

LA INDEPENDENCIA FORMAL DE LOS REGULADORES: UNA COMPARACIÓN DE 17 PAÍSES Y 7 SECTORES ¹

Fabrizio GILARDI (2005)
en *Swiss Political Science Review*

Resumen por: Julio Pesce²

Abstract

Este artículo busca explicar el patrón de delegación a agencias reguladoras independientes en Europa Occidental. Para explicar las variaciones de independencia formal de los reguladores, se presentan dos tipos de argumentos. En primer lugar, la necesidad de los gobiernos de aumentar la capacidad de asumir compromisos creíbles puede llevarlos a delegar regulación en una agencia que esté, en parte, fuera de su control directo. En segundo lugar, la delegación puede ser una respuesta al problema de la incertidumbre política que surge cuando los gobiernos temen ser reemplazados por una coalición con preferencias distintas, la cual podría modificar las decisiones de política existentes. Además, los jugadores con poder de veto pueden constituir un equivalente funcional de la delegación, ya que influyen en la estabilidad de las políticas y, por lo tanto, tienden a mitigar tanto los problemas de credibilidad como de incertidumbre. Estos argumentos son consistentes con los resultados del análisis empírico de la independencia formal de reguladores en diecisiete países y siete sectores.

Palabras clave: delegación, regulación, independencia, autonomía

¹Nota del Traductor (NdT): Del título original *The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors*.

²Estudiante de Magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Mail: jpesce@fen.uchile.cl

1. Antecedentes

Durante los últimos quince años, agencias regulatorias independientes (ARI) se han convertido en una forma institucional común en políticas regulatorias y constituyen una de las principales características del “Estado regulador” (Majone, 1997a). Las ARI son instituciones no mayoritarias, a saber, “entidades gubernamentales que (a) poseen y ejercen concesión de autoridad pública especializada, separada de la de otras instituciones, pero (b) no son elegidas directamente por el pueblo ni administradas directamente por funcionarios electos” (Tatcher and Stone Sweet, 2002). Se han establecido en todos los países de Europa Occidental, y la OCDE las ha descrito recientemente como “una de las instituciones más extendidas de gobernanza regulatoria moderna” (OCDE, 2002), aunque existen variaciones considerables en el grado de independencia formal que los gobiernos conceden a las ARI, tanto entre sectores como entre países. En este sentido, hay que considerar que la independencia formal depende del estatus del jefe de la agencia reguladora y de su junta directiva, la relación con el gobierno y el parlamento, la autonomía financiera y el alcance del poder regulador.

Delegar poderes a una agencia independiente viola una de las principales conclusiones de los modelos agente-principal (e.g. Miller, 2005), esta es, que la delegación debe ir acompañada de controles para que no se exacerbén los problemas de riesgo moral. Por supuesto, entregar independencia formal de ninguna manera implica que todos los controles deban ser abandonados, pero se puede asumir con seguridad que, todo lo demás igual, más independencia formal conduce a mayor peligro de riesgo moral. En este caso, lo que necesita ser explicado no es por qué atribuciones regulatorias son delegadas a un agente, sino por qué son delegadas a un agente independiente. Dos argumentos permiten explicar la gran independencia que se la otorga a una ARI. El primer argumento subraya la necesidad para el hacedor de política pública de realizar compromisos creíbles (para revisar este argumento en términos generales, revisar Majone 1997a, 1997b, 2001), mientras que el segundo enfatiza el problema de incertidumbre política.

El problema de la credibilidad surge del hecho que las preferencias pueden no ser consistentes a lo largo del tiempo, lo cual tiene consecuencias adversas en la formulación de política pública. En políticas regulatorias, preferencias dinámicamente inconsistentes son un problema, especialmente, si uno de los principales objetivos es atraer inversión privada. Si los inversionistas anticipan que el gobierno no sostendrá sus promesas, podrían no invertir desde un primer momento, lo que es un resultado sub-óptimo para los inversionistas y para el gobierno. En este contexto, la capacidad de realizar compromisos creíbles es claramente importante para los hacedores de política pública y es, de hecho, una condición previa para, por ejemplo, la liberalización exitosa de las industrias de telecomunicaciones o electricidad.

Un segundo motivo para otorgar independencia a agencias regulatorias puede asociarse al problema de la incertidumbre política (De Figueiredo, 2002, 2003; Moe, 1990; Wood and Bohte, 2004). La incertidumbre política surge cuando un gobierno espera ser prontamente reemplazado por uno con preferencias distintas, que puede modificar algunas de sus decisiones. Para prevenir lo anterior, el gobierno puede intentar aislar la política pública de la política. Delegar a una ARI es un medio para hacerlo. No hay que olvidar que, sin embargo, la delegación tiene una doble implicancia: auto-restringirse, y restringir a otros. Mientras lo último es claramente un beneficio, lo primero es, desde esta perspectiva, un costo.

Es probable que el contexto institucional también sea importante. En particular, existe consenso en la importancia de los jugadores con poder de veto, cuyo número, distancia y cohesión interna influencia la estabilidad política (Tsebelis, 2002). Académicos en el campo de la regulación (e.g. Levy and Spiller, 1994; Spiller, 1993) argumentan que el poder de veto puede funcionar efectivamente para lograr credibilidad,

como un equivalente funcional a la delegación, en cuanto mejoran la estabilidad de la política pública. Los argumentos para el debate en relación a credibilidad se pueden aplicar directamente a incertidumbre política: el problema de la incertidumbre política es menos severo ante la existencia del poder de veto, ya que al aumentar la estabilidad de la política pública se hace más difícil para un nuevo gobierno cambiarla.

2. Metodología y resultados

La variable dependiente es la independencia formal de las ARI. Para efectos del análisis, las agencias reguladoras se clasifican en regulación de provisión de servicios públicos —agrupando telecomunicaciones y electricidad—, regulación económica —para mercados financieros y competencia— y regulación social —farmacéuticas, seguridad alimentaria y medioambiente³. Por su parte, para medir la independencia formal de las ARI, se desarrolla un índice compuesto por cinco dimensiones: estatus del jefe de la agencia (por ejemplo, duración del mandato, procesos de nombramiento y destitución), estatus de los miembros de la junta directiva, relación con el gobierno y el parlamento, autonomía financiera y organizacional, y competencias regulatorias. Los datos se recogieron mediante cuestionarios enviados a las distintas ARI, donde la información recogida responde a los procedimientos formales y estatutarios. Los valores del índice van de 0 (sin independencia) a 1 (completamente independiente), y se obtiene del promedio de las cinco dimensiones (detalles en Gilardi, 2002). En casi un 20% de los casos el índice toma valores 0. Dado lo anterior, Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) no es el estimador adecuado; modelos Tobit o Heckman debieran serlo en la medida que se hacen cargo de problemas de censura y sesgo de selección, respectivamente. La estrategia es verificar si las hipótesis se mantienen para las distintas especificaciones, donde MCO proporciona un modelo útil de referencia.

Siguiendo a Franzese (2002), la incertidumbre política se operacionaliza como el riesgo para un gobierno de ser reemplazado por otro con preferencias distintas. Concretamente, el riesgo de reemplazo es el producto de la tasa de riesgo (el inverso de la duración efectiva de gobierno) y la desviación estándar de la composición de partidos de gobierno durante siete años. Se incluye un término cuadrático que permita describir una relación no lineal. Respecto al poder de veto, se utiliza el promedio de la estandarización de tres mediciones disponibles públicamente⁴, y se revisa cada una por separado. En esencia, estas se centran en el número de partidos que forman parte del gobierno, su alineación con el parlamento y, en caso que sea relevante, la alineación entre ambas cámaras.

Para cada una de las especificaciones se obtienen coeficientes significativos y con signo esperado. Agencias regulatorias son formalmente más independientes para provisión de servicios públicos que para otras regulaciones económicas, y más independientes en estas que para regulaciones sociales. Estos resultados se ajustan a la hipótesis de la credibilidad: hacedores de política están más interesados en aumentar la credibilidad del compromiso regulatorio cuando la inversión es más sensible al temor de cambios adversos en el ambiente regulatorio. El problema existe para la regulación económica en general, pero es más relevante en la regulación de servicios públicos en cuanto las inversiones son relativamente más irreversibles y, por lo tanto, los efectos negativos de cambios regulatorios son más severos.

³NdT¹: de la distinción entre *utilities, economic and social regulation*. Regulación “económica” cuando se refiere a precios, entrada, salida y servicio de una industria; “social” cuando se refiere a cuestiones no puramente económicas, como salud y seguridad.

⁴de Database of Political Institutions, Political Constraints dataset y Veto Players dataset de George Tsebelis

En segundo lugar, el análisis igualmente sostiene la hipótesis de la incertidumbre política, bajo la cual la delegación es un medio para aislar las decisiones de política pública ante la posibilidad de cambios en la dirección política. Para cada una de las especificaciones, el riesgo de reemplazo influye en la independencia formal del regulador e, interesantemente, la relación no es lineal. De todas formas, los reguladores son menos independientes en países donde la composición de partidos de gobierno es más estable. Por el contrario, en países donde hay alternanza más frecuente en el gobierno, la delegación a una ARI puede ser usada para limitar el rango de maniobra de futuros gobiernos.

Un tercer resultado del análisis se relaciona con el poder de veto. En las tres especificaciones principales el poder de veto tiene un impacto negativo en la delegación, lo que significa que, todo lo demás igual, los reguladores son formalmente menos independientes en países con muchos jugadores con poder de veto. Aunque el rol institucional en relación a la delegación es controversial entre la literatura de bancos centrales y aquella de regulación, el resultado es consistente con el argumento que el poder de veto puede ser un equivalente funcional de la delegación.

3. Conclusiones

El objetivo del artículo ha sido explicar la diversidad en la delegación a agencias regulatorias independientes, especialmente, las diferencias en los niveles de independencia formal que se les concede. Los resultados del análisis estadístico dan soporte a las hipótesis de credibilidad e incertidumbre política.

La delegación a ARI puede ser un medio para aumentar la credibilidad en compromisos de política. En línea con esto, se encuentra que los reguladores son formalmente más independientes para provisión de servicios públicos que en otras regulaciones económicas, y en regulaciones económicas más que en regulaciones sociales. De otra manera, el argumento de la incertidumbre política establece que la delegación puede ser usada para prevenir cambios en la dirección de las políticas antes cambios de gobierno. El análisis muestra que, consistentemente con este razonamiento, la independencia formal de reguladores aumenta con el riesgo de reemplazo, pero luego disminuye cuando los cambios en la composición de gobierno son muy frecuentes, de manera que la delegación implica tanto auto-restringirse como restringir a otros gobiernos futuros. Por último, se muestra que el contexto institucional importa: los reguladores tienden a ser menos independientes en países con múltiples jugadores con poder de veto, en línea con la visión de que una institucionalidad que hace más difícil los cambios de política es un equivalente funcional a la delegación para alcanzar una capacidad de compromiso creíble.

En cualquier caso, los resultados dejan algunas cuestiones sin develar. Por una parte, por qué el rol del poder de veto se opone al estudiado en la literatura acerca de bancos centrales, donde el poder de veto es más bien una condición previa para la designación creíble. Por otra parte, se ha usado el argumento que la delegación de gobiernos a ARI aumenta la capacidad de adquirir compromisos creíbles, pero no se ha estudiado en qué medida la delegación aumenta realmente la credibilidad. Adicionalmente, la investigación se centra exclusivamente en la independencia formal, pero la independencia de facto es igual o más importante. Finalmente, se debe prestar atención también a las consecuencias de ARI en políticas regulatorias, ARI conllevan un costo y deben ser evaluadas en los resultados que producen.

Referencias

- [1] De Figueiredo, R. J. P. (2002). Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation. *American Political Science Review* 96(2): 321-333.
- [2] De Figueiredo, R. J. P. (2003). Budget Institutions and Political Insulation. *Journal of Public Economics*. 87(12): 2677-2701.
- [3] Franzese, R. J. (2002). *Macroeconomic Policies of Developed Democracy*. Cambridge University Press.
- [4] Gilardi, F. (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy* 9(6): 873-893.
- [5] Gilardi, F. (2005). The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review* 11(4): 139-167.
- [6] Levy, B. and Spiller, P. (1994). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. *Journal of Law, Economics, and Organization* 10(2): 201-246.
- [7] Majone, G. (1997a). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17(2): 139-167.
- [8] Majone, G. (1997b). Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions, in Bernard Steuemberg and Frans van Vught (eds.). *Political Institutions and Public Policy*, pp. 139-156.
- [9] Majone, G. (2001). Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutions and Theoretical Economics* 157: 57-78.
- [10] Miller, G. J. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science* 8: 203-225.
- [11] Moe, T. M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (Special Issue): 213-253.
- [12] OCDE (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OCDE.
- [13] Spiller, P. (1993). Institutions and Regulatory Commitment in Utilities' Privatization. *Industrial and Corporate Change* 2(3): 387-450.
- [14] Tatcher, M. and Stone Sweet, A. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics* 25(1): 1-22.
- [15] Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- [16] Wood, B. D. and Bohte, J. (2004). Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design. *Journal of Politics* 66(1): 176-202.