

# Informativo PRO-REG – Marzo de 2012

---

El Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión en Regulación - PRO-REG, instituido por el Decreto N° 6062 del 16 de marzo de 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. Las acciones desarrolladas en el marco del Programa tienen por objetivo:

- Fomentar el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para la gestión en regulación;
- Proporcionar condiciones para la mejoría de la calidad en regulación;
- Consolidar la autonomía en la toma de decisiones de las agencias reguladoras federales y;
- Optimizar los instrumentos de supervisión y control social.

Después de casi quince años desde la implementación de las primeras agencias reguladoras y la creación de marcos regulatorios que guían la prestación de servicios públicos, el gobierno brasileño ha puesto en práctica varias iniciativas destinadas a mejorar la calidad en regulación y la gobernanza regulatoria. La reforma regulatoria en Brasil busca juntamente responder a los retos que están relacionados tanto a la revisión de lo que fue producido durante este período, como para enfrentar los desafíos futuros como el fomento de instituciones fuertes, transparentes y eficaces. Los aspectos más notables de este proceso constante de transformación están relacionados con la coordinación entre la actividad normativa y la formación de políticas públicas, el afianzamiento de la autonomía de las agencias, la participación social en la regulación y el perfeccionamiento del proceso en la toma de decisiones en el marco regulador.

El Estado, en ejercicio de su función reguladora, puede apoyar de forma efectiva para que el derecho de los consumidores y la estabilidad de los mercados sean protegidos, y para que a partir

de instituciones más sólidas se alcance un grado de desarrollo económico y social menos expuesto a los riesgos inherentes al ambiente en el que se materializan las políticas públicas.

## **Proyectos piloto para AIR**

El Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión en Regulación - Pro-Reg ha dado seguimiento al apoyo de proyectos piloto de Análisis de Impacto Regulatorio - AIR que se realizan actualmente 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 servidores públicos han recibido capacitación en metodologías para llevar a cabo análisis de impacto y están trabajando alternativas de solución de los casos prácticos en sus agencias.

Las agencias participantes también están iniciando la elaboración de sistemas de AIR que pueden contribuir eficientemente al progreso de la calidad regulatoria dentro de cada una de ellas. Algunas agencias tienen la intención de implantar la obligación de crear AIR para ciertos tipos de regulaciones donde existen impactos significativos para la sociedad brasileña. Otros están analizando los criterios para la preparación de notas técnicas que permitan introducir algunos elementos de AIR cuando se dé inicio a los debates sobre nuevas regulaciones. En el mismo sentido, otras agencias están tratando de mejorar sus prácticas y técnicas de consulta pública y participación social, con el fin de garantizar que la sociedad cuente con canales para ser consultada y escuchada durante el proceso regulatorio.

Se espera que la introducción de AIR en las agencias participantes de los proyectos piloto ayude a mejorar el proceso de toma de decisiones y dé mayor transparencia al proceso regulatorio. La introducción de nuevos proyectos piloto permitirá optimizar la discusión sobre cuál modelo de AIR será finalmente adoptado en Brasil, para ser considerado por el gobierno en su conjunto.

## **Curso sobre metodologías de AIR**

El Pro-Reg, a través de un convenio de cooperación técnica con la Embajada Británica en Brasil llevó a cabo un curso avanzado de metodologías en AIR, organizado por la Escuela Nacional de Gobierno de Reino Unido, entre los días 30 de enero y 02 de febrero de 2012. El curso consistió en una adaptación

de lo que se ofrece en Inglaterra sobre evaluación económica para la toma de decisiones, dirigido a funcionarios encargados de decisiones económicas o regulatorias en ese país.

En este curso participaron 20 funcionarios públicos brasileños que trabajan en los proyectos piloto de AIR. El objetivo principal fue desarrollar capacidades metodológicas para el enfoque de AIR y replicar estos conocimientos en los estudios específicos de los proyectos piloto actualmente en desarrollo.

### Visita a Londres - Proyectos piloto y *Shadowing*

La implementación y el desarrollo del AIR, en el marco del PRO-REG, ya están siendo aplicados. Una serie de actividades de capacitación se llevó a cabo para difundir el conocimiento entre los funcionarios públicos en el uso de esta herramienta. En la actualidad, seis agencias federales están desarrollando proyectos piloto de AIR. Estos proyectos han permitido que estas instituciones puedan no sólo entender el uso de esta herramienta, sino también hacer posible su institucionalización.

El *Better Regulation Executive – BRE* de Reino Unido ayudó a intensificar estos esfuerzos, al establecerse un intercambio con las autoridades británicas, con el fin de compartir experiencias en el uso del AIR. En noviembre, un grupo de funcionarios brasileños que participan en proyectos piloto de AIR visitó Reino Unido para comprender mejor el uso práctico del AIR en el proceso regulatorio de ese país. Igualmente, algunos expertos del Reino Unido visitaron recientemente Brasil para entrenar a los reguladores en la medición de los probables impactos costos y beneficios de propuestas regulatorias.

La actividad - *shadowing* fue realizada por un servidor público federal brasileño, de notable experiencia académica y profesional. El servidor seleccionado pasó una semana observando y participando en actividades del Comité de Política Regulatoria - *RPC*, a fin de comprender la rutina, el análisis del AIR con el uso de metodologías, especialmente aquellas destinadas a medir los costos y beneficios y el papel de ese órgano en gobierno británico. Esta actividad es muy importante para apoyar el desarrollo e implementación de AIR en agencias brasileñas, puesto que permitirá una mayor reproducción y difusión de los conocimientos adquiridos entre los reguladores, especialmente aquellos involucrados en los proyectos piloto.

## **Seminario Latinoamericano de Experiencias Exitosas en Regulación**

En un evento celebrado recientemente en México, los representantes de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú expresaron su interés en la creación de mecanismos de acción conjunta que establezcan las bases para la cooperación regional para sumar esfuerzos y compartir experiencias en el ámbito de la mejoría de la calidad reguladora.

Para ello ha sido elaborada y firmada la Declaración de Nuevo León, que formaliza la propuesta de creación de una Red Latinoamericana de Mejoría Regulatoria y de Competitividad creando un espacio permanente de diálogo e intercambio de buenas prácticas entre estos países. Este documento es el primer paso hacia la elaboración de una agenda regulatoria común entre los países latinoamericanos, que comprenda no sólo los temas que tienen gran incidencia en la productividad y la competitividad de cada uno de los países miembros, así como de la región en su conjunto.

En este sentido, y por iniciativa del PRO-REG, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, la Embajada Británica en Brasil y de la Asociación Brasileña de Agencias Regulatoras – ABAR, se llevó a cabo en Brasilia el 29 de febrero de 2012 el I Seminario Latinoamericano de Experiencias Exitosas en Regulación, con la participación de varios expertos, los jefes de las agencias reguladoras e invitados internacionales. Los objetivos principales de este evento fueron:

- Fortalecer el entendimiento con relación a la creación de la Red Latinoamericana de Mejoría Regulatoria y de Competitividad - LATIN-REG;
- Realizar intercambio de buenas prácticas en materia de regulación entre los países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú);
- Sumar esfuerzos y compartir experiencias para mejorar la calidad regulatoria en América Latina;
- Compartir las experiencias vividas en el ámbito de proyectos piloto en el Análisis de Impacto Regulatorio en el Brasil, haciendo un reconocimiento de los resultados alcanzados, destacando los desafíos y las perspectivas futuras;
- Discutir los límites y el potencial de la transparencia regulatoria así como el control social en el Brasil;
- Discutir con las entidades que representan la parte empresarial (CNI, AMCHAM, Cámara

de Comercio de EE.UU. y el Instituto Brasileño de la Ética de la competencia - ETCO) sobre la percepción de los empresarios sobre la calidad de la regulación en el Brasil.

En el evento, que contó con la presencia de la Ministra de Estado Jefa de la Casa Civil de la Presidencia para su apertura, participaron alrededor de 250 personas, expertos en su mayoría vinculados a la regulación, y provenientes de:

- Agencias reguladoras federales, estatales y municipales, representados también por la Asociación Brasileira de Agencias Reguladoras - ABAR;
- Los Ministerios Supervisores de las Agências Reguladoras Federales;
- El Tribunal de Cuentas de la Unión;
- El Ministerio Público de la Unión;
- Organizaciones de protección al consumidor (IDEC y el Foro Nacional de Entidades de Protección al Consumidor);
- Entidades representantes del área empresarial.

## **Curso sobre Abuso de Posición Dominante**

El PRO-REG, junto con IPEA y SDE/MJ, así como el apoyo del BID y la Embajada Británica en Brasil ofreció, entre el 6 y el 9 de marzo de 2012, el curso sobre "Abuso de Posición Dominante", impartido por el Profesor Massimo Motta de la Universidad Pompeo Fabra y Director de la Escuela de Economía de Barcelona.

El curso contó con la participación de 120 alumnos y tuvo el objetivo principal de fortalecer el Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia, a través de la capacitación de los servidores que trabajan en este campo, especialmente los del Consejo Administrativo de Defensa Económica - CADE, del Ministerio de Justicia y la Secretaría de Acompañamiento Económico - SEAE, del Ministerio de Hacienda, y de las agencias reguladoras. La realización de este curso es de gran importancia desde la promulgación de la Ley N° 12.529 del 30 de noviembre de 2011, que contempla la prevención y represión de los delitos contra el orden económico, guiada por los dictámenes

constitucionales de libertad de iniciativa y la libre competencia, la función social de la propiedad, la protección de los consumidores y el combate al abuso del poder económico.

## **Los indicadores económicos en el Sistema Nacional de Protección al Consumidor SINDEC**

El trabajo realizado por la Profesora Alketa Peci FGV-RJ ha tenido por objetivo la elaboración de indicadores económicos destinados a ayudar al Sistema Nacional de Protección al Consumidor. En particular, junto a los *Procons*, esto ha servido para mapear, supervisar y evaluar las reclamaciones de los consumidores en relación a los productos y servicios regulados. Al mismo tiempo, las informaciones generadas por los indicadores propuestos en este trabajo contribuirán al desarrollo de las políticas públicas reguladoras más adaptadas con las necesidades de los usuarios de los servicios y productos regulados. La referencia fue la base de datos existente - SINDEC y tuvo como objetivos principales:

- El desarrollo de un estudio económico sobre la demanda de los consumidores en relación a los mercados regulados visando:
- La elaboración de una metodología que permita un análisis cuantitativo y cualitativo de los resultados de los sectores regulados basados en la demanda de los consumidores registrada en SINDEC y en otras bases de información;
- Construir indicadores que permitan la evaluación cuantitativa de las reclamaciones de los consumidores de bienes y servicios regulados. Las exigencias que serán objeto de análisis deberán tener como referencia los datos señalados en las tablas del SINDEC (los elementos de las tablas se podrán utilizar individualmente o en grupos). Las reclamaciones de los consumidores contempladas por los indicadores deben reflejar el daño de los mismos derechos captados por los registros efectuados por los *Procons* en el SINDEC, y
- Concluir proponiendo mejoras en la base de datos del SINDEC, para que en el futuro se pueda aumentar la calidad de los análisis cuantitativos y cualitativos sobre el rendimiento de sectores regulados en el ámbito de interés de los consumidores.

## **Curso Avanzado sobre Política Regulatoria: IBI GWU**

Entre el 20 de febrero y el 3 de marzo de 2012 se llevo a cabo el entrenamiento de la 8ª clase del curso avanzado en regulación, administrado por el Instituto de Negocios de Brasil y Asuntos Públicos de Gestión (IBI), vinculados a la Universidad George Washington, en Washington, DC. El curso consiste en un ejercicio diseñado específicamente para las autoridades brasileñas que trabajan en el ámbito de la regulación. La parte teórica del curso abarca cuestiones relacionadas con la defensa de la competencia, el análisis de impacto regulatorio, el proceso de producción regulatorio en los Estados Unidos, así como experiencias internacionales con regulación. Cabe mencionar que los objetivos del curso superan el marco teórico, al abordar cuestiones tales como la naturaleza del proceso de seguimiento regulatorio encabezado por la Oficina de Asuntos de información y regulación - *OIRA*, adscrito a la Oficina de Gestión y Presupuesto - *OMB*, del Gobierno de los EE.UU, y los pasos implicados para la aprobación de nuevas normas. En esta edición, participaron los servidores de las agencias reguladoras federales, de las agencias reguladoras de cada estado o departamento, de los ministerios, además de los participantes de la Procuraduría General de la República y del Tribunal de Cuentas de la Unión.

### **Apoyo a los mecanismos para el ejercicio del control social**

Se realizó el cuarto módulo del curso de Regulación y Protección al Consumidor, que es una iniciativa del PRO-REG, con apoyo del Departamento de Protección y Defensa del Consumidor (DPDC), del Ministerio de Justicia, del Foro Nacional Entidades Civiles de Protección del Consumidor (FNECDC) y del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec), para auxiliar en la formación de las organizaciones de protección del consumidor en temas relativos a la regulación. El evento se llevó a cabo en los días 16, 17 y 18 de noviembre de 2011 en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). En él se discutió la regulación del sector eléctrico y contó con la presencia de 40 participantes de entidades civiles de protección del consumidor, *Procons*, defensorías públicas, agencias reguladoras y del Departamento de Protección al Consumidor del Ministerio de Justicia. El curso obtuvo resultados muy positivos, demostrados mediante evaluación de la reacción de los participantes.

## Indicadores

En el Cuadro Lógico del PRO-REG se establecieron un conjunto de indicadores con el fin de llevar a cabo un acompañamiento tanto cualitativo como cuantitativo de la implementación física del PRO-REG. Como indicador de propósito son utilizados algunos componentes del Índice de Competitividad Global (*GCI*), que es preparado y publicado por el Foro Económico Mundial. El *ICG* está formado por doce pilares. Para el PRO-REG son utilizados pilares "Institucional" (PI) e "infraestructura" (PIE), que son una parte del componente de "Requisitos Básicos" (RB). Ha sido adoptado como el año de referencia el año de 2005 en el que Brasil contaba con valores de 3,38 y 3,20 de PI y PIE, respectivamente. La meta es que al final del Programa el país cuente con un aumento del 10% en el PI y el 8% en el PIE, asumiendo los valores 3,72 y 3,46, respectivamente.

Se puede observar que el Pilar Institucional presenta una tendencia de crecimiento. El último valor informado del PI fue de 3,6, registrando un aumento de 6,5% respecto al año de referencia. El pilar de infraestructura registró un fuerte crecimiento, por lo que la meta fue alcanzada en el bienio 2009/2010. La cifra alcanzada para el PIE en el bienio 2010/2011 fue de 4,0. Otro indicador de este programa es el Indicador de Calidad Regulatoria Ampliado (IQRA), que fue diseñado para atraer específicamente 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 alcanzar, al final de 2011, un IQRA de 0,65. La última medición de IQRA, celebrada en diciembre de 2011, con datos de nueve agencias reguladoras federales, presentó el valor de 0,66 para el indicador, es decir, el objetivo para 2011 fue superado.

Entre los indicadores para el seguimiento del PRO-REG, también se pueden citar el número de capacitaciones, cuyo objetivo ya fue alcanzado a mediados del 2010. Desde el inicio del programa hasta diciembre de 2011 fueron capacitados 2.401 personas, de las cuales 1.540 son de agencias reguladoras federales, 423 de ministerios supervisores, 149 de agencias estatales y municipales, 170 de entidades de defensa del consumidor y 119 de otras instituciones.

Por último, está el indicador para el eje "apoyo a los mecanismos para el ejercicio del control social" que es el porcentaje de aumento anual del número de participantes de los procesos de audiencias públicas de las agencias reguladoras. La meta es un aumento del 50% para cada año. Las informaciones sobre la cantidad de personas que participaron en las audiencias públicas o consultas fueron proporcionadas por ocho agencias reguladoras en 2011. En 2010, 1.723 personas han contribuido para los procesos de consulta pública, de modo que la meta para 2011 sería 2.585

participantes. Sin embargo, se constató que en el año de 2011 hubo 60,406 contribuciones. La ANS fue responsable por el 93% del total de estas contribuciones en 2011. En el proceso que se puso en consulta pública la Instrucción Normativa (IN) sobre el envejecimiento activo, fue incluido un cuestionario que facilita la comprensión de conceptos básicos contenidos en la IN y se preguntó sobre la manera de implementación del normativo. Este aumento significativo de la cantidad de participación en las audiencias públicas de la agencia está directamente relacionado con el cambio de cultura administrativa colocado en marcha en la ANS, debido a los proyectos piloto de AIR que están en marcha.