



## Informativo PRO-REG – Septiembre 2012

---

El Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional en Gestión Regulatoria - PRO-REG, creado por el Decreto N° 6.062, del 16 de marzo del 2007, fue diseñado y está siendo ejecutado en colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo - BID y el Gobierno Federal, a través de la Casa Civil de la Presidencia de la República. Las acciones desarrolladas en el marco del Programa tienen por objetivo:

- Promover el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para la gestión de la regulación;
- ofrecer condiciones para mejorar la calidad de la regulación;
- consolidar la autonomía de decisión de las agencias reguladoras federales y
- perfeccionar los instrumentos de supervisión y de control social.

Después de dieciséis años desde la implementación de las primeras agencias reguladoras y de la creación de marcos regulatorios que rigen la prestación de los servicios públicos, el gobierno brasileño ha puesto en marcha varias iniciativas encaminadas a la mejora de la calidad de la regulación y de la gobernanza regulatoria. La reforma regulatoria en Brasil busca simultáneamente responder a los desafíos que están vinculados tanto a revisar lo que se produjo durante este período, así como hacer frente a los retos del futuro para promover instituciones sólidas, transparentes y eficientes. Los aspectos más relevantes de este proceso continuo de transformación están vinculados a la coordinación entre la actividad normativa y la formulación de las políticas públicas, la consolidación de la autonomía de las agencias, la participación social en la regulación y la mejora del proceso de toma de decisiones en el marco regulatorio.

El Estado, en el ejercicio de su función reguladora, puede contribuir eficazmente para que el derecho de los consumidores y la estabilidad de los mercados sean regulados, y que a partir de instituciones más sólidas se alcance un nivel de desarrollo económico y

social menos expuesto a los riesgos inherentes al ambiente en el que se materializan las políticas públicas.

Entre las distintas iniciativas que el Programa ha estado colocando en práctica se destacan:

### **Los proyectos piloto del AIR**

El Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para Gestión Regulatoria - PRO-REG dio secuencia al apoyo de los proyectos piloto de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, actualmente llevado a cabo en seis agencias reguladoras federales brasileñas: ANCINE, ANEEL, ANP, ANS, ANTAQ y ANVISA. Cerca de 150 personas participan activamente en todos los proyectos piloto. Estos funcionarios han recibido capacitación en metodologías para llevar a cabo el análisis de impacto y están trabajando alternativas de solución para casos prácticos en sus agencias.

Dos agencias más pasaron a formar parte de la lista de proyectos pilotos en el año 2012: la Agencia Nacional de Aviación Civil y la Agencia Reguladora de Servicios Públicos Delegados del Estado de Ceará - ARCE, primera agencia de nivel estatal que está participando en estas actividades. Alrededor de 60 funcionarios fueron capacitados inicialmente sobre el concepto de AIR, metodologías básicas utilizadas en el análisis del impacto y la pertinencia de la utilización de técnicas de participación social en el proceso de AIR. ANAC, ARCE y con el apoyo de la Asociación Brasileña de Agencias Reguladoras - ABAR otras agencias reguladoras federales, estatales y municipales, comenzarán pronto con proyectos piloto, así como iniciarán la discusión sobre cómo aprovechar el uso de esta herramienta para mejorar la calidad regulatoria.

Algunas agencias comenzaron la institucionalización de la herramienta: en la ANS ya existe en la rutina de trabajo de procesos administrativos la exigencia del Sumario Ejecutivo de Análisis de Impacto Regulatorio; la ANEEL, otro ejemplo, promovió audiencia pública para escuchar a la sociedad sobre la propuesta que establece la realización del AIR para los reglamentos elaborados por la agencia. Esto permitirá el análisis de los costos y de los beneficios de las normas propuestas y así buscar las mejores opciones para la nueva regulación. La propuesta sometida a las contribuciones de la

sociedad en la audiencia pública N° 064/2012 prevé la realización obligatoria del AIR "antes del envío de cualquier acto normativo por la ANEEL."

El análisis del impacto normativo define el objeto del nuevo acto normativo, identifica su propósito y estima los beneficios esperados y los costos provenientes de su edición. Al establecer la obligatoriedad del AIR la ANEEL busca proporcionar mayor previsibilidad a la regulación y extender la transparencia y eficacia de los factores que motivaron la edición de un reglamento.

### **Taller sobre Análisis de Impacto Regulatorio**

Continuando con la formación impartida para apoyar el desarrollo de proyectos piloto en análisis de impacto regulatorio en las agencias reguladoras federales, el PRO-REG realizó tres talleres sobre análisis de impacto regulatorio. Los cursos se realizaron en la ANP, en la ANEEL y en la ANAC. En total, 63 servidores fueron capacitados.

Cabe destacar también el curso introductorio sobre el AIR realizado el 16 y 17 de agosto del 2012, en la Agencia Reguladora de los Servicios Públicos Delegados del Estado de Ceará, que contó con la participación de 20 servidores. La Agencia estableció por Resolución N° 115 la obligatoriedad del uso del AIR. Sin embargo, los técnicos aún no tienen todos los conocimientos necesarios para desarrollar la calidad del análisis de impacto regulatorio. La resolución obliga a realizar el AIR en cualquier tipo de intervención. Sólo deberá ser realizado el análisis de una propuesta, y no el análisis de las alternativas. Esto hace que la herramienta no sea utilizada para su propósito primordial, que es analizar las alternativas de actuación. Los servidores participantes del curso tuvieron la oportunidad de entender mejor lo que es realmente el AIR y cómo debe ser utilizado. Pidieron que el PRO-REG ayude a revisar esa resolución para que el uso del AIR sea eficaz y no se convierta en un elemento burocrático. La idea de realizar proyectos piloto puede servir para mejorar el uso del AIR para, a posteriori, modificar la resolución.

## Curso de Regulación - Teoría y Práctica

Se realizó entre los días 3 y 6 de julio del 2012 la quinta edición del curso Regulación Teoría y Práctica, que reunió a profesionales del área de regulación federal, de



entidades estatales y municipales. El curso fue dividido en dos partes, por la mañana, los profesores *Martin Lodge*, de la Escuela de Londres de Economía y Ciencias Políticas, *Kai Wegrich*, de la Escuela de Gobierno de Berlín, administraron clases teóricas sobre la regulación y, por la tarde, se debatieron casos específicos con

experiencia en agencias gubernamentales y otras entidades, con el fin de proporcionar a los participantes un momento de reflexión, diálogo e intercambio de experiencias. La quinta edición contó con la participación de funcionarios estatales de diez unidades de la federación. Entre los empleados federales, el 48% eran de agencias reguladoras, mientras que el 33% pertenecía a los ministerios supervisores. Además, existió una participación de servidores del Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU, la Procuraduría General de la República PGR, del Ministerio Público Federal y de representantes del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas - SEBRAE, Confederación Nacional de Industria - CNI y la Cámara Americana de Comercio Brasil - Estados Unidos - AMCHAM.

## **Curso Regulación y Protección de los Consumidores - Módulo V: Aviación Civil**

Otra de las actividades de capacitación realizadas por el PRO-REG fue el V Módulo del Curso Regulación y Protección del Consumidor, que es una iniciativa del Programa, en colaboración con el Departamento de Protección y Defensa al Consumidor



(DPDC) del Ministerio de Justicia, Foro Nacional Entidades Civiles de Defensa del Consumidor (FNECDC) y el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (IDEC), para ayudar en la capacitación de entidades de defensa del consumidor en temas de regulación. El quinto módulo, que se celebró entre el 10 al 12 y el 12 de abril del 2012 en el Centro de

Convenciones *Israel Pinheiro Brasília / DF*, abordó la regulación de la aviación civil y contó con la presencia, además de representantes de la dirección de la ANAC, de 59 participantes de organizaciones civiles de defensa del consumidor, *Procons*, Defensoría Pública, agencias reguladoras y del antes mencionado DPDC, del Ministerio de Justicia.

## **Curso sobre Abogacía de la Competencia**

El PRO-REG realizará entre el día 19 y el 23 de noviembre de 2012, el curso sobre regulación y abogacía de la competencia direccionado para servidores de las agencias reguladoras, de la Secretaría de Acompañamiento Económico – SEAE, del Ministerio de Finanzas, del Consejo de Defensa de la Competencia - CADE, así como miembros y participantes del Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia. El curso deberá proporcionar los elementos conceptuales, metodológicos así como estudios de casos que estimulen la reflexión de los servidores involucrados para que puedan desarrollar un plan de trabajo coherente para el ejercicio de la abogacía de la competencia. Este script se compondrá de un guía de análisis del impacto competitivo de las medidas regulatorias propuestas o vigentes, examinadas por la SEAE. Los análisis de los impactos competitivos deberán seguir los parámetros metodológicos del análisis de impacto regulatorio, por lo cual el curso incorporará las mejores prácticas de esta

herramienta.

## **Programa de Fortalecimiento de Competencias en Gestión y Regulación**

En 2012 se continuó con el Programa de Fortalecimiento de Competencias en Gestión y Regulación, que se llevo a cabo con colaboración de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y el Foro de Recursos Humanos de las Agencias Regulatoras . El objetivo del programa es el desarrollo de competencias de los servidores públicos que trabajan con el tema de la regulación, con el fin de contribuir a la mejora del sistema de regulación, así como el mejoramiento del modelo institucional de las Agencias Regulatoras. Hasta septiembre de 2012 se realizaron seis clases, en Brasilia y en Río de Janeiro, de los siguientes cursos: introducción a la regulación, elaboración y gestión de proyectos, gestión estratégica en las organizaciones públicas y economía de la regulación avanzada. En este semestre se capacitaron 176 servidores. Se espera que para finales de este año estén capacitados 678 servidores en total.

## **Cooperación Internacional**

### **- II Seminario Latinoamericano y del Caribe sobre experiencias exitosas en materia de regulación**

Con el fin de continuar con las iniciativas de la CELAC-REG y avanzar en el debate sobre la mejora de la calidad de la regulación en América Latina, el PRO-REG realizó el II Seminario Latinoamericano sobre Experiencias Exitosas en Regulación, con el apoyo institucional de la Embajada Británica en



Brasilia, del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y de la Asociación Brasileña de Agencias Regulatoras. El evento se llevó a cabo en Brasilia - DF, en el Palacio Planalto, el 13 y el 14 de septiembre de 2012.

El día 12 de septiembre se realizó una reunión técnica para discutir el término de referencia para la creación de la Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria con los representantes de los países de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe - CEPAL. A la reunión asistieron representantes de ocho países.

El 14 de septiembre fue realizado el seminario en el auditorio del anexo I del Palacio del Planalto. Bastante concurrido, el evento estuvo marcado por la presencia de varios expertos nacionales e internacionales que participaron en los diversos paneles con la participación de más de 170 participantes miembros de las Agencias Regulatoras Federales, Estaduales y Municipales, Ministerios Supervisores, entidades representantes del medio empresarial, de protección del consumidor, del Tribunal de Cuentas de la Unión, de la Procuraduría General de la República, además de representantes de los distintos gobiernos de los países de América Latina.

#### **- Diálogos Sectoriales UE - Brasil**

El PRO-REG ha desarrollado propuestas para la acción sobre la Evaluación de Impactos y *Legística* (elaboración legislativa), las cuales fueron aprobadas en la 6a Convocatoria del Proyecto "Apoyo a los Diálogos Sectoriales UE - Brasil", coordinado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y por la Delegación de la Unión Europea en el Brasil. El proyecto tiene como objetivo contribuir para el progreso y profundizar las relaciones bilaterales entre Brasil y la Unión Europea mediante apoyo del intercambio de conocimientos técnicos. Las medidas propuestas por el programa incluyen, además de visitas técnicas, la organización de seminarios y talleres para el intercambio de experiencias entre la UE y el Brasil en el ámbito de regulación.

#### **- Convenio de Cooperación con la Embajada Británica en el Brasil**

El PRO-REG y la Embajada Británica en el Brasil firmaron Acuerdo de Cooperación con el objetivo de estimular y realizar acciones destinadas a mejorar la calidad de la regulación y del ambiente empresarial en el Brasil. Entre otras iniciativas,

ejecutadas a través del proyecto "Legislar Mejor: La Reducción de las Cargas Legales de las Empresas" que ya está en curso:

➤ **La evaluación del Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel - PNPB.**

Para realizar la evaluación del PNPB fue seleccionada la metodología del análisis multicriterio que utiliza el método Macbeth (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*), que consiste en una técnica de análisis que permite medir y evaluar no solo las variables cuantitativas sino también los aspectos cualitativos observados en el Programa. A partir de julio de 2012 fueron realizadas reuniones entre el equipo responsable de los trabajos de evaluación y la coordinación del PNPB para preparar el informe de evaluación del programa, que incluirá recomendaciones para mejorar el programa;

➤ **La implementación por la ANS del Registro Electrónico en Salud**

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo estudios que integren el uso del análisis del impacto regulatorio AIR para apoyar la toma de decisiones en la implementación del proyecto sobre el Registro Electrónico en Salud en el ámbito de Salud Suplementar. La aprobación y puesta en práctica de este proyecto en un futuro próximo, permitirá dar continuidad y efectividad al cuidado en la salud, la reducción de errores y costos asistenciales. El estudio, que incluye la identificación de costos y beneficios, permitirá, al mismo tiempo, importantes avances en la regulación del sector de la salud y en la mejora de la calidad regulatoria.

## **Indicadores**

En el Marco Lógico del PRO-REG se establecieron una serie de indicadores con el fin de realizar un seguimiento tanto cualitativo como cuantitativo del progreso de la ejecución física del PRO-REG. Como indicador de objetivo se utilizan algunos componentes del Índice de Competitividad Global (ICG), que es preparado y publicado por el Foro Económico Mundial. El ICG se compone de doce pilares. Para el PRO-REG se utilizan pilares "Institucionales" (PI) y "de Infraestructura" (PIE), que son parte integrante

de los "Requerimientos Básicos" (RB). Se ha adoptado como referencia el año de 2005, cuando Brasil produjo valores de 3,38 y 3,20 para el PI y el PIE respectivamente. La meta es que al final del Programa, el país presente un aumento del 10% en el PI y el 8% en el PIE, asumiendo los valores de 3,72 y 3,46, respectivamente.

Se observa que el pilar institucional viene mostrando tendencia de mejoramiento. El último valor notificado para el PI fue de 3,72. Hubo, por lo tanto, un aumento del 10% respecto al valor base. El pilar de infraestructura se mantuvo en el mismo nivel de 4,00. Por lo tanto, se puede observar que los objetivos de los dos pilares de este indicador se han alcanzado.

Otro indicador de este programa es el Indicador de Calidad Regulatoria Ampliado (IQRA) que fue desarrollado para captar, concretamente, el desarrollo de la calidad regulatoria de las agencias federales brasileñas. El IQRA se calcula a partir de los datos proporcionados por las propias agencias reguladoras federales. El objetivo fijado para el programa era obtener, al final del 2011, un IQRA de 0.65. La última medición del IQRA, realizada en julio de 2012, con datos de las diez agencias reguladoras federales, presentó el valor de 0,68 para el indicador.

Entre los indicadores de acompañamiento del PRO-REG también se puede citar el cuantitativo de capacitaciones, cuyo objetivo ha sido alcanzado desde mediados del 2010. Desde el inicio del Programa hasta julio de 2012, fueron capacitadas 2.921 personas, de las cuales 1.876 son de las Agencias Reguladoras Federales (incluyendo el CADE), 423 de los ministerios supervisores, 203 de Agencias Reguladoras Estaduales y Municipales, 215 de entidades de protección al consumidor y 137 de otras instituciones.