
Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas

Public agencies in Spain: Autonomy and accountability perceptions

ANA GARCÍA-JUANATEY

Universitat Pompeu Fabra, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

JACINT JORDANA

Universitat Pompeu Fabra, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

SALVADOR PARRADO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

LAURA PASCUAL

Diputación de Barcelona

MIQUEL SALVADOR

Universitat Pompeu Fabra

DAVID SANCHO

Universitat Pompeu Fabra

Cómo citar/Citation

GarcíaJuanatey, A., Jordana, J., Parrado, S., Pascual, L., Salvador, M. y Sancho, D. (2017). Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 61-82.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.03>

Resumen

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la autonomía, control y gestión de las agencias públicas en España, a partir de las percepciones de sus responsables sobre su capacidad financiera y operativa, así como sobre sus mecanismos de rendición de cuentas. Para ello, este trabajo se basa en las opiniones de los altos cargos de las agencias, recogidas a través de una encuesta realizada entre julio y noviembre de 2013. La encuesta sigue el modelo de un proyecto colaborativo de carácter internacional (COBRA), que analiza los procesos de *agencificación* de la Administración pública en distintos países. Los resultados del estudio indican que los responsables de las agencias públicas españolas consideran que disponen de un alto nivel de autonomía en su gestión. También sugieren que las agencias con una percepción de autonomía mayor tienden a desplegar una mayor rendición de cuentas ante el ministerio de referencia. En

consecuencia, el estudio concluye señalando que la implantación de agencias públicas en España no ha reducido la rendición de cuentas y la transparencia en la Administración pública, sino que, al contrario, ha favorecido un nuevo perfil de servidores públicos más preocupado y consciente de la importancia de rendir cuentas de sus actividades.

Palabras clave: agencias públicas, autonomía, rendición de cuentas, gestión pública, Administración pública, España.

Abstract

This article contributes to our understanding of the autonomy, control and management of public agencies in Spain, based on managers' perceptions of their financial and operational capacities as well as their mechanisms of accountability. Its findings derive from the opinions of senior officials of Spanish public agencies, gathered through a survey conducted between July and November 2013. The survey is modeled on an international collaborative project (COBRA) that aims to analyze the processes of agencification among public administrations in different countries. The results of this study suggest that managers of Spanish public agencies enjoy a high level of autonomy. The results additionally show that agencies perceived as more autonomous tend to be more accountable towards their respective parent ministries. The study thus concludes that the implementation of the public agency model has not reduced the level of accountability and transparency of public administration in Spain, but, on the contrary, has contributed to encouraging the emergence of a new public manager profile more concerned about the importance of being accountable for its activities.

Keywords: public agencies, autonomy, accountability, public management, public administration, Spain.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta, la extensión de modelos administrativos basados en las propuestas de la nueva gestión pública (NGP) favoreció el proceso de *agencificación* en las administraciones públicas en numerosos países europeos. La idea principal de la NGP era reducir las grandes organizaciones públicas estructuradas jerárquicamente, con el objetivo de mejorar su eficiencia, y fomentar la adopción de nuevos modelos de gestión inspirados en la gestión privada (Ballart y Ramió, 2000). En particular, una de las consecuencias de la adopción de estas ideas fue el establecimiento de numerosas agencias públicas, generalmente dotadas de una amplia autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Su promoción por parte de organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) contribuyó a su extensión más allá de su contexto de origen, transformando en diferentes grados las administraciones públicas de los países desarrollados (Hood, 1995). De esta manera, este modelo afectó, en mayor o menor grado, a todos los países europeos, aunque lo tradujeron y adaptaron a sus propias necesidades y a su contexto político-administrativo (Smullen, 2010).

No obstante, la implantación del modelo de agencia pública con un cierto grado de autonomía y mayor flexibilidad respecto al marco normativo tradicional no ha estado exenta de tensiones y críticas. Así pues, el establecimiento de órganos fuera de la estructura jerárquica de los ministerios ha generado cambios sustanciales con respecto al modelo tradicional de rendición de cuentas en los organismos públicos. La difusión de agencias públicas ha cuestionado las formas tradicionales de legitimidad democrática en el ámbito público (Flinders y Smith, 1999; Scott, 2000; Schmitter y Trechsel, 2004), ya que, al debilitar las estructuras jerárquicas tradicionales, se limita la cadena de delegación en la que estas se sustentan. En todo caso, estas tensiones han sido atendidas con diversos ajustes y, en consecuencia, la fragmentación de la jerarquía tradicional ha dado lugar a nuevas fórmulas de relación entre las agencias y los ministerios, así como al surgimiento de nuevos mecanismos de control (Koppell, 2003; Christensen y Laegreid, 2004).

Este artículo se centra en el caso español, como un referente de las transformaciones ocurridas en el sur de Europa, donde también se produjo un proceso de *agencificación* relevante (Verhoest *et al.*, 2014). Las nuevas propuestas de agencia pública cuestionaron el modelo administrativo de tradición napoleónica, consistente en una administración centralizada y jerárquica, muy consolidado en estos países. Sin embargo, es difícil saber con detalle qué dilemas y obstáculos afrontó el proceso de *agencificación* en los países del sur de Europa, ya que, con la excepción de Francia, muchos de estos países están ausentes en los estudios comparados de Administración pública (Torres y Pina, 2004). De la misma manera, actualmente existe todavía un escaso conocimiento del proceso de *agencificación* en España durante las últimas décadas, así como de las resistencias que este ha suscitado. El proceso de *agencificación* en el caso español surgió durante los años sesenta, cuando algunos actores de la estructura burocrática franquista empezaron a presionar para la implementación de organismos autónomos, bajo la influencia de algunos referentes norteamericanos (Alba y Navarro, 2011), y culminó durante las reformas administrativas que tuvieron lugar a lo largo de la década de 1990, ya fuertemente influenciadas por los postulados de la NGP (Ramíó, 2001). No obstante, durante la primera década del siglo XXI siguió con fuerza esta tendencia, con la creación de agencias nuevas, así como algunos intentos de redefinir su marco legal.

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la autonomía, control y gestión de las agencias públicas en España, a partir de las percepciones de sus responsables sobre su capacidad financiera y operativa, y sus mecanismos de rendición de cuentas. En concreto, se trata de analizar si existe una relación sobre el nivel percibido de autonomía en estas agencias y su comportamiento en relación con su entorno. Una mejor comprensión de esta relación se considera como un aspecto clave para entender los obstáculos que ha afrontado el proceso de *agencificación* en España, dada la fuerte tradición jerárquica y centralista de la Administración pública española. Asimismo, este artículo espera también poder contribuir de forma más general a identificar patrones específicos de relación entre autonomía y rendición de cuentas en las agencias públicas en el caso de agencias formalmente no

independientes, como contribución a la literatura comparada sobre esta cuestión (Koop, 2011; Guidi, 2015; Maggetti *et al.*, 2015).

La metodología del artículo se basa en las opiniones de los altos cargos de las agencias públicas españolas. Sus percepciones fueron recogidas a través de una encuesta sobre la autonomía y el control de los entes del sector público realizada entre julio y noviembre de 2013 por los autores de este trabajo. La realización de esta encuesta se enmarca en el proyecto de investigación internacional COBRA, cuyo objetivo es desarrollar una base de datos para comparar la autonomía, el control y la gestión de los entes del sector público estatal en Europa. Esta encuesta recoge las percepciones de los máximos responsables de los entes sobre el grado de autonomía que disfrutaban, así como sobre sus relaciones con el ministerio de referencia y otros actores de su entorno. La muestra incluye 137 agencias públicas, identificadas mediante el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE). De la muestra inicial se obtuvo una tasa de respuestas del 47 %.

Este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera parte se presenta una revisión de la literatura comparada sobre la relación entre autonomía y rendición de cuentas en las agencias públicas. En la segunda parte se examina el proceso de *agenciación* en España y las tensiones que ha generado entre los entes autónomos y el Gobierno. En la tercera parte se plantean las hipótesis principales surgidas de la literatura, y se explica en detalle la metodología del artículo, en particular la muestra, variables y datos, y se aclaran las cuestiones relativas a los problemas metodológicos relacionados con la autopercepción en las encuestas. En la cuarta parte se muestran los resultados y su discusión. En la parte final se presentan las conclusiones.

LA AUTONOMÍA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AGENCIAS

El concepto de autonomía aplicado a una agencia pública, y de forma más general, al debate sobre la autonomía de las burocracias públicas, constituye un ámbito de estudio y reflexión que recoge una variedad bastante grande de problemas y situaciones (Maggetti y Verhoest, 2014). La autonomía de una agencia puede ser promovida por determinadas características de su diseño institucional, llegando incluso al caso de las agencias independientes, que tienen establecidos mecanismos de delegación que protegen a sus responsables en la toma de decisiones, frenando la posible influencia de los cargos políticos (Gilardi y Maggetti, 2011; Jordana *et al.*, 2011). Así, por ejemplo, una variable que considerar en su diseño institucional la constituyen los sistemas de provisión de los puestos de dirección y el perfil profesional de sus cargos. No obstante, otra dimensión de la autonomía de las agencias públicas es su reputación en el entorno en el que operan, que pueda contribuir a generar espacios muy significativos para la toma de decisiones de sus responsables, sin necesidad de una protección formal (Carpenter y Krause, 2012). También se puede analizar como la autonomía de las agencias públicas tiene un efecto en su rendimiento y la calidad de los servicios que provee, su capacidad de mantener una cierta continuidad en su dinámica organizativa, o incluso en su

potencial para introducir innovación y adaptación en contextos cambiantes (Laergreid y Verhoest, 2010; Verhoest *et al.*, 2010; Maggetti y Verhoest, 2014). Otra dimensión importante es sin duda el impacto de la autonomía burocrática en la rendición de cuentas, ya que la alteración de las relaciones jerárquicas tradicionales abre una serie de interrogantes sobre el control político de las agencias públicas (Maggetti, 2010; Busioux, 2009; Vershuere *et al.*, 2006).

Surgido en el contexto anglosajón, el alcance del concepto de «rendición de cuentas» se ha extendido más allá de su significado principal de tener que rendir cuentas por las propias acciones, para incluir también aspectos como la responsabilidad individual de los funcionarios o los sistemas de control del Gobierno y su capacidad de responder a las necesidades de los ciudadanos y de dialogar con ellos (Mulgan, 2000). No obstante, reduciendo este concepto a su significado primordial, se puede afirmar que la rendición de cuentas es un mecanismo que conecta dos partes: un actor, responsable de explicar y justificar su actuación, y un foro receptor de esa rendición de cuentas. Bovens (2007) define la rendición de cuentas como la relación entre un actor y un foro, en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir un juicio, y el actor debe hacer frente a las consecuencias de sus actuaciones. Así entendida, la rendición de cuentas de una agencia comprendería dos elementos clave: la responsabilidad de explicar y justificar sus acciones y la posibilidad de que los receptores valoren las explicaciones, emitan un juicio sobre las mismas y ello suponga repercusiones sobre la agencia, activándose de alguna forma consecuencias sobre esta por sus acciones (Schedler, 1999). Traducido a las prácticas democráticas, esto significa que cada agencia debería ser capaz de explicar lo que hace y esperar hacer frente a algunas sanciones específicas si no logra justificar lo que se ha hecho (o dejado de hacer).

Los debates en torno a la rendición de cuentas en las agencias públicas se han focalizado en un dilema crucial: cómo conceder suficiente autonomía a las agencias para que estas puedan cumplir sus funciones, asegurando al mismo tiempo un adecuado grado de control sobre las mismas. En relación con esta cuestión, la literatura ha analizado los diferentes mecanismos de rendición de cuentas. Mientras que algunos autores han destacado la importancia de la supervisión por parte del Parlamento, otros han remarcado la importancia de medidas verticales y horizontales (Scott, 2000) así como mecanismos basados en los resultados (Majone, 1999). Sin embargo, se plantea una importante distinción entre la rendición de cuentas «hacia arriba» y «hacia abajo». La rendición de cuentas «hacia arriba» se refiere generalmente a las relaciones con primeros ministros, ministros y el Parlamento, mientras que los mecanismos de rendición de cuentas «hacia abajo» son utilizados para que las instituciones públicas rindan cuentas a los ciudadanos e interesados en general (Lodge, 2004).

En términos generales, no parece que existan problemas para que las agencias públicas desarrollen mecanismos de rendición de cuentas orientados a distintas audiencias, tal como se detalla en el párrafo anterior. Frecuentemente, su diseño institucional ya incluye diversas formas de rendición de cuentas para compensar el menor control del Ejecutivo. También las agencias, por su propia iniciativa, pueden impulsar

mecanismos adicionales de rendición de cuentas, tanto formales como informales (Jordana *et al.*, 2015). Estudios recientes defienden que las agencias pueden ser independientes y rendir cuentas al mismo tiempo (Maggetti *et al.*, 2015). Además, otros estudios han afirmado en la misma línea que las agencias pueden aumentar voluntariamente su rendición de cuentas con el fin de aumentar su legitimidad, especialmente cuando los temas de que se ocupan tienen más visibilidad (Koop, 2011). Asimismo, las agencias pueden tratar de aumentar su rendición de cuentas con el fin de mejorar los apoyos de que disponen, tanto de carácter político como entre sus clientelas y audiencias (Bianculli *et al.*, 2015).

Una ampliación y mejora de los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias públicas puede contribuir a mejorar los recursos que dispone la agencia o a aumentar su actividad, en la medida que consigue obtener una mejor reputación (Busiuc y Lodge, 2016). Algunos autores que estudian las formas de disolución de las agencias, también enfatizan este tema: Bertelli *et al.*, (2015) mencionan a las redes fuertes y la reputación de las agencias como mecanismos que pueden dificultar la eliminación de una agencia por parte del Gobierno. En una línea similar, Dommet y Skelcher (2014) argumentan que los organismos reaccionan ante a las propuestas gubernamentales para la reducción de su personal, de sus funciones o contra su supresión mediante el uso y la movilización de sus audiencias y de sus redes de políticas públicas. Aunque las agencias dispongan de escasa independencia formal, también se ha detectado que pueden hacer un uso elevado de mecanismos de rendición de cuentas, tanto «hacia arriba» como «hacia abajo» (Verhoest *et al.*, 2015).

En este trabajo se plantea la hipótesis de que existe una relación positiva entre la autonomía de las agencias y su apuesta por la rendición de cuentas. Más en concreto, se argumenta que una mayor percepción de autonomía por parte de los responsables de las agencias públicas –al margen de su independencia formal– produce una mayor necesidad subjetiva entre estos de rendir cuentas de sus decisiones y actividades. En este sentido, la necesidad de incrementar su legitimidad ante su entorno puede llevar a las agencias, aun no siendo independientes, a aumentar su rendición de cuentas más allá del propio ejecutivo, especialmente en el caso de disfrutar de un alto grado de autonomía, lo que mostraría una tendencia hacia la formación de un estado administrativo con mecanismos de legitimidad política plurales, que no necesariamente discurren por la lógica burocrática clásica, basada en la jerarquía administrativa.

LOS ENTES AUTÓNOMOS Y SU CONTROL POR EL GOBIERNO EN ESPAÑA

En España, las fórmulas jurídicas de los entes con autonomía son diversas. Este texto se centra en los organismos autónomos, las entidades gestoras de la seguridad social, las agencias estatales, otras entidades de derecho público y entidades con autonomía legal y de gestión que tienen independencia legal de los ministerios, entendida esta última como la autonomía reconocida en el instrumento jurídico que crea el ente.

Estas entidades reflejan la idiosincrasia del sistema jurídico español, por lo que se emplea la tipología de van Thiel (2011) para establecer cinco categorías más universales y comparables con otros países:

- La categoría (0) está constituida por los ministerios, las secretarías de Estado y las direcciones generales cuyas relaciones de control son las jerárquicas tradicionales.
- La categoría (1) está formada por organizaciones, entes y unidades semiautónomas sin independencia legal del ministerio, pero con cierta autonomía de gestión. En esta categoría se incluyen las agencias ejecutivas del Reino Unido, Australia, Irlanda, Bélgica o los Países Bajos. Sin embargo, no hay ejemplos de este tipo en la administración pública española (del nivel estatal).
- La categoría (2) se corresponde con organizaciones legalmente independientes y con autonomía de gestión, como por ejemplo los organismos autónomos y las agencias estatales de España, los entes públicos no departamentales del Reino Unido, y los entes estatutarios de Irlanda y Australia.
- La categoría (3) está constituida por entidades que se rigen por el derecho privado, siempre que el Gobierno tenga la propiedad mayoritaria de la organización. En esta categoría se incluyen las empresas públicas estatales y las fundaciones públicas.
- La categoría (4) se refiere a la ejecución de las tareas del Gobierno por parte de entes subnacionales como los estados, las comunidades autónomas, los cantones, los condados, las comarcas, las provincias y los municipios.
- La categoría (5) responde a otros entes que no han sido mencionadas arriba, pero que se financian a través de fondos públicos. Por ejemplo, la ejecución de funciones públicas por empresas privadas que no están controladas mayoritariamente por el Gobierno.

Los entes públicos con autonomía de gestión, pero diferente grado de independencia legal (véanse las categorías 1 y 2 fusionadas en la tabla, dado que no hay ejemplos de la categoría 1 en España) varían en función de los ámbitos políticos que cubren, sus tareas y su marco jurídico. Estos entes han sido además clasificados en tres grupos en lo que respecta a sus orígenes legales. No hay área política única o tarea pública para la que un tipo homogéneo jurídico de organización se conceda autonomía de gestión, con excepción de las agencias independientes que realizan funciones reguladoras.

Las organizaciones públicas autónomas –recogidas en la categoría 2– tienen características diversas, aunque hayan sido creadas con el mismo fin de flexibilizar la gestión. Un primer grupo de entes, los organismos autónomos, tienen personalidad jurídica propia y están formalmente separados del ministerio del que dependen. Estos organismos, que pueden ser administrativos, comerciales o dedicados a la investigación, tienen la capacidad de emplear ingresos propios en la gestión, aspecto que está vetado a las direcciones generales. Existen diversos ejemplos de organismos autónomos como el Parque Móvil del Estado (encargado de gestionar todos los coches oficiales), el Instituto

TABLA 1.
TIPO DE ENTES SEGÚN LA TIPOLOGÍA (31 DE DICIEMBRE 2013)

Denominación	2009	2013	2015
Organismos autónomos	64	69	59
Entidades gestoras de la seguridad social	5	5	5
Agencias estatales	7	8	10
Otras entidades de derecho público	55	57	60
Entidades con autonomía legal y de gestión (2)	136	139	134
Fundaciones	59	47	40
Consortios	14	20	21
Entidades públicas empresariales	14	13	13
Sociedades mercantiles y asimiladas	212	156	148
Fundaciones, consorcios, empresas públicas y sociedades (3)	299	236	222
Total	435	375	356

Fuente: INVESPE.

Nacional de Estadística (INE) o la Oficina Española de Patentes y Marcas. La distinción entre organismos administrativos y comerciales no ha sido relevante en la práctica. Los organismos autónomos comerciales tenían un régimen económico más flexible desde la perspectiva contable y presupuestaria, pero están sometidos al derecho administrativo como los organismos autónomos administrativos.

El siguiente grupo está conformado por las agencias estatales. Las agencias estatales gozan de mayor autonomía de gestión que otros entes, al mismo tiempo que son responsables de los resultados que obtienen a través de los contratos de gestión, con consecuencias potenciales en la asignación los créditos presupuestarios posteriores. La gestión de estos entes se controla por el ministerio con el que se vincula, y el Ministerio de Economía y Administraciones Públicas a través de contratos plurianuales y los planes anuales de acción. El contrato plurianual establece el personal y los medios financieros de la agencia y los compromisos financieros del ministerio con el que se relaciona para lograr esos contratos, así como las consecuencias en caso de que el contrato no sea ejecutado según lo previsto por la agencia. El ministerio de referencia no puede controlar o cambiar las prácticas cotidianas de gestión de la organización ni modificar los objetivos ya establecidos en el contrato. Los cambios en los objetivos de los contratos plurianuales pueden realizarse anualmente según acuerdo de las partes.

Otro grupo de entes comenzó a aparecer a principios de 1990 («Otras entidades de derecho público» en la tabla 1). Muchas de estas entidades fueron creadas mediante un real decreto, cada una con un régimen jurídico distinto. En algunos casos, su régimen jurídico cambió con el fin de otorgar mayor autonomía a una función especial de interés público (Agencia Española de Protección de Datos, 1988-1992). En otros casos, se suponía que la nueva entidad tendría una mayor flexibilidad en la gestión de los

recursos como la contratación y la remuneración de personal (por ejemplo, la Agencia Tributaria en 1990). Todas estas organizaciones gozan de autonomía legal y algún tipo de autonomía de gestión.

Ya en la categoría 3, se encuentra un primer grupo formado por las fundaciones públicas, surgido en 1999. Las fundaciones, que estaban pensadas en un principio para el ámbito sanitario y la gestión de hospitales, han proliferado en el panorama organizativo español, aunque su número se redujo al amparo de la crisis durante los años 2010-14. Estas organizaciones están diseñadas para que sean más eficaces y eficientes en su funcionamiento. No obstante, no existe una evaluación independiente que permita conocer si esto se ha cumplido y en qué medida se ha visto afectada la calidad del servicio prestado. Aparte de las fundaciones hospitalarias hay numerosos ejemplos de fundaciones estatales como la Fundación Centro Nacional del Vidrio, la Fundación Colección Thyssen Bornemisza o la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, por citar sólo algunos ejemplos. Otros dos grupos dentro de la categoría 3 son las entidades públicas empresariales, que son organizaciones de titularidad predominantemente pública que operan en el régimen del derecho privado y gestionan servicios para los que existe una contraprestación (pago). Estas empresas públicas tienen ingresos propios y deben autofinanciarse. Por otro lado, las sociedades mercantiles son sociedades en las que la participación en el capital social de las entidades que integran el sector público estatal, sea esta directa o indirecta, es superior al 50 %. Ejemplo de las primeras serían ADIF Alta Velocidad o el Instituto del Crédito Oficial (ICO), y de las segundas AENA o la Agencia Efe.

HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA UTILIZADA

Hipótesis y operacionalización de las variables

El objetivo del presente artículo es analizar la relación entre la percepción de autonomía de las agencias públicas, con respecto a los ministerios de referencia correspondientes, y las actividades de rendición de cuentas que estas realizan hacia los mismos. Los resultados obtenidos provienen del análisis de una encuesta realizada a los máximos responsables de las agencias públicas españolas, considerando como tales las identificadas dentro de la categorías 2 y 3 (excepto las sociedades mercantiles, por su orientación fundamentalmente empresarial o de gestión instrumental). De este modo, en este estudio se plantea la cuestión de hasta qué punto existe una relación entre variables que miden la percepción de autonomía, y variables que miden la percepción de rendición de cuentas, y se analiza cómo de intensa es esta relación, por lo menos desde el punto de vista valorativo de los responsables de las agencias.

La operacionalización de las variables se inspira en el proyecto internacional colaborativo COBRA, ya mencionado. Por tanto, se ha seguido el modelo de la encuesta del proyecto COBRA y de algunos artículos publicados basados en dicha encuesta (Verhoest *et al.*, 2010; Overman *et al.*, 2015). Además, las preguntas derivan del

cuestionario común elaborado en el marco del proyecto de investigación internacional COBRA, en concreto a partir del documento titulado *Joint database for the COBRA-research: A list of variables and indices*. Con base en estos documentos, se han utilizado diferentes indicadores que permiten dar cuenta de percepciones vinculadas a ambas dimensiones (autonomía y rendición de cuentas). Así pues, la hipótesis de partida plantea que las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a percibir un mayor despliegue de rendición de cuentas, en particular ante el ministerio de referencia para su actividad. Se podría suponer también como alternativa la posibilidad de que ocurriera el caso contrario: una situación en la que, al reducirse el control jerárquico de las agencias, estas no percibirían la necesidad de dar tantas explicaciones de sus actividades a sus referentes políticos en el Gobierno, al estar menos obligadas. No obstante, se considera que el interés y el esfuerzo para rendir cuentas va asociado a la percepción que tienen sus responsables de la necesidad de obtener apoyo y legitimidad, precisamente para mantener –o aumentar– su estatus autónomo (Bianculli *et al.*, 2015).

Para contrastar esta hipótesis (y su alternativa), teniendo en cuenta la estructura que presenta la encuesta y las limitaciones que presenta el análisis de sus resultados (al tratarse de preguntas de percepción), la metodología usada ha sido la construcción de índices sintéticos, a partir de diversas preguntas realizadas. De acuerdo con el glosario de términos estadísticos de la OCDE, entendemos por indicador sintético aquella combinación (o agregación) matemática de los indicadores que representan los distintos componentes del concepto que se pretende evaluar a partir de un sistema de partida, proporcionando una evaluación multidimensional del mismo.

En este sentido, son múltiples las razones que justifican el uso de indicadores sintéticos, entre ellas: su capacidad para facilitar la interpretación de la información por parte de los usuarios y evaluar de forma sencilla fenómenos complejos y multidimensionales, como los que atañen al presente trabajo. Para informar sobre la variable autonomía se han considerado tres índices compuestos, elaborados a partir de los datos de la encuesta¹. Estos índices se basan en la diferenciación entre dos tipos de autonomía: la autonomía financiera y la autonomía fáctica u operativa. Por un lado, la autonomía financiera hace referencia a la capacidad de dichos entes de establecer tasas y precios públicos por servicios o productos, establecer colaboraciones o contratar con entidades de derecho privado e introducir cambios en el presupuesto. Por otro lado, la autonomía operativa hace referencia a la capacidad de las agencias de fijar sus propios objetivos, incluyendo en algunos casos también el seguimiento interno de sus resultados. Con base en estas definiciones, se han elaborado los siguientes índices:

– *Índice de autonomía financiera (IAF)*. Registra el grado de autonomía para la realización de distintas actividades de carácter económico-financiero. Se entiende

1. En el anexo, se detallan y especifican los criterios e ítems considerados para la construcción de cada uno de los índices analizados en el presente artículo.

que una agencia dispone de autonomía financiera total, cuando puede realizar, sin necesidad de autorización previa, las siguientes actividades:

- a) solicitar préstamos para inversiones;
- b) establecer tasas y precios públicos por servicios o productos;
- c) establecer colaboraciones con entidades de derecho privado;
- d) contratar con entidades de derecho privado;
- e) introducir cambios en los presupuestos de gasto de personal, de bienes corrientes y servicios y de inversiones;
- f) introducir cambios entre los presupuestos de los distintos años.

Para la construcción de este índice sintético, se considera el grado de autorización (*sin autorización, con autorización previa o no puede realizar esta actividad*) que tiene cada una de las agencias en relación con todos y cada uno de los ítems descritos. Posteriormente, los resultados de los ítems se han agregado y se obtiene el índice de autonomía financiera analizado.

- *Índice de percepción de autonomía financiera* (IPAF), que registra la percepción de los entes encuestados, de forma genérica, en relación con el grado de autonomía financiera del agente. Concretamente, este indicador se obtiene de la percepción de la (in)suficiencia del nivel de autonomía en la gestión financiera de las organizaciones analizadas, teniendo en cuenta la flexibilidad necesaria para las actividades que tienen que desempeñar.
- *Índice de autonomía fáctica u operativa* (IFAC), que muestra el grado en que los entes encuestados están implicados en la definición de sus propios objetivos. Concretamente, los resultados analizados son las respuestas de los directivos públicos a la pregunta: ¿en qué medida está su organización involucrada (formal e informalmente) en el establecimiento de sus propios objetivos? Por lo tanto, lo que se propone analizar con este índice es el grado de autonomía que tienen los entes para el establecimiento de sus metas, considerando en qué medida deben consultar previamente al ministerio de referencia, en qué medida se trata de una decisión conjunta o si, por el contrario, se trata de una decisión unilateral del ministerio de referencia (por lo tanto, el grado de autonomía fáctica, en este último caso, sería nulo).

Aunque de forma más indirecta, como forma de ejercer la autonomía, se analiza, mediante el indicador (en este caso, no se trata de un índice compuesto) de seguimiento interno –o SEGUINT²– cuál es el grado de control interno de la gestión mediante la definición y establecimiento de objetivos y resultados de las agencias.

Una de las formas de analizar la rendición de cuentas es considerar la frecuencia o intensidad de las relaciones entre las organizaciones analizadas y sus ministerios de

2. Hace referencia a las agencias que utilizan, como técnicas de gestión, el seguimiento interno mediante objetivos y resultados.

referencia para informar sobre el logro de los resultados y los objetivos definidos. Se asume que cuanto mayor sea el contacto o la interacción, el escenario será más proclive a que se dé un mayor rendimiento de cuentas.

Para ello se propone la siguiente variable:

– *Índice de rendición de cuentas* (RCU), que mide la frecuencia con la que las organizaciones encuestadas deben rendir cuentas al ministro o ministerio de referencia correspondiente en relación con los resultados o logro de los objetivos. En este sentido, se les preguntaba a los directivos públicos por la frecuencia en qué debían entregar informes al ministerio de referencia sobre la evolución y consecución de los objetivos planteados, categorizando las posibles respuestas de la siguiente forma:

- a) Grado elevado de rendición de cuentas: informes mensuales o mayor frecuencia.
- b) Grado medio de rendición de cuentas: informes cada dos meses hasta seis meses.
- c) Grado bajo de rendición de cuentas: informes anuales o con menor frecuencia.

Muestra, variables y datos

Las agencias públicas objeto del estudio fueron identificadas a partir de INVESPE. De la lista total de entes activos en 2012, se incluyeron solamente las agencias estatales creadas en virtud de la Ley 28/2006 del 18 de julio³, los consorcios, las entidades gestoras de la seguridad social, las entidades públicas empresariales, las fundaciones, los organismos autónomos y la categoría «otras entidades de derecho público». A modo de aclaración, esta última categoría incluye agencias reguladoras como las recientemente extinguidas CMT o la CNE, así como otros órganos dotados de especial autonomía anteriores a la Ley 28/2006, tales como la Agencia Tributaria. De la totalidad de entes se excluyeron las sociedades mercantiles y empresas públicas (categoría 3), así como los fondos sin personalidad jurídica, las mutuas, y los órganos con dotación especial de los presupuestos generales del Estado, tales como las Cortes (incluidos dentro la categoría 2).

En conclusión, la muestra inicial contenía solamente 164 entes, una reducción significativa con respecto a los datos que muestra la tabla 1. No obstante, algunos elementos coyunturales obligaron a restringir todavía más la muestra. En concreto, con el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas el 21 de enero de 2013 se planteaban una serie de medidas de reordenación de organismos que afectaba a 27 de los entes incluidos en la muestra. Por esta razón, estos entes fueron

3. Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

finalmente excluidos, ya que su situación de incertidumbre dificultaba la recogida de datos. En consecuencia, se obtuvo finalmente una muestra de 137 entes.

Una vez establecida la muestra, entre abril y noviembre de 2013 se llevó a cabo el proceso de recogida de datos. Este proceso se llevó a cabo en dos fases. En una primera fase, se extrajo del INVESPE toda la información de interés relativa a la forma jurídica de los entes, la adscripción ministerial, las tareas principales, el ámbito de política pública y se identificaron los máximos responsables de la agencia. En una segunda fase, se contactó a estos responsables por carta y correo electrónico invitándoles a participar, bien en papel o electrónicamente, en la denominada «Encuesta sobre la autonomía y el control de los entes del sector público estatal», que permaneció abierta entre julio y noviembre de 2013. A los participantes se les aseguró absoluta confidencialidad, tanto en la recogida como en el almacenamiento y procesamiento de los datos. Finalmente, de esta muestra inicial se obtuvo una tasa de respuestas del 47 % (64 respuestas).

El formato de esta encuesta conlleva las limitaciones antes apuntadas en relación con la naturaleza de los datos utilizados, obtenidos a partir de las percepciones de los directivos públicos. La mayor parte de las preguntas provenían del cuestionario del proyecto de investigación internacional COBRA, aunque se introdujeron también algunas preguntas propias. Por otra parte, tuvo que realizarse un importante esfuerzo de adaptación, tanto en la traducción del cuestionario como en la depuración de las preguntas, ya que no todas eran aplicables al contexto administrativo español. Finalmente, la encuesta incluyó 28 preguntas, divididas en los cuatro ámbitos de análisis que abarca el proyecto: 1) organización interna; 2) relaciones con el ministerio de referencia, dirección y control; 3) redes y actividades, y 4) gestión de la organización.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Un primer dato que considerar en las respuestas obtenidas es el elevado nivel de autopercepción de su autonomía que presentan las agencias analizadas: un 90 % de los responsables de entes encuestados considera tener la autonomía necesaria para establecer sus propias metas y estrategias, sin necesidad de negociación y/o cooperación con el ministerio de referencia. En correspondencia con el dato anterior, casi el 70 % de las agencias declaran rendir cuentas en un grado elevado ante el agente que actúa como referente principal de control de la agencia. Un rendimiento de cuentas que se refiere tanto al ámbito presupuestario como a la planificación y funcionamiento de la entidad, además de al logro de objetivos y resultados.

A partir del marco teórico y al argumento que vincula ambas variables, la hipótesis inicial mantiene que las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a desplegar una mayor rendición de cuentas, en particular ante el ministerio de referencia. Una relación que puede interpretarse, atendiendo al marco teórico, en términos de la necesidad de incrementar su legitimidad y consolidar su capacidad de actuación

autónoma. Para encontrar evidencias que apoyen esta hipótesis, se han elaborado diversas tablas bivariadas, a partir de los diversos índices elaborados con los datos de la encuesta. Las respuestas han sido agrupadas en tres niveles para cada índice (bajo, medio y elevado), y las variables han sido cruzadas en tablas de contingencia.

La siguiente tabla pone en relación el IAF con el RCU:

TABLA 2.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA (IPAF) E ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (RCU) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 57)

		RCU		
		Grado bajo	Grado medio	Grado elevado
IAF	Grado bajo	0.0	3.5	3.5
	Grado medio	0.0	14.0	38.6
	Grado elevado	1.8	10.5	28.1

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

Se observa cómo estos dos índices se relacionan positivamente. En este sentido vemos como más de un 66 % de los directivos encuestados tienen un grado medio o elevado de autonomía financiera (entendida como la no necesidad de autorización para realizar determinadas actividades de carácter financiero) y, a la vez, un grado elevado de rendición de cuentas (esto es, entregan informes al ministerio sobre el logro de sus objetivos cada dos meses o menos). Por tanto, aquellos entes que tienen mayores niveles de percepción de autonomía para realizar operaciones financieras son los que reportan informes sobre su estado con mayor frecuencia al ministerio de referencia.

Si el IAF permite realizar una aproximación a elementos objetivos de control, el IPAF recoge una percepción subjetiva de los responsables de las agencias. La siguiente tabla (tabla 3) pone en relación el IPAF y el RCU:

TABLA 3.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE AUTONOMÍA FINANCIERA (PAF) E ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (RCU) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 58)

		RCU		
		Grado bajo	Grado medio	Grado elevado
IPAF	Grado bajo	0.0	8.6	6.9
	Grado medio	0.0	1.7	10.3
	Grado elevado	1.7	19.0	51.7

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

El IPAF –situando la atención en el ámbito de las opiniones ofrecidas por los diferentes agentes encuestados– muestra unos resultados algo sorprendentes, ya que son claramente más elevados que el IAF. Ello podría ser un indicio de que la percepción de autonomía financiera es superior a la existente efectivamente, y ello facilita la rendición de cuentas. Así, se observa también una clara relación positiva con el RCU. De hecho, más del 50 % de las agencias españolas incluidas en el estudio perciben que disponen de un grado totalmente suficiente de autonomía financiera (de acuerdo con las tareas que tienen que desempeñar) al mismo tiempo que registran un grado elevado de rendición de cuentas frente al ministerio. Es decir, que estas agencias rinden cuentas de sus actividades, como mínimo, cada dos meses, aún sin tener un fuerte control financiero.

La siguiente tabla (tabla 4) relaciona el IFAC (que mide el grado de implicación de las agencias en el establecimiento de sus propios objetivos) y el RCU:

Tabla 4.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FÁCTICA (IFAC) E ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (RCU) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 58)

		RCU		
		Baja frecuencia	Frecuencia media	Frecuencia elevada
IFAC	Grado bajo	0,0	0.0	0.0
	Grado medio	0.0	0.0	10.3
	Grado elevado	1.7	29.3	58.6

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

En primer lugar, esta tabla pone en evidencia el alto grado de autonomía fáctica que perciben tener los directivos públicos encuestados. De acuerdo con los resultados, un 90 % manifiesta tener autonomía para establecer sus propias metas, ya sea de manera unilateral o consultando al ministerio de referencia. En esta línea, como refuerzo a dicha evidencia, más del 50 % de las entidades que afirman disponer de nivel alto de autonomía en la determinación de sus objetivos, también rinden cuentas de resultados y logros ante su ministerio de referencia con una alta periodicidad (informes con una frecuencia inferior a dos meses).

A continuación, se introduce el análisis de otro índice compuesto, el SEGUINTE, el cual recoge cuál es el grado de control interno de la gestión mediante objetivos y resultados de las organizaciones encuestadas. En este sentido, otro reflejo de la autonomía declarada por las agencias se da en el desarrollo de actuaciones de seguimiento y evaluación interna de objetivos y resultados, que puede ser utilizado posteriormente para la posterior rendición de cuentas, tal como se refleja en la tabla 5, que se muestra a continuación.

En este sentido, el 60 % de los entes muestra un alto nivel de autonomía en la determinación de sus objetivos y estrategias al mismo tiempo que también manifiesta, a su vez,

TABLA 5.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FÁCTICA (IFAC) E ÍNDICE DE SEGUIMIENTO INTERNO (SEGUINT) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 58)

		IFAC		
		Grado bajo	Grado medio	Grado elevado
SEGUINT	Grado bajo	0.0	0.0	10.3
	Grado medio	0.0	3.4	18.9
	Grado elevado	0.0	6.9	60.3

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

disponer de un grado elevado del SEGUINT, esto es, de herramientas eficaces para realizar el seguimiento interno de sus resultados. Destaca, no obstante, que la percepción de autonomía fáctica se extiende a un amplio grupo de entes (alrededor de un 30%) cuyo índice de seguimiento interno es bajo o medio. Ello podría apoyar el indicio de que la percepción de autonomía es superior a su contenido efectivo, aunque tampoco habría que descartar que la autonomía *de facto* sea superior a la autonomía *de iure* en algunos casos.

CONCLUSIONES

Este estudio quiere contribuir a entender mejor el proceso de *agencificación* en España. Al incluir en la muestra una alta variedad de entes administrativos con diversos grados de autonomía formal, se han podido tener en cuenta las principales variaciones del modelo de agencias en el país. En particular, el análisis ha prestado atención a dos cuestiones concretas: el nivel de autonomía percibida de las agencias públicas y la relación entre este nivel de autonomía y su percepción de la rendición de cuentas.

En lo que respecta a la primera de estas cuestiones, el estudio apunta a que los responsables de las agencias públicas españolas consideran que disponen de un alto nivel de autonomía, tanto financiera como operativa o fáctica. Los datos se refieren a la autopercepción de los responsables de dichas agencias, por lo que se requiere una cierta prudencia. En este sentido, es posible que los responsables de las agencias estudiadas se consideren autónomos en relación con el ambiente administrativo en el que están insertos. Por tanto, sería preciso complementar este estudio con investigaciones que presten atención a la perspectiva comparada, lo que permitiría comparar el nivel de autonomía de las agencias españolas con respecto a otros países, de cara a evaluar los niveles de convergencia del proceso de *agencificación* promulgado por la NGP y defendido por organizaciones internacionales como la OCDE.

En lo relativo a la segunda cuestión planteada, la relación entre la autonomía de las agencias públicas y la rendición de cuentas, se ha presentado la hipótesis que relaciona cómo las agencias que se perciben con mayor autonomía tienden a desplegar

una mayor rendición de cuentas ante el ministerio de referencia. Los datos obtenidos en la encuesta aportan evidencias a favor de dicha relación. Así, los resultados del análisis muestran que las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a un mayor despliegue de rendición de cuentas, en particular ante el ministerio de referencia para su actividad. En este sentido, el interés y el esfuerzo para rendir cuentas va asociado a la percepción, que tienen sus responsables, de la necesidad de obtener apoyo y legitimidad, precisamente para mantener –o aumentar– su estatus autónomo. Por ello, con base en este estudio se puede sostener que la implantación del modelo de agencias públicas en España ha impulsado la rendición de cuentas y la transparencia en la Administración pública en España, favoreciendo un perfil de servidores públicos más preocupado y consciente de la importancia de rendir cuentas de sus actividades.

Son necesarios otros estudios para poder ahondar en las razones que explican la relación que se ha detectado. Pero teniendo en cuenta tanto el marco legal como las motivaciones de los actores implicados, puede señalarse que la estrategia de rendición de cuentas es una muestra del dinamismo y responsabilidad existente en las agencias que disponen de cierto grado de autonomía dentro de la Administración pública. Ello apunta a desactivar las críticas sobre su falta de control y señala el camino hacia formas de organización administrativa más eficaces y menos lastradas por sistemas de control paralizantes.

AGRADECIMIENTOS

Los autores de este artículo agradecen su participación a todos los encuestados. Del mismo modo, agradecen la ayuda prestada a Koen Verhoest, en particular por su contribución en el proceso de adaptación del cuestionario del proyecto internacional COST-COBRA/CRIPO al contexto español.

Referencias

- Alba, Carlos R. y Carmen Navarro. 2011. «Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation», *Public Administration*, 89 (3): 783-800. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01886.x>.
- Bianculli, Andrea C., Jacint Jordana y Ana G. Juanatey. (2015). «International networks as drivers of agency independence: The case of the Spanish Nuclear Safety Council», *Administration and Society*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399715581034>.
- Ballart, Xavier y Carles Ramió. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bertelli, Anthony M., Andrew J. Sinclair y Haram Lee. 2015. «Media attention and the demise of agency independence: Evidence from a mass administrative reorganization

- in Britain», *Public Administration*, 93 (4): 1168–1183. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12190>.
- Bovens, Mark. 2007. «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework», *European Law Journal*, 13 (4): 447–468. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Busuioc, Madalina. 2009. «Accountability, control and independence: the case of European agencies», *European Law Journal*, 15 (5): 599–615. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x>.
- Busuioc, Madalina y Martin Lodge. 2015. «The reputational basis of public accountability», *Governance*, 29 (2): 247–263. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12161>.
- Carpenter, Daniel P., y George A. Krause. 2012. «Reputation and public administration», *Public Administration Review*, 72 (1): 26–32. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>.
- Christensen, Tom y Per Laegreid. 2004. *The fragmented state-the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Dommett, Katharine y Chris Skelcher. 2014. «Opening the black box of administrative reform: A strategic-relational analysis of agency responses to termination threats», *International Public Management Journal*, 17 (4): 540–563. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.958805>.
- Flinders, Matthew V. y Martin J. Smith. 1999. «Realizing the democratic potential of quangos», en Matthew V. Flinders y Martin J. Smith (eds.), *Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government*. Nueva York: St. Martin's Press. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-349-27027-9_17.
- Guidi, Mattia. 2015. «Modelling the relationship between independence and accountability of regulatory agencies», en Andrea C. Bianculli, Xavier Fernández-i-Marín y Jacint Jordana (eds.), *Accountability and Regulatory Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781137349583_5.
- Gilardi, Fabrizio, y Martino Maggetti. 2011. «The independence of regulatory authorities», en David Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9780857936110.00026>.
- Hood, Christopher. 1995. «The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3): 93–109. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W).
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur y Xavier Fernández-i-Marín. 2011. «The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion». *Comparative Political Studies*, 44 (10): 1343–1369. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414011407466>.
- Koppell, Jonathan G. S. 2003. *The politics of quasi-government: Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Koop, Christel. 2011. «Explaining the accountability of independent agencies: The importance of political salience», *Journal of Public Policy*, 31 (2): 209-234. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X11000080>.
- Lafarge, François. 2012. «France», en Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert y Per Laegreid (eds.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. London, Palgrave: 98-109. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230359512_10.
- Laegreid, Per y Koen Verhoest (eds.). 2010. *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lodge, Martin. 2004. «Accountability and transparency in regulation: Critiques, doctrines and instruments», en Jacint Jordana y David Levi-Faur (eds.), *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781845420673.00015>.
- Maggetti, Martino, Karin Ingold y Frédéric Varone. 2015. «Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?», *Swiss Political Science Review*, 19 (1): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spsr.12015>.
- Maggetti, Martino y Koen Verhoest. 2014. «Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward», *International Review of Administrative Sciences*, 80(2):239-256. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852314524680>.
- Maggetti, Martino. 2010. «Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review», *Living Reviews in Democracy*, 2 (1): 1-9.
- Majone, Giandomenico. 1999. «The regulatory state and its legitimacy problems», *West European Politics*, 22 (1): 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>.
- Mulgan, Richard. 2000. «'Accountability': An ever-expanding concept?», *Public Administration* 78 (3): 555-573. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>.
- Overman, Sjors, Van Genugten, Marieke, y Van Thiel, Sandra. 2015. «Accountability after structural disaggregation: Comparing agency accountability arrangements», *Public Administration*, 93 (4), 1102-1120. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12185>.
- Ramió, Carles. 2001. «Las administraciones públicas», en Manuel Alcantara y Antonia Martínez (eds.), *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 381-404.
- Schedler, Andreas. 1999. «Conceptualizing accountability», en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The self-restraining State: Power and accountability in new democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe C. y Alexander H. Trechsel. 2004. *The future of democracy in Europe: Trends, analyses and reforms*. Strasburg: Council of Europe.
- Scott, Colin. 2000. «Accountability in the regulatory state», *Journal of Law and Society*, 27 (1): 38-60. Disponible en: [http://irserver.ucd.ie/bitstream/handle/10197/6726/Accountability RegState.pdf?sequence=2](http://irserver.ucd.ie/bitstream/handle/10197/6726/Accountability%20RegState.pdf?sequence=2)

- Smullen, Amanda J. 2010. *Translating agency reform*. Nueva York: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230289703>.
- Torres, Lourdes, y Vicente Pina. 2004. «Reshaping public administration: The Spanish experience compared to the UK», *Public Administration*, 82 (2), 445-464. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00402.x>.
- Van Thiel, Sandra. 2011. «Comparing agencification in Central Eastern European and western European countries: Fundamentally alike in unimportant respects?», *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7 (SI), 15-32.
- Verhoest, Koen, Astrid Molenveld y Tom Willems. 2015. «Explaining self-perceived accountability of regulatory agencies in comparative perspective: How do formal independence and de facto managerial autonomy interact?», en Andrea Bianculli, J. Jordana y and Xavier Fernández-i-Marín (eds.), *Accountability and regulatory governance: Audiences, controls and responsibilities in the politics of regulation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen y Muiris MacCarthaigh. 2010. *Autonomy and control of state agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230277274>.
- Verschuere, Bram. 2006. *Autonomy and control in arm's length public agencies: exploring the determinants of policy autonomy*. Lovaina: Universidad Católica de Lovaina.

ANEXO I. CRITERIOS E ÍTEMS CONSIDERADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ÍNDICES

Para proceder al análisis de las tablas de contingencia, se han construido índices sintéticos a partir de la combinación de distintos ítems incluidos en cada una de las preguntas de la encuesta que se han analizado.

Tal como se ha comentado anteriormente, y de acuerdo con el glosario de términos estadísticos de la OCDE, se entiende por indicador sintético aquella combinación (o agregación) matemática de los indicadores que representan los distintos componentes del concepto que se pretende evaluar a partir de un sistema de partida, proporcionando una evaluación multidimensional del mismo.

La metodología usada para la construcción de los indicadores ha sido la agregación y se ha ponderado (en los casos que ha sido necesario). La ponderación de los distintos ítems se ha realizado con base en la bibliografía analizada y a los conocimientos de los propios investigadores.

En el presente trabajo se han analizado cuatro índices:

1. Índice de autonomía financiera (IAF)

El presente índice proviene de la agregación de los ítems de pregunta 4 de la encuesta y la ponderación establecida ha sido la siguiente:

100%	Q4_1 Solicitar un préstamo para inversiones
100%	Q4_2 Establecer tasas y precios públicos por servicios o productos
50%	Q4_3 Establecer colaboraciones con entidades de derecho privado
75%	Q4_4 Contratar con entidades de derecho privado
75%	Q4_5 Introducir cambios entre el presupuesto de gasto de personal y el presupuesto de gasto en bienes corrientes y servicios
75%	Q4_6 Introducir cambios entre el presupuesto de gasto en bienes corrientes y servicios y el presupuesto en inversiones
50%	Q4_7 Introducir cambios entre los presupuestos de diferentes años

2. Índice de percepción de autonomía financiera (IPAF)

El presente índice proviene de la agregación de los ítems de pregunta 5 de la encuesta y se establecen tres niveles de percepción de autonomía (grado elevado, grado moderado y grado bajo), mediante la agregación de los resultados de la escala «Totalmente suficiente» (5 puntos) a «Totalmente insuficiente» (1 punto), que se plantea en la encuesta.

3. Índice de percepción de autonomía fáctica (IFAC)

El presente índice proviene de sumar los ítems que se incluyen en la pregunta Q14 de la encuesta y se establecen tres niveles de percepción de autonomía (grado elevado, grado moderado y grado bajo), mediante la agregación de los resultados de la escala «Totalmente suficiente» (5 puntos) a «Totalmente insuficiente» (1 punto), que se plantea en la encuesta.

4. Índice de rendición de cuentas (RCU)

El presente índice proviene de sumar los ítems que se incluyen en la pregunta Q15 de la encuesta y se establecen tres niveles (grado elevado, grado moderado y grado bajo), en función de la periodicidad de la rendición de cuentas y a partir de la agregación de la escala planteada en la encuesta.

Presentado para evaluación: 29 de julio de 2016.

Aceptado para publicación: 13 de marzo de 2017.

ANA GARCÍA-JUANATEY

agarcia@ibei.org

Es investigadora posdoctoral del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y profesora asociada de la Universitat Pompeu Fabra (UPF).

JACINT JORDANA

jjordana@ibei.org

Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UPF y director del IBEI.

LAURA PASCUAL

laurapascualmas@gmail.com

Es colaboradora docente de la Universitat Oberta de Catalunya y técnica superior en análisis organizacional de la Diputación de Barcelona.

SALVADOR PARRADO

sparrado@poli.uned.es

Es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

MIQUEL SALVADOR

miquel.salvador@upf.edu

Es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF y actualmente Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

DAVID SANCHO

david.sancho@upf.edu

Es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF y actualmente director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.