

Creación de organizaciones públicas en Colombia: ¿Importan el sector y las funciones?

Camilo Ignacio González

Ph. D. en Ciencias Sociales y Políticas
Profesor asistente, Universidad de los Andes
Bogotá, Colombia
Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas
ci.gonzalez@uniandes.edu.co
Rol del autor: conceptual y técnico.
<https://orcid.org/0000-0002-5037-206X>

Luisa Fernanda Tanco Cruz

Magíster en Evaluación y Gestión del Desarrollo, y Magíster en Derecho Administrativo
Investigadora doctoral, KU Leuven
Lovaina, Bélgica
Public Governance Institute
luisafernanda.tancocruz@kuleuven.be
Rol de la autora: conceptual y comunicativo.
<https://orcid.org/0000-0002-5360-8664>

ESTABLISHING PUBLIC ORGANIZATIONS IN COLOMBIA: DO SECTOR AND FUNCTIONS MATTER?

ABSTRACT: This article tests the relationship between the establishment of public organizations in Colombia, the functions they exercise and the public policy sector to which they belong. It also studies whether this relationship is mediated by the different styles of reforms that, since 1990, have sought to favor public organizations with certain types of functions in particular public policy sectors. For this purpose, we carried out a mapping of public organizations in Colombia from 1990 to 2015. The information gathered was analyzed by means of logistic regression. Results allow concluding that, in Colombia, only the functions of formulating public policies and regulating economic sectors explain the creation of public sector organizations. Results also show that the establishment of entities with little legal autonomy has been privileged.

KEYWORDS: Establishment of public organizations, functions, public sector reform, public policy sectors.

criação de organizações públicas na Colômbia: o setor e as funções importam?

RESUMO: No presente artigo, coloca-se a prova a relação que existe entre a criação de organizações públicas na Colômbia, as funções que elas exercem e o setor da política pública a que pertencem. Assim, examina-se se essa relação é mediada pelos diferentes estilos de reforma que, desde 1990, buscaram favorecer organizações públicas que exercem certos tipos de funções em certos setores da política pública. Para isso, realizou-se um mapeamento de organizações públicas na Colômbia desde 1990 até 2015. A informação coletada foi analisada por meio de uma regressão logística. Os resultados mostram que na Colômbia somente as funções de formulação de políticas públicas e de regulação em setores econômicos explicam a criação de organizações públicas e que a criação de entidades com pouca autonomia legal foi privilegiada.

PALAVRAS-CHAVE: criação de organizações públicas; funções; reforma do setor público; setores de política pública.

LA CRÉATION D'ORGANISATIONS PUBLIQUES EN COLOMBIE : LE SECTEUR ET LES FONCTIONS ONT-ILS DE L'IMPORTANCE ?

RÉSUMÉ: Dans cet article, la relation entre la création d'organisations publiques en Colombie, leurs fonctions et le secteur de la politique publique auquel elles appartiennent sont mises à l'épreuve. Il examine également si cette relation est influencée par les différents styles de réforme qui, depuis 1990, ont cherché à favoriser les organisations publiques exerçant certains types de fonctions dans certains secteurs de la politique publique. Pour cela, on a réalisé une cartographie des organisations publiques en Colombie de 1990 à 2015. Les informations recueillies ont été analysées au moyen d'une régression logistique. Les résultats montrent qu'en Colombie, seules les fonctions de formulation de politiques publiques et de réglementation dans les secteurs économiques expliquent la création d'organisations publiques, et que la création d'entités disposant d'une faible autonomie juridique a été privilégiée.

MOTS-CLÉ: création d'organisations publiques, fonctions, réforme du secteur public, secteurs de la politique publique.

CITACIÓN: González C. I. & Tanco-Cruz, L. (2019). Creación de organizaciones públicas en Colombia: ¿Importan el sector y las funciones? *Innovar*, 29(71), 113-126. doi: 10.15446/innovar.v29n71.76399

ENLACE DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n71.76399>.

CLASIFICACIÓN JEL: H83, D73, H11.

RECIBIDO: noviembre 2017. **APROBADO:** julio 2018.

DIRECCIÓN DE CORRESPONDENCIA: Camilo González. Cr 1 N.º 19-27, oficina 217. Bogotá, Colombia.

RESUMEN: En el presente artículo se pone a prueba la relación que existe entre la creación de organizaciones públicas en Colombia, las funciones que estas ejercen y el sector de política pública al que pertenecen. Asimismo, se examina si esta relación está mediada por los diferentes estilos de reforma que, desde 1990, han buscado favorecer a organizaciones públicas que ejercen ciertos tipos de funciones en ciertos sectores de política pública. Para esto, se realizó un mapeo de organizaciones públicas en Colombia desde 1990 hasta el 2015. La información recolectada se analizó por medio de una regresión logística. Los resultados muestran que en Colombia solo las funciones de formulación de políticas públicas y de regulación en sectores económicos explican la creación de organizaciones públicas, y que se ha privilegiado la creación de entidades con poca autonomía legal.

PALABRAS CLAVE: creación de organizaciones públicas, funciones, reforma al sector público, sectores de política pública.

Introducción

En los últimos años, en diferentes regiones del mundo los gobiernos han cambiado su manera de actuar, pasando de implementar sus políticas y programas de manera directa a hacerlo de manera indirecta, a través de regulación, contratación o alianzas público-privadas (González, 2008; Jordana & Levi-Faur, 2005; Majone, 2016; Overman 2015; Pollitt & Bouckaert, 2011). Sin embargo, aunque las formas de implementación hayan variado, las organizaciones públicas siguen siendo las protagonistas centrales en la actuación de los gobiernos.

En ese sentido, entender cómo se configura el panorama de las organizaciones públicas en un país resulta especialmente relevante. Por ello, este artículo estudia la relación que puede existir entre la creación de entidades

públicas, el sector al que pertenecen, las funciones que se les asignan, y si esta relación está mediada por los diferentes paquetes de reformas al sector público que han surgido desde la década de los noventa. En otras palabras, se intenta determinar si las funciones y el sector de política son determinantes o no en la creación de entidades públicas en un caso particular: Colombia.

Específicamente, nos enfocamos en un tipo de organización pública llamada de manera genérica "agencia" (Pollitt, Talbot, Caulfield, & Smullen, 2004; González & Verhoest, 2016). Este tipo de organización se caracteriza por estar desagregada del nivel ministerial y por ser creada para implementar un programa o una política pública, supervisar o regular la actividad de los privados, o prestar un servicio público. Estas se diferencian del nivel ministerial, ya que se dedican más a la implementación que a la formulación de las políticas públicas (Verhoest, Van Thiel, Bouckaert, & Laegreid, 2012).

Escogimos las agencias por dos razones fundamentales: primero, porque debido a su naturaleza implementadora son las encargadas de ejecutar la mayoría de las acciones de los gobiernos; segundo, porque es más común que los países creen organizaciones de esta naturaleza en comparación con ministerios. El número y tipo de ministerios tiende a ser estable, mientras que el de las agencias tiende a ser muy variable. De aquí en adelante, utilizaremos los términos *agencia* y *organización pública* de manera intercambiable.

Como se mencionó, en este artículo se estudia la lógica detrás de la creación de entidades públicas, porque varias de las reformas que se han experimentado en la administración pública tanto a nivel global como latinoamericano han argumentado tener un grado de importante de racionalidad que justifican su implementación. Entre estas reformas, se encuentran las abanderadas por la Nueva Gerencia Pública (Grueing, 2001; Hood & Dixon, 2015) y el Consenso de Washington (Williamson, 2009), y su efecto en la liberalización y re-regulación de sectores económicos es reportado por Majone (1994, 2016), Baldwin, Cave y Lodge (2012), y Dubash y Morgan (2012). Esta racionalidad ha estado fuertemente vinculada con el hecho de privilegiar organizaciones con ciertas funciones y en ciertos sectores. Por esta razón, este artículo trata de evaluar hasta qué punto existe una racionalidad en la creación de organizaciones públicas y si esta corresponde a las reformas experimentadas por Colombia en el sector público.

La creación de agencias desde la década de los años noventa en Colombia ha estado relacionada con dos factores: en primer lugar, la adopción de un modelo económico neoliberal a finales de los años ochenta, que significó la

privatización, la desregulación de los mercados y la creación de agencias reguladoras (Córdova-Jaimes, 1996; Guardiancich & Guidi, 2016; Hanretty & Koop, 2017; Jordana & Levi-Faur, 2005); en segundo lugar, la discusión e implementación de reformas enmarcadas en la Nueva Gerencia Pública, en la que la simplificación de las estructuras estatales, la desagregación de las organizaciones (agencias), la contratación de servicios, la medición de resultados y el cambio hacia un enfoque de resultados (García, 2008) fueron los temas fundamentales.

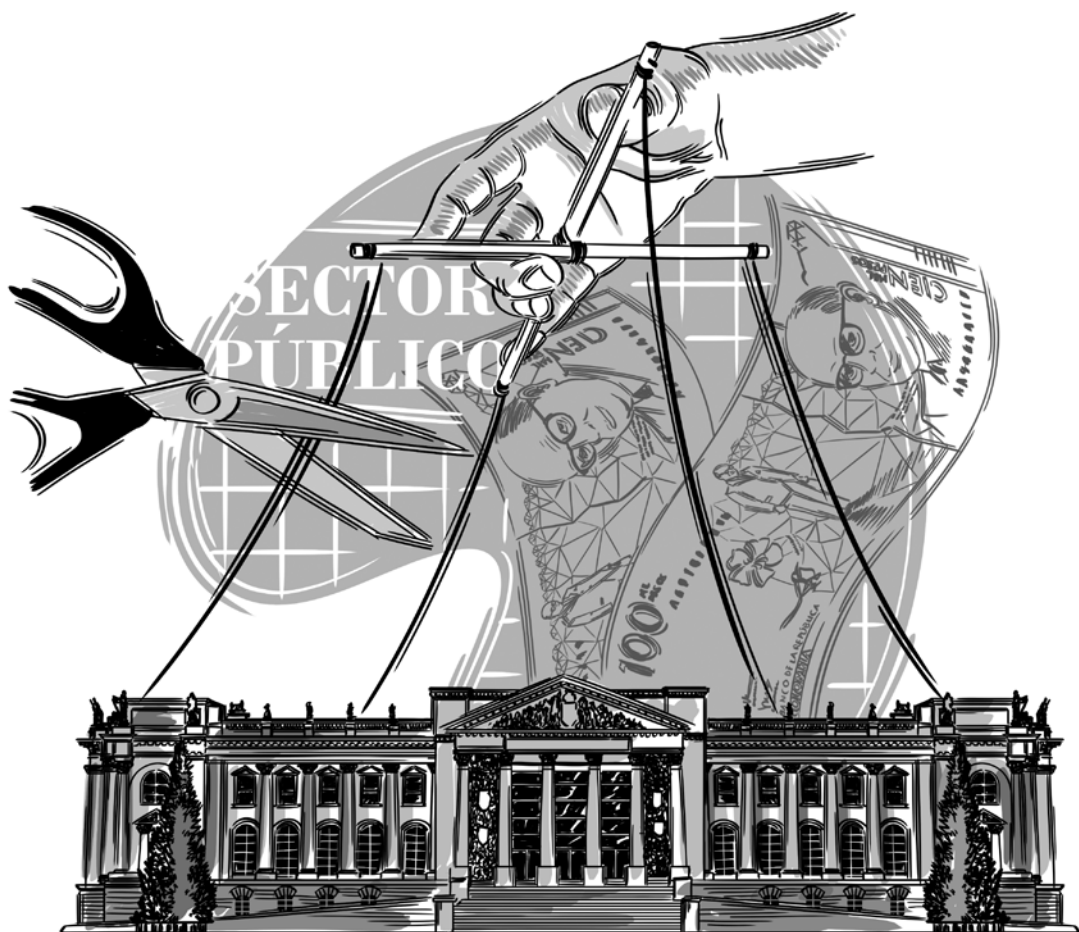
Otros estudios han intentado ver si las funciones de una agencia y el sector donde está localizada tienen un efecto en sus características institucionales y, particularmente, en su grado de autonomía (Van Thiel & Yesilkagit, 2014; González & Verhoest, 2016). Estas investigaciones demostraron que la relación entre funciones, sector y autonomía no es evidente, y que en muchos casos no sigue la lógica que la teoría sobre reforma al sector público sugiere. Por su parte, el presente estudio se nutre de esos esfuerzos previos, y analiza más a fondo si el sector y las funciones pueden explicar la creación de agencias.

Para estudiar la creación de agencias, es necesario adoptar un enfoque longitudinal; es decir, observar los momentos en los que las agencias no existían y los posteriores a su creación. Por lo tanto, este artículo toma un amplio periodo de estudio que va desde 1990 hasta el 2015. Se inicia en 1990, ya que este año marca el inicio de la ola de reformas al sector público en Colombia.

Con base en lo anterior, se formulan dos preguntas de investigación. La primera tiene un alcance descriptivo y la segunda uno explicativo:

1. ¿Qué sectores de política y qué funciones han caracterizado la creación de agencias en Colombia entre 1990 y el 2015?
2. ¿Existe alguna relación entre el sector de política pública y las funciones de las agencias con su creación?

Para responder estas preguntas, primero se explicará con mayor profundidad la razón por la que el sector y las funciones de las agencias son relevantes para predecir su creación. Para esto, nos basamos en la lógica de las diferentes reformas al sector público propuestas a nivel internacional y en Colombia. Posteriormente, se revisa el contexto político-administrativo en Colombia en la década de los noventa, para ver los factores internos que favorecieron reformar la Administración Pública. Después, se presentará la metodología utilizada para responder las preguntas de investigación y se argumentará la selección del caso de Colombia. Finalmente, se presentan los resultados del análisis y las principales conclusiones.



¿Por qué importan el sector y las funciones?

En esta sección, se estudian las reformas al sector público a nivel internacional y en Colombia, y su relación con la creación de agencias con ciertas funciones en sectores específicos.

Consenso de Washington

El Consenso de Washington fue un paquete de reformas políticas, económicas y administrativas, recomendado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para superar la crisis de la década de los ochenta en América Latina (Williamson, 1990; Williamson, 2009). Estas reformas prometieron un mejoramiento del bienestar general; un aumento de la eficacia y capacidad del Estado para ofrecer mejores servicios, y un aumento de la competencia política (Berr & Combarous, 2007; Babb, 2013).

Estas promesas fueron sustentadas en postulados que sostienen que la privatización mejora la calidad de los servicios y su eficiencia; la desregulación de los mercados reduce el

costo ineficiente al mejorar la fácil entrada y salida de los mercados; la disciplina fiscal y macroeconómica aseguran la estabilidad de los países y reducen la inflación que afecta principalmente a la población pobre, y las inversiones internacionales aumentan el crecimiento económico y reducen el desempleo (Morrison, 2018; Williamson, 2004).

De las reformas que hicieron parte del Consenso de Washington, particularmente dos tenían que ver con la creación de agencias: la privatización y la desregulación. Ambas medidas se relacionan con la salida del Estado de sectores económicos, en los que la privatización implica que entidades públicas dejen de serlo y la desregulación se asocie, como ya se mencionó, con la posterior creación de agencias reguladoras que tratan de influenciar de manera indirecta los sectores en los que el Estado ya no opera directamente (Coen & Héritier, 2005; Dubash & Morgan, 2012; Gilardi, 2005; Majone, 2016; Simmons & Elkins, 2004).

Bajo esta perspectiva, podría esperarse que la creación de agencias corresponda a características propias del sector de la política al que pertenecen y las funciones que desempeñan. Así, se esperaba que desde la década de los

noventa se crearan varias organizaciones con funciones regulatorias. Respecto a estas funciones, en los últimos años la intervención de los Estados a través de la regulación ha trascendido para entrar en sectores sociales y ambientales (Byrne, 2016; Jordana, Levi-Faur, & Fernández-Marín, 2011; Levi-Faur, 2011). Sin embargo, la mayor parte de la regulación sigue ocurriendo en los sectores económicos; por lo tanto, es predecible que se creen agencias con funciones regulatorias en sectores económicos.

Por otra parte, también existe la expectativa razonada tanto de crear menos agencias con funciones comerciales o industriales como consecuencia del proceso de privatización (ya que la implementación se les deja a los privados), como de crear más agencias con funciones de formulación de políticas.

Estado regulador

En gran medida y como consecuencia de las reformas del Consenso de Washington, particularmente la desregulación, se ha llegado al llamado "Estado regulador". Se habla de este tipo de Estado cuando los gobiernos utilizan la regulación como una de sus principales herramientas para intervenir en la sociedad. Esta regulación difiere de los esfuerzos reglamentarios previos de los gobiernos, en el sentido de que es realizada por una agencia con cierto nivel de independencia (Hanretty & Koop, 2017; Maggetti & Papadopoulos, 2016; Moran, 2002). Asimismo, por *regulación* se entiende la dirección y vigilancia administrativa pública de una actividad privada con respecto a una regla prescrita basada en el interés público (Mitnick, 1980). Según Aubin y Verhoest (2014), esta dirección y vigilancia incluye "la definición y ejecución de las obligaciones de servicio público, estatuto de la empresa, normas de competencia, normas técnicas y precios de acceso" (p. 1).

Uno de los principales impulsores de esta reforma ha sido la globalización y, en particular, la difusión de ideas económicas neoliberales, ya que han conducido a la desregulación de los mercados y de los sectores de servicios públicos de redes (*i. e.*, telecomunicaciones, electricidad, gas) (Simmons & Elkins, 2004). Como resultado de este cambio, los Estados han re-regulado los mercados a través de agencias autónomas (Coen & Héritier, 2005; Gilardi, 2005; Guardiancich & Guidi, 2016; Hanretty & Koop, 2017), que regulan y supervisan el comportamiento de los actores en diferentes mercados. Este fenómeno ha sido documentado desde Europa (Majone, 1994) hasta Latinoamérica (Jordana & Levi-Faur, 2005; Pavón-Mediano, 2018), en el sur (América Latina y Asia Meridional) (Dubash & Morgan, 2012) e incluso a nivel global (Levi-Faur, 2005; Majone, 2016).

Aunque el grado en el que el Estado regulador reemplaza al anterior Estado desarrollista puede ser debatido, la regulación es un fenómeno real que se ha convertido en parte de las agendas tanto de profesionales como de académicos; no en vano, la cantidad de literatura que se ha producido en la última década sobre el tema de la regulación es ingente¹.

Nueva gerencia pública

La segunda gran tendencia que influyó en la reforma del sector público colombiano fue la Nueva Gerencia Pública (en adelante NGP). Para explicarla, utilizaremos las características subrayadas por Hood (1991), en su artículo fundacional de esta perspectiva teórica²:

- **Gerencia profesional.** El control de las organizaciones se concentra en los altos directivos que son libres de gerenciar. Las entidades públicas deben estar dirigidas por personas con un alto grado de discrecionalidad y maniobra para lograr los objetivos planteados.
- **Medidas de evaluación de resultados, preferiblemente expresadas en términos cuantitativos.** El sector público debe ser evaluado en términos de sus resultados (no sus procesos) y estos deben ser susceptibles de ser medidos cuantitativamente.
- **Énfasis en los controles de producción.** Esto está vinculado a la asignación de recursos. Los presupuestos deben estar directamente relacionados con los resultados de las entidades.
- **Desagregación de entidades públicas.** La gran organización debe dividirse y sus funciones deben ser independientes. En este sentido, la NGP recomendó que se delegaran funciones de ministerios y departamentos, en entidades más pequeñas, con cierto grado de autonomía y con estructuras más simples.
- **Competencia en el sector público.** Contratos a plazo y licitaciones públicas. En la prestación de servicios públicos debe haber competencia que se garantiza a través de la contratación y las licitaciones.
- **Estilo de gerencia del sector privado.** Flexibilidad en la contratación y recompensas.
- **Disciplina en el uso de recursos.** Recortes, aumento de la disciplina laboral y resistencia a las demandas sindicales.

¹ Para ver una revisión de literatura, remítase a Koop y Lodge (2017).

² Caracterizaciones similares se pueden encontrar en Lane (2002) y Gruening (2001).

Existe un debate de hasta qué punto la NGP se aplicó en países latinoamericanos o hasta dónde ese tipo de reformas son aplicables en países con tradiciones administrativas diferentes a las anglosajonas (Painter & Peters, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011; Verhoest, 2016). Empero, García (2008) y Ramírez-Brouchoud (2009) mostraron que, en el caso de Colombia, si bien no todas las reformas se aplicaron, sí hubo simplificación de estructuras gubernamentales, énfasis en la contratación, descentralización y creación de indicadores de gestión.

De todos los elementos de la NGP, tal vez el que más relación tiene con la creación de agencias es el de la desagregación de entidades. Uno de los fundamentos teóricos preponderantes utilizados para esta práctica fueron las teorías de agente-principal (*principal agent theory*) y de costos de transacción (*transaction cost theory*) (Zeckhauser & Pratt, 1985; Williamson, 1981). Estas teorías señalan las dificultades en las transacciones y en las relaciones entre los principales (ministerios) y los agentes (entidades desagregadas).

Con base en lo anterior, Verhoest, Roness, Verschuere, Rubecksen y MacCathaigh (2010) y Maggetti y Verhoest (2014) resaltan el hecho de que las tareas son más eficientemente delegadas y puede dárseles un mayor grado de autonomía para su ejecución cuando³: i) los resultados son fáciles de medir; ii) los objetivos son fáciles de definir (Jensen & Meckling, 1976, Wilson, 1989); iii) las actividades son homogéneas (Wilson, 1989; Ter Bogt, 1998); y iv) el nivel de inversiones específicas de activos que se realizan es bajo (Williamson, 1985; Van Thiel, 2001). Normalmente, estos aspectos están fuertemente correlacionados entre sí (Verhoest *et al.*, 2010; González & Verhoest, 2016), por lo que en este trabajo utilizaremos un solo indicador para medirlos.

Por otra parte, también con base en la teoría del agente-principal, se ha argumentado que la importancia política de ciertas tareas tiene una relación negativa con la creación de agencias (Krause, 2003; Pollitt, 2004; Lavertu, 2015). La importancia política generalmente se considera alta cuando la ejecución de una tarea implica contacto con un gran conjunto de usuarios y tiene un impacto significativo sobre un gran número de ciudadanos u organizaciones. Este tipo de tareas tiende a ser más controlados por los principales (por ejemplo, ministerios), lo que conduce a una menor creación de entidades desagregadas en sectores sociales.

³ Este argumento también se puede encontrar en Boston (2016).

Esto se debe a que se percibe que estas tareas influyen potencialmente en el apoyo de los ciudadanos y su comportamiento electoral, lo que implica mayores riesgos para los políticos en términos de reelección. Normalmente, las agencias con una gran relevancia política se ubican predominantemente en los sectores de la política social y de bienestar (Koop, 2011; Lavertu, 2015)

Además, uno de los resultados de las reformas de corte neogestionarial, y particularmente del énfasis en la contratación de servicios, es la idea de dividir las funciones de formulación y de implementación (Osborne, 1993; Svara, 2006; Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2015). Esta separación se ilustra con la metáfora que sugiere que el Estado debe dirigir el barco y el sector privado debe ser el que reme.

Adicionalmente, se esperaría que más organizaciones fueran creadas con funciones que tengan objetivos fáciles de definir, resultados fáciles de medir y poca inversión necesaria. De este modo, se podría esperar menor creación de agencias en sectores sociales y de bienestar.

En resumen, la tabla 1 relaciona las diferentes fuentes de reformas al sector público y las expectativas que pueden generarse de ellas con respecto a la creación de agencias y su relación con las tareas que estas desempeñan y el sector en el que se encuentran.

Tabla 1.
Relación entre reformas al sector público y la creación de agencias.

Reforma	Expectativa frente a las agencias
Consenso de Washington/ Estado Regulador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor creación de agencias con funciones regulatorias. 2. Mayor creación de agencias con funciones regulatorias en sectores económicos. 3. Menor creación de agencias con funciones comerciales e industriales.
Nueva Gerencia Pública	<ol style="list-style-type: none"> 4. Mayor creación de agencias con funciones fáciles de medir, homogéneas y cuantificables. <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Mayor creación de agencias con funciones de formulación de políticas 5. Menor creación de agencias en sectores sociales

Fuente: elaboración propia.

Contexto político-administrativo de las reformas en Colombia

Como se ha mencionado, los estilos de reformas experimentadas en la Administración Pública Colombiana desde la década de los noventa tuvieron una fuerte influencia externa. Sin embargo, hubo también factores externos que ayudan a entender la forma que dichas reformas tuvieron. Estos factores internos se convirtieron en razones internas que justificaron la necesidad de reformar el sector público.

Primero, ciertos factores económicos fueron relevantes en el proceso que el país emprendió desde la última década del siglo xx y presionaron a favor de la disminución de la intervención del Estado en la Economía. El más importante fue el declive del modelo económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se basaba en medidas proteccionistas cuyo principal objetivo era potenciar la industria nacional y hacerla capaz de producir los bienes que debían importarse hasta ese momento. La razón principal del fracaso de este modelo fue que las industrias no fueron eficientes como resultado de la protección excesiva (Pérez, 1996).

Un segundo conjunto de factores, que fueron determinantes en ese momento, se relacionó con el conflicto social y armado que ha existido en Colombia durante más de cincuenta años. En 1990, Colombia experimentó un proceso de negociación con tres grupos guerrilleros. Este proceso llegó a un acuerdo de paz con estos tres grupos. Las guerrillas dejaron sus armas a cambio de la posibilidad de participar en política, lo que condujo a una reforma y apertura política que terminó con la emisión de una nueva constitución en 1991. Esta constitución cambió el papel del Estado y permitió modificar el panorama de las organizaciones públicas en Colombia.

La razón interna final que se puede destacar está vinculada a las crisis experimentadas en el sector público durante la década de los años ochenta. Esta crisis tuvo una doble causa: 1) aumentaron los niveles de corrupción política en el sector público, tanto a nivel nacional como a nivel regional, debido a la inmensa cantidad de dinero del narcotráfico que se usó para sobornar a funcionarios públicos (Thoumi, 1999); 2) el Estado demostró incapacidad para proporcionar servicios sociales, garantizar la seguridad de sus ciudadanos, controlar el territorio y, una vez más, eliminar la corrupción. Este escenario incentivó aún más la necesidad de reformar el sector público.

Metodología

En esta sección, se presentará la aproximación metodológica utilizada para poner a prueba las expectativas propuestas en la tabla 1.

Recolección de datos

Para la recolección de datos, hemos mapeado las agencias en Colombia entre 1990 y el 2015. Como se mencionó en la introducción, nos enfocamos en las llamadas agencias públicas, organizaciones desagregadas de los ministerios, pero adscritas a estos (Verhoest *et al.*, 2010). En la estructura del Estado colombiano, las agencias hacen referencia a

las organizaciones adscritas y vinculadas a cada ministerio o departamento administrativo. Nos enfocamos en este tipo de organizaciones en particular, ya que —como se verá más adelante— en este nivel es en el que se generan más variaciones en el panorama de las organizaciones públicas.

El mapeo de agencias se realizó de una manera similar a la base de datos *Mapping the Irish State* (Hardiman, MacCarthaigh, & Scott, 2013). Como fuente de información, utilizamos el documento de presupuesto de cada año estudiado y, en este, se identificaron todas las organizaciones públicas existentes en cada año observado. En el proceso de mapeo se codificaron el número y las características de las agencias en Colombia para 1990, 1995, el 2000, el 2005, el 2011 y el 2015. Este lapso se escogió para capturar el efecto de las reformas al sector público experimentadas en Colombia desde la década de los noventa. Asimismo, se escogió tomar diferentes años para observar las tendencias de creación de agencias, lo que no podría hacerse si se observaba un solo momento en el tiempo.

El mapeo se realizó solo para agencias a nivel nacional. No se incluyeron las agencias con presencia regional y actividades regionales, ya que podrían introducir sesgos potenciales al ser muy numerosas y tender a tener características similares. Además, no se incluyeron los ministerios, departamentos administrativos, universidades, ni hospitales públicos.

Al final del proceso de mapeo, se codificaron 89 agencias para 1990; 104 para 1995; 99 para el 2000; 86 para el 2005; 85 para el 2011, y 97 para el 2015. Durante el periodo de estudio, se crearon 119 organizaciones nuevas: 57 en 1995; 22 en el 2000; 9 en el 2005; 9 en el 2011, y 22 en el 2015.

Para cada agencia se mapeó la función principal desempeñada, el sector de política pública en la que se encuentra y si era o no nueva en comparación con la última medición; es decir, se tomó 1990 como línea base y, en cada punto de observación, se revisó qué organizaciones nuevas habían sido creadas en comparación con la observación anterior. Adicionalmente, se mapeó el tipo de organización, particularmente si la agencia tenía o no personería jurídica, para evaluar la relación entre la creación de agencias y su tipo. Las funciones y sector de políticas se codificaron para poner a prueba las expectativas presentadas en la sección anterior.

Para mapear el tipo de agencias de una manera estandarizada, nos basamos en la clasificación realizada por Laking (2005) en el *Journal of Budgeting* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la red Comparative Public Organization Data Base for Research

and Analysis (Cobra)⁴ (Verhoest *et al.*, 2012). Según Laking (2005) y Verhoest *et al.* (2012), las agencias pueden clasificarse en tres categorías: 1) agencias departamentales, 2) organizaciones de derecho público y 3) organismos de derecho privado. Este último hace referencia a las agencias que funcionan bajo el derecho privado y pueden subdividirse en empresas estatales y fundaciones públicas (Verhoest *et al.*, 2012). En este artículo, nos enfocamos en agencias departamentales y agencias de derecho público.

Los organismos departamentales, también llamados "organismos de tipo 1" en este estudio, son agencias que forman parte de un ministerio al que están adscritos, lo que quiere decir que no tienen personería jurídica. Aunque no tienen una identidad legal separada aparte del ministerio, tienen un gobierno interno separado. Las agencias de derecho público, a las que se hace referencia en este estudio como "agencias de tipo 2", son organizaciones que tienen personería jurídica y, por lo tanto, una identidad legal separada que está investida en el derecho público. La característica fundamental de estas agencias es que pueden funcionar legalmente sin la intervención del ministerio (Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuere, 2004).

Para clasificar las diferentes funciones, nos basamos en la clasificación utilizada en la base de datos comparativa Cobra de organizaciones públicas. Estas fuentes distinguen cinco tipos de tareas: 1) regulación, escrutinio e inspección; 2) formulación de políticas; 3) prestación de servicios públicos en general; 4) ejercicio de otros tipos de autoridad pública (pago de subsidios, recaudación de impuestos, arbitraje), y 5) servicios comerciales e industriales.

La clasificación del sector de política se realizó de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas de las funciones de los gobiernos (COFOG, por sus siglas en inglés). Asimismo, COFOG distingue diez diferentes tipos de sectores. Sin embargo, para simplificar nuestro análisis, redujimos estos diez sectores a tres: 1) el de bienestar social y el de política social – que incluye vivienda, salud, recreación y cultura, educación y protección social–; 2) el de política económica, y 3) el de otros sectores –servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad y protección del medio ambiente– (Verhoest *et al.*, 2010).

⁴ Cobra es una red de académicos que ha diseñado un cuestionario dirigido a agencias gubernamentales. Dicho cuestionario se ha aplicado en 16 países europeos y no europeos. El objetivo central es recolectar información sobre la autonomía de estas organizaciones y su relación con los ministerios y otras entidades gubernamentales.

Análisis de datos

Para responder a la primera pregunta de investigación (descriptiva), reconstruimos gráficamente las tendencias recientes en la creación de agencias en Colombia. Con el fin de responder a la segunda pregunta de investigación (explicativa), y poner a prueba las diferentes expectativas, llevamos a cabo una regresión logística binaria. Este tipo de modelo es el más adecuado cuando la variable dependiente es una variable nominal dicótoma, como es el caso de esta investigación.

Tabla 2.
Operacionalización de las expectativas.

Expectativa	Variable <i>dummy</i>
Mayor creación de agencias con funciones regulatorias	Variable <i>dummy</i> que toma el valor de 1 si la organización tiene como función principal regulación, escrutinio e inspección, y el de 0 si la organización tiene otra función.
Mayor creación de agencias con funciones regulatorias en sectores económicos	Término de interacción entre una variable <i>dummy</i> que toma el valor de 1 si la organización está ubicada en el sector de política económica, el de 0 si la organización está en otro sector y la variable <i>dummy</i> que mide la función regulatoria.
Mayor creación de agencias con funciones fáciles de medir, homogéneas y cuantificables	Variable <i>dummy</i> que toma el valor de 1 si la organización tiene como función principal prestación de servicios públicos en general y el de 0 si la organización tiene otra función. Se escogió esta función para medir esta expectativa, ya que se considera que las funciones que se agrupan ahí son las que más cumplen las características de ser fáciles de medir, homogéneas y cuantificables.
Menor creación de agencias con funciones comerciales e industriales.	Variable <i>dummy</i> que toma el valor de 1 si la organización tiene como función principal servicios comerciales e industriales, y el de 0 si la organización tiene otra función.
Mayor creación de agencias con funciones de formulación de políticas	Variable <i>dummy</i> que toma el valor de 1 si la organización tiene como función principal formulación de políticas, y el de 0 si la organización tiene otra función.
Menor creación de agencias en sectores sociales	Variable <i>dummy</i> que toma el valor de 1 si la organización está ubicada en el sector de política social y de bienestar, y el de 0 si la organización está en otro sector.

Fuente: elaboración propia.

Para garantizar que el análisis fuera correcto, se hicieron pruebas en relación con si el modelo presentaba multicolinealidad o heterocedasticidad. Estos problemas no se presentaron.

La variable dependiente del modelo es una variable *dummy* que toma el valor de 1 si la organización no existe en la medición anterior y 0 si la organización ya existía.

Para poner a prueba las expectativas presentadas en la tabla 1, se creó una serie de variables *dummy* que capturaban las diferentes funciones y sectores de política pública que se cree que tienen un efecto en la creación de agencias. La tabla 2 presenta una relación entre las expectativas propuestas y su operacionalización.

Adicionalmente, se creó una variable *dummy* que mide el tipo de organización. Esta toma el valor de 1 si la agencia tiene personería jurídica (si es tipo 2) y 0 si no. Finalmente, para realizar la regresión logística binomial, se incluyeron variables *dummy* para cada punto de observación. De esta manera, pudimos combinar los diferentes momentos de observación en una sola base de datos, sin violar el supuesto de independencia de los resultados. Sin embargo, como 1990 es la línea base, este año no se incluyó en el modelo, ya que no es posible determinar si las agencias ya existían o fueron creadas ese año.

Selección del caso

Se seleccionó Colombia, ya que en mayor o menor medida experimentó las mencionadas reformas al sector público. Tanto la tendencia a volverse un Estado regulador (Jordana & Levi-Faur, 2005), como la NGP (García, 2008) y el Consenso de Washington (Martínez, Garmendia, & Soto, 2012). Adicionalmente, se seleccionó este país porque, desde principios de la década de los noventa, ha experimentado una constante reforma en el sector público, que se ha materializado de manera especial en la creación y eliminación de entidades públicas.

Durante la década de 1990, las reformas en Colombia tuvieron como énfasis la liberalización de los mercados y la privatizaron las empresas públicas (Córdova-Jaimes, 1996). A su vez, hubo varios intentos de introducir técnicas de gestión y desempeño con base en los resultados (García, 2008). En tercer lugar, uno de los principales esfuerzos de Colombia fue reducir los gastos del sector público a través de la reducción de los empleados del sector y la descentralización de las funciones a nivel regional (Córdova-Jaimes, 1996). A raíz de esto, se produjo una reestructuración del panorama de la administración pública, por medio de la cual muchas organizaciones fueron creadas, eliminadas, fusionadas o escindidas (Córdova-Jaimes, 1996). Por último, se observó una tendencia hacia la desagregación de las agencias (Ibáñez-Najar, 2002), al establecer nuevas organizaciones separadas de organizaciones más grandes, generalmente de ministerios (García, 2008; González & Verhoest, 2016).

En la década del 2000, el sentido de las reformas fue diferente. En el 2002, un nuevo gobierno asumió el poder

y puso en marcha un programa de renovación del aparato administrativo para reducir el número de agencias. Los principales objetivos de la reforma fueron reducir el gasto público, y racionalizar y renovar la administración pública (Younes, 2012). Durante los ocho años siguientes de gobierno, en los que Álvaro Uribe fue presidente de la República, se eliminaron 44 agencias, se fusionaron 7, se reformaron 40 y se crearon 14. Posteriormente, en la siguiente administración se realizó una contrarreforma que creó nuevas agencias y escindió ministerios que habían sido fusionados.

Resultados

En esta sección, se presentan los resultados del análisis. Primero, presentaremos los resultados descriptivos que responden a la primera pregunta de investigación y, luego, el resultado del modelo de regresión logística.

Resultados descriptivos

La gráfica 1 presenta el número de organizaciones públicas que se encontraron cada año en cada una de las funciones codificadas. El primer elemento visible en dicha gráfica es que, como ya se sugirió, el número de agencias creció en la primera mitad de la década de los noventa; decreció hasta el 2011 y, luego, volvió a crecer.

Con relación a las funciones propiamente dichas, se observan tres tendencias: 1) la disminución de organizaciones con funciones de servicios públicos generales, 2) el aumento de organizaciones con funciones de regulación, y 3) el aumento (aunque no constante) de organizaciones públicas con funciones de formulación de políticas públicas.

Frente a la función de formulación de políticas públicas, la gráfica 1 muestra que, al contrario del modelo clásico de agencia, en Colombia este tipo de organización no solo cumple funciones de formulación de política pública, sino que estas han tendido a crecer.

Adicionalmente, es interesante resaltar que durante la década de los noventa no existían, en el panorama colombiano, organizaciones con funciones industriales y comerciales, pero a partir del 2005 resurgen en pequeña medida.

Los resultados señalados en la gráfica 1 presentan algún apoyo a algunas de las expectativas señaladas en la tabla 1, particularmente la creación de organizaciones con funciones regulatorias y de formulación de política. Sin embargo, contradice la idea de que más organizaciones se crearían con funciones de servicios públicos generales.

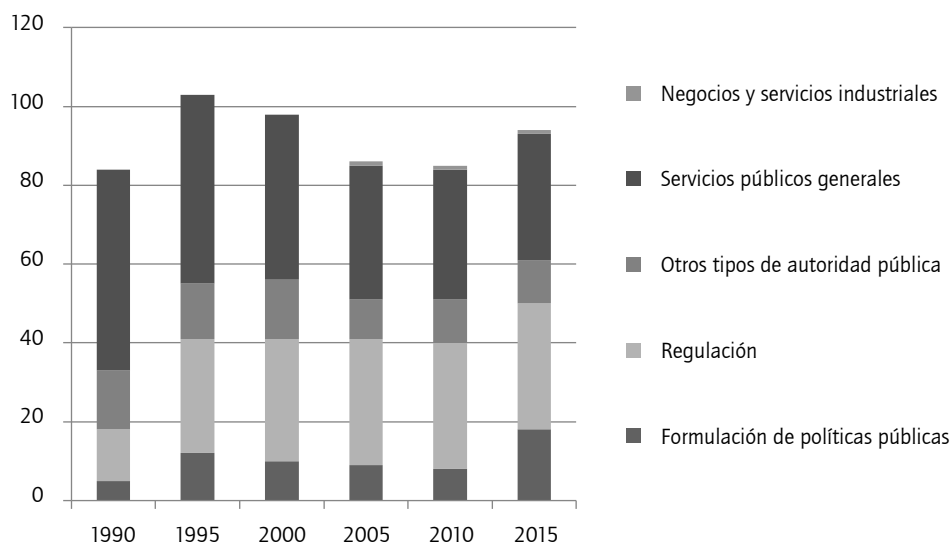


Gráfico 1. Número de organizaciones públicas por función. Fuente: elaboración propia.

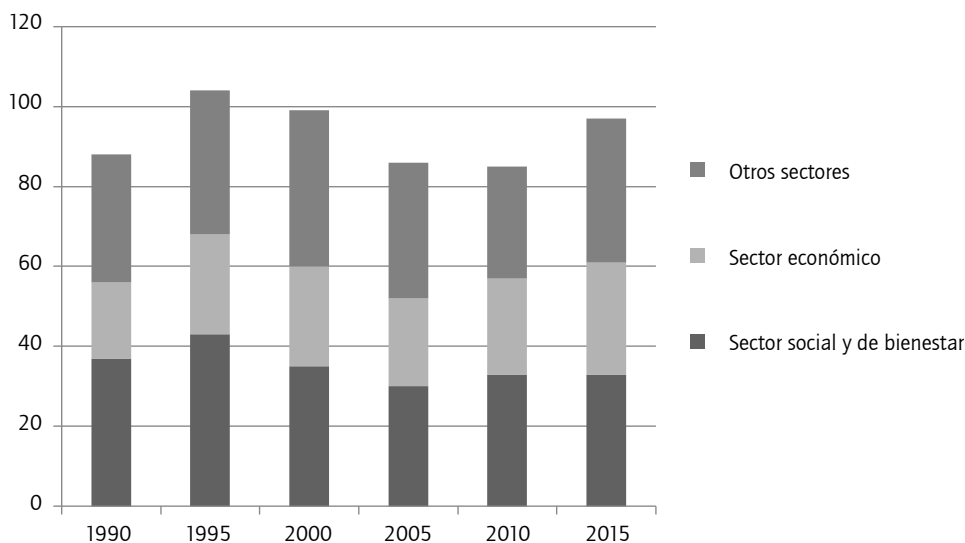


Gráfico 2. Número de organizaciones públicas por sector de política pública. Fuente: elaboración propia.

La gráfica 2 muestra la distribución de organizaciones públicas en Colombia, de acuerdo con el sector en el que están ubicadas. Lo primero que se resalta en dicha gráfica es que las variaciones no son tan evidentes como en el caso de las funciones (gráfica 1).

Sin embargo, algunos fenómenos pueden ser encontrados. Por una parte, aunque en Colombia hubo un aumento en las organizaciones ubicadas en sectores sociales y de bienestar en la primera mitad de la década de los noventa, hubo una disminución en el resto del periodo de estudio. Por otra parte, es posible que en la medición del 2015 las organizaciones ubicadas en el sector económico tuvieran un leve aumento.

En términos generales, es claro que las tendencias son mucho más difusas respecto al sector de política pública en el que las agencias se encuentran, que en relación con las funciones que estas desempeñan. Por esta razón, es posible encontrar una relación más clara entre las funciones que las organizaciones desempeñan y la creación de estas.

Resultados de la regresión logística

La tabla 3 presenta los resultados de la regresión logística. Estos muestran que solo dos términos de los incluidos en el modelo para poner a prueba las expectativas generadas en la sección 1 resultaron ser significativos con un coeficiente positivo: la función de formulación de políticas y la

interacción entre función regulatoria y sector económico. Esto significa que, entre 1990 y el 2015, en Colombia fue más probable que se crearan agencias con funciones de formulación de políticas públicas y organizaciones con funciones regulatorias en sectores económicos. El resto de las variables que buscaban medir las funciones y los sectores resultaron no tener significancia estadística, indicando que estas características no ayudan a explicar la creación de agencias.

Asimismo, la variable que buscaba medir el efecto del tipo de agencia resultó ser negativo y significativo. Esto indica que, según nuestros datos, es más probable que se creen agencias sin personería jurídica que con personería jurídica.

Por otra parte, respecto a las variables incluidas para controlar por los diferentes años en los que se recolectó información, se encontró que 1995 tuvo un efecto positivo, mientras que el 2005 y el 2011 tuvieron un efecto negativo significativo. Esto probablemente es un reflejo del aumento de organizaciones a principios de la década de los noventa y la posterior reducción en la década del 2000.

Tabla 3.
Resultados de la regresión logística.

Variable	Coefficiente	Error Estándar Robusto
Regulación <i>dummy</i>	-0,4587	0,48675
Interacción entre regulación <i>dummy</i> y económico <i>dummy</i>	0,81460*	0,56841
Formulación <i>dummy</i>	1,13432**	0,49066
Servicios generales <i>dummy</i>	-0,5038	0,43403
Servicios industriales <i>dummy</i>	1,21017	1,52074
Económico <i>dummy</i>	0,23947	0,39755
Social <i>dummy</i>	-0,0392	0,29004
Tipo dos <i>dummy</i> (personería jurídica)	-0,9107***	0,32562
1995	1,68955***	0,33261
2000	0,07795	0,36388
2005	-0,87634**	0,45179
2011	-0,84281**	0,44694
N	471	
Pseudo R2	0,2019	
Log pseudolikelihood	-212,48136	

Nota. *** p < 0,001, ** p < 0,05, * p < 0,1.
Fuente: elaboración propia.

Si volvemos a las expectativas presentadas en la tabla 1, se observa que la expectativa 4.1 fue comprobada. Esta sugería que la creación de agencias está relacionada con

que estas tengan funciones de formulación de políticas públicas. Esta expectativa es concordante con las reformas al sector público de corte neogerencial. Nuevamente, este hallazgo sugiere que el modelo de agencia en Colombia se desprende del modelo que se da en otros lugares del mundo, (Verhoest *et al.*, 2004; Verhoest *et al.*, 2012), ya que las agencias en Colombia asumen funciones de formulación de políticas, reforzando lo encontrado en la gráfica 1.

Por otra parte, la expectativa 2, que sugería más organizaciones creadas en sectores económicos con funciones regulatorias, también fue comprobada. El efecto positivo significativo de la interacción entre las variables de función regulatoria y sector económico muestra que, en efecto, es más probable que se creen organizaciones con funciones regulatorias en sectores económicos. Esta expectativa estaba relacionada con el surgimiento de lo que se ha denominado "Estado regulador".

Sin embargo, los resultados del modelo también muestran que las funciones regulatorias en general y estar en sectores de política económica no son determinantes para explicar la creación de agencias. Esto quiere decir que solo hubo una tendencia para crear agencias con funciones regulatorias en sectores económicos, no en otros sectores.

Otro elemento que se debe destacar en la tabla 3 es que el Pseudo R2, que es un indicador que trata de imitar el R2 en regresiones lineales, arrojó un valor de (0,2) 20%. Esto indica que alrededor del 20% de la creación de agencias se explica por las variables incluidas en el análisis, referidas a funciones y sectores de política pública.

Frente a lo anterior, puede decirse que, si bien existe un alto porcentaje que no es explicada, el 20% de variación explicada implica que las variables incluidas y lo que estas representan, en términos de funciones y sectores de política pública, son relevantes para explicar la creación de agencias.

Conclusiones

El argumento en el que este estudio se basó es que la lógica de las mayores reformas al sector público, que estuvieron en la agenda desde la última década del siglo pasado —a saber: el Consenso de Washington, la NGP y su efecto a la tendencia hacia un Estado regulador—, condicionaba el panorama de las agencias con relación a sus funciones y a sus sectores. Es decir, estas reformas privilegiaban ciertas funciones y sectores sobre otros.

Para contestar los cuestionamientos principales de este trabajo, se realizó un mapeo de las agencias en Colombia entre 1990 y el 2015, y se encontró que la función de

formulación de políticas públicas, la función regulatoria en los sectores económicos y no tener personería jurídica explican en cierta medida la creación de entidades públicas. Sin embargo, estas variables solo cubren el 20% de la creación de agencias, lo que indica que existen otras razones que explican su creación.

Adicionalmente, existen otras conclusiones importantes fruto de esta investigación. En primer lugar, es posible relacionar el tipo de organizaciones públicas en un país con su lógica del sector público. De todas las variables que se incluyeron en el análisis, relacionadas con funciones y sectores de política de las agencias, solo las funciones de formulación y de regulación en sectores económicos resultaron ser estadísticamente significativas.

Todo esto sugiere que esas dos variables representan la única lógica que pudo detectarse para explicar la creación de agencias y, por lo tanto, el modelo de sector público que dichas variables representan tiene vigencia en Colombia. En consecuencia, este artículo muestra evidencia de la existencia de rasgos de Estado regulador y de NGP en Colombia. Frente al Estado regulador, este hallazgo refuerza lo encontrado por Jordana y Levi-Faur (2005), Levi-Faur y Jordana (2006), Gilardi, Jordana y Levi-Faur, (2006) y Dubash y Morgan (2012).

No obstante, el hecho de que el análisis arrojara que un gran porcentaje de la creación de agencias en Colombia sigue por explicar y el de que la mayoría de variables resultaron no tener significancia estadística también sugieren que las funciones y el sector en el que la organización opera no son tan relevantes para justificar su creación. Esto da a entender que, en gran medida, la creación de agencias no sigue una lógica sistemática en el tiempo, sino que tal vez responde a coyunturas específicas. Un hallazgo similar fue reportado por Van Thiel y Yesilkagit (2014), cuando encontraron que las funciones de las agencias no son un factor determinante para explicar la autonomía que estas tienen.

Lo anterior lleva a pensar que, pese a los efectos significativos encontrados, en el caso del sector público colombiano no ha habido en las últimas décadas una clara lógica que guíe los cambios en el panorama de las agencias. Esto tiene lugar en relación con las reformas al sector público que se experimentaron desde la década de los noventa, y sugiere que dichas reformas tuvieron un efecto si acaso parcial en la administración pública colombiana.

Asimismo, este escenario puede explicarse a la luz de lo sugerido por Pollitt y Bouckaert (2011) y Painter y Peters (2010), quienes sugieren que las reformas a la administración pública no ocurren en el vacío; es decir, las nuevas reformas deben interactuar con las estructuras y tradiciones

administrativas preexistentes, generando un efecto de capas en el que lo nuevo se mezcla con lo ya existente.

Finalmente, es importante mencionar el hallazgo que el modelo arrojó frente al tipo de organización. Se encontró que en Colombia es más probable que se creen agencias sin personería jurídica que con ella. Esto es importante ya que la personería jurídica, entendida como tener personalidad legal, ha sido relacionada por la literatura con la autonomía legal que una organización tiene (González & Verhoest, 2016). Para el caso de Colombia esta situación tiene preponderancia, ya que la autonomía de las agencias en los países en vías desarrollo se ha relacionado con la capacidad de las organizaciones para alcanzar un alto nivel de eficiencia, cuando se encuentran en entornos hostiles (Israel, 1987; Yamamoto, 2006).

El argumento es que las organizaciones que pueden funcionar con autonomía frente a los operadores políticos y responder especialmente a demandas de eficacia serán más susceptibles de convertirse en lo que se ha denominado "bolsillos de eficacia" (*pockets of effectiveness*) (Daland, 1981; Leonard, 2010). Esto significa que las agencias con mayores niveles de autonomía están más aisladas de la interferencia política que aquellas con menores niveles de autonomía, lo que es especialmente importante en países que tienen una fuerte práctica clientelista en su funcionamiento, como es el caso de Colombia (Cuervo-Restrepo, 2003; Nef, 2005). De esta forma, podemos sugerir que en el periodo de estudio ha habido una tendencia en Colombia a la creación de agencias con menos autonomía y mayor facilidad de ser intervenidas por actores políticos.

Declaración de conflicto de interés

Los autores no manifiestan conflictos de interés institucionales ni personales.

Referencias bibliográficas

- Aubin, D., & Verhoest, K. (2014). *Multi-Level Regulation in the Telecommunications Sector: Adaptive Regulatory Arrangements in Belgium, Ireland, The Netherlands and Switzerland*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660. doi:10.1080/14719037.2013.822532.
- Babb, S. (2013). The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor (2012). *Review of International Political Economy*, 20(2), 268-297. doi:10.1080/09692290.2011.640435

- Badran, A., & James, O. (2012). Does formal independence matter for regulatory outcomes? Measuring regulatory interdependence in networks: The case of telecoms sector in Egypt. *International Journal of Politics and Good Governance*, 3(3.2), 1-30.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University.
- Berr, E., & Combarnous, F. (2007). The false promises of the (second) Washington consensus: Evidence from Latin America and the Caribbean (1990-2003). *Revista de Economía Política*, 27(4), 525-545.
- Byrne, C. (2016). Ready or not? Statutory Registration, Regulation and Continuing Professional Development for Social Care Workers in Ireland. *Administration*, 64(2), 9-29. doi:10.1515/admin-2016-0014
- Boston, J. (2016). Basic NPM Ideas and their Development. En T. Christensen, & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 33-48). London: Routledge.
- Coen, D., & Héritier, A. (2005). *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Córdova-Jaimes, E. (1996). La reforma administrativa en Venezuela y Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 1(2), 227-250
- Cuervo-Restrepo, J. I. (2003). La reforma del estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia. *Revista Opera*, 3(3), 67-110.
- Daland, R. (1981). *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. Washington: University Press of America.
- Dubash, N. K., & Morgan, B. (2012). Understanding the Rise of the Regulatory State of the South. *Regulation & Governance*, 6(3), 261-281. doi:10.1111/j.1748-5991.2012.01146.x
- García, D. V. (2008). *La transformación de la administración pública hispanoamericana: de la reforma administrativa a la reforma gerencial* (tesis doctoral). Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Gilardi, F. (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101. doi:10.1177/0002716204271833
- Gilardi, F., Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2006). *Regulation in the Age of Globalization: the Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America*. IBEI Working Paper, 2006/1. doi:10.2139/ssrn.960739
- González, J. J. (2008). Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica: enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 12, 105-123. doi:10.5354/0717-6759.2008.14034
- González, C. I., & Verhoest, K. (2016). Recent Evolution of Public Sector Structure in Latin America: Describing and Explaining Shifts in Autonomy Trends in Colombia and Venezuela. *Public Administration and Development*, 36(1), 35-50. doi:10.1002/pad.1746
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. doi:10.1016/S1096-7494(01)00041-1
- Guardiancich, I., & Guidi, M. (2016). Formal Independence of Regulatory Agencies and Varieties of Capitalism: A Case of Institutional Complementarity. *Regulation and Governance*, 10(3), 211-229. doi:10.1111/rego.12080
- Hardiman, N., MacCarthaigh, M., & Scott, C. (2013). *The Irish State Administration Database*. Recuperada de <http://www.isad.ie>.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2017). Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. *Comparative Political Studies*, 51(1), 38-75. doi:10.1177/0010414017695329
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance*, 28(3), 265-167. doi:10.1111/gove.12150
- Ibáñez-Najar, J. (2002). Colombia: un estado en reforma permanente. *Revista Opera*, 2(2), 5-22.
- Israel A. (1987). *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2005). The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 102-124. doi:10.1177/0002716204272587
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & Fernández-Marín, X. F. (2011). The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. *Comparative Political Studies*, 44(10), 1343-1369. doi:10.1177/0010414011407466
- Krause, G. A. (2003). Agency Risk Propensities Involving the Demand for Bureaucratic Discretion. En G. A. Krause & K. J. Meier (Eds.), *Politics, Policy and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy* (pp. 41-72). Ann Arbor: University of Michigan.
- Koop, C. (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy*, 31(2), 209-234. doi:10.1017/S0143814X11000080
- Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is Regulation? An Interdisciplinary Concept Analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95-108. doi:10.1111/rego.12094
- Lane, J. E. (2002). *New Public Management: An Introduction*. London: Routledge.
- Leonard, D. K. (2010). 'Pockets' of Effective Agencies in Weak Governance States: Where are They Likely and Why does it Matter? *Public Administration and Development*, 30(2), 91-101. doi:10.1002/pad.565
- Laking, R. (2005). Agencies: their benefits and risks. *OECD Journal on Budgeting*, 4(4), 7-25. doi: 10.1787/budget-v4-art19-en
- Lavertu, S. (2015). For fear of Popular Politics? Public Attention and the Delegation of Authority to the United States Executive Branch. *Regulation and Governance*, 9(2), 160-177. doi:10.1111/rego.12061
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12-32. doi:10.1177/0002716204272371
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2006). Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors. *International Journal of Public Administration*, 29(4-6), 335-366. doi:10.1080/01900690500437212
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2011). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Maggetti, M., & 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. doi:10.1177/0020852314524680
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101. doi:10.1080/01402389408425031

- Majone, G. (2016). The evolution of the Regulatory State: From the Law and Policy of Antitrust to the Politics of Precaution. En Burgess, A & Alemanno, A (Eds.), *Routledge Handbook of Risk Studies* (pp. 216-228). Abingdom: Routledge. doi:10.4324/9781315776835.ch18
- Martínez Rangel, R., Garmendia, R., & Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina, *Política y Cultura*, 37, 35-64.
- Mitnick, B. M. (2011). Capturing Capture: Definition and Mechanisms. En D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 34-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- Moran, M. (2003). *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University.
- Morrison, K. M. (2018). Washington Consensus and the New Political Economy of Economic Reform. En C. Lancaster & N. van der Walle (Eds.), *The Oxford Handbook of the Politics of Development* (pp. 73). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199845156.013.41
- Nef, J. (2005). The Culture of Distrust in Latin American Public Administration. En J. G. Jabbara & O. P. Dwivedi (Eds.), *Administrative Culture in a Global Context*. Whitby: Sitter.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349-356. doi:10.2307/3381012
- Overman, S. (2015). Great Expectations of Public Service Delegation: A Systematic Review. *Public Management Review*, 18(8), 1-25. doi:10.1080/14719037.2015.1103891
- Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and public administration*. London: Palgrave Macmillan.
- Pavón-Mediano, A. (2018). Agencies' Formal Independence and Credible Commitment in the Latin American Regulatory State: A Comparative Analysis of 8 Countries and 13 Sectors. *Regulation & Governance* [online]. doi:10.1111/rego.12187
- Pérez, C. (1996). La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. *Comercio Exterior*, 46(5), 347-363.
- Pollitt, C. (2004). Theoretical Overview. En C. Pollitt & C. Talbot (Eds.), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies* (pp. 117-160). *Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/9780230504868
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University.
- Ramírez-Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34, 115-141.
- Simmons, B. A., & Elkins, Z. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, 98(1), 171-189. doi:10.1017/S0003055404001078
- Svara, J. H. (2006). The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1065-1090. doi:10.1080/01900690600854704
- Thoumi, F. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 2(1), 11-33.
- Ter Bogt, H. J. (1998). *Neo-Institutionele Economie, Management Control Verzelfstandiging Van Overheidsorgansiaties: Overwegingen Voor Verzelfstandiging en Effecten Op Efficiëntie En Financieel-Economische Sturing*. Groningen: University of Groningen.
- Van Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, Causes and Consequences*. Aldershot: Ashgate.
- Van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2014). Does Task Matter? The Effect of Task on the Establishment, Autonomy and Control of Semi-Autonomous Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 318-340. doi:10.1177/0020852313514524
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118. doi:10.1002/pad.316
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCathaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies*. New York: Palgrave.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (2012). *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*. New York: Palgrave.
- Verhoest, K. (2016). The Relevance of Culture for NPM. En T. Christensen & P. Lægred (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 63-80). London: Routledge.
- Williamson, O. E. (1981). The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87 (3), 548-577.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. En Autor, *Latin American Adjustment: How Much has Happened* (pp. 7-20). Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2004). The Strange History of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 195-206. doi:10.1080/01603477.2004.11051438
- Williamson, J. (2009). A short history of the Washington Consensus. *Law & Business Review of the Americas*, 15(1), 7-24.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Free Press.
- Yamamoto, K. (2006). Performance of Semi-Autonomous Public Bodies: Linkage between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development*, 26(1), 35-44. doi:10.1002/pad.369
- Younes, D. (2012). *Las Reformas del Estado y de La Administración Pública*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Zeckhauser, R. J., & Pratt, J. W. (Eds.). (1985). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School.