

LUCES ROJAS

La crisis del Estado regulador en España

JACINT JORDANA Actualizada 22/11/2013 a las 20:57

Etiquetas

* Jacint Jordana

El establecimiento de la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, fusionando diversas agencias reguladoras, ha sido puesto en cuestión por la Comisión Europea, así como también por expertos y profesionales de todo tipo. No es de extrañar, por ello, que no se hayan despertado expectativas de mejora en la regulación de los numerosos sectores en los que ésta tiene alguna responsabilidad. Todo lo contrario. Empezando por **la inusual idea de integrar regulación de mercados y competencia** en una misma organización, y terminando por el escándalo de algunos nombramientos, el largo proceso de elaboración de esta reforma constituyó un cúmulo de despropósitos sin ningún sentido, más allá de conseguir desmantelar muchas de las instituciones reguladoras existentes en España.

De todos modos, la fusión de entes reguladores no era el problema. Muchos países disponen de reguladores multi-sectoriales, que integran sectores como las telecomunicaciones, la electricidad, el gas, o el servicio postal, entre otros. Lo sorprendente fue integrar la Comisión Nacional de la Competencia en el nuevo organismo, algo sin precedentes, y que en la práctica ha implicado **debilitar la capacidad del Estado para supervisar y garantizar la competencia efectiva** en los mercados. Así, en lugar de reforzar una agencia apenas creada en el año 2007, se diluyeron sus capacidades. Apoyándonos en una metáfora futbolística, podría señalarse que se ha suprimido la línea de defensa y la delantera en la capacidad reguladora del Estado, y ahora todo el mundo juega en el medio campo, portero incluido.

Además, la reforma ha implicado devolver a las estructuras ministeriales diversas responsabilidades regulatorias, aumentando las que ya disponían, y también algunas capacidades organizativas de las anteriores agencias. En este sentido, el problema no es tanto si las agencias reguladoras eran más o menos independientes –tema que merecería otro artículo– sino las capacidades analíticas y supervisoras de los ministerios para ejercer de reguladores. En la medida que éstas se mantengan débiles, se abona el terreno para **todo tipo de influencias externas en la toma de decisiones**. Mientras, los ciudadanos siguen sufriendo amargamente unas tarifas de muchos servicios regulados que se encuentran entre las más elevadas de Europa, algo que esta reforma no parece encaminada a resolver.

Recientemente se produjo una reforma similar en Corea del Sur, devolviendo poderes regulatorios a las estructuras ministeriales con control político directo. También en países como Turquía se han producido idénticos movimientos en los últimos años. ¿Qué tienen en común estos países con lo sucedido en España? En todos los casos, parece claro que **el modelo de agencia reguladora independiente no cuajó adecuadamente**. Ya nacieron limitadas por extensos contrapesos políticos, y nunca se consolidaron plenamente, dadas las tradiciones estatales existentes en todos los casos. Se trata de Estados con una concepción muy corporativa de la sociedad, basada en negociar espacios de poder e incluso acordar con los grupos más influyentes estrategias conjuntas

Sin duda, en los casos de Corea del Sur y Turquía, los núcleos dirigentes de ambos estados apostaron finalmente por limitar el estado regulador de matriz liberal, aún modernizando sus estrategias tradicionales de desarrollo, y mantener el apoyo de las grandes empresas del país. No obstante, **el desmantelamiento del precario estado regulador en España es algo más difícil de entender**. A diferencia de Turquía y Corea del Sur, economías en fuerte expansión, la crisis económica y el marco europeo no le permiten al Estado español el mismo margen de maniobra en sus estrategias de desarrollo.

En otro orden de cosas, también es bastante sorprendente que no se haya producido en España ninguna reforma institucional en el ámbito de la regulación financiera en los últimos años. Motivos los había suficientes. La incapacidad **de prevenir la formación de la enorme burbuja inmobiliaria** y la posterior crisis bancaria, el más destacado. Pero había otros, como episodios previos con fuertes tensiones políticas, o la propia fragmentación regulatoria existente, donde el Banco de España, la Comisión Nacional de Bolsa y Valores, y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, comparten poderes regulatorios sobre los mismos grupos financieros, además del propio Ministro de Economía y Competitividad, también para materias distintas a los seguros.

Por mucho menos se reformó en profundidad la *Financial Services Authority* en Gran Bretaña, acusada de no haber sabido prevenir la crisis bancaria de 2008. La mayoría absoluta del PP hubiera podido reforzar los poderes regulatorios del Estado en un sector ya de por sí **bastante asimétrico en sus capacidades de supervisión y regulación**, pero no fue así. Una fusión de los reguladores financieros en una sola entidad, con una estrecha relación con el Banco de España para la prevención de los riesgos macro-prudenciales, podría haber sido una fórmula que, sin inventar nada, diera una respuesta –simultáneamente política y técnica– a la pérdida de legitimidad y la falta de eficacia manifestada en los años anteriores.

El Estado regulador en España, debilitado

Explicar la ausencia de reformas en la regulación financiera, más allá de los mínimos exigidos por la Comisión Europea en el marco del rescate bancario de 2012, no es una tarea sencilla. Una posible interpretación, al margen de teorías conspiratorias y argumentos sobre la captura de los reguladores, podría situarse en el plano de **los cuerpos de funcionarios y sus distintos espacios de influencia**. En los organismos reguladores financieros españoles intervienen de hecho cuatro grupos de funcionarios, no siempre con relaciones amistosas entre ellos.

Sí, cualquier cambio del *status quo* implicaría profundas alteraciones en los equilibrios existentes, con nuevos ganadores y perdedores. Un gobierno como el del PP, formado esencialmente **por funcionarios de diversos cuerpos de élite**, es especialmente consciente de los problemas que una reforma en profundidad del sistema de regulación financiero le podría acarrear en este plano, y posiblemente, también sea especialmente reacio a intentarlo.

Definitivamente, el Estado regulador en España no goza de buena salud. De hecho, nunca la ha tenido. **Su implantación inicial ya fue débil y tardía**, cuando en los años noventa se crearon buena parte de las agencias reguladoras que han operado en el país hasta el momento. Algunos precedentes provenientes de décadas anteriores, como el Banco de España en funciones de regulador bancario, o el Consejo de Seguridad Nuclear, fueron sin duda excepciones muy particulares, que no sirvieron como precedentes significativos. Tal vez ayudaron a ello los grandes grupos empresariales centrados en actividades reguladas, enfatizando argumentos de tono mercantilista y defendiendo el valor de los campeones nacionales. El referente del estado desarrollista en la España de los años sesenta y setenta puede ser otro elemento a tener en cuenta, en la medida que siga impregnando aún el ideario de los cuerpos de elite de la administración pública española.

Los funcionarios de elite en España tuvieron su época dorada en los años sesenta y setenta, cuando progresivamente **fueron dominando el aparato del Estado frente a una dictadura en decadencia**, fragmentada administrativamente aunque políticamente aún muy jerárquica. En aquellos años, la apuesta era impulsar el desarrollo, con escasa preocupación por la competencia y los mercados. Se trataba de un modelo de éxito en el mundo hace cincuenta años, nunca abandonado del todo por países como Brasil o Corea, y recientemente recuperado por países como Turquía.

En la España actual, este modelo parece fuera de lugar, pero nos preguntamos si sigue implícito en la cultura de las elites administrativas del país, o en algunos sectores de estas. La persistencia de tales planteamientos, junto al actual predominio en el gobierno de políticos con carreras funcionariales, nos permitiría dar cuenta al mismo tiempo de **la inexplicable ausencia de reformas institucionales en ámbito de la regulación financiera** –para no incomodar a poderosos cuerpos de funcionarios–, y de la también inexplicable reforma en la regulación de los servicios en red y la competencia –para recuperar el dirigismo del Estado–.

En todo caso, la creciente debilidad del impulso modernizador europeo favorece la emergencia de modelos alternativos al estándar liberal en países periféricos como España, y reconstruir el modelo desarrollista empieza a ser posible, a pesar de que no existan **ni la estrategia ni los instrumentos para obtener sus hipotéticos rendimientos**. Por desgracia, la reflexión sobre el papel regulador del Estado y la necesidad de su mejora es algo que no se encuentra demasiado presente en los actuales debates sobre política económica en el país, polarizados entre los promotores de desmantelar tanto espacio público como puedan, y los defensores de mantener el status quo, aunque no sepan muy bien cómo salvaguardar los referentes públicos frente a las numerosas amenazas actuales.

Jacint Jordana es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra y Director del IBEI (Instituto Barcelona de Estudios Internacionales).



Publicidad



¿Un iPhone nuevo por 17€?

Compradores españoles consiguen hasta un 80% de descuento usando un sorprendente truco
www.megabargains24.com



Nuevo Nokia Lumia 625

Con velocidad 4G y pantalla de 4.7 pulgadas ¡Descubre el móvil más competitivo!
www.nokia.com/es-es



Si pudieras invertir

¿40.000€ con 100€? Descubre los secretos del apalancamiento... ¡Consigue tu guía PDF gratis!
www.iforex.es



Promoción -30% Pelayo

Ahora con Pelayo: 30% de Descuento en el Seguro de Coche ¡Calcula aquí tu presupuesto!
www.Pelayo.com/Promoción_Única

¿Quieres opinar?



RAMÓN LOBO

Un Kennedy en la infancia

Cuando mataron a Kennedy, yo tenía ocho años. Son de esas efemérides mediáticas que te sitúan, ante el espejo, el paso del tiempo.