

# Resumen ejecutivo del libro blanco de TiGRE

El proyecto TiGRE tuvo su origen en una propuesta para la convocatoria “Gobernanza para el futuro”, que formaba parte del programa H2O2O “Europa en un mundo cambiante – Sociedades inclusivas, innovadoras y reflexivas”. En esta convocatoria, se afirmaba que la disminución de la confianza en los gobiernos e instituciones constituía un hecho que podría impactar negativamente en la gobernabilidad a varios niveles (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Por ello, se proponía que los gobiernos nacionales y las instituciones europeas debían adoptar como prioridad mejorar o restaurar la confianza en las instituciones, para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas democráticos. En este marco, los principales resultados del proyecto TiGRE apuntan a que las relaciones de confianza dentro de los distintos regímenes regulatorios estudiados son más fuertes de lo esperado. Además, en TiGRE, sugerimos que el concepto de desconfianza también merece una atención específica: privada de sus connotaciones negativas únicas, la desconfianza describe una actitud vigilante entre los actores involucrados o afectados por los regímenes regulatorios, como los políticos en el ámbito legislativo, las autoridades reguladoras, los ministerios, los tribunales, o los intermediarios reguladores (como los organismos de certificación), así como también grupos de interés, asociaciones de consumidores y organismos de arbitraje. En este sentido, nuestros principales resultados muestran que la confianza puede coexistir con la vigilancia, que implica mantener un cierto grado de desconfianza. Una combinación equilibrada de confianza y desconfianza, que corresponda a una actitud de “confiar pero verificar” (es decir, confianza vigilante), puede ser adecuada para garantizar el buen funcionamiento de los regímenes regulatorios y la existencia de relaciones de confianza sólidas dentro de los regímenes regulatorios, así como entre las instituciones regulatorias y los ciudadanos. Sin embargo, también hay que considerar que demasiada vigilancia entre los actores puede poner en peligro la legitimidad y la aceptación de los procedimientos y la forma como se toman las decisiones regulatorias, a los ojos de los actores implicados en el régimen regulatorio.

## /// CONFIANZA Y DESCONFIANZA EN LOS REGÍMENES REGULATORIOS Y LAS AUTORIDADES REGULATORIAS

El proyecto TiGRE tiene como objetivo dedicar una atención detallada al estudio de las relaciones de confianza entre actores, lo que implica expandir el enfoque habitual de confianza ciudadana en el gobierno. Para ello, hemos distinguido dos niveles principales de observación: el primero investiga la confianza por parte de personas distantes al régimen regulatorio, como los ciudadanos y los medios de comunicación, dos tipos de actores que solo están indirectamente involucrados en el proceso regulatorio. El segundo nivel de observación aplicado en el proyecto TiGRE se refiere al examen de las relaciones de confianza que se establecen entre los actores dentro de los regímenes regulatorios, que comprende actores centrales como las propias agencias reguladoras, los legisladores, los órganos ejecutivos, los tribunales y los intermediarios regulatorios, así como otros más periféricos, como las organizaciones reguladas, los grupos de interés y las asociaciones de consumidores.

En relación al primer nivel, se realizó una encuesta para medir el nivel de confianza de los ciudadanos en los organismos reguladores. Entre los principales hallazgos, destaca que la confianza de los ciudadanos en las agencias reguladoras es, en promedio, bastante alta, con una variación relativamente pequeña entre países y sectores de políticas. Estos resultados contrastan con el extendido supuesto de que existe una crisis de confianza en las autoridades públicas. Además, TiGRE se basó en el análisis de los informes de los medios, estudios de casos y un experimento de encuesta para identificar cómo los medios influyen en los procesos de generación de confianza hacia los reguladores. Los resultados indican que los encuestados a menudo perciben a los medios como un actor activo en la elaboración de percepciones de confianza para audiencias más amplias. Por lo general, la cobertura de los medios cambia a un tono negativo cuando los incidentes de confianza, como los escándalos bancarios, las filtraciones de datos y las crisis de seguridad alimentaria, llegan a los titulares. Vale la pena señalar específicamente que, después de tales incidentes, las estrategias de las agencias reguladoras varían. Mientras que, en algunos casos, las agencias intentan activamente reconstruir la confianza y utilizan los medios para hacerlo, en otros casos, las agencias permanecen en silencio, posiblemente para evitar recibir culpas por el incidente o negar el problema; aunque esta última estrategia es mucho menos efectiva que la primera.

Respecto al segundo nivel de observación, sobre los actores implicados directamente, se llevó a cabo una encuesta a gran escala en nueve países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Israel, Noruega, los Países Bajos, Polonia y Suiza) con el fin de profundizar en las percepciones de los actores sobre las relaciones de confianza y desconfianza, en los tres sectores de políticas estudiados (seguridad alimentaria, protección de datos y finanzas). Los resultados obtenidos muestran como los encuestados confían principalmente, aunque en diversos grados, en la regulación de su sector de políticas. Dichos resultados están en línea con las percepciones de los ciudadanos mencionadas anteriormente. Sin embargo, aunque tanto

los actores públicos como privados en su mayoría manifiestan una confianza bastante alta en las instituciones y, en particular, en las agencias reguladoras nacionales, estos mismo actores públicos y privados frecuentemente se encuentran vigilantes hacia ellas (vigilancia entendida como la manifestación conductual de la desconfianza). Esto demuestra que la confianza y la desconfianza no están contrapuestos, sino que pueden coexistir. Nuestro análisis también señala que su combinación puede beneficiar a la percepción de desempeño de los regímenes regulatorios en mantener a los ciudadanos a salvo de amenazas y garantizar el cumplimiento de las regulaciones por parte de los regulados. Sin embargo, los resultados sugieren que la vigilancia excesiva puede erosionar la legitimidad del régimen regulatorio y disminuir la aceptación de los procedimientos y la forma en que los actores del régimen toman decisiones regulatorias. Finalmente, otro hallazgo clave basado en el análisis de redes sociales y entrevistas es que la alta intensidad de las interacciones entre los actores reguladores se asocia con altos niveles de confianza. Este no es solo un resultado clave para descubrir los mecanismos implícitos en las relaciones de confianza, sino que también nos indica la importancia de mantener los contactos entre los actores, para desarrollar relaciones de confianza en regímenes regulatorios y mantener su buen funcionamiento.

### /// CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Los resultados del proyecto TiGRE permitieron descartar la preocupación inicial sobre la disminución de la confianza hacia la gobernanza regulatoria y las instituciones en los sectores y países cubiertos, a pesar de algunas variaciones intersectoriales y entre países. La primera conclusión de TiGRE es que actualmente los regímenes regulatorios parecen estar poco afectados por los bajos niveles de confianza presentes en las instituciones políticas. La segunda conclusión es que maximizar la confianza no es inequívocamente deseable: la confianza es beneficiosa, pero lo es especialmente cuando va acompañada de cierto grado de vigilancia. Una combinación equilibrada de confianza y vigilancia mejora la capacidad de los regulados para confiar en los reguladores. Curiosamente, nuestra investigación ha demostrado que la combinación de alta confianza con alta vigilancia es la que se asocia más fuertemente con las percepciones de alto desempeño de los regímenes regulatorios.

En definitiva, la necesidad de asegurar un adecuado equilibrio entre confianza y vigilancia tiene dos efectos prácticos, de los que derivamos nuestras recomendaciones. Para empezar, el primer efecto es que dicho equilibrio entre confianza y vigilancia produce que los reguladores se esfuercen por lograr una inclusión suficiente, garantizar una representación equilibrada, y proporcionar mecanismos de rendición de cuentas para integrar a las diversas partes interesadas en el proceso regulatorio, de forma que se alimente la confianza existente y permita una vigilancia eficaz. Esto también implica que dichos reguladores sean más abiertos y capaces de recibir argumentos discordantes de una diversidad de actores, que puedan diferir en cuanto a intereses y recursos. El segundo efecto, desde la perspectiva de los sujetos regulados y de aquellos que se benefician de la regulación, es que para estar efectivamente vigilante, es necesario expresar demandas, orientadas a conseguir modos apropiados de regulación, tanto en lo substancial como en su estilo. En otras palabras, los regulados que están más vigilantes (como las industrias reguladas), las asociaciones de consumidores y otras partes interesadas deben monitorear el comportamiento regulatorio de las instituciones y expresar sus preocupaciones tanto como consideren necesario.

Para finalizar, cabe destacar que el problema que hemos detectado no es tanto una disminución de la confianza, sino la aparición de una brecha entre la percepción que algunos reguladores tienen de sí mismos como dignos de confianza, y la confianza que los actores implicados en el régimen de regulación puedan tener sobre ellos. Creemos que los mecanismos que fortalecen la participación, la deliberación y la rendición de cuentas, que muestran un desarrollo desigual en los casos estudiados, son necesarios para ese propósito, ya que ofrecen oportunidades para que las partes interesadas proporcionen aportes y retroalimentación. Entre las diversas recomendaciones abordadas en el libro blanco del proyecto, destacamos la importancia de fortalecer la comunicación y las interacciones entre los reguladores, los regulados y el público en general, para generar niveles óptimos de confianza y garantizar el cumplimiento de la regulación y, por lo tanto, el desempeño adecuado de los regímenes regulatorios. A su vez, disponer de estrategias de comunicación adecuadas permite a los reguladores reparar la confianza después de incidentes críticos, mientras que culpar a otros o negar el problema tiende a ser más perjudicial para el regulador. Mostrar sus preocupaciones, así como la voluntad de aprender de los contratiempos, acaba siendo beneficiosos para estos.

