

AGENCIAS EJECUTIVAS Y REGULATORIAS

JORGE PUGA GONZÁLEZ¹⁹

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de los ochenta tuvo lugar el fenómeno que Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen y Colin Talbot (2001) denominaron la “fiebre de las agencias” (*Agency Fever*). En un gran número de países, importantes funciones de los gobiernos centrales se transfirieron tanto a las agencias ejecutivas como a las regulatorias independientes (ARI) en periodos de tiempo relativamente cortos. Existen múltiples ejemplos en todos los continentes: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Tanzania y Holanda. El caso de Reino Unido es muy ilustrativo pues en solamente una década, 81% de los miembros del servicio civil llegaron a formar parte de una agencia.

En consecuencia, diversos debates académicos emergieron y varias preguntas de investigación continúan abiertas. El presente capítulo tiene como objetivo abonar a la comprensión de este instrumento de gobierno por medio del análisis de algunos de los debates recientes relacionados, especialmente aquellos que tratan de responder a las siguientes preguntas: ¿qué son las agencias y cuáles las principales discusiones asociadas?, ¿en qué medida la experiencia internacional corrobora sus supuestos teóricos de funcionamiento o sus críticas? y ¿cuáles son algunos de los principales aprendizajes tanto para la investigación académica como para las intervenciones públicas? Cabe aclarar que no se pretende un análisis bibliográfico sistemático sino de autores que suelen referirse con mayor frecuencia dados sus aportes.

¹⁹ Partes de este capítulo fueron inicialmente publicadas como nota en el blog del Doctorado de Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Puga, 2016).

Debido a la amplia variedad de experiencias de agencias a nivel internacional, no existe un consenso sobre su definición. Sin embargo, sus características más recurrentemente destacadas sugieren una base conceptual mínima para su entendimiento: las agencias son organizaciones públicas que mantienen una distancia del control del ejecutivo u operan de manera independiente (en el caso de las ARI) para cumplir con diversos objetivos públicos y su funcionamiento es más similar al de las empresas privadas que al resto del gobierno (Sorin Dan, 2014; Christopher Pollitt *et al.*, 2001; Mark Thatcher, 2002; Oliver James, 2003; Aidan Vining; Claude Laurin y David Weimer, 2015). Aunque destacan algunas ARI por sus desempeños, los textos revisados indican que la diversidad de agencias y resultados impiden estandarizar sus características óptimas y ofrecen tanto riesgos como oportunidades para el buen gobierno. En este tenor, las experiencias internacionales pueden ser de mayor utilidad para los análisis académicos o las intervenciones públicas a partir de los objetivos de cada caso.

El presente capítulo se divide en cuatro apartados adicionales a esta introducción. Los tres iniciales buscan responder a las preguntas en el orden planteado. En el primero se abordan los principales conceptos relacionados a la definición de las agencias, los supuestos centrales de su funcionamiento y sus críticas. El segundo apartado contrasta la experiencia internacional con los fundamentos teóricos y sus cuestionamientos. En el tercero se señalan los aprendizajes de los dos apartados previos. Finalmente se presentan las conclusiones que sintetizan las principales observaciones del capítulo y plantean reflexiones finales.

DEFINICIÓN DEL INSTRUMENTO Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

Desde la mencionada “fiebre de las agencias” (Pollitt *et al.*, 2001), estas organizaciones se han consolidado como piezas de relevancia en el andamiaje institucional de un amplio número de países alrededor del mundo. Si bien algunas ya existían (ver, por ejemplo, a Tom Christensen y Per Lægreid, 2007), no solamente se multiplicaron sino que adquirieron nuevas características

Agencias ejecutivas y regulatorias

Las importantes funciones de los gobiernos centrales se les transfirieron en periodos de tiempo relativamente cortos. En consecuencia diversos debates académicos emergieron y varias preguntas de investigación siguen abiertas. Para entender qué son las agencias y la discusión relacionada, en este apartado abordaremos: los principales conceptos asociados a su definición y características básicas; las hipótesis sobre su difusión y los supuestos centrales de su funcionamiento, y las críticas a los últimos.

¿Qué son las agencias? Definición y características básicas

Diversas complejidades dificultan la definición de una agencia, por ello revisaremos brevemente algunas de las características y conceptos relacionados. Posteriormente resumiremos los principales para abonar al entendimiento de la naturaleza de estas organizaciones. Dan (2014) afirma que no existe un consenso en la definición pues las agencias son muy variables entre países, no solamente por su constitución formal, sino también por sus connotaciones culturales y políticas, así como en sus diversas formas de operar. Teniendo presente estos señalamientos, Dan retoma una definición que se ha vuelto común en la literatura: “[una agencia es] una organización pública que se encuentra estructuralmente desagregada del poder ejecutivo y opera en condiciones más parecidas a una empresa privada que el resto del gobierno” (Van Thiel, 2012 en Dan, 2014, traducción propia, p. 3).

A partir de consideraciones similares sobre la multiplicidad de casos, Pollitt *et al.* (2001) definen las agencias como organizaciones que cuentan con todas o la mayoría de las siguientes características: (1) guardan distancia del control de los políticos o de la jerarquía lineal de ministerios (principio de *arm's length*), (2) cuentan con objetivos públicos a nivel nacional como la provisión de servicios, regulación, adjudicación y certificación; (3) su personal está integrado principalmente por funcionarios públicos; (4) el Estado las financia o conserva su responsabilidad

financiera; (5) están sujetas a leyes administrativas y, (6) siguen siendo parte del gobierno a pesar de distanciarse del ejecutivo. Vining, Laurin y Weimer (2015) amplían y especifican sobre esta caracterización: pueden tener la autorización legislativa de realizar cobros o multas para auto-financiarse; sus trabajadores son servidores públicos pero no siempre forman parte de los servicios civiles, y operan también en niveles subnacionales.

Al menos dos tipos de agencias se pueden distinguir: las ejecutivas y las regulatorias independientes (ARI). Estas últimas están organizacionalmente separadas del ejecutivo, tienen poderes de regulación, responsabilidades establecidas legalmente y una de sus principales funciones es hacer cumplir las leyes. Además, las encabezan funcionarios no electos aunque están sujetas al control de políticos o el poder judicial (ver por ejemplo a Jennifer Selin, 2013 y Thatcher, 2002). En cambio, las ejecutivas, llegan a tener un presupuesto propio así como cierta libertad de los ministerios o secretarías de estado en ciertas regulaciones, su organización, la forma de rendir de cuentas, entre otros. Sin embargo, se trata siempre de un grado de separación relativo (James, 2003) y no cuentan con total independencia como las ARI. Aunque no todos los autores revisados realizan esta distinción, resulta de relevancia pues como veremos, se presentan también contrastes en su funcionamiento y resultados.

De las afirmaciones de Dan (2014), Pollitt *et al.* (2001), Thatcher (2002), James (2003), Vining, Laurin y Weimer (2015) destaca que si bien no existe un consenso sobre su definición, las agencias son organizaciones públicas que mantienen una distancia del control del ejecutivo u operan de manera independiente (en el caso de las ARI) para cumplir con diversos objetivos públicos y su funcionamiento es más similar al de las empresas privadas que al resto del gobierno.

Para abonar al entendimiento de su naturaleza, cabría ilustrar por qué la amplia variedad de agencias complica su definición. Para ello retomamos solamente dos factores relacionados con su funcionamiento: la autonomía y el control político. Koen

Agencias ejecutivas y regulatorias

Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert y Per Lægreid (2011a y 2011b) realizan dos clasificaciones de la autonomía. La primera es la autonomía gerencial que implica tomar decisiones en cuestiones como el personal o finanzas sin necesidad de aprobación del ejecutivo. La segunda es la autonomía en la implementación de políticas que funciona bajo el mismo principio en asuntos como la priorización de las actividades o la definición de la población objetivo. En ambos casos se pueden presentar mecanismos de autonomía formal y de facto. Martino Maggetti y Koen Verhoest (2014) agregan que este factor puede variar por: su trayectoria en el tiempo; las formas de interacción con múltiples actores y niveles del contexto; las relaciones entre las tareas, las formas de la organización e instituciones; su asociación con la rendición de cuentas y legitimidad democrática, entre otros.

El segundo factor que especifican Verhoest *et al.* (2011b) son las formas de control político. Éstas son las restricciones que los principales utilizan para influir en la autonomía o decisiones de las agencias.²⁰ Entre las clasificaciones propuestas se encuentran los controles *ex ante* y *ex post*. De los primeros resaltan los mecanismos legales y regulaciones; los segundos verifican principalmente si se cumplen los objetivos y la necesidad de acciones correctivas. Otras clasificaciones son: los controles estructurales que se dan sobre la alta gerencia de la agencia, por ejemplo, por medio de nombramientos o evaluaciones; el control financiero que es consecuencia de las capacidades para restringir o ampliar los recursos asignados y, los controles generados por medio de contactos o interacciones formales e informales con otros organismos.

Puesto que en las agencias cambia el peso de los tipos de control o autonomía, solamente en la interacción de las variantes de estos dos factores se obtendrían una enorme diversidad de diferencias entre las organizaciones. Podemos agregar que éstas no son las únicas clasificaciones o significados de dichos factores (ver, por ejemplo, a Maggetti, 2007) e incluir otros generaría mayor

²⁰ Los autores se refieren a los principales como aquellas autoridades o actores (políticos o administrativos) que delegan funciones en las agencias.

complejidad. Si añadimos la interacción de las características adicionales tanto de las agencias como de los contextos, resulta más fácil entender por qué existe una multiplicidad de experiencias que impide una definición consensada.

¿Cómo funcionan las agencias? Supuestos teóricos y sus críticas

Si bien estas definiciones y características nos aproximan a entender la naturaleza de las agencias, no explican las razones de su amplia difusión o múltiples transferencias de políticas en los últimos años. En otras palabras, la sola definición de las agencias informa poco sobre las expectativas que llevaron a su adopción y que las volvieron tan populares.

Robert Elgie (2006) resume ocho de las principales hipótesis sobre las razones de su amplia difusión.²¹ Una de sus bases conceptuales es la teoría del agente-principal que explica, gracias a la reducción de los costos de transacción, por qué los políticos electos estarían dispuestos a delegar parte de sus responsabilidades. La primera hipótesis supone que en las áreas gubernamentales de alta complejidad técnica se puede ganar eficiencia delegando autoridad a expertos pues se disminuye la información incompleta y se logran mejores regulaciones. La segunda señala que al delegar, los gobiernos establecen compromisos creíbles pues reducen sus posibilidades de intervenir de acuerdo con sus intereses de corto plazo (por ejemplo, ganar una reelección). La tercera afirma que la existencia de las agencias evita que los gobiernos sean culpados de políticas impopulares como la afectación de servicios públicos apreciados (p.ej.: pensiones o salud). La cuarta propone que reducen la incertidumbre en el curso de las políticas pues previene que su formulación caiga en manos de la oposición política cuando llegue al poder.

Las cuatro hipótesis adicionales consideran la relevancia de factores contextuales: el isomorfismo institucional entre

²¹ Aunque Elgie (2006) se refiere a las ARI, las hipótesis también podrían aplicar a múltiples ejecutivas.

Agencias ejecutivas y regulatorias

fronteras nacionales, debido a la presión externa o para armonizar estructuras regulatorias; la importancia de las tradiciones de los Estados donde delegar la autoridad es normal en sus procesos políticos; el peso de las agendas de líderes o emprendedores políticos cuando delegar autoridad es una prioridad; y la existencia de un proceso más amplio de reformas propuestas por la Nueva Gestión Pública (NGP) del cual son parte las agencias. Entre otros cambios relevantes que han acompañado el florecimiento de las agencias se encuentran la descentralización y el incremento en la autonomía de diversos entes públicos (Pollitt *et al.*, 2001).

Parte importante de los beneficios esperados de las agencias se mencionan o intuyen en los párrafos previos. Sin embargo, vale la pena retomar a Pollitt *et al.* (2004) para precisar al respecto. Diversos planteamientos teóricos derivados de la NGP asumen que las agencias mejoran el funcionamiento del gobierno gracias a cuerpos de funcionarios más autónomos y especializados que generan mayor calidad y eficiencia. Entre las principales razones aludidas a dichas mejoras se encuentran: la especialización permite contar con organizaciones más profesionales; se incrementa la motivación de sus trabajadores pues pertenecen a una organización identificable en lugar de a un servicio público amorfo; es posible una mejor gestión ya que se alejan de la intervención política (“*letting managers manage*”); logran mayor flexibilidad pues se pueden relajar las regulaciones de los servicios civiles centrales; alcanzan más transparencia puesto que tienen mayores posibilidades de estar sujetas a regímenes similares a los de contrato, criterios de desempeño y límites presupuestales; como consecuencia, se facilita exigirles mayor eficiencia y, se incrementa la participación de las partes interesadas en los asuntos atendidos pues sus propósitos son más identificables. En resumen, se esperarían organizaciones con mayores capacidades gerenciales, flexibles, orientadas al cliente y al desempeño, especializadas, eficientes, transparentes, capaces de aprender de sus fallas, rendir cuentas, innovar y dispuestas a considerar a las partes interesadas.

Sin embargo, la literatura también presenta críticas a los proponentes de las agencias. Una de las principales es que se basan en supuestos normativos con pocos fundamentos empíricos (Pollitt *et al.*, 2001; Christensen y Lægreid, 2007). De esta forma, a pesar de su rápida proliferación, muchas agencias fueron construidas primordialmente a partir de expectativas teóricas sin verificación en la práctica. Esto pone en duda que los supuestos se traduzcan en beneficios reales.

Cuestionamientos adicionales han sido resumidos por Vining, Laurin y Weimer (2015), resaltando que retomar las prácticas de las empresas privadas podría ser simplista ya que ambos entes son: “fundamentalmente parecidos en todos los aspectos menos en los relevantes”.²² Un ejemplo recurrente son los tipos de objetivos: mientras que el sector privado busca maximizar las ganancias económicas, el sector público se enfoca al “bien común” que es mucho más complejo de definir. Asimismo, los autores señalan algunas contradicciones e imprecisiones dentro la NGP, por ejemplo: aunque propone dotar de mayores libertades a los gerentes también considera la necesidad de imponer mayores premios o castigos que delimiten sus comportamientos. Otra ilustración es la falta de claridad del peso relativo de los componentes de las agencias. Un caso sería cuando se asume que acotar las tareas genera mayor eficiencia pero sin precisar los parámetros para hacerlo.

Otra fuerte crítica se debe a la exclusión o minimización de las tradiciones administrativas de los Estados. Christensen y Lægreid (2007) afirman que las instituciones limitan e impulsan las reformas al grado que el estatus legal de una agencia no sea un predictor confiable de su comportamiento. Inclusive, cuando los cambios se dan en un sentido opuesto a las normas y tradiciones de los Estados, los conflictos en la sociedad tienen posibilidades de crecer y la eficacia y efectividad de disminuir. Se trata de un factor de tal relevancia que autores como Verhoest *et al.* (2011a) lo tienen como primer parámetro de clasificación de las experiencias analizadas en su estudio.

²² Traducción propia, diversos autores en Vining, Laurin y Weimer (2015, p.196)

Agencias ejecutivas y regulatorias

La falta de claridad para alcanzar un equilibrio entre autonomía y control político es otro de los cuestionamientos centrales a los supuestos de las agencias. Bajo el enfoque de la NGP, una mayor autonomía puede lograr un mejor desempeño y control político gracias a las mediciones del desempeño o los regímenes similares a los de contrato. Contrariamente, Christensen y Lægreid (2007) sostienen que los procesos regulatorios se pueden volver más problemáticos y controversiales así como la práctica regulatoria más compleja y ambigua.²³ En este tenor, más autonomía podría llevar a la pérdida del control político. Ésta es una de las principales razones por las que algunos países han buscado restaurar el control del gobierno central por medio de fusiones y remodelación de las agencias (Verhoest *et al.* 2011b).

Estrechamente relacionado con el tema anterior se encuentran los efectos en la rendición de cuentas. Christel Koop (2011) menciona que estas preocupaciones se generan debido a que las agencias operan con cierta distancia de la línea jerárquica de los ministerios (o de manera independiente en el caso de las ARI). En este sentido, están exentas del escrutinio cotidiano del ejecutivo y de ciertos mecanismos de rendición de cuentas. La distancia se puede incrementar debido a sus niveles de especialización que generan asimetrías de información frente a los principales y aumentan los peligros del mal uso del poder. Como veremos adelante, la misma autora afirma que esta situación se puede compensar.

Una preocupación adicional es el impacto de la proliferación de agencias en la coordinación de las acciones gubernamentales en su conjunto. Ésta se puede ver afectada tanto por la autonomía ganada por las agencias como por la fragmentación del sector público. (Dan 2014; Pollitt *et al.* 2001; Verhoest *et al.* 2011a y 2011b). No se trata de un asunto menor pues la capacidad de los gobiernos de establecer acciones coordinadas se asocia con sus posibilidades de lograr múltiples objetivos: desde alcanzar

²³ Además, en el poco probable caso de que se alcanzara un equilibrio entre autonomía y control, tampoco es evidente cómo hacer que permanezca estable (Christensen y Lægreid, 2007).

metas corporativas hasta implementar políticas o intervenciones públicas²⁴.

Por último, en diversas experiencias, se han observado varios problemas de gobierno adicionales que tampoco se previeron en los supuestos de la NGP, entre los más importantes se encuentran: el incremento de los costos de operación del gobierno; disminución de la estabilidad organizacional (Dan, 2014) y, la prevalencia de conflictos entre eficiencia y otros valores (Christensen y Lægreid, 2007).

En los párrafos anteriores se señalaron algunos de los principales conceptos sobre la naturaleza de las agencias y sus características. Asimismo, se abordaron los supuestos teóricos de su funcionamiento y sus críticas (en el cuadro 5.1 se sintetizan los principales). En resumen, aunque se desprenden beneficios de las agencias para alcanzar un buen gobierno, las críticas ponen en duda estas potencialidades y alertan sobre riesgos y problemas. En este tenor, en el siguiente apartado se revisa la evidencia empírica al respecto.

Cuadro 5.1 Agencias ejecutivas y reguladoras: principales características, supuestos y críticas

Principales características	Hipótesis sobre su proliferación	Supuestos de funcionamiento	Críticas
-Amplia variedad de experiencias, no hay consenso sobre su definición. -Organizaciones públicas.	Agente-principal: 1. Mayor eficiencia de la regulación. 2. Compromisos creíbles.	Mejoras en calidad y eficiencia: -Especialización (profesionalización). -Mayor motivación de los trabajadores (claridad de tareas).	-Supuestos normativos sin validación empírica. -Diferencias entre Estado y empresas que limitan la aplicación de prácticas del sector privado.

²⁴ Véase capítulo “Coordinación”.

Agencias ejecutivas y regulatorias

<p>-Al menos dos tipos: 1. Ejecutivas: mantienen una distancia del control del ejecutivo. 2. ARI: separadas estructuralmente del ejecutivo.</p> <p>-Cumplen con objetivos públicos.</p> <p>-Financiamiento público.</p> <p>-Mayormente integradas por funcionarios públicos.</p> <p>-Funcionamiento más similar a las empresas privadas que el del resto del gobierno.</p> <p>-Operan a nivel nacional y subnacional.</p>	<p>3. Cambio de culpa de políticas impopulares.</p> <p>4. Reducción de la incertidumbre política.</p> <p>Factores contextuales:</p> <p>1. Isomorfismo institucional.</p> <p>2. Tradiciones de los estados de delegar.</p> <p>3. Agenda de líderes políticos.</p> <p>4. Son parte de un proceso más amplio de cambios de la NGP.</p>	<p>-Mejor gestión (lejanía de la política).</p> <p>-Mayor flexibilidad (pueden relajar las regulaciones del gobierno central).</p> <p>-Más transparencia y rendición de cuentas (gracias a criterios de desempeño o esquemas de contrato).</p> <p>-Dispuestas a considerar a las partes interesadas (propósitos identificables).</p> <p>-Aprenden de sus fallas e innovan.</p>	<p>-Falta de ponderación de los componentes de las organizaciones.</p> <p>-Minimización de las tradiciones político-administrativas de los Estados.</p> <p>-Menor coordinación gubernamental.</p> <p>-No es claro que se pueda alcanzar un equilibrio entre autonomía y control.</p> <p>-Menor rendición de cuentas: exentas de ciertos mecanismos de control y asimetrías de información.</p> <p>-Otros problemas no esperados como: mayores costos, conflictos sin resolver entre diversos valores, disminución de la estabilidad organizacional, entre otros.</p>
---	---	--	--

Fuente: elaboración propia con base en diversos autores (Pollit et al., 2001;... Dan, 2014; Elgie, 2006).

APLICACIONES DEL INSTRUMENTO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Este apartado tiene como finalidad corroborar en qué medida se verifican en la práctica algunos de los principales supuestos o las críticas al funcionamiento de las agencias. Para ello, se considera la experiencia internacional analizada en la literatura. Se retoman las discusiones más importantes donde se encontró evidencia suficiente y se eligieron los casos de estudio que se consideraron más ilustrativos. Entre otras, se realizan algunas observaciones sobre: los supuestos de funcionamiento, principalmente en materia de eficiencia; las ocho hipótesis sobre la difusión, y diversos problemas de gobierno no esperados.

Variabilidad de los orígenes y las características de las agencias

Un primera observación presentada por Pollit *et al.* (2001) es que la gran diversidad de agencias, entre y al interior de los países (principalmente: Reino Unido, Suecia, Letonia, Holanda y Finlandia), impide realizar generalizaciones sobre sus efectos y desempeño. Esto se debe a las variaciones de sus elementos constitutivos, por ejemplo: tamaño, funciones, atribuciones legales o los motivos de su establecimiento. Éstos están además en interacción con las características de cada contexto generando un amplio número de posibles combinaciones. Una observación derivada es que no existe un “mejor” modelo de agencia (Verhoest *et al.* 2011b). Resulta conveniente aprender de la evidencia empírica pero no para copiar experiencias o establecer prescripciones generalizadoras. Los aprendizajes pueden tener mayor o menor relevancia de acuerdo con las características y necesidades de cada caso de estudio o intervención pública. Especial atención demandan las experiencias que implican oportunidades o riesgos para el buen gobierno.

En cuanto a la proliferación de las agencias, dada la gran variabilidad de prácticas, las ocho hipótesis resumidas en Elgie (2006) podrían encontrar verificación. Dependiendo de las particularidades de cada caso, es posible confirmar una

Agencias ejecutivas y regulatorias

o varias. De esta forma, dichas hipótesis son una guía para el análisis pero resulta conveniente analizar cada organización para precisar las causas de su origen. Destacan algunas ARI que se originan principalmente a partir de supuestos basados en la teoría del agente-principal. En particular de la necesidad de mayores compromisos creíbles y regulaciones más eficientes. Aunque existen múltiples ejemplos, a continuación se señalan algunos de los más ilustrativos.

Elgie (2006) encuentra para las “Autoridades Administrativas Independientes” (un tipo de ARI francesas), mayor evidencia empírica respecto a las siguientes hipótesis: “compromisos creíbles”, “mejora en la generación de reglas” e “isomorfismo institucional”. Menciona que sus hallazgos son consistentes con otros análisis sobre las ARI. Thatcher (2002) sostiene que las hipótesis basadas en la teoría del agente-principal son el punto de partida para las ARI de Gran Bretaña, Francia, Italia y Alemania y que su función más importante es establecer compromisos creíbles. Sin embargo agrega que una explicación completa sólo es posible considerando también las cuatro hipótesis basadas en los factores contextuales.

Christensen y Lægreid (2007) enfatizan la importancia de las instituciones para limitar o impulsar las reformas de los años noventa en Noruega. Aluden a las siguientes razones para explicar la mayor autonomía ganada por las agencias en ese país: el peso de los emprendedores neoliberales en la reforma y la modificación gradual de la trayectoria histórica-cultural por la presión externa pero sobre todo por la simpatía de políticos y administradores ejecutivos hacia la NGP. Es decir, en este caso toman relevancia las hipótesis basadas en los factores contextuales. El análisis de Verhoest *et al.* (2011b) será uno de los más referidos pues se basa en un amplio número de experiencias en treinta gobiernos de Europa, Asia, África y Medio Oriente. Estos autores encuentran evidencia que podría dar sustento prácticamente a las ocho hipótesis dependiendo del tipo de agencia y país. Las experiencias internacionales confirman entonces que es necesario analizar cada agencia para conocer con precisión su origen y características.

Desempeño en términos de eficiencia

En cuanto al desempeño, la evidencia empírica observa principalmente mejoras en la eficiencia, uno de los principales beneficios esperados de acuerdo a los supuestos de la NGP. Sin embargo, los resultados son también variables y parece que las mejoras en las agencias se presentan primordialmente bajo ciertas condiciones. Una vez más destaca el caso de las mejoras en las ARI. Wilks y Bartle (2002) analizan a las agencias de competencia económica en Reino Unido, Alemania y la Unión Europea que, sin llegar a estar totalmente separadas del ejecutivo, fueron ganando diversos tipos de independencia formal o de facto que las asemejó a las ARI. Las consecuencias principales del alto grado de especialización que alcanzaron se observan en los siguientes aspectos: pasaron de una defensa simbólica a una agresiva promoción de los mercados; se deslindaron en importante medida de los intereses industriales y, actualmente, se encuentran más orientadas por el criterio de eficiencia económica. De esta manera, han favorecido la consolidación del mercado europeo (Wilks y Bartle, 2002). Resultados similares se presentan en el análisis de Thatcher (2002) para las ARI de Reino Unido, Alemania, Italia y Francia.

Dan (2014) analiza la evidencia de veintiocho estudios sobre nueve países europeos y encuentra que los efectos de las agencias se han medido mucho más en términos de los procesos que realizan y no de los productos (*outputs*) o de los resultados e impactos logrados (efectos reales o *outcomes*). De todos los estudios, sólo 36% hacen referencia a los dos últimos (únicamente el 7% a los impactos) y las mejoras se presentaron en agencias de Austria, Francia y Reino Unido. La evidencia es más convincente para los procesos: en la gerencia y cultura organizacional se presentaron cambios en la orientación a los usuarios (Austria, Holanda y Reino Unido), hacia los resultados (Suecia), la innovación (Holanda), entre otros. Las mejoras más importantes se generaron en presencia de mayores ganancias de autonomía. A pesar de estos cambios, Dan encontró que en casi la mitad de los estudios, se presentan consecuencias inesperadas como: la

Agencias ejecutivas y regulatorias

reducción de la estabilidad organizacional, de la coordinación central y mayor fragmentación.

Vining, Laurin y Weimer (2015) analizaron las variaciones del desempeño de 13 agencias en la provincia canadiense de Quebec, Canadá, durante más de 10 años. Aunque no se precisa, sus características sugieren que se trata de agencias ejecutivas. Este análisis es de relevancia pues es uno de los pocos que permite evaluar los efectos a largo plazo. Los autores corroboran un incremento en: los ingresos, los productos, la productividad laboral y el margen entre los ingresos y los gastos. Además, los aumentos se presentan en todo el periodo aunque la tasa de crecimiento fue cada vez menor. En otras palabras, aunque los efectos permanecen, los de mayor magnitud se generaron en los primeros años. Al parecer también en este caso la autonomía es relevante en los resultados pues era una de las preocupaciones principales de los gerentes de las agencias.

Otros autores aluden efectos similares. Christensen y Lægreid (2007) afirman que las agencias llegan a funcionar bien pero sólo bajo ciertas condiciones como: contextos con baja politización; resultados y actividades fáciles de medir; tareas que no impliquen tecnología compleja; cuando no aborden asuntos de redistribución, entre otros. Verhoest *et al.* (2011b) aseveran que la evidencia es todavía insuficiente y más autonomía no implica una mejora automática en el desempeño. Sin embargo, también consideran que es posible lograr esto último bajo ciertas condiciones sobre las cuales es necesario profundizar en el análisis académico. Por ejemplo, en materia de innovación es necesario: una cultura organizacional orientada a metas, clientes e incentivos individuales; claridad del tipo de tareas y, calidad de la gerencia, entre otras.

Aunque se podrían referir análisis adicionales,²⁵ los anteriores sugieren que los efectos en eficiencia son mixtos y bajo ciertas condiciones han logrado mejoras. Éstas se han observado

²⁵ Por ejemplo: Mary Shirley (1999) para algunos países en desarrollo; Bilodeau *et al.* (2007) en Canadá y Cambini *et al.* (2011).

principalmente en los procesos. En menor medida, los estudios se han enfocado en los impactos y resultados. Un punto importante a señalar es que las agencias son entes públicos y no basta medir su desempeño en términos de eficiencia. También deben analizarse en otros aspectos como: efectividad, acceso igualitario, las capacidades de respuesta a las demandas de la población o la compatibilidad con los valores de los sistemas democráticos (Verhoest *et al.*, 2011b).

Peso de las tradiciones político-administrativas de los Estados

Como se señaló en el apartado anterior, la NGP ha sido criticada por minimizar las tradiciones político administrativas de los Estados. Contrariamente, a partir de las evidencias encontradas, distintos autores coinciden en la necesidad de reconocer la importancia de estas partes del contexto para entender la naturaleza y funcionamiento de las agencias. Christensen y Lægreid (2007) señalan que estas organizaciones ganaron autonomía en Noruega pero el modelo tradicional no fue abandonado, sino que se combinó con las reformas de la NGP sin cambios sistemáticos de fondo. En consecuencia, aseguran que las agencias no se pueden analizar como ejemplos aislados de implementación técnica pues en sus dinámicas influyen las restricciones institucionales, las tendencias políticas y la presión externa. Para entender su funcionamiento es necesario ir más allá de su estatus legal, sus poderes formales así como los del gobierno y observar su interacción con el control político y el contexto institucional (Christensen y Lægreid, 2007).

Pollit *et al.* (2001) mencionan que el desarrollo de las agencias en varios países puede ser mejor explicado por las teorías de la “dependencia del camino” (*path-dependency*) o el institucionalismo histórico que por la del agente-principal. Las dos primeras perspectivas otorgan mayores posibilidades de entender las particularidades de la diversidad de este tipo de organizaciones entre y al interior de los países. Para Verhoest *et al.* (2011), la cultura político-administrativa es el primer parámetro de

Agencias ejecutivas y regulatorias

clasificación de los países en su estudio: Anglo-Americanos; Latinos o Napoleónicos; Europa continental o basados en el Estado de Derecho (*Rechtsstaat*); Nórdicos; Europa de Este y No Europeos. Aunque los autores reconocen variaciones dentro de cada uno de los seis grupos, las características comunes les permiten distinguir diferencias en la trayectoria de las agencias en cada tradición.

Adicionalmente, Dan (2014) indica que una de las principales ventajas de su análisis es que permite observar los efectos de las agencias en diferentes contextos nacionales, es decir, sugiere que sus impactos están en importante medida delimitados por las instituciones de cada país. Koop (2011) evidencia que el peso político de un asunto de interés público dentro de un contexto institucional (Holanda), incide en temas específicos y de gran relevancia en el funcionamiento de las agencias como es la rendición de cuentas (al respecto se detalla adelante). Estos ejemplos confirman que, desde diversos enfoques, la importancia de las tradiciones político administrativas de los Estados parece reconocerse en la mayoría de los estudios. En este tenor, los efectos de las agencias para alcanzar un buen gobierno, podrían depender en mayor medida de sus contextos de lo que inicialmente se previó en los supuestos de la NGP.

Autonomía vs control político y rendición de cuentas

Respecto a la relación entre la autonomía ganada por las agencias y el control político, las preocupaciones de algunos autores parecen verificarse en la experiencia internacional pues no es clara la posibilidad de alcanzar un punto de equilibrio. Un caso muy ilustrativo son los Cuerpos Públicos no Departamentales (NDPBs por sus siglas en inglés) en Reino Unido. Matthew Flinders y Katherine Tonkiss (2015) afirman que al otorgarles autonomía no se tomó en cuenta la necesidad de preservar mecanismos de control y coordinación. Entre otras consecuencias se generaron autogobiernos. A partir de 2010 se buscó que el gobierno central pudiera recuperar el control reduciendo el número de estas entidades. Sin embargo,

se ocasionaron relaciones autoritarias basadas en la “micro-gestión”. Si bien los NDPBs no son propiamente agencias, también funcionan con cierta distancia de la jerarquía lineal del ejecutivo y son un claro ejemplo de la dificultad de alcanzar equilibrios entre el control político y la autonomía en sectores públicos que se fragmentaron después de las reformas de la NGP.

En Noruega, Christensen y Lægreid (2007) analizaron a la agencia ejecutiva Autoridad Noruega de Correo y Telecomunicaciones. Aunque la organización ganó autonomía, el régimen regulatorio generado no se basaba únicamente en la especialización profesional y las reglas. En cambio, propició un sistema ambiguo de negociación y conflicto como medio de búsqueda del balance entre el control y la autonomía. Debido al grado considerable de incertidumbre en los objetivos y responsabilidades de la agencia, los controles democráticos podrían haberse debilitado.

Verhoest *et al.* (2011) sostienen que, como resultado de la fragmentación en los gobiernos, algunas agencias presentan una falta de transparencia que complica la rendición de cuentas y como consecuencia se disminuye el control político propiciando corrupción y clientelismo (principalmente en Europa del Este y Tailandia). Adicionalmente, frente a las ganancias de autonomía de las agencias, los ministerios no siempre están conscientes o son negligentes de sus funciones de control (por ejemplo en Suecia o Alemania). Inclusive, algunas agencias llegan a tener varios responsables. Esto genera problemas de coordinación o dobles controles. Debido a situaciones como las señaladas, diversos países han buscado mejorar los mecanismos de control, fusionado o reintegrado agencias al gobierno central (Irlanda, Rumania, Nueva Zelanda, entre otros). Maggetti y Verhoest (2014) analizaron las conclusiones de múltiples autores principalmente para casos de ARI europeas y argumentan que el rol de los representantes electos se está volviendo menos relevante y que disminuyó la participación democrática. En consecuencia, han surgido problemas de legitimidad democrática.

Una excepción a las pérdidas de control parece también ocurrir en ciertas ARI. Thatcher (2002) analiza las experiencias de

Agencias ejecutivas y regulatorias

Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania y señala que ganaron poder e importancia dificultando inicialmente la aplicación de controles formales. Sin embargo, varios informales operaron. Posteriormente, desarrollaron diversos mecanismos compensatorios no sólo del control político sino también de la legitimidad como: nombramientos, reportes o comparecencias ante el legislativo y controles judiciales. Wilks y Bartle (2002) mencionan que las agencias regulatorias de competencia económica en Alemania, Reino Unido y la Comisión Europea, pudieron establecer su legitimidad como resultado de su especialización y administración responsable.

Como se denota en los últimos párrafos, temas relacionados con el control político son la transparencia y rendición de cuentas. En estos últimos los resultados varían. Dan (2014) indica que disminuyó la transparencia en países como Austria o la región flamenca de Holanda, Flandes. Entre los factores relacionados se encuentran la opacidad de los presupuestos, los elevados salarios de los altos ejecutivos o la fragmentación del gobierno. Sin embargo, en otras naciones mejoró la transparencia gracias a la claridad los lineamientos de los reportes, los marcos de trabajo y las medidas de desempeño elaboradas por los ministerios. Es el caso de las agencias semiautónomas de hospitales regionales en Francia o varias de Reino Unido. Por su parte, Pollit *et al.* (2001) señalan que algunas agencias funcionan de manera transparente y otras con opacidad.

Koop (2011) analiza a las ARI holandesas: “Autoridades Administrativas Autónomas”. Concluye que los niveles de rendición de cuentas pueden cambiar de manera considerable. La autora subraya dos factores asociados: por un lado, la relevancia política de las áreas de operación y por el otro, el interés en la propia rendición de cuentas cuando surge una agencia. Thatcher (2002) menciona que las ARI suponen una complicación para la rendición de cuentas tradicional. Sin embargo, podría haberse compensado por el desarrollo de los controles políticos ya referidos. Además, habría mejorías al comparar con los responsables previos de las áreas atendidas quienes actuaban

con mayor opacidad y en algunos asuntos, la aplicación de las regulaciones era nula.

En suma, la evidencia indica que, contrariamente a los supuestos iniciales de la NGP, las agencias no resolvieron las tensiones en el balance entre autonomía y control político (Pollitt *et al.*, 2001). En un importante número de casos estas organizaciones han generado un mayor desequilibrio en detrimento de los controles políticos. Una vez más, sobresalen ciertas experiencias de las ARI que desarrollaron mecanismos compensatorios (p.ej.: casos referidos en Thatcher, 2002 y Wilks y Bartle, 2002). En cuanto a la rendición de cuentas, los resultados son más variados. Bajo ciertas condiciones hubo mejoras pero en otras resulta más complicado detectar el mal uso de sus atribuciones y adjudicar responsabilidades. De esta forma uno de los principales retos será encontrar mejores mecanismos de control y rendición de cuentas para las agencias. No es un tema menor pues se asocia con la legitimidad y los déficits democráticos de estas organizaciones en diversos países.

Disminución de la coordinación y otros problemas no esperados

Otro problema no esperado por los proponentes de las agencias es una disminución de la coordinación central de los gobiernos. El caso del Reino Unido es emblemático, Talbot y Johnson (2007) señalan que esta dificultad fue una constante con el surgimiento de las cinco principales agencias durante los noventa. En respuesta, se generó un proceso de reintegración al ejecutivo para facilitar la implementación de políticas y alcanzar metas corporativas. En 2004, los miembros del Servicio Civil trabajando en agencias ejecutivas se redujeron hasta 38% del total después de haber alcanzado hasta el 75%. Como se señaló arriba, Flinders y Tonkiss (2015) también afirman que la falta de coordinación fue de los principales problemas que generó la reforma de 2010.

Dan (2014) encontró evidencia en el mismo sentido para Austria, Hungría, Bélgica y Noruega. Aunque se ganó eficiencia, también se incrementaron las necesidades de coordinación sistemática.

Agencias ejecutivas y regulatorias

El autor indica que se tiene poca precisión sobre los factores negativos que han causado este efecto y por lo tanto es necesaria mayor investigación académica. Christensen y Lægreid (2007) y Verhoest et al. (2014) realizan observaciones similares en sus estudios ya referidos.

Los hallazgos también han dado cuenta de otros problemas no esperados en el funcionamiento de las agencias. Algunos se derivan de los mencionados y otros son adicionales: no siempre se identifica a la población objetivo con claridad; en ciertos casos, las agencias actúan a favor de un ministerio o se protegen del mismo para conservar su autonomía (Pollit, 2001); en otros, incrementaron los costos de operación de toda la administración; existe la posibilidad de relaciones desiguales con el gobierno y la población (Verhoest, 2011b); prevalecen conflictos que los supuestos de la NGP asumían que desaparecerían o disminuirían, por ejemplo, entre la eficiencia de mercado y valores como la seguridad o entre centralización y descentralización (Christensen y Lægreid, 2007); en varias experiencias ha disminuido la estabilidad organizacional (Dan, 2014;), entre otros.

Reversión de la desagregación de facultades y permeancia de las agencia

Vale la pena enfatizar que en respuesta a algunos de los problemas de gobierno expuestos arriba, principalmente la disminución de control político y coordinación, en diversos países han surgido procesos que revierten la desagregación de las facultades entregadas a las agencias (Verhoest *et al.* 2011b; Talbot y Johnson, 2016; Flinders y Tonkiss, 2015, Pollitt *et al.*, 2004). Para Talbot y Johnson (2007) este fenómeno indica que los cambios traídos por las agencias no son irreversibles. Sin embargo, para otros autores (Verhoest *et al.*, 2011b e inclusive Flinders y Tonkiss, 2015) esto no es un fenómeno generalizado y las adecuaciones en diversos gobiernos más que revertir, complementan dichos cambios. En cualquiera de los casos, todos los autores referidos consideran a las agencias

como piezas de relevancia para explicar el funcionamiento de múltiples gobiernos y ninguno presenta evidencia que sugiera su desaparición en el corto o mediano plazo.

El conjunto de las evidencias revisadas en este apartado, indica que existe gran variedad de experiencias y no es posible identificar un “mejor” modelo de agencia. Lo anterior implica que la utilidad de los aprendizajes de las experiencias internacionales estará en importante medida relacionados con las particularidades de cada caso de estudio o intervención de gobierno. Especial atención demandan las oportunidades y riesgos para alcanzar un buen gobierno. Con respecto a las primeras, destacan las mejoras en la eficiencia. Entre los principales riesgos, se encuentran varios potenciales problemas de gobierno que no fueron previstos en los supuestos iniciales. Sobresalen las mejorías o menores problemas traídos por algunas ARI. En el Gráfico 5.1 se resumen las principales observaciones del presente apartado y las lecciones aprendidas que se detallan en el siguiente.

APRENDIZAJES

Lección 1. No existe un mejor modelo de agencia. Como se señaló desde el primer apartado, las combinaciones entre múltiples factores organizacionales y contextuales inciden en la naturaleza de las organizaciones y en sus funcionamientos. Inclusive, respecto a los factores contextuales, diversos autores enfatizan la relevancia de las tradiciones políticos-administrativas de los Estados y sugieren que es mayor a la que se preveía inicialmente en los supuestos de la NGP. En consecuencia del amplio número de interacciones entre el entorno y cada organización, no se pueden establecer prescripciones generalizadas. Las experiencias internacionales pueden ser de mayor utilidad dependiendo de los objetivos y particularidades de cada intervención o investigación académica. En otras palabras, la evidencia puede servir de guía en la búsqueda de combinaciones más adecuadas de diferentes factores organizacionales dependiendo de los objetivos, características y particularidades del contexto de cada agencia. Por lo señalado, toda práctica o aná-

Agencias ejecutivas y regulatorias

lisis serio debe considerar que la trayectoria y desempeño de una agencia se asocia con la interacción señalada (Christensen and Lægreid, 2007).

Lección 2. Existen diferencias importantes que distinguen a las agencias ejecutivas y las ARI. Aunque algunos estudios no lo hacen (por ejemplo, no es claro en Dan, 2014 o Pollitt *et al.*, 2001), la experiencia internacional sugiere la posibilidad de diferentes características, funcionamientos y resultados. Aunque no son generalizables, en múltiples países (como Reino Unido, Francia, Italia y Alemania), algunas ARI tuvieron un origen más verificable con la teoría del agente-principal, destacaron sobre las ejecutivas por sus resultados en eficiencia, rendición de cuentas, el desarrollo de mecanismos compensatorios a la pérdida control político y ganancias en legitimidad.

Lección 3. Existen todavía grandes lagunas en el conocimiento sobre el funcionamiento de las agencias —a pesar de su amplia difusión. Para entender mejor su naturaleza y efectos, es necesario profundizar sobre la causalidad, la intensidad y el sentido de la interacción entre los factores organizacionales y contextuales. Otro reto será ampliar la medición de los desempeños generados. Como señala Dan (2014), y se confirma en los análisis revisados, el foco de atención ha estado en los procesos más que en los productos e impactos. En materia del tipo de logros, además de observar la ganancias en eficiencia, se trata de organizaciones públicas y son necesarios mayores hallazgos que evalúen sus efectos en aspectos como la igualdad en el acceso a sus productos y servicios o sus capacidades de respuesta a las necesidades de la población (Verhoest *et al.*, 2011b). Un derrotero adicional es la exploración de los factores asociados a los efectos no esperados. Al respecto se tiene poca información a pesar de los múltiples problemas de gobierno que se han generado.

Lección 4. La experiencia internacional corrobora la posibilidad de oportunidades para el buen gobierno. En diversas agencias se han encontrado mejoras (por ejemplo, en: Reino

Unido, Alemania, Italia, Francia, Austria, Holanda, Suecia), principalmente en materia de eficiencia. También se observa el desarrollo de controles políticos, la legitimidad y mayor rendición de cuentas, principalmente en las ARI. (Thatcher, 2002; Wilks y Bartle, 2002; Koop, 2011; Pollitt *et al.*, 2001). Es además interesante que se han identificado algunos factores que acompañan estos casos, entre los referidos se encuentran: la especialización, objetivos fáciles de medir, tareas acotadas, contextos con baja politización, entre otros (Wilks y Bartle, 2002; Vining, Laurin y Weimer, 2015; Christensen y Lægreid, 2007; Verhoest *et al.* 2011b; Thatcher 2002). Si bien dichos factores deben ser puestos en relieve en cada organización, son un punto de partida relevante para profundizar el conocimiento relacionado así como una guía mínima, aunque no una receta, para el diseño organizacional. Para disminuir los riesgos, resulta también de relevancia que los gobiernos aprendan de sus propias experiencias. Inclusive pueden establecer periodos de prueba para las agencias. Estas etapas, posiblemente ayuden a evaluar y mejorar su funcionamiento (Verhoest *et al.*, 2011b).

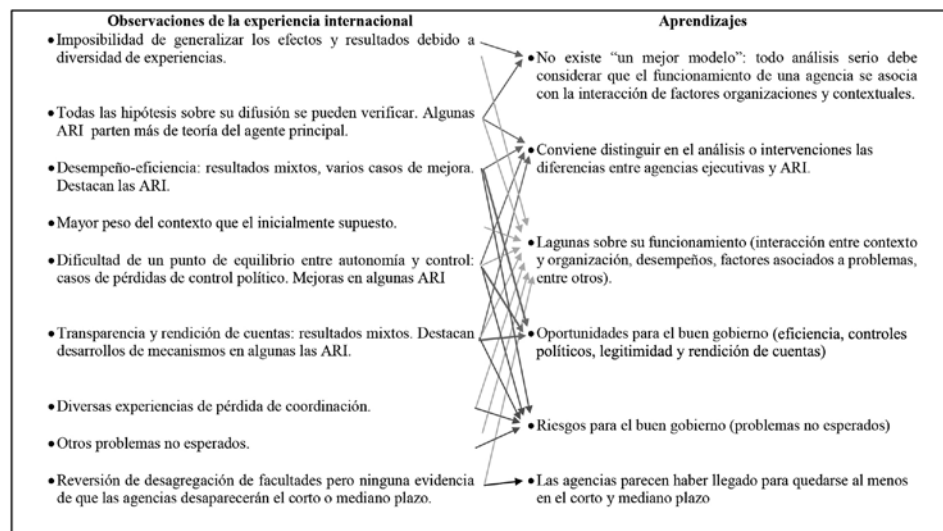
Lección 5. La experiencia internacional también enseña que se pueden generar diversos problemas de gobierno no previstos por los supuestos iniciales de la NGP. Entre los principales se encuentran: la pérdida de control político que ha generado déficit democrático; la falta de la transparencia y rendición de cuentas, y la disminución de la coordinación central. Diversos aprendizajes se pueden obtener de las experiencias revisadas. Por ejemplo, de los mecanismos compensatorios de control político desarrollados para ciertas ARI se deriva la necesidad de acompañar las ganancias en la autonomía con contrapesos de control, legitimidad y rendición de cuentas (Thatcher, 2002; Wilks y Bartle, 2002). Habrá entonces que buscar: las combinaciones más adecuadas entre los tipos-grados de autonomía y los controles para las diferentes agencias; alinear la autonomía y controles informales con los formales y, dotar a los ministerios de capacitación y nuevas habilidades, entre otras (Verhoest *et al.*, 2011b; Flinders y Tonkis, 2015).

Agencias ejecutivas y regulatorias

Respecto a la rendición de cuentas, Koop (2011) sugiere tener mayor cuidado con las agencias que surgieron en momentos cuando este tema no era considerado relevante o que sus áreas de responsabilidad (a pesar de su importancia) no sean foco de atención política. Dan (2014) refiere la importancia de la comunicación entre los ministerios y agencias. Verhoest *et al.* (2011b) proponen el establecimiento de listas de verificación de decisiones, evaluaciones suficientes e incluso disminuir la variedad de organizaciones para que sean más administrables. En cuanto a la coordinación, no basta evaluar cada agencia individualmente sino como parte de un conjunto de instituciones (Verhoest *et al.*, 2011b) que, a partir de sus tradiciones político administrativas, deben establecer mecanismos de coordinación sistemática para responder al interés público. No hacerlo puede complicar la implementación de políticas o la consecución de metas corporativas (Talbot y Johnson, 2007). Para estos y otros problemas, serán indispensables mayores esfuerzos para entender con más precisión sus causas y alcanzar mejores mecanismos para prevenirlos y afrontarlos.

Lección 6. Las agencias parecen haber llegado para quedarse. En respuesta a los problemas no esperados, en algunos países han surgido procesos que revierten la desagregación de facultades hacia las agencias. Sin embargo no hay evidencia que suponga su desaparición al menos en el corto o mediano plazo. Por lo tanto, es más que pertinente abonar los debates relacionados a su funcionamiento para que, con base en evidencia empírica, se puedan potenciar las oportunidades y disminuir los riesgos para un buen gobierno.

Gráfico 5.1 Agencias ejecutivas y regulatorias: observaciones de la experiencia internacional y aprendizajes.



Fuente: elaboración propia con base en diversos autores (Thatcher, 2002; Flinders y Tonkiss, 2015; Elgie, 2006).

CONCLUSIÓN

Actualmente las agencias forman parte del paisaje gubernamental en diversos países alrededor del mundo. En el presente capítulo se abordaron las principales características y conceptos relacionados, los supuestos de su funcionamiento y las principales críticas así como algunas experiencias internacionales. De ello se obtuvieron algunos aprendizajes.

Puesto que la gran variedad de experiencias no permiten alcanzar un “mejor” modelo, los aprendizajes tendrán mayor utilidad para buscar “trajes a la medida”. En este sentido, tanto los investigadores como los gobiernos enfrentan el importante desafío de profundizar el conocimiento de los factores que inciden en el funcionamiento de las agencias en cada contexto.

Aunque no es posible realizar generalizaciones, entre los principales aprendizajes se encuentran que las agencias implican

Agencias ejecutivas y regulatorias

riesgos y oportunidades para el buen gobierno. Las últimas se presentan sobre todo en mejoras de la eficiencia pero también en el desarrollo de controles políticos, la legitimidad y la rendición de cuentas. Ciertas ARI son las más destacadas.

Entre los riesgos se encuentran potenciales problemas de gobierno no previstos en los supuestos iniciales de la NGP pero que se han verificado en múltiples experiencias. Entre los más importantes se encuentran: la pérdida de control político, la disminución de la rendición de cuentas y la coordinación, incremento de los costos de operación, pérdida de la estabilidad organizacional, entre otros. En respuesta, algunos gobiernos han revertido los procesos de desagregación de facultades hacia las agencias. Sin embargo, éstas continúan siendo piezas de relevancia en el andamiaje institucional de múltiples países y no hay evidencia que sugiera su desaparición en el corto o mediano plazo. Por lo tanto, es fundamental continuar abonando a su entendimiento para reducir los riesgos y potenciar las oportunidades para el buen gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- BILODEAU N., Laurin C. y Vining A. (2007). Choice of Organizational Form Makes a Real Difference: The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 119–147.
- CAMBINI C., Filippini M., Piacenza M. y Vannoni D. (2011). Corporatisation and Firm Performance: Evidence from Publicly-Provided Local Utilities. *Review of Law and Economics*, 7(1), 195–217.
- CHRISTENSEN T. y Lægreid P. (2007). Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance*, 20 (3), 499-520.
- DAN, S. (2014). The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence. *Public Policy and Administration*, 29 (3), 221-240.

- ELGIE, R. (2006). Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. *Governance*, 19 (2), 207-227.
- FLINDERS M. y Tonkiss K. (2015). From 'poor parenting' to micro-management: coalition governance and the sponsorship of arm's-length bodies in the United Kingdom, 2010-13. *International Review of Administrative Sciences*, 0 (0), 1-26.
- KOOP, C. (2011). Explaining the accountability of independent agencies, *Journal of Public Policy*, 31 (2), 209-34.
- MAGGETTI M (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation y Governance*, 1(4), 271-294.
- ____ y Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (2), 239-256.
- OLIVER J. (2003). *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*. Estados Unidos, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- POLLITT C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A. y Talbot C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3 (3), 271-290.
- ____ y Talbot, C. (Eds) (2004). *Unbundled Government*. Londres: Routledge.
- PUGA, J. (2016). Agencias ejecutivas y regulatorias: algunos de los principales temas del debate académico. *Blog del Doctorado de Políticas Públicas del CIDE*, fecha de acceso, diciembre de 2016, <http://administracionpublica.cide.edu/?p=756>
- SELIN, J. (2013). What Makes an Agency Independent?. *Documento de trabajo: 08-2013*. Universidad Vanderbilt.
- SHIRLEY M. (1999). Bureaucrats in Business: The Role of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform. *World Development* 27(1), 115-136.
- TALBOT, C. y Johnson C. (2007). Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-aggregation. *Public Money & Management*, 27 (1), 52-60.

Agencias ejecutivas y regulatorias

- THATCHER, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 25 (1), 125-147.
- VAN THIEL S. (2012). Comparing agencies across countries. En Verhoest K, Van Thiel S, Bouckaert G and Lægreid P (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 18-26.
- VERHOEST K., Van Thiel S., Bouckaert G. y Lægreid P. (2011a). Introducción. En Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G. y Lægreid P. (eds.). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave.
- VINING A., Laurin C. y Weimer D. (2015), "The longer-run performance effects of agencification: theory and evidence from Québec agencies", *Journal of Public Policy*, 35 (2), 193-222.
- WILKS S. y Bartle I. (2002). The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies. *West European Politics*, 25 (1), 148-172.