

## Documentos CIDOB América Latina; 19

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

Carles Ramió Matas

documentos



**Serie: América Latina**

Número 19. La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos del Perú y de la República Dominicana

© Carles Ramió Matas

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Cargraphics S.A.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Barcelona, mayo de 2007

**LA FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS NUEVAS  
AGENCIAS REGULADORAS DE LOS PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA**  
**Los casos del Perú y de la República Dominicana**

**Carles Ramió Matas\***

Mayo de 2007

\*Profesor de Ciencia Política y de la Administración,  
Universidad Pompeu Fabra. Director de la Escuela de Administración  
Pública de Cataluña. Director del Programa  
América Latina de la Fundación CIDOB

*Este working paper 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 que finalizará en diciembre de 2007. Este trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar la independencia y las relaciones institucionales de las agencias reguladoras de los países de América Latina desde la perspectiva de la gestión de las instituciones públicas, desde las políticas públicas y desde el análisis de redes*

## Sumario

<b>Objetivos, hipótesis y metodología</b> .....	7
Objeto de estudio .....	7
Hipótesis.....	9
Metodología: políticas regulativas, modelos institucionales y países seleccionados .....	11
<b>Marco teórico</b> .....	15
<b>Los resultados y el análisis</b> .....	17
Las condiciones de creación y la estabilidad y cultura institucional de las agencias reguladoras .....	17
El modelo organizativo de las agencias reguladoras.....	31
<i>Fortalezas</i> .....	31
<i>Debilidades</i> .....	33
El modelo de gestión del personal .....	43
El sistema relacional institucional (la constelación institucional): las relaciones con el principal, con la presidencia de la República, con los ministerios horizontales, con el poder legislativo y con el poder judicial .....	51
El sistema relacional público- privado: las relaciones con los regulados .....	60
Los referentes nacionales e internacionales en el diseño de las agencias reguladoras .....	67
<b>Conclusiones</b> .....	73
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	81
<b>Anexo</b> .....	83



## **Objetivos, hipótesis y metodología**

### **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 periodo 1990-2005, que contribuyeron al surgimiento de un nuevo modelo de Estado denominado por la literatura “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:

– 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 no ha sido ajena a este proceso, que incluso ha tenido un impacto mayor que en otras regiones ya que: a) la región partía de un déficit histórico en organismos regu-

ladores independientes; b) las políticas de privatización de estos países durante los últimos quince años han sido muy profundas (por ejemplo, destaca el proceso de privatización vivido en Perú durante la década de los noventa) y se han creado amplias necesidades reguladoras (como 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.

– Un elemento importante para la investigación es que estas agencias son nuevas instituciones 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, 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:

- a) 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.
- b) La creación para las agencias reguladoras de un nuevo marco institucional independiente, distinto y totalmente alejado del resto de las instituciones públicas del país.
- c) La existencia de recursos económicos significativos para financiar holgadamente, en muchos casos, 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.

d) 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.

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

f) 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 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.

## 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 cre-

ado 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, las de regulación en materia económica). Esta presión internacional se traduce en el ámbito interno en incentivos muy potentes para que estas nuevas agencias puedan superar los tradicionales déficit y disfunciones de su tejido institucional público.

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 logren 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.

Por último, 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:

- a) el modelo de recursos humanos meritocrático y profesionalizado,
- b) la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes,
- c) las instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables,
- d) las instituciones reguladoras independientes,
- e) 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 mayor consolidación de instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables, y estas a su vez contribuyen 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.

### **Metodología: políticas regulativas, modelos institucionales y países seleccionados.**

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

Los cuatro sectores seleccionados 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 la República Dominicana (véase la 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 (OSIPTEL)	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)

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

Fuente: Elaboración propia.

c) *Países seleccionados*: se realizó un trabajo de campo profundo en dos países de la región: Perú y República Dominicana. La selección se derivó del interés de analizar dos países que se encuentran en un proceso de institucionalización paradigmático 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 pareci-

da 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 República Dominicana 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 (ver anexo).

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

- Máximo responsable de la agencia: superintendente o presidente.
- Máximo responsable en la agencia de la organización dentro del ámbito 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.

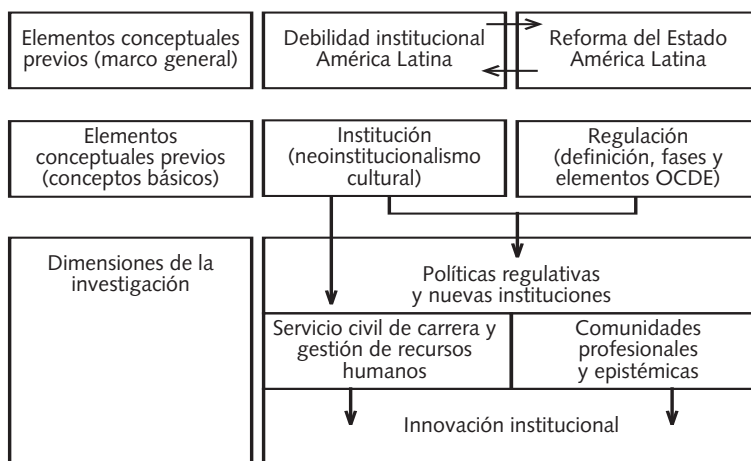
Diseño de tres tipos de cuestionarios en función de que el entrevistado sea regulador, principal o regulado.

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.

## 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. Estos son la debilidad institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina y los procesos y olas de reforma del Estado en América Latina. Ambos están, evidentemente, relacionados y conducen a la conclusión que las tres olas de reforma del Estado en América Latina no han conseguido superar la debilidad institucional de las administraciones públicas de los países de la región. 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:

- 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).
- 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, Sancho, 2004)
- 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, Carlson, 2002; Bonifacio, Falivene, 2002; Wise, 2003).
- 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).



## **Los resultados y el análisis**

### **Las condiciones de creación y la estabilidad y cultura institucional 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 sobre 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 se 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 en el ámbito interno y, especialmente, en el ámbito 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 este 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 la República Dominicana tampoco este fue el principal impulso. De todos modos, en el caso de las dos superintendencias de bancos de ambos países, al tratarse de instituciones antiguas y con un amplio desarrollo institucional sí que buscaban 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		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEM
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 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 también 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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

OSIPTEL del Perú inició su andadura 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 inicio 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 Fondo de Pensiones). En este sentido, puede considerarse un acierto concentrar en una misma institución la regulación de bancos, seguros y AFP 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 1991 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 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, pues se trata de una institución que nace de la reconversión de una antigua dirección general del Ministerio de Comunicaciones y Transportes.

El SIPEN de República Dominicana es muy reciente (2001) y ha estado este 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) y 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 en la República Dominicana) sigue una lógica muy diferente, asociada con la antigüedad del contexto institucional (ministerios) de estos ámbitos de gestión y con las constantes migraciones organizativas derivadas de los cambios políticos.

El índice de transparencia y participación en la creación de las agencias reguladoras objeto de análisis ha sido bastante bajo (véase tabla 4). Si bien los procesos han sido mayoritariamente transparentes, no ha sido excesivamente elevado el grado de participación en su proceso de creación y en la discusión de la ley que les otorga competencias. La participación más destacada ha sido la de los operadores que, en algunos casos, parecen ser los auténticos promotores y diseñadores de estas nuevas agencias reguladoras.

El caso de OSIPTEL del Perú no fue transparente ni hubo participación, ya que nació por iniciativa directa del presidente Fujimori, en el marco de un modelo muy poco abierto a la participación del Congreso y de los distintos sectores, excepto el de los operadores privados y el de los organismos multilaterales.

La Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú e INDOTEL de República Dominicana siguen las mismas pautas de transparencia, pero de escasa participación, con la excepción de los operadores regulados y de algunos organismos multilaterales.

El caso de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana es bastante singular en el sentido que se demoró ocho años en discutir una nueva ley de regulación. Este largo proceso permitió una amplia participación de la clase política, dentro del marco institucional del poder legislativo.

El SIPEN tuvo un proceso de transparencia bastante impecable mediante participación vía electrónica en el que, por ejemplo, intervinieron ciudadanos de República Dominicana residentes en Estados Unidos. En este sentido fue un proceso de creación con participación plural aunque bastante débil.

En todos los casos, y de forma transversal, hay que destacar que la ausencia total o la ausencia de asociaciones potentes de consumidores no han favorecido la participación de los consumidores de los servicios objeto de regulación.

**Tabla 4. Índice de transparencia y participación en la creación de las agencias reguladoras**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Transparencia (información)	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Participación (debate)	NO	NO	NO	SÍ/NO	SÍ

Fuente: Elaboración propia.

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 (véase la tabla 5), la antigüedad de estas mismas personas en la agencia o ministerio regulador (véase la tabla 6), el número de personas que han ocupado durante los últimos diez años el cargo que ocupan las personas entrevistadas (véase la tabla 7), la antigüedad del superintendente, del presidente o del máximo responsable de las instituciones reguladoras (véase la tabla 8) y, finalmente, el número de superintendentes, presidentes o equivalentes que han ocupado este puesto durante los últimos diez años (véase la tabla 9).

**Tabla 5. Antigüedad en el puesto de trabajo de las personas entrevistadas de las agencias reguladoras y de los ministerios**

	PERÚ		REP. 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

\* 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.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 6. Antigüedad en la institución de las personas entrevistadas de las agencias reguladoras y de los ministerios**

	PERÚ		REP. 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)	6,6*	5,8	3,0**	2,2	4,8	3,5

\*5,2 años en OSIPTEL y 7,7 en Superintendencia de Bancos, Seguros y Pensiones.  
 \*\*3 años en Superintendencia de Bancos, 2,8 años en INDOTEL y 3,2 años en SIPEN.  
 Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 7. Número de personas que han ocupado su cargo actual durante los últimos 10 años**

	PERÚ		REP. 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 personas/cargo	3*	6,3	2,7**	5,2	2,8	5,6

\*3 personas en OSIPTEL y 3 personas en Superintendencia de Bancos, Seguros y Pensiones.

\*\* 4 personas en Superintendencia de Bancos, 2,5 personas en INDOTEL (sólo 6 años de antigüedad) y 1 persona en SIPEN (sólo 4 años de antigüedad).  
 Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 8. Antigüedad del superintendente o presidente de las agencias reguladoras**

	PERÚ	REP. 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 9. Número de superintendentes o presidentes de las agencias reguladoras en los últimos 10 años**

	PERÚ	REP. DOMINICANA	TOTAL
Número cargos analizados	2	3	5
Cambios de presidencia o superintendencia	2 OSIPTESL 3 S. Bancos	2 INDOTEL 5 S. Bancos 1 SIPEN	2,6

Fuente: Elaboración propia.

Los datos que ofrecen estas cinco 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 que en diez años ha tenido cinco superintendentes distintos.

—En el caso de los ministerios como agentes reguladores, el nivel de inestabilidad es todavía mucho más alto (en este sentido destacan 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 el elemento clave. Se parte de la definición clásica de cultura organizativa: la agregación de los mitos, valores e ideología de las agencias reguladoras que asume las funciones de argamasa de los diferentes parámetros institucionales.

Las tablas 10 (para Perú) y 11 (para República Dominicana) ponen de manifiesto la unanimidad de todos los actores entrevistados en los siguientes puntos sobre cultura organizativa:

**Tabla 10. Cultura administrativa de las agencias reguladoras en relación con la cultura administrativa de su entorno administrativo: Perú**

	Características de la cultura 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 11. Cultura administrativa de las agencias reguladoras en relación con la cultura administrativa de su entorno administrativo: República Dominicana**

	Características de la cultura administraciones públicas del país	INDOTEL		Superintendencia De bancos		SIPEN	
		Diferencias con la cultura del país	Características cultura	Diferencias con la cultura del país	Caract. cultura	Diferencias con la cultura del país	Caract. cultura
Agencias	Cientelar Burocrática Ineficiencia	Diferencia radical	Eficientista	Diferencia radical		Diferencia radical	Eficacia y eficiencia Disciplina Responsabilidad
Ministerios (principal)	Cientelar Burocrática Ineficiencia	Diferencias significativas		Diferencias significativas		Diferencias significativas	
Reguladores	Cientelar Burocrática Ineficiencia	Diferencia radical		Diferencia radical*		Diferencia radical	

Fuente: Elaboración propia.

– La consideración 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 llegaron a considerar la cultura administrativa general del país como una cultura clientelar pero sí, en cambio, como ineficiente, burocrática, etc.

– La percepción 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 que las agencias reguladoras poseen una cultura de la eficacia, de la eficiencia, de la gestión empresarial, de la responsabilidad, de la disciplina, con valores públicos y con 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 100% de los actores entrevistados de las propias agencias, lo que puede considerarse hasta cierto punto como lógico. Pero estas percepciones también 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 percepciones positivas también 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 muestran 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.

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) y con algunas manifestaciones aisladas de carácter clientelar (en el caso de Perú).

Otro indicador fundamental es el índice autopercibido de autonomía real de las agencias y también el percibido por los regulados, por los ministerios con funciones de principal y por los ministerios con orienta-

ciones horizontales. La tabla 12 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 (autopercepción) como para los regulados y como 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, 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 que responde 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 13 bis 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: se ubica en un punto que oscila entre media y baja autonomía.

**Tabla 12. 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 13. 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.

### **El modelo organizativo de las agencias reguladoras.**

El análisis de los modelos organizativos se centrará en los cinco casos analizados de agencias reguladoras independientes (dejando fuera los dos ámbitos de gestión ministeriales que regulan medicamentos y farmacia).

Las organizaciones de las cinco agencias reguladoras poseen unas características similares en cuanto a sus arquitecturas de gestión, que se caracterizan por poseer un eje de centralidad muy claro en la figura del superintendente o del presidente. Pero estas estructuras también poseen debilidades, entre las que destacan la excesiva fragmentación horizontal, los problemas de coordinación y la sobrecarga en la figura de algunos superintendentes y presidentes que se configuran como los principales cuellos de botella institucionales. Los elementos más relevantes de estos modelos de organización, bajo la forma de fortalezas y debilidades, son los siguientes:

#### **Fortalezas**

– *Estructuras planas* (en los casos de OSIPTTEL y Superintendencia de Bancos, Seguros y Valores de Perú): la principal característica de

las agencias reguladoras es la sencillez de la estructura, puesta de manifiesto por un *aplanamiento* de los puestos directivos, que dirigen directamente a los profesionales sin necesidad de una pluralidad de cargos intermedios, muy habituales en los organismos públicos, que no aportan valor y ralentizan los procesos. Las organizaciones planas que funcionan en forma de red horizontal facilitan los procesos de toma de decisiones y aportan fluidez a los procesos de implementación. Las estructuras planas son las más idóneas para las agencias que se caracterizan por ser burocracias profesionales.

– *Staff no sobredimensionados*: los puestos de asesoramiento en el nivel estratégico son muy habituales en las administraciones de América Latina. La figura del asesor que aconseja pero que no toma decisiones ni gestiona es un clásico de estas administraciones, y suele estar ocupado por personas de la confianza política del máximo responsable de la institución. En ocasiones hay casi tantos profesionales trabajando en el ámbito staff o de asesoramiento como en la línea de dirección profesional. Las agencias reguladoras sortean esta problemática ya que agrupan muy pocos puestos de asesoramiento. La excepción a esta situación positiva es la de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, que agrupa una auténtica nube de unidades de asesoría que dependen directamente del superintendente. Aunque se trata de puestos unipersonales, su volumen es excesivo y complica mucho una organización que debería ser mucho más sencilla.

– *Estructura equilibrada en el nivel de las jefaturas administrativas*: las agencias reguladoras no padecen inflación orgánica en el sentido de que posean muchas más jefaturas de las objetivamente necesarias. Por el contrario, las agencias analizadas poseen un número justo y razonable de jefaturas, que no complica innecesariamente la organización y hace muy fluida la toma de decisiones, la gestión y el control (la excepción sería el SIPEN, que debido a su reducida dimensión posee inflación orgánica).



– *Arquitecturas matriciales bien articuladas*: algunos modelos organizativos operan matricialmente de forma muy sutil. Cuando se despliegan las funciones, las diferentes unidades trabajan de forma matricial por la combinación de unidades de línea con una orientación sectorial y unidades con una orientación horizontal. Este es el caso, por ejemplo, de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, que tiene un núcleo matricial conformado por una dimensión sectorial (Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas; Superintendencia Adjunta de Seguros; Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones) y por una dimensión horizontal (Superintendencia Adjunta de Riesgos; Gerencia de Estudios Económicos).

– *Simplificación de los procesos administrativos y transparencia de la gestión*: Se reducen los tiempos de gestión gracias a la simplificación y fluidez de los procesos administrativos que cada vez son más transparentes en el nivel interno y en el externo (visible para los grupos empresariales y para los ciudadanos): la fluidez y la transparencia administrativa aportan el valor de dificultar la corrupción, ya que los empleados pierden discrecionalidad al reducirse los tiempos de gestión de las fases de tramitación.

## Debilidades

– *Estructuras fragmentadas*: un grave problema de la mayoría de las agencias reguladoras es su funcionamiento fragmentado y poco integrado o vertebrado. Cada una de las unidades básicas (por ejemplo, las superintendencias adjuntas o gerencias) operan de forma autónoma y se generan reinos de taifas. El ejemplo más claro de esta patología es OSIPTEL, donde cada una de las gerencias constituye una especie de mundo aparte, que opera con escasos mecanismos de coordinación con el resto de las gerencias.

– *Insuficientes mecanismos de coordinación*: las tendencias centrífugas del apartado anterior deberían solventarse de forma radical y no con tímidos mecanismos de coordinación. Pero, uno de los problemas de las estructuras planas es que los máximos responsables de la institución no tienen capacidad para aportar el valor de la integración a todo el sistema. Los mecanismos de coordinación suelen limitarse a reuniones periódicas (usualmente semanales) entre los distintos responsables de área (gerencias, superintendencias adjuntas, o similares). Por ejemplo, OSIPTEL tiene institucionalizada una reunión de gerentes semanal, bajo la dirección del gerente general, pero es un esfuerzo insuficiente de coordinación.

– *Excesiva canalización de las decisiones en la figura del superintendente o del presidente*: las agencias reguladoras suelen ser organismos simbólicamente unipersonales, en los que la figura del superintendente o del presidente representa y da sentido a la institución. Usualmente, se trata de una persona de prestigio social y políticamente muy conocida. Aunque este hecho institucional es cierto, la arquitectura organizativa de las agencias no debería articularse únicamente alrededor de su superintendente o presidente. Esta figura suele canalizar toda la actividad de la organización y llega a adoptar hasta las decisiones más operativas. Ejemplos de esta situación se encuentran en las tres agencias reguladoras de República Dominicana. El problema es que el superintendente o presidente se convierte en el cuello de botella institucional, en el sentido que su densa agenda acaba colapsando toda la institución. Cuando, por ejemplo, el superintendente o equivalente emprende un viaje, la agencia congela su actividad.

– *Servicios comunes poco potentes*: los servicios comunes o tecnoestructura de las agencias reguladoras (gestión de recursos humanos, gestión presupuestaria, informática y TIC y organización) tienen una posición muy tangencial dentro del modelo organizativo y, en términos generales, son unidades administrativas poco cuidadas. Se

parte de la consideración que estos temas son menores y que cualquier persona puede desempeñar las tareas que conllevan, sin tener presente que se trata también de puestos con perfiles profesionales muy especializados. La mayoría de las agencias reguladoras tienen estos ámbitos de servicios comunes subdotados de personal profesional y, en cambio, sobredimensionados de personal administrativo y auxiliar. Para la innovación organizativa, la eficacia y eficiencia, el buen servicio a las empresas y a los ciudadanos, son absolutamente imprescindibles unos servicios comunes potentes que funcionen con altos niveles de calidad.

La tabla 14 presenta una comparación de los modelos organizativos de las agencias analizadas, que se acompaña de los siguientes comentarios sobre cada una de ellas:

- Modelo de organización del SIPEN de República Dominicana: se trata de una organización sobredimensionada con un diseño racional, pero desequilibrada en relación con el tamaño actual. En este sentido, posee una estructura administrativa de futuro pensada para absorber a corto y medio plazo un importante crecimiento de efectivos de personal.
- Modelo de organización de INDOTEL de República Dominicana: es una estructura administrativa totalmente plana, pero con excesivas dependencias formales de la Dirección Ejecutiva y reales de la Presidencia (que dirige en la práctica diecinueve unidades o incluso más cuando dirige directamente los temas de las subunidades de servicios corporativos, por ejemplo, recursos humanos).
- El modelo de organización de la Superintendencia de Bancos: se trata de la estructura administrativa más peculiar, heterodoxa y disfuncional de todas las analizadas. Destaca su elevado número de unidades administrativas (cuarenta y seis), su elevado número de

unidades staff o de asesoramiento (diez, pero agrupando sus unidades menores se llega a veinte) o las veinte unidades que puede llegar a dirigir directamente el superintendente. Es un modelo estrambótico, con una apariencia de tela de araña muy compleja, que no se ajusta a un modelo de organización racional sino a un modelo de organización antiguo que ha ido desarrollando unidades por impulsos políticos y administrativos.

– El modelo de organización de OSIPTEL de Perú: es el modelo más plano, más fluido y más racional de todos los analizados. Se trata de una organización modélica que acapara todos los puntos fuertes antes destacados; su punto débil es la falta de coordinación de las diversas gerencias. En todo caso, es el mejor modelo organizativo de los cinco analizados.

– El modelo de organización de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP: es también un modelo organizativo bastante racional y fluido que, a pesar de su sencillez, funciona de forma compleja. En este sentido, sigue una forma matricial con dos dimensiones básicas: por una parte, las sectoriales (banca, seguros y administradoras privadas de pensiones), por otra parte, las horizontales (riesgos y estudios económicos a los que hay que añadir la asesoría jurídica). Una tercera dimensión guarda relación con la gestión interna, las tecnologías de la información, la planificación y atención al usuario.

**Tabla 14. Elementos organizativos comparados de las agencias reguladoras analizadas**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Número total unidades	10	12	27	46	30
Número de unidades básicas de línea	6	7	10	2 (9)**	7
Número de unidades <i>staff</i>	2	2	10	10 (20)***	2
Número de unidades que dependen directamente de la máxima autoridad de línea	8	12	19	12 (20)****	8
Número de comisiones o comités	4	0	1	1	2
Ratio personal/unidades*	13,6	41,5	11,7	14,4	1,8

\* Ratio que indica cuantos efectivos de personal hay por unidad administrativa en el modelo organizativo.

\*\* Hay dos grandes ámbitos: Área Técnica y Área Administrativa (gerencia) que agrupan 8 unidades básicas a las que hay que añadir la unidad legal dependiente directamente del superintendente.

\*\*\* Hay 10 unidades de asesoramiento que agrupan otras 10 unidades menores dependientes de éstas.

\*\*\*\* Hay 12 unidades que dependen formalmente directamente del superintendente y del intendente, aunque pueden llegar a ser 20 unidades

Fuente: Elaboración propia.

En las entrevistas realizadas, se preguntó a los entrevistados cuál de los servicios comunes (gestión de recursos humanos, servicios financieros, TIC y organización) era más relevante para contribuir a articular un diseño institucional moderno, innovador y mejor que los del contexto del sector público. Las respuestas y reflexiones son bastante dispares (véase la tabla 15):

- Se considera las TIC como el elemento más estratégico de cara a la innovación. Se las percibe como una gran oportunidad para innovar en la gestión, superar el modelo de gestión burocrático, atender a los ciudadanos y lograr una gestión transparente y una correcta política de imagen. Todas las agencias reguladoras analizadas han realizado una fuerte apuesta por las TIC; el caso más paradigmático de esta apuesta es el de SIPEN.
- En segundo lugar, destacan la importancia de los servicios financieros, su fluidez para dar apoyo en la gestión del gasto de los distintos departamentos.
- En un tercer lugar, y de forma algo sorprendente, ubican como tema relevante la gestión de los recursos humanos. Se considera un ámbito importante, pero de menor nivel que las TIC o los servicios financieros. Esta infravaloración de un ámbito tan crítico para la organización se debe a que los entrevistados diferencian la política de recursos humanos (sistema de selección, estabilidad del personal, carrera administrativa y sistema retributivo), que suele estar diseñada directamente por los ámbitos técnicos de regulación de las agencias, de la gestión, que asocian con la mera administración del día a día en materia de recursos humanos. En este sentido, es destacable la valoración mayoritariamente crítica de los actores internos de las agencias sobre la calidad de la función y de las unidades responsables de la administración de los recursos humanos. Perciben que estas unidades de gestión de personal son ineficientes y culpables de una precaria implantación de los planes formativos y de la gestión de la propia carrera administrativa.

– Otro elemento muy significativo a tener en cuenta es que los actores internos de las agencias tienen una percepción de un cierto menosprecio hacia las actividades de gestión interna de carácter gerencial (tanto gestión de recursos económicos, como gestión de recursos humanos o temas de organización). Sólo se excluyen de esta valoración negativa las unidades de informática y de TIC. A diferencia de muchas administraciones clásicas en las que las unidades de gestión interna tienen un enorme poder y prestigio, en las agencias reguladoras su posición está casi en las antípodas. Tiene una relación importante con esta situación peyorativa el hecho que exista una cultura que considera que la gestión interna agrupa un conjunto de puestos de trabajo no profesionalizados que pueden ser ocupados por cualquier persona y que, incluso, no es problemático que sean puestos objeto de clientelismo y de cesantías. En buena parte de las agencias analizadas (por ejemplo, la Superintendencia de Bancos e INDOTEL de República Dominicana) estos puestos son objeto de renovación ante nuevos superintendentes y presidencias o cuando hay cambios de ciclo político. En un sentido contrario, se destaca OSIPTEL del Perú, que exige los mismos principios meritocráticos con publicidad y transparencia para los profesionales de la regulación que para los profesionales de la gestión interna.

**Tabla 15. Índice de relevancia de los servicios comunes de cara a las innovaciones organizativas de las agencias reguladoras\***

	Recursos humanos	Servicios financieros	TIC	Organización
OSIPTEL (Perú)	XX	XX	XXX	X
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)		XX	XXX	XX
INDOTEL (R. Dominicana)			XXX	
S. Bancos (R. Dominicana)				
SIPEN (R. Dominicana)	XX		XXX	

\* Referencias: XXX: muy relevantes; XX: relevantes; X: algo relevantes  
Fuente: Elaboración propia.

En relación con cuáles son las innovaciones más significativas que las agencias han aportado al sistema institucional público (véase la tabla 16), los entrevistados destacan la fortaleza profesional de carácter conceptual y de calidad técnica, la imagen de neutralidad, la gestión transparente, la defensa de los ciudadanos, el reclutamiento de profesionales bajo principios meritocráticos, el régimen privado de organización y la utilización profunda de las TIC. También es destacable la buena opinión sobre la innovación de los principales y de los reguladores.

Finalmente, en relación con los fracasos, en el sentido de expectativas no alcanzadas hasta el momento por las agencias reguladoras (véase la tabla 17), los elementos más destacados son: algunas deficiencias en gestión interna y en materia de personal derivadas de los límites impuestos por los ministerios transversales. También, en el caso de las agencias antiguas, reconocen que todavía no han reducido ni renovado profesionalmente de forma suficiente a su personal. También se detectan problemas con la disposición libre de los recursos económicos propios de las agencias (destacan los casos de OSIPTEL del Perú y de SIPEN de la República Dominicana). En este apartado de fracasos es muy destacable que tanto los principales como los regulados no hacen mención a ninguna deficiencia, salvo en el caso de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana.



**Tabla 16. Innovaciones más significativas promovidas por las agencias**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTEL	S. Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	S. Bancos	SIPEN
Agencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad técnica informes</li> <li>- Calidad técnica profesionales</li> <li>- Imagen de neutralidad</li> <li>- Transparencia</li> <li>- Régimen privado de la institución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparencia en el sector</li> <li>- Protección del ciudadano</li> <li>- Reclutamiento del personal</li> <li>- Supervisión transversal de riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Credibilidad.</li> <li>- Transparencia.</li> <li>- Promoción de la sociedad de la información</li> <li>- Promoción del trabajo interdisciplinario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción del personal</li> <li>- Potenciación de un mejor nivel profesional del personal (programa "jóvenes profesionales")</li> <li>- Reglamentos (en especial el Reglamento de Solvencia de Bancos)</li> <li>- Vanguardia-tiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apuesta por las TIC</li> <li>- Sistema de selección meritocrático y no clientelar</li> </ul>
Ministerios					
Regulados		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta profesionalización</li> <li>- Colaboración con el sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparencia</li> <li>- Participación</li> <li>- Neutralidad</li> <li>- Superación de una lógica clientelar</li> <li>- Lucha contra la corrupción</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 17. Fracasos más significativos de las agencias**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTEL	S. Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	S. Bancos	SIPEN
Agencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La gestión interna excesivamente intervenida por los ministerios horizontales</li> <li>- Falta de entendimiento con el Congreso de la Nación</li> <li>- Deficiente imagen social de la agencia</li> <li>- No disposición de todos los recursos financieros propios cuya decisión recae en una institución externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunos puntos pendientes en la revisión de la normativa de seguros y pensiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inflación de personal</li> <li>- No superación total del clientelismo</li> <li>- Asimetrías salariales injustificadas</li> <li>- No se logra acabar con las ilegalidades en el sector del cable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mandato del Superintendente de sólo dos años</li> <li>- Todavía no se ha logrado renovar los valores de todos los profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunas fugas de personal hacia agencias con mayores retribuciones</li> <li>- No disposición de todos los recursos financieros propios cuya decisión recae en una institución externa</li> <li>- Enfrentamientos con la CNSS por el control de los recursos</li> </ul>
Ministerios					
Regulados				<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se ha logrado implantar innovaciones significativas</li> <li>- Insuficiente información al sector</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la regulación de medicamentos protagonizada por unidades ministeriales, no hay innovaciones destacables (salvo un reciente y modesto plan de calidad de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Perú) y, en cambio, la lista de fracasos organizativos y de rendimiento institucional es muy amplia (debilidad institucional, precariedad administrativa, capturas por parte del sector regulado, etc.).

### **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 (véase la tabla 18). De esta manera, en el caso de la República Dominicana, la Superintendencia de Bancos se inspira en el Banco Central y, por su parte, el SIPEN se inspira en ambos. Sólo el caso de 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 la República Dominicana y se ha diseñado bajo la influencia del Banco Central de Reserva. OSIPTTEL, por su parte, se inspira en la propia Superintendencia de Bancos y en el INDECOPI (Agencia de defensa a los consumidores). Todo parece indicar que el resto de 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 que fomenta un vigoroso mestizaje institucional y que, mediante el tra-

dicional método de ensayo-error se van alcanzando modelos de gestión de personal cada vez más afinados.

**Tabla 18. Modelos de referencia de carácter nacional de los sistemas de gestión de recursos humanos**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEM
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 en las agencias reguladoras, superando de una forma muy clara los mecanismos de reclutamiento de carácter clientelar y de carácter heterodoxo que predominan en las instituciones públicas de su entorno.

En el caso de la República Dominicana, el entorno administrativo es claramente clientelar, en el caso del 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 (véase la tabla 19). En el caso del Perú, las agencias logran una situación muy satisfactoria en términos de meritocracia. En cambio, en la República Dominicana sus resultados son más discretos, con luces y sombras, pero mejoran de una forma muy 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 (véase la tabla 20).

En relación con la regulación de medicamentos protagonizada por unidades ministeriales no existen modelos de referencia, ya que están condicionados y limitados a 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 19. Índice meritocrático de acceso a las agencias\***

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice meritocrático	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Alto/muy alto

\*Muy bajo (sistema clientelar), bajo (sistema medio clientelar y profesionalizado), alto (sistema profesionalizado) y muy alto (sistema muy profesionalizado).  
Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 20. Índice meritocrático de acceso a los ministerios\***

	PERÚ				REPÚBLICA DOMINICANA		
	PCM**	Ministerio Comunicaciones y Transportes	Ministerio Economía	Ministerio Salud	Ministerio Economía	Ministerio Trabajo	Ministerio Sanidad y Sociales
Índice meritocrático	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo

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

\*\* Presidencia del Consejo de Ministros (equivalente al Ministerio de la Presidencia más el Ministerio de Administraciones públicas de la AGE de España).  
Fuente: Elaboración propia.

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 21 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 la organización, y más en concreto de las direcciones generales de medicamentos, que responden al modelo extremo de carácter 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 21. 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 21, se han identificado los siguientes modelos en las agencias analizadas:

– *Modelo meritocrático artesanal*: la característica principal del modelo consiste en que se pretenden seleccionar los mejores perfiles profesionales, pero de forma poco estructurada. Un ejemplo paradigmático es el del 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 el SIPEN es el siguiente:

- a) Los directivos del 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.
- b) Los decanos seleccionan unos pocos candidatos que presentan con su aval su currículum al SIPEN.

- c) Los directivos del SIPEN preseleccionan a un número bastante limitado de candidatos (entre cuatro y diez) y los entrevistan.
- d) Finalmente, el SIPEN escoge a uno de ellos, que realiza un periodo de prueba en la agencia, y con el tiempo va recibiendo formación adicional, que puede llegar a incluir estudiar una 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 del SIPEN (y fundamentalmente de su superintendente) para seleccionar a los mejores candidatos. La mayoría de los casos, por interés de la institución, han respondido al principio del mérito, pero se trata de un modelo permeable que tolera la excepción de los 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 todavía más precarios que los del SIPEN) o los de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, que se encuentra en un estadio más avanzado que el 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 definen un conjunto de reglas y valores que favorecen la institucionalización del proceso. Aquí 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:



- a) 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.
- b) El curso de verano consiste en tres meses de formación muy intensiva sobre regulación bancaria y con una evaluación continua muy exigente.
- c) Al final del curso la Superintendencia recluta a los dos o tres mejores estudiantes de la promoción. El resto de 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 otra parte, 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 se basa en una experiencia con más de treinta años de antigüedad del Banco Central de Reserva del Perú. También ha sido 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 así mismo 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 eligen 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. El Banco sigue un proceso de curso de verano, en el que un porcentaje de las plazas corresponden 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 universidades del país. 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 22 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 22. Índice de acceso en los procesos de selección: media de candidatos por plaza**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Número de candidatos por plaza	100	100	—	90	10*

\* Candidatos con perfiles que se ajustan a la plaza  
Fuente: Elaboración propia.

**El sistema relacional institucional (la constelación institucional): las relaciones con el Principal, con la Presidencia de la República, con los ministerios horizontales, con el Poder Legislativo y con el Poder Judicial**

Las relaciones entre el agente (agencia reguladora) y el principal (ministerio o ministerios de referencia) son relevantes en la teoría de la regulación y en la teoría de la agencia. En los cinco casos analizados se detectan relaciones, por una parte, tensas y conflictivas en las que todavía no hay un modelo maduro de roles de agente y principal, en otros casos esta relación ya está consolidada y se establecen relaciones tensas, pero cordiales. Finalmente, en otros casos las relaciones entre estos actores son muy pobres por el abandono de funciones del principal. En función de las experiencias analizadas se podrían establecer tres modelos de relación entre el agente y el principal (véase la tabla 23):

– *Modelo conflictivo*: Comprende un sistema de relación muy conflictivo entre el agente y el principal por la lucha de espacios de competencia. Se trata de un modelo inmaduro, ya que todavía no se ha aclarado la distribución de competencias entre el agente y el principal. Responde a este modelo el caso del SIPEN de la República Dominicana

(que, en efecto, se trata de una agencia muy joven con sólo cuatro años de antigüedad) con sus luchas sobre disponibilidad presupuestaria con el CNSS instigado por los ministerios de Trabajo y de Salud Pública y Atención Social. También responde a este modelo el caso de OSIPTEL del Perú (pero este caso es más significativo ya que se trata de una agencia de doce años de antigüedad) que desde su nacimiento hasta la actualidad sigue un proceso de lucha por ámbitos de competencia con el Ministerio de Comunicaciones y Transportes. Siguen existiendo zonas grises y, por lo tanto, espacios de lucha.

– *Modelo de juego de roles*: Es un sistema de relación maduro y estable que responde a una relación tensa pero normal entre fuerzas centrífugas (agente) y fuerzas centrípetas (principal). No hay ningún caso analizado que responda totalmente a los contenidos de este modelo, aunque parcialmente habría que ubicar en él los casos de INDOTEL de la República Dominicana (donde el papel de principal lo ejerce de forma real la Presidencia de la República) y la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP del Perú (donde el rol de principal lo ejerce el potente Ministerio de Economía).

– *Modelo autista*: Es un sistema que niega las relaciones entre agente y principal. Por una parte, el agente considera que no tiene que rendir cuentas a nadie, por otra parte, el principal se inhibe en sus funciones de planificación, control y evaluación. Entre los casos analizados, la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana respondería a este modelo, ya que tanto ésta como el Ministerio de Economía manifestaron explícitamente la ausencia de espacios de relación y comunicación dentro de un marco de normalidad y de nula tensión institucional. Parcialmente responderían a este modelo INDOTEL del Perú, en el que la Secretaria Técnica de la Presidencia (que ejerce de principal formal) se inhibe en una parte de sus funciones y la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP que, por su rango constitucional, considera como un igual y no reconoce como principal al Ministerio de Economía.

En relación con la fuerza de este modelo autista, debe destacarse la especificidad de la regulación financiera en el sentido que el espacio de relación es más complejo que una simple relación entre agencia y ministerio, ya que participa de forma muy determinante el Banco Central del país o equivalente. La relación es agencia (superintendencia de bancos), principal (ministerio de economía) con un combinado de “superagencia” y “superprincipal” (banco central o equivalente).

**Tabla 23. Modelos de relación entre agente y principal**

MODELO CONFLICTIVO	MODELO DE JUEGO DE ROLES	MODELO AUTISTA
OSIPTEL (Perú) SIPEN (R. Dominicana)		Superintendencia de Bancos (R. Dominicana)
		INDOTEL (R. Dominicana) Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)

Fuente: Elaboración propia.

Veamos, caso a caso, la situación de la relación entre el agente y el principal en las agencias analizadas:

– *INDOTEL de la República Dominicana*: tiene relaciones muy escasas con su principal (Presidencia). Un representante de esta instancia principal (secretario técnico de la Presidencia) forma parte del Comité de Dirección de la Agencia, pero apenas asiste a las reuniones semanales aunque, en cambio, sí está presente el subsecretario de Estado (equivalente a viceministro). Se trata de un caso de un relativo abandono de funciones del principal, explicable por la dependencia directa del presidente de INDOTEL respecto al presidente de la República, que es quien lo designa; en este caso, le asigna una categoría de ministro (secretario de Estado en la República Dominicana) formando parte del Gobierno en el sentido más amplio del término. De este modo, podría llegarse a la consideración que el presidente de

INDOTEL mantiene una posición esquizofrénica al conjugar los roles de agente y de principal.

– *Superintendencia de Bancos de la República Dominicana*: su principal es el Ministerio de Economía, que se inhibe totalmente en las actividades del agente. Esta falta de relación entre agente y principal se explica por un cierto purismo en relación con la autonomía de la Agencia y por el órgano colegiado general en el que se toman las grandes decisiones reguladoras, la Junta Monetaria, que está integrada por el Ministerio de Economía, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Este órgano colegiado permite el control de la Superintendencia, ya que en este órgano el actor más fuerte es el Banco Central y el más débil la Superintendencia de Bancos.

– *SIPEN de la República Dominicana*: SIPEN tiene como principal a dos ministerios: el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Asistencia Social, que forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) que es el órgano colegiado que adopta las decisiones y estrategias sobre SIPEN. Las relaciones entre el agente y los principales son conflictivas por la lucha por los recursos financieros que ha ido acumulando (ahorrando) SIPEN. En este sentido, los ministerios principales consideran injusta la situación de beneficios económicos de SIPEN y desean que estos recursos financieros sean transferidos a los presupuestos ordinarios de sus respectivos ministerios. De momento no se ha tomado ninguna decisión firme sobre este tema.

– *OSIPTEL del Perú*: su principal formal es la Presidencia del Consejo de Ministros (un equivalente en España a la combinación de Ministerio de la Presidencia y de Ministerio de Administraciones Públicas). Se trata de un principal transversal y global, ya que también lo es del resto de las agencias del país salvo de las agencias financieras. En este sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce las funciones de principal con tantos agentes distintos que en la práctica las implementa de forma muy residual. Este modelo, apa-

rentemente inconsistente, tiene su explicación en la defensa de la autonomía de estas agencias. De hecho, la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce más el papel de protector de las agencias que el papel de controlador y evaluador de las mismas. Por otro lado, hay un principal material y real que es el Ministerio de Comunicaciones y Transportes, ministerio que ejerce las auténticas funciones de principal. La relación entre el agente y este ministerio ha sido siempre muy conflictiva por una lucha constante por los espacios de competencia de actuación. Se trata de una lucha muy dura que tiene más de diez años de duración y que todavía no ha finalizado. Algunos ejemplos de este constante conflicto:

- El otorgamiento de concesiones ha pasado de la agencia al ministerio.
- La decisión más importante sobre el sector (aceleración de un mercado abierto y competitivo) se negoció directamente entre el ministerio y Telefónica, y quedó fuera del juego OSIPTEL.
- Hay redundancia de actuaciones en materia de promoción del acceso universal en las zonas rurales entre el Ministerio y el programa FITEL de OSIPTEL. Esta redundancia ha generado un absurdo bloqueo de estas actividades tanto en el principal como en el agente.

En definitiva, este es un caso paradigmático de inmadurez estructural sobre los espacios y las relaciones entre el agente y el principal.

– *Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP*: esta agencia, al tener rango constitucional, parece estar ajena a cualquier tipo de control. Su principal teórico sería el Ministerio de Economía sin que ejerza realmente este papel, ya que la Superintendencia percibe al Ministerio como un “igual”. Por el rango constitucional de esta Superintendencia es el Congreso de la Nación el que hace las funciones de principal, con las aleatorias derivaciones políticas, institucionales y organizativas que ello implica.

En cuanto a las relaciones con el resto de actores de su entorno institucional:

– *Presidente de la República*: es un actor formalmente relevante en la selección de los superintendentes o presidentes de las agencias. Fuera de esta importante función, no se detecta una influencia relevante del Presidente de la República sobre las políticas reguladoras y sobre la organización de las agencias reguladoras. Una excepción sería el caso de INDOTEL de República Dominicana: además de que, como ya se ha señalado, su presidente es nombrado por el Presidente de la República y tiene categoría de Ministro (Secretario de Estado), el Presidente de la República se muestra muy interesado por las actividades de INDOTEL e incluso realiza visitas a sus dependencias. Se añade la circunstancia de que, en el anterior mandato presidencial, la Primera Dama formó parte, del consejo directivo de esta agencia.

– *Ministerios transversales*: Existen dos modelos de relaciones entre las agencias y los ministerios transversales (Economía –presupuesto– y Administración Pública –gestión de recursos humanos). Por una parte, se encuentra el modelo de fuerte influencia de los organismos transversales sobre las agencias. Este es el caso de OSIPTEL, que tiene en el Ministerio de Economía y en la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros unas instituciones que ejercen un papel de estandarización y de control en materia de gestión financiera y de gestión del personal. Por ejemplo, una política general de austeridad de estos ministerios horizontales impide incrementar la plantilla de OSIPTEL, se controla su gasto y se le obliga a ceder una parte de sus excedentes financieros al presupuesto del Estado.

Otro modelo, mucho más mayoritario, es aquel en el que los ministerios transversales no tienen capacidad para influir en la gestión de personal ni en la gestión financiera, ni tampoco tienen capacidad de



decisión o influencia sobre sus excedentes financieros debido a la autonomía de las agencias, gracias a su rango constitucional (por ejemplo Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú) o sin necesidad de este rango (INDOTEL, Superintendencia de Bancos y SIPEN de la República Dominicana).

– *Poder legislativo*: con el poder legislativo la mayoría de las agencias mantienen una relación de escasa intensidad que se centra en los informes de actividad que presentan las agencias reguladoras y las consultas técnicas del legislativo a las agencias cuando legislan sobre temas que forman parte de las competencias técnicas de las mismas. La excepción a esta relación un tanto abúlica con el poder legislativo es el caso de OSIPTEL que mantiene unas relaciones conflictivas y tensas con el mismo. OSIPTEL es requerido muy a menudo a declarar ante la comisión del ramo del Congreso de la Nación del Perú, en la que hay cuatro congresistas especializados en el tema de telecomunicaciones que ejercen una constante crítica a OSIPTEL. El motivo de esta tensa relación entre el regulador y el legislativo se explica por el crispado ambiente político y social que genera las altas tarifas de la telefonía en Perú, por el predominio del operador Telefónica (controla más del 80% de todo el negocio) y por ser Telefónica la empresa multinacional símbolo y diana de todas las críticas a los procesos de privatización del mandato de Fujimori. También hay que destacar el caso de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP del Perú en el que, por su rango de institución constitucional, el Congreso de la República ejerce el papel de principal.

– *Poder judicial*: con el poder judicial se mantienen unas relaciones que se concentran en los casos en que la agencia reguladora percibe algún delito y traslada el expediente a los tribunales de justicia. Otro ámbito de relación entre Agencias y Poder Judicial se da cuando éste llama a declarar en los litigios a profesionales de las agencias en calidad de expertos.

– *Otras agencias*: las relaciones entre las agencias analizadas y las otras agencias es rica y variada. Por una parte, existe un modelo de relación de ayuda y monitoreo (en todo caso, de modelo de referencia) en el diseño de una nueva agencia: por ejemplo, el caso del Banco Central de la República Dominicana sobre la Superintendencia de Bancos y sobre el SIPEN, el caso del Banco Central de Reserva del Perú sobre la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP, finalmente aunque más limitado, el caso de INDECOPI del Perú sobre OSIPTEL. Una segunda relación es la de rivalidad entre agencias, debida a la existencia de espacios grises que generan interferencias entre ellas: por ejemplo los casos de los bancos centrales con las superintendencias de bancos o el caso de OSIPTEL con INDECOPI (agencia reguladora de defensa de los consumidores). Un tercer modelo de relación entre agencias, mucho más interesante, es el de la cooperación para el intercambio de información, para la adopción de estrategias comunes ante el principal y los ministerios horizontales, e incluso de cogestión de determinados temas. En este supuesto de relación destaca OSIPTEL y sus relaciones con las agencias de la energía y del agua con las que mantiene reuniones periódicas para compartir información y definir estrategias conjuntas (hay una reunión quincenal de los presidentes de estas agencias) y, además, cogestionan algunos programas como, por ejemplo, cursos de verano compartidos, un sistema conjunto de información telefónica de atención al consumidor (*call center*) y también algunas oficinas conjuntas de información al consumidor descentralizadas en el territorio.

– *Organismos multilaterales*: en Perú los organismos multilaterales tienen un papel menor en el funcionamiento de las agencias y se limitan a financiar programas muy concretos. En cambio, en la República Dominicana los organismos multilaterales tienen más influencia, ya que financian algunos programas estructurales de las agencias.

– *Terceros países*: en Perú no se percibe sobre las agencias influencias directas de terceros países. Sólo hay contactos indirectos por medio de consultorías con Estados Unidos y Canadá. En cambio, en República Dominicana sí que tienen importancia países del ámbito de América Latina como Chile, México y Perú que han aportado apoyo técnico de cara a diseñar sus agencias y sus estrategias regulativas.

**Tabla 24. Sistema relacional con los actores del entorno institucional**

	Ministerio principal	Presidente	Ministerios transversales	Legislativo	Poder judicial
OSIPTTEL (Perú)	<b>XXX*</b> <b>Conflicto**</b>	X Cordial No afecta***	XX Tensa	XX <b>Conflicto</b>	X Cordial
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	XX Cordial	X Cordial Afecta	X Cordial	X Cordial	X Cordial
INDOTEL (R. Dominicana)	X Cordial	XX Cordial Afecta	X Cordial	X Cordial	X Cordial
S. Bancos (R. Dominicana)	X Cordial	X Cordial Afecta	X Cordial	X Cordial	X Cordial
SIPEN (R. Dominicana)	XXX Conflicto	X Cordial No afecta	X Cordial	X Cordial	X Cordial

\*XXX: relación muy intensa; XX: relación intensa; X relación esporádica.

\*\* *Conflicto*: relaciones de conflictos explícitos; *tensa*: relaciones tirantes derivadas del juego de roles; *cordial*: relaciones amigables.

\*\*\* ¿Afecta el cambio de presidente a la composición de la agencia? *Afecta* o no *afecta*.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 25. Instituciones que configuran el entorno institucional de las agencias**

	Ministerio principal	Ministerios transversales	Otras agencias	Instituciones multilaterales	Terceros países
OSIPTEL (Perú)	-Presidencia del Consejo de Ministros - Ministerio de Comunicaciones y Transportes	-Presidencia del Consejo de Ministros - Ministerio de Economía	- INDECOPI - Otras reguladoras de los sectores de energía, agua, etc.	-BM - PNUD Relevancia escasa	No
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	- Ministerio de Economía	No	- Banco Central de Reservas	-BID - FMI Relevancia escasa	No
INDOTEL (R. Dominicana)	-Presidencia del Gobierno	No		-BM Relevancia alta	Perú
S. Bancos (R. Dominicana)	-Ministerio de Economía	No	-Banco Central	-BID - BM - FMI Relevancia alta	Chile
SIPEN (R. Dominicana)	-Ministerio de Trabajo - Ministerio de Salud	NO	Superintendencia de Bancos -Nuevas agencias reguladoras	- BID Relevancia alta	Chile México Perú

Fuente: Elaboración propia.

## El sistema relacional público-privado: las relaciones con los regulados

Las relaciones entre las agencias reguladoras y el sector regulado son fluidas e intensas en los dos países analizados, aunque más en Perú que en República Dominicana (véase las tablas 26, 27, 28, 29 y 30). Se consulta de forma sistemática a las empresas en relación con las decisiones reguladoras de la agencia. Las relaciones entre las agencias y los regulados siguen canales muy formales y no se reconocen mecanismos de relación de carácter informal (salvo en el caso de la Superintendencia de Bancos, Seguros y

AFP del Perú que reconoce contactos informales de carácter preventivo cuando se detectan los primeros síntomas de anomalías en empresas de sector). Las relaciones son tensas debido al juego de fuerzas entre regulador y regulado y sólo son muy tensas en el caso de OSIPTEL. En general las agencias reguladoras consideran que las agencias son transparentes y están satisfechas con las actividades de las agencias. De todos modos, se detecta una suave insatisfacción en relación con la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana y una insatisfacción con las actuaciones de OSIPTEL.

La tabla 29 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 a las funciones desarrolladas por la agencia reguladora? (donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo de confianza). La valoración es muy alta en el caso de SIPEN de la República Dominicana (5) y de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (4,5), es alta para INDO-TEL de la República Dominicana (3,5) y un aprobado justo para OSIPTEL del Perú (2,5). Únicamente en el caso de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana la valoración es de suspenso (2). Estas puntuaciones pueden considerarse, en términos generales, como exitosas si lo 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 (1,5) (véase la tabla 30).

En cambio, las relaciones con los usuarios de los servicios regulados son más difíciles y precarias. Aquí el elemento determinante es la inexistencia, en República Dominicana, o la inmadurez, en Perú, de las asociaciones de consumidores. Las agencias, ante esta ausencia de interlocutores, estimulan el contacto directo con los usuarios individuales creando unidades o departamentos de atención a las quejas y consultas de los usuarios. La precariedad de las asociaciones de consumidores impide que existan espacios de discusión entre regulados y usuarios de los servicios.

**Tabla 26. Relaciones entre la agencia y ministerios reguladores con los regulados (asociaciones y empresas) y con los usuarios**

	Asociaciones de regulados	Empresas reguladas	Asociaciones de usuarios
OSIPTEL (Perú)	Muy intensa*	Muy intensa	Escasa/Sector inmaduro/Relación directa con los usuarios.
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	Muy intensa	Muy intensa	Escasa/Sector inmaduro./Relación directa con los usuarios.
DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú)	Baja	Baja	Escasa/Sector inmaduro/Poca relación directa/Utilización agencia consumo INDECOPI
INDOTEL (R. Dominicana)	Intensa	Intensa	Escasa/No existen estas asociaciones en el país.
S. Bancos (R. Dominicana)	Intensa	Intensa	Escasa/No existen estas asociaciones en el país.
SIPEN (R. Dominicana)	Intensa	Intensa	Escasa/No existen estas asociaciones en el país.
DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana)	Baja	Baja	Inexistente/No existen estas asociaciones en el país.

\* Muy intensa; intensa; escasa

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 27. Participación de los regulados en el proceso de toma de decisiones del regulador**

	Participación regulados en proceso TD*	Presencia canales informales de decisión**	Tipo de relaciones***	Espacios de discusión entre regulados y usuarios*
OSIPTEL (Perú)	Consultas asiduas	Poco habituales	Muy tensas	No
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	Consultas asiduas	Habituales	Poco tensas	No
INDOTEL (R. Dominicana)	Consultas asiduas	Poco habituales	Tensas	No
S. Bancos (R. Dominicana)	Consultas asiduas	Poco habituales	Tensas	No
SIPEN (R. Dominicana)	Consultas asiduas	Poco habituales	Tensas	No

\* Consultas puntuales, consultas asiduas, decisiones consensuadas.

\*\* Muy habituales, habituales, poco habituales o nada habituales.

\*\*\*Muy tensas, tensas o poco tensas.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 28. La opinión de los regulados sobre las agencias y ministerios reguladores**

	Satisfacción funciones desarrolladas regulador*	Grado de transparencia de las decisiones**	Grado de participación del regulador***
OSIPEL (Perú)	<b>Insatisfecho</b>	Transparentes	Media
S. Bancos, Seguros y Pensiones (Perú)	Satisfecho	Muy transparentes	Alta
<b>DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú)</b>	<b>Muy insatisfecho</b>	<b>Poco transparentes</b>	<b>Baja</b>
INDOTEL (R. Dominicana)	Satisfecho	Transparentes	Media
S. Bancos (R. Dominicana)	<b>Insatisfecho</b>	<b>Poco transparentes</b>	Media
SIPEN (R. Dominicana)	Satisfecho	Transparentes	Media
<b>DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana)</b>	<b>Muy insatisfechos</b>	<b>Poco transparentes</b>	<b>Baja</b>

\*Muy satisfecho, satisfecho, ni satisfecho ni insatisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho

\*\*Muy transparentes, transparentes, poco transparentes o nada transparentes.

\*\*\* Alta participación, media participación, baja participación o nula participación.  
Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 29. Índice de confianza de los regulados hacia las agencias reguladoras**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPEL	Superintendencia Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice de confianza*	2,5	<b>4,5 Bancos</b> <b>4,5 Pensiones</b> <b>5 Seguros</b>	3,5	2	5
Han logrado innovaciones institucionales	Sí	Sí	Sí	No	Sí

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

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 30. 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

\* Respuesta a la pregunta ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza a las funciones desarrolladas por la agencias reguladora? (donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo de confianza).

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones entre la agencia reguladora y los regulados puede canalizarse mediante cuatro posibles modelos (véase la tabla 31):

– *Regulación inestable*: Se trata de un modelo de regulación en el que el regulador cambia constantemente de marco regulador y no ofrece seguridad jurídica a los regulados. Suelen ser dinámicas en las que se pasa de un modelo liberalizado a un modelo más intervencionista. Ninguno de los casos analizados responde a este modelo.

– *Juego de roles*: Se trata de un modelo en el que se establecen relaciones maduras de tensión y también de colaboración entre el regulador y el regulado. El regulador defiende los intereses generales, los intereses de los usuarios y también los intereses de los operadores. El regulado defiende sus intereses privados vinculados a la obtención de beneficios. En este modelo maduro de relaciones entre reguladores y regulados se pueden incluir los casos de INDOTEL y SIPEN de la República Dominicana, y de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP del Perú.

– *Juego de roles inmaduros*: Es un modelo en el que todavía no se han afinado suficientemente las relaciones entre el regulador y el regulado, y se producen conflictos y tensiones anormales o invasiones de uno sobre el



otro (por ejemplo, ligeros cambios regulativos de carácter intervencionista o ligeras capturas no corruptas del regulado hacia el regulador). Otras características de este modelo son los casos en los que las agencias reguladoras no son del todo transparentes ni permeables a la participación. Dentro de este modelo se encuentran los casos de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana y de OSIP-TEL del Perú. La ubicación de la Superintendencia de Bancos en este modelo responde a que los regulados consideran que esta agencia reguladora no ofrece suficiente información al sector y que no acredita innovaciones significativas en su modelo de gestión. Por otro lado, el caso de OSIPTEL es más complejo ya que responde a un sector regulado muy asimétrico en el que hay un operador claramente dominante (Telefónica), muy potente en el nivel internacional y con pésima imagen social y política en Perú derivada de sus actuaciones como empresa y de ser un símbolo político de la privatización de servicios públicos. A esta situación debe añadirse la necesidad de profundizar en el servicio universal en un país en el que la dispersión de la población rural y la orografía lo dificultan mucho. En este sentido, OSIPTEL se encuentra tensionado de forma extrema por varias fuerzas: a) la fortaleza del principal operador con potente capacidad de seducción técnica al regulador; b) la necesidad de defender al operador principal, a sus elevadas tarifas para que invierta en infraestructura y profundice en la universalidad del servicio; c) las quejas de los usuarios hacia un operador principal con una política de empresa monopolística; d) las presiones políticas y sociales, muchas de carácter demagógico, contra el principal operador.

– *Capturas*: En este modelo, el regulador por su debilidad y/o por la potencia de los regulados es capturado por éstos. Aquí se hace referencia a capturas explícitas en las que hay incluso prácticas corruptas. Este es el caso de la Dirección General de Drogas y Farmacias, reguladora de medicamentos en la República Dominicana y de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas, reguladora del Perú.

**Tabla 31. Modelos de relación entre regulador y regulados**

Regulación inestable	Juego de roles	Juego roles inmaduro	Capturas
	INDOTEL SIPEN (R.Dominicana) Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)	Superintendencia de Bancos (R.Dominicana) OSIPTEL (Perú)	Dirección General Drogas y Farmacias (R.Dominicana) Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la valoración que hacen los regulados sobre la actuación de los ministerios que ejercen las funciones de principal (véase la tabla 32), en la mayoría de los casos se percibe una despreocupación de los ministerios principales por la regulación del sector salvo en el caso de OSIPTEL de República Dominicana, en el que se considera que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sí interviene y de forma excesiva en detrimento de la agencia reguladora.

**Tabla 32. Valoraciones de los regulados sobre los ministerios principales**

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	M. Comunicaciones y Transportes (telecomunicaciones)	M. Economía (bancos y pensiones)	M. Presidencia (telecomunicaciones)	M. Economía (bancos)	M. Trabajo (pensiones)
Funciones de planificación, control y evaluación	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>No</b>
Se inhibe en sus funciones (despreocupación por el regulador y el sector regulado)	<b>No</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
Excesivamente intervencionista	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>No</b>

Fuente: Elaboración propia.

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

En el ámbito 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 autoreferencial; la opción estratégica de diseñar modelos originales y propios que se adapten a los contextos específicos de cada país; 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 (véase la tabla 33). Todos los países de América Latina poseen instituciones públicas que sobresalen en el contexto de la pobreza institucional del país (por ejemplo Banco Central y Aduanas en la República Dominicana; Banco Central de Reserva en Perú) y es sobre estas instituciones públicas modélicas sobre las que se inspiran muchas de las nuevas agencias: en República Dominicana el referente es el Banco Central para la Superintendencia de Bancos y para el SIPEN, en Perú el referente es el Banco Central de Reservas para la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP o INDECOPI como 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 autoreferencial*, 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 la República Dominicana, adoptan como referencias a los países de la región. Es decir, la mayo-

ría de los países de América Latina que institucionalizan sus agencias en segundas y terceras oleadas no tienen como referentes Estados Unidos, Gran Bretaña o los países europeos, sino que toman como referentes las experiencias implantadas por los otros países de América Latina.

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) (véase la tabla 34). Pero la influencia de estos organismos multilaterales 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 Central de INDO-TEL y el Programa de Fortalecimiento Institucional del BID-BM-FMI.

**Tabla 33. Referentes institucionales nacionales e internacionales\***

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTTEL	Superintendencia 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	Reino Unido Chile/EEUU España	Chile España	Perú	Chile	Chile México

\* Por orden de relevancia  
Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 34. Participación de organismos multilaterales en la gestación de la agencia\***

	PERÚ		REPÚBLICA DOMINICANA		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Organismos multilaterales	<b>Banco Mundial PNUD**</b>	<b>BID FMI</b>	<b>BM</b>	<b>BID BM FMI</b>	<b>BID</b>
Consultoras	<b>Sí (EEUU y Canadá)</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí (Perú)</b>
Terceros Países					<b>Chile y México</b>

\* Por orden de relevancia.  
\*\* Gestión de fondos propios del Estado peruano  
Fuente: Elaboración propia.

Otra dimensión del isomorfismo es el de las agencias analizadas como referentes o modelos de otras nuevas agencias del mismo país o de otros países. 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 el caso la República Dominicana la Superintendencia de Bancos es el referente del SIPEN y éste así mismo de las nuevas agencias reguladoras de valores y de seguros. En el nivel internacional, el 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 35. 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

\* Por orden de relevancia  
Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las dos instituciones ministeriales reguladoras de los medicamentos, su lógica de referencias difiere del 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 autoreferencial, en especial en el caso de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Perú que opta por el diseño de un modelo híbrido que conjuga elementos originales contextualizados con la situación institucional de su país con elementos de diseño, entre los que sobresale el caso de Colombia (INVIMA) y, a mayor distancia, los de Argentina (ANMAT), Brasil (ANVISA) y Venezuela, todo ello bajo los auspicios de la Organización Panamericana de la Salud.

En cambio, el caso de la Dirección General de Drogas y Farmacias de la República Dominicana es más autista y 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 Estados Unidos 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 (consultoras vinculadas al sistema de salud de Andalucía) para poder diseñar su modelo lejos de la influencia de Estados Unidos.





## **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) (véase la tabla 36 sobre indicadores de calidad reguladora, de nivel de autonomía y de fortaleza institucional).

– 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 (véase la tabla 37 para apreciar la comparación de la calidad entre agencias y organismos ministeriales). En cuanto al 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 caso peruano) en relación con la situación de las propias agencias reguladoras.

**Tabla 36. Indicadores de calidad reguladora, nivel de autonomía y fortaleza institucional**

	PERÚ			REPÚBLICA DOMINICANA			
	OSIPTTEL	Superintendencia, Bancos, Seguros y AFP	Ministerio Salud ( DG Medicamentos)	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN	Ministerio de Sanidad (DG Farmacias)
Selección superintendente	Alto	Medio	Inexistente	Bajo	Medio	Alto	Inexistente
Selección directores	Medio	Medio	Inexistente	Medio	Medio	Medio	Inexistente
Participación legislativo 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 la legislativo	Bajo	Inexistente	Inexistente	Bajo	Bajo	Bajo	Inexistente
Evaluación externa	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 37. Indicadores institucionales de la regulación ministerial de drogas y farmacias en comparación con las agencias independientes de banca, pensiones y telecomunicaciones**

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

Fuente: Elaboración propia.

– Las agencias reguladoras han logrado una cultura administrativa propia orientada a la eficacia, a la eficiencia, 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 “principales” y por 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 la 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 que se rige por los principios de capacidad y mérito en el acceso, la estabilidad y la carrera profesional (véase la tabla 38, en la que se especifican los modelos de institucionalización de la gestión del personal).

**Tabla 38. 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerios dominicanos</li> <li>- DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana)</li> <li>- Ministerios peruanos (parcialmente)</li> <li>- DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INDOTEL (R.Dominicana)</li> <li>- SIPEN (R.Dominicana)</li> <li>- Superintendencia de Bancos (R.Dominicana)</li> <li>- Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OSIPTEL (Perú)</li> <li>- Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú)</li> <li>- Banco Central (R.Dominicana)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Central de Reserva (Perú)</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

– Un paso adelante respecto 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.

3) En relación con las hipótesis vinculadas a unas posibles prácticas de isomorfismo institucional, la conclusión del trabajo es que las agencias reguladoras han diseñado modelos institucionales originales que no han sido la 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, finalmente, 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 los siguientes elementos:

– Se han detectado “yacimientos institucionales” que han sido los modelos de referencia, dentro de la realidad administrativa de cada país, seguidos por una buena parte de las agencias reguladoras analizadas. Las dos características básicas de un “yacimiento institucional” son: 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; 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. Estos emprendedores suelen proceder de un yacimiento institucional y a lo largo de su trayectoria profesional pueden desarrollar sus funciones emprendedoras en varias instituciones.

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

– 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 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 al nivel de los estados (por ejemplo, para profesionalizar el empleo público se ha optado por leyes y sistemas generales de impulso de servicio civil de carrera) (Spink, 1997; Oszlack, 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, 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 reguladores; y fuera del ámbito económico: administración de justicia, servicios diplomáticos, etc.) (Wise, 2003; Pollit, Bouckaert, 2004; Flinders, 2004; Jordana, Levi-Faur, 2004). Esta alternativa ha sido objeto de múltiples críticas por parte de 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 estas iniciativas concretas o micro sigue proponiendo estrategias globales de reforma.

En cambio, el presente estudio demuestra empíricamente que las islas de excelencia institucional se difunden, que existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional del país (véase la tabla 39 sobre mecanismos de difusión de las “islas de excelencia”).

**Tabla 39. 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, 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 con 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 perdiendo espacio el modelo clientelar.



## Referencias bibliográficas

- BONIFACIO, J.A., FALIVENE, G. "Comparative Analysis of Labor Relations in the Latin American Civil Service: Argentina, Costa Rica, Mexico, and Peru". Comunicación encargada por el BID para el Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform. Washington, D.C, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. "Reforma da nova Gestao Pública: Agora na Agenda da America Latina, no entanto". *International Journal of Political Studies*. No. 3 (1). (2001).
- CHEUNG, A. "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities". *Governance*. No.18 (2). 2005. P. 257-282.
- CULPEPPER, P. D. "Institutional change in contemporary capitalism". *World Politics*. 2005. No. 57. P. 173-199.
- FLINDERS, M. "Distributed Public Governance in the European Union." *Journal of European Public Policy*, No. 11. 2004. P. 520-544.
- HOOD, C. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. "Towards a Latin American Regulatory State?". En: LEVI-FAUR; D. VIGODA-GADOT, E. (Eds.) *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*. New York: Marcel Dekker, 2004.
- JORDANA, J., SANCHO, D. "Regulatory design, institutional constellations and the study of the regulatory state". En: JORDANA, J., LEVI-FAUR, D. (Eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- KING, M. "Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom". *West European Politic.*, Vol. 28. 2005. No. 1. P. 94-123.
- LONGO, F. *Mérito y flexibilidad*. Barcelona: Paidós, 2004.
- MAJONE, G. *Regulating Europe*. London: Routledge Press, 1996.

- MANNING, N. "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 67. No.2. 2001. P. 297-312.
- OSZLACK, O. "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro". Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2001.
- PAYNE, J.M., CARLSON, I. "Cross-country comparisons of public employment and pay of 26 Latin American and Caribbean countries". Comunicación encargada por el BID para el *Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network*. Washington, D.C., 2002.
- PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 94. No. 2. (2000).
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004 (2ª ed.).
- RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2005.
- SPINK, P. (1997) "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform". Comunicación presentada en la reunión de la Latin American Studies Association. Mexico, 1997.
- SULBRANDT, J. "Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región". Documento elaborado por encargo del CLAD, con el apoyo financiero de la UNPAN, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>), 2002.
- TORRES, L. "Trajectories in public administration reforms in European Continental countries". *Australian Journal of Public Administration*, No. 63 (3). P. 99-112. (2004).
- WISE, C. *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad de Pacífico, 2005.

## **Anexo**

### **El contexto político, económico y social del Perú y de la República Dominicana**

El conjunto de indicadores económicos, sociales, políticos e institucionales presentados en la tabla A1 muestra una radiografía de los dos países analizados. Se trata de países muy representativos de la región, ya que los valores de los respectivos indicadores se encuentran cercanos a los del promedio de América Latina. Tanto el Perú como la República Dominicana presentan similitudes, pero deben reconocerse también significativas diferencias. El Perú y la República Dominicana son dos países pobres de la región (con una renta per cápita promedio que oscila en torno a los 2.360 dólares para el primero y los 2.100 dólares el segundo), pero no los más pobres. Ambos estados viven una situación de crecimiento económico: Perú lleva cerca de una década con un crecimiento sostenido medio anual del 5%, mientras que República Dominicana ha crecido un 10% durante 2005, como reacción de la presidencia de Leonel Fernández para superar la depresión económica, política y social de la presidencia de Hipólito Mejía.

Los indicadores sociales de ambos países (esperanza de vida, mortalidad infantil, índice de desarrollo humano y tasa de analfabetismo) son muy similares y se sitúan ligeramente por debajo de la media de los países de la región. La diferencia más relevante entre ambos países es el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza: en Perú es del 49% y en República Dominicana del 28,6%. Cabe aclarar que se trata de datos de 2002, último año para el que existen datos comparables publicados, pero que se estima que el nivel de pobreza de la población ha crecido en la República Dominicana durante los últimos años, como consecuencia de la heterodoxa gestión de la presidencia de Hipólito Mejía y de la agudización de la crisis de los refugiados haitianos que absorbe una parte de las energías del país.

En lo que hace referencia a la percepción de los ciudadanos sobre elementos institucionales, de acuerdo con el Latinobarómetro de 2005, se destacan importantes diferencias entre los dos países. En este sentido, es interesante

señalar que los indicadores subjetivos difieren mucho ante una realidad con indicadores objetivos bastante similares. Perú se sitúa en un punto muy bajo en lo que se refiere a la percepción sobre el nivel democrático del país, la satisfacción y apoyo a la democracia, y la confianza en la economía de mercado que tienen sus ciudadanos. Sus resultados se encuentran por debajo de la media de los países de la región, mientras que los ciudadanos de la República Dominicana tienen una percepción mucho más positiva de la situación, que puntúa por encima de la media de los países de América Latina. Estas notables diferencias de percepción ciudadana entre los dos países tienen una doble explicación. Por una parte, los ciudadanos del Perú todavía no se han recuperado del colapso emocional derivado de la crisis de corrupción de Fujimori y Montesinos. Además, las formas y la imagen heterodoxa del presidente Alejandro Toledo no han logrado superar esta depresión emocional sino que han contribuido a mantenerla (el índice de popularidad del presidente Toledo ha sido siempre muy bajo, salvo en el momento de su salida de la presidencia). La República Dominicana, en cambio, vive desde 2005 una cierta euforia y confianza en la presidencia de Leonel Fernández, presidente al que los ciudadanos ya conocían de su anterior mandato (1996-2000). La presidencia de Hipólito Mejía (2000-2004) fue negativa y corrupta, pero sin punto de comparación con los escándalos de Fujimori y Montesinos. Otra diferencia relevante es la crisis del sistema de partidos que vive Perú desde 1990, con la consiguiente entrada en escena de presidentes ajenos al sistema tradicional de partidos. Con la presidencia en 2006 del APRA de Alan García se recupera el dominio del sistema de partidos tradicional. En cambio, en República Dominicana se ha ido manteniendo el dominio de los tres partidos centrales (véase las tablas A2 a A7). Esta diferencia entre los indicadores objetivos de la realidad y las percepciones de los ciudadanos sobre la misma ponen de manifiesto que las percepciones se modifican de una forma más lenta. Por ejemplo, recientes encuestas realizadas en la República Dominicana muestran una desconfianza respecto al crecimiento y el bienestar económico que no concuerdan con el crecimiento económico real, de tendencia china, que está logrando el país durante el último año y medio.

Como se ha mencionado, es importante destacar el hecho que las presidencias del Perú entre 1990 y 2006 no han estado dominadas por los partidos políticos tradicionales (salvo el corto intervalo del presidente Valentín Paniagua de 2000 a 2001). Esto ha implicado la ausencia de presión clientelar de partido hacia las instituciones públicas en general y hacia las agencias reguladoras independientes en particular. Fujimori y Toledo no poseían cuadros de partido a los que gratificar con puestos en la Administración y, además, Paniagua adoptó una posición muy institucional y neutral en su corta, pero eficaz y constructiva, presidencia de transición. En cambio, en la República Dominicana la situación es muy distinta ya que durante el mandato de Hipólito Mejía, los cuadros del su partido, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), penetraron masivamente en las instituciones públicas e intentaron hacerlo también en las agencias reguladoras independientes, aunque lo lograron sólo de forma parcial. El inicio de mandato de Leonel Fernández, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), de 2004 a 2006, continúa la lógica del sistema de botín, pero de forma mucho más atenuada y con respeto hacia las agencias reguladoras independientes. Además, la actual presidencia de Fernández intenta establecer unas bases, negociadas con los dos partidos de la oposición, para fortalecer las instituciones mediante una profesionalización del empleo público.

Finalmente, es interesante comentar el índice de calidad regulativa en el que Perú tiene un indicador ligeramente positivo y, en cambio, República Dominicana posee un indicador ligeramente negativo. Este indicador es relevante ya que durante el desarrollo de este trabajo se demostrará que las agencias reguladoras en el Perú muestran fortaleza institucional y una buena calidad de su actividad reguladora. En el caso de la República Dominicana esta situación no es tan positiva pero, en su contexto general de debilidad institucional, sus agencias reguladoras también muestran resistencia institucional (no tanto fortaleza) y una regular calidad de su actividad reguladora (sin que se pueda considerar todavía como una buena calidad reguladora).

**Tabla A1. Tabla resumen de indicadores económicos, sociales, políticos e institucionales del Perú y de la República Dominicana en relación con la media de América Latina y el Caribe**

Indicador	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	AMÉRICA LATINA Y CARIBE
PIB per cápita anual (en dólares) (2004) <sup>a</sup>	2.360	2.100	3.575
Crecimiento PIB (% anual) (2004) <sup>a</sup>	4,81	2,0	5,94
Esperanza de vida al nacer (2004) <sup>a</sup>	70,4	67,8	72,2
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos) (2004) <sup>a</sup>	24,2	27,4	26,52
Índice Desarrollo Humano (2003) <sup>b</sup>	0,762	0,749	0,797
Tasa de analfabetismo (% mayores 15 años) (2003) <sup>b</sup>	12,3	12,3	9,77
Población por debajo de la línea pobreza nacional (%). 1990-2002 <sup>b</sup>	49	28,6	n.d.
Índice de Gini (2000) <sup>b</sup>	49,8	47,7	n.d.
Grado de democratización del país (2005) <sup>c</sup>	4,6	6,1	5,5
Grado de satisfacción con la democracia (2005) <sup>d</sup>	13	43	31
Grado de apoyo a la democracia (2005) <sup>e</sup>	40	60	53
Nivel de confianza en la economía de mercado (2005) <sup>f</sup>	12	32	27
Valoración de las privatizaciones (2005) <sup>g</sup>	31	n.d.	31
Calidad regulativa (2004) <sup>h</sup>	0,17	-0,28	n.d.
Control de la corrupción (2004) <sup>i</sup>	-0,35	-0,50	n.d.
Índice de transparencia (2006)*	3,3 (puesto 76)	2,8 (puesto 99)	n.d.
Índice de libertad económica (2006) <sup>j</sup>	2,86	3,39	n.d.
Derechos políticos (2004) <sup>k</sup>	2	2	n.d.
Libertades civiles (2004) <sup>k</sup>	3	2	n.d.

- a Fuente: World Bank Indicators: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>
- b Fuente: Human Development Data: <http://hdr.undp.org/statistics/data/>
- c Fuente: Latinobarómetro. Respuestas a la pregunta "en una escala del 1 al 10, donde 1 es no democrático y 10 es totalmente democrático ¿Dónde pondría Ud. a su país?"
- d Fuente: Latinobarómetro. % respuestas "muy satisfecho" y "más bien satisfecho" a la pregunta ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?
- e Fuente: Latinobarómetro. % respuestas "la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno" a la pregunta ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.
- f Fuente: Latinobarómetro. % respuestas "Muy satisfecho" más "Mas bien satisfecho" a la pregunta ¿Diría Ud. que está muy satisfecho y más bien satisfecho; no muy satisfecho y nada satisfecho con el funcionamiento de la economía de mercado en su país?
- g Fuente: Latinobarómetro. % respuestas 'Muy satisfecho' más 'Mas bien satisfecho' a la pregunta ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy desacuerdo con la frase que le voy a leer? Las privatizaciones de empresas estatales han sido beneficiosas para el país?
- h Fuente: World Bank Governance Indicators. El indicador se presenta según un rango de calificación entre -2.5 y 2.5, donde la calificación más alta significa mejores resultados: la incidencia de políticas que favorecen los mercados tales como el control de precios, la efectividad de las políticas anti-monopolio, y que la calificación más baja supone los costos de reglas o leyes inciertas, el impacto negativo de barreras ocultas al comercio, la interferencia estatal en los negocios privados, la supervisión bancaria inadecuada y el peso excesivo generado por la regulación en áreas tales como el comercio internacional y el desarrollo de los negocios.
- i Fuente: World Bank Governance Indicators. El indicador se presenta según un rango de calificación entre -2.5 y 2.5.
- j Fuente: Heritage Foundation. Valores de 1 a 5, donde 1 significa "Libre" y 5 Represión".
- k Fuente: Freedom House. Valores de 1 a 7, donde 1 representa la mayor libertad y 7 la menor.
- \* Fuente: *Informe 2006 de Transparencia Internacional*. Puntuación de 1 (nada de transparencia) a 10 (alta transparencia). El puesto indica el número que ocupa cada país en el ranking de 163 países. España, por ejemplo, logra una nota de 6,8 y ocupa el puesto 23 del ranking.

**Tabla A.2 Perú: Resultados de las elecciones presidenciales (1980-2006)**

Partido	1980	1985	1990		1995	2000		2001		2006	
	% votos	% votos	1ª vuelta	2ª vuelta	% votos	1ª vuelta	2ª vuelta	1ª vuelta	2ª vuelta	1ª vuelta	2ª vuelta
Acción Popular (AC)	46,49	7,25			1,64	0,43					
Alianza Popular Revolucionaria (APRA)	28,19	53,1	22,5		4,11	1,41		25,78	46,92	24,32	52,63
Izquierda Unida (IU)	3,03	24,69	8,2		0,57						
Frente Democrático			32,57	37,62							
Cambio 90			29,9	62,38	64,42						
Unión por el Perú (UPP)					21,81	0,34					
Perú Posible						41,16	25,57	35,51	53,08		
Somos Perú						3,07					
Perú 2000						51,02	74,33				
Unidad Nacional								24,3		23,81	
Unión por el Perú										30,61	47,37
Otros	22,29	14,96	6,83		7,45	2,57		14,41		21,24	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Observatorio Electoral (<http://www.observatorioelectoral.org/>) y Political Database of the Americas (Georgetown University).

**Tabla A3. Perú: Cronología de presidentes (1980-2006)**

AÑOS	PRESIDENTE	PARTIDO POLÍTICO
1980-1985	Fernando Belaúnde Ferry	Acción Popular
1985-1990	Alan García Pérez	Alianza Popular Revolucionaria
1990-2000	Alberto Fujimori Kenya	Cambio 90
2000-2001	Valentín Paniagua	Acción Popular
2000-2006	Alejandro Toledo Maniquez	Perú Posible
2006-	Alan García Pérez	Partido Aprista Peruano

Fuente: Political Database of the Americas (Georgetown University).



**Tabla A4. Perú: Resultados de consultas electorales**

AÑO	ELECCIÓN	GANADOR
1995	Presidenciales	Cambio 90 Nueva Mayoría
1998	Municipales	n.d.
2000	Presidenciales y legislativas	Alianza electoral Perú 2000 en ambas
2001	Presidenciales y legislativas	Perú Posible en ambas
2002	Municipales distritales y provinciales	n.d.
2002	Regionales	n.d.
2003	Municipales complementarias	n.d.
2006	Presidenciales	PAP

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Junta Central Electoral.

**Tabla A5. República Dominicana: Resultados de las elecciones presidenciales**

Partido	1978	1982	1986	1990	1994	1996		2000 <sup>1</sup>	2004
	% votos	% votos	% votos	% votos	% votos	1 <sup>a</sup> vuelta:	2 <sup>a</sup> vuelta	% votos	% votos
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	52,07	46,19	39,22	23,23	41,55	45,94	48,8	49,87	33,65
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	42,75	38,20	41,54	35,05	42,29	15		24,6	8,65
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	1,1	9,72	18,37	33,79	13,12	38,93	51,2	24,94	57,11
Otros	4,08	5,89	0,87	7,93	3,04	0,13		0,59	0,59
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*A pesar de que Mejía no alcanzó el 50% de la votación, no se realizó segunda vuelta porque Medina cedió la elección

Fuente: Political Database of the Americas (Georgetown University)

**Tabla A6. República Dominicana: Cronología de presidentes**

Años	Presidente	Partido político
1978-1982	Silvestre Antonio Guzmán Fernández	Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
1982	Jacobo Majluta Azar	Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
1982-1986	Salvador Jorge Blanco	Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
1986-1996	Joaquín Balaguer Ricardo	Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)
1996-2000	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
2000-2004	Hipólito Mejía	Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
2004-	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana (PLD)

Fuente: Political Database of the Americas (Georgetown University).

**Tabla A.7. República Dominicana: Resultados de consultas electorales**

Año	Elección	Ganador
1990	Presidencial, Legislativa y Municipal	PRSC
1994	Presidencial, Legislativa y Municipal	PRSC, en la presidenciales y PRD en las otras
1996	Presidenciales	PLD
1998	Legislativas y Municipales	PRD en ambas
2000	Presidenciales	PRD
2002	Legislativas y Municipales	PRD en ambas
2004	Presidencial	PLD

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Junta Central Electoral.

El caso peruano sobresale en el grupo de países reformadores de América Latina como un espectacular ejemplo de un Estado saneado en la década de los noventa, en términos de crecimiento, inversión y estabilidad macroeconómica en general. En este sentido, a la vuelta del milenio, Perú ha dejado atrás a sus vecinos de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela). Esta situación es la consecuencia de la determinación del presidente Alberto Fujimori para asumir el papel de un ejecutivo gestor que suscribe las propuestas de la Nueva Gestión Pública (Pollit, 1990, Bresser Pereira, 1999) y el Estado peruano se ha transformado de un modelo

desproporcionado de gasto público a un modelo de promotor del mercado. Este cambio tan radical sólo puede explicarse por las prácticas autoritarias en la toma de decisiones y, vinculadas a las mismas, por las agencias estatales aisladas (Guerra García, 1999, Vargas Haya, 2001).

República Dominicana congeló y retrocedió en su proceso de reforma económica e institucional en la presidencia de Hipólito Mejía y la ha reempleado con gran vigor con la nueva presidencia de Leonel Fernández, que está logrando un reconocimiento nacional e internacional.

Otra diferencia significativa entre Perú y República Dominicana es que en el primer país se ha ido cediendo espacio del Estado hacia la sociedad en el impulso de las mejoras. En cambio, en República Dominicana el impulso de la reforma es básicamente estatista.

**Tabla A8. Dicotomía Estado-sociedad como impulsor de las reformas del Estado y de la economía**

	Centrado en torno al Estado*	Centrado en torno a la sociedad**
Fase inicial de la reforma***	Chile México <b>Perú</b> Brasil <b>República Dominicana</b>	Chile Argentina
Fase final de la reforma***	Argentina	Brasil México <b>Perú (2001)</b> <b>República Dominicana (futuro?)</b>

\* Autonomía burocrática y modernización de las instituciones económicas.

\*\* Confianza en la intermediación de intereses y transformación de vínculos institucionales entre el Estado y la sociedad.

\*\*\* Diferenciación entre el inicio de la reforma y el final de la reforma por si se han producido cambios de estrategia en algún país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Wise (2003: 72).



