



INSTITUT BARCELONA D'ESTUDIS INTERNACIONALS

Anàlisi de les dimensions partidista i territorial en la independència de les agències reguladores

Xavier Fernández i Marín

Andrea Bianculli

Jacint Jordana

Sumari Executiu

Octubre de 2011

Sumari executiu

En les darreres dècades ha tingut lloc un procés de difusió d'agències reguladores autònomes d'abast mundial. Com a conseqüència, aquesta fórmula institucional ha estat adoptada per molts estats i ens sub-estats per aplicar les seves polítiques de regulació en nombrosos sectors. Aquests organismes reguladors presenten una identitat separada de les estructures administratives clàssiques, i una especialització en les tasques de control, supervisió i d'impuls de les polítiques reguladores. Mentre que abans dels anys vuitanta el nombre d'agències reguladores en el món es limitava a alguns sectors -especialment en l'àmbit financer- i també a alguns països -com els EUA-, la forta difusió dels darrers anys ha posat aquest model institucional en el centre de les polítiques reguladores de diversos sectors, com els socials o el financer, i no només en el sector econòmic.

El cicle vital dels reguladors

Aquests ens s'anomenen, per convenció, agències reguladores, ja que la seva tasca es basa en l'aplicació i/o elaboració de regles, mentre que no defineixen ni implementen en cap cas programes que impliquin l'assignació de recursos o la distribució de béns i serveis a la població. Actuen de forma especialitzada, en un àmbit concret de polítiques (per exemple, les telecomunicacions) o sobre un problema concret del funcionament econòmic o social (per exemple, garantir la competència o la protecció de la informació). Més concretament, es pot definir una agència reguladora com una unitat organitzativa formalment separada d'una estructura departamental / ministeri, independentment de la prevalença o no de vincles jeràrquics entre aquesta organització i el poder executiu

o la legislatura, que es dedica a tasques de regulació, té una estructura estable, és de caràcter públic i està regulada formalment per actes jurídics.

Una característica molt comuna a aquestes agències reguladores establertes en les darreres dècades és que mostren mecanismes de delegació en relació als poders públics que les han establert. Els responsables de les agències, tals com el seu president o els membres de les comissions, tenen una protecció legal pel que fa al seu lloc, i no poden ser cessats pels responsables polítics del govern durant el termini del seu mandat. També hi ha altres requisits sobre la professionalitat dels membres de les comissions reguladores i la seva possibilitat de renovació. Tot això ha comportat l'aparició, en àmbits molt significatius de la política pública, d'una nova figura política–professional, els reguladors, amb responsabilitats importants i una autonomia de decisió força significativa.

L'objectiu del present estudi és conèixer els perfils dels reguladors, quines són les seves característiques professionals, quina és la seva vinculació amb el món de la política, com evolucionen les seves carreres degut a la seva participació a les agències reguladores i quina és la seva capacitat d'enriquir el món de la política amb els seus coneixements.

Metodologia

A partir dels objectius de la recerca, s'ha desenvolupat una base de dades amb l'objectiu de recollir informació de manera sistemàtica en relació als individus que han format part dels consells de les agències reguladores de l'estat espanyol —tant de l'administració general de l'estat com de l'administració de les comunitats autònomes— entre 1980 i 2010. De manera més específica, la base de dades desenvolupada ha tingut com a objectiu final la construcció d'una imatge més acabada dels membres dels consells de les agències reguladores a Espanya durant els darrers trenta anys.

En aquest sentit, les variables incorporades a la base de dades tenien com a objectiu captar tres dimensions fonamentals.

En primer lloc, l'objectiu era recollir dades biogràfiques dels reguladors. Així, juntament amb el nom i el sexe, es va procurar identificar el lloc i la data de naixement,

el màxim nivell educatiu assolit i l'àrea específica de formació d'aquests professionals. Aquesta dimensió més descriptiva del perfil del regulador a Espanya es va complementar amb una sèrie de variables a través de les quals es buscava atendre la dimensió política.

En efecte, un segon grup de variables va buscar determinar en quina mesura existeix una vinculació entre el món de la regulació i el món de la política. En altres paraules, l'objectiu era establir si efectivament existien vinculacions entre els reguladors i els partits polítics, i més específicament en què consistien aquestes relacions per tal de contrastar la idea que la creació d'agències reguladores autònomes té com a objectiu alliberar al regulador de les influències i pressions dels partits polítics. Es van incorporar dues variables per tal de fer aflorar el tipus o manera de vinculació –si els reguladors havien tingut alguna responsabilitat dins d'un partit polític i si havien col·laborat de manera relativament sistemàtica amb algun partit polític– en tant que una tercera variable identificava el partit polític concret.

Un tercer grup de variables copsava la dimensió professional dels reguladors a Espanya. A partir de la idea que la creació d'agències reguladores respon també a la necessitat de resoldre problemes tècnics que requereixen coneixements tècnics i especialitzats, es van incloure diferents variables focalitzades en la inserció laboral dels reguladors tant abans com després d'haver exercit com a membres de consells de les agències reguladores.

En síntesi, aquestes tres dimensions buscaven construir una imatge més acabada i concreta del perfil dels reguladors a Espanya, atenent també a elements centrals en la literatura: la relació entre la regulació, la política, i el coneixement o *expertise*.

La novetat metodològica més rellevant de l'estudi i que convé destacar és la de l'ús d'aquest doble nivell de recerca: individus i mandats. Es tracta d'una innovació que ha permès flexibilitzar el procés de recerca i, sobretot, fer un mapa molt més acurat de la situació. El fet de fer-ho d'aquesta manera permet discriminar entre les situacions amb individus que han repetit els mandats i individus que només hi han estat una vegada.

Per tal d'identificar els individus que han format part dels consells de les agències s'ha recorregut sistemàticament al BOE en el cas de les agències de l'administració central de l'estat i als diaris oficials de cadascun dels governs regionals. També s'han tingut

en compte les memòries anuals de les agències i els continguts de la web en el cas dels consellers que formen part actualment de les agències. Un cop obtinguts els noms dels individus, s'ha procedit a emplenar les seves dades biogràfiques i les dades relatives al nomenament. Un cop obtingudes les dades, aquestes han estat introduïdes a una base de dades on la seva entrada es facilitava a través de categories prèviament decidides d'acord amb el que la pròpia dinàmica de la recerca ajudava a situar.

La dimensió territorial de l'estudi inclou l'anàlisi detallada de les característiques dels individus i dels nomenaments segons patrons territorials i de nivell de govern. Així, de cara als resultats, aquests es mostren segons els diferents territoris considerats: Espanya, per a les agències de l'administració general de l'estat; CCAA, per a les agències de les administracions de les Comunitats Autònomes (incloent-hi Catalunya) i Catalunya.

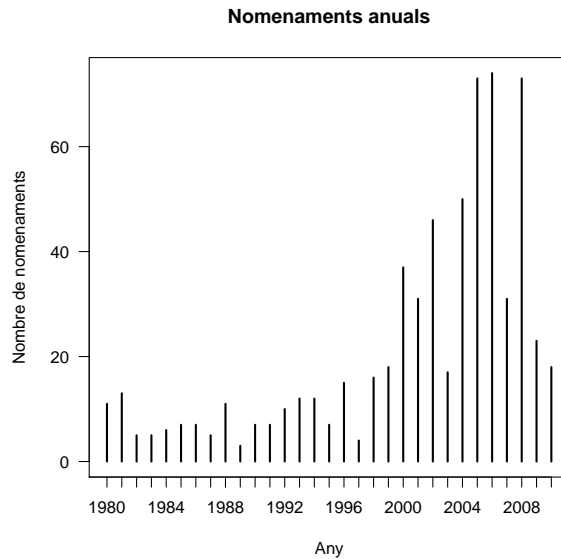
En total s'ha recollit informació sobre els membres dels consells de vint-i-quatre agències reguladores, en els tres nivells territorials abans esmentats i amb la proporció de nomenaments per a cada nivell que es pot observar a la taula següent:

Nivell de govern	Nomenaments	percentatge
Total	669	1.00
Espanya	459	0.69
CCAA	210	0.31
Catalunya	127	0.19

Resultats

Creixement dels reguladors

Si bé el nomenament de consellers per a les agències reguladores s'ha anat produïnt regularment al llarg dels 30 anys estudiats, és durant el període comprès entre el 2005 i el 2008 que el nombre de nomenaments anuals arriba a uns seixanta, contrastant-ho amb els deu nomenaments anuals fins l'any 2000. Aquesta evidència indica la creixent importància que està adquirint la regulació com a tasca executiva i els reguladors com a cos dins de l'estructura de l'Estat.



El regulador tipus

Un primer aspecte a destacar és la identificació del regulador tipus. Quin perfil té la figura del regulador habitual, l'individu mitjà que ocupa llocs als consells de regulació de les agències? Si s'integra sota una única figura les característiques més habituals en cadascuna de les preguntes, es pot fer una aproximació a les característiques del regulador més habitual. Així, es pot afirmar que *el regulador tipus és un home d'uns 50 anys, amb estudis de grau d'economia o de dret, força vinculat a la política i als partits polítics.*

Els reguladors estan relativament polititzats

La taula següent presenta agregats els resultats de les preguntes que pretenen relacionar el fet d'haver tingut responsabilitats a un partit polític (càrrec intern o càrrec públic), i la pregunta relativa a la col·laboració. Més en detall, els resultats de l'estudi mostren que almenys un 20% dels reguladors tenen vinculació política, i un 11% han tingut anteriorment al seu nomenament un càrrec polític. La vinculació pot ser de naturalesa feble (quan és de col·laboració en publicacions vinculades al partit) o de naturalesa forta (quan es basa en haver ocupat càrrecs dins el partit o bé càrrecs públics sota el

	Total	Espanya	CCAA	Catalunya
No hi ha evidència de relació	0.80	0.83	0.74	0.76
Responsabilitats	0.15	0.11	0.24	0.22
Col·laboració	0.05	0.06	0.02	0.02

partit). L'evidència de vinculació forta és d'un 24% als reguladors de les agències de les comunitats autònomes (22% a Catalunya) i de menys de la meitat, un 11%, pels reguladors vinculats a les agències de l'administració general de l'estat. Tot i que no és un percentatge molt elevat, és important tenir en compte que la resta no és segur que no tinguin vinculació política, ja que són casos dels quals no s'ha pogut obtenir informació. Malgrat que en línies generals es pot parlar d'una certa politització dels reguladors per aquests vincles, s'aprecia que els vincles més estrets es troben sobretot a les agències de les comunitats autònomes.

Carrera professional vinculada al sector públic

Només un 13% dels nomenaments es produeixen a individus que tenen experiència professional al sector privat. La resta de nomenaments inclouen d'una manera o altra individus prèviament vinculats al sector públic, ja sigui en empreses públiques (34%), en l'administració pública (34%) o a càrrecs polítics (11%).

A més a més, els seus perfils d'estudis acadèmics són fonamentalment vinculats al dret o a l'economia, especialment pel que fa a l'àmbit estatal. Els perfils de ciències naturals, enginyeries o salut just arriben a un de cada cinc nomenats i es concentren en algunes agències d'àmbits relacionats amb aquestes temàtiques.

Un terç dels nomenaments s'ha realitzat a consellers que no tenen estudis de postgrau, tot i que la diferència entre nivells territorials és gran: mentre que un terç dels reguladors espanyols té un doctorat, aquesta proporció es redueix al 12% a Catalunya.

I cal destacar també que en un 7% dels casos s'ha trobat evidència de què els nomenaments es realitzen a individus amb un passat no vinculat amb l'àrea de responsabilitat de l'agència.

Per tant, totes les dades porten a la conclusió que la relació amb el món empresarial

o la societat civil són més aviat escassos i que els perfils dels qui s'asseuen als consells de les agències estan fortament vinculats a carreres professionals dins l'administració pública, i més en general al conjunt de l'àmbit públic.

La regulació no ha canviat la carrera professional dels reguladors

No s'ha trobat evidència de què el fet de passar pels consells de les agències propiciï un canvi en la carrera professional dels reguladors. La majoria treballaven a l'administració pública i la majoria hi segueixen treballant en acabar el seu mandat com a regulador, encara que augmenta lleugerament la proporció dels que es dediquen a la universitat.

Tampoc no s'ha trobat evidència de què la seva participació en el debat públic dels afers relacionats amb l'àrea de regulació de l'agència s'incrementi degut a l'experiència adquirida en el seu pas pel consell. En els casos que eren actius prèviament, ho continuen essent, però la implicació a l'agència no estimula més participació en els debats públics.

Per tant, no es pot pas parlar que la carrera professional dels reguladors hagi canviat com a conseqüència del seu pas per les agències reguladores.

Pocs reguladors continuen

No hi ha molta continuïtat en els càrrecs dels reguladors. Només un 16% dels nomenaments es renova, tot i que hi hauria la possibilitat legal d'un nou mandat en el 40% dels casos.

Per tant, es pot parlar de què hi ha relativament poca renovació en els càrrecs. Mentre que la renovació es pot considerar positiva en tant que permet acumular experiència i coneixement al sí dels consells, també és cert que la major alternança també facilita la introducció de noves idees i perfils en els consells, i assegura una major diversitat de perspectives en les decisions de les agències. No es pot pas vincular, doncs, la relativa baixa continuïtat amb aspectes inherentment positius o negatius per a la regulació.

Poca fidelitat al càrrec

Només un 40% dels nomenaments acaben en el temps previst i un 22% acaben abans, amb seguretat. Els motius poden ser diversos, tant de caràcter polític com personal o professional. En tot cas, es fa difícil poder contrastar les causes polítiques amb la finalització del mandat. Tampoc no s'han identificat motius de conflicte polític en la finalització avançada del mandat. La diferència territorial és important, ja que a Catalunya hi ha menys evidència de no haver completat el mandat (un 13%) respecte a les agències de l'administració general de l'estat, on el percentatge és més elevat (un 24%).

El fet que els càrrecs no s'esgotin no ajuda a la institucionalització dels ens ni tampoc a la continuïtat dels consells de les agències.

Els nomenaments són un assumpte de l'executiu

La majoria dels nomenaments els realitzen els governs respectius. El Congrés dels Diputats només pot nomenar un 6% dels càrrecs de les agències estatals, i el Parlament de Catalunya, tot i que duplica aquesta xifra, es queda en un escàs 13% (de les agències catalanes).

Per tant, la capacitat de nomenar els responsables de la regulació està vinculada fonamentalment a la branca executiva de l'administració.

Tot i això, cal assenyalar que a nivell autonòmic pren també més rellevància la societat civil o tercer sector, que participa en un 17% de les nominacions a Catalunya, i en un 14% a la resta de Comunitats Autònomes. A les agències de l'àmbit estatal aquesta participació de la societat civil cau al 5%.

Pocs requisits professionals

No hi ha evidència de mecanismes de control dels nomenaments. I hi ha pocs requeriments parlamentaris, amb alguna excepció.

En tres de cada quatre casos no es planteja cap requisit addicional, encara que tant a nivell de l'administració d'Espanya i de Catalunya, en un 12% dels casos s'exigeix o bé el

vot del parlament o la compareixença del candidat davant d'una comissió parlamentària. En el cas de les altres comunitats autònomes, aquest requisit es manté, però només en un 8 % dels casos.

Els mandats són més llargs a l'àmbit estatal que no pas a les Comunitats Autònomes

Hi ha una gran diferència entre la “vida” dels nomenaments a nivell regional i a nivell estatal. A partir dels tres anys els nomenaments de les administracions de les comunitats autònomes mostren una tendència més gran a esgotar-se, mentre que la duració dels nomenaments a les agències de l'administració general de l'estat perdura més enllà. Al cap de set anys i mig tots els nomenaments del nivell regional ja s'han esgotat, mentre que al nivell estatal encara hi ha nomenaments que han sobreviscut a aquest temps.

Propostes de millora

A la llum dels resultats de la recerca es proposen tres eixos de millora, enfocats en àmbits de transparència i rendició de comptes, sistemes de renovacions i diversitat de perfils.

Transparència i rendició de comptes

Com a càrrecs públics, amb un mandat singular en agències que tenen una forta autonomia, els reguladors haurien de ser fàcilment accessibles, i la informació sobre la seva biografia hauria de ser d'accés públic i fàcilment disponible. En canvi, per portar a terme el present estudi no ha estat senzill trobar informació pública i transparent sobre qui són, quin perfil tenen i què fan els membres de les comissions de les agències reguladores. Moltes vegades la informació només ha estat disponible a través dels nomenaments en els diaris oficials, i la informació continguda a la premsa.

Proposem, doncs, que es faci un esforç de transparència i rendició de comptes almenys pel que fa a la informació que tenen els ciutadans sobre els membres dels consells de les

agències reguladores.

Sistemes de renovacions parcials

Els mapes de reguladors (eina de visualització desenvolupada expressament per a aquesta recerca i que permet seguir l'evolució dels nomenaments dins de cada consell) mostren com en bona part de les agències els nomenaments solen fer-se simultàniament, de manera que molt sovint les agències perden bona part dels seus membres de cop. Aquest fet no ajuda gens a donar continuïtat a les institucions reguladores, mantenir una certa memòria institucional, ni a afavorir la identitat d'aquests cossos.

Per tant, proposem que els sistemes de nomenament siguin escalats, mirant de no fer nomenaments simultanis, sinó successius al llarg del temps. Això afavoriria la continuïtat de les polítiques i els criteris adoptats en les institucions reguladores i en garantiria la continuïtat de seva identitat.

Diversitat enriquidora de perfils professionals

Es constata que els reguladors són força homogenis en quant al seu perfil professional i habilitats que disposen. Mentre bona part vénen del món del dret i de l'economia, molts també han passat bona part de la carrera professional a l'administració pública o en un entorn públic, sovint amb una certa vinculació política. Aquestes circumstàncies porten a una manca de pluralitat de perfils professionals, i per tant, cal cercar fórmules per enriquir el debat a les comissions, sigui afavorint la major transparència sobre les decisions adoptades, establint consells assessors de més ampli espectre, o afavorint encara més la diversitat professional dels membres de les agències reguladores.