

**La fortaleza institucional de las nuevas
agencias reguladoras de los países de
América Latina. Los casos de Perú y de
República Dominicana**

Carles Ramió Matas

Carles Ramió Matas

Ocupa desde hace tres años el cargo de director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (organismo dependiente del gobierno catalán, que tiene como objetivo la formación e investigación en administración pública). Profesor titular de ciencia política y de la administración en la Universitat Pompeu Fabra, institución en la que ha sido, durante seis años, vicerrector y también decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Investigador del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), donde ha sido director del programa de América Latina (2006-2009). Ha publicado 14 libros y varias decenas de artículos vinculados con temas de gestión pública sobre España y América Latina. Los dos últimos libros son: *Profesionalización del empleo público en América Latina*, CIDOB, 2008 -junto con Francisco Longo-; y *Colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación de Barcelona, 2009. Licenciado en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1997) y doctor en ciencias políticas y de la administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (1994). Es profesor de varias universidades y escuelas de administración pública de España (Madrid, País Vasco, Santiago de Compostela, Canarias, Murcia, Andalucía y Aragón) y de América Latina (Brasil, México, Argentina, Perú, Colombia, República Dominicana, Cuba y Nicaragua).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Escuela de Administración Pública de Cataluña
Girona, 20
08010 Barcelona - España
Tel.: (3493)5672323
E-mail: cramio@gencat.cat

En los últimos quince años se han creado en la región numerosas agencias reguladoras (115 agencias en América Latina, de las cuales 14 son de Perú y República Dominicana) que representan instituciones totalmente nuevas.

La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana*

I. Objetivos, hipótesis y metodología

1. Objeto de estudio

Esta investigación tiene como objeto indagar sobre el alcance, funcionamiento y rendimiento institucional de los nuevos diseños organizativos de las instituciones públicas de los países de América Latina. En particular, se analizan las reformas administrativas impulsadas en la zona durante el período 1990-2005, que contribuyeron al surgimiento de un nuevo modelo de Estado denominado por la literatura como "Estado Regulador". El proyecto tiene como objetivo desarrollar un estudio comparativo sobre el funcionamiento de las organizaciones e instituciones públicas responsables de las políticas públicas en sectores económicos y sociales en los que predominan las fórmulas regulativas como factor de desarrollo. La creciente utilización de mecanismos de regulación en muchos ámbitos de las políticas públicas ha convertido esta cuestión en un tema central para la dinámica del proceso político, el mantenimiento de las capacidades estatales y las posibilidades de desarrollo económico y social en la región.

En concreto, la pregunta principal de la investigación es: ¿han logrado las nuevas agencias reguladoras de América Latina superar la estructural debilidad institucional dominante en las administraciones públicas de los países de la región?

Las motivaciones para plantearse esta pregunta de investigación son las siguientes:

a) En los últimos quince años se ha generado en la mayoría de los países del mundo un modelo de Estado regulador en el que las agencias reguladoras juegan un papel fundamental. América Latina

Recibido: 03-11-2009. Aceptado: 02-01-2010.

(*) Este artículo forma parte de la producción científica vinculada a la investigación "Transformación del Estado en América Latina: nuevos diseños institucionales, servicio civil y políticas regulativas"; proyecto financiado por la CICYT (SEJ2004-03358), iniciado en diciembre de 2005 y finalizado en diciembre de 2007.

no ha sido ajena a este proceso, que incluso ha tenido un impacto mayor que en otras regiones ya que: i) la región partía de un déficit histórico en organismos reguladores independientes; ii) las políticas de privatización en estos países han sido muy profundas en el período citado (por ejemplo, destaca el proceso de privatización vivido en Perú durante la década de los noventa), creándose amplias necesidades reguladoras (por ejemplo, la necesidad de regular los sistemas privatizados de pensiones). Así, en los últimos quince años se han creado en la región numerosas agencias reguladoras (115 agencias en América Latina, de las cuales 14 son de Perú y República Dominicana) que representan instituciones totalmente nuevas, a las que hay que añadir otros casos, más minoritarios, que implican la refundación o recreación de antiguas instituciones a las que se introducen cambios radicales para transformarlas en modernas agencias reguladoras. En ambos supuestos se puede hablar de nuevas agencias reguladoras.

b) Un elemento importante para la investigación es que estas agencias son nuevas organizaciones públicas que nacen con unos enormes incentivos para ser instituciones públicas sólidas, para superar el tradicional déficit institucional de las administraciones públicas de la región, y para aportar, mediante independencia y eficacia en sus actuaciones, seguridad jurídica e institucional en los diversos sectores regulados. En este sentido, está presente un conjunto de incentivos muy relevantes e inéditos históricamente que favorecen el diseño de agencias reguladoras que sean instituciones sólidas, independientes y eficaces:

- El conocimiento y un cierto proceso de aprendizaje de los errores pasados del entramado de instituciones públicas de los países de la región que, después de tres sucesivas olas de reforma administrativa, no han logrado superar su vulnerabilidad y fragilidad institucional.

- La creación para las agencias reguladoras de un nuevo marco institucional independiente, distinto y totalmente alejado del resto de las instituciones públicas del país.

- La existencia de recursos económicos significativos para financiar holgadamente, en muchos casos, a estas agencias reguladoras. Por una parte, la mayoría de las agencias ha gozado de una financiación generosa en su fundación y en los primeros años de funcionamiento por parte de organismos multilaterales. Por otra parte, las nuevas agencias, en sus estatutos, se han asegurado

una financiación relevante mediante la recaudación de un porcentaje de la actividad económica del sector regulado.

- Los organismos multilaterales (FMI, BM, BID) y los terceros países desarrollados han presionado y escrutado muy de cerca el diseño y funcionamiento de estas agencias. Una parte importante de las inversiones y de las ayudas económicas directas dependen de su buen funcionamiento.

- Los mercados interiores de estos países y las empresas multinacionales también han presionado por un buen funcionamiento, independencia y calidad de las agencias reguladoras.

- En definitiva, del buen funcionamiento institucional de estas nuevas agencias reguladoras depende una parte importante del desarrollo económico de los países de la región y, con ello, de su desarrollo humano.

Esos argumentos ponen de manifiesto con claridad que hay suficiente presión en el sistema como para generar una estructura de oportunidades que facilite el diseño e implementación de agencias reguladoras que, como instituciones públicas, funcionen de forma neutral, profesional, con calidad y alejadas del clientelismo, la corrupción y la mediocridad en la gestión.

2. Hipótesis

La investigación parte del supuesto de que unas instituciones públicas recientes, de dimensiones reducidas y con una fuerte presión para ser independientes de las interferencias externas y para superar el tradicional modelo clientelar (como es el caso de las instituciones reguladoras objeto de estudio), representan un caso ideal para localizar experiencias de estrategias y opciones institucionales organizativas innovadoras (entre ellas, la implantación de un sistema propio de servicio civil de carrera) que logren instituciones públicas fuertes, perdurables y potentes. En este sentido, debe recordarse que las nuevas agencias reguladoras se han creado en una suerte de "pecera" transparente que atrae el interés de organizaciones internacionales y de terceros países. Los países en cuestión basan en parte su credibilidad y la posibilidad de captar inversiones externas en el buen funcionamiento y la independencia de estas nuevas agencias reguladoras (especialmente en las de regulación en materia económica). Esta presión internacional se traduce, a nivel interno, en incentivos muy potentes para que estas nuevas agencias puedan superar los tradicionales déficits y disfunciones de su tejido institucional público.

Un modelo meritocrático y profesionalizado de recursos humanos contribuirá a la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes, lo que derivará en instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables, que a su vez contribuirán a la existencia de instituciones reguladoras independientes.

Cinco son las hipótesis que formula la investigación:

Hipótesis 1. Los casos de "excelencia institucional" en contextos dominados por instituciones públicas precarias y clientelares se apoyan en la influencia de factores tales como la presión de instituciones internacionales, de los medios de comunicación y de la opinión pública, y de los costes políticos que se derivan de intentar agredir a estas instituciones.

Hipótesis 2. Las agencias reguladoras más eficaces y eficientes son las que han definido un modelo profesionalizado de gestión de recursos humanos en el que predominan los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso.

Hipótesis 3. Las agencias que logran mantener su autonomía e independencia de las interferencias políticas serán aquellas que desplieguen una sutil gestión relacional para buscar "defensores" de su autonomía. En este vector, las comunidades profesionales-epistemológicas juegan un papel muy importante.

Hipótesis 4. Los casos más exitosos, desde un punto de vista institucional, son aquellos que han evitado los procesos de emulación absoluta de modelos externos (de países con otras realidades) y que han diseñado sus instituciones atendiendo a su propio contexto político, administrativo, económico, social y cultural de carácter nacional.

Hipótesis 5. Las experiencias de éxito institucional (islas de excelencia) tienen la capacidad de reproducirse y de transferirse al resto del sistema institucional del país.

Finalmente, sobre la base de las hipótesis de trabajo mencionadas, se formula la siguiente hipótesis general de carácter concatenado, que sostiene que existe una correlación positiva entre:

- el modelo de recursos humanos meritocrático y profesionalizado,
- la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes,
- las instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables,
- las instituciones reguladoras independientes,
- la calidad de la actividad reguladora y credibilidad de las instituciones reguladoras.

Es decir que un modelo potente de recursos humanos, meritocrático y profesionalizado, contribuirá a la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes. La mayor fortaleza de tales comunidades profesionales derivará en la consolidación de instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables, y éstas a su vez contribuirán a la existencia de instituciones reguladoras independientes. Por

último, a mayor grado de independencia y fortaleza de las instituciones independientes, mayor calidad de la actividad reguladora y de las instituciones reguladas.

3. Metodología

A continuación se presentan las políticas regulativas, los modelos institucionales y los países seleccionados para esta investigación.

a) *Políticas regulativas seleccionadas*: los servicios financieros (bancos), el sector de telecomunicaciones, el sistema de pensiones y el sector farmacéutico.

Los cuatro sectores escogidos son una muestra de los distintos ámbitos de políticas públicas donde existe una fuerte actividad de regulación en América Latina. Su selección responde a dos criterios: por una parte, a la necesidad de distinguir entre regulación económica y regulación social, y por la otra, a la distinción entre sectores maduros y sectores emergentes.

b) *Modelos institucionales objeto de investigación*: agencias reguladoras y su constelación institucional (ministerios principales y regulados) del Perú y de República Dominicana (ver Tabla 1).

Tabla 1
Modelos institucionales vinculados a la regulación:
agencias y estructuras ministeriales

	Perú	República Dominicana
Servicios financieros	Agencia* Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (SBS)	Agencia Superintendencia de Bancos (SB)
Telecomunicaciones	Agencia Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL)	Agencia Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)
Pensiones	Agencia* Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (SBS)	Agencia Superintendencia de Pensiones (SIPEN)
Productos farmacéuticos	Ministerio Dirección General de Drogas y Farmacias	Ministerio Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGERID)

Fuente: elaboración propia.

* Perú comparte en una misma agencia la regulación de los servicios financieros y de las pensiones.

c) *Países seleccionados*: se realizó un trabajo de campo profundo en dos países de la región: Perú y República Dominicana. La selección derivó del interés en analizar países que se encuentran en procesos de institucionalización paradigmáticos para la región: Perú es un país grande que se encuentra en un proceso de institucionalización intermedio (en situación parecida estarían, por ejemplo, países como Colombia y Uruguay); mientras que República Dominicana es un país pequeño y que está en un proceso de institucionalización precario (en situación parecida estarían todos los países de Centroamérica, excepto Costa Rica, y también Paraguay). A pesar de las diferencias en el nivel de institucionalización entre Perú y República Dominicana, debe destacarse que este último país se encuentra en un punto intermedio entre proceso precario y proceso intermedio de institucionalización. Dicho de otra manera, República Dominicana es el país institucionalmente más avanzado de los que conforman el bloque de precaria institucionalización, lo que hace que ambos países sean comparables. Deben resaltarse también coincidencias institucionales, de desarrollo económico y social entre ambos países.

d) *Trabajo de campo*: análisis documental y realización de 82 entrevistas (42 en República Dominicana, 40 en Perú) a los siguientes actores:

- Máximo responsable de la agencia: superintendente o presidente.
- Máximo responsable en la agencia de la organización a nivel interno (gerente, director general, subdirector o vicegerente de recursos financieros y personal o puestos similares).
- Máximo responsable en la agencia del departamento de recursos humanos o de personal.
- Máximo responsable técnico de la agencia del ámbito de regulación objeto de análisis. Es un puesto de jefatura de línea de segundo nivel, que es el que se dedica substantivamente a la regulación y no a la gestión interna de la agencia.
- Algún cargo en el "principal" con funciones de dirección y control sobre la institución reguladora: ministro o viceministro del ministerio de referencia.
- Responsable de recursos humanos del ministerio "principal".
- Responsables de dos asociaciones de grupos de interés del sector regulado por la institución objeto de análisis.
- Especialistas en la materia con visión transversal, ministros de la Presidencia o incluso Presidente de la República.

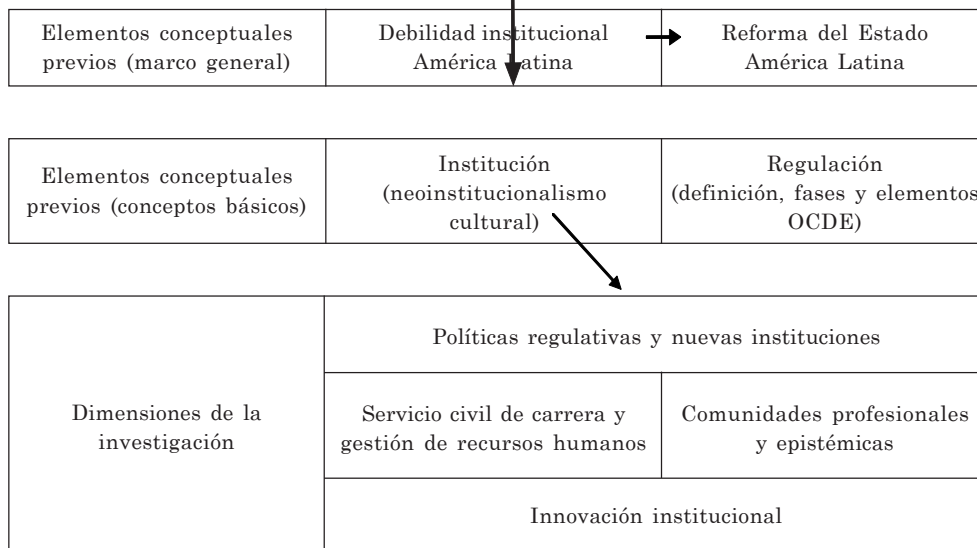
- Diseño de tres tipos de cuestionarios en función de si el entrevistado es regulador, principal o regulado.

Es decir, se trata de analizar las agencias de cuatro sectores en Perú y República Dominicana y su evolución institucional en el espacio de tiempo que va de 1990 a 2006.

II. Marco teórico

El Gráfico 1 relaciona los elementos conceptuales previos con los enfoques teóricos de la investigación. Los elementos conceptuales previos configuran el marco general de la investigación. Éstos son la debilidad institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina y los procesos y olas de reforma del Estado en esta región. Ambos están evidentemente relacionados y conducen a la conclusión de que las tres olas de reforma del Estado en América Latina no han conseguido superar la debilidad institucional de las administraciones públicas de estos países. Por otra parte, se distinguen los elementos conceptuales previos sobre la base de la definición de las instituciones desde el neoinstitucionalismo cultural, y la definición de regulación establecida por la OCDE.

Gráfico 1
Relación entre los elementos conceptuales previos y las dimensiones de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Las cuatro perspectivas teóricas utilizadas son:

a) Dimensión de isomorfismo institucional: incluye el análisis de los procesos de "copia" y "explotación" de modelos institucionales provenientes de otros países y contextos, y de los procesos de originalidad e innovación institucional propios (Hood, 1998; Pierson, 2000; Manning, 2001; Torres, 2004; Cheung, 2005).

b) Dimensión de caracterización institucional: incluye la descripción y el análisis de las instituciones y de sus modelos de organización (grado de independencia o autonomía, tipo de relación entre agente y principal, etc.) (Majone, 1996; Jordana y Sancho, 2004).

c) Dimensión de recursos humanos y servicio civil: se centra en el análisis del grado de profesionalización de los empleados públicos y la gestión de los recursos humanos (Payne y Carlson, 2002; Bonifacio y Falivene, 2002; Wise, 2003).

d) Dimensión de redes profesionales: analiza las comunidades profesionales-epistemológicas que se generan en torno a las nuevas agencias reguladoras y a la actividad de regulación (Culpepper, 2005; King, 2005).

III. Los resultados y el análisis

1. Las condiciones de creación y estabilidad, cultura institucional y confianza de las agencias reguladoras

Los motivos de creación de las agencias reguladoras son múltiples, pero pueden sintetizarse en la combinación de la necesidad de obtener mayor credibilidad nacional e internacional en materia de regulación y la necesidad de hacer frente a la presión de los operadores del sector regulado que solicitaban un modelo más estable e independiente de regulación. La Tabla 2 presenta datos obtenidos de las entrevistas y del trabajo de campo acerca de los motivos que influyeron en la creación de las agencias reguladas. A grandes rasgos, son los siguientes:

- En todas las agencias se señala como principal motivo la presión de los regulados, que deseaban unas instancias de carácter técnico y estable, para así poder superar una fase de regulación en función de la combinación de impulsos de carácter político y de carácter burocrático.

- Otro punto importante es que la motivación inicial no fue la de copiar modelos externos institucionales de regulación. El motivo de la regulación derivó de forma natural de la privatización de

antiguos monopolios públicos y, por otra parte, de la presión de los nuevos operadores privados.

- La creación de las agencias reguladoras responde también a que el país logre credibilidad reguladora e institucional a nivel interno y, especialmente, externo (terceros países y organismos multilaterales).

- En el caso de las agencias del Perú, fueron creadas por un deseo expreso del Presidente de la República en un doble intento, no exento de contradicciones, de conseguir mayor credibilidad internacional en sus políticas económicas y en lograr un mayor control directo sobre las políticas reguladoras.

- Lograr la independencia de las agencias reguladoras del poder político es un objetivo formal pero no real, ya que en muchos casos no fue éste el objetivo implícito que se buscaba. Por ejemplo, las agencias del Perú buscaban mayor independencia política de los ministerios y del Congreso de la República pero, en cambio, una mayor dependencia política del Presidente de la República. En los casos de República Dominicana tampoco éste fue el principal impulso. De todos modos, en las superintendencias de bancos de ambos países, al tratarse de instituciones antiguas y con un amplio desarrollo institucional, se buscaba explícitamente una mayor independencia del poder político al estilo que habían logrado previamente los bancos centrales, que eran sus modelos de referencia.

Tabla 2
Motivos de creación de las agencias reguladoras objeto de estudio

Objetivos	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Lograr mayor independencia del poder político.	No	Sí	No	Sí	No
Obtener mayor credibilidad de los actores nacionales.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Obtener mayor credibilidad de organismos internacionales.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hacer frente a las presiones de los grupos de interés.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Imitar los modelos implementados en otros países.	No	No	No	No	No
Por la visión del Presidente del país.	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: elaboración propia.

Las agencias reguladoras objeto de análisis son bastante recientes o muy recientes (como OSIPTEL, INDOTEL y SIPEN), si se tiene en cuenta su fase de renacimiento o recreación y no de nacimiento histórico (superintendencias de bancos de ambos países). La Tabla 3 pone de manifiesto esta situación.

Tabla 3
Año de creación, año de refundación y cambios significativos históricos de las agencias

	Perú			República Dominicana			
	OSIPTEL	Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP	Ministerios	INDOTEL	SIPEN	Superintendencia de Bancos	Ministerios
Año de creación	1994	1931	1950	1998	2001	1947	1956
Año de refundación*	--	1991	1991	--	--	(1984) 2002	1998
Número de cambios históricos significativos**	--	1	5	2	--	1	3

Fuente: elaboración propia.

* En el caso de las agencias que existían antes de la formulación de agencias reguladoras.

** Cambios significativos de ley, competencias o modelos de gestión desde la creación o refundación de la agencia.

OSIPTEL de Perú inició sus actividades en 1994 (la Ley de creación es de 1993) y en sus doce años de vida ha mostrado una gran continuidad institucional, ya que únicamente ha tenido dos presidentes.

La Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú es una institución histórica con 75 años de antigüedad, surgida en la primera ola de creación de instituciones reguladoras financieras (bancos centrales y, en menor medida, superintendencias de bancos). En 1991, cuando se inicia el proceso de creación de agencias reguladoras en el país, tuvo su punto de renacimiento o refundación, siendo esta fecha el punto de partida de una auténtica agencia reguladora moderna. Desde entonces ha sido una institución bastante estable y sólo es destacable el momento en que se hace cargo de la regulación de las pensiones (AFP) por absorción de la agencia que se creó a tal efecto en 1992 (Superintendencia Administradora de Fondos de Pensiones). En este sentido, puede considerarse un acierto integrar en una misma institución la regulación de bancos, seguros y AFP,

Puede considerarse un acierto integrar en una misma institución la regulación de bancos, seguros y AFP, que tienen como destinatarios operadores financieros que suelen concentrar estos tres ámbitos.

que tienen como destinatarios operadores financieros que suelen concentrar estos tres ámbitos. Tal situación permite configurar unas agencias reguladoras con economía de escala y suficiente masa crítica profesional para poder atender sus obligaciones. En República Dominicana, en cambio, cada sector posee su propia agencia reguladora.

INDOTEL nació en 1998 y acumula unas competencias superiores a las de una clásica reguladora de telecomunicaciones, ya que también se encarga de regular los medios audiovisuales, de la adjudicación del espectro radioeléctrico y de la promoción de la sociedad de la información. En el nivel institucional, INDOTEL ha transitado por tres fases: una primera, de creación de una agencia de pequeñas dimensiones con un carácter bastante meritocrático; una segunda fase, de inflación absoluta de personal que accedió de forma clientelar (la plantilla de personal se incrementó de 300 a 4.000 efectivos); una tercera fase, de dura reingeniería que redujo el personal a unos 500 efectivos e intentó, sin conseguirlo del todo, recuperar criterios meritocráticos en la selección de profesionales. Los avatares de esta agencia tienen relación con sus orígenes como una institución que nació de la reconversión de una antigua dirección general del Ministerio de Comunicaciones y Transportes.

El SIPEN de República Dominicana es muy reciente (2001) y estuvo en su primer lustro de vida bajo la dirección de la misma superintendente (con un fuerte liderazgo de carácter más carismático que burocrático) que, en un mandato muy estable, ha optado por un modelo de agencia muy restringido en personal (no llega a 60 efectivos), optando por la externalización de buena parte de sus funciones de gestión interna y de todas las funciones no nucleares vinculadas a la regulación.

La Superintendencia de Bancos de República Dominicana es una institución senior, con casi 50 años de antigüedad (fue creada en 1947), que fue refundada como agencia moderna en el 2002 después de 18 años de un largo proceso de transición al cambio (se inician las primeras reformas organizativas en 1984 y desde ese momento hasta 2002 fue elaborada y discutida su ley reguladora).

En cambio, la situación de la regulación de medicamentos por parte de los ámbitos de gestión ministeriales (Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Perú y Dirección General de Drogas y Farmacias de República Dominicana) sigue una lógica muy diferente, asociada con la antigüedad del contexto institucional

(ministerios) de estos ámbitos de gestión y por las constantes migraciones organizativas derivadas de los cambios políticos.

Para medir la estabilidad de las agencias y ministerios reguladores objeto de análisis se han tomado indicadores indirectos como la antigüedad en el puesto de trabajo de cada una de las personalidades entrevistadas directamente vinculadas a las agencias (ver Tabla 4); el número de personas que han desempeñado durante los últimos diez años el cargo que hoy ocupan las personas entrevistadas, la antigüedad del superintendente, del presidente o del máximo responsable de las instituciones reguladoras (ver Tabla 5); y finalmente, el número de superintendentes, presidentes o equivalentes que han ocupado este puesto durante los últimos diez años (ver Tabla 6).

Tabla 4
Antigüedad en el puesto de trabajo de las personas entrevistadas de las agencias reguladoras y de los ministerios

	Perú		República Dominicana		Total	
	Agencias reguladoras	Ministerios	Agencias reguladoras	Ministerios	Agencias reguladoras	Ministerios
Número de entrevistas	18 (8 OSIPTEL y 10 S. Bancos y Pensiones)	10 (9 DG Medicamentos y 1 Ministerio Telecomunicaciones)	18	13 (10 Ministerio Salud, 1 M. Economía, 1 M. Trabajo)	36	23
Media antigüedad (años)	4,5*	2,2	2,0**	1,5	3,3	1,8

Fuente: elaboración propia.

* 2 años en OSIPTEL y 7 años en Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP.

** 1 año en Superintendencia de Bancos, 2 años en INDOTEL y 3 años en SIPEN.

Tabla 5
Antigüedad del Superintendente o Presidente de las agencias reguladoras

	Perú	República Dominicana	Total
Número cargos analizados	2	3	5
Media antigüedad (años)	4,5 (4 OSIPTEL y 5 S. Bancos)	2,5 (2 INDOTEL, 1,5 S. Bancos y 4 SIPEN)	3,3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6
Número de Superintendentes o Presidentes de las agencias reguladoras en los últimos 10 años

	Perú	República Dominicana	Total/media
Número cargos analizados	2	3	5
Cambios de presidencia o superintendencia	2 OSIPTEL 3 S. Bancos	2 INDOTEL 5 S. Bancos 1 SIPEN	2,6

Fuente: elaboración propia.

Los datos que ofrecen estas tablas estimulan el siguiente análisis:

- La estabilidad mostrada por las agencias reguladoras independientes no es muy elevada, ya que hay una gran rotación de sus directivos y profesionales. De todos modos, no puede considerarse que las agencias reguladoras sean inestables a la luz de estos indicadores (las medias de antigüedad en la ocupación del puesto de las personas entrevistadas, entre 6,6 años en las agencias reguladoras de Perú y 4,8 años en las agencias reguladoras de República Dominicana, no pueden considerarse muy bajas).

- De todos modos, en el nivel del puesto de superintendente o presidente de la agencia reguladora independiente, la estabilidad es bastante alta ya que no se han producido muchos cambios (destaca OSIPTEL de Perú con sólo dos presidentes durante doce años). La única agencia reguladora que posee este indicador precario es la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, pues en diez años ha tenido cinco superintendentes distintos.

- En el caso de los ministerios como agentes reguladores, el nivel de inestabilidad es todavía más alto (en este sentido, destaca la gran inestabilidad de los puestos directivos de la Dirección General de Drogas y Farmacias del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales de República Dominicana, y de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud del Perú).

Un elemento absolutamente clave y crítico en relación con la institucionalización de las agencias reguladoras es saber si han logrado configurar un modelo de cultura organizativa diferente al del contexto institucional público del país. Este elemento es fundamental, ya que la fuerza de las instituciones reside en las reglas del juego y en los valores, y en estas dos variables la cultura organizativa es clave. Se parte de la definición clásica de cultura organizativa como la agregación de los mitos, valores e ideología de las

Es destacable el respeto que muestra la totalidad de los regulados a sus respectivas agencias reguladoras en cuanto a su capacidad profesional, a su independencia (con algunos pequeños matices) y, también, a su valioso rendimiento institucional.

agencias reguladoras, que asume las funciones de argamasa de los diferentes parámetros institucionales.

Las tablas 7 (para Perú) y 8 (para República Dominicana) ponen de manifiesto la unanimidad de todos los actores entrevistados en los siguientes puntos sobre cultura organizativa:

- La consideración de que la cultura organizativa de las instituciones públicas del país (fundamentalmente se hace referencia a las organizaciones ministeriales) tiene unas características muy negativas: clientelar, ineficiente, burocrática, mecánica y que elude las responsabilidades. En el caso del Perú, una parte importante de los entrevistados no llegó a considerar la cultura administrativa general del país como una cultura clientelar pero sí, en cambio, como ineficiente, burocrática, etc.

- La percepción de que las agencias reguladoras han logrado un modelo cultural propio, una identidad propia, totalmente distinta a la del resto del entramado institucional del país.

- La consideración de que las agencias reguladoras poseen una cultura de la eficacia, la eficiencia, la gestión empresarial, la responsabilidad, la disciplina, con valores públicos y una fuerte ética pública. Coinciden también los entrevistados en que estos valores son el argumento para que estas agencias reguladoras hayan logrado una gran independencia y respeto vinculado a su alto rendimiento institucional.

Estas tres percepciones son compartidas por el cien por ciento de los actores entrevistados de las propias agencias, lo que puede considerarse hasta cierto punto como lógico. Pero estas percepciones igualmente son compartidas por todos los actores vinculados a los ministerios que ejercen las funciones de principal, y esto ya es mucho más revelador y tiene una mayor fuerza argumental. Finalmente, estas positivas percepciones son compartidas por los actores regulados, aunque con unos ligeros matices en el sentido de que algunos de ellos consideran que las agencias reguladoras operan de forma excesivamente burocrática y su nivel de eficacia y eficiencia no llega a la excelencia. Pero los regulados consideran que las agencias reguladoras, en todo caso, operan mucho mejor que el resto del tejido institucional público del país. Además, es muy destacable el respeto que muestra la totalidad de los regulados a sus respectivas agencias reguladoras en cuanto a su capacidad profesional, a su independencia (con algunos pequeños matices sobre este ítem) y, también, a su valioso rendimiento institucional.

Tabla 7
Cultura administrativa de las agencias reguladoras en relación con la cultura administrativa de su entorno administrativo: Perú

	Características de la cultura de las administraciones públicas del país	OSIPTEL		Superintendencia Bancos, Seguros y AFP	
		Diferencias con la cultura del país	Características cultura	Diferencias con la cultura del país	Características cultura
Agencias	Burocrática. Ineficiente. Clientelar. Desresponsabilizada.	Diferencia radical.	Eficientista. Competencia profesional. Valores públicos. Ética pública.	Diferencia radical.	Eficientista.
Ministerios (principal)	Burocrática. Ineficiente.	Diferencias significativas.	Eficientista. Competencia profesional. Empresarial.	Diferencias significativas.	
Regulados	Burocrática. Ineficiente. Clientelar.	Diferencia radical.		Diferencia radical.	Agilidad. Empresarial.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8
Cultura administrativa de las agencias reguladoras en relación con la cultura administrativa de su entorno administrativo: República Dominicana

	Características de la cultura de administraciones públicas del país	INDOTEL		Superintendencia de Bancos		SIPEN	
		Diferencias con la cultura del país	Caract. cultura	Diferencias con la cultura del país	Caract. cultura	Diferencias con la cultura del país	Caract. cultura
Agencias	Clientelar. Burocrática. Ineficiencia.	Diferencia radical.	Eficientista.	Diferencia radical.		Diferencia radical.	Eficacia y eficiencia. Disciplina. Responsabilidad.
Ministerios (principal)	Clientelar. Burocrática. Ineficiencia.	Diferencias significativas.		Diferencias significativas.		Diferencias significativas.	
Regulados	Clientelar. Burocrática. Ineficiencia.	Diferencia radical.		Diferencia radical.		Diferencia radical.	

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, en cuanto a la cultura organizativa de los ámbitos de regulación residenciados en los ministerios (Direcciones Generales de Medicamentos), las percepciones de los actores internos y

externos coinciden en ambos países que estas organizaciones poseen una cultura burocrática precaria, y que son organizaciones muy clientelares (en el caso de República Dominicana) o con algunas manifestaciones aisladas de carácter clientelar (en el caso del Perú).

Otro indicador fundamental es el índice autopercibido de autonomía real de las agencias; también el percibido por los regulados y por los ministerios con funciones de principal y por los ministerios con orientaciones horizontales. La Tabla 9 pone de manifiesto los resultados, siendo destacable la total unanimidad sobre la consideración de que las agencias reguladoras son independientes del poder político y del sector regulado. Esta consideración de independencia es la misma tanto para los actores integrados en las agencias (auto-percepción) como para los regulados y para los ministerios principales u horizontales. En este tema todos son categóricos (reguladores, principales, ministerios transversales y regulados) y no hay matices, salvo en los casos de OSIPTEL de Perú, INDOTEL y Superintendencia de Bancos de República Dominicana, en donde los reguladores se muestran un poco críticos con la autonomía en la práctica de estas agencias reguladoras. De todos modos, se trata de unos matices muy menores que en ningún caso ponen en duda la autonomía de estas instituciones.

En un nivel más conceptual, la autonomía puede considerarse como completa (cuando la agencia sólo responde ante el poder judicial), elevada (cuando la agencia tiene que rendir cuentas al poder legislativo), media (cuando la agencia debe responder al ejecutivo vía un ministerio-principal) y baja (cuando la agencia depende de las decisiones de las instancias ministeriales). La Tabla 10 ofrece un panorama de los casos analizados en los que se puede comprobar que las agencias se mueven entre una autonomía elevada y una autonomía media. Sólo el caso de OSIPTEL está en una situación más baja, ubicándose en un punto que oscila entre media y baja autonomía.

Tabla 9
Índice de autonomía de las agencias reguladoras

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	S. Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	S. Bancos	SIPEN
Agencias	100%	100%	100%	100%	100%
Ministerios	100%	100%	100%	100%	100%
Regulados	90%	100%	90%	90%	100%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10
Nivel de autonomía de las agencias reguladoras

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	S. Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	S. Bancos	SIPEN
Completa					
Elevada		X		X	
Media	X		X		X
Baja	X				

Fuente: elaboración propia.

Por último, la Tabla 11 es muy significativa, ya que muestra el índice de confianza de los regulados hacia sus respectivas agencias reguladoras en respuesta a la pregunta: ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza en las funciones desarrolladas por la agencia reguladora?, donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo. La valoración es muy alta en el caso de SIPEN de República Dominicana (5) y de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (4,5); es alta para INDOTEL de República Dominicana (3,5) y un aprobado justo para OSIPTTEL del Perú (2,5). Únicamente en el caso de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana la valoración es de suspenso (2). Estas puntuaciones pueden considerarse, en términos generales, como exitosas si las comparamos con la baja valoración de la regulación ministerial de los medicamentos: Dirección General de Drogas y Farmacias de República Dominicana (1) y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas de Perú (1,5) (ver Tabla 12).

Tabla 11
Índice de confianza de los regulados hacia las agencias reguladoras

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice de confianza*	2,5	4,5 Bancos 4,5 Pensiones 5 Seguros	3,5	2	5
Han logrado innovaciones institucionales	Sí	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

* Respuesta a la pregunta: ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza en las funciones desarrolladas por la agencia reguladora?, donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo.

Tabla 12
Índice de confianza de los regulados hacia los ministerios reguladores

	Perú	República Dominicana
	DG Medicamentos, Insumos y Drogas	DG Drogas y Farmacias
Índice de confianza*	1,5	1
Han logrado innovaciones institucionales	No	No

Fuente: elaboración propia.

* Respuesta a la pregunta: ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza en las funciones desarrolladas por la agencia reguladora?, donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo.

2. El modelo de gestión del personal

Las cinco agencias reguladoras analizadas carecen de modelos conceptuales de referencia sobre sistemas de función pública o de servicio civil de carrera. Para todas ellas la profesionalización de su personal es el objetivo primordial, y lo han implantado sin sentir la necesidad de apoyarse en referencias teóricas y conceptuales o fijarse en los modelos mundiales de función pública (continental, británico y estadounidense) o en los modelos nacionales de función pública.

De todos modos, la mayoría de las agencias no impulsan *ex novo* su propio modelo y se inspiran en otras agencias de sus respectivos países (ver Tabla 13). De esta manera, en el caso de República Dominicana, la Superintendencia de Bancos se inspira en el Banco Central; por su parte, el SIPEN se inspira en ambos. Sólo INDOTEL no responde a ningún modelo, debido a la reconversión de unos orígenes ministeriales que lo sumieron en una cierta autarquía organizativa. En el caso de Perú, la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP sigue la misma senda que en República Dominicana y se ha diseñado bajo la influencia del Banco Central de Reserva. OSIPTEL, por su parte, se inspira en la propia Superintendencia de Bancos y en el INDECOPI (Agencia de defensa de los consumidores). Todo parece indicar que el resto de las agencias reguladoras de ambos países configuran sus modelos de gestión de recursos humanos sobre la base de un conjunto de experiencias comunes impulsadas por las agencias, lo que fomenta un vigoroso mestizaje institucional y, mediante el tradicional método de ensayo-error, se van alcanzando modelos de gestión de personal cada vez más afinados.

Tabla 13
Modelos de referencia de carácter nacional de los sistemas de gestión de recursos humanos

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Ámbitos de gestión de referencia	INDECOPI Superintendencia de Bancos y Pensiones	Banco Central de Reserva	Sin referencias	Banco Central	Banco Central Superintendencia de Bancos

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, se ha logrado establecer sistemas meritocráticos para el acceso de los profesionales a las agencias reguladoras, superando de forma clara los mecanismos de reclutamiento de carácter clientelar y heterodoxo que predominan en las instituciones públicas de su entorno.

En República Dominicana, el entorno administrativo es claramente clientelar; en Perú coexiste un modelo clientelar con un modelo meritocrático. Las agencias de ambos países mejoran de forma significativa el índice meritocrático de sus respectivos países (ver Tabla 14). En el caso de Perú, las agencias logran una situación muy satisfactoria en términos de meritocracia. En cambio, en República Dominicana sus resultados son más discretos, con luces y sombras, pero mejoran de forma significativa su pobre contexto institucional. En síntesis, en materia de selección, las cinco agencias reguladoras analizadas están en buenas condiciones, excepto INDOTEL, que convive todavía con incertidumbres pero, en todo caso, se encuentra en mejor situación que las dependencias administrativas ministeriales que configuran su entorno (ver Tabla 15).

En relación con la regulación de medicamentos protagonizada por unidades ministeriales, no existen modelos de referencia ya que éstos están condicionados y limitados por las leyes y usos generales en materia de recursos humanos de la organización ministerial. El resultado, tanto en Perú como en República Dominicana, es un modelo clientelar con escasas manifestaciones de carácter meritocrático.

Tabla 14
Índice meritocrático de acceso a las agencias*

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice meritocrático	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Alto/muy alto

Fuente: elaboración propia.

* Muy bajo (sistema clientelar), bajo (sistema medio clientelar y profesionalizado), alto (sistema profesionalizado) y muy alto (sistema muy profesionalizado).

Tabla 15
Índice meritocrático de acceso a los ministerios*

	Perú			República Dominicana			
	PCM**	Ministerio de Comunicaciones y Transportes	Ministerio de Economía	Ministerio de Salud	Ministerio de Economía	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Sanidad y Sociales
Índice meritocrático	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo

Fuente: elaboración propia.

* Muy bajo (sistema clientelar), bajo (sistema medio clientelar y profesionalizado), alto (sistema profesionalizado) y muy alto (sistema muy profesionalizado).

** Presidencia del Consejo de Ministros.

Los mecanismos de selección de las agencias responden a un proceso que tiene como destino la progresiva profesionalización del personal bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito.

La Tabla 16 muestra los tres modelos que implementan las agencias analizadas, que conforman un intervalo. En uno de los extremos del intervalo se encuentra el modelo clientelar-discrecional, que es el sistema a superar, caracterizado por el dominio de mecanismos de provisión de carácter clientelar, un modelo de cesantías en el que los puestos administrativos son ocupados por las filas de los partidos políticos, y en el que el principio de mérito carece de influencia salvo en puestos especializados (por ejemplo, profesionales sanitarios y educadores). En el otro extremo se encuentra el modelo meritocrático igualitario puro, en el que coexisten los principios de capacidad y mérito con el principio de la igualdad en el acceso. Este modelo responde a principios propios de países avanzados, pero que no ha sido alcanzado completamente en casi ninguna administración pública del mundo. Por ejemplo, en España, las administraciones públicas se rigen por el principio de igualdad, capacidad y mérito, pero si se analiza la composición social de los funcionarios y el carácter endogámico de los mismos se hace evidente que el principio de igualdad opera sólo muy parcialmente, ya que amplios sectores de la sociedad quedan excluidos en la práctica del acceso a la función pública.

Las agencias reguladoras y otras instituciones públicas de referencia que han optado por la modernización se mueven entre estos dos modelos extremos, en el empeño de alejarse del modelo clientelar-discrecional y alcanzar el modelo meritocrático igualitario.

Previamente, hay que considerar el caso de las organizaciones, y más en concreto de las direcciones generales de medicamentos,

que responden al modelo extremo clientelar y discrecional en el que predomina la lógica clientelar de carácter político y personal, y resulta excepcional la utilización de criterios estrictamente meritocráticos.

Tabla 16
Modelos de selección de personal de las agencias reguladoras y de sus referentes institucionales

Modelo clientelar-discrecional	Modelo meritocrático artesanal	Modelo meritocrático sistemático	Meritocrático con cuotas igualitarias	Meritocrático igualitario
- DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana)	- INDOTEL (R. Dominicana)	- OSIPTEL (Perú)	- Banco Central de Reservas (Perú)	
- DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú)	- SIPEN (R. Dominicana)	- Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)		
- Ministerios dominicanos	- Superintendencia de Bancos (R. Dominicana)	- Banco Central (R. Dominicana)		
- Ministerios peruanos (parcialmente)	- Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos			

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información presentada en la Tabla 16, se han identificado los siguientes modelos en las agencias analizadas:

Modelo meritocrático artesanal: la característica principal del modelo consiste en que se pretende seleccionar los mejores perfiles profesionales, pero de forma poco estructurada. Un ejemplo paradigmático es el de SIPEN (la Agencia de Pensiones de República Dominicana), que sólo tiene cuatro años de existencia y que ha funcionado bajo el fuerte liderazgo carismático de su superintendente fundadora. El proceso de selección de personal que utiliza SIPEN es el siguiente:

- Los directivos de SIPEN informan a los decanos de las facultades de ciencias económicas, derecho y administración de empresas de las universidades más prestigiosas del país que buscan jóvenes y brillantes, recién licenciados, para incorporar a la agencia.

- Los decanos seleccionan unos pocos candidatos que presentan, con su aval, su currículum a SIPEN.

- Los directivos de SIPEN preseleccionan a un número bastante limitado de candidatos (entre cuatro y diez) y los entrevistan.

- Finalmente, SIPEN escoge uno de ellos, que realiza un período de prueba en la agencia, y con el tiempo va recibiendo formación adicional, que puede llegar a estudios de maestría en un centro dominicano o internacional.

Hasta el momento, este modelo ha operado bajo principios meritocráticos, aunque sigue pautas empresariales y toda su credibilidad reside en el prestigio y en el interés de los directivos del momento de SIPEN (y fundamentalmente de su superintendente) para seleccionar los mejores candidatos. La mayoría de los casos, por interés de la institución, ha respondido al principio del mérito, pero se trata de un modelo permeable que tolera contratos de carácter clientelar. El modelo tiene dificultades para ser sostenible institucionalmente, ya que cuando se produzca el relevo del equipo directivo de la agencia puede seguirse el mismo proceso selectivo pero actuando de forma absolutamente discrecional y clientelar, ya que no se ha implementado ningún tipo de protección institucional para evitarlo. Otros sistemas similares son los de INDOTEL, de República Dominicana (con unos mecanismos aun más precarios que los de SIPEN), o los de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, que se encuentra en un estadio más avanzado que el de SIPEN gracias a su programa de reclutamiento de jóvenes profesionales, pero como se trata de un programa de carácter voluntarista no ha llegado todavía a institucionalizarse.

Modelo meritocrático sistemático: en este modelo, la forma de selección de los profesionales es más avanzada, ya que se define un conjunto de reglas y valores que favorecen la institucionalización del proceso. Pueden citarse dos ejemplos paradigmáticos. En primer lugar, el caso de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú, que ha institucionalizado la selección mediante el denominado "curso de verano" (posteriormente se denominó formalmente "curso de extensión"). El proceso es el siguiente:

- La Superintendencia anima a las mejores universidades del Perú para que presenten candidatos para participar en el curso de verano. La Superintendencia hace una selección de los mejores veinticinco o treinta currículos, en su mayoría recién licenciados o personas jóvenes con maestrías.

- El curso de verano consiste en tres meses de formación muy intensiva sobre regulación bancaria y con una evaluación continua muy exigente.

- Al final del curso, la Superintendencia recluta a los dos o tres mejores estudiantes de la promoción. El resto de los alumnos del curso suelen ingresar en el sector bancario. En este sentido, el curso tiene dos objetivos: por una parte, la captación de los mejores perfiles con destino a la Superintendencia y, por la otra, mejorar la capacitación de los empleados del sector bancario para evitar las capturas de los empleados de la Superintendencia.

El modelo es más transparente y ofrece elevadas garantías de selección por estrictos criterios meritocráticos, ya que participan en el proceso un amplio cuerpo docente del curso de verano y varios directivos de la Superintendencia. Este mecanismo de selección replica una experiencia con más de treinta años de antigüedad del Banco Central de Reserva del Perú. Es también un modelo impulsado por otras agencias del país (OSIPTEL, reguladora de la energía, reguladora del agua, etc.), que de forma conjunta o por separado han organizado también sus propios cursos de verano.

El segundo ejemplo es el de OSIPTEL, que en paralelo a la selección por curso de verano, posee también otro mecanismo que sigue el siguiente proceso:

- Se realiza una convocatoria pública (en medios de comunicación y en la página *web* de la institución) de un puesto a concurso.

- Se reciben los currículos y se publica en la página *web* la relación de todos los candidatos presentados.

- Una comisión *ad hoc* de selección, conformada por el gerente general y por dos gerentes sectoriales, se encarga de la selección de un máximo de diez candidatos. Los candidatos preseleccionados aparecen en la página *web* de la institución.

- La comisión *ad hoc* de selección realiza pruebas y entrevistas a los candidatos y elige por unanimidad a uno de ellos.

Este proceso de OSIPTEL también es transparente, posee garantías de control externo e interno y está institucionalizado.

En ambos ejemplos se ha conseguido institucionalizar la meritocracia, pero con el inconveniente de que no se trata de un modelo igualitario, sino de uno elitista.

Modelo meritocrático con cuotas de igualitarismo: este modelo intenta romper parcialmente el elitismo y sectarismo social del modelo anterior. Un ejemplo es el del Banco Central de Reserva del Perú. Este Banco sigue un proceso de curso de verano, en el que un porcentaje de las plazas corresponde a los perfiles que provienen de las tres universidades más prestigiosas del país, pero se reserva

un porcentaje de plazas para brillantes perfiles académicos del resto de las universidades nacionales. Además, cuenta con una política de becas para favorecer la participación de personas de sectores sociales humildes. Evidentemente, no es posible hablar de un modelo igualitario, sino únicamente de un modelo con algunos estímulos para lograr un cierto igualitarismo.

La Tabla 17 demuestra cómo en las cinco agencias analizadas (aunque con ciertas reticencias en el caso de INDOTEL) el proceso de selección es en la práctica muy competitivo, y está incentivado por las garantías de selección bajo el principio de mérito y por la fuerte atracción profesional y retributiva que poseen estas agencias.

Tabla 17
Índice de acceso en los procesos de selección: media de candidatos por plaza

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia de Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN
Número de candidatos por plaza	100	100	--	90	10*

Fuente: elaboración propia.

* Candidatos con perfiles que se ajustan a la plaza.

3. Los referentes nacionales e internacionales en el diseño de las agencias reguladoras

En el terreno de los modelos de referencia sobre los que se ha inspirado el diseño de las agencias reguladoras objeto de investigación hay cuatro parámetros muy reveladores: la importancia que tienen, como referentes, los ámbitos de gestión de excelencia del propio país; la configuración de América Latina como un espacio autorreferencial; la opción estratégica de diseñar modelos originales y propios que se adapten a los contextos específicos de cada país; y finalmente, el papel residual de los organismos multilaterales en el momento de influir sobre los diseños institucionales de las agencias.

Respecto del primer parámetro, *la importancia que tienen como referentes los ámbitos de gestión de excelencia del propio país*, se destaca el hecho de que la primera fuente de inspiración o el primer modelo que buscaron las nuevas agencias para diseñar su arquitectura institucional fueron algunos ámbitos de gestión del propio país (ver Tabla 18). Todos los países de América Latina poseen

En todos los momentos constituyentes de las agencias reguladoras analizadas participaron organismos multilaterales. Pero su influencia no ha sido definitiva de cara a la elección de un modelo institucional u otro.

instituciones públicas que sobresalen en el contexto de la pobreza institucional en muchos de ellos (por ejemplo Banco Central y Aduanas, en la República Dominicana; Banco Central de Reserva, en Perú) y es en estas instituciones públicas modélicas que se inspiran muchas de las nuevas agencias: en República Dominicana, el referente para la Superintendencia de Bancos y SIPEN es el Banco Central; en Perú, el Banco Central de Reservas es el referente para la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP, y el INDECOPI es la referencia para OSIPTEL. En definitiva, se generan entre estas instituciones nacionales unas ricas lógicas de isomorfismo institucional, y de aprendizaje y gestión interinstitucional del conocimiento.

Sobre el segundo parámetro, *la configuración de América Latina como un espacio autorreferencial*, es importante señalar que a medida que madura la presencia de las agencias reguladoras en los países de América Latina, los nuevos países que se incorporan después de los de la primera ola (Chile, Perú, Bolivia, Brasil y México), como es el caso de República Dominicana, adoptan como referencia a los países de la región. Es decir, la mayoría de los países de América Latina que institucionalizan sus agencias en segundas y terceras oleadas no tienen a EE.UU., Gran Bretaña o los países europeos como referentes, sino que toman las experiencias implantadas por los otros países de la región.

El tercer parámetro, *la opción estratégica de diseñar modelos originales y propios que se adapten a los contextos específicos de cada país*, revela que ninguno de los cinco casos analizados responde al modelo de isomorfismo puro de traslación de un modelo foráneo, de otro contexto institucional, a uno propio sin hacer concesiones a las especificidades nacionales en materia de cultura política, cultura administrativa y de sus condicionantes económicos y sociales. Todas las agencias tienen referentes (en la mayoría de los casos, más de uno) y van articulando modelos mestizos y contingentes con sus respectivos entornos. En la dicotomía planteada por el neoinstitucionalismo entre explorar su propio modelo o *explotar* un modelo ajeno, se ha impuesto una lógica de *explorar* el propio modelo a partir de *explotar* parcialmente varios modelos de referencia de carácter nacional e internacional.

Por último, sobre *el papel residual de los organismos multilaterales en el momento de influir sobre los diseños institucionales de las agencias*, cabe señalar que en todos los momentos constituyentes de las agencias reguladoras analizadas participaron organismos multilaterales (BID, FMI, BM, PNUD) (ver Tabla 19). Pero la influencia

de éstos no ha sido definitiva de cara a la elección de un modelo institucional u otro. Puede decirse que en el sector de las agencias reguladoras, los organismos multilaterales no han sido agentes de isomorfismo coercitivo al no imponer sus propios modelos y dejar libertad de elección a las propias agencias reguladoras.

De todos modos, los organismos multilaterales han tenido un papel muy importante como catalizadores y dinamizadores de las agencias reguladoras analizadas. Han ayudado a su nacimiento y desarrollo y, en muchos casos, las siguen apoyando. En este sentido, destacan las unidades de asesoramiento como la del Proyecto del Banco Mundial en INDOTEL y el Programa de Fortalecimiento Institucional del BID-BM-FMI para la Superintendencia de Bancos, ambos en República Dominicana.

Tabla 18
Referentes institucionales nacionales e internacionales*

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia de Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN
Referentes nacionales	INDECOPI	Banco Central de Reserva	No hay	Banco Central	Banco Central Superintendencia de Bancos
Referentes internacionales	Gran Bretaña Chile EE.UU. España	Chile España	Perú	Chile	Chile México

Fuente: elaboración propia.

* Por orden de relevancia.

Tabla 19
Participación de organismos multilaterales en la gestación de la agencia*

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia de Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN
Organismos multilaterales	Banco Mundial PNUD**	BID FMI	BM	BID BM FMI	BID
Consultoras	Sí (EE.UU. y Canadá)	Sí	Sí	Sí	Sí (Perú)
Terceros Países					Chile y México

Fuente: elaboración propia.

* Por orden de relevancia.

** Gestión de fondos propios del Estado peruano.

Otra dimensión del isomorfismo es el de las agencias analizadas como referentes o modelos para otras nuevas agencias del mismo país o de otros países (ver Tabla 20). En este sentido, se ha producido una interesante lógica de isomorfismo institucional entre las agencias de un mismo país y se ha generado un relevante proceso de aprendizaje institucional y de conocimiento interinstitucional. En el Perú, la Superintendencia de Bancos, Valores y AFP se configura como un modelo en su sistema de reclutamiento vía curso de verano (o curso de extensión), y OSIPTEL se configura como modelo de las agencias reguladoras de la energía y del agua. En República Dominicana, la Superintendencia de Bancos es referente de SIPEN, y ésta, asimismo, de las nuevas agencias reguladoras de valores y seguros. En el nivel internacional, Perú es un actor relevante ya que fue uno de los primeros países en optar por la privatización y por la creación de agencias reguladoras. Las agencias analizadas de Perú se configuran como modelos para países de América Latina, como Ecuador, República Dominicana, Honduras y Panamá, y también se configuran como modelos para países africanos y asiáticos (caso de OSIPTEL). En cambio, República Dominicana ha optado por la creación de agencias reguladoras de forma más tardía y todavía no es un referente sólido en la región, aunque los países de Centroamérica están analizando sus experiencias con mucho interés.

Tabla 20
Las agencias como referentes de otras agencias

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Referentes nacionales	- Reguladora energía - Reguladora agua	No hay	No posee	- SIPEN - Reguladora de seguros - Reguladora de valores	- Reguladora de seguros - Reguladora de valores
Referentes internacionales	- Ecuador - Honduras - Panamá - Países de África - Países asiáticos	- Ecuador - Uruguay - Honduras	No posee	No posee	No posee

Fuente: elaboración propia.

* Por orden de relevancia.

En el caso de las dos instituciones ministeriales reguladoras de los medicamentos, su lógica de referencias difiere de la de las agencias reguladoras. El elemento distintivo más importante es la ausencia

de referentes de centros de excelencia del propio país. Esta ausencia puede justificarse por la especificidad de la regulación de los medicamentos y por la ubicación ministerial que no facilita una visión transversal de todas las instituciones públicas del país. Por otra parte, América Latina se configura también como un espacio autorreferencial, en especial en la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Perú. Este órgano opta por el diseño de un modelo híbrido que conjuga elementos originales, en el contexto de la situación institucional de su país, con otros elementos de diseño entre los que sobresale el caso de Colombia (INVIMA) y, a mayor distancia, los de Argentina (ANMAT), Brasil (ANVISA) y Venezuela, todos ellos bajo el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud.

En cambio, la Dirección General de Drogas y Farmacias de República Dominicana responde más a impulsos internos que a referencias externas. Su diseño convive con la fuerte tensión derivada de las presiones del gobierno y de las empresas farmacéuticas de EE.UU. para configurar un diseño institucional y una política regulativa amable con los intereses de este país. La reguladora de medicamentos de República Dominicana ha buscado apoyo en empresas de consultoría española (vinculadas al sistema de salud de Andalucía) para poder diseñar su modelo lejos de la influencia de EE.UU.

IV. Conclusiones

1) El análisis de la evidencia empírica permite demostrar que las agencias reguladoras estudiadas han alcanzado unos elevados niveles de fortaleza institucional. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de la investigación es positiva y también una parte de las hipótesis formuladas. Las principales conclusiones son las siguientes:

- Los datos empíricos que se derivan del trabajo de campo demuestran el éxito general de las agencias reguladoras analizadas. Existe una coincidencia de opiniones, en las 82 entrevistas realizadas, que señala que la creación de las agencias ha sido positiva en todos los niveles y que han logrado diferenciarse y superar el complicado panorama de las instituciones públicas del país (clientelismo, negativa cultura burocrática, corrupción, ineficiencia, falta de profesionalidad, falta de disciplina) (ver Tabla 21 sobre indicadores de calidad reguladora, de nivel de autonomía y de fortaleza institucional).

Tabla 21
Indicadores de calidad reguladora, nivel de autonomía y fortaleza institucional

	Perú			República Dominicana			
	OSIPTTEL	Superintendencia, Bancos, Seguros y AFP	Ministerio Salud DG Medicamentos	INDOTEL	Superintend. Bancos	SIPEN	Ministerio Sanidad DG Farmacias
Selección Superintendente	Alto	Medio	Inexistente	Bajo	Medio	Alto	Inexistente
Selección Directores	Medio	Medio	Inexistente	Medio	Medio	Medio	Inexistente
Participación legislativa en anteriores selecciones	Inexistente	Medio	Inexistente	Inexistente			Inexistente
Rotación selección directores	Alto	Medio	Inexistente				
Financiación independiente	Alto	Alto	Inexistente	Alto	Alto	Alto	Inexistente
Recursos para contratar y formar al personal	Alto Medio	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Bajo
Autoridad para obtener información regulados	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo
Transparencia	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Medio	Inexistente
Distribución información	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Inexistente
Rendición de cuentas	Bajo	Bajo	Inexistente	Bajo	Bajo	Bajo	Inexistente
Rendición de cuentas al legislativo	Bajo	Inexistente	Inexistente	Bajo	Bajo	Bajo	Inexistente
Evaluación externa	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente

Fuente: elaboración propia.

- Cuando la actividad reguladora permanece en el seno de un modelo de gestión ministerial tradicional, las inercias implican un fracaso, es decir, una menor calidad reguladora (ver Tabla 22 para apreciar la comparación de la calidad entre agencias y organismos ministeriales). A nivel de contexto institucional hay que hacer referencia al entorno de las instituciones administrativas de los dos

países analizados, donde se pone de manifiesto su debilidad institucional (mucho más aguda en el caso dominicano que en el peruano) en relación con la situación de las propias agencias reguladoras.

Tabla 22
Indicadores institucionales de la regulación ministerial de drogas y farmacias en comparación con las agencias independientes de banca, pensiones y telecomunicaciones

Eficacia y eficiencia actuaciones	República Dominicana		Perú	
	Agencias reguladoras	Ministerio regulador	Agencias reguladoras	Ministerio regulador
Nivel de transparencia	Alto	Muy bajo	Muy alto	Bajo
Continuidad ante cambios políticos	Alta	Muy baja	Muy alta	Baja
Nivel de estabilidad de su personal ante cambios políticos	Alto	Muy bajo	Muy alto	Bajo
Calidad de los profesionales	Muy alta	Muy baja	Muy alta	Media?
Retribución de los profesionales	Muy alta	Baja-muy baja	Muy alta	Baja
Presencia de corrupción	No presencia	Presencia	No presencia	Algunas manifestaciones esporádicas

Fuente: elaboración propia.

- Las agencias reguladoras han logrado una cultura administrativa propia orientada a la eficacia, a la eficiencia y a la ética pública en un contexto de gestión pseudo empresarial muy diferente a la cultura burocrática y, en muchas ocasiones, clientelar de las instituciones administrativas de su entorno.

- Se destaca la percepción generalizada del alto grado de independencia y autonomía (percibida tanto por los mismos reguladores como por los "principales" y regulados) en el que operan las agencias reguladoras analizadas.

- Se advierte la mejora de la calidad de las políticas reguladoras derivada de la fortaleza institucional de las agencias reguladoras.

- De forma tentativa, puede afirmarse que la situación del resto de las agencias reguladoras del Perú y de República Dominicana siguen un patrón similar al de las agencias objeto de estudio.

2) Los siguientes resultados de la investigación muestran los elementos que han promovido y logrado la fortaleza institucional de las agencias reguladoras. Estos elementos coinciden con las

hipótesis de trabajo y los enfoques teóricos de referencia del estudio que vinculan fortaleza institucional con profesionalización de los empleados públicos y con la configuración de comunidades profesionales o epistémicas:

- Las agencias analizadas han logrado una relevante profesionalización de sus empleados, regida por los principios de capacidad y mérito en el acceso, la estabilidad y la carrera profesional (ver Tabla 23 en la que se especifican los modelos de institucionalización de la gestión del personal).

Tabla 23
Modelos de institucionalización de la gestión de personal de las agencias reguladoras y de sus referentes institucionales

Modelo clientelar-discrecional	Modelo en proceso de institucionalización	Modelo débilmente institucionalizado	Modelo institucionalizado	Modelo muy institucionalizado
- Ministerios dominicanos	- INDOTEL (R. Dominicana)	- OSIPTEL (Perú)	- Banco Central de Reserva (Perú)	
- DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana)	- SIPEN (R. Dominicana)	- Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)		
- Ministerios peruanos (parcialmente)	- Superintendencia de Bancos (R. Dominicana)	- Banco Central (R. Dominicana)		
- DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú)	- Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos			

Fuente: elaboración propia.

• Un paso adelante al punto anterior supone, además de atesorar una cierta institucionalización de la gestión de los recursos humanos, alcanzar un elevado prestigio profesional derivado de una producción en materia reguladora de gran rigor conceptual, profesional y académico.

• Finalmente, las entrevistas indican que se está en una fase incipiente de configuración de comunidades epistémicas, ya que existen muy intensos intercambios de experiencias en el marco de las asociaciones internacionales que agrupan de manera sectorial a las agencias reguladoras.

Las agencias reguladoras analizadas tienen como modelos de referencia a otras agencias de países de la región (Chile, México, etc.) y quedan bastante lejos los modelos europeos y de EE.UU.

3) En relación con las hipótesis vinculadas a unas posibles prácticas de isomorfismo institucional, se concluye que las agencias reguladoras han diseñado modelos institucionales originales que no han sido copia o traslación mimética y milimétrica de sistemas administrativos o modelos de agencia foráneos. Más bien al contrario; el diseño institucional de las agencias reguladoras implica un modelo híbrido en el que se ha innovado y se ha tomado como referencia experiencias exitosas de ámbitos de gestión pública del propio país, de otros países de América Latina, y también se ha tenido en cuenta desde una cierta distancia los modelos de los países desarrollados de referencia. Los hallazgos en este campo se centran en lo siguiente:

- Se han detectado "yacimientos institucionales" que han sido los modelos de referencia, dentro de la realidad administrativa de cada país, adoptados por una buena parte de las agencias reguladoras analizadas. Las dos características básicas de un "yacimiento institucional" consisten en: a) ser un modelo de excelencia e innovación sostenible en materia de gestión pública (este concepto es importante, ya que en materia de innovación hay que distinguir organizaciones que tienen un tiempo concreto de excelencia y mejora de aquellas organizaciones que llevan tiempo gestionando bajo parámetros de calidad) en el marco de un sistema profesionalizado de sus empleados; y b) que sean o hayan sido modelos de referencia para otras organizaciones más nuevas o que se han planteado una refundación.

- Por otra parte, las propias agencias reguladoras se están configurando como nuevos yacimientos institucionales que contribuyen a institucionalizar otras agencias.

- También se han detectado "emprendedores institucionales". Este perfil hace referencia a líderes con una potente autoridad profesional, que se encargan de diseñar y edificar las agencias reguladoras. Éstos suelen proceder de un yacimiento institucional y a lo largo de su trayectoria profesional pueden desarrollar sus funciones emprendedoras en varias organizaciones.

- América Latina como referente. Las agencias reguladoras analizadas tienen como modelos de referencia a otras agencias de países de la región (Chile, México, etc.) y quedan bastante lejos los modelos europeos y de EE.UU.

- La importancia de los organismos multilaterales y la valoración positiva de su implicación: estos organismos han estimulado, contribuido a la financiación, asesorado y supervisado la implementación de los nuevos modelos institucionales. Las entrevistas han

El presente estudio demuestra empíricamente que las islas de excelencia institucional se difunden y que, por tanto, existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional del país.

puesto de manifiesto el impacto positivo de estos organismos, ya que han jugado un papel de catalizadores y guías de estos procesos, fundamentalmente por la vía financiera. También reconocen que estos organismos multilaterales pueden haber influido en el modelo seleccionado, pero en modo alguno consideran que han impuesto modelos de forma forzada y descontextualizada de sus problemas específicos y de su entorno institucional.

4) La contribución de la investigación en el debate académico: reformas administrativas globales frente a estrategias para incentivar la generación de posibles "islas de excelencia".

Para alcanzar mayor fortaleza institucional en las instituciones políticas y administrativas de los países de América Latina se ha optado por impulsar procesos de reformas generales y globales a nivel de Estados (por ejemplo, para profesionalizar el empleo público se ha optado por leyes y sistemas generales de impulso del servicio civil de carrera) (Spink, 1997; Oszlak, 2001; Bresser Pereira, 2001; Sulbrandt, 2002; Longo, 2004). Estas estrategias generales y macro han fracasado siempre. Han fracasado en las tres oleadas de reforma administrativa en América Latina. Todos los indicios parecen confirmar que los actuales procesos de reforma global también están fracasando (final de la tercera oleada o principio de una cuarta oleada de reforma) (Ramió y Salvador, 2005).

Una alternativa a los procesos macro y generales de reforma es impulsar mejoras institucionales en ámbitos clave de los complejos institucionales de los países de América Latina (básicamente en el sector económico: bancos centrales, unidades de recaudación de impuestos, aduanas, comercio exterior, entidades reguladoras; y fuera del ámbito económico: administración de justicia, servicios diplomáticos, etc.) (Wise, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2004; Flinders, 2004; Jordana y Levi-Faur, 2004). Esta alternativa ha sido objeto de múltiples críticas por las corrientes académicas mayoritarias, ya que se considera que estos enclaves de excelencia no se reproducen, no se difunden. Operan como entidades aisladas que sucumben en lógicas negativas de carácter elitista y corporativo y generan externalidades negativas en el sistema. Se perciben más como quistes que no aportan fortaleza institucional al sistema general. Esta corriente mayoritaria, ante el fracaso de las iniciativas concretas o micro, siguen proponiendo estrategias globales de reforma.

En cambio, el presente estudio demuestra empíricamente que las islas de excelencia institucional se difunden y que, por tanto,

existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional del país (ver Tabla 24 sobre mecanismos de difusión de las "islas de excelencia").

Tabla 24
Mecanismos de difusión de las "islas de excelencia":
yacimientos institucionales y cadenas de isomorfismo mimético

República Dominicana	Banco Central	Superintendencia de Bancos	SIPEN	Superintendencias Seguros y Valores	¿Otros?
Perú	Banco Central de Reservas	Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP	SUNAT SUNAD	Nuevas agencias. Ámbitos de gestión de los ministerios	¿Otros?
	OSIPTEL	Agencias energía, agua, etc.	¿Otros?		

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el éxito de las agencias reguladoras analizadas se justifica por existir, previamente en estos países, enclaves de excelencia (bancos centrales, ~~aduanas~~ aduanas, recaudación de impuestos) que fueron los modelos institucionales a seguir por parte de estas agencias, mediante la contratación de algunos de sus profesionales. Esta circunstancia ha permitido evitar el diseño de agencias descontextualizadas de su realidad nacional y que siguieran pautas de isomorfismo mimético de agencias de países desarrollados de referencia totalmente descontextualizados de la cultura política y administrativa del país.

En segundo lugar, se demuestra que las primeras agencias difunden sus fortalezas institucionales a las nuevas agencias que se van creando (procesos de mimetismo, transferencia de profesionales).

En tercer lugar, estas agencias han estimulado que en el seno de los ministerios que ejercen las funciones de principal se vayan generando también, por proceso de emulación y transferencia, enclaves de fortaleza y excelencia profesional.

Como conclusión, incentivar enclaves institucionales fuertes y de excelencia favorece un proceso incremental de fortaleza institucional en el resto de las instituciones públicas de los países de América Latina. De forma incremental se va transformando la cultura política y administrativa, se va consolidando una profesionalización del empleo público y va perdiendo espacio el modelo clientelar.

Bibliografía

- Bonifacio, J. A. y Falivene, G. (2002), "Comparative Analysis of Labor Relations in the Latin American Civil Service: Argentina, Costa Rica, Mexico, and Peru", paper presented at the Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform, BID, Washington.
- Bresser Pereira, L. C. (2001), "Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto", en *International Journal of Political Studies*, N° 3, Oxford.
- Cheung, A. (2005), "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities", en *Governance*, Vol. 18 N° 2, Oxford, pp. 257-282.
- Culpepper, P. D. (2005), "Institutional Change in Contemporary Capitalism", en *World Politics*, N° 57, pp. 173-199.
- Flinders, M. (2004), "Distributed Public Governance in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, N° 11, pp. 520-544.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2004), "Towards a Latin American Regulatory State?", en *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries*, D. Levi-Faur y E. Vigoda-Gadot (eds.), New York, Marcel Dekker.
- Jordana, J. y Sancho, D. (2004), "Regulatory Design, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State", en *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*, J. Jordana y D. Levi-Faur (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- King, M. (2005), "Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom", en *West European Politics*, Vol. 28 N° 1, pp. 94-123.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, Paidós.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge Press.
- Manning, N. (2001), "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67 N° 2, Brussels, pp. 297-312.
- Oszlak, O. (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos de futuro", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

- Payne, J. M. y Carlson, I. (2002), "Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries", paper presented at the Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform, BID, Washington.
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, Vol. 94 N° 2.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.
- Spink, P. (1997), "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 Years of Administrative Reform", paper presented at the Meeting of the Latin American Studies Association, Mexico.
- Sulbrandt, J. (2002), "Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región", Caracas, CLAD.
- Torres, L. (2004), "Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 N° 3, pp. 99-112.
- Wise, C. (2003), *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima, Universidad de Pacífico.