

¿Independencia técnica o control político?

El debate agencias regulatorias independientes
UFRO, Temuco, octubre de 2017

Diego G. Pardow
Universidad de Chile
dpardow@derecho.uchile.cl

¿Qué motiva el diseño institucional?

La tesis de la **estabilidad** sostiene que las fuerzas políticas utilizan la independencia institucional como un mecanismo de restricción mutua. Aumentar la independencia reduciría la intensidad de los cambios políticos.

Esta tesis asume que los acuerdos subyacentes reflejan un **consenso** real. Cada vez que exista un escenario de polarización, la independencia se construiría sobre aquello que el votante mediano habría elegido.

Si este no fuera el caso, el diseño institucional estaría reflejando una dinámica de **atrincheramiento**. Esto es lo que sucede cuando uno de los extremos del espectro político captura el debate. La independencia dificulta el cambio, aumentando los costos de transacción de los futuros gobernantes..

Esta tensión entre modular el cambio político y responder al votante mediano se conoce como la dicotomía *tension between tempering policy swing and answering to the median voter* is known as the **estabilidad-legitimidad**.

Independencia del conocimiento

Por otra parte, la tesis de la **precisión** sostiene que aumentar la independencia aumenta la calidad de la regulación. El conocimiento técnicos es una forma de “tecnología política”: cierra la brecha entre fines y resultados

Hay que distinguir, sin embargo, independencia de especialización. La independencia quiebra la jerarquía tradicional del poder ejecutivo, permitiendo que la agencia sea recompensada o castigada sobre la base de los **resultados** obtenidos.

El problema con los incentivos de alto poder es que las agencias terminan **compitiendo** por atención. En espacios regulatorios compartidos esto fomenta la falta de coordinación, carreras-hacia-el-fondo y espacios de regulación “común”.

Esta otra tensión entre invertir en conocimiento regulatorio y proteger los espacios de cooperación es lo que se conoce como la dicotomía **tecnicismo-armonía**.

Mirando a los datos

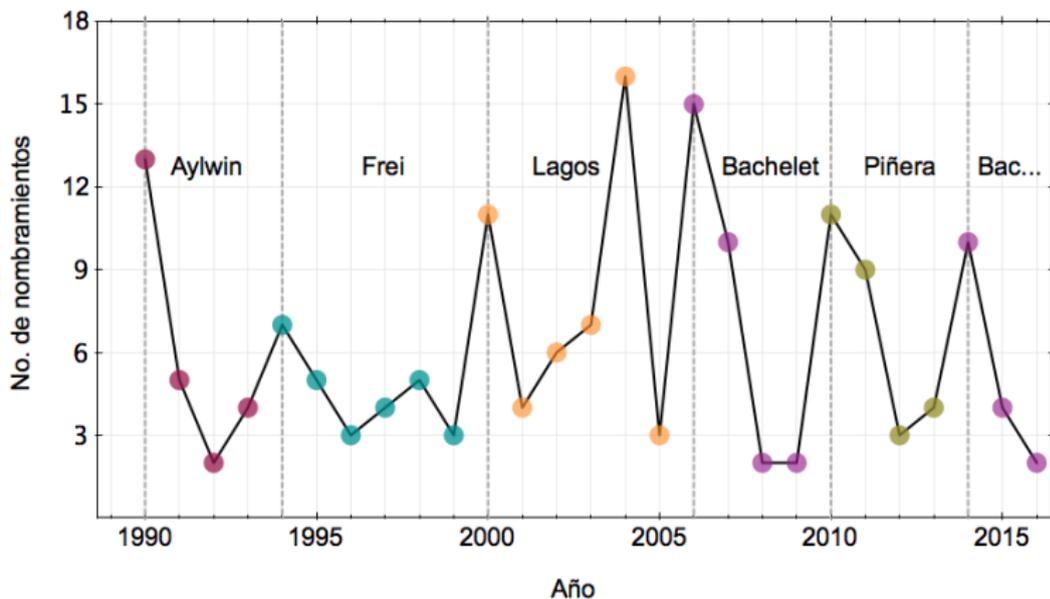
Existe una veintena de agencias “independientes”, con una variedad organizacional que va desde la Subtel al Banco Central, así como un sistema de competencias que incluye especialistas como el Panel de Expertos y generalista como el SERNAC.

Desde 1990 se han realizado cerca de 200 nombramientos directivos. En un 50% de los casos el Poder Ejecutivo realizó internamente todo el proceso de selección. En la mitad restante, el Sistema ADP confecciona ternas en un 20% de los casos y solamente un 17% de los nombramientos fueron sujetos a confirmación por parte del Senado.

La gran mayoría de nuestras agencias siguen un modelo de superintendencias: organismos legalmente descentralizados y dirigidos por una autoridad unipersonal. En ellas los directivos se mantienen por cerca de 3 años en sus cargos, menos de la mitad del tiempo que duran los directivos del Banco Central, el TDLC y otras agencias con mayor independencia formal (6,3 años).

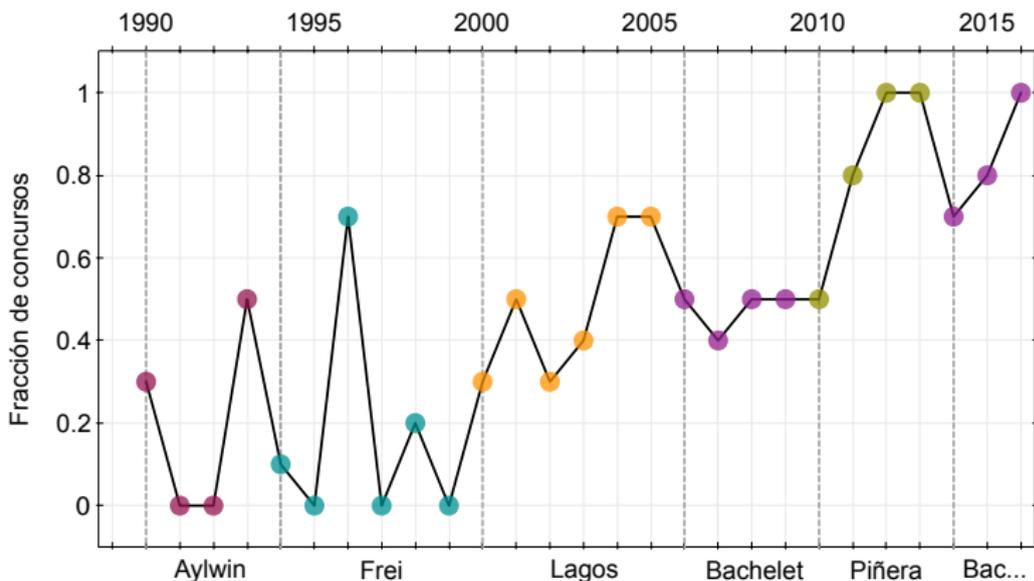
Una línea de tiempo

Si miramos los nombramientos de los directivos de las agencias en Chile, entre 1990 y 2016, hay un claro patrón electoral donde la mayoría de los nombramientos se realizan al comienzo del período presidencial

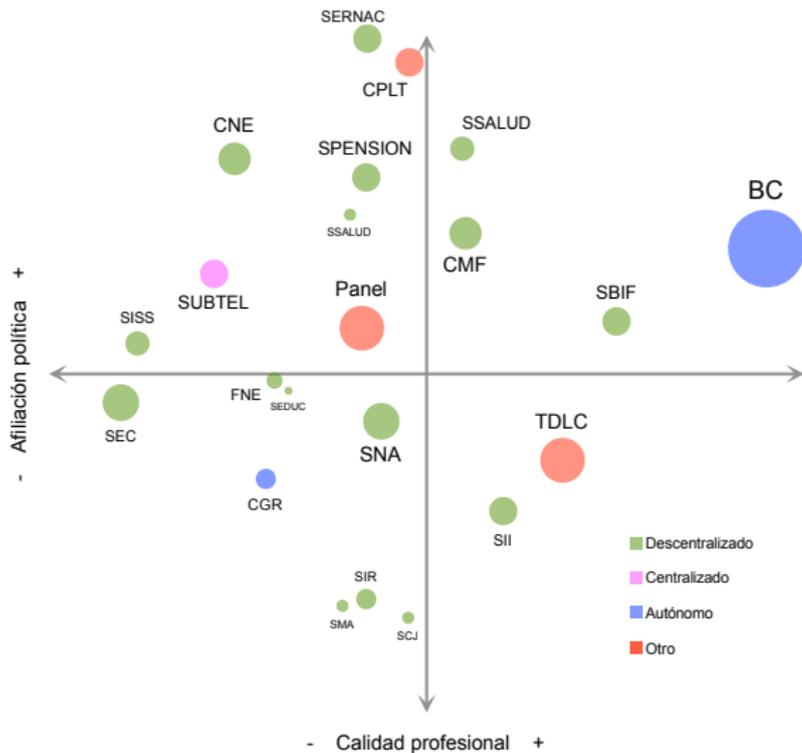


Fracción de concursos

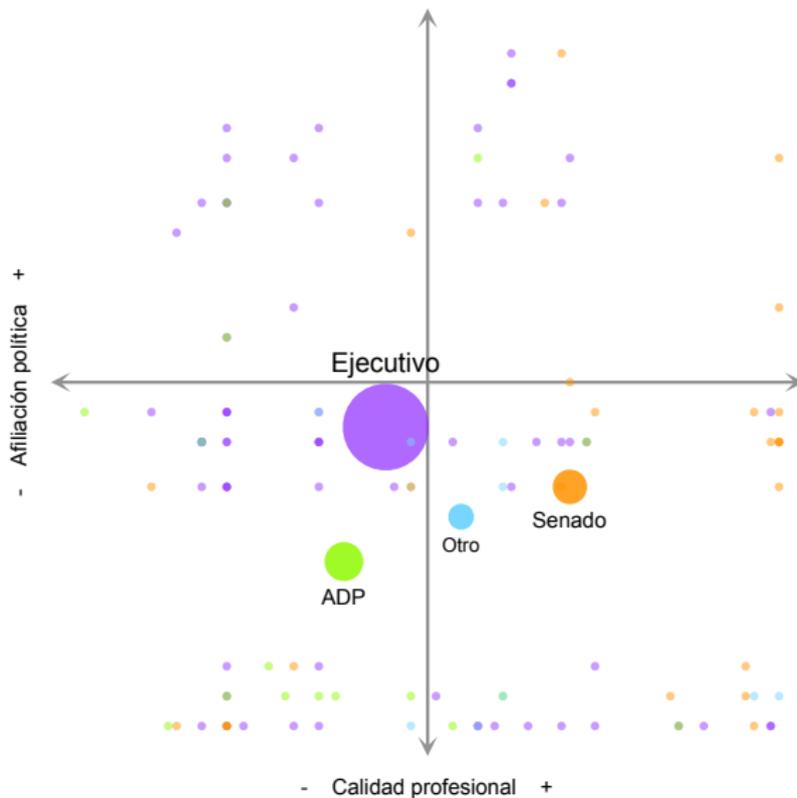
No obstante, en ese mismo espacio de tiempo se observa un aumento sostenido en la fracción de concursos públicos, mientras que el ciclo electoral tiende a diluirse



¿Técnicos o políticos?



Mecanismos de nombramiento



Agencias
Independientes

Diego Pardow

Motivación

Evidencia

Agencias

Elecciones

Concursos

Biografías

Mecanismos

Conclusiones

Anexo

Conclusiones

- El sistema ADP disminuye los niveles de afiliación política, aunque sigue existiendo un patrón electoral. Exhiben mejores resultados los procesos de la Corte Suprema, el TDLC o el Banco Central, con una duración efectiva cerca de un 50% mayor
- Estas agencias tienen órganos de dirección colegiados y su renovación se realiza por parcialidades, contribuyendo a desacoplarse del ciclo electoral. No obstante, la generalidad de estos nombramientos, muestran mayores niveles de afiliación política que los desarrollados por el sistema de ADP, y en el caso del CPLT, mucho mayores.
- La calidad profesional de los nombramientos realizados en superintendencias es inferior a la mediana, independiente de si interviene ADP. Ello contrasta con lo que sucede en otros sistemas de nombramiento, donde la calidad profesional de sus directivos es superior a la mediana, y en el caso del Banco Central, muy superior.

Gracias!

Basic features of the model

Consider a **delegation** game with the congress (C) acting as a principal, and the president (P) and a bureaucracy (B) as agents:

- All political constituencies have an initial ideal y_i and each player suffers a quadratic **policy loss** $-(x - k)^2$
- C chooses c by selecting the median position of all relevant i constituencies and also the level of insulation $\beta \in [0, 1]$ (v.g. budget committees, appointment procedures)
- P is initially faithful to the principal and chooses $p = c + \alpha$, with the latter following a distribution with mean 0 and **variance** $\sigma^2 = \sum_{i=1}^n (y_i - c)^2$
- B chooses policy $x \in \mathbb{R}$ considering the ideal y_b and how b changes after P 's costly influence subject to $\beta(1 - \beta)^{-1}(b - y_b)^2$

Note that the President is able to exert **influence** on the Bureaucracy's choice, but is not able to directly implement the policy.

Equilibrium behavior

B moves last and chooses $x^* = b$. Then, P equates the marginal costs and benefits of exerting influence:

$$b^* = (1 - \beta)p + \beta y_b = (1 - \beta)(c + \alpha) + \beta y_b$$

C decides the level of insulation that minimizes the difference between the policy that would be implemented by B and its policy choice c , which is given by:

$$\beta^* = \frac{\sigma^2}{\sigma^2 + y_b^2}$$

Increases in polarization lead to proportional increases in the optimal level of insulation, as a means for avoiding political drift (v.g. stability, entrenchment). In turn, y_b^2 remind us the relevance of the ally principle in spatial models.

Technical knowledge

What happens if the policy is **inaccurate**? Technical knowledge is as a sort of “policy technology”, with technocrats having an ideal point y_j and $z = x + \epsilon$ denoting a noisy outcome (again, drawn from a zero-mean distribution and $\rho^2 = \sum_{j=1}^n [y_j - c]^2$). Optimal β is:

$$\beta_{C,B}^* = \frac{\rho^2 + \sigma^2}{\rho^2 + \sigma^2 + y_b^2}$$

Whenever C and B payoffs are driven by effective effective **outcome**, whereas P follows the **policy** implemented x . Which contrasts with optimal insulation if B continues to be driven by outcome, but C and P are working under input-based incentives:

$$\beta_B^* = \frac{\sigma^2}{\rho^2 + \sigma^2 + y_b^2}$$