

PROPUESTA PARA UN DEBATE ABIERTO Y TRANSPARENTE

Independencia de los entes reguladores y supervisores (I)

II Consideraciones generales

Por una cuestión de cultura política y tradición jurídica, nuestros entes reguladores carecen de la independencia necesaria y se hallan excesivamente vinculados al poder político. Ello tiene una incidencia directa en la calidad de los controles y en la supervisión que deben ejercer estos entes. Pero más grave aún es cuando estos entes, como en su mayoría, tienen la función de regular y/o supervisar un servicio público o alguna actividad de interés público, gestionada en régimen privado o incluso servicios totalmente privatizados. Por ello, en algunos países, estas regulaciones y supervisiones se encomiendan a comisiones o entes de carácter eminentemente técnico, no político, compuestos por expertos en la materia sujeta a regulación y cuyas funciones deben quedar protegidas de la injerencia política. Esta independencia se ha de notar, en primer lugar, en el modo de sus designaciones y remociones y en la garantía de estabilidad en sus funciones.

Ello no significa que estos entes deban (ni puedan) estar al margen de la política general del Gobierno de turno. Este último siempre será quien marque las directrices generales a las que ningún ente regulador, no obstante su carácter técnico, puede sustraerse. Lo contrario sería ir en contra de principios constitucionales. Pero tales entes sí deben estar exentos de las influencias de los partidos políticos. El Estado moderno tiene hoy asumida la dirección o gestión de muchas actividades que requieren quedar fuera de la política partidista. Estas funciones administrativas especializadas o de carácter técnico pueden observarse en todos los grandes sectores estratégicos como valores, energía, telecomunicaciones, banca y radio-televisión.

Modelos de reguladores o entes reguladores independientes y/o supervisores los encontramos fundamentalmente en aquellos países de tradición jurídica anglosajona (Reino Unido, EEUU -Independent Regulatory Commissions-).

En algunos países anglosajones se están desarrollando nuevas fórmulas de entes de autorregulación, que están funcionando muy bien, integrados por los participantes en los mercados totalmente liberalizados, que es una fórmula a tener en cuenta para cuando se produzca tal situación en España. El sector financiero y de valores es el que está en la vanguardia de esta novedosa circunstancia.

II Algunas ventajas y desventajas de los entes reguladores

Dos son las principales ventajas de contar con estos entes reguladores:

1.- Especialización: La mayoría de los problemas con los que deben enfrentarse los organismos reguladores requieren un considerable grado de especialización técnica y económica si se quiere llegar a soluciones racionales. Ello, como hemos dicho, requiere de un personal especializado y profesional, con dedicación plena. Características éstas difíciles de encontrar en los políticos.

2.- Independencia: Ningún sentido tendría la especialización antes referida si el ente regulador no cuenta con la suficiente independencia para ejercer sus funciones. Por estas dos razones, principalmente, la doctrina norteamericana



Aldo Olcese

Presidente de la Sección de Ciencias Empresariales y Financieras de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

ha hablado del *taken out of politics* y la necesidad de entregar su administración y dirección a expertos no partidistas.

Una vez enumeradas las ventajas, nos toca ver algunas de las desventajas que algunos han atribuido a estos entes reguladores.

1.- Especialización del personal. Se suele decir que, en la práctica, la especialización no es tal y que sus directores o altos mandos están nombrados por consideraciones políticas.

2.- Del mismo modo se ha criticado la independencia de estos entes. Se ha visto como un

votos. De este modo, se niega la posibilidad de una racionalidad colectiva. Sólo hay intereses privados. Por ello, los agentes del Estado, cuando actúan (racionalmente), lo hacen en beneficio propio, dando lugar al llamado 'rentismo' (*rent seeking* -buscadores de rentas-).

Vinculado estrechamente a este problema está el llamado *revolving door*, por el cual los funcionarios públicos (tanto reguladores como directivos de empresas públicas) suelen estar tentados por cumplir sus funciones y desarrollar su gestión de un modo favorable a los agen-



El presidente Rodríguez Zapatero, junto al líder del PP, Mariano Rajoy. / etc

factor de debilidad el hecho de que estos entes o comisiones 'independientes' no cuenten, para el desarrollo de sus tareas, con el suficiente "consenso político" o apoyo popular. Como consecuencia de ello, quedan aislados y forzadamente se ven obligados a pactar con los sectores sometidos a su regulación, supervisión o control. De este modo, el ente o comisión termina por replegarse, cayendo en la inactividad o pasividad para no ganarse enemistades o evitarse problemas, sin resolver los problemas de fondo del sector.

3.- La *captura* del regulador. Esta crítica está estrechamente vinculada con la anterior.

Este problema, ya abordado por la *Teoría de la Elección Pública* de J. Buchanan, es el llamado *problema de la captura* de los funcionarios públicos por los agentes privados.

Esta teoría sostiene que los políticos (y funcionarios) tratan de maximizar las posibilidades de ser elegidos. Es decir, son maximizadores de

tes privados pues son éstos quienes en definitiva, una vez finalizado el mandato de aquéllos (que siempre tienen una duración limitada en el tiempo), les pueden dar un puesto de trabajo (generalmente mejor retribuido).

4.- Finalmente, otra de las críticas que reciben estos entes son sus procedimientos excesivamente formales. Esto demora mucho la toma de decisiones y se torna especialmente grave, pues suelen regular actividades económicas que, por su dinámica, requieren de decisiones rápidas, ágiles, y sometidas al riesgo de que una demora en su toma de decisiones puede llegar a hacerlas obsoletas o nulas.

II Recomendaciones

Entre los temas de especial interés se encuentran los siguientes:

La estructura de los organismos reguladores. Respecto de ello se ha notado la tendencia (conveniente por cierto) de que dichos organismos

tengan una estructura colegiada (*board structure*) en vez de ser individuales. Dichos organismos deberían poseer miembros ejecutivos y no ejecutivos. También se sugiere la conveniencia de que los reguladores expliquen (de forma clara) el motivo de sus decisiones y sus justificaciones en base a un criterio de costos y beneficios de acuerdo a los objetivos propuestos. Todo ello tendrá una significativa implicación en el mundo de los negocios.

Principios básicos: La regulación debe responder a cuatro principios básicos: transparencia, responsabilidad (rendición de cuentas), proporcionalidad, consistencia y concentración (o especialización). Estos cuatro principios son los que deberían guiar toda actividad regulatoria. A la luz de estos principios, se podría, por ejemplo, evaluar la tarea de los entes reguladores en períodos más o menos razonables según las tareas que se les encomiendan.

Los incentivos que el regulador debe procurar brindar a los regulados es un tema crucial para una eficaz y eficiente regulación. Tradicionalmente, éstos parecen haberse concentrado en los precios, lo que no siempre es el mejor camino pues la calidad y accesibilidad de los servicios es fundamental. El tiempo que insumen los procedimientos regulatorios suelen ser extensos y costosos. Se observa que sería más conveniente favorecer mecanismos por los cuales los regulados (empresas) pudieran apelar sobre cuestiones fundamentales, puntuales y precisas y no sobre la revisión de cuestiones generales como, por ejemplo, los precios en su totalidad.

Estas observaciones no desconocen el peligro de las empresas que buscan sacar sólo los temas que a ellas les disgustan o interesan más que aquellos que contribuyan a mejorar el sistema. Aun así, creemos que esta especie de 'confrontación' entre regulador y regulado contribuye a sacar a la luz los temas realmente conflictivos y a encontrar un resultado justo para ambas partes: el regulado y el regulador en su carácter de intermediario entre los intereses de aquél y la comunidad.

II En resumen

Los planes anuales de los reguladores deben incluir una clara explicación del orden de prioridades de sus objetivos. Los reguladores deben también explicar la relación entre sus decisiones y estos objetivos. Estos planes deberían presentarse anualmente al Parlamento además de en el momento del nombramiento de los presidentes. Los reguladores económicos deben ser requeridos para establecer los costos y beneficios de los objetivos y decisiones con un significativo impacto sobre la actividad económica. El consejo directivo de los entes u organismos reguladores debe estar integrado por miembros ejecutivos y no ejecutivos.

Los reguladores deben desarrollar un programa en sus planes anuales de trabajo que revise los sectores del mercado para acondicionar o actualizar los controles de precios y remover aquellas condiciones de licencias que no estén vigentes. Las compañías deben ser capaces de discutir las disfunciones con el regulador para completar estos programas.