

**Hacia una mayor calidad de la
regulación. La reforma reguladora**

Patricia Bachiller

Patricia Bachiller

Es actualmente profesora del Departamento de Contabilidad y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza (España). Cursó la carrera de Administración y Dirección de Empresas, especialidad Finanzas, en dicha universidad; realizó un máster en Gestión Bancaria y Mercados Financieros y un diplomado de especialización en Contabilidad y Auditoría de las Administraciones Públicas Territoriales. Forma parte del grupo de investigación Gespública, especializado en temas de Contabilidad, Auditoría y Gestión Pública. Sus líneas de investigación se centran en la privatización de empresas de servicios públicos y sus consecuencias sobre la eficiencia y la calidad. Defendió en marzo de 2009 su tesis doctoral "Análisis de eficiencia y calidad de las empresas privatizadas en Europa". Ha publicado varios trabajos tanto en revistas nacionales como internacionales, entre los que destacan los estudios "Performance and Capital Structure of Privatized Firms in Europe", en *Global Economic Review*, y "Effect of Ownership on Efficiency in Spanish Companies", en *Management Decision*, revistas incluidas recientemente en Journal Citation Reports (JCR).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Departamento de Contabilidad y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Zaragoza
Gran Vía, 2
50005 Zaragoza - España
Tel.: (34976)761000 Extensión: 4724
Fax: (34976)761769
E-mail: pbachiller@unizar.es

Tras la privatización, las empresas que operan en mercados con infraestructuras de red han seguido manteniendo posiciones monopolistas. Con la regulación de empresas de servicios públicos, los gobiernos pretenden establecerles requisitos para disminuir los fallos de mercado.

Hacia una mayor calidad de la regulación. La reforma reguladora

Introducción

Tradicionalmente, las empresas públicas han perseguido no sólo el beneficio económico y contable sino también un beneficio social, sin necesidad de prestar tanta atención a la cuenta de resultados como las empresas privadas. Incluso, en ocasiones, han estado en posición de establecer el precio de sus servicios por debajo de los costes, impidiendo la entrada de nuevos competidores y generando con esta práctica, paradójicamente, un efecto negativo en el bienestar social. Tras la privatización, las empresas que operan en mercados con infraestructuras de red han seguido manteniendo posiciones monopolistas en el mercado (Shleifer, 2005). Para evitar, en la medida de lo posible, que esto ocurra, los reguladores han adoptado un amplio rango de regímenes diseñados en función de la situación de liberalización del sector¹ para cubrir todos los escenarios posibles y restringir el comportamiento de las empresas, protegiendo a los consumidores de posibles abusos y evitando que estas compañías establezcan un precio excesivo.

Con la regulación de empresas de servicios públicos, los gobiernos pretenden establecer requisitos a estas compañías para disminuir los fallos de mercado controlando los precios y la producción, mejorando el acceso a los servicios y creando incentivos para incrementar la inversión y la innovación en el sector. Según la OCDE (2002), los objetivos de las normas reguladoras consisten en impulsar el desarrollo económico y el bienestar social y del consumidor fomentando la entrada en el mercado, la innovación y la competencia, y promoviendo la competitividad; controlar los costes de regulación que tienen que soportar las empresas para cumplir con la legislación y mejorar la eficiencia productiva; reforzar la responsabilidad y eficacia del sector público a través de reformas en la gestión pública; y mejorar las normas y la democracia con reformas legales, que incluyen el mayor acceso a información sobre regulación. En línea con estas ideas y en un sentido más amplio, esta organización se refiere al *gobierno regulador* como un concepto que forma parte del

Recibido: 21-01-2009. Aceptado: 07-06-2009.

gobierno democrático, cuyas funciones no sólo comprenden el diseño y la implementación de los instrumentos de regulación, sino que también engloban términos más amplios como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la adaptabilidad y la coherencia.

Los Estados buscan promover la competencia evitando la segmentación de los mercados, así como proteger los intereses de los consumidores y vigilar que las empresas ofrezcan un servicio universal. Otra situación que se desea evitar mediante la regulación es el posible abuso de posición dominante o las excesivas concentraciones que pueden llevar a cabo las empresas previamente monopolistas una vez se hayan liberalizado los sectores, porque estas prácticas restrictivas privan a los consumidores de los beneficios que resultan de la supresión de los monopolios (Paramio, 2002).

No obstante, todavía perduran fallos que impiden que los mercados sean eficientes y que hacen necesario llevar a cabo una reforma regulatoria y una evaluación continua de los sistemas reguladores. A diferencia del término desregulación, que hace referencia a la disminución de la intervención del Estado en los mercados, los gobiernos deben llevar a cabo una re-regulación para responder a los cambios que en ellos acontecen, a pesar de la dificultad que conlleva crear políticas reguladoras propias ante un entorno cada vez más globalizado (Peters, 2007).

1. La reforma reguladora como mecanismo de mejora de la calidad reguladora

Tradicionalmente, las empresas de servicios públicos han operado en monopolios protegidos e integrados verticalmente, donde la regulación era relativamente simple, ya que sólo era necesario fijar los precios finales (Newbery, 1997). Sin embargo, con la liberalización surgen competidores y las empresas que poseen la red (conductos de gas o red de electricidad) se diferencian de aquéllas que realizan servicios de suministro (generación o producción de gas). Ante este nuevo escenario, el objetivo de las medidas competitivas es mantener un equilibrio, evitando que la liberalización se traduzca en una elección de las actividades más rentables por parte de las empresas que entran en estos mercados, en detrimento de los servicios públicos, e impidiendo que las empresas utilicen su posición privilegiada en perjuicio de sus competidores.

Con independencia del sistema regulatorio impuesto por los organismos reguladores, pueden surgir problemas de información asimétrica entre las empresas reguladas y el ente regulador. Como este último no conoce *a priori* el nivel de costes o el crecimiento de la demanda, aparecen problemas de asimetría de la información con la empresa que pueden generar ineficiencias (Laffont y Tirole, 1993; Vogelsang, 2001; Dassler ...[et al], 2006), puesto que la compañía regulada tiene información sobre sus costes y actuará de forma eficiente solamente si tiene incentivos para hacerlo. Este problema regulatorio crea la necesidad de llevar a cabo revisiones periódicas de la regulación impuesta por los gobiernos. Además, los cambios acontecidos en la década pasada en términos de incremento en la demanda de nuevos servicios, desarrollo de las nuevas tecnologías, interdependencias en los mercados globales, evolución hacia una economía de servicios, y fallos políticos asociados con la liberalización y regulación de los mercados, han provocado una reforma reguladora (OCDE, 2002). La calidad reguladora² es esencial en la actividad económica y en la eficacia de los gobiernos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y su importancia está aumentando porque las reglas se internacionalizan y las regulaciones nacionales afectan el sistema de comercio mundial.

Es por ello que hay que mejorar la calidad de la regulación gubernamental y evitar los problemas que pueden derivar de la complejidad de controlar la cantidad y la calidad de la regulación y tomar una acción correctiva a tiempo. Dichos problemas son:

- incertidumbre sobre las consecuencias de la acción reguladora y falta de capacidad de los gobiernos para coordinar y planear sus políticas reguladoras;
- derechos adquiridos por determinados grupos de interés que han podido establecer regulaciones que les beneficia y bloquear la reforma, siendo la falta de transparencia un problema relevante;
- estructuras de incentivos dentro de la burocracia reguladora que no han impulsado un criterio regulador eficaz y que en ocasiones han favorecido a una minoría, con una visión de corto plazo, persiguiendo objetivos limitados, y aplicando controles tradicionales frente a enfoques novedosos y flexibles;
- regulación que puede llegar a ser inadecuada si no se revisa y se actualiza en función de los cambios económicos y sociales del entorno;

- emisión de normas reguladoras simbólicas y poco prácticas, problema que se agrava por la falta de *post*-evaluación de la eficacia reguladora; y

- complejidad de leyes, normas y formalidades administrativas por el incremento en los poderes reguladores a niveles sub-nacionales y supra-nacionales, que dan lugar a normas excesivas y, en ocasiones, conflictivas.

Para llevar a cabo la reforma reguladora y solucionar estos problemas, la OCDE emitió en 1997 siete principios básicos, los cuales sirven de guía para que los Estados miembros mejoren las políticas reguladoras y refuercen la apertura del mercado promoviendo la competencia. Posteriormente, en 2004, se realizó una revisión de las experiencias de 20 países para actualizar estos principios y afrontar los cambios necesarios en los mercados (Tabla 1).

Tabla 1
Principios básicos de la reforma reguladora

1. Adoptar a nivel político los programas de la reforma reguladora que establecen objetivos claros y marcos para su implementación.
2. Calcular el impacto de las regulaciones de manera sistemática para asegurar que se cumplen sus objetivos con eficacia en un entorno económico y social cambiante y complejo.
3. Asegurar que las regulaciones, las instituciones reguladoras encargadas de su implementación y los procesos normativos son transparentes y no discriminatorios.
4. Revisar y reforzar en los casos en que sea necesario el alcance, la efectividad y la normativa de defensa de la competencia.
5. Diseñar la regulación económica en todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia, y eliminarla posteriormente donde no exista clara evidencia de que dicha regulación es la mejor manera de servir al interés público.
6. Eliminar las barreras reguladoras innecesarias al comercio y la inversión a través de una liberalización continua y fomentando la apertura del mercado mediante el proceso normativo, reforzando la eficiencia económica y la competencia.
7. Identificar las conexiones con otros objetivos políticos y desarrollar políticas que permitan alcanzarlos para apoyar esta reforma.

Fuente: adaptado de la OCDE (2004).

Con estas recomendaciones se pretende implantar una regulación que estimule la actividad económica y permita alcanzar niveles de desarrollo más elevados. En concreto, los gobiernos tienen la tarea de modernizar las leyes, reglas y otros instrumentos vigentes desde hace décadas, y respecto de los cuales los entes reguladores no han rendido cuentas sobre su rendimiento o proceso de actualización de la regulación. El siguiente paso es controlar la creación de nuevas

normas para no incrementar el volumen y el coste regulador, es decir, evitar la llamada "inflación reguladora", que opera en perjuicio del desarrollo económico y erosiona la efectividad de las regulaciones. Para ello, el Estado debe desarrollar las capacidades de las instituciones reguladoras, tales como los ministerios, las agencias centrales, el parlamento y los consejos administrativos, y crear procedimientos de consulta para implementar una política eficaz (Jacobs y Astrakham, 2006). En línea con esto, Armstrong y Sappington (2005) afirman que una de las funciones del regulador es inducir a la empresa a usar su información privilegiada para perseguir objetivos sociales y a favor de los consumidores, en lugar de hacerlo en su propio interés.

La dificultad para revisar una regulación, transformar un régimen regulador y sus instituciones o mejorar el proceso por el cual se crea la regulación es que tales cambios conllevan altos costes que pueden disminuir los beneficios potenciales (Kellermann ...[et al], 1998; Shapiro, 2007). Por ello, el papel de los gobiernos consiste en intensificar las ventajas generadas por una reforma de este tipo y minimizar los posibles costes en que se incurre. En la Tabla 2 se exponen los beneficios, costes y factores necesarios de la reforma reguladora partiendo de la base establecida por la OCDE.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años por mejorar la calidad reguladora, el conflicto entre eficiencia y equidad, unido a los obstáculos a la competencia, la innovación y el crecimiento que todavía perduran, hacen necesario modificar permanentemente la regulación (Henry ...[et al], 2001; Helm, 2006), dándole un enfoque dinámico para responder a los cambios del entorno. Uno de estos conflictos ha surgido de la privatización de grandes monopolios, ya que la privatización puede aportar beneficios a determinados grupos, como los accionistas, los gestores o el propio Estado, en detrimento del bienestar de los ciudadanos. A su vez, la asimetría de la información o la falta de un flujo de comunicación adecuado entre los gobiernos y los reguladores puede hacer que la empresa privatizada utilice la información sobre sus costes en su propio beneficio y realice políticas anticompetitivas de fijación de precios para evitar la entrada de rivales y de una competencia real en el sector.

Para solucionar estos problemas, los países deben seguir trabajando en la creación de organismos independientes, de técnicas reguladoras para asegurar una competencia justa y de procedimientos que garanticen un servicio universal a todos los ciudadanos.

Tabla 2
Beneficios, costes y factores necesarios para una reforma exitosa

Beneficios	Costes	Factores para una reforma exitosa
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento económico. - Mejora de la competitividad. - Mayor inversión nacional y extranjera. - Fomento de la innovación. - Mayores oportunidades de comercio e inversión. - Expansión de las actividades del sector privado. - Incremento de la productividad y reducción de precios. - Aumento de la competencia sin descuidar la calidad del servicio. - Reducción de los costes de negocio. - Creación y difusión de nuevos productos. - Objetivos públicos (protección del consumidor, mayor calidad medioambiental). 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor dificultad por parte de los Estados para regular. - Costes por demora e incertidumbre en la regulación. - Pérdida de empleo en sectores con baja productividad y eficiencia. - Oposición por parte de quienes tienen derechos adquiridos. - Reducción de los ingresos del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno macroeconómico adecuado. - Voluntad y liderazgo político. - Fomento de la transparencia y de un proceso no discriminatorio. - Acuerdos comerciales a nivel internacional. - Adaptación de las mejores prácticas a las condiciones locales. - Creación de una agencia independiente para la reforma. - Revisión sistemática de las regulaciones. - Diseño e implementación de mecanismos de compensación.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2004).

2. Evaluación *ex-post* de las políticas reguladoras: el Análisis del Impacto de la Regulación

Evitar que una inadecuada regulación debilite la competitividad de las compañías reduciendo las iniciativas empresariales y la innovación e incrementando los costes (Hahn, 2000), con la consiguiente disminución del crecimiento económico, es el objetivo primordial de la implantación de los sistemas que evalúan la calidad de la regulación. La OCDE, en su informe de 2004, provee un marco conceptual que define los tres tipos de evaluaciones posibles de las herramientas e instituciones reguladoras:

a) Pruebas de conformidad. Comprueban que las herramientas reguladoras y el trabajo de las instituciones se aplican de acuerdo con los requerimientos formales dispuestos en las leyes. Esta evaluación genera un indicador del éxito administrativo y su principal ventaja es la transparencia.

Evitar que una inadecuada regulación debilite la competitividad de las compañías, con la consiguiente disminución del crecimiento económico, es el objetivo primordial de la implantación de los sistemas que evalúan la calidad de la regulación.

b) Pruebas de cumplimiento. Miden la calidad del análisis regulador con el objetivo de evaluar el rendimiento de las instituciones y las herramientas reguladoras respecto a su habilidad para incluir información relevante en el desarrollo del proceso normativo y dotarlo de una mayor calidad.

c) Pruebas de funcionamiento. Evalúan el efecto de las instituciones y herramientas reguladoras sobre la calidad del resultado de la regulación, midiendo también el grado en que ésta se integra al proceso político.

El procedimiento para conocer más sobre la eficiencia y eficacia de la regulación aplicada puede ayudar a los políticos a mejorar los resultados de la misma y a reducir el riesgo de fracaso regulador. Para juzgar la racionalidad reguladora se han desarrollado diversos métodos, como comprobar si la regulación minimiza los costes sociales, maximiza la protección de los ciudadanos, responde a las expectativas de la sociedad o existe un equilibrio entre los costes y beneficios de la regulación (Parker, 2006). De todos estos métodos, el que se aplica con mayor frecuencia es el que analiza si la regulación es beneficiosa para la sociedad, integrando la evaluación del impacto regulador en las fases iniciales del proceso de decisión e incrementando la rendición de cuentas de las acciones reguladoras (Garg y Kabra, 2004; Høj ...[et al], 2007).

Entre los mecanismos que utilizan los gobiernos para promover la calidad reguladora -también llamados herramientas reguladoras- se encuentra el Análisis del Impacto de la Regulación (RIA, por sus siglas en inglés), que ayuda a los gobiernos a desarrollar nuevas regulaciones y a revisar y reformar las existentes.

El RIA es un método de decisión empírico con influencias de otras técnicas, que se basa en la investigación y análisis de los parámetros de la acción del regulador; utiliza fundamentalmente el análisis coste-beneficio (Staiger y Richardson, 1985; NAO, 2001) para asegurar que los beneficios de la acción gubernamental justifican los costes y que se elige la opción que los maximiza.

Este método cuantitativo pretende evaluar los efectos de la regulación y conseguir una base empírica para las decisiones políticas (Radaelli, 2004), proporcionando un sistema de comunicación entre quienes toman las decisiones y el público en general. Este proceso añade transparencia al examinar el impacto potencial de la acción de los gobiernos y comunicar los resultados a quienes toman las decisiones reguladoras. En la Tabla 3 se muestran los objetivos y beneficios del RIA.

Tabla 3
Objetivos y beneficios del RIA

Objetivos	Beneficios
<ul style="list-style-type: none">- Justificación: identificación del problema.- Consulta: identificar costes y beneficios de la propuesta.- Análisis: de los costes, beneficios y alternativas del impacto de las estrategias reguladoras.- Maximizar los beneficios netos: lograr soluciones que maximicen el bienestar de los ciudadanos.- Coherencia: uso común y realista de los procedimientos administrativos.- Rendición de cuentas: comunicación clara a quienes toman las decisiones reguladoras.	<ul style="list-style-type: none">- Identificar alternativas a la regulación.- Entender los costes y beneficios "verdaderos" de las regulaciones.- Maximizar los beneficios de la regulación.- Evitar el "fracaso regulador".- Mejorar el diseño de las regulaciones.- Mejorar el proceso de consulta.- Incrementar la rendición de cuentas de los reguladores.- Lograr un cambio cultural dentro del gobierno.- Reducir el déficit democrático.

Fuente: Ballantine (2001).

Con esta herramienta se evalúa la regulación y se determina si contribuye en la consecución de los objetivos políticos y estratégicos, identificando posibles problemas y analizando si las acciones de los gobiernos están justificadas y son apropiadas. Según Harrington y Morgenstern (2004), una mayor calidad del RIA está relacionada con el logro de propuestas reguladoras más importantes.

Cordova-Novion (2003) destaca las mejores prácticas para conseguir el máximo beneficio del RIA, basadas en la experiencia de los países de la OCDE. La tradición gubernamental de los países, así como las diferencias institucionales, sociales, culturales y legales hacen que el diseño difiera según el país y que el RIA varíe significativamente. En los países anglosajones este método tiene un enfoque más cuantitativo y racional en el proceso de toma de decisiones, mientras que otros países integran el RIA en el proceso regulador como un instrumento más de consenso en la negociación. También es frecuente no realizar exclusivamente un análisis comparativo de los beneficios y los costes de la regulación, sino efectuar estimaciones que utilizan los políticos para negociar la implantación de la regulación (OCDE, 2004).

Las características comunes al RIA de distintos países y los pasos a seguir para llevarlo a cabo son:

- Exposición del problema. El gobierno determina si es necesaria y deseable la intervención o si los problemas de regulación pueden resolverse por medios privados.
- Definición de soluciones alternativas. Se incluyen distintos enfoques reguladores, tales como la adopción de incentivos económicos.

En los países en los que existe un proceso regulador poco claro y una limitada experiencia en el análisis económico de la regulación y en los mecanismos de consulta, la introducción del RIA puede considerarse un ejemplo de cambio político.

- Determinación de las consecuencias físicas de cada alternativa, incluyendo las consecuencias potenciales no intencionadas, ya que la inversión en determinadas zonas geográficas puede acarrear efectos no deseados en el medio ambiente.
- Evaluación de otros impactos económicos, incluyendo efectos en la competencia, en las pequeñas empresas e implicaciones para el comercio internacional.
- Identificación de ganadores y perdedores dentro de la comunidad para cada una de las posibles alternativas reguladoras.
- Comunicación a los grupos interesados, incluyendo la notificación de la intención de regular, petición de costes, presentación pública de las propuestas reguladoras y consideración de los comentarios recibidos.
- Elección transparente de la alternativa reguladora preferente, con una declaración que la apoye.
- Plan de análisis *ex-post* del resultado de la decisión reguladora. Este plan es necesario para establecer un *benchmark* y medir el rendimiento regulador.

3. Experiencias internacionales sobre la implantación del RIA en países de la OCDE

El RIA ha sido implantado en la mayoría de los países de la OCDE y su diseño en los procesos administrativos difiere entre países y entre áreas de políticas reguladoras (Jacobs, 2004). La Tabla 4 revela el resultado de su implantación en una muestra de países. Podemos afirmar que la difusión del RIA no ha sido homogénea debido a los diferentes tipos de burocracia y a la capacidad de cada gobierno para tratar los conflictos institucionales y los procesos políticos.

En los países en los que existe un proceso regulador poco claro y una limitada experiencia en el análisis económico de la regulación y en los mecanismos de consulta, la introducción del RIA puede considerarse un ejemplo de cambio político (Radaelli, 2005).

En su estudio sobre países en vías de desarrollo, Kirkpatrick ...[et al] (2004) destacan que el RIA sólo se ha introducido parcialmente, pero que se están empezando a aplicar otros modelos de evaluaciones reguladoras para controlar el impacto ambiental y social de las propuestas políticas. Es decir, algunos Estados no han adoptado el RIA en un sentido estricto, sino que han incorporado otras técnicas de evaluación del impacto regulador.

Tabla 4
Experiencia internacional del RIA

País	Resultados
Estados Unidos	País pionero en el programa, con apoyo del Estado. Análisis de los costes y beneficios y alternativas reguladoras de forma más extensa que en otros países. El RIA cubre las regulaciones de las agencias federales, pero no se aplica al proceso parlamentario.
Reino Unido	El país ha emitido una guía donde explica de forma detallada las tareas que deben llevar a cabo los reguladores para estimar los costes y beneficios de la regulación. El papel de los reguladores es ayudar al gobierno a realizar un juicio social y político y analizar los efectos sociales de la regulación.
Suecia	El 37% de los RIA incluye una descripción de alternativas posibles pero sólo la mitad de los RIA cumple sus requerimientos estatutarios. Información de los costes totales reguladores ocurre en torno al 5% de los casos.
Canadá	Sistema basado en la revisión exhaustiva de la regulación y entrevista con los grupos de interés. Los requerimientos del RIA han significado un cambio en el proceso de decisiones. Se pone más atención en las alternativas y los costes y beneficios.
España	Realización de informes sobre la necesidad y oportunidad de las medidas reguladoras y un <i>memorándum</i> económico de los costes estimados.
México	Se involucran los ministerios y las agencias reguladoras. Los resultados ayudan a identificar áreas donde la calidad reguladora es inadecuada. La Comisión de Mejora de la Regulación revisa los borradores de la regulación y el RIA.
Países Bajos	Procedimiento en dos fases, con pruebas más intensivas si el impacto de la regulación se considera más significativo. Se modificó el 17% de las propuestas sujetas al RIA.
Corea del Sur	RIA basado en la autoridad legal. Programa de revisión de la agencia reguladora: opinión de expertos definiendo el objeto, alcance y método de las regulaciones. Emisión posterior de los resultados para una mayor revisión del Comité Regulador.
República Checa	No se ha institucionalizado su uso, pero las Normas Legislativas introducen un marco con los pasos a seguir al preparar las propuestas políticas. Se requiere el análisis del impacto social de las regulaciones. La realización de informes previos proporciona una base importante para la introducción del RIA.
Hungría	Análisis de las circunstancias socio-económicas, de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y efectos esperados de la regulación. Metodología en tres pasos: preparación, análisis y toma de decisiones.
Irlanda	Fase inicial en la que el gobierno incluye un sistema piloto en un número pequeño de departamentos. Posteriormente, el RIA se integra en los procedimientos reguladores. Apoyo a través de iniciativas de promoción, entrenamiento y publicación de guías a seguir.
Australia	Uso generalizado del RIA en la revisión de leyes existentes y en el estudio de las nuevas. Promueve la consulta con los grupos afectados y publica la documentación sobre las opciones posibles.
Francia	En las leyes se ha detallado cómo debe realizarse el RIA, pero en la práctica no han llevado a cabo este proceso.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2002).

Con la implantación del RIA han surgido conflictos de valor y problemas relacionados con temas institucionales, legales, de procedimiento y políticos (OCDE, 2002). La oposición de importantes grupos de interés, como los reguladores que se resisten a los cambios porque disminuyen su poder de decisión, o los políticos que consideran que el RIA reduce sus acciones, no hacen sencillo implantar este sistema en todos los países (Ballantine, 2001). Autores como Hahn (2000) y Parker (2006) tampoco confían en el RIA, bien porque consideran que no proporciona información suficiente a las agencias reguladoras para tomar decisiones que maximicen la eficiencia de las normas, o porque creen que las decisiones políticas no deben reducirse solamente a números, ya que no siempre son válidos para medir la racionalidad política. A pesar de ello, actualmente más de veinte países de la OCDE hacen uso de esta herramienta y su expansión ha sido continua en los últimos años.

Conclusiones

Con la regulación, los Estados buscan disminuir los fallos de mercado mejorando el acceso a los servicios y la eficiencia en sectores estratégicos de la economía. Asimismo, se quiere evitar la posición dominante que puede originarse especialmente en industrias de servicio público como consecuencia de la reciente privatización de las empresas que han disfrutado de una situación de monopolio en sectores de telecomunicaciones, energía o transporte.

A pesar de las ventajas que pueden surgir de la regulación, los regímenes reguladores siguen conteniendo fallos. Una mejor regulación no significa menos regulación. Por ello, se está llevando a cabo una reforma que pretende garantizar una calidad reguladora mínima y estimular la competitividad y el desarrollo de las economías. Aunque ha habido mejoras en la regulación en los últimos años, es necesaria su evaluación y la aplicación de un mecanismo de análisis de su impacto en la economía y la sociedad con el fin de mejorar el desempeño de los gobiernos y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Entre las herramientas que han implementado los gobiernos para evaluar la calidad reguladora se encuentra el Análisis del Impacto de la Regulación (*RIA, Regulatory Impact Analysis*), que les ayuda a revisar los sistemas reguladores para tomar medidas correctivas oportunas y maximizar el bienestar social. El RIA es una herramienta que contribuye en el proceso de toma de decisiones reguladoras según los principios de transparencia

La regulación seguirá siendo una herramienta de ayuda en el desarrollo de las políticas públicas que deberá ser evaluada permanentemente mediante mecanismos de mejora como el RIA.

y coherencia, pero no debe sustituir la responsabilidad política de los gobiernos.

La regulación seguirá siendo una herramienta de ayuda en el desarrollo de las políticas públicas que deberá ser evaluada permanentemente mediante mecanismos de mejora como el RIA, que aumentan la transparencia de las decisiones y reducen el número de regulaciones de baja calidad.

Notas

(1) Cuando la competencia en el mercado es todavía débil, la regulación debe limitar las tarifas de la empresa monopolista, y a medida que la competencia aumenta y los consumidores pueden elegir entre suministradores alternativos, los regímenes reguladores deben modificarse para controlar a las empresas evitando que realicen prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores.

(2) Se entiende por calidad reguladora la medida en que el sistema regulador persigue sus objetivos. Las herramientas reguladoras deben medir la consecución de estos objetivos políticos y la eficacia con la que se logran, así como el desarrollo de la rendición de cuentas por parte de los Estados.

(3) Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Bibliografía

- Armstrong, M. y Sappington, D. E. (2005), "Recent Developments in the Theory of Regulation", en *Handbook of Industrial Organization*, M. Armstrong y R. Porter (eds.), Amsterdam, Elsevier. v. 3.
- Ballantine, B. (2001), "Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity", Brussels, The European Policy Centre (Occasional Paper).
- Cordova-Novion, C. (2003), "Regulatory Impact Analysis in OECD countries: a Revolution in the Rule Making Process", paper presented at the Conference on Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulatory Policy and Practice, University of Manchester. Centre on Regulation and Competition, Manchester, November 26-27.
- Crafts, N. (2006), "Regulation and Productivity Performance", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N° 2, Oxford, pp. 186-202.
- Dassler, T.; Parker, D.; y Saal, D. S. (2006), "Methods and Trends of Performance Benchmarking in

- UK Utility Regulation", en *Utilities Policy*, Vol. 14 N° 3, Kidlington, pp. 166-174.
- Dawson, J. W. (2007), "Regulation and the Macroeconomy", en *Kyklos*, Vol. 60 N° 1, Oxford, pp. 15-36.
- Garg, A. y Kabra, M. (2004), "Regulatory Impact Assessment: Key to Good Governance", en *SAFIR Newsletter*, N° 15, New Delhi, pp. 8-13.
- Hahn, R. W. (2000), *Reviving Regulatory Reform: a Global Perspective*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Harrington, Winston y Morgenstern, Richard D. (2004), "Evaluating Regulatory Impact Analyses", Paris, OECD (Discussion Paper; N° 04-04).
- Helm, D. (2006), "Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N° 2, Oxford, pp. 169-185.
- Henry, C.; Matheu, M.; y Jeunemaitre, A. (2001), *Regulation of Network Utilities: the European Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- Høj, J.; Jimenez, M.; Maher, M.; Nicoletti, G.; y Wise, M. (2007), "Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward", Paris, OECD (OECD Economics Department Working Papers; N° 575).
- Jacobs, S. (2004), "Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets", en *Public Money and Management*, Vol. 24 N° 5, Oxford, pp. 283-290.
- Jacobs, S. y Astrakham, I. (2006), "Effective and Sustainable Regulatory Reform: the Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries", paper presented at the World Bank Conference: Reforming the Business Environment: from Assessing Problems to Measuring Results, El Cairo, November 29-December 1.
- Kellermann, A.; Ciavarini-Azzi, G.; Jacobs, S.; y Deighton-Smith, R. (1998), *Improving the Quality of Legislation in Europe*, The Hague, Kluwer Law International.
- Kirkpatrick, C.; Parker, D.; y Zhang, Y.-F. (2004), "Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: a Survey of Current Practice", en *Public Money and Management*, Vol. 24 N° 5, Oxford, pp. 291-296.
- Laffont, J. J. y Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, The MIT Press.
- NAO (2001), *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments. Report by the Comptroller and Auditor General*, London, National Audit Office.
- Newbery, D. M. (1997), "Privatisation and Liberalisation of Network Utilities", en *European Economic Review*,

- Vol. 41 Nos. 3-5, Kidlington, pp. 357-383.
- OCDE (2000), *Privatisation, Competition and Regulation*, Paris, OCDE.
- _____ (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, OCDE (Reviews of Regulatory Reform).
- _____ (2004), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, Paris, OCDE.
- Paramio, L. (2002), "Reforma del Estado y desconfianza política", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- Parker, R. W. (2006), "The Empirical Roots of the 'Regulatory Reform' Movement: a Critical Appraisal", en *Administrative Law Review*, Vol. 58 N° 2, Washington, pp. 359-400.
- Peters, B. G. (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas, octubre.
- Radaelli, C. M. (2004), "The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?", en *European Journal of Political Research*, Vol. 43 N° 5, Colchester, pp. 723-747.
- _____ (2005), "Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 N° 5, Colchester, pp. 924-943.
- Shapiro, S. (2007), *Assessing the Benefits and Costs of Regulatory Reforms: What Questions Need to Be Asked*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Shleifer, A. (1985), "A Theory of Yardstick Competition", en *The RAND Journal of Economics*, Vol. 16 N° 3, Santa Monica, pp. 319-327.
- _____ (2005), "Understanding Regulation", en *European Financial Management*, Vol. 11 N° 4, Bognor Regis, pp. 439-451.
- Staiger, R. W. y Richardson, B. C. (1985), "A Discounting Framework for Regulatory Impact Analysis", en *Policy Sciences*, Vol. 18 N° 1, Heidelberg, pp. 33-54.
- Vogelsang, I. (2001), "Price Regulation for Independent Transmission Companies", en *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 20 N° 2, New York, pp. 141-165.