrá contar con estas entidades para celebrar encomiendas de gestión de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público²⁴. Asimismo también pueden ser consideradas como medios propios de otras admi-

nistraciones públicas siempre que lo permitan los Estatutos por los que se regula la agencia pública.

La agencialización conlleva un arduo problema de difícil solución, la posibilidad del ejercicio de potestades públicas en el seno de la agencia, de acuerdo con la Disposición Adicional sexta de la Ley 1/2011, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos establecidos en la legislación en materia de función pública, por lo que existen funciones reservadas a funcionarios públicos, aquellas funciones en las que se ejercen potestades públicas o se ejerzan en defensa de los intereses generales. En las agencias públicas empresariales, será el personal funcionario de la Consejería o de la agencia administrativa a la que esté adscrita, el encargado de realizar estas funciones, existiendo de esta manera una dependencia funcional²⁵ regulada en los Estatutos de la misma, aunque orgánicamente no pertenecerán a ella. Mientras que en las agencias administrativas y en las agencias de régimen especial estas funciones serán desempeñadas por los funcionarios que estarán integrados tanto orgánica como funcionalmente en ellas, siendo una de las que ha suscitado un mayor recelo entre ciertos sectores del empleo público²⁶ en la Junta de Andalucía.

La reducción prevista de entes instrumentales provoca la existencia de cierta preocupación por parte de la Junta de Andalucía en respetar los derechos adquiridos de los traba-

23 Funciones entre las que se incluyen las derivadas de la contratación pública, que sin lugar a dudas han sido las de carácter más problemático y que pretenden solucionarse a través del vuelco hacia el Derecho Administrativo de estos entes, al considerarlos como Administración Pública a los efectos del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

24 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

25 Lo que se traduce en la sujeción de este tipo de personal a instrucciones y órdenes de servicio de los órganos directivos de la agencia correspondiente.

26 Es necesario destacar la significación del término “empleo público”, que si bien es muy utilizado, tanto por los diferentes organismos, medios de comunicación y ciudadanía en general, es un término que genera cierta confusión, llevando a veces a conclusiones equivocadas. Cuando la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, define en su artículo 8 al empleado público como aquel que desempeña funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, clasificándolo en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

Por lo que el “empleo público” no puede ni debe considerarse sinónimo de “funcionarios públicos”.

jadores afectados de forma directa o indirecta por el proceso de reforma, y al mismo tiempo cumplir con el objetivo de mantenimiento del empleo público. De esta forma se establecen en las Disposiciones Adicionales de la Ley 1/2011 el régimen de integración del personal en las agencias públicas empresariales o de régimen especial, las formas de selección y acceso del personal de los entes instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y la posibilidad de designar a personal directivo²⁷ en las agencias para puestos de trabajo determinados como tales en los estatutos de las mismas, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas.

La última característica relevante en este proceso es la brevedad con la que se ha intentado, en un principio, implantarlo y ponerlo en marcha. Se ha llegado a justificar la utilización de un instrumento considerado como excepcional, el Decreto-ley, que se reserva para casos de extraordinaria y urgente necesidad. Su empleo ha sido muy discutido y controvertido, al considerarse, por gran parte de la doctrina, que una ley que pretenda perdurar en el tiempo necesita del consenso de fuerzas políticas con representación parlamentaria.

LAS AGENCIAS: PRINCIPIO Y FIN DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL

Independientemente del tipo de régimen jurídico, público o privado, que tenga cualquier organización, su fin último es el de “administrar”²⁸, para lo que se requiere de una estructura organizativa que le dote de capacidad para hacerlo. Es en el seno de dicha estructura don-

27 El personal directivo profesional se establece en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público como aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

28 Del latín *administrāre*, en la acepción contenida en el Diccionario de la lengua española disponible en línea en la url de la Real Academia Española: <http://www.rae.es/>, administrar es gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Si bien la definición referida a la ordenación, disposición, organización de hacienda o bienes, se acercaría más a una Administración instrumental que pretende dar flexibilidad en las acciones que la organización debe llevar a cabo, alejándonos del concepto de gobernar, que no le es propio.

de se encuadraría el modelo de administración instrumental²⁹ que se puede definir como un “*amplio abanico de formas jurídicas diferenciadas, con personalidad jurídica propia, cuyas principales características son la dependencia con respecto a la administración territorial a la que pertenecen y la instrumentalidad en relación con los fines y objetivos que tengan específicamente asignados*” (Fernández Luque, 2012, p. 17).

La excesiva proliferación de esta administración instrumental en el ámbito autonómico se debe al proceso de transferencias competenciales estatales, al considerarse un recurso flexible y ágil para la prestación de servicios, recurso que por otra parte se saltaba el sistema garantista y formal existente hasta entonces en la función pública. La utilización de la administración instrumental para realizar potestades públicas sin las garantías debidas puede llegar a desembocar en lo que se conoce como “huida del derecho administrativo”, el giro hacia lo privado por parte de la administración supone la reducción drástica de estas garantías del administrado, parte fundamental de la relación administración-ciudadano. Por lo que existe cierto enfrentamiento entre una mayoría de defensores del modelo garantista, más férreo, donde predomina el cauce legal del procedimiento, que ve cierto peligro en este giro hacia lo privado, pues considera que supone un abandono intencionado por parte de los poderes públicos a estos controles legales, y los partidarios de la administración instrumental que ven en este modelo la capacidad de atender las necesidades actuales de un servicio público moderno, más cercano al ciudadano, que posibilita la especialización de servicios y realizar un servicio público de forma más eficaz y flexible.

LA AGENCIALIZACIÓN EN ANDALUCÍA

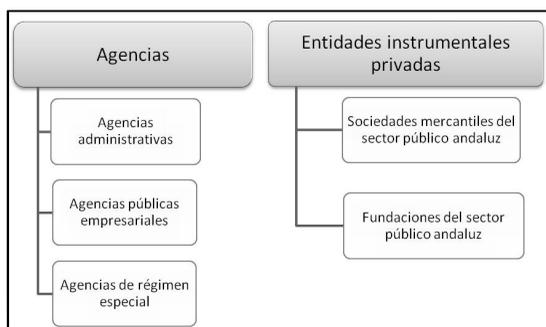
La Ley 9/2007, del 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía³⁰ regula los entes instrumentales como “entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas,

29 También conocida como Administración institucional.

30 Modificada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero de Reordenación del Sector Público de Andalucía. Publicada en BOJA núm. 215, de 31 de octubre

participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía”

Figura 4. Clasificación de las entidades instrumentales en la Junta de Andalucía



Fuente. Elaboración propia a través de Fernández Luque, J.M., (2012).

La clasificación actual de las entidades instrumentales realiza la distinción entre agencias y entidades instrumentales privadas. Las agencias poseen personalidad jurídica pública y la consideración de administración institucional dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía, mientras que las entidades instrumentales privadas (sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz) tienen personalidad jurídica privada, por lo que en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad.

Como se señala en la figura 4 en la organización instrumental de la Junta de Andalucía, tras las modificaciones operadas por la última legislación, diferencia entre tres tipos de agencias. En primer lugar las agencias administrativas, que se rigen por el Derecho Administrativo y realizan actividades de carácter administrativo siendo su régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad el establecido para la Administración de la Junta de Andalucía.

Por otro lado las agencias públicas empre-

sariales realizan actividades prestacionales, de gestión de servicios o producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, aplicando técnicas de gestión empresarial en ejecución de competencias propias o de programas específicos.

Se subdividen a su vez en dos tipos, las que actúan en régimen de libre mercado mediante contraprestación³¹ y aquellas cuyo objeto es la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado³².

Por último las agencias de régimen especial³³ que son entidades públicas a las que se atribuye la ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas, siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad que requieran especialidades en su régimen jurídico.

Entre las entidades instrumentales privadas se encuentran las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, que al tener personalidad jurídica privada no podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad.

LAS AGENCIAS COMO MEDIOS PROPIOS

Las agencias públicas pertenecientes al sector público andaluz pueden acometer enco-

31 Se rigen por el Derecho Privado, excepto en aquellas cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en esta Ley, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación.

32 Se rigen por el Derecho Administrativo en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en esta Ley, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación. En los restantes aspectos se regirán por el Derecho Administrativo o por el Derecho Privado según su particular gestión empresarial así lo requiera.

33 Se rigen por el Derecho Administrativo, sin perjuicio de la aplicación del Derecho Privado en aquellos ámbitos en que su particular gestión así lo requiera

miendas de gestión, al tener la consideración de medio propio de la Administración de la Junta de Andalucía tal como dispone la Disposición Adicional décima de la Ley 1/2011, del 17 de febrero, por lo que se constituyen como parte de la doctrina “in house providing”³⁴ en la que la administración atiende ciertas necesidades a través de medios propios³⁵. Las agencias andaluzas estarán obligadas a realizar los trabajos que les encomienden en las materias propias del objeto y fines para las que han sido creadas, de acuerdo con el régimen legal de las encomiendas de gestión establecido por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Lo que no podrán es participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores dependientes de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que en el caso de que no concurra ningún licitador o licitadora, se les pueda encargar la ejecución de la prestación objeto de las mismas, siempre mediante una encomienda de gestión.

Las encomiendas son un medio para realizar aquellas actividades de carácter material, técnico o de servicios que sean competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho Público que conforman la administración andaluza siempre que medien razones de eficacia o bien no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, pero que también pueden constituirse como medio para burlar el sistema de contratación pública, al ceder a estos “medios propios” contratos que de otra forma deberían tener licitación pública. En todo caso el órgano encomendante no cede en ningún caso la titularidad del ejercicio de la competencia ni los elementos sustantivos de su ejercicio, por lo que seguirá siendo su responsabilidad el dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

LA JUNTA DE ANDALUCÍA REORDENA LO PÚBLICO

La información existente en la actualidad sobre el grado de cumplimiento del proceso de reordenación del sector público iniciado en 2010 por la Junta de Andalucía no es extensa. De acuerdo con los ejes principales de la reordenación o reestructuración (la atención a la ciudadanía, el interés general y la calidad de los servicios públicos) contenidos en el Artículo 1.1 de la Ley 1/2011, del 17 de febrero, y con el fin de poder realizar un análisis en torno a la reducción del número de entes, como principal exponente de la simplificación y racionalización de la estructura organizativa hemos de acudir a la información proporcionada por la Comunidad Autónoma al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tomando como referencia el informe sobre la reordenación del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas³⁶, el número de entes que se integraban en el sector público de la Comunidad Autónoma andaluza era, al 1 de enero de 2014, de 244. El informe toma como punto de referencia inicial del proceso de reordenación el 1 de julio de 2010, fecha en la que el número total de entidades pertenecientes a la Comunidad Autónoma era de 380, que se clasificaban según se indica en el cuadro 1.

Las medidas adoptadas por el proceso de reordenación del sector público andaluz en su totalidad estiman la extinción total de 123 entes, la creación de 10 nuevos y la transformación de la tipología de 13 entidades, de manera que el efecto neto sería de una reducción de 113 entes, que supondría una disminución porcentual del 29,7% de las 380 entidades existentes al 1 de julio de 2010³⁷. (Figura 5)

34 Las denominadas operaciones “in house”, como destaca Sosa Wagner, se fundamentan en la posibilidad de obtener mayor eficiencia en los procesos de contratación a través de la capacidad autoorganizativa de la Administración Pública. Para más información se recomienda la lectura de: *La doctrina “in house providing” y las encomiendas de gestión en el ordenamiento jurídico español*. Conde Quintano, M. (2010).

35 En el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza las encomiendas de gestión a favor de órganos de la misma Administración se regulan en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

36 Este informe se emite en cumplimiento de los compromisos acordados en el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 de enero de 2012, en virtud del cual, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará trimestralmente al citado Consejo sobre el cumplimiento de los planes de reordenación previstos por cada comunidad en aplicación del Acuerdo marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas autonómicas y locales de 22 de marzo de 2010.

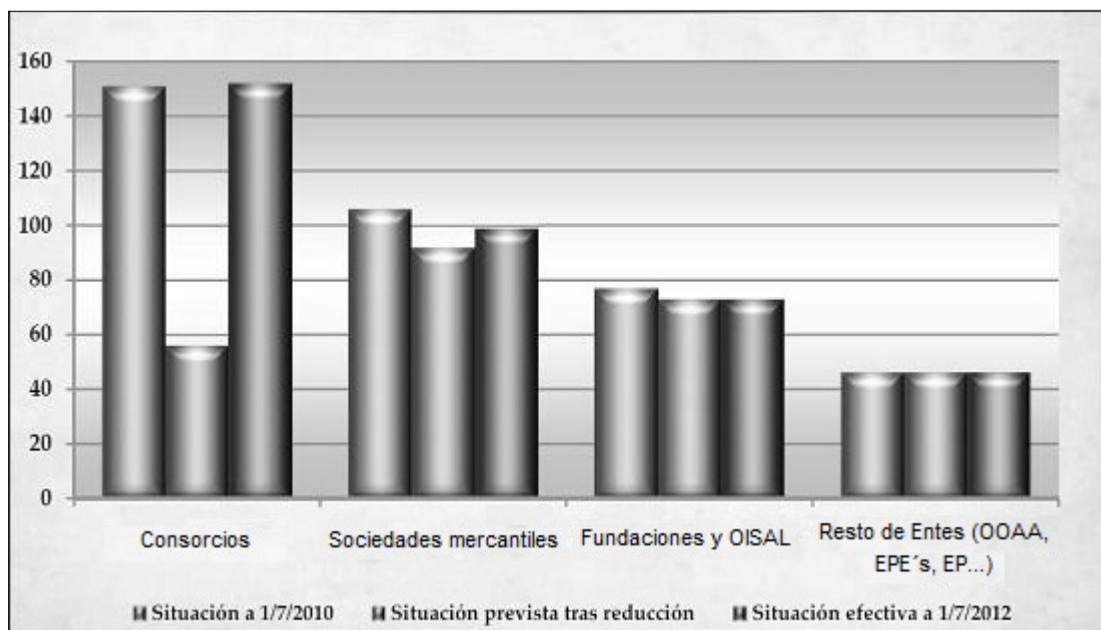
37 Hay que tener en cuenta que 95 de ellos son los denominados Consorcios de Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (utedt).

Cuadro 1. Número y tipología de entidades dependientes de la CCAA andaluza.

TIPOLOGÍA	Número de entes	Porcentaje
Consortios	151	39,7%
Sociedades mercantiles	106	27,9%
Fundaciones y otras instituciones sin fin de lucro	77	20,3%
Entes públicos, OAAA, Entidades públicas empresariales y otros Entes dependientes de la comunidad	46	12,1%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre la reordenación del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

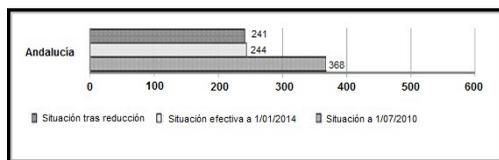
Figura 5. Evolución temporal en la reducción de entes de la Junta de Andalucía



Fuente. Informe sobre la reordenación del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En la figura 5 se observa la evolución temporal por tipo de entidades instrumentales desde julio de 2010 hasta julio de 2012, fecha de la que se obtiene la última información con este nivel de desglose obtenida en la página Web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En la parte central del diagrama de barras se encuentra la totalidad de entes que habría una vez realizada la reestructuración prevista. Tras la reestructuración se prevé la existencia de un total de 269 entes de los 380 existentes en 2010, de esta forma el proceso de reordenación requiere la extinción de 111 entes, lo que supone una reducción porcentual del 29,2%. Por lo que se refiere a julio de 2012 se han producido 10 altas y 20 bajas, de esta forma se ha efectuado una reducción neta de 10 entes, independientemente de las transformaciones previstas por el proceso de reordenación que pueden no dar lugar a reducción de entes. (Figura 6).

Figura 6. Dimensión del sector público instrumental andaluz. 01/07/2010 - 01/01/2014

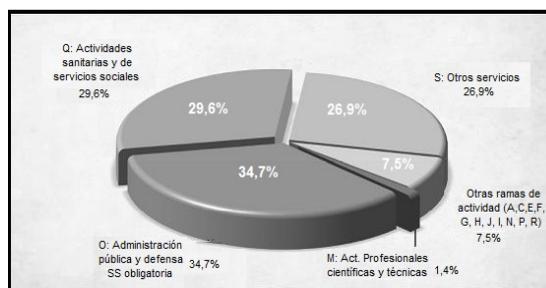


Fuente. Informe sobre la reordenación del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El compromiso de reducción global de entes instrumentales por parte de la Junta de Andalucía a fecha del 1 de enero de 2014 era de 127 entes, de los que se efectuó una reducción efectiva de 23 entes, estando abiertos 101 procesos muy próximos a la extinción. De tal forma la reducción efectiva (incluidos estos procesos en curso) era de 124 entes, que representaba un 97,64% de grado de ejecución de la reducción global comprometida al 1 de enero de 2014.

En la figura 7 se realiza un análisis de las actividades que se verán afectadas en la Comunidad Autónoma una vez se produzca el proceso de reestructuración, las actividades han sido clasificadas de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2009), teniendo en cuenta las actividades desarrolladas por los entes que se extin-

Figura N°7. Análisis de la reducción de entes por actividades en la Junta de Andalucía.



Fuente. Informe sobre la reordenación del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

guirán en el proceso de reordenación. Se puede ver la incidencia que la reordenación, una vez tomadas las medidas iniciales previstas, tendrá sobre las diferentes actividades que la Junta de Andalucía tiene asumidas, observándose una notable reducción de las actividades referentes a administración pública y de actividades sanitarias y servicios sociales, que en conjunto superan el 64,30% de esta reducción.

CONCLUSIONES

La reordenación supone un paso más hacia la cultura empresarial privada en el seno de la administración, la reducción de entes que propugna la Ley 1/2011, del 17 de febrero y que afecta principalmente a consorcios, sociedades mercantiles y a fundaciones públicas, lleva consigo el fortalecimiento de figuras como las agencias públicas empresariales del Artículo 68.1.b) de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía y de las agencias de régimen especial. Este tipo de agencias aunque se pueden regir por el Derecho Administrativo, también le son aplicables el Derecho Privado en los ámbitos de gestión que lo requieran, pudiendo afirmarse que existe un acercamiento a la posibilidad de gestión privada que supuestamente pretende una importante reducción en la burocratización del sistema, con la correspondiente minoración en la rigidez de reglas y procedimientos.

Existe una fuerte problemática referente a la legalidad de las actuaciones de los órganos del sector público andaluz en cuanto al ejercicio

de potestades públicas por parte de los entes instrumentales que están siendo objeto de revisión judicial en gran parte de ellos (sobre todo en cuanto a lo que acontece a la problemática de integración de personal). Consideramos que este proceso otorga, al personal sometido al derecho laboral, el ejercicio de estas potestades públicas, relegando en muchos casos a la figura del funcionario público el mero acto de resolución, perdiéndose la garantía que el procedimiento de selección le otorga a este personal. Pero por el momento no es factible, ni siquiera deseable, aludir a la posibilidad de "ilegalidad" en las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento, en tanto no se resuelvan los litigios judiciales pendientes.

No obstante hay que entender que cualquier problemática existente, en el caso de que sea probada la usurpación de potestades públicas por el personal integrante de las agencias mediante sentencia judicial, siempre será un problema de ajuste a la legalidad que se podrá solucionar mediante la reforma de los Estatutos de las agencias afectadas con el fin de que dichas potestades se realicen por el personal adecuado legalmente previsto.

Por otra parte, uno de los pilares sobre los que se sustenta la reordenación es la reducción estructural u organizativa mediante la integración, fusión, absorción y extinción de entidades instrumentales, esta reducción es otra característica integradora de la teoría de la Nueva Gestión Pública, si bien esta teoría nos habla de reducción organizativa llevada a cabo a través de procesos de privatización. La externalización de servicios ha constituido en el seno de la administración andaluza una actividad constante con anterioridad al proceso de reordenación, creándose una organización de empresas públicas insostenible económicamente, a la que se ha intentado con este proceso, legitimar. Por lo que es ahora cuando se alude a la idea de optimizar recursos y a la reducción de costes, cuando supuestamente la externalización de servicios debía perseguir este objetivo. Además si nos establecemos temporalmente en el momento que tiene lugar la reordenación podría llegarse a la conclusión de que el detonante principal del proceso, ya

que la reducción presupuestaria se debería haber tenido en cuenta con la previa externalización de servicios, es evitar el sobredimensionamiento de la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma que se creó en nombre del modelo de la Nueva Gestión Pública.

La agencialización, como tal, es un elemento fundamental del proceso llevado a cabo en Andalucía y un claro ejemplo del desacoplamiento, la administración autonómica necesita definir unos resultados a los que, desde el punto de vista directivo (el timón), es deseable llegar y de esta forma crea estructuras diferenciadas (el remo), dotándolas de presupuesto, para que, en la ejecución del mismo se puedan obtener esos objetivos concretos previstos. El problema estriba cuando el desarrollo de las agencias en Andalucía se produce por motivos distintos, alegando ese mismo fin que el modelo de la Nueva Gestión Pública define, pero enmascarando la reorganización de un sistema que la propia cúpula directiva ha sobredimensionado de forma excesiva, con recursos humanos contratados a través de procesos en los que difícilmente se pueda garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Aún así, se puede afirmar, que el proceso de reordenación del sector público andaluz contiene los elementos esenciales de la teoría de la Nueva Gestión Pública, pues se intenta someter a los principios de eficacia, eficiencia y economía la actuación del sector público andaluz, se produce una descentralización en la organización y busca una mayor racionalidad en los procesos a asumir mediante una reducción organizativa o de estructura, la reducción de costes y la búsqueda de mayor flexibilidad en los procesos, separando para ello las funciones directivas de las operativas.

En cuanto a las deficiencias del proceso, además de las expuestas anteriormente, hay que criticar la falta de información por parte de la Junta de Andalucía, respecto de la actividad de las agencias que forman parte del sector público. Sería conveniente reactivar la actividad del Observatorio para la mejora de la calidad de los servicios públicos dependiente de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, este Observatorio emite un informe

denominado “Barómetro de la satisfacción de la ciudadanía” que se constituye en una acción encaminada a conocer la opinión y la satisfacción de la ciudadanía en relación a los servicios públicos, su mejora y modernización. Aunque en la actualidad el último que ha sido publicado es el del año 2009, siendo conveniente además el realizarlo por centros operativos, lo que daría una información muy valiosa acerca del nivel de eficacia, eficiencia y economía de los diferentes entes instrumentales, entre los que se encuentran las agencias. Esta información, no sólo se constituiría como utilidad para los órganos directivos a la hora de implementar políticas sobre los entes instrumentales sino que actuaría como objeto destacado en la necesaria transparencia de la actuación de los poderes públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, Recuperado de: <http://juntadeandalucia.es/boja/index.html>
- Boletín Oficial del Estado, Recuperado de: <http://www.boe.es/>
- CNAE Clasificación Nacional de Actividades Económicas. (2009). Recuperado de: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t40/clasrev&file=inebase>
- Conde Quintano, M. (2010). *La doctrina “in house providing” y las encomiendas de gestión en el ordenamiento jurídico español*. Recuperado el 25 de noviembre de 2014, Recuperado de: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho-Administrativo/201002-24863105897460.html>
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Recuperado de: <http://www.rae.es/>
- Fernández Luque, J. M. (2012). *La Administración Instrumental. El Objeto Social en las Sociedades Mercantiles Públicas de la Junta de Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Instituto de Estudios Fiscales, Recuperado de: <http://www.ief.es/index.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística, Recuperado de: <http://www.ine.es/>
- Keohane, R. y Nye, J. (2000). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Koontz, H. y Wehrich, H. (1998). *Administración: una perspectiva global*. México D.F.: McGraw-Hill.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (13 de Abril de 2007). Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, de 12 de abril. *BOE 89*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (31 de Octubre de 2007). Ley 1/2011 Reordenación del Sector Público de Andalucía, de 17 de Febrero. *BOJA 215, 8 - 27*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (28 de Julio de 2010). Decreto-Ley 5/2010, de 27 de Julio. *BOJA 147, 6 - 18*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (28 de Julio de 2010). Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 27 de julio de 2010. *BOJA 147, 18 - 20*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (28 de Julio de 2010). Ley 9/2007, de 22 de Octubre. *BOJA 147*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (26 de Noviembre de 2010). Decreto-ley 6/2010, de 23 de Noviembre. *BOJA 232, 6 - 17*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (21 de Febrero de 2011). Ley 1/2011 Reordenación del Sector Público de Andalucía, de 17 de Febrero. *BOJA 36, 6 - 18*.
- LAJA Administración de la Junta de Andalucía. (16 de Noviembre de 2011). Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre. *BOE 276*.
- Lawrence, R. y Thompson, F. (1999). Un Mode-

lo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 15, Octubre, Caracas.

Metcalfe, L. y Richards, S. (1985). *Evolving Public Management Cultures*, 73-75.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Recuperado de: <http://www.minhap.gob.es/>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (Marzo de 2010). *Informe sobre la reordenación del Sector Público Autonómico*. Recuperado el 26 de noviembre de 2014, de: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Informe%20Reordenacion%202001-01-2014.pdf>

Noticias Jurídicas, Recuperado de: <http://noticias.juridicas.com/>

Osborne, D. y Gaebler, T. (1995). *La Reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Osborne, D. y Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona: Paidós.

Pezzi Cereto, M. *Estrategias y propuestas para la segunda modernización de Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Presidencia. Recuperado el 18 de noviembre de 2014, Recuperado de: http://www.redes_cepalcala.org/inspector/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/TIC/librosegundamodernizacion.pdf

Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basinstoke: Macmillan.

Pollitt, C. y Bouckaert G. (2010). *La reforma de la Gestión Pública: Un análisis comparado*. Madrid: INAP.

Este documento se encuentra disponible en línea para su descarga en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/rain/article/view/v1n2a03>

ISSN 2422-7609 eISSN 2422-5282 – Escuela Argentina de Negocios . Este es un artículo de Acceso Abierto bajo la licencia CC BY-NC-SA

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

