

Consideraciones sobre las reformas regulatorias

Por qué no se transforma lo que se debe reformar y cómo debería hacerse, son las consideraciones propias de este análisis.

Por:

Julio César Suárez

MPP Candidate, Class of 2011

Irving B. Harris School of Public Policy The University of Chicago

Fasecolda, como entidad que representa los intereses de las Compañías de Seguros establecidas en Colombia, tiene como misión velar por que las condiciones regulatorias de las aseguradoras sean las más benéficas para el adecuado funcionamiento del libre mercado, bajo el marco del bienestar común de los colombianos.

Muchas veces las prioridades del gremio en materia de modificación regulatoria no coinciden con las priorida-

des de las entidades de regulación y control (p.ej. Ministerios, Superintendencias, Congreso de la República, Presidencia de la República, etc.). Más aun, a pesar de que las prioridades de los ciudadanos concuerden con las del gremio, es posible que éstas no coincidan con las de los entes de regulación y control. Ante esta divergencia de intereses, muchas veces se critica la poca diligencia del gremio por resolver los problemas regulatorios del sector.

Análisis

El siguiente artículo presenta las principales causas teóricas que explican la divergencia de intereses entre las entidades reguladas, los ciudadanos y las entidades de regulación y control. Así mismo presenta algunos casos concretos donde se pueden estar presentando los fenómenos teóricos descritos.

Problemas de agente-principal

Gran parte de los problemas de inadecuada regulación se derivan de problemas de agente-principal. Estos surgen, en el acuerdo que nace entre dos partes, el “principal” contrata a un “agente” para que el segundo persiga los intereses del primero.

En el sector financiero existen tres principales formas en que ocurren problemas de agente-principal: (i) entre consumidor como principal y entidad financiera como agente (p. ej. cuando una AFP invierte de manera no adecuada los recursos del público); (ii) entre consumidor como principal y entes de control como agente (cuando el ente de control no realiza una adecuada inspección, control, regulación y vigilancia de las entidades financieras); y (iii) entre entidad financiera como principal y el ente de control como agente (cuando el regulador no vigila de manera adecuada algunos asuntos de interés de la cadena de valor de la entidad financiera). Los casos (ii) y (iii) son los que nos interesan por ser los que involucran al ente de control.

En el segundo caso, el problema puede emerger de una divergencia entre los consumidores y la entidad de control en parámetros de optimización como el grado de aversión o la tasa inter-temporal de descuento. Por ejemplo Mishkin (2000) señala la existencia de una percepción errada de los reguladores al pensar que “los problemas son coyunturales y desaparecerán”. También puede ocurrir lo opuesto: un elevado grado de aversión al riesgo de la entidad de control frente a los intereses del consumidor.

Una hipótesis que puede derivarse de lo anterior es que la actual preocupación del Supervisor y del Regulador Colombiano por la modificación del margen de solvencia se debe a un incremento en el grado de aversión al riesgo por parte del regulador dada la ya pasajera crisis internacional, y por lo tanto, ha disminuido su interés en otros asuntos que pueden ser de mayor interés para el gremio y para los consumidores.

Por otro lado, los problemas de agente-principal también pueden suceder cuando existen algunos intereses perversos por parte del ente de control. Por ejemplo, los trabajadores del ente de control están permanentemente preocupados por las consecuencias futuras en el mercado laboral de sus acciones; después de todo, los reguladores son potenciales trabajadores del sector regulado. Posner (2001) recomienda que, para disminuir este tipo de problemas, los entes de control mejoren su

- » Los entes de control deben mejorar su nivel de transparencia frente a los ciudadanos, de tal forma que cualquier decisión del regulador sea pública y de amplia circulación.



nivel de transparencia (*accountability*) frente a los ciudadanos, de tal forma que cualquier decisión del regulador sea pública y de amplia circulación.

Guerras de espera

Las guerras de espera se refieren al fenómeno que ocurre cuando, a pesar de que existe un acuerdo pleno sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma costosa, cada gobierno de turno prefiere que el siguiente (el sucesor) asuma el costo fiscal o político de realizarla. El resultado es una postergación sub-óptima del momento en que eficientemente debería haberse hecho la reforma, es decir, las reformas se hacen de manera tardía y con mayores costos en valor presente en comparación a si hubieran hecho con anterioridad.

Una hipótesis es que este comportamiento puede estarse dando en la modificación de las tablas de la seguridad social: existe un consenso sobre la necesidad de actualizarlas, pero es posible que, dados los costos en materia de pasivo pensional de la nación, el Gobierno de turno no quiera afrontar la carga contable de valorar más acertadamente sus pasivos.

De acuerdo a Olofsgard (2003) el costo político de una reforma se puede deber a la incertidumbre y por lo tanto a la falta de confianza de los ciudadanos por la efectividad de la propuesta regulatoria. Así, la falta de confianza se deriva en el no-apoyo de la reforma propuesta por parte de los ciudadanos y de algunos grupos de interés. Así por ejemplo, si bien hay consenso sobre la necesidad de una reforma pensional-laboral (Tellez, 2009; Rudolph et al., 2007; Arbeláez y Salazar, 2007) el público puede preferir el statu-quo dado que no tiene certeza sobre los beneficios futuros de la reforma.

Copiar y pegar las prácticas internacionales

Muchas veces, a pesar de que exista el mismo nivel de prioridad entre regulados y entes regulatorios, existe di-

vergencia en la forma en que se debe llevar a cabo la reforma. Éste es el caso, por ejemplo, de la modificación de la tasa de interés técnica o la reserva de terremoto.

Mukand y Rodrik (2005) analizan por qué existe una aparente similitud entre el tipo de políticas que adoptan diversos países con relativa cercanía geográfica. Pone como ejemplo el llamado Consenso de Washington al ser un acuerdo implícito de las políticas económicas de los países de América Latina.

De acuerdo con Mukand y Rodrik (2005), los Gobiernos deben enfrentarse al dilema de cómo implementar reformas teniendo en cuenta varios hechos: (i) cada país tiene sus características particulares y por lo tanto demanda prácticas regulatorias particulares; (ii) si un regulador “innova” en materia de regulación (esto es, inventa y aplica una nueva práctica regulatoria), si bien puede llegar a implementar una política más adecuada para las características propias de la economía, existe un alto grado de incertidumbre sobre su efectividad dado que ella no ha sido probada en otras economías; (iii) copiar prácticas internacionales tiene implícito un costo dado que, como se mencionó, cada país es diferente al otro y por lo tanto exige prácticas regulatorias diferentes; (iv) copiar prácticas internacionales eleva el grado de transparencia frente a los ciudadanos, porque el regulador puede mostrar que, a pesar de que la práctica no es la más adecuada para su país, su efectividad ya ha sido probada en otras economías.

En equilibrio, ocurre que los Gobiernos copian las prácticas regulatorias internacionales de países similares al propio, que no necesariamente serán las más óptimas. No obstante, estas prácticas regulatorias sí reflejarán un alto grado de transparencia frente a sus ciudadanos.

Los resultados de Mukand y Rodrik (2005) apoyan la complacencia del Supervisor con la consultoría de Watson Wyatt, toda vez que es un mecanismo que presenta

Análisis

de manera transparente las prácticas internacionales de regulación en reservas, con lo cual el Supervisor puede eventualmente hacer el adecuado balance. Una propuesta en materia de reservas por parte del gremio o por parte del Supervisor podría ser vista como poco transparente para cada una de las partes.

Lo mismo ocurre para el caso de la discusión en materia de Margen de Solvencia para las aseguradoras. La actual propuesta del Supervisor es que el sector asegurador implemente un mecanismo de solvencia de naturaleza similar al de los Bancos. Con esto, el Supervisor quiere adoptar una práctica, ya aplicada al sector bancario (y por lo tanto ya “probada” y transparente), que si bien no se adecúa a la naturaleza del sector asegurador, mantiene un relativo grado de similitud frente al mecanismo que eficientemente debería adoptarse en el sector.

Una conclusión poco alentadora se puede derivar para el caso de la seguridad social: el regulador quisiera tener una referencia transparente (internacional) de la forma en que se debe tratar la incertidumbre de los incrementos del salario mínimo. Al ser Colombia un caso atípico en donde el salario mínimo debe ser mayor a la inflación y en donde las pensiones en su gran mayoría son indexadas a la inflación, hace que sea difícil para el regulador elaborar una propuesta por tener el potencial de ser percibida por el público como poco transparente y adoptar una práctica internacional dado que no existe un referente. Esperemos que frente a este dilema, el gremio y el regulador demuestren que es posible enfrentar la barrera teórica acá expuesta.

Lobbying o cabildeo

No debemos descartar la labor de persuasión por parte de algunos grupos de interés, como fuente de no implementación o implementación no adecuada de una reforma dada.

En general los grupos grandes y poco dispersos logran organizarse y, si es el caso, están dispuestos a contribuir a las campañas de Congresistas, Alcaldes, Presidentes, etc., con el objeto de que estos agentes internalicen y aumenten la importancia del grupo en cuestión en la toma de decisiones. Por supuesto, el aumento en el nivel de importancia del grupo en particular puede ir en contra de los intereses de los demás agentes (Ver Persson y Tabellini; 2000)

No se debe descartar el papel de los lobbies que, aún en ausencia de guerras de espera, o problemas de agente-principal, son determinantes en los resultados políticos.

Bibliografía

- Arbeláez M.A. y N. Salazar (2007) “El Negocio de Rentas Vitales en Colombia: Riesgos y Desafíos Hacia el Futuro”. Fedesarrollo. Mimeo.
- Mishkin, F. S. (2000) “Prudential Supervision: Why Is It Important and What Are the Issues?”. Cap. I en “Prudential Supervision: What Works and What Doesn’t” National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press. Disponible en: <http://www.nber.org/books/mish01-1>
- Mukand, y D. Rodrik (2005) “In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation and Economic Performance”. American Economic Review, American Economic Association, vol 95(1), pp 374-382, Marzo. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/polconv.pdf>
- Olofsgard, A. (2003) “The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility”. World Development Report. World Bank. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/wdr2005_olofsgard_political_economy.pdf
- Persson, T. y G. Tabellini (2000). Political Economics: Explaining Economic Policy. MIT Press
- Posner, E. A. (2001) “Cost-Benefit Analysis as a Solution to a Principal-Agent Problem”. No. 53 Administrative Law Review.
- Rudolph, H.; H. Cheikrouhou; R. Rocha y C. Thorburn (2007) “Financial Sector Dimensions of the Colombian Pension System” Mimeo. Banco Mundial.
- Tellez, J. (2009) Quince años desde la reforma: Diagnóstico y propuestas de mejora al sistema de pensiones colombiano. Servicio de Estudios Económicos BBVA Colombia. BBVA.