

POR UNA REGULACIÓN INTELIGENTE

¿Conoce el lector el impacto final en puestos de trabajo creados por el famoso (y keynesiano) Plan E del Gobierno Zapatero? ¿Es conciente el Gobierno, cuando aprueba un copago sanitario, que esta medida acabará finalmente aumentando los costes del servicio de urgencias y las estadías largas en hospitales de enfermos crónicos? ¿Alguien le dice al Ministro de Justicia, cuando propone una nueva regulación sobre el aborto, que la misma resultará en un aumento de los abortos clandestinos e inseguros? ¿Alguien le explica al Ministro de Hacienda que poniendo un impuesto sobre vehículos contaminantes, al final lo que conseguirá es que se sigan vendiendo más coches de esas características?

Las respuestas a todas estas preguntas es . desafortunadamente-un claro y directo %no+.

A pesar de que la legislación en España y Catalunya exige a las administraciones preparar una memoria de impacto económico antes de someter a votación una regulación, la realidad es que, a diferencia de otros países (por ejemplo, la Office of Information and Regulatory Affairs-OIRA, en los Estados Unidos), no disponemos de una Agencia de Asuntos Regulatorios prestigiosa, independiente, y con cierto poder vinculante, capaz de homogeneizar la metodología de estudio del impacto ex ante de las distintas regulaciones, monitorizar su despliegue y evaluar finalmente sus resultados ex post, combinando todo lo anterior con las enseñanzas de la ya muy necesaria psicología económica.

Aunque la normativa vigente obligue a análisis de impactos regulatorios, la realidad es que nos hacemos %la
campas al solitario+. Hacemos memorias económicas para cubrir la papeleta de leyes que de todas maneras se aprobarán.

Existen una variedad de organismos aislados, con funciones parciales, cuya labor de evaluación de políticas queda muy mermado, sea por su falta de independencia, falta de prestigio, o falta de poder vinculante. O por las tres a la vez.

Esto prueba la máxima del abogado y poeta americano John G.Saxe, cuando decía (en 1869): **ÍLaws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are madeÍ (Las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto cuando sabemos de qué están hechas).**

A nivel español, el Consejo Económico y Social es un órgano consultivo del Gobierno que emite dictámenes preceptivos sobre los Anteproyectos de Leyes del Estado, Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen las políticas socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en este ámbito. Está adscrito al Ministerio de Trabajo y compuesto por 61 miembros, de los cuales solo seis pueden ser académicos. El resto son sindicatos, organizaciones sociales, etc

La actual Agencia de Evaluación y Calidad (constituida en 2007), dependiente del Ministerio de Hacienda, no parece que pueda desarrollar la actividad de prestigiosa agencia regulatoria independiente. Sus últimos trabajos lo demuestran: %Evaluación de

los programas de selección y formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla La Mancha+, %Evaluación de la calidad del servicio prestado por la ventanilla única para el comercio exterior de Canarias+, o %Evaluación de los Programas de Vacaciones para Personas Mayores y Termalismo Social+. En todo caso, sus trabajos son siempre expost, por lo que carecen de mecanismos preventivos.

A nivel catalán, el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya es un organismo adscrito a la Conselleria de Treball, cuya función es emitir dictámenes con carácter preceptivo, no vinculantes y previos a la tramitación de decretos en materia laboral, socioeconómica, y de competencia, pero con excepciones notables, como la de los presupuestos.

Ninguno de los dictámenes de estos organismos tiene poder vinculante, ni su personal aplica enseñanzas de la psicología económica en sus análisis. Estos organismos, como bien dicen Congdon, Kling y Mullainathan¹, usan herramientas antiguas para diagnosticar fallos de mercado, para juzgar objetivos públicos y para prescribir respuestas correctas.

Además, ninguna es una agencia independiente. Cass Sunstein en los años 80 alertaba sobre algunas paradojas regulatorias, y en concreto sobre la %poca independencia+de las agencias independientes.

La independencia de esta nueva Agencia debería ser la necesaria para que, entre otros, la oposición al Gobierno y la prensa de prestigio tuviesen material fiable con el que desarrollar una labor de oposición constructiva (y de paso mitigar el fenómeno de *groupthink*, según el cual en una reunión para tomar de decisiones, nadie quiere salir de su zona de confort y oponerse al jefe, por miedo a ser cesado. Muchos desastres, desde la explosión del Challenger en 1986 al desastre nuclear de Fukushima de 2011, o las pérdidas registradas por el banco suizo UBS a finales de 2010, se deben al *groupthink*).

Jordi Galí (Universitat Pompeu Fabra) hace poco reconocía como intelectualmente atractivo analizar las oportunidades que una independencia daría a la economía catalana mediante la posibilidad de diseñar desde el inicio las instituciones y reglas de juego del nuevo Estado.

Una Agencia de Asuntos Regulatorios deviene pieza clave dentro de ese nuevo engranaje institucional. Por ello, creemos, para el caso catalán, que la carcasa del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya podría ser aprovechable para diseñar un embrión de agencia regulatoria prestigiosa.

Regulación, sector público y psicología económica

El papel del Sector Público como regulador de algunos mercados sólo viene justificado cuando existen serios fallos de mercado, sea via externalidades negativas (típico ejemplo de un río que es contaminado por una empresa), o cuando en el mercado se genera una asimetría evidente en la información que disponen los agentes (ejemplo típico, mercados de seguros de salud).

Bajo el modelo tradicional de teoría económica sobre funcionamiento de los mercados, los individuos son perfectos optimizadores, son capaces de controlar todas sus

¹ "Policy and Choice-Public Finance through the lens of Behavioral Finance", W.Congdon, J.Kling y S.Mullainathan (Brookings Institution Press, 2011)

emociones (en jerga psicológica esto se llama %autocontrol ilimitado+) y sus preferencias son estándar.

Pero desde hace años este modelo está siendo puesto en duda por una corriente científica transversal, cada vez más desarrollada (gracias a Herbert Simon, en sus inicios y a Daniel Kahneman, más tarde), que se ha dado en llamar Psicología Económica o *Behavioral Economics*.

La psicología económica pone en tela de juicio (por poco realistas) los tres supuestos antes mencionados. Esto es importante porque los políticos (y *policy makers* en general), cuando elaboran regulación, y toman decisiones, asumen como dados los supuestos de la teoría clásica.

Y asumir como dados unas hipótesis irreales conduce a resultados que impactan directamente en la vida de los ciudadanos.

Cuando una Agencia de Asuntos Regulatorios es capaz de aunar las metodologías de análisis de la regulación, combinándolas con las enseñanzas de la psicología económica, el resultado es que la regulación se transforma en *inteligente*. En este marco, la psicología económica no pretende ser un fin en sí misma, sino un medio, una herramienta al servicio de la regulación pública.

Además, existe evidencia empírica que demuestra que el mejor *performance económico* de los países viene explicado por cuestiones como las preferencias de los ciudadanos por el rol del Estado, la cultura, y la calidad de sus instituciones (leyes, niveles educativos, calidad en hacer negocios, apertura al comercio, fortaleza en competitividad, etc.).

Una regulación inteligente (como consecuencia de unas instituciones que la promuevan) ayudaría a apuntalar el crecimiento económico. Existen multitud de ejemplos de fallos en la regulación, y multitud de ejemplos de una regulación inteligente.

Un fallo de la regulación: el déficit tarifario (24 mil millones de euros, y creciendo) que se ha originado en el sector energético es causa de un fenómeno psicológico ocurrido en el momento de elaborar la ley: el legislador pecó de optimismo exagerado a la hora de fijar las primas para la energía renovable, al tiempo que infraestimó la capacidad que iba a instalarse, esto último debido al desconocimiento de la teoría económica elemental: la curva de aprendizaje en tecnología implica que al principio la velocidad de cambio es lenta, pero luego el cambio es vertiginoso.

Por otro lado, un ejemplo de aplicación de regulación inteligente: muchos parados con alta cualificación profesional demoran su vuelta al mercado de trabajo por un gap de expectativas de sueldos. Existe evidencia empírica que demuestra que la tasa de colocación de parados mejora con la existencia de un tipo de seguros denominados **Íwage loss insurance**, donde a los ciudadanos parados que consiguen trabajo se les paga la diferencia con el nuevo sueldo conseguido, normalmente menor al que tenía antes. Esto reduce temporalmente la percepción que tiene el ciudadano sobre pérdida de sueldo.

El uso de la psicología económica dentro del análisis regulatorio muestra que, muchas veces, la economía tradicional se equivoca en la fase del diagnóstico sobre los fallos de mercado, o infravalora los costes al bienestar de hechos como la desigualdad.