

MÁSTER UNIVERSITARIO
ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN Y
POLÍTICAS DE INTEGRIDAD



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

TRABAJO FIN DE MASTER

**MITIGACIÓN DE LA CAPTURA
REGULATORIA PARA REDUCIR LOS
RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LAS
AGENCIAS REGULADORAS FEDERALES
BRASILEÑAS**

REALIZADO POR
RODRIGO ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS

DIRIGIDO POR
Dr. JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AJENJO

Salamanca, 2018

A Renata, Fernanda y Rafaela.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi esposa Renata por todo apoyo, incentivo y amor. No tengo palabras para expresar mi gratitud y felicidad por finalizar otro proyecto a su lado. Igualmente, agradezco a mis hijas Fernanda y Rafaela por haber cumplido de forma extraordinaria el desafío de vivir en España. Es cierto que los momentos de indisponibilidad y de ausencia se compensarán en el futuro.

Agradezco a mis padres, Mauricio y Sonia, por haber comprendido y aceptado que la ausencia física temporal valdría la pena. Ustedes son un gran orgullo para mí, especialmente por haberme educado con valores y principios que me permitieron llegar hasta aquí.

Agradezco a mis hermanos, Mauricio y Rafael, grandes alentadores de mi perfeccionamiento profesional. Los sigo como un elevado ejemplo de profesionalismo e integridad en el desempeño de la función pública.

Agradezco a Vanessa, Ana Beatriz y Carolina por haberme presentado Salamanca y haberme enseñado a amar esa ciudad. A Mariana le agradezco su delicadeza y amabilidad con nosotros.

Agradezco a mis suegros Carlos Eduardo y Fátima y a cada uno de los miembros de mi querida familia, Jônathas, Danielle, Ana Luísa, Eduardo y Celi, por todo apoyo y cariño durante nuestra ausencia.

Agradezco a los grandes amigos y compadres Ricardo y Paula. Fue difícil interrumpir nuestra convivencia habitual, pero muy bien recompensada con su visita a Salamanca.

Agradezco a la Universidad de Salamanca por la acogida a sus estudiantes, en especial por la estructura que nos es ofrecida y a los profesores Dr. Nicolás Rodríguez García y Dr. Eduardo Fabián Caparrós por la organización de ese Máster.

Agradezco al director de mi TFM, el Dr. José Antonio Fernández Ajenjo, que además de haber sido un excelente profesor durante el Máster, fue también un gran orientador y colaborador para que este trabajo alcanzara sus objetivos.

Agradezco a la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), representada por sus directores, por la oportunidad de trabajar en una institución donde la probidad y

la ética son los pilares de los desafíos institucionales y, en especial, a Nara, por la confianza que siempre ha depositado en mi trabajo y por haber contribuido directamente a la viabilidad de este proyecto.

Agradezco a Andréa por no haber medido esfuerzos para ayudarme. Su apoyo fue fundamental para que yo pudiera alejarme de la ANEEL y su dedicación esencial para dar continuidad a los trabajos que estaban bajo mi responsabilidad.

Por fin, agradezco a la profesora Mônica, a mi amiga Ruth por haberme facilitado algunas informaciones para ese trabajo, a mis compañeros de CPPA y a todos los demás colegas de la ANEEL que directa o indirectamente también contribuyeron.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las opiniones expresadas en este trabajo no representan necesariamente la visión o posición oficial de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) o de cualquier órgano del gobierno brasileño. Por tanto, el autor es exclusivamente el responsable por errores, interpretaciones, sugerencias u omisiones.

RESUMEN

La corrupción en el servicio público brasileño existe desde hace mucho tiempo, pero se ha vuelto muy evidente en los últimos años debido a diversos escándalos políticos revelados en el país. Las agencias reguladoras federales, aunque recientes en el ordenamiento jurídico, tampoco están inmunes a ese problema. Entre los principales factores que conllevan a la corrupción, se observa que la captura regulatoria tiene relevante destaque para las agencias reguladoras y está directamente asociada a ese problema. De igual forma, hay que reconocer que el atributo especial de autonomía e independencia de esos órganos no ha funcionado en la práctica y actualmente ya presentan muchas señales de captura. Por ende, además de identificar algunas de las evidentes vulnerabilidades de las agencias reguladoras brasileñas, van a ser sugeridas algunas propuestas de mitigación de la captura regulatoria con el objetivo de reducir los riesgos de corrupción en esos órganos.

Palabras clave: agencias reguladoras, asimetría de información, captura regulatoria, corrupción.

SUMMARY

Corruption in the Brazilian public service has existed for a long time, but it has become very evident in recent years due to various political scandals revealed in the country. The federal regulatory agencies, although recent in the legal system, are not immune to this problem either. Among the main factors that lead to corruption, it is observed that regulatory capture has a relevant prominence for regulatory agencies and is directly associated with this problem. Likewise, it must be recognized that the special attribute of autonomy and independence of these bodies has not worked in practice and they currently present many signs of capture. Therefore, in addition to identifying some of the evident vulnerabilities of the Brazilian regulatory agencies, some mitigation proposals for regulatory capture will be suggested in order to reduce the risks of corruption in those bodies.

Keywords: regulatory agencies, asymmetric information, regulatory capture, corruption.

ÍNDICE

LISTADO DE TABLAS	9
LISTADO DE CUADROS	10
LISTADO DE FIGURAS	11
LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	12
INTRODUCCIÓN	13
1. APLICACIÓN DE LA TEORÍA AGENTE-PRINCIPAL A LAS AGENCIAS REGULADORAS	18
1.1. Las agencias reguladoras federales en Brasil	18
1.1.1. Visión general.....	18
1.1.2. Características.....	20
1.1.3. Las agencias reguladoras federales brasileñas.....	23
1.2. La teoría agente-principal	27
1.2.1. La asimetría de información.....	31
1.2.2. Consecuencias.....	33
2. LA CAPTURA DE LAS AGENCIAS REGULADORAS	35
2.1. Origen	36
2.2. Clasificación de los tipos de captura regulatoria	38
2.3. Consecuencias	41
2.4. La relación entre captura regulatoria y corrupción	41
2.5. El lobby	43
2.6. Puertas giratorias (<i>revolving-door</i>)	45
2.7. Casos concretos de tráfico de influencias y captura de las agencias reguladoras	49
2.7.1. Caso 1: directores de ANAC y ANA que fueron a la cárcel.....	49
2.7.2. Caso 2: influencias externas en la ANATEL.....	50
3. LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LAS AGENCIAS REGULADORAS BRASILEÑAS	53
3.1. La corrupción en la regulación	54
3.2. Propuestas de mitigación de la captura regulatoria para reducir los riesgos de corrupción en las agencias reguladoras	55
3.2.1. Confirmación de la autonomía de las agencias reguladoras.....	56
3.2.2. Exigencia de declaración pública sobre patrimonio personal y de conflicto de interés a los directores y ocupantes de cargos estratégicos.....	59
3.2.3. Modificación de procedimientos de selección de directores.....	62

3.2.4. Establecimiento de remuneración adecuada a directores y servidores efectivos de las agencias reguladoras.....	68
3.2.5. Perfeccionamiento de procedimientos de transparencia.....	69
3.2.6. Establecimiento de un sistema efectivo de rendición de cuentas	74
3.2.7. Utilización de tecnología de forma eficaz y efectiva	76
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	84
APÉNDICE	89
A. Otras fuentes de consulta	89
B. Detalle del presupuesto de la ANEEL	92
C. Solicitudes de información a las agencias reguladoras federales entre los años 2013 y 2017	95
D. Cargos efectivos vacantes en las agencias reguladoras federales	96

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 - Multas aplicadas y recaudadas entre los años de 2011 y 2014.	53
Tabla 2 - Receta recaudada por la ANEEL entre los años 1998 y 2017.	92
Tabla 3 - Presupuesto de la ANEEL entre los años 1998 y 2017 – LOA y Crédito.	93
Tabla 4 - Presupuesto transferido a la ANEEL entre los años 1998 y 2017 – límite para el compromiso.	93
Tabla 5 - Presupuesto comprometido de la ANEEL entre los años 1998 y 2017.	94
Tabla 6 - Solicitudes de información denegadas por cada agencia reguladora federal entre los años 2013 y 2017.	95
Tabla 7 - Cantidad de cargos efectivos vacantes en las agencias reguladoras.	96

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1 - Las agencias reguladoras federales brasileñas.	24
Cuadro 2 - Clasificación de las agencias reguladoras federales.....	25
Cuadro 3 - Mecanismos para minimizar o reducir los riesgos de pérdida de agencia. ..	30
Cuadro 4 - Clasificación de los tipos de captura regulatoria.	40
Cuadro 5 - Diferencia entre corrupción y lobby.....	43
Cuadro 6 - Mecanismos para disminuir el problema de puertas giratorias en las agencias reguladoras.	48
Cuadro 7 - Sugerencias para mejorar los procedimientos de declaraciones de bienes en Brasil.....	60

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1 - Actuación de los órganos reguladores.	20
Figura 2 - Actores de los procesos de regulación y posibles relaciones corruptas.....	31
Figura 3 - La captura regulatoria como factor potenciador del riesgo de corrupción en las agencias reguladoras.....	56
Figura 4 - Diferencia entre la recaudación anual de la ANEEL y el presupuesto autorizado por el gobierno.....	57
Figura 5 - Suma de los días de vacancia en el directorio de seis agencias reguladoras (hasta julio de 2016).	64
Figura 6 - Tiempo promedio entre la salida de un director de la agencia reguladora y el envío de la indicación al Senado Federal (hasta julio de 2016).	65
Figura 7 - Propuesta de mandatos no coincidentes para los directores de las agencias reguladoras y de rotación del cargo de Director-General.....	67
Figura 8 - Solicitudes de información a las agencias reguladoras federales entre los años 2013 y 2017.	71

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AGU – Abogacía General de la Unión

AIR – Análisis de Impacto Regulatorio

ANA – Agencia Nacional de Aguas

ANAC – Agencia Nacional de Aviación Civil

ANATEL – Agencia Nacional de Telecomunicaciones

ANCINE – Agencia Nacional de Cine

ANEEL – Agencia Nacional de Energía Eléctrica

ANM – Agencia Nacional de Minería

ANP – Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles

ANS – Agencia Nacional de Salud Suplementaria

ANTAQ – Agencia Nacional de Transportes Acuáticos

ANTT – Agencia Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA – Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria

ARs – Agencias Reguladoras Federales

CF/1988 – Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988

DG – Director-General

LOA – Ley Presupuestaria Anual

MP – Medida Provisoria

PL – Proyecto de Ley

STJ – Superior Tribunal de Justicia

TCU – Tribunal de Cuentas de la Unión

UNICEL – Unicel Telecomunicaciones

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos del Estado democrático es promover el bienestar colectivo. Por tanto, cuando delegó actividades a particulares, además de regularlos y fiscalizarlos, pasó a ser el responsable por armonizar intereses antagónicos del gobierno, de las empresas y de los ciudadanos.

Por eso, se puede decir que la creación de las agencias reguladoras, órganos autónomos, independientes y de carácter técnico, fue fundamental para monitorear y crear normas para la ejecución de esas actividades, garantizando servicios de calidad a la sociedad mediante el pago de una tarifa justa.

Se debe tener en cuenta que la prestación de servicios públicos por particulares debe necesariamente estar asociada a un ambiente con reglas claras, previsibles y libres de influencias políticas. Por eso, las bases de la regulación, que presuponen una actuación imparcial y equilibrada de los órganos reguladores, deben ser garantizadas.

Las agencias reguladoras son necesarias para el actual modelo económico brasileño y los impactos de su actuación afectan directamente a todos los ciudadanos del país. Por ende, la actividad regulatoria debe ser ejercida de tal modo que no existan privilegios o trato diferenciado en favor de cualquiera de las partes involucradas.

Es importante decir que los órganos reguladores brasileños, poseen, al mismo tiempo, competencias normativas, ejecutivas y de mediación. En lo que se refiere a su competencia normativa, cabe mencionar que se ha delegado a las agencias reguladoras la potestad para establecer normas y reglas para el sector regulado.

Por otro lado, en el marco de sus competencias ejecutivas, incumbe a las agencias reguladoras fiscalizar a los agentes regulados e imponerles sanciones administrativas. Por último, se atribuyó a esos órganos la función de mitigar conflictos, ya sea entre los agentes regulados o entre ellos y los ciudadanos¹.

¹ Además de su independencia y de sus competencias, las agencias reguladoras están sometidas a diversos controles. Cabe destacar que los actos emanados de las agencias reguladoras deben respetar el ordenamiento legal que es de competencia del Poder Legislativo, o sea, las decisiones de los órganos reguladores no pueden violar la legislación vigente. Además, es importante registrar que todos los actos de las agencias están sujetos al control de legalidad cuya prerrogativa constitucional es del Poder Judicial.

El modelo regulatorio presupone una actuación que puede ser explicada según el modelo agente-principal, en la cual agentes ejercen actividades delegadas por un principal, es decir, deben actuar según sus intereses. Sin embargo, se nota que la relación agente-principal suele presentar una gran asimetría de información. Dicho de otra forma, no siempre el agente y el principal poseen el mismo grado de información y, en muchos casos, incluso pueden tener objetivos diferentes.

La asimetría de información es un tema de gran relevancia para las agencias reguladoras y es uno de los factores que potencian el riesgo de captura de esos órganos. Por ende, cuando capturadas, las agencias pierden su esencia y pasan a atender indebidamente a intereses de grupos específicos.

A pesar de que en teoría son dotadas de autonomía financiera y administrativa, las agencias reguladoras brasileñas actualmente están amenazadas por la captura regulatoria y por eso no están inmunes a la corrupción, ya que, en muchas situaciones, uno suele ser una consecuencia del otro.

Es un hecho que nunca se haya hablado tanto en combate a la corrupción como se habla en los días de hoy. Después de varios años siendo ignorada, actualmente la corrupción es considerada un tema de gran preocupación en casi todos los países del mundo y también en diversos organismos internacionales. Como bien dice Jiménez (2014), la corrupción representa barreras para el progreso de las sociedades, razón por la cual este problema debería ser tratado como prioritario por los gobernantes.

Sin embargo, la corrupción, aunque parezca un problema de los tiempos modernos, coexiste con la historia de la humanidad. Actualmente, es uno de los grandes desafíos que las sociedades democráticas enfrentan, ya que sólo en esas formas de gobierno existen controles (parlamentario, judicial y social) de la actividad política (Fernández Ajenjo, 2009).

Quizá la gran diseminación de información de los tiempos modernos, en especial a través de las redes sociales, contribuya para una sensación de que la corrupción es algo que ahora está mucho más presente en nuestra sociedad. Como señala Lima (2005), actualmente la propagación de la información está potenciada debido a la utilización de nuevas tecnologías de comunicación.

De ese modo, la idea central de este trabajo es presentar la paradoja de la actual situación de las agencias reguladoras brasileñas, que son órganos esenciales para el

desarrollo y estabilidad de diversos sectores de la economía brasileña y que, al mismo tiempo, están vulnerables a la corrupción.

Por eso, se debe minimizar el problema de la asimetría de información, aunque inherente a la actuación de las agencias reguladoras, mitigar la posibilidad de captura de esos órganos y, en consecuencia, reducir los riesgos de corrupción en esos órganos.

El trabajo está estructurado en tres capítulos y un apéndice con informaciones complementarias. Al final, en las conclusiones, se pretende encontrar respuestas a los siguientes cuestionamientos:

- (i) *¿Las agencias reguladoras son esenciales para el modelo económico adoptado en Brasil?*
- (ii) *¿Es posible mitigar el problema de asimetría de información existente entre los órganos reguladores y sus diversas relaciones?*
- (iii) *¿Hay riesgos de captura de las agencias reguladoras brasileñas?*
- (iv) *Si existen riesgos de captura regulatoria, ¿qué se puede hacer para reducirlos?*
- (v) *¿Por qué las agencias reguladoras son susceptibles a la captura regulatoria?*
- (vi) *¿Las agencias reguladoras brasileñas son vulnerables a la corrupción debido a la captura regulatoria?*
- (vii) *¿Se puede decir que existe una relación entre la pretendida autonomía e independencia de las agencias reguladoras brasileñas y la corrupción?*

El capítulo 1 presenta la importancia de las agencias reguladoras brasileñas y sus principales características que las hacen distintas de otros órganos de la Administración Pública para que puedan ejercer sus potestades con autonomía e independencia.

A continuación, se presenta la teoría agente-principal y su aplicación en el modelo de agencias reguladoras. Por medio de esta teoría es posible comprender las posibles relaciones que los órganos reguladores poseen con las partes interesadas en el

proceso de regulación y las dificultades en armonizar intereses distintos, especialmente debido a la asimetría de información que, como se ha mencionado, suele estar fuertemente presente en esas interacciones.

Respecto a la asimetría de información, por ser un tema de gran relevancia, se hace un análisis sobre sus principales consecuencias a los órganos reguladores entre las cuales se destacan la selección adversa y el riesgo moral.

Se debe tener en cuenta que la asimetría de información es un problema que usualmente estará presente en esa relación, pero existen herramientas e incentivos que pueden minimizarla. Sin embargo, esa falla en la información puede conllevar al oportunismo y, en consecuencia, a la captura del órgano regulador.

Se dice que las agencias reguladoras están capturadas cuando pasan a atender a intereses de grupos específicos y dejan de ejercer sus actividades adecuadamente con imparcialidad, independencia técnica y autonomía. Pues esa es la realidad actual que se observa en el modelo regulatorio brasileño. Por esa razón, el capítulo 2 presenta el origen y la definición de la teoría de la captura, los tipos en que puede ser clasificada y sus graves consecuencias para los órganos reguladores del país.

Además, dos temas muy relevantes también van a ser tratados en ese capítulo: el *lobby* (que suele ser confundido con corrupción) y el fenómeno de las puertas giratorias, uno de los más graves problemas enfrentados por las agencias reguladoras que consiste en el traslado de empleados entre el órgano regulador y empresas reguladas.

Para finalizar el capítulo 2 serán presentados dos casos que han sucedido en Brasil y que ilustran, en la práctica, los reales riesgos de la captura regulatoria de los órganos reguladores del país. El primero es sobre directores de la Agencia Nacional de Aguas (ANA), de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) y de la Agencia Nacional de Transportes Acuáticos (ANTAQ) que estaban involucrados en un escándalo de corrupción. El otro caso es relativo a la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), donde queda evidente la influencia de los agentes regulados y, más aún, la interferencia del Poder Ejecutivo en algunas decisiones de la agencia.

El capítulo 3 trata de algunas de las medidas que pueden fortalecer los órganos reguladores, en especial, propuestas de cambios con el propósito de mitigar la captura regulatoria para reducir los riesgos de corrupción. Son medidas simples, tales como, aumento de la transparencia, utilización eficaz de recursos tecnológicos, adecuada

rendición de cuentas, restablecimiento de la autonomía de las agencias reguladoras en sus diversas dimensiones y cambio de reglas para nombramiento de directores.

Por fin, las conclusiones del trabajo presentan la importancia de garantizarse un adecuado funcionamiento de las agencias reguladoras brasileñas y los riesgos de corrupción que amenazan esos órganos actualmente.

Se puede decir que el sistema regulatorio en Brasil aún es reciente, posee poco más de 20 años, razón por la cual es esencial aclarar los objetivos e importancia de las agencias reguladoras de forma a alejarlas de la corrupción para atraer inversiones y garantizar el desarrollo del país.

1. APLICACIÓN DE LA TEORÍA AGENTE-PRINCIPAL A LAS AGENCIAS REGULADORAS

1.1. Las agencias reguladoras federales en Brasil

1.1.1. Visión general

A partir de la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CF/1988), un nuevo modelo económico fue adoptado, en el que actividades antes ejercidas por el Estado fueron transferidas a agentes privados, manteniendo, bajo su responsabilidad, solamente la función de supervisión de esos mercados (Bagatin, 2010). De modo que durante los años 90 se estableció un programa de privatización denominado Programa Nacional de Desestatización² (Carvalho Filho, 2015).

La reforma administrativa exigió la creación de órganos reguladores con el objetivo de promover la competencia entre los agentes de cada sector y garantizar que eventuales cambios estratégicos ocurrieran de forma gradual, mediante reglamentos predefinidos, garantizándose también la previsibilidad y seguridad de inversiones de las empresas privadas.

El modelo regulatorio brasileño se basó en prácticas utilizadas en países desarrollados (Aragão, 2007) y, por tanto, sectores de infraestructura, que antes eran administrados por el Estado, pasaron a depender de la participación e inversión del sector privado. Antes de eso, el país poseía órganos reguladores³ cuya actuación prioritaria consistía en controlar las actividades económicas monopolizadas por el Estado y no ejercer funciones típicas de una agencia reguladora.

² Programa creado por las leyes n. 8.031/1990 y n. 9.491/1997. Una nueva reorientación estratégica del desarrollo económico de Brasil que demostraba la pérdida de desempeño de empresas estatales y públicas brasileñas e indicaba que la privatización sería un instrumento para la corrección macroeconómica de la economía brasileña.

³ Como, por ejemplo, (i) Banco Central; (ii) Consejo Monetario Nacional; (iii) Comisión de Valores Mobiliarios de Brasil; (iv) Consejo Nacional de Petróleo; y (v) Consejo Administrativo de Defensa Económica.

De hecho, la reforma regulatoria en Brasil comenzó en 1995, cuando se promulgó la Ley n. 8.987/1995, sobre el régimen de concesión y permiso de prestación de servicios públicos, que afectó principalmente a los sectores de telecomunicaciones y electricidad. La mencionada ley benefició a los usuarios de servicios públicos, garantizándoles el derecho de recibir informaciones de las empresas y de supervisarlas.

Por ende, la creación de agencias reguladoras es consecuencia de cambios en la relación del Estado con la sociedad, ya que hasta aquel momento no había preocupación por la estabilidad de sectores que estaban bajo la responsabilidad estatal. Por esta razón, esos órganos poseen la responsabilidad de monitorear los contratos de servicios entre proveedores de servicios y usuarios, debiendo actuar con imparcialidad para armonizar intereses conflictivos (Marques Neto, 2003).

En Brasil, las agencias reguladoras han sido creadas con la función de regular, dirigir, conducir y supervisar el desempeño de actividades del sector privado. Dicho de otra manera, a partir de ese momento, el Estado se alejó del control de las empresas de servicios públicos y comenzó a actuar de manera más acentuada como agente regulador.

El modelo de regulación presupone una actuación equilibrada del regulador para atender adecuadamente a tres partes: el gobierno, las empresas y la sociedad. Por eso, las agencias reguladoras deben convivir con diferentes intereses que en la mayoría de las veces no son coincidentes. Entre estos actores abarcados por el proceso de regulación, se destacan empresas privadas, políticos, gobiernos (nacionales o extranjeros), usuarios, bancos (nacionales o internacionales) y sindicatos (Boehm, 2007).

En cierta medida, todos los grupos tienen influencia en el proceso regulatorio y cada uno de ellos actúa para satisfacer sus propios intereses. Según plantea Boehm (2005), una buena regulación debe garantizar el equilibrio económico-financiero de las empresas reguladas al mismo tiempo en que debe servir como protección de los usuarios contra el poder monopolístico, las tarifas abusivas y la mala calidad del servicio prestado.

La figura 1 ilustra la actuación equilibrada del órgano regulador: está ubicado en una posición equidistante de las partes implicadas y debe garantizar que cada una de ellas se mantenga con el mismo peso y fuerza para no desequilibrar la relación.

Figura 1 - Actuación de los órganos reguladores.



Fuente: Elaboración propia.

1.1.2. Características

Las agencias reguladoras brasileñas son órganos públicos creados en un régimen diferenciado, con características especiales, entre las cuales se destacan (Aragão, 2007):

- Independencia: las decisiones de las agencias reguladoras deben ser técnicas y no pueden estar sujetas a influencias políticas o de grupos de interés. Por consiguiente, es importante tener en cuenta que la independencia funcional de los directores de esos órganos es un elemento fundamental para que puedan ejercer sus atribuciones sin vínculos o presiones externas.
- Autonomía: las agencias reguladoras deben tener autonomía financiera, presupuestaria y administrativa. Respecto a la estructura de las agencias reguladoras brasileñas, estos órganos también poseen una autonomía organizativa, que, en teoría, les asegura el desempeño de sus actividades sin influencias.

- Imparcialidad: las agencias reguladoras deben ser imparciales con relación a los intereses del sector regulado, de la sociedad y del gobierno, debiendo ejercer sus potestades con proporcionalidad y razonabilidad para alcanzar los objetivos de la regulación.
- Conocimiento técnico: el regulador debe tener un profundo conocimiento técnico del sector regulado en que actúa. Esa habilidad asegura una mayor eficiencia regulatoria y evita (o disminuye), por ejemplo, problemas de intercambio de información entre la agencia reguladora y el sector regulado.
- Transparencia: es la característica elemental para la actuación de los órganos reguladores, la cual se obtiene a través de una amplia divulgación a la sociedad de los procesos regulatorios y de las decisiones de la agencia.

De todas las características de las agencias reguladoras, quizás las dos primeras son las más significativas y las hacen distintas de otros órganos públicos. El desempeño de las agencias reguladoras puede ser afectado por su grado de autonomía e independencia, por lo que estos dos atributos deben ser preservados y respetados para mantener la credibilidad y confiabilidad del ambiente regulatorio.

Es evidente que no se trata de una independencia absoluta, sino que debe ser coherente con el control social democrático, por medio de procedimientos transparentes, obligación de rendición de cuentas y sujeción al control de legalidad por el Poder Judicial (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

Como se ha mencionado, la autonomía de las agencias reguladoras está basada en tres pilares: administrativa, financiera y presupuestaria. Respecto a esa autonomía, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) también se manifestó por medio de la sentencia n. 2.261/2011.

Las agencias reguladoras deben actuar objetivamente, es decir, como agentes responsables de la implementación de políticas públicas definidas por el Ejecutivo y el Legislativo. Para ello, es necesario que sean autónomos. La autonomía es importante para que su proceso decisorio sea técnico e imparcial, libre de acciones externas indebidas. En caso contrario, pueden producirse daños en la actividad reguladora, ya que el regulador, si se captura,

perderá la necesaria posición de equidistancia respecto a las partes involucradas⁴ (Sentencia TCU n. 2.262/2011).

Uno de los elementos más representativos de la autonomía administrativa de las agencias reguladoras, que, en cierta medida, es una consecuencia de su independencia funcional, es el hecho de que sus directores poseen mandatos fijos por un determinado período de tiempo. En la práctica, según dispone la Ley n. 9.986/2000, además de la posibilidad de renuncia, sólo pueden ser removidos del cargo antes de la fecha de cierre del mandato mediante una condena judicial o por medio de un procedimiento administrativo disciplinario⁵.

La mencionada prerrogativa es fundamental para que los directores de las agencias reguladoras ejerzan sus funciones con imparcialidad y al mismo tiempo soporten todas las presiones externas, que pueden ser de agentes regulados o incluso del propio gobierno o de políticos.

Sin embargo, el hecho de que un director puede ser reconducido⁶ al cargo y tener un nuevo mandato, como ocurre actualmente, puede interferir directamente en su actuación de modo a evitar conflictos con el gobierno que le impediría de permanecer en el cargo.

Cabe destacar también el hecho de que los actos expedidos por la agencia reguladora no están sujetos a revisión administrativa, es decir, son decisiones en última instancia, aplicándose, sin embargo, las reglas de revisión por el Poder Judicial (Aragão, 2007). Dicho de otra manera, no hay subordinación jerárquica a otro órgano de la Administración, sino solamente una vinculación ministerial.

⁴ Traducido: “As agências reguladoras devem atuar objetivamente, ou seja, como agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas definidas pelo Executivo e pelo Legislativo. Para tanto, é preciso que sejam autônomos. A autonomia é importante para que seu processo decisório seja técnico e imparcial, livre de ações externas indevidas. Caso contrário, poderão ocorrer consequências danosas para a atividade regulatória, já que o regulador, se capturado, perderá a necessária posição de equidistância em relação às partes envolvidas”.

⁵ “Artículo 9º. Los Consejeros y los Directores solamente perderán el mandato en caso de renuncia, de condena judicial transitada en juzgado o de proceso administrativo disciplinario”.

Traducido: “Art. 9º Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar”.

⁶ A este respecto, véase el apartado 3.2.3.

En cuanto a la autonomía financiera, cabe resaltar que es un atributo significativo para las agencias reguladoras, por lo que se crearon “tasas” (de fiscalización o de autorizaciones específicas relativas a sus actividades) para que estos órganos, en teoría, no dependieran del gobierno (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

Esas “tasas” son fuentes propias de ingresos fijadas en ley que deberían estar asociadas a la actuación de la agencia reguladora y destinadas a costear sus actividades (Bagatin, 2010). Sin embargo, en la práctica, esos recursos no están bajo la gestión de los órganos reguladores, siendo recogidos directamente a la Unión, lo que perjudica sobremanera su autonomía financiera, generando diversos perjuicios a estas entidades.

Se observa que las agencias reguladoras tampoco poseen autonomía plena para preparar sus propuestas presupuestarias. La legislación brasileña dispone que el Poder Ejecutivo es el responsable por el presupuesto de la Unión, por lo que puede haber interferencia en diversas fases de su proceso de elaboración. Ciertamente es que las agencias reguladoras no son clasificadas como unidades presupuestarias independientes, o sea, están comprendidas en el presupuesto del Ministerio al cual están vinculadas y están sujetas a su discrecionalidad.

Se debe tener en cuenta que las agencias reguladoras son importantes instrumentos del Estado y no del gobierno, pero ese principio no siempre es respetado. El equilibrio y la estabilidad del sector regulado sólo pueden ser alcanzados por órganos reguladores que tengan credibilidad ante el mercado y que actúen con autonomía e independencia. No obstante, la subordinación al gobierno y la captura por intereses privados afectan directamente esos objetivos.

1.1.3. Las agencias reguladoras federales brasileñas

Después de poco más de dos décadas del modelo de regulación brasileño, hay diez agencias reguladoras federales en efectivo funcionamiento y que actúan en diferentes sectores económicos.

Cuadro 1 - Las agencias reguladoras federales brasileñas.

Agencia	Vinculación Ministerial	Marco legal	Reglamentación
ANEEL	Minas y Energía	Ley n. 9.427/1996	Decreto n. 2.335/1997
ANATEL	Ciencia, Tecnología e Innovación	Ley n. 9.472/1997	Decreto n. 2.338/1997
ANP	Minas y Energía	Ley n. 9.478/1997	Decreto n. 2.455/1998
ANVISA	Salud	Ley n. 9.782/1999	Decreto n. 3.029/1999
ANA	Medio Ambiente	Ley n. 9.984/2000	Decreto n. 3.692/2000
ANS	Salud	Ley n. 9.961/2000	Decreto n. 3.327/2000
ANTAQ	Transportes, Puertos y Aviación Civil	Ley n. 10.233/2001	Decreto n. 4.122/2002
ANTT	Transportes, Puertos y Aviación Civil	Ley n. 10.233/2001	Decreto n. 4.130/2002
ANCINE	Cultura	MP n. 2.228/2001	Decreto n. 8.283/2014
ANAC	Defensa	Ley n. 11.182/2005	Decreto n. 5.731/2006

Fuente: Elaboración propia.

Además de las agencias reguladoras listadas, en el 25/7/2017, por medio de la Medida Provisoria (MP) n. 791/2017, convertida en la Ley n. 13.575/2017, fue creada la Agencia Nacional de Minería⁷, también vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la cual todavía aún no está reglamentada⁸.

De acuerdo con Mello (2010), las agencias reguladoras brasileñas pueden ser clasificadas en cinco grupos, según la actividad ejercida.

⁷ Agencia responsable por gestionar la actividad de minería y los recursos minerales brasileños.

⁸ La ANM solamente iniciará sus actividades con la entrada en vigor del decreto presidencial que apruebe su estructura regimental.

Cuadro 2 - Clasificación de las agencias reguladoras federales.

Agencia	Clasificación	Función
ANCINE	Actividades de fomento y fiscalización de actividad privada	Fomento a la industria cinematográfica
ANP	Actividades ejercitables para promover la regulación, la contratación y la supervisión de las actividades económicas integrantes de la industria del petróleo	Industria del petróleo, gas natural y biocombustibles
ANVISA	Actividades que el Estado también protagoniza (y cuando lo haga serán servicios públicos), pero que paralelamente se ofrecen a los particulares	Control de productos y vigilancia sanitaria en puertos, aeropuertos y fronteras
ANS		Planes de salud
ANEEL	Servicios públicos	Generación, transmisión, distribución de energía eléctrica
ANATEL		Telecomunicaciones
ANTAQ		Transporte acuático y actividades portuarias
ANTT		Transporte terrestre e infraestructura de autopistas y ferrovías
ANAC		Aviación civil e infraestructura aeronáutica y aeroportuaria
ANA	Uso del bien público	Gestión de los recursos hídricos

Fuente: Elaboración propia. La clasificación está basada en (Mello, 2010).

Como ya se ha señalado, legalmente las agencias reguladoras brasileñas no están subordinadas a los ministerios, o sea, las decisiones de los órganos reguladores son siempre la última instancia administrativa. Sin embargo, el Parecer n. AC-051⁹, que es originario del Parecer AGU/MS n. 04/2006, aprobado por el Abogado General de la Unión y por el Presidente de la República, entendió que los Ministerios pueden revisar los actos administrativos de las agencias reguladoras, por medio de recurso o incluso *ex officio*, cuando se identifique que los órganos reguladores han superado el límite de sus competencias o han violado alguna política pública.

⁹ Consolidación de pareceres vinculantes, actualizada en abril de 2018. Recuperado el 12 de abril de 2018, de <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38285289>

Se debe tener en cuenta que la conclusión genérica y abstracta de la Abogacía General de la Unión (AGU) permite, en la práctica, que toda decisión contraria a los intereses del Poder Ejecutivo sea revisada, por ejemplo, bajo el argumento de violación de una política pública. Ciertamente es que no se puede mezclar la supervisión ministerial con subordinación jerárquica.

En el ordenamiento jurídico brasileño, los pareceres de la AGU, cuando son aprobados por su autoridad máxima¹⁰ y por el jefe del Poder Ejecutivo, tienen carácter normativo vinculante, o sea, deben ser respetados por todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal, incluso por los órganos reguladores.

El mencionado parecer es una afrenta a la autonomía de las agencias reguladoras, opinión también corroborada por Aragão (2007), ya que el objetivo de crear órganos independientes es justamente apartarlos de influencias políticas y casuísticas. Por ende, desde mi punto de vista, es necesario revisar con urgencia la interpretación adoptada por la AGU, pues representa una permanente amenaza de interferencia, lo que es, incluso, contrario al marco legal de las agencias reguladoras que las estableció como última instancia administrativa.

Dicho de otra forma, la manifestación de la AGU declara que las agencias reguladoras son incompatibles con el régimen jurídico adoptado en Brasil, y las conclusiones de dicho parecer crean una enorme inseguridad jurídica y brechas casuísticas determinadas por intereses políticos y arbitrarios (Aragão, 2007).

Cuando el legislador previó la autonomía administrativa de las agencias reguladoras para dar estabilidad y seguridad a las inversiones privadas, instituyó también mandato fijo a los directores, fuentes de ingresos independientes y diversas otras características que refuerzan el concepto de autonomía e independencia.

Por esa razón, admitirse que el Poder Ejecutivo pueda revisar cualquier decisión de los órganos reguladores sería como reducir esos órganos a solamente más un nivel que el proceso administrativo debe recorrer dentro de la Administración, es decir, en la práctica, como si las agencias reguladoras no existieran.

¹⁰ Abogado General de la Unión.

1.2. La teoría agente-principal

Las agencias reguladoras funcionan en una típica relación agente-principal, donde agentes actúan en nombre del principal y muchas veces los intereses de las dos partes no son los mismos, así que este modelo es útil para ayudar a comprender los riesgos de corrupción en esos órganos. Cabe registrar que en todas esas relaciones hay delegación de actividades las cuales el principal no es capaz de realizar directamente ni posee las condiciones técnicas para eso.

Sin embargo, la gran cuestión es justamente como el principal puede establecer un mecanismo de compensación para motivar al agente para que actúe según sus intereses (Braga, Lima, & Dias, 2007). Para Klitgaard (1988), hay cinco medidas posibles:

- Mejorar la calidad de selección de agentes: la selección de agentes no debe basarse solamente en el análisis de sus capacidades técnicas, sino que también en principios morales y de integridad. Por tanto, especialmente para las funciones con mucha discrecionalidad, caso de las agencias reguladoras, es importante que los agentes sean honestos.
- Cambiar recompensas y penalidades: considerando la corrupción como un comportamiento racional, es necesario hacer la función pública más atractiva para aquellos agentes honestos y, al mismo tiempo, menos atractiva para aquellos que presentan comportamientos inadecuados.
- Obtener más información de los agentes: con mucha frecuencia existe asimetría de información¹¹ entre las dos partes y por esa razón, al actuar en nombre del principal, surgen las condiciones para que se produzcan actos corruptos.
- Reestructurar la relación agente-principal: es necesario reducir las oportunidades de corrupción. Por tanto, deben evitarse situaciones donde el agente tiene el monopolio de la decisión y al mismo tiempo está sujeto

¹¹ A este respecto, véase el apartado 2.1.

a poco control. Por esta razón, medidas sencillas como, por ejemplo, rotación de funciones, pueden eliminar relaciones corruptas.

- Alterar el comportamiento frente a la corrupción: los costes morales de la corrupción deben ser elevados y las sanciones deben ser eficaces. Se deben realizar mejoras en los códigos de comportamiento y hacer campañas educativas para crear una cultura organizacional virtuosa.

Como bien dice Villoria Mendieta (2000), cada cultura tiene una forma específica para enfrentar la moralidad, la cual puede variar debido a sus prioridades e interpretaciones. No obstante, según el planteamiento de Klitgaard (1988), no son siempre factores culturales o sociales que conducen a comportamientos corruptos, pero en especial, aquellos presentados en su estudiada ecuación.

$$C = M + D - A$$

En esa ecuación, la corrupción (C) equivale a la suma del monopolio de la decisión (M) a la discrecionalidad (D) deduciéndose la rendición de cuentas (A)¹². Por consiguiente, para minimizar los riesgos de corrupción, es intuitiva la comprensión de que es necesario reducir las dos primeras variables, o sea, el monopolio sobre la toma de decisiones y la discreción de quién las toma, o aumentar el control sobre la rendición de cuentas.

Con relación al monopolio de las decisiones, es importante registrar que muchas competencias están concentradas en las agencias reguladoras. De acuerdo con Pirotta (2006), el modelo regulatorio adoptado en Brasil delegó un conjunto de competencias importantes a las agencias reguladoras y es justamente esa concentración de competencias (regulación, fiscalización, planificación y ejecución de políticas públicas) uno de los aspectos más problemáticos de esos órganos.

Cuando el sistema atribuye competencias y poderes a autoridades diferentes, es más complicado que presiones externas hechas por grupos de interés tengan como resultado decisiones que les favorezcan. Por otro lado, como en el caso de las agencias

¹² La rendición de cuentas está directamente relacionada a la transparencia.

reguladoras, que concentran diversas potestades, el camino para eventuales influencias tiene menos obstáculos.

La discreción existente en las agencias reguladoras debe ser tanto limitada como administrada, razón por la cual esos órganos necesitan tener pautas simples, claras, y ejecutables, sin resultar en pérdida de autonomía e independencia (Rose-Ackerman, 1999).

Además, respecto a la discrecionalidad, se debe tener en cuenta que los órganos reguladores brasileños establecen las normas que deben ser seguidas por los agentes regulados y son, al mismo tiempo, los responsables por fiscalizar su fiel cumplimiento (Pradhan & Campos, 2009). Por esta razón, las reglas de cada sector regulado deben ser claras, transparentes y, siempre que sea posible, objetivas para minimizar las situaciones con posibilidad de interpretaciones tendenciosas a un determinado grupo de interés.

Según planteamiento de Rose-Ackerman (2009), en una democracia, la rendición de cuentas de los gobiernos representa un relevante instrumento de participación popular. Para eso, según plantea la autora, son necesarias estrategias de reforma con foco en la transparencia y en la rendición de cuentas para que los procesos de toma de decisiones del gobierno estén disponibles y accesibles a la sociedad, opinión también compartida por Pradhan y Campos (2009).

Cabe registrar que la información en cualquier relación económica es un aspecto esencial y es justamente esa cuestión que favorece una actuación del agente de modo contrario a los intereses del principal. Por ende, la utilización de herramientas para mejorar el conocimiento sobre los agentes puede reducir la posibilidad de que él actúe de forma diferente de la esperada por el principal.

Para Jiménez (2014), lo importante es identificar las causas que generan una actuación del agente de modo diverso de aquello esperado por el principal, lo que él define como pérdida de agencia. Para el autor, existen mecanismos que pueden minimizar o reducir los riesgos de pérdida de agencia, a pesar de que ya se ha verificado que en algunas situaciones de cambios en la relación agente-principal no producen los efectos esperados y no son capaces de reducir la corrupción.

Cuadro 3 - Mecanismos para minimizar o reducir los riesgos de pérdida de agencia.

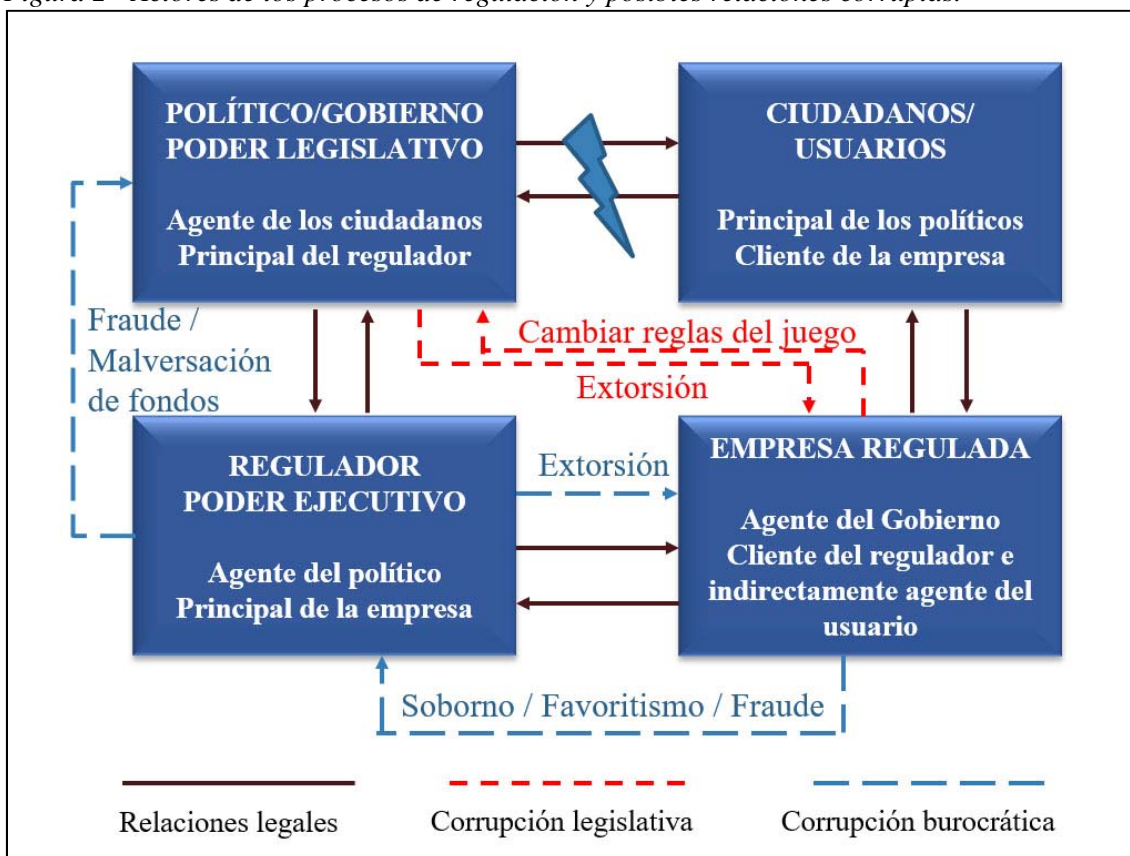
Período	Mecanismos	Objetivos
<i>Ex ante</i>	Mejorar la información de los candidatos a actuar como agente.	Conocer la tendencia de los candidatos a superponer sus propios intereses al del principal.
	Establecer sanciones eficaces y proporcionales en los casos que el agente actúe según las expectativas del principal.	Evitar que los intereses del agente se superpongan al del principal en una situación racional.
<i>Ex post</i>	Perfeccionar la información disponible de la actuación del agente.	Identificar agentes corruptos.
	Aplicar sanciones eficaces y proporcionales.	Aumentar el costo de la corrupción.

Fuente: Elaboración propia basado en (Jiménez, 2014).

No obstante, otro punto importante a ser considerado en el caso de la regulación es que hay cuatro partes implicadas (sociedad, empresas reguladas, gobierno/políticos y el propio regulador) y no siempre es tan sencillo definir o determinar quiénes son los principales y los agentes. Dicho de otra manera, es común haber cambios de agente a principal y viceversa, pues las agencias reguladoras realizan múltiples y sucesivas relaciones agente-principal, ora en una posición, ora en otra (Boehm, 2005).

La figura 2 ilustra los tipos de corrupción que pueden existir entre los involucrados en el proceso de regulación. Como señala Boehm (2005), la relación entre los políticos y los ciudadanos (los primeros son agentes de los últimos) no se consigue representar de modo realista ya que las elecciones no se muestran como un buen y efectivo instrumento de control.

Figura 2 - Actores de los procesos de regulación y posibles relaciones corruptas.



Fuente: (Boehm, 2005).

1.2.1. La asimetría de información

Las agencias reguladoras son órganos autónomos creados con el objetivo de regular la prestación de servicios públicos, en forma de concesión, permiso y autorización y, cuando sea necesario, deben actuar de forma a evitar abusos económicos. En este sentido, estos órganos deben administrar y alcanzar un equilibrio entre los intereses de los agentes del sector regulado, del gobierno y de los usuarios, es decir, grupos con objetivos antagónicos que buscan principalmente la satisfacción de sus propios intereses.

Sin embargo, existen fallas de mercado en los sectores económicos (Culebro M. & González Laporte, 2015) y, como señala Muller (2001), a las agencias cabe encontrar una forma de corregirlas para maximizar el bienestar social. Son consideradas fallas de mercado:

- (i) las externalidades;

- (ii) los bienes públicos;
- (iii) el poder de mercado; y
- (iv) la asimetría de información.

Sobre las externalidades, hay que tener presente que se caracterizan por la acción de un agente del mercado que provoca efectos sobre un tercero, el cual no tiene medios para impedir dicha acción. Por tanto, es necesaria la actuación del regulador, pues no existen mecanismos en el mercado para compensar los efectos (positivos o negativos) y los resultados de esas actividades.

Por su parte, los bienes públicos se caracterizan como bienes de consumo no rivales y no excluyentes, o sea, no poseen atractivos para ser ofertados por el mercado o que son ofertados en pequeñas cantidades. Como son bienes ofrecidos indistintamente a la población, sin ninguna posibilidad de exclusión y no se puede impedir que alguien se beneficie de ellos, es necesario la intervención del órgano regulador, por ejemplo, para determinar mecanismos tributarios, incentivos y para definir normas y estándares técnicos.

El poder de mercado se caracteriza por la existencia de un comportamiento sin competitividad entre los agentes, es decir, cuando existe restricción a la competición (monopolios, monopsonios y oligopolios). En tales condiciones es necesaria la actuación de agencias reguladoras para garantizar servicios de calidad y tarifas justas.

Otra falla de mercado donde los órganos reguladores deben actuar es la asimetría de información, que es caracterizada por la situación en que los agentes implicados en una relación tienen diferentes grados de información, favoreciendo el surgimiento de comportamientos oportunistas.

En el caso de los procesos regulatorios, las empresas reguladas son las únicas que poseen un conocimiento pleno de todas sus actividades y costos, informaciones esenciales para una adecuada regulación y que no siempre están disponibles al órgano regulador. Dicho de otra forma, en diversas ocasiones las agencias reguladoras toman decisiones basadas en datos producidos y fornecidos por aquellos que van a ser afectados por la decisión.

Es un hecho, por tanto, que la asimetría de información entre el regulador y el agente regulado es uno de los grandes desafíos de las agencias reguladoras. Por consiguiente, el regulador debe crear un sistema que estimule el suministro de informaciones o induzca el agente regulado a ser más eficiente, repasando a los consumidores una parte de las ganancias obtenidas por esa eficiencia. (Pinto Jr. & Pires, 2010). En otras palabras, retribuciones financieras u oportunidades pueden incentivar a los agentes a compartir informaciones voluntariamente (Clarkson, Jacobsen, & Batcheller, 2007).

Se debe tener en cuenta que la reducción de la asimetría puede de igual modo beneficiar a las partes que poseen más informaciones (Clarkson, Jacobsen, & Batcheller, 2007). Por ende, para minimizar ese problema, ya que eliminarlo completamente no es posible, las agencias reguladoras deben disponer de otros medios de obtención de informaciones, los cuales casi siempre estarán asociadas a un aumento de los costos de la actividad regulatoria (Pinto Jr. & Pires, 2010).

1.2.2. Consecuencias

Se observa que la asimetría de información limita la capacidad de decisión de las agencias reguladoras haciéndolas más susceptibles a influencias externas que generan beneficios indebidos a solamente una de las partes de la relación. Dicho de otra forma, la asimetría de información es fuente de discreción de los órganos reguladores y también puede conllevarlos a la captura regulatoria (Dal Bó, 2006).

La asimetría de información genera una situación en que una de las partes involucradas suele ser más beneficiada que las otras, lo que puede alterar el resultado final de las decisiones. Entre sus principales consecuencias, las dos que más afectan a las agencias reguladoras son la selección adversa y el riesgo moral.

La selección adversa se produce básicamente cuando la diferencia del nivel de información entre las partes no permite que el regulador tome la mejor decisión. Es decir, debido a comportamientos oportunistas, las decisiones del regulador muchas veces pueden ser perjudicadas, pues la regulación depende de informaciones de los agentes que, en determinadas ocasiones, pueden ser omitidas (Stiglitz, 2002).

Otro problema que suele ocurrir debido a la asimetría de información es el riesgo moral, el cual está asociado a comportamientos desconocidos por el regulador antes de tomar una decisión. Es una consecuencia de comportamientos oportunistas y acciones individuales que sólo se descubre en un momento posterior (Hölmstrom, 1979).

Como ya se ha mencionado, las agencias reguladoras establecen diversas relaciones agente-principal, en ocasiones actuando como agente y en otras como principal. Por ende, cuando actúan como agentes, igualmente hay mucha asimetría de información de tal forma que también surgen los indeseables problemas de selección adversa y riesgo moral.

Dicho de otra manera, existe selección adversa debido a la imposibilidad de asegurar previamente la honestidad y competencia del agente (los directores de las agencias reguladoras), lo que representa un problema de difícil eliminación. Por otro lado, el riesgo moral, es decir, caracterizado por las acciones indeseadas de estos agentes, puede ser minimizado con aumento de los costos de esas acciones (posibilidad de detección) y reducción de eventuales beneficios que puedan ser obtenidos (Boehm & Lambsdorff, 2009).

2. LA CAPTURA DE LAS AGENCIAS REGULADORAS

Uno de los más graves problemas de las agencias reguladoras es cuando actúan de forma a beneficiar indebidamente a algunas de las partes interesadas, normalmente las empresas del sector regulado y el gobierno, lo que es denominado de captura regulatoria. Se caracteriza por la existencia de influencias desproporcionadas en el ambiente regulatorio capaces de afectar el equilibrio que debe existir entre gobierno, empresas y consumidores. Según plantea Engstrom (2013), esa adversidad puede ser considerada un problema estructural de la regulación donde hay constantemente grupos beneficiados y grupos perjudicados.

Por consiguiente, la captura regulatoria es la interacción entre lo público y lo privado con el objetivo de generar beneficios indebidos (en sus diversas formas) a los grupos particulares (Miceli, Orsi, & Rodríguez García, 2016). En otras palabras, es la situación donde la agencia reguladora deja de actuar para el interés colectivo y pasa a actuar de forma a favorecer intereses de determinados grupos, usualmente económicamente más fuertes, de manera contraria a la finalidad de la regulación.

Carpenter y Moss (2014) definen la captura regulatoria como la situación donde el resultado esperado de la regulación es constantemente o repetidamente contrario al interés público y favorable a la industria regulada debido a una acción de la propia industria y suele ser evidenciada debido a la utilización de un modelo regulatorio deficiente.

Se nota que muchos agentes regulados disponen de un enorme poder económico y muchas veces son capaces de ejercer mucha influencia sobre la regulación de un determinado sector. De acuerdo con Laffont y Tirole (1991), los grupos de interés poseen los siguientes mecanismos para influenciar a los tomadores de decisión:

- a) sobornos monetarios;
- b) promesas de empleo en los agentes regulados o en las oficinas de abogados;
- c) relaciones personales para promover el trato diferenciado;

- d) reducción de las críticas públicas a las agencias reguladoras; y
- e) transferencias monetarias a personas con capacidad para influir en la toma de decisiones, como, por ejemplo, financiación de campañas electorales.

En Brasil, los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen mucha influencia sobre las agencias reguladoras, especialmente en el proceso de nombramiento de directores y en la definición del presupuesto de estos órganos. Por tanto, además de la influencia de los agentes regulados, no se puede apartar la posibilidad de que decisiones regulatorias se lleven a cabo con el objetivo de satisfacer el interés de agentes de la propia Administración Pública.

2.1. Origen

El debate sobre la teoría de la captura de las autoridades reguladoras (*capture theory*) surgió en los Estados Unidos de América a finales de los años 60, siendo el trabajo¹³ de George Stigler (1971) uno de los más estudiados. Para el autor, como regla general, la regulación es inevitablemente capturada por las empresas reguladas y funciona de modo que sean beneficiadas en perjuicio de los intereses públicos, es decir, la regulación atiende únicamente a intereses privados.

Según planteamiento de Carvalho Filho (2015), hay necesidad de apartar indebidas influencias de las entidades privadas en las agencias reguladoras e impedir que sean beneficiadas en desfavor de los usuarios del servicio. Para el referido autor, se deben impedir las relaciones de la agencia reguladora que comprometan su independencia e imparcialidad.

Cabe registrar que un grupo de trabajo interministerial de la Casa Civil de la Presidencia de la República (2003) analizó el modelo regulatorio brasileño, constató que la captura regulatoria consistía en una amenaza para las agencias reguladoras brasileñas y apuntó algunas posibles causas de tal problema:

¹³ *The theory of economic regulation.*

- (i) influencia política;
- (ii) dependencia de conocimiento tecnológico de la industria regulada;
- (iii) selección de cuadros técnicos oriundos del sector regulado; y
- (iv) flujo de directores entre funciones ejercidas en la administración pública y en la iniciativa privada.

No obstante, pasados más de 15 años de esa constatación, a diferencia que actualmente las agencias reguladoras poseen cuadro propio de servidores públicos efectivos¹⁴, la situación continua casi la misma. Dicho de otra forma, la influencia política permanece como una realidad de los órganos reguladores, gran parte de los cargos directivos son ocupados por personas sin vínculos con las agencias reguladoras o con la Administración Pública y, en términos tecnológicos, están en posición inferior al mercado regulado.

Se debe tener en cuenta que, en todas las situaciones, los agentes, sean ellos industrias, consumidores e incluso el gobierno, tendrán algún tipo de influencia, ya que eso es una consecuencia intrínseca al proceso de regulación. Lo que se debe buscar, por tanto, es que esa influencia no sea desproporcionada e indebida, alterando o manipulando decisiones del órgano regulador. Por eso, es importante que se construya un sistema

¹⁴ En Brasil, según establece el artículo 3º de la Ley n. 8.112/1990, los cargos en la Administración Pública pueden ser efectivos o en comisión. El artículo 37, II de la CF/1988 establece que el nombramiento para cargos efectivos depende de previa aprobación en concurso público, o sea, el nombramiento es imparcial y valora principalmente la meritocracia.

Por otro lado, los cargos en comisión pueden ser ocupados temporalmente por cualquier persona (**incluso los ocupantes de cargos efectivos**) que atienda a los requisitos generales de ingreso en el servicio público y a los requisitos específicos del cargo. Cabe señalar que los ocupantes de cargos en comisión son nombrados por medio de criterios subjetivos (afinidad y confianza) y, a diferencia de los ocupantes de cargos efectivos, pueden ser exonerados en cualquier momento.

Como no existen criterios objetivos para el nombramiento en cargos en comisión, especialmente cuando el agente no es ocupante de cargo efectivo, a menudo se identifican las siguientes situaciones: (i) baja cualificación técnica; (ii) apadrinamientos políticos; y (iii) nepotismo. Dicho de otra forma, es común que los gobiernos utilicen a los cargo en comisión para atender a favores políticos, con evidente desvío de los principios de la moralidad, de la impersonalidad y de la eficiencia.

Por ende, para facilitar la comprensión de las ideas expresadas y evitar asociaciones equivocadas a nomenclaturas de otros países, se van a utilizar las siguientes expresiones: (i) “servidor público efectivo” o simplemente “servidor efectivo” para referirse a servidores que ocupan cargos efectivos e integran una carrera de la Administración Pública; (ii) “servidor público en comisión” o simplemente “servidor en comisión” para referirse a servidores que ocupan solamente cargos en comisión; y (iii) “servidor público” o simplemente “servidor” para referirse a cualquier persona que ocupe un cargo público efectivo o en comisión.

robusto que proteja a las agencias reguladoras de la captura regulatoria y que, por otro lado, no desconsidere la lucha por intereses auténticos.

De acuerdo con trabajo producido por el Banco Mundial, en muchos países el problema de la captura regulatoria suele estar relacionado con una alta concentración de poder económico, con una gran influencia política y con una débil organización de la sociedad (The World Bank, 2000).

2.2. Clasificación de los tipos de captura regulatoria

La literatura no presenta una definición precisa o una clasificación unisona sobre la captura regulatoria. Dal Bó (2006) afirma que hay dos definiciones para la captura regulatoria, una en sentido estricto y otra en sentido amplio. La captura en sentido amplio sería la situación en la que intereses específicos afectan la intervención estatal. Por otro lado, la captura en sentido estricto sería la situación en la que los agentes regulados manipulan o intervienen en las decisiones de las agencias reguladoras, las cuales son responsables por regularlos.

Carpenter y Moss (2014) hacen una distinción sobre el grado de captura de un órgano regulador, clasificándola como débil, cuando no compromete el funcionamiento y las actividades del órgano regulador y fuerte, cuando distorsiona los propósitos de la regulación.

La captura fuerte compromete el interés público, el cual, en esas situaciones, sería más fácilmente alcanzado si no hubiera una regulación o por una sustitución completa de la agencia reguladora y de la política adoptada por ella. Por otro lado, la captura débil compromete los intereses colectivos, pero aun así es considerada mejor que la situación en la que no hay regulación, pues lo que ocurre es solamente una reducción de beneficios en función de presiones externas (Carpenter & Moss, 2014).

Según Wren-Lewis (2011), existen tres grupos implicados en el proceso de captura regulatoria: (i) grupos de interés, (ii) supervisores y (iii) decisores.

Los grupos de interés son aquellos que pretenden capturar el regulador y son representados normalmente por los agentes regulados o también por los consumidores. Aunque no hayan sido considerados por el autor en ese grupo, el gobierno (Poder

Ejecutivo) y los políticos (Poder Legislativo), en el caso brasileño, también deben formar parte, ya que suelen tener mucha influencia sobre el regulador y afectar la calidad de sus decisiones (Romero Guzmán, 2009).

Por su parte, los supervisores son aquellos que obtienen información para subsidiar la toma de decisiones, la cual puede incluir a una persona del propio órgano regulador. Sin embargo, se debe tener en cuenta que muchas veces las informaciones necesarias para la toma de decisión provienen de los propios agentes regulados, lo que también puede ser considerado un factor de riesgo.

Con la finalidad de restringir el ámbito de este trabajo y profundizar el tema, van a ser considerados responsables por la toma de decisiones solamente las autoridades reguladoras, a diferencia de Wren-Lewis, que añade a este grupo también el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Como ya se mencionó anteriormente, el enfoque de este trabajo se limita sólo a la captura de las agencias reguladoras, esto es, la captura que afecta directamente a la decisión de esos órganos, aunque se verifique que en la práctica las decisiones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo también pueden tener implicaciones regulatorias.

Según Pereira (2004), las teorías que consideran los reguladores y el Poder Legislativo/Ejecutivo en la misma categoría no observan la existencia de una relación agente-principal entre ellos, opinión que es igualmente compartida por Frédéric Boehm (2005). Existe también una relación agente-principal entre el legislador y el regulador, donde incluso hay un fuerte problema de asimetría de información (Pereira, 2004).

Respecto a la forma, Wren-Lewis (2011) clasifica la captura regulatoria en dos tipos: (i) captura de decisiones; y (ii) captura de información.

En la captura de decisiones, los grupos de interés actúan para influenciar de modo que las políticas regulatorias o decisiones les favorezcan y les sean económicamente rentables. Por otro lado, la captura de información se basa en la asimetría de información entre el agente y el principal, donde una información que los responsables por la toma de decisiones no poseen puede ser omitida y generar ganancias mayores o pérdidas menores a un determinado grupo de interés.

Además, según Wren-Lewis (2011), la captura regulatoria también puede ser clasificada con relación al momento en el que ocurre: (i) *ex ante*; y (ii) *ex post*.

Se observa que, en la captura *ex ante*, la actuación de los grupos de interés es básicamente para influenciar las autoridades reguladoras en la creación de reglamentos o normas sectoriales para que les beneficien o al menos para que no les perjudiquen. Esta definición se amolda a la teoría de Stigler (1971), en la cual los agentes regulados capturan la regulación en busca de beneficios propios.

En el caso de la captura *ex post*, se debe tener en cuenta que el modelo regulatorio ya está en funcionamiento y los grupos de interés actúan para distorsionar informaciones o, siempre que posible, para obtener una decisión más favorable, a pesar de que existen normas y reglas ya establecidas.

Adicionalmente, la captura regulatoria puede ser (i) legal; o (ii) ilegal. La captura ilegal, es aquella que ocurre a través del cometimiento de crimen, mientras que la captura legal puede ocurrir por medio de la influencia de grandes grupos de interés, sin que necesariamente configuren crimen (Wren-Lewis, 2011).

Finalmente, la captura puede ser (i) de forma directa, a través de una relación entre los grupos de interés y los órganos reguladores, o (ii) de forma indirecta, en la situación en que un grupo de interés se utiliza de un agente intermediario para influenciar o manipular las decisiones de las agencias reguladoras (Wren-Lewis, 2011).

La clasificación de Wren-Lewis (2011) puede ser resumida en el cuadro 4.

Cuadro 4 - Clasificación de los tipos de captura regulatoria.

Clasificación	
Relativo a los grupos de interés involucrados	Grupos de interés
	Supervisores
	Decisores
Relativo a la forma que ocurre la captura	Captura de decisiones
	Captura de informaciones
Relativo al momento en que ocurre	<i>Ex ante</i>
	<i>Ex post</i>
Relativo a la legalidad	Legal
	Ilegal
Relativo al modo en que ocurre	Directa
	Indirecta

Fuente: (Wren-Lewis, 2011).

2.3. Consecuencias

La constatación de la captura regulatoria significa un comprometimiento del interés público en favor de intereses privados. Los efectos de ese fenómeno pueden ser nocivos a las agencias reguladoras y generar varios problemas, tales como:

- (i) Pérdida de credibilidad en la solución de conflictos, ya que puede haber mayor propensión a la aceptación de argumentos presentados por determinados grupos de interés (Pinto Jr. & Pires, 2010);
- (ii) Aumento de los costos de la regulación, ya que habrá una tendencia a hacer interpretaciones benéficas a determinados grupos de interés debido a presiones externas, lo que significará perjuicios a otras partes implicadas (Pinto Jr. & Pires, 2010);
- (iii) Disminución de la eficacia de la regulación, es decir, las normas sectoriales y acciones de fiscalización no atenderán al objetivo esperado;
- (iv) Surgimiento de distorsiones económicas y externalidades a la economía (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2003);
- (v) Reducción de la calidad de los servicios públicos (Boehm, 2005); y
- (vi) Corrupción.

2.4. La relación entre captura regulatoria y corrupción

La corrupción puede ser estudiada en diversas perspectivas, como, por ejemplo, bajo la óptica administrativa, jurídica, política, sociológica o ética. De acuerdo con Klitgaard (1998), de manera más amplia, corrupción sería la utilización de un cargo público oficial con una finalidad privada. Por otro lado, según plantea Villoria Mendieta (2013), la definición de corrupción para el derecho sería toda acción u omisión de ocupante de cargo público que transgrede obligaciones funcionales o incumpla normas, para obtener beneficios personales o para grupo de interés del que participa.

Adicionalmente, Villoria Mendieta (2013) también define la corrupción desde el punto de vista de la ética. Para el mencionado autor, en ese enfoque, la corrupción es caracterizada por la acción de un agente público donde los intereses privados se superponen a los intereses colectivos, aunque no haya incumplimiento de alguna ley. Por tanto, se puede decir que la corrupción es el desvío de reglas del poder público con los objetivos privados, que no incluyen solamente recibir ventajas económicas, sino también bienes intangibles, tales como poder y estatus social (Boehm, 2005).

La corrupción puede materializarse de diversas formas y, según plantea Villoria Mendieta (2013), la captura regulatoria es una de las que generan más daños a las agencias reguladoras. En otras palabras, no se puede negar que hay un punto en común entre la captura regulatoria y la corrupción y, por eso, es necesario crear políticas de prevención y adoptar herramientas para prevenir ese problema.

Sobre los directores de los órganos reguladores, González García (2016) apunta una cuestión paradójica sobre la estabilidad garantizada por ley para impedir influencias externas. Es decir, la misma garantía de inamovilidad de los directores es uno de los factores que propician la creación de redes de favores y de *lobby* que potencian la corrupción.

Dentro de la teoría-agente principal, la corrupción se manifiesta cuando el agente pone sus propios intereses por delante de los intereses de lo principal, o sea, cuando hay un abuso de las funciones para las cuales está encargado. Según plantea Villoria Mendieta (2013), la corrupción está normalmente asociada a una elección puramente racional, donde los agentes intentan satisfacer sus propios intereses y maximizar sus ganancias. El sector público posee las condiciones ideales para eso, ya que el control de las actividades ejercidas por los servidores públicos es débil y los beneficios casi siempre son superiores a las penalidades.

Se debe tener en cuenta que la corrupción que eventualmente existe en los órganos reguladores no es sólo una consecuencia de la captura regulatoria. Por otro lado, se puede afirmar que la captura regulatoria tiene como consecuencia natural un camino que conlleva a la corrupción, dicho de otra manera, se puede decir que la captura de las agencias reguladoras es una ventana abierta a la corrupción y por eso debe ser fuertemente combatida.

Si hay alguna distorsión en el proceso regulatorio generada por influencias externas se puede concluir que el órgano regulador no está actuando como debería. Por otro lado, si hay influencias externas, determinados grupos de interés pueden estar beneficiándose indebidamente en detrimento de otros. Por tanto, desde mi punto de vista, en situaciones de captura, se verifica que el problema de corrupción ya existe, aunque no sea posible evaluarlo cuantitativamente.

2.5. El *lobby*

En Brasil, la práctica del *lobby* suele estar asociada a la corrupción o a la práctica de actos ilegales. Sin embargo, no está necesariamente vinculado a prácticas espurias y puede ser considerado como una manifestación de grupos específicos de la sociedad y no necesariamente representa un intento de captura del órgano regulador.

Respecto al *lobby*, autores como Boehm (2007), por ejemplo, lo considera como una captura legal que no está relacionada a la corrupción, es decir, una búsqueda legítima por intereses de determinados grupos de interés, opinión también compartida por Wren-Lewis (2011). Según planteamiento de Boehm (2007), hay algunas diferencias entre *lobby* y corrupción, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5 - Diferencia entre corrupción y *lobby*.

Características	Corrupción	<i>Lobby</i>
Legalidad	Siempre ilegal	Puede ser legal
Modo de operación	Sin transparencia	Con relativa transparencia
Conocimiento	Requiere conocimiento específico	Abierto a todos
Objetivos	Atendimiento a intereses individuales	Atendimiento a intereses colectivos
Estrategia	Medidas anticorrupción	Medidas regulatorias

Fuente: Basada en (Boehm, 2007).

Para fines de este trabajo, aunque la práctica todavía no sea reglamentada en Brasil, el *lobby* no va a ser considerado propiamente como instrumento de captura del regulador, sino una forma legítima de presentar informaciones cualitativas y cuantitativamente mejores a los tomadores de decisión y, en un segundo momento, de presión, mediante la utilización de medios lícitos (Bagatin, 2010).

No obstante, cabe resaltar que la extrapolación de los tenues límites que caracterizan el *lobby* sí puede conllevar a la captura regulatoria y, en Brasil, como aún no existe regulación específica sobre el asunto, esto fácilmente puede ocurrir. Según señala Bagatin (2010), *lobby* y captura son fenómenos distintos, pero el primero puede ser el medio para que la segunda ocurra.

Por ende, se entiende como *lobby* legal y legítimo aquel en el que tras la identificación de determinado problema o de los objetivos de determinado grupo de interés, se define una forma de acción, por medio de presentación de documentos y datos científicos (estudios, informes, investigaciones, encuestas) para convencer al tomador de decisión.

Además, como conceptualiza Ribas Junior (2014), cuando son desempeñadas dentro de estándares de ética y de integridad, las actividades de *lobby* no son perjudiciales al sector público. No se trata, pues, de una actividad oculta o de pagos indebidos para la obtención de favores, o sea, no se trata de corrupción. Por consiguiente, es necesario el establecimiento de una reglamentación apropiada, con normas de conductas e procedimientos transparentes.

No obstante, aunque no sea una actividad ilegal, normalmente los medios de comunicación brasileños asocian el *lobby* a prácticas repudiadas por la sociedad, haciéndole asemejarse en diversas ocasiones al tráfico de influencias y a la corrupción. Por tanto, debido al sesgo negativo que esa actividad posee en Brasil y debido a la ausencia de reglamentación, no es raro que los contratos de *lobby* sean ocultados por medio de conferencias y consultorías (Ribas Junior, 2014).

2.6. Puertas giratorias (*revolving-door*)

Otro aspecto relativo a la captura regulatoria que vale la pena subrayar es el fenómeno conocido como puertas giratorias, que consiste en el traslado de personas entre empleos o funciones en el sector público y en empresas privadas. Esa situación aumenta los riesgos de captura de las agencias reguladoras y, en consecuencia, de corrupción, generando diversos problemas a la regulación.

Para Betancor Rodríguez (2016), esa situación es considerada una de las diversas formas de la corrupción institucional y el principal problema no es el flujo de personas propiamente dicho, lo que de cierta forma es saludable en el ambiente empresarial, sino la contaminación de intereses que existe en esas situaciones.

Habitualmente son las áreas asociadas a la regulación de servicios públicos y a la contratación que suelen sufrir con más intensidad los efectos de las puertas giratorias. Se observa que las características para trabajar en esas áreas en los sectores públicos y privados son similares y, por eso, es natural que ocurra ese tipo de traslado de empleados.

En algunos momentos esta transición entre personas de órganos reguladores y agentes regulados puede ser benéfica para la regulación. Desde otra perspectiva, el fenómeno de las puertas giratorias puede representar también serios riesgos a las agencias reguladoras, promoviendo indebidamente una influencia de grupos de interés en las decisiones de los reguladores (Baxter, 2011).

La cuestión relativa a las puertas giratorias en las agencias reguladoras federales brasileñas, en mi opinión, debe ser analizada en tres niveles diferentes:

- (i) directores¹⁵, que son los tomadores de decisión en los órganos reguladores brasileños;

¹⁵ En Brasil, los cargos de director de agencia reguladora son cargos en comisión. Sin embargo, en ese caso específico, hay una particularidad que es la garantía de estabilidad en el cargo por un cierto período de tiempo. Así que pueden ser ocupados por cualquier persona que atienda a los requisitos del cargo, incluso por un servidor público efectivo.

- (ii) servidores públicos que ocupan cargos estratégicos o de gerencia¹⁶ y que pueden influir en las decisiones; y
- (iii) servidores públicos efectivos.

La preocupación en todos esos niveles debe ser la misma, o sea, el flujo de profesionales entre las agencias reguladoras y las empresas reguladas debe ser siempre monitoreado. No obstante, la principal diferencia es que, actualmente, para el cargo de director, la indicación es esencialmente política y la agencia reguladora no interfiere y tampoco tiene medios para protegerse.

Por otro lado, el nombramiento de personas para cargos estratégicos (que son cargos en comisión) es competencia exclusiva del órgano colegiado de cada agencia reguladora y de nada sirve la existencia de un cuadro de servidores efectivos cualificados si esos cargos están ocupados por personas ajenas a la Administración.

Cuando un servidor público egresa del órgano regulador, sea él un director o no, lleva consigo informaciones confidenciales, conocimiento de rutinas y de personas, en otras palabras, informaciones detalladas sobre el funcionamiento de la institución. Por otro lado, cuando ingresa en una agencia reguladora, ese empleado trae consigo una red de clientes y favores. Este conjunto de informaciones siempre será perjudicial para las agencias reguladoras, aunque no siempre expresamente, facilitan la captura regulatoria y, por tanto, favorecen el surgimiento de actos de corrupción.

Según plantea Boehm (2007), el regulador capturado que actúa indebidamente en nombre de un agente regulado tiene un incentivo adicional para cooperar, ya que tiene la perspectiva positiva de trabajar en esa empresa en el futuro en retribución a los servicios prestados.

El ambiente regulatorio tiene la capacidad de reunir intereses comunes de reguladores y agentes regulados. Por consiguiente, la alta complejidad de reglas y normas establecidas en las agencias reguladoras genera una gran valoración de sus profesionales y, al mismo tiempo, mucha expectativa de éxito en el sector privado (Albino, Hu, & Bar-Yam, 2013).

¹⁶ Son cargos en comisión.

El fenómeno de las puertas giratorias es inevitable en el mundo de la regulación, pues no existen maneras para evitar el flujo de empleados entre empresas reguladas y órganos reguladores. Por tanto, lo importante es que existan reglas claras y controles que demuestren efectividad para que el sector público, en especial las agencias reguladoras, no sufran las consecuencias de esa nociva contaminación y de eventuales conflictos de intereses.

Para minimizar el riesgo de captura debido a los problemas generados por las puertas giratorias, una alternativa, por ejemplo, es perfeccionar las reglas que impidan a los servidores públicos de las agencias reguladoras trabajar en algún agente regulado durante un determinado período de tiempo después de salir del órgano regulador.

Actualmente eso ocurre por medio de la cuarentena ya está prevista para los directores y para ocupantes de cargos estratégicos en las agencias reguladoras, y se caracteriza por un periodo de tiempo en el cual están prohibidos de trabajar en un agente regulado del sector. Sin embargo, estas reglas son limitadas y no siempre son eficaces, ya que existen brechas en la legislación y posibilidades distintas de interpretación que permiten el contacto del regulador con el agente regulado durante el período de la cuarentena.

Adicionalmente, es importante destacar que, para hacerlas realmente efectivas, esas medidas deben ser utilizadas en conjunto con más acciones de fiscalización, lo que genera costos y pueden hacer que profesionales cualificados dejen de interesarse por el sector público (Soto, 2003).

Por eso, otra alternativa es la adopción de criterios objetivos para definir la ocupación de cargos de director y de funciones estratégicas de las agencias reguladoras, los cuales deberían privilegiar esencialmente a los servidores públicos efectivos¹⁷ o académicos, ya que en estos casos los riesgos de conflictos de intereses suelen ser normalmente menores.

Otra opción igualmente positiva sería definir una cierta cantidad de plazas en el directorio de las agencias reguladoras para ser ocupadas por profesionales oriundos de

¹⁷ Ciertamente es que servidores públicos efectivos también pueden ser apadrinados o deshonestos. Sin embargo, el hecho de poseer un cargo efectivo, además de garantizar que esos servidores han sido sometidos a un análisis meritocrático y objetivo, reduce el origen de diversos problemas relativos a la corrupción (como, por ejemplo, las puertas giratorias) y las posibilidades de utilización de cargos en comisión para atender a favores meramente políticos y partidarios.

empresas privadas, pues, como ya mencionado, en algunas situaciones, una experiencia empresarial en el sector regulado también puede conllevar a beneficios a todos los actores del proceso regulatorio.

En resumen, como se verifica en el cuadro 6, las agencias no pueden hacer nada para protegerse de los problemas relativos al retorno (o ida) de un exdirector al mercado regulado, solamente esperar que se cumplan las disposiciones legales sobre conflicto de interés y cuarentena. Sin embargo, con relación a los cargos estratégicos que componen su estructura, cabe a los propios órganos reguladores definir quién los ocupará, y eso debe ser utilizado a su favor.

Cuadro 6 - Mecanismos para disminuir el problema de puertas giratorias en las agencias reguladoras.

Movimiento	Riesgo de captura	Mecanismos para disminuir el problema de puertas giratorias en las agencias reguladoras
<p style="text-align: center;">AGENTE REGULADO</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">ÓRGANO REGULADOR</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">AGENTE REGULADO</p>	Alto	<p><u>Cargos de director</u>: no hay.</p> <hr/> <p><u>Cargos estratégicos</u>: deben ser ocupados por servidores públicos efectivos.</p>
<p style="text-align: center;">ÓRGANO REGULADOR</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">AGENTE REGULADO</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">ÓRGANO REGULADOR</p>	Muy alto	<p><u>Cargos de director</u>: no hay en ninguno de los dos momentos.</p> <hr/> <p><u>Cargos estratégicos</u>: deben ser ocupados por servidores efectivos. Adicionalmente, para trabajar en un agente regulado, los servidores (efectivos o no) deben necesariamente desvincularse definitivamente de la agencia reguladora. El retorno al órgano regulador debe ser evitado, excepto en la hipótesis de aprobación en nuevo concurso público.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.7. Casos concretos de tráfico de influencias y captura de las agencias reguladoras

Para ilustrar el tráfico de influencias y la captura de las agencias reguladoras brasileñas, entre los diversos casos que son constantemente retratados en los medios de comunicación, se va a hacer un breve relato de dos. El primero se refiere a una operación policial que resultó en la prisión de directores de la ANA y de la ANAC y el otro es relativo a influencias sufridas por la ANATEL en dos situaciones en las cuales estaban involucrados una empresa privada y órganos del gobierno.

La narrativa a continuación está basada en noticias publicadas en los medios de comunicación¹⁸ y, aunque pueden contener alguna distorsión de los hechos, el objetivo no es definir los inculpados o inocentes, sino presentar que el modelo regulatorio brasileño necesita cambios para alejarse de la corrupción pues se observa que es muy vulnerable a ese problema.

2.7.1. Caso 1: directores de ANAC y ANA que fueron a la cárcel

Uno de los casos más emblemáticos de corrupción involucrando directores de agencias reguladoras federales brasileñas ocurrió en el marco de la Operación “Porto Seguro” de la policía federal, en 2012.

En la ocasión, el entonces director de la ANA, Paulo Rodrigues Vieira, fue arrestado por sospechas de corrupción y de improbidad administrativa. En la misma operación, su hermano, Rubens Carlos Vieira, que ocupaba un cargo en el directorio de la ANAC, también fue a la cárcel.

Según las investigaciones, los dos exdirectores alcanzaron los cargos mencionados por indicación de Rosemary Noronha (también presa en la operación policial), la cual ocupó el cargo de jefe de gabinete de la representación de la Presidencia de la República en el estado de São Paulo durante los gobiernos de los expresidentes Luis Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff.

¹⁸ A este respecto, véase las páginas web consultadas en el apéndice A.

Las investigaciones comenzaron en 2011 tras un auditor del TCU haber revelado a la Policía Federal que había recibido R\$ 100.000,00 (cien mil reales) de soborno, como parte de un total de R\$ 300.000,00 (trescientos mil reales) prometido por Paulo Vieira, para hacer indebidamente un parecer favorable a una empresa de contenedores que actuaba en el puerto de Santos (litoral del estado de São Paulo).

Como resultado de la misma operación policial, el entonces director de la ANTAQ, Tiago Pereira Lima, renunció al cargo por también haber sido incluido en la lista de inculpados por haber hecho pareceres que beneficiaba las empresas privadas que tenían conexión con los directores que fueron a la cárcel.

En mayo de 2017, el exdirector Paulo Rodrigues Vieira fue despedido del cargo efectivo que ocupaba y, debido a la comprobación de acto de improbidad administrativa durante el proceso disciplinario, no podrá volver a ocupar cualquier otro cargo en el servicio público federal. Por su parte, Rubens Carlos Vieira también fue despedido del cargo efectivo que ocupaba, pero aún depende del juzgamiento de un recurso administrativo.

2.7.2. Caso 2: influencias externas en la ANATEL

El caso involucrando la ANATEL y la empresa Unicel Telecomunicaciones (UNICEL) retrata los riesgos de captura de las agencias reguladoras brasileñas debido a las influencias externas de empresas y, especialmente, del Gobierno.

En enero de 2007, el dueño de la UNICEL, José Roberto Melo e Silva envió una carta a Dilma Rousseff, que en la época ocupaba el cargo de Ministra de la Casa Civil, en la cual hizo graves acusaciones a la ANATEL.

Erenice Guerra, que en la época ocupaba el cargo de secretaria ejecutiva de la Casa Civil, encaminó la citada carta al entonces presidente de la ANATEL, Plínio Aguiar Júnior, para que se manifestara con la máxima urgencia sobre los hechos relatados.

Es preciso tener en cuenta que José Roberto Campos, que era consultor de la UNICEL, era marido de Erenice Guerra y José Roberto Melo y Silva (el dueño de la empresa) había sido padrino de las bodas de los dos.

La carta enviada por el empresario acusaba a la comisión de licitación de la ANATEL y su área jurídica de mentir a la Justicia Federal, de filtrar informaciones para empresas de fuera de la licitación y de coaccionar al abogado de la UNICEL.

Se destaca también el hecho de que ese abogado de la UNICEL fue posteriormente nombrado asesor en la Casa Civil por Erenice Guerra para actuar en el comité gestor del programa de inclusión digital, área estratégica del gobierno en la cual su antigua empresa poseía mucho interés.

La UNICEL intentaba obtener concesión para ofrecer telefonía celular en el área metropolitana de la ciudad de São Paulo, en una licitación iniciada en 2005 por la ANATEL. Fue la única que presentó propuesta, pero depositó una garantía por debajo de la exigida, R\$ 930.000,00 (novecientos y treinta mil reales) en vez de los R\$ 9.300.000,00 (nueve millones y trescientos mil reales), gracias a una liminar obtenida en la justicia.

Cabe registrar que hubo una gran presión e interferencia de la Casa Civil en la ANATEL, hecho confirmado incluso por consejeros¹⁹ de la propia agencia en la ocasión. La comisión de licitación, que estaba formada por tres gerentes y un abogado de la Unión, alegó que la Ley General de Telecomunicaciones exigía depósito de garantía del 10% en las licitaciones de ANATEL y que la UNICEL había mentido al decir que la agencia tendría que cumplir la Ley de Licitaciones, que establece sólo la garantía del 1%.

Así, sin tener experiencia en un mercado dominado por grandes corporaciones, la UNICEL ganó el derecho de explotar la telefonía celular en el mayor mercado del país (área metropolitana de la ciudad de São Paulo). Actualmente la empresa está en estado pre-fallido, pero, para la ANATEL, en la época ya era visible que la UNICEL no tendría capacidad financiera para implantar la telefonía celular en São Paulo, lo que se confirmó sólo algunos años más tarde.

Otro hecho que involucra a la misma empresa demuestra el gran tráfico de influencias en la ANATEL. En 2004, la UNICEL participó de un llamamiento público de la agencia para explotar la banda de frecuencia no utilizada por los operadores de telefonía móvil.

¹⁹ Es un cargo en comisión equivalente al cargo de director.

En 2005, el coronel de la reserva Elifas Chaves Gurgel do Amaral fue nombrado presidente de ANATEL y autorizó la UNICEL a explotar comercialmente la frecuencia, con dispensa de licitación.

Consta también que Erenice Guerra y su marido hicieron presión en la agencia para que técnicos revisaran pareceres y consejeros cambiaran los votos y que también habrían logrado reducir en R\$ 8.400.000,00 (ocho millones y cuatrocientos mil reales) el valor de la concesión prevista en ley.

Después de dejar el puesto que ocupaba en la ANATEL, Elifas Chaves Gurgel do Amaral se convirtió en consultor de la UNICEL. A su vez, el servidor Jarbas José Valente, que también cambió de opinión y así benefició la empresa, luego lo ascendieron a consejero de la mencionada agencia.

3. LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LAS AGENCIAS REGULADORAS BRASILEÑAS

Se debe tener en cuenta que las agencias reguladoras son responsables por la regulación y fiscalización de sectores cuyos montos financieros implicados llaman la atención por su magnitud. De ahí la importancia de una agencia imparcial, de carácter esencialmente técnico y transparente.

Una de las actividades más importantes de los órganos reguladores es la fiscalización de los agentes regulados y, en consecuencia, la aplicación de multas en casos de incumplimiento de algún reglamento, razón por la cual esa potestad administrativa es un factor de gran impacto para los involucrados en el proceso. Sin embargo, según análisis del TCU, el índice de recaudación de multas de las agencias reguladoras es muy bajo.

Como se verifica en la tabla 1, la efectividad promedio de recaudación de multas, entre 2011 y 2014, fue de sólo el 13,89%²⁰. El análisis realizado por el TCU constató también que las multas de pequeño valor son efectivamente recogidas, a diferencia de las multas de mayor valor, cuyo pago es constantemente retrasado.

Tabla 1 - Multas aplicadas y recaudadas entre los años de 2011 y 2014.

Agencias Reguladoras	Multas Aplicadas		Multas recaudadas	%
	Cantidad	Valor	Valor	
ANAC	19.530	R\$ 132.349.064,59	R\$ 45.973.376,60	34,74%
ANTAQ	730	R\$ 24.033.252,60	R\$ 7.064.378,75	29,39%
ANVISA	12.942	R\$ 261.673.720,00	R\$ 75.279.900,00	28,77%
ANA	134	R\$ 1.189.260,15	R\$ 260.997,58	21,95%
ANP	21.580	R\$ 2.288.525.498,59	R\$ 458.584.972,59	20,04%
ANEEL	1.330	R\$ 1.853.944.239,06	R\$ 354.041.192,55	19,10%
ANTT	1.344.146	R\$ 1.519.193.185,79	R\$ 176.769.011,87	11,64%
ANS	12.543	R\$ 1.262.774.346,74	R\$ 106.099.390,31	8,40%
ANCINE	1.522	R\$ 35.240.846,38	R\$ 2.292.833,25	6,51%
ANATEL	13.249	R\$ 2.214.097.295,05	R\$ 106.580.598,38	4,81%
TOTAL	1.427.706	R\$ 9.593.020.708,95	R\$ 1.332.946.651,88	13,89%

Fuente: TCU – Sentencia n. 1.970/2017.

²⁰ Sentencia TCU n. 1.970/2017

Cabe registrar que muchas veces las multas dejan de ser aplicadas, son reducidas o incluso son canceladas basadas en criterios poco objetivos, o sea, típica situación donde la captura regulatoria puede desvirtuar esa relevante actividad para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos, lo que nos lleva a hacer una serie de cuestionamientos aún sin respuestas concretas: ¿Sería la captura regulatoria la responsable por índices tan bajos de recaudación? ¿Existen servidores o directores en las agencias reguladoras que benefician a determinados grupos de interés?

Cabe reiterar que no se puede asociar la efectividad de recaudación de las multas aplicadas por las agencias reguladoras a actos de corrupción, pues todavía no existen estudios que corroboren esa hipótesis. Sin embargo, se puede demostrar la relevancia económica de cada decisión de una agencia reguladora y la razón por la cual esos órganos deben ser libres de influencias externas.

Como se presentó, en tres años, el monto total de multas aplicadas por las agencias reguladoras es de casi diez mil millones de reales. No obstante, es importante registrar que ese análisis considera sólo uno de los resultados de la actividad de fiscalización, pero el proceso de regulación tiene como consecuencia también muchos otros efectos económicos directos e indirectos cuya medición no es trivial. Como señala Betancor Rodríguez (2016), cualquier palabra o decisión del regulador puede significar grandes beneficios a los agentes regulados, o, igualmente, pérdidas espantosas.

3.1. La corrupción en la regulación

La corrupción en la regulación puede manifestarse de diversas formas y puede involucrar a diversos grupos de actores. De acuerdo con Wren-Lewis (2013), la corrupción en la regulación se divide en tres grandes categorías:

- Grupos de interés: se basa en la teoría de Stigler (1971), la cual afirma que la regulación refleja el interés de los agentes regulados. Así, la corrupción puede estar presente cuando grupos de interés influyentes poseen objetivos distintos. En ese caso, entre las soluciones posibles, se puede hacer una desconcentración del poder, incluyendo en el proceso, siempre que posible, actores con intereses más alineados al interés público, como, por ejemplo, los ciudadanos.

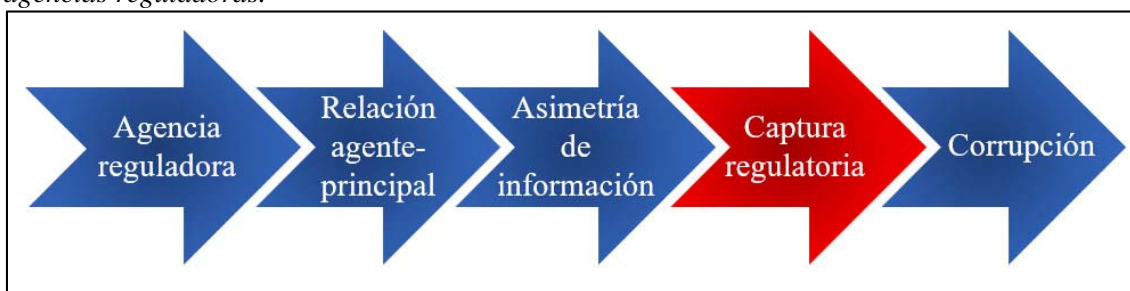
- Captura de información: enfatiza la asimetría de información para determinar la corrupción, basándose en el modelo agente-principal como responsable por potenciar el riesgo de captura. En este caso, algunas soluciones son posibles, como, por ejemplo, implementación de políticas que aumenten la transparencia, aumento en el número de fuentes de información y definición de sistemas donde la información tuviera un papel menos importante. Dicho de otra manera, mecanismos que incrementen o mejoren la información recibida por el principal, incluyendo, entre otras cosas, sistemas computarizados y de auditoría.
- Costo-beneficio: consiste en la comparación de los beneficios a ser obtenidos en el proceso, o sea, las ganancias con la corrupción, y los costos involucrados. Es decir, una situación donde predomina esencialmente un comportamiento racional (Rodríguez López, 2004). En ese caso, una de las alternativas sería aumentar los costos, mediante la imposición de sanciones más adecuadas o hacer la práctica de la corrupción más complicada, como, por ejemplo, por medio del aumento de la transparencia.

3.2. Propuestas de mitigación de la captura regulatoria para reducir los riesgos de corrupción en las agencias reguladoras

Las agencias reguladoras brasileñas son esenciales para la corrección de fallas de mercado e intervenciones necesarias en la economía para garantizar el bienestar colectivo, la prestación de servicios adecuados y tarifas justas a la sociedad.

No obstante, los órganos reguladores actúan en una típica relación agente-principal, con gran asimetría de información y con grandes posibilidades de captura regulatoria que conllevan a la corrupción, motivo por el cual no se deben escatimar esfuerzos para mitigarla. Dicho de otra forma, desde mi punto de vista, la captura regulatoria también puede ser considerada como un factor potenciador del riesgo de corrupción en las agencias reguladoras, a pesar de que, como se ha mencionado, la captura también debe ser enfrentada como un problema de corrupción propiamente dicho.

Figura 3 - La captura regulatoria como factor potenciador del riesgo de corrupción en las agencias reguladoras.



Fuente: Elaboración propia.

Existen algunas maneras de aumentar los costos de la corrupción y reducir las ganancias obtenidas con decisiones ilícitas. De tal forma que las medidas presentadas adelante fortalecen la autonomía e independencia de las agencias reguladoras y, de manera eficaz, pueden mitigar los problemas de captura regulatoria.

3.2.1. Confirmación de la autonomía de las agencias reguladoras

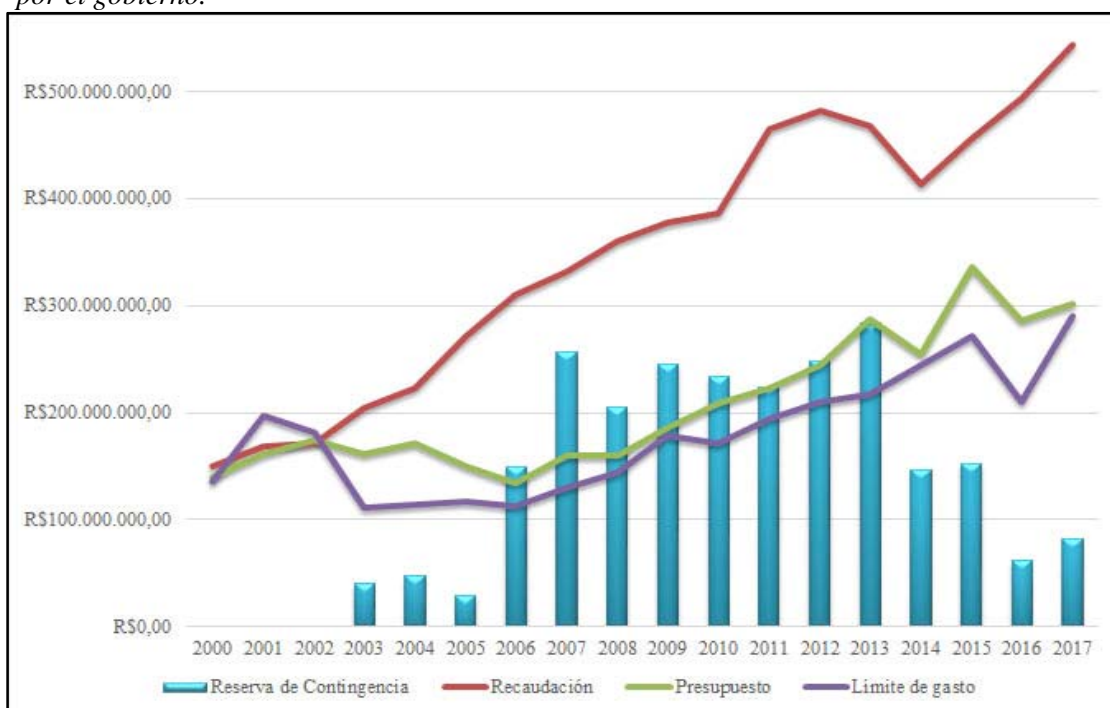
Por ley, las agencias reguladoras brasileñas poseen autonomía financiera y presupuestaria, pero, en la práctica, la realidad es diferente. Se observa que aún existe mucha resistencia del gobierno a órganos autónomos debido a la centralización del sistema administrativo brasileño. La autonomía de las agencias reguladoras es objeto de debates recurrentes, que al final de las cuentas, amenazan el proceso regulatorio y su estabilidad.

Pese a que la legislación ha establecido “tasas” para costear las actividades de las agencias reguladoras, esa recaudación no está bajo la gestión de esos órganos. Dicho de otra manera, los órganos reguladores continúan en situación de dependencia de recursos ante el gobierno por no poder acceder y disponer de ese recurso de manera independiente.

Según plantea Marques Neto (2003), la falta de medios adecuados para el ejercicio de sus funciones es una grave captura de las agencias reguladoras, ya que en esas condiciones estará resignada a actuar como una marioneta. Para ejemplificar ese problema, se puede observar la evolución del presupuesto de la ANEEL a lo largo de los años desde su creación.

Como se verifica en la figura 4, sólo aproximadamente el 51%²¹ del importe recaudado por esa agencia entre los años 2000 y 2017 fue transferido a la agencia para costear gastos discrecionales y obligatorios. En números absolutos, quiere decir que la ANEEL ha recaudado R\$ 6.277.676.795,12, pero sólo el R\$ 3.230.674.473,11 fue autorizado para gastos, lo que muchas veces no estuvo acorde con las necesidades de la Agencia y que por eso dejó de actuar con las mejores condiciones de eficacia y eficiencia.

Figura 4 - Diferencia entre la recaudación anual de la ANEEL y el presupuesto autorizado por el gobierno.



Fuente: Elaboración propia con bases suministrados por la ANEEL.

Se observa que en los últimos años la situación se ha agravado considerablemente y, para adecuarse a los límites de presupuesto impuestos por el gobierno federal, la ANEEL, en algunas situaciones, tuvo que reducir el número de fiscalizaciones e interrumpir el funcionamiento del canal de atención al consumidor (oidoría). Se debe tener en cuenta que el mismo problema también está presente en otras agencias reguladoras brasileñas donde la situación es aún peor.

No se puede olvidar que el Decreto n. 7.689/2012 estableció límites²² para la contratación de bienes y servicios y para la realización de gastos con viajes a trabajo a

²¹ A este respecto, véase las tablas en el apéndice B.

²² Artículo 7º, IV.

todos los órganos del Poder Ejecutivo, entre los cuales las agencias reguladoras federales brasileñas.

Así, desde la publicación del mencionado decreto, los viajes al exterior de los directores y servidores de las agencias reguladoras, por ejemplo, deben ser autorizados por el Ministerio al cual está vinculada. Dicho de otro modo, en esos casos, a pesar de su presunta autonomía, el directorio de los órganos reguladores aprueba un viaje, pero tiene que a continuación solicitar una autorización al Ministerio.

Tocante a las cuestiones presupuestarias y financieras, cabe señalar que el Proyecto de Ley (PL) n. 6.621/2016²³, en tramitación en el Congreso Nacional, debe reforzar la autonomía de las agencias reguladoras y eliminar algunos de los problemas actuales, como la celebración de contratos y la autorización de viajes internacionales. Sin embargo, se observa que las Agencias reguladoras aún necesitarán de recursos presupuestarios destinados por el Poder Ejecutivo, es decir, no alcanzarán una autonomía completa.

Otro aspecto importante que refuerza la autonomía y la independencia de las agencias reguladoras es la no coincidencia de mandatos de los directores. Sin embargo, a pesar de que el artículo 7º de la Ley n. 9.986/2000 establece que “la ley de creación de cada Agencia dispondrá sobre la forma de la no coincidencia de mandato”²⁴ y algunas leyes específicas²⁵ también prohibieren esa situación, en la práctica se ve que en la mayoría de las agencias reguladoras los mandatos de los directores son coincidentes.

Por ende, debido a la coincidencia de mandatos que hoy es realidad en casi todas las agencias reguladoras federales, un Presidente es capaz de renovar todos los directores de una determinada agencia durante su mandato, como en el caso de la ANEEL, cuyo directorio podrá ser completamente renovado en el intervalo de diez meses.

Por esa razón, es necesario establecer también una fecha fija para el inicio y el fin de cada mandato de los directores de las agencias reguladoras para mantener el distanciamiento equilibrado entre la salida de cada director.

²³ PL n. 6.621/2016 - Dispone sobre la gestión, la organización, el proceso decisorio y el control social de las agencias reguladoras. Recuperado el 8 de mayo de 2018 de (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120019>).

²⁴ Traducido: “lei de criação de cada Agência disporá sobre a forma da não-coincidência de mandato”.

²⁵ Ley de la ANEEL, ANP, ANTT y ANTAQ.

Además, es importante destacar que, a pesar de la autonomía administrativa de los órganos reguladores, la legislación brasileña no permite que sus directores despidan a los servidores públicos efectivos cuando cometen, por ejemplo, un acto de corrupción o de improbidad administrativa. Dicho de otro modo, toda la instrucción procesal (proceso administrativo disciplinario) puede ser conducida por la agencia reguladora, pero la decisión final para despedirlos es del Ministerio, como se verifica en el artículo 141 de la Ley n. 8.112/1990 y en el artículo 1º del Decreto n. 3.035/1999.

Las penalidades disciplinarias serán aplicadas por el Presidente de la República, (...) cuando se trate de despido y casación de jubilación o disponibilidad de servidor vinculado al respectivo Poder, órgano, o entidad.²⁶ (Artículo 141, Ley n. 8.112/1990)

Queda delegada competencia a los Ministros de Estado y al Abogado General de la Unión, vedada a la subdelegación (...) juzgar procesos administrativos disciplinarios y aplicar penalidades, en las hipótesis de despido y casación de jubilación o disponibilidad de servidores.²⁷ (Artículo 1º, Decreto n. 3.035/1999)

3.2.2. Exigencia de declaración pública sobre patrimonio personal y de conflicto de interés a los directores y ocupantes de cargos estratégicos

En Brasil, los candidatos a cargos políticos están obligados a presentar declaración pública de bienes²⁸ para participación en el procedimiento electoral. ¿Por qué no exigir el mismo de los directores y ocupantes de cargos estratégicos de las agencias reguladoras?

²⁶ Traducido: “Artículo 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas pelo Presidente da República, (...) quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade”.

²⁷ Traducido: Decreto n. 3.035/1999, Artículo 1º. “Fica delegada competência aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União, vedada a subdelegação (...) julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades, nas hipóteses de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores”.

²⁸ Ley n. 9.504/1997, artículo 11, IV.

La presentación de declaraciones sería una manera de detectar comportamientos desmedidos de las autoridades de los órganos reguladores (Jiménez, 2014), opinión que también es compartida por Soto (2003). Es una medida sencilla que favorece los controles interno y externo, especialmente el control realizado por la sociedad.

Respecto al tema, como bien dice Arroyo Chacón (2012), resulta importante mejorar los procedimientos de declaración de bienes con el objetivo de fortalecer las herramientas de lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito. Desde mi punto de vista, de todas las propuestas planteadas por dicha autora, cuatro merecen destaque y, en caso de adopción de una estrategia aún más audaz, podrían ser perfectamente utilizadas en Brasil.

Cuadro 7 - Sugerencias para mejorar los procedimientos de declaraciones de bienes en Brasil.

Propuestas	Justificación para aplicación en Brasil
Publicidad de la declaración de bienes de los servidores públicos (para aquellos obligados a declarar).	La sociedad debe conocer los servidores obligados a presentar declaración de bienes. La declaración completa (o un resumen) debe ser pública para permitir un buen control social.
Obligatoriedad de declaración de bienes a más servidores públicos.	Existen servidores públicos que no ocupan cargos en comisión, pero desempeñan actividades de riesgo, como, por ejemplo, funciones de fiscalización o de concesiones de permisos.
Utilización de sistemas electrónicos para presentación de declaración de bienes.	Actualmente en Brasil las declaraciones de bienes son digitalizadas, es decir, no se utilizan formularios electrónicos que permitan un tratamiento de los datos.
Obligatoriedad de declaración de bienes para familiares de primer grado de consanguinidad o, alternativamente, obligatoriedad de una declaración de bienes del núcleo familiar.	En Brasil, la obligación de rendir cuentas se limita al servidor público, lo que no impide que transfiera a familiares más cercanos sus bienes para no declararlos u ocultarlos.

Fuente: Elaboración propia basada en (Arroyo Chacón, 2012).

Los directores y ocupantes de cargos estratégicos de las agencias reguladoras deberían también presentar declaración sobre eventual existencia de vínculo matrimonial

o equivalente, de parentesco consanguíneo o afín, conforme establecer la legislación vigente, con servidores públicos, con subcontratos o consultores contratados por organismos internacionales que presten servicios para la Administración Pública o que actúen en el mismo campo de actuación de la Agencia. Sin embargo, a diferencia de lo que disponen las reglas vigentes, esa declaración también debería ser pública y estar disponible a la sociedad.

Además, para evitar cualesquiera sospechas sobre la actuación, a los ocupantes de los mencionados cargos en comisión, también debería exigirse declaración pública sobre eventual participación en empresas privadas, indicando la cantidad de cuotas que posee y eventuales vínculos de empleo anteriores, dentro o fuera de la Administración Pública, aunque no tengan relación con el campo de actuación de cada agencia. Como en el caso anterior, a diferencia de la legislación actual, la declaración debería ser pública pues también es una información relevante para un control social de la sociedad.

En España, por ejemplo, en conformidad con los artículos 16 y 17 de la Ley n. 3/2015²⁹, los nombramientos para altos cargos de la Administración también requieren

²⁹ **Artículo 16. Declaración de actividades.**

1. Los altos cargos formularán al Registro de Actividades de Altos Cargos, en el plazo improrrogable de tres meses desde su toma de posesión o cese, según corresponda, una declaración de las actividades que, por sí o mediante sustitución o apoderamiento, hubieran desempeñado durante los dos años anteriores a su toma de posesión como alto cargo o las que vayan a iniciar tras su cese. Cada vez que el interesado inicie una nueva actividad económica durante el período de dos años desde su cese se declarará al Registro una vez dictada la resolución prevista en el artículo 15.

2. Para cumplir con lo previsto en el apartado anterior, el alto cargo remitirá al mencionado Registro un certificado de las dos últimas declaraciones anuales presentadas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. La Oficina de Conflictos de Intereses podrá solicitar al Registro Mercantil, al Registro de Fundaciones y a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social las comprobaciones que necesite sobre los datos aportados por el alto cargo.

4. El alto cargo podrá autorizar a la Oficina de Conflictos de Intereses, expresamente y por escrito, a que obtenga información directamente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Artículo 17. Declaración de bienes y derechos.

1. Los altos cargos presentarán al Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos, en el plazo improrrogable de tres meses desde su toma de posesión y cese, respectivamente, el certificado de su última declaración anual presentada del impuesto sobre el patrimonio, si tienen obligación de presentarla. Quienes no tengan tal obligación, presentarán un formulario cumplimentado equivalente que elaborará la Oficina de Conflictos de Intereses en colaboración con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2. Los altos cargos aportarán una copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio de inicio y al de cese. Asimismo, anualmente y mientras dure su nombramiento, aportarán copia de la declaración correspondiente.

3. Junto con la copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio de inicio también se presentará certificación de la Agencia Estatal de la

un control sobre eventuales conflictos de intereses, a pesar de que también no hay previsión legal de publicidad de dichas declaraciones.

Por consiguiente, en el plazo de hasta tres meses después del nombramiento en el cargo, el agente público debe presentar declaración de empleos anteriores, declaración de bienes, declaración de impuesto sobre la renta y declaración de obligaciones tributarias.

3.2.3. Modificación de procedimientos de selección de directores

Las leyes que instituyeron las agencias reguladoras en Brasil establecieron también un procedimiento propio para nombramiento de sus directores, que ocurre por medio de la indicación del Presidente de la República y aprobación del Senado Federal³⁰.

Uno de los mecanismos utilizados por el legislador para minimizar los riesgos de interferencia en el funcionamiento de las agencias reguladoras fue la definición de mandatos para sus directores, lo que sostiene uno de los pilares básicos de esos órganos que es su independencia. Es una protección legal para que las decisiones de las agencias reguladoras tengan un carácter esencialmente técnico y libre de influencias.

Por ende, el nombramiento³¹ de los directores es un punto crucial para alejar la corrupción de las agencias reguladoras y un punto indispensable para conservar la independencia de los órganos reguladores (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015), opinión también compartida por Ariño Ortiz (2007). No obstante, se observa que aún existen muchos nombramientos de personas vinculadas a partidos políticos, los cuales suelen realizarse con menos rigurosidad ética.

Administración Tributaria de estar al corriente de las obligaciones tributarias o, en su caso, de las obligaciones tributarias pendientes.

4. El alto cargo podrá autorizar a la Oficina de Conflictos de Intereses, expresamente y por escrito, a que obtenga esta información directamente de la Agencia Tributaria.

³⁰ Artículo 52, III, f, CF/1988.

³¹ La observación de experiencias internacionales respecto al nombramiento de dirigentes de órganos reguladores muestra que los mismos problemas se repiten en otros países, como, por ejemplo, en Italia y España. Según planteamiento de Cuadrado Roura y Carrillo Neff (2015), en Italia, entre los años 1990 y 2001, aproximadamente tres cuartos de los dirigentes eran afiliados a partidos políticos. En España, la composición de los directorios también suele ser un reparto de los partidos políticos con más representación.

Según plantea Fernández Ajenjo (2009), es necesario institucionalizar un proceso de política de nombramiento de cargos públicos donde predomine el criterio del mérito, como indica el informe Nolan³². Por consiguiente, la selección de acceso a cargos y funciones en la administración pública debe considerar criterios de mérito y capacidad, o sea, deben ser imparciales y objetivos para asegurar que solamente los mejores ingresen al servicio público (Nevado-Batalla Moreno, 2009).

Aunque las decisiones de las agencias reguladoras sean colegiadas, la aprobación de decisiones que privilegian indebidamente a algunos agentes en detrimento de otros puede ocurrir naturalmente, sin que la sociedad tenga conocimiento de lo que está ocurriendo. Cabe recordar que muchas decisiones se toman sobre la base de normas regulatorias muy abiertas, que poseen diversas interpretaciones, incluso aquellas que pueden ser más beneficiosas para determinados grupos de interés (Betancor Rodríguez, 2016).

Las decisiones colegiadas de las agencias reguladoras pueden crear una falsa impresión de protección a la captura. Lo que se verifica en la práctica es que grupos políticos dominan ciertos sectores económicos y logran influenciar la indicación de muchos miembros de los directorios de las agencias reguladoras. Es cierto que la indicación de los directores la hace el Presidente de la República, pero, en realidad, se sabe que ese acto está revestido de gran influencia e interés de los partidos políticos.

La posibilidad de reconducción a los cargos de directores de las agencias reguladoras es otro factor relevante que representa una gran oportunidad de captura de los órganos reguladores y, por eso, debe ser eliminada³³ de los ordenamientos jurídicos. Con el objetivo de anhelar un nuevo mandato, un director puede proponer o tomar decisiones que atiendan a las necesidades del gobierno o de políticos y de esa manera dejará de actuar de acuerdo con las necesidades del sector regulado (Salama & Barrionuevo, 2016).

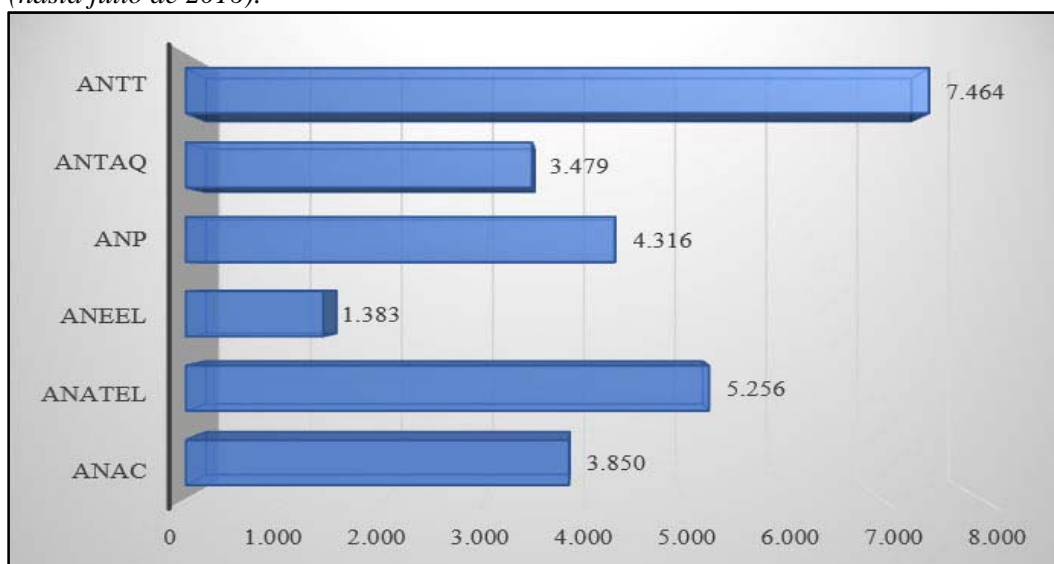
³² En 1994, debido a varios escándalos políticos y económicos en Reino Unido, fue creado un “Comité sobre las normas de conducta en la vida pública” (*Committee for Standards in Public Life*), presidido por lord Nolan, para establecer y fijar normas de conducta de la vida pública. Este comité aprobó el conocido informe Nolan donde se establecieron 7 principios de la vida pública: (i) Desinterés (*Selflessness*); (ii) Integridad (*Integrity*); (iii) Objetividad (*Objectivity*); (iv) Responsabilidad (*Accountability*); (v) Transparencia (*Openness*); (vi) Honestidad (*Honesty*); (vii) Liderazgo (*Leadership*).

³³ De acuerdo con el PL n. 6.621/2016, los mandatos de los directores pasarán a tener cinco años y quedará excluida la posibilidad de reconducción.

También merece ser subrayado el hecho de que, a lo largo de los años, las agencias, han sido afectadas por la conducta del Poder Ejecutivo que muchas veces posterga o no indica directores a los órganos reguladores, perjudicando considerablemente su funcionamiento (Azumendi, 2016).

Como se observa en la figura 5, la existencia de plazas vacantes en los directorios es una realidad de las agencias reguladoras brasileñas. De la misma manera, la indicación de directores interinos y el mantenimiento de ellos por largos períodos en el cargo afecta severamente la independencia técnica y decisoria de las agencias, ya que, en esas situaciones, no estarán protegidos por las mismas prerrogativas y garantías previstas en la legislación (Azumendi, 2016).

Figura 5 - Suma de los días de vacancia en el directorio de seis agencias reguladoras (hasta julio de 2016).



Fuente: GRP – FGV Direito SP, (Salama & Barrionuevo, 2016).

Por consiguiente, plazas vacantes en los directorios de las agencias reguladoras disminuyen considerablemente la calidad de las decisiones y posterga deliberaciones importantes, pues en algunas situaciones no se alcanza el quórum mínimo para empezar una reunión de deliberación y en otras no se llega a una decisión³⁴.

El PL n. 6.621/2016 de las agencias reguladoras prevé la realización de un proceso selectivo público para acceso a los cargos de directores de las agencias

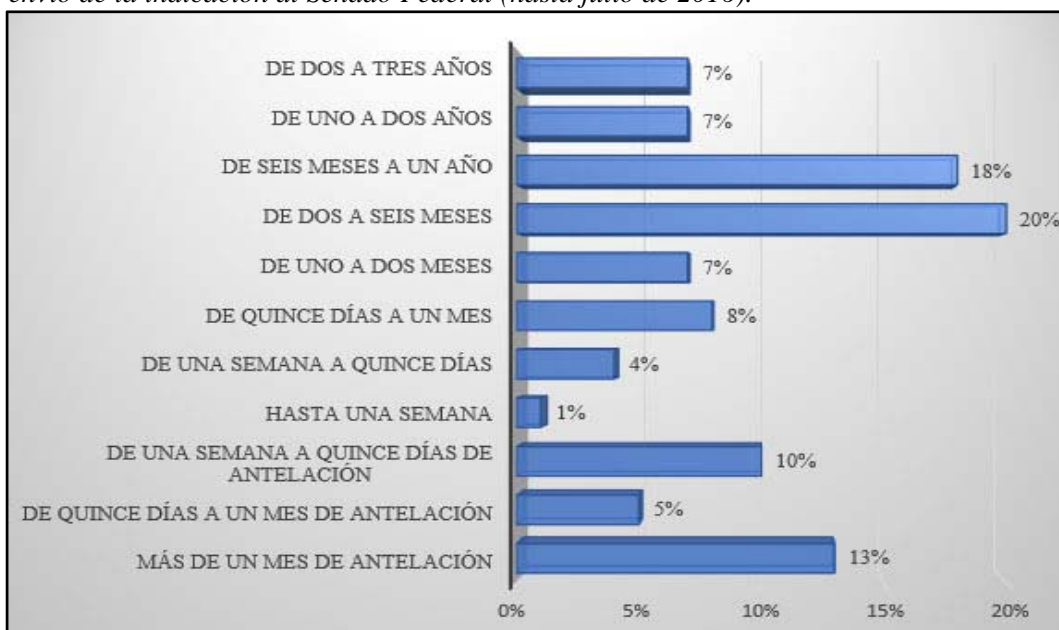
³⁴ En la ANEEL, por ejemplo, para empezar una reunión de deliberación, se necesita la presencia de por lo menos 3 Directores (más de la mitad). Sin embargo, para llegar a una decisión, se necesita votos coincidentes de por lo menos 3 Directores.

reguladoras. La idea que está en debate es definir lista triple para cada plaza vacante para que el Presidente del país elija uno y se lo presente para aprobación del Senado Federal.

No obstante, tan importante como definir criterios objetivos para acceso a los cargos directivos es el establecimiento de plazos legales que aseguren a las agencias reguladoras el mantenimiento del cuadro directivo. Por esta razón, el mencionado PL también establece plazos legales para garantizar que la sustitución de directores no perjudique el funcionamiento de las agencias reguladoras.

Tocante a esa cuestión, el histórico de los últimos años de seis³⁵ agencias reguladoras indica que uno de los grandes problemas relativos al nombramiento de directores es el tiempo que el jefe del Poder Ejecutivo lleva para presentar la indicación al Senado Federal.

Figura 6 - Tiempo promedio entre la salida de un director de la agencia reguladora y el envío de la indicación al Senado Federal (hasta julio de 2016).



Fuente: GRP – FGV Direito SP, (Salama & Barrionuevo, 2016).

Como se observa en la figura 6, el 32% de las situaciones la indicación tarda más de seis meses para ser presentada y el 7% tarda de dos a tres años.

La utilización de procesos selectivos, siempre que sean transparentes y basados en criterios objetivos, ciertamente reducirá el riesgo de interferencias en las agencias

³⁵ ANTT, ANTAQ, ANP, ANEEL, ANATEL y ANAC.

reguladoras y, al disminuir el riesgo de captura de esos órganos, disminuirán también los riesgos de corrupción.

No obstante, se verifica que el PL n. 6.621/2016 no contempla la participación de las propias agencias reguladoras en el proceso de indicación de directores. Por esa razón, se presentará adelante una propuesta personal, en la cual se sugieren once cambios relativos a la indicación y nombramiento de los directores de las agencias reguladoras.

- a. El órgano colegiado de todas las agencias reguladoras deberá ser compuesto por cinco directores³⁶;
- b. Dos plazas de director deberán ser ocupadas por medio de indicación del órgano colegiado de la propia agencia reguladora;
- c. Dos plazas de director deberán ser ocupadas por medio de indicación del Ministerio al que se vincula la agencia reguladora;
- d. La plaza vacante restante de director deberá ser ocupada mediante la indicación de los servidores de la propia agencia reguladora;
- e. Para las plazas vacantes cuya competencia de indicación es del órgano colegiado de la agencia reguladora, deberá formarse una lista triple a ser encaminada al jefe del Poder Ejecutivo, debiendo los indicados poseer cargo efectivo y haber ocupado funciones gerenciales (equivalente al cargo máximo en la jerarquía de las agencias reguladoras abajo del directorio) en la propia agencia por al menos 3 años;
- f. Para la plaza vacantes cuya competencia de indicación es de los servidores de la propia agencia reguladora deberá formarse una lista triple a ser encaminada al jefe del Poder Ejecutivo, debiendo los indicados poseer cargo efectivo y estar en ejercicio en la agencia;
- g. Los directores deberán presentar declaración de bienes al comienzo y al final del mandato, las cuales deben ser públicas y estar disponibles a la sociedad;

³⁶ El directorio de la ANTAQ está compuesto por 3 directores y el de la ANCINE está compuesto por 4 directores.

- h. Cuando el director poseer un cargo efectivo, deberá permanecer en efectivo ejercicio después del mandato por el mismo período que permaneció en el cargo;
- i. Cuando el director no poseer un cargo efectivo, jubilarse o exonerarse del cargo efectivo, deberá quedarse impedido de actuar en el sector regulado por el período de un año³⁷ después del término del mandato, manteniendo la misma remuneración que tenía en la agencia. En esa situación, el director deberá también presentar declaración de bienes al final de ese período de un año;
- j. Los mandatos deben tener duración de cinco años y no pueden ser coincidentes. Deberá ser definida una fecha para inicio y término de los mandatos, que comienza a contar independientemente de la definición de un nuevo director;
- k. Deberá haber un turno³⁸ del cargo de Director-General (DG)³⁹, el cual deberá ser ocupado por todos los directores en su último año de mandato, como presentado en la figura 7;

Figura 7 - Propuesta de mandatos no coincidentes para los directores de las agencias reguladoras y de rotación del cargo de Director-General.

Directorio	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9
Director 1				DG	IM				DG
Director 2					DG	IM			
Director 3	DG	IM				DG	IM		
Director 4		DG	IM				DG	IM	
Director 5			DG	IM				DG	IM

Fuente: Elaboración propia.

Leyenda: (i) IM – inicio del mandato; (ii) DG – año de un director en el cargo de Director-General; (iii) Los cambios de colores indican la sustitución de directores después de un mandato de 5 años.

³⁷ En España, por ejemplo, todos los altos cargos de la Administración están sometidos a algunas restricciones para prestar servicios privados por el período de dos años. Artículo 15.2 de la Ley n. 3/2015 “Quienes sean alto cargo por razón de ser miembros o titulares de un órgano u organismo regulador o de supervisión, durante los dos años siguientes a su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan estado sujetas a su supervisión o regulación”.

³⁸ Como, por ejemplo, de la misma forma que los tribunales donde hay una rotación de la función de autoridad máxima del órgano.

³⁹ También llamado de Director-Presidente en algunas agencias reguladoras (ARs)

3.2.4. Establecimiento de remuneración adecuada a directores y servidores efectivos de las agencias reguladoras

La remuneración de los directores de las agencias reguladoras y del cuerpo técnico que la componen debe ser compatible con la importancia de las funciones que desempeñan para garantizar el bienestar de la sociedad y con las responsabilidades que el cargo impone.

Una retribución mensual insuficiente es incapaz de atraer buenos profesionales calificados y con conocimiento del sector regulado y, de forma contraria a lo deseado, deja la agencia reguladora a merced de profesionales que utilizan la función para proyección profesional.

En la actualidad, un director remunerado sólo por este cargo, o sea, cuando no posee un cargo efectivo, no tendrá sueldo mensual atractivo y adecuado para sus atribuciones. Por consiguiente, es forzoso remunerar adecuadamente a los que ocupan los puestos de mayor relevancia dentro del órgano regulador, equiparándolos, por ejemplo, a los valores percibidos por Ministros de Estado⁴⁰ o por autoridades de los otros poderes.

No menos importante, la carrera de la regulación debe ser comprendida por el Estado como esencial para mantener el equilibrio de sectores económicos esenciales a la sociedad. Esto se manifiesta, primordialmente, con la valorización de los servidores públicos y con el establecimiento de sueldos compatibles con la complejidad de sus atribuciones y responsabilidades. La existencia de servidores en las agencias reguladoras con baja cualificación y con una remuneración inferior a la ofrecida por las empresas privadas favorece el riesgo de captura (Cabeza & Cal, 2008).

Según plantea Soto (2003), aunque no hay evidencias concluyentes que las bajas remuneraciones del sector público pueden estimular actos de corrupción, se verifica que existen muchas distorsiones entre el lucro y el esfuerzo de los servidores públicos. Por tanto, una alternativa sería equiparar las remuneraciones de los servidores de los órganos reguladores a aquellas pagadas en otros órganos de la Administración Pública que también ejercen funciones típicas de Estado.

⁴⁰ Actualmente la remuneración de un director de agencia reguladora es menos que la mitad de la remuneración de un ministro de Estado.

La valoración de la carrera no significa simplemente definir un nuevo nivel salarial, sino, sobre todo, el respeto a posicionamientos técnicos (independencia técnica) sin ningún tipo de represalia o persecución (interna o externa) y la manutención del cuadro de servidores públicos efectivos de las agencias reguladoras.

Actualmente, el porcentaje promedio de cargos efectivos vacantes en las diez agencias reguladoras federales es del 20,32%⁴¹. Sin embargo, en algunas agencias reguladoras, como, por ejemplo, ANTT, ANA y ANAC, se verifica que el número de cargos efectivos vacantes de algunas funciones llega a más del 40%. La dificultad de mantenimiento del cuadro completo de servidores públicos efectivos es un problema que las agencias reguladoras enfrentan desde hace muchos años y no se observan medidas para minimizar este problema.

Los órganos reguladores deben poseer un cuadro funcional técnicamente calificado y competente, seleccionado meritocráticamente por medio de concurso público de pruebas y títulos, para crear una cultura organizacional fuerte y mitigar eventuales daños generados por nombramientos políticos. Según plantea Villoria Mendieta (2000), el nivel de profesionalismo de los servidores públicos es una variable de extrema importancia para la reducción de la corrupción en el servicio público. Por otro lado, la presencia de influencias políticas en cualquier nivel institucional es un síntoma de corrupción generalizada.

3.2.5. Perfeccionamiento de procedimientos de transparencia

Como señalan Galetovic y Sanhueza (2002), muchos problemas de la Administración Pública son, en realidad, efectos de una falta sistémica de transparencia y de procedimientos que no están preparados para enfrentar el problema de asimetría de información.

La transparencia favorece un adecuado control social y es un elemento esencial en la democracia, o sea, contribuye positivamente para reducir la corrupción y garantiza la participación ciudadana (Sánchez-Lambás, 2012). Sin embargo, se debe tener en cuenta que la transparencia debe ser considerada y analizada desde una perspectiva social, es

⁴¹ A este respecto, véase la tabla en el apéndice D.

decir, no se trata de un comportamiento que debe estar puramente vinculado a una regla administrativa (Nevado-Batalla Moreno, 2014).

La Ley n. 12.527/2011⁴², también conocida en Brasil como Ley de Acceso a la Información, proporcionó más transparencia a la Administración Pública, por medio de transparencia pasiva y activa. Dicho de otra forma, la mencionada ley aseguró a los ciudadanos el derecho de hacer demandas (transparencia pasiva) y determinó a los órganos públicos la divulgación de informaciones de interés de la sociedad (transparencia activa).

En líneas generales, la mencionada ley garantizó a los ciudadanos acceso a informaciones de carácter público y estableció plazos y procedimientos a los órganos de la administración pública para la divulgación de datos, conforme a lo establecido en los artículos 5^o⁴³, 37⁴⁴ y 216⁴⁵ de la CF/1988.

Con relación a la transparencia pasiva, se debe tener presente que las agencias reguladoras brasileñas son constantemente demandadas por la sociedad y presentan una alta tasa de atención de solicitudes de información, como se verifica en la figura 8 que resume los pedidos realizados en los últimos 5 años⁴⁶ a las diez agencias federales del país.

⁴² Reglamentada por el Decreto n. 7.724/2012.

⁴³ “Artículo 5º, XXXIII. Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado”.

Traducido: “Artículo 5º, XXXIII. Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”

⁴⁴ “Artículo 37, §3º, II. La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, regulando especialmente (...) el acceso de los usuarios a registros administrativos y las informaciones sobre actos de gobierno”.

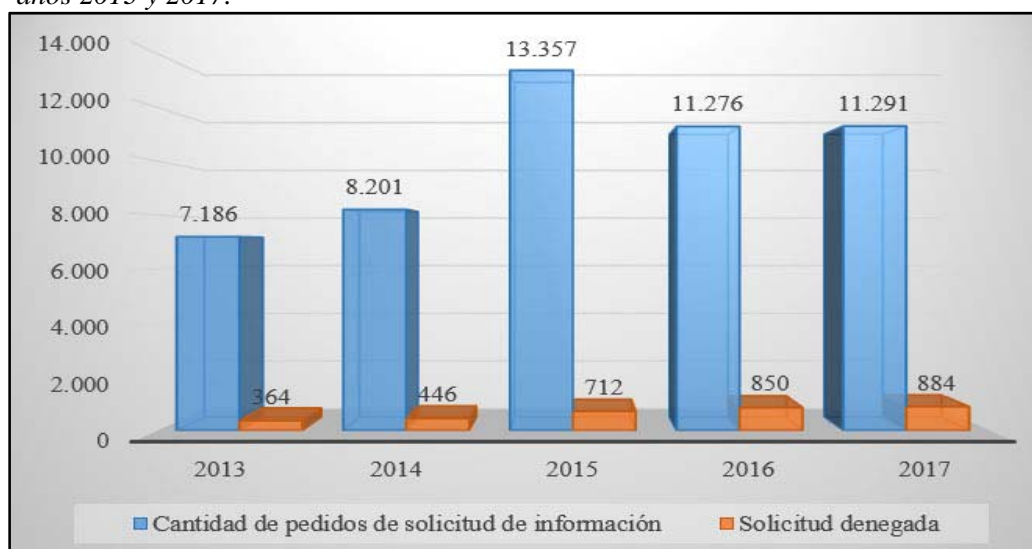
Traducido: “Artículo 37, §3º, II. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente (...) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”.

⁴⁵ “Artículo 216, §2º. Corresponde a la administración pública, en la forma de la ley, la gestión de la documentación gubernamental y las providencias para franquear su consulta a cuantos de ella necesiten”.

Traducido: “Artículo 216, §2º. Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

⁴⁶ A este respecto, véase la tabla en el apéndice C.

Figura 8 - Solicitudes de información a las agencias reguladoras federales entre los años 2013 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGU.

Respecto a las solicitudes denegadas, la Ley n. 12.527/2011 define la información que se considera imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado y que por eso tienen acceso restringido. Además, otros motivos previstos en la legislación también fueron causas de no concesión de acceso a la información, tales como:

- (i) solicitud incomprensible;
- (ii) solicitud desproporcionada o desazonada;
- (iii) solicitud genérica;
- (iv) información confidencial de acuerdo con la legislación específica;
- (v) datos personales;
- (vi) solicitud requiere tratamiento adicional de datos; y
- (vii) proceso de toma de decisiones en curso.

Estos datos, por un lado, demuestran que la Ley de acceso a la información garantizó de forma amplia e irrestricta el acceso a la información de los órganos reguladores. Por otro lado, demuestran también que muchas informaciones pueden haber

sido fornecidas sólo bajo demanda específica de algún ciudadano, es decir, indican que en general los órganos reguladores aún necesitan de más transparencia activa.

La Ley de Acceso a la Información es una importante herramienta para fomentar la transparencia en los órganos públicos, reforzando los principios de ciudadanía y de moralidad administrativa (Marques, 2012)⁴⁷, opinión también compartida por Cerillo Martínez (2017).

Por ende, para minimizar el riesgo de captura y reducir el riesgo de corrupción, es importante que las decisiones de las agencias reguladoras ocurran siempre en reuniones públicas de directorio. Además, en el caso de definición de normas regulatorias, siempre deben ser precedidas de audiencias públicas, debiendo respetar aún los procedimientos establecidos y principios de transparencia para hacer pública la decisión del regulador (Galetovic & Sanhueza, 2002).

Además de atender a la Ley de Acceso a la Información, un órgano regulador de igual modo debe adoptar otros procedimientos de transparencia. Muchos de ellos ya están establecidos por ley, pero son utilizados de manera poco uniforme y efectiva por las agencias reguladoras (en muchos casos ni siquiera son utilizados).

- Sistema de consulta procesal: las agencias reguladoras deben tener un sistema electrónico *online* para acompañar los procesos administrativos. Dicho de otro modo, todas las decisiones de los órganos reguladores deben estar basadas en documentos y procesos disponibles previamente a toda la sociedad, permitiéndose un debido control social y participación efectiva de las partes interesadas. Es algo relativamente simple, pero muy poco utilizado por las agencias reguladoras.
- Sistema de consulta a actos administrativos expedidos: todos los actos administrativos expedidos por la Agencia deben estar disponibles a los interesados en un sistema electrónico para consulta *online*.

⁴⁷ Ministro Mauro Campbell Marques. Mandado de Seguridad STJ n. 18.847 - DF - 2012/0149487-1.

- Realización de reuniones públicas de directorio: deben ser públicas y transmitidas⁴⁸ por internet con el objetivo de aumentar el nivel de transparencia y aún posibilitar que cualquier ciudadano interesado acompañe y participe del proceso decisorio de los órganos reguladores. Según Lima (2005), la información es elemento fundamental de una democracia, especialmente para garantizarse la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión.
- Divulgación de convocatoria, orden del día y acta de la reunión: con antelación a la celebración de la reunión, un documento (convocatoria) con fecha, hora y todos los asuntos que serán discutidos (orden del día) debe estar disponible para consulta de cualquier interesado. De la misma forma, cuando finalizada, el órgano regulador debe poner a la disposición de la sociedad los resultados de cada deliberación (acta).
- Distribución aleatoria de procesos: la distribución de demandas a cada director⁴⁹ debe ser realizada por medio de sorteo público, también transmitido por internet, lo que refuerza la idea a la sociedad que el proceso decisorio del órgano regulador es imparcial.
- Audiencias y consulta públicas: son importantes instrumentos de transparencia y participación de la sociedad en los procesos decisorios. Se debe instaurar siempre que un tema signifique cambios o ajustes en norma que interfiera directamente en los intereses de los ciudadanos o de las empresas reguladas.
- Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): es un procedimiento que aumenta la transparencia del proceso regulatorio y por el cual se proporcionan informaciones sobre la necesidad y eventuales resultados de la regulación propuesta. Dicho de otra forma, se verifica si los beneficios esperados de la decisión a ser tomada son superiores a los costos estimados. El AIR tiene la capacidad de indicar el mejor camino a ser seguido por el regulador en

⁴⁸ En la ANP, ANA y ANCINE las reuniones no son transmitidas por internet y tampoco pueden ser acompañadas presencialmente. En la ANTT no hay transmisión por internet.

⁴⁹ Es cierto que las decisiones son tomadas por el órgano colegiado de cada agencia reguladora. Sin embargo, en las ARs brasileñas, para cada demanda se elige un director para analizar la materia y elaborar un voto inicial a ser debatido entre los otros miembros del directorio.

determinada situación y, por esa razón, debe ser utilizado como una importante herramienta para los órganos reguladores.

- Agenda regulatoria: es un instrumento muy sencillo que reúne los principales temas estratégicos que van a ser discutidos en los próximos años en cada agencia reguladora. Asegura el equilibrio y seguridad del sector regulado, pues garantiza mayor previsibilidad y transparencia al proceso regulatorio, además de permitir una participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones de las agencias reguladoras.

3.2.6. Establecimiento de un sistema efectivo de rendición de cuentas

El hecho de que las agencias reguladoras anhelan autonomía e independencia no significa que deben estar ajenas a cualquier tipo de control. Por esta razón, como señalan Salgado y Motta (2005), además de la transparencia de las decisiones, es necesario un control sistemático de rendición de cuentas a la sociedad y a otros órganos específicos con el objetivo de impedir actos discrecionales.

Como se observa, encontrar un equilibrio entre autonomía y control es uno de los grandes desafíos del legislador y eso se obtiene por medio de transparencia y rendición de cuentas. Dicho de otra forma, la autonomía e independencia de las agencias deben estar siempre presentes, pero eso no significa que pueden actuar sin ningún tipo de control.

Los órganos reguladores deben ser independientes y no pueden estar sujetos a influencias externas. Sin embargo, deben existir controles sociales y de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que se garantice que están actuando en favor del interés público, bajo los fundamentos y principios del Estado Democrático de Derecho (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015). Como bien aclara Pirotta (2006), esos controles son necesarios para reducir los riesgos de captura de los órganos reguladores.

De forma resumida, se tiene que el control realizado por el Poder Ejecutivo se caracteriza por el hecho de que las agencias reguladoras se someten a las políticas públicas establecidas por el gobierno, las cuales delimitan su rango de actuación.

El control ejercido por el Poder Legislativo es aquel ejercido en el ámbito de las competencias establecidas en la CF/1988, que asegura al Congreso Nacional la competencia exclusiva para “sostener los actos normativos del Poder Ejecutivo que exorbiten del poder reglamentario o de los límites de delegación legislativa”⁵⁰ y “fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Casas, los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta”⁵¹.

Por último, el control ejercido por el Poder Judicial es consecuencia de la previsión constitucional que establece que “la ley no excluirá de la apreciación del Poder Judicial lesión o amenaza al derecho”⁵², o sea, es una forma de preservar derechos individuales y garantizar la correcta aplicación de la ley.

El PL n. 6.621/2016 prevé un control externo de las agencias reguladoras a ser ejercido por el Congreso Nacional, con apoyo del TCU. Además, según dispone el PL, se exigirá de los órganos reguladores una rendición de cuentas anual al Congreso Nacional y la celebración de contratos de gestión, los cuales deberán contener las metas y los resultados de las acciones regulatorias y fiscalizadoras.

Cabe añadir que el mencionado PL va a determinar también que el Director-General (o cargo equivalente) de las agencias reguladoras comparezca al Senado Federal todos los años para rendir cuentas sobre el desempeño de la agencia y evaluar las políticas públicas en el ámbito de sus competencias.

No obstante, es necesario dejar las reglas claras y objetivas para que ese instrumento no sea utilizado para influenciar, presionar o retirar la autonomía e independencia de las agencias reguladoras.

⁵⁰ Traducido: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Artículo 49, V, CF/1988.

⁵¹ Traducido: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Artículo 49, X, CF/1988.

⁵² Traducido: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Artículo 5º, XXXV, CF/1988.

3.2.7. Utilización de tecnología de forma eficaz y efectiva

El uso de la tecnología es fundamental para aumentar la eficiencia de las agencias reguladoras y permitir que las medidas de transparencia adoptadas por esos órganos sean efectivas. Por tanto, inversiones en esa área representan grandes progresos para mitigar los riesgos de captura regulatoria y de corrupción, pues favorece un efectivo control social.

Los recursos tecnológicos disponibles se transformaron en incomparable herramienta que potencializa el acceso a la información y por eso deben ser utilizados para universalizar el derecho de la sociedad de acompañar y participar en el proceso decisorio sobre temas que le interesan, opinión también compartida por (Jiménez Franco, 2013).

Cabe destacar también que la utilización de recursos tecnológicos posibilita la automatización de actividades reduciendo la burocracia inherente a los órganos públicos. Esto genera más eficiencia y asertividad al órgano regulador, características esenciales para una buena actuación.

Sin embargo, se observa también que aún faltan más inversiones en tecnología y acciones coordinadas de las propias agencias reguladoras para crear grandes bases de datos y sistemas seguros y confiables para la obtención de información de las empresas reguladas, lo que reduciría la ya comentada asimetría de información que es muy evidente en las interacciones de los órganos reguladores.

Por tanto, es necesario más inversión en tecnología y, en consecuencia, es necesario que las agencias reguladoras cuenten con recursos financieros adecuados para que puedan cumplir todo su planeamiento.

CONCLUSIONES

1. Las agencias reguladoras son órganos esenciales para el modelo económico brasileño, pues garantizan la estabilidad del mercado y posibilitan inversiones a largo plazo con reglas claras y previsibles.

Las agencias reguladoras federales brasileñas son consecuencia de una alteración en el modelo económico del país, cuando actividades antes en el dominio del Estado fueron delegadas a agentes privados. Por tanto, esos órganos fueron creados para corregir fallas de mercado, las cuales, desde el punto de vista económico, alejan la existencia de un modelo de competencia perfecta, especialmente en sectores monopolizados o de poca competencia.

Por ende, las agencias reguladoras son esenciales para el desarrollo económico del país y tienen como principales objetivos preservar el equilibrio de los intereses de la sociedad, garantizando tarifa justa y calidad en la prestación de servicios esenciales, de las empresas, viabilizando la actividad comercial, y del gobierno, por medio de la implementación y efectucción de políticas públicas. A diferencia de lo que se verifica actualmente, deben actuar con autonomía presupuestaria, financiera y administrativa e independencia técnica.

Sin embargo, cabe señalar que las agencias reguladoras son órganos del Estado, no del gobierno, y deben tener objetivos claros para ejercer sus funciones adecuadamente libres de influencias. Son, en cierta medida, un equilibrio de las exigencias presidenciales por poder, pero, para eso, deben poseer estructura para resistir a las presiones del gobierno (Rose-Ackerman, 2009).

El gobierno brasileño, en diversas ocasiones, ha hecho innumerables demostraciones de que a cambio de apoyo político y la necesidad de votos para aprobación de medidas en el congreso, hacen lo que sea necesario, aunque para ello necesiten reducir la importancia institucional de las agencias reguladoras o, por ejemplo, llenar las plazas vacantes de director por medio de indicaciones políticas o apadrinadas, distorsionando los propósitos de la regulación.

2. Hay posibilidad de mitigar el problema de asimetría de información existente entre los órganos reguladores y sus diversas relaciones por medio de prácticas de transparencia y utilización eficaz de recursos tecnológicos.

Las agencias reguladoras y sus diversas relaciones pueden ser estudiadas por medio de la relación agente-principal, donde la influencia de la asimetría de información posee gran relevancia. Ese problema muchas veces no permite una adecuada regulación y, sumada a otros hechos, tales como la influencia política y de grupos de interés, pueden conllevar a la captura de la agencia reguladora. Por ende, la forma más eficiente para reducir la asimetría de información es la creación de bases de datos consistentes, de modo que la información procesada esté disponible a los interesados y a la sociedad.

De la misma manera, los procesos e informaciones regulatorias deben estar disponibles a cualquier interesado y las decisiones deben ser tomadas en reuniones públicas con transmisión por Internet, con participación de la sociedad, en lenguaje claro y accesible. Como señala (Stigler, 1971), la democracia exige que el proceso decisorio tenga la participación de toda la sociedad, y no sólo aquellos directamente implicados e interesados en la decisión.

Se debe tener en cuenta que la tecnología estimula la transparencia y favorece una adecuada rendición de cuentas. Por consiguiente, es importante que las agencias reguladoras estén alineadas a innovaciones y a tecnologías disruptivas que puedan disminuir la burocracia de sus procesos y asegurar un adecuado nivel de confiabilidad.

Cabe registrar que transparencia y rendición de cuentas representan cambios efectivos y sencillos que benefician la regulación (Galetovic & Sanhueza, 2002). Es también una forma para que las agencias reguladoras sean reconocidas como instituciones confiables, serias y éticas. Según plantea Jiménez Franco (2013), es un importante indicador para comprobar que una sociedad es indudablemente democrática.

3. Debido a la naturaleza de su actuación, las agencias reguladoras son más susceptibles a la captura regulatoria. A diferencia de otros órganos, poseen muchas potestades administrativas y un contacto cercano y frecuente con los agentes regulados.

Se puede decir que la captura es un riesgo al que, en mayor o menor intensidad, los órganos de la estructura de la Administración están sujetos, especialmente aquellos que forman parte del Poder Ejecutivo. Esto especialmente porque en el Poder Judicial existen garantías constitucionales de protección a jueces y magistrados y en el Poder Legislativo la elección de sus integrantes se realiza mediante el voto popular.

Sin embargo, además de la captura por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el fenómeno también suele ocurrir debido a las especificidades de la actividad que las agencias reguladoras desempeñan y a la necesidad de un contacto continuo y cercano con los agentes regulados. Se debe tener en cuenta que los órganos reguladores son los responsables por establecer normas sectoriales aplicadas y fiscalizadas por ellos mismos y, en ciertos momentos, su actuación puede contener grados de subjetivismo.

Otro punto ya mencionado que merece registro es el hecho de que existe mucha asimetría de información entre las partes involucradas en la regulación (teoría agente-principal). Dicho de otra forma, el desequilibrio en las informaciones que cada parte detiene genera situaciones de conflictos de interés que pueden conllevar a la captura regulatoria.

4. Las agencias reguladoras federales brasileñas están bajo un gran riesgo de captura regulatoria y, en cierta medida, todas ya presentan algunas evidencias de las consecuencias de dicho problema.

La captura regulatoria no es algo inexorable a la regulación (Bagatin, 2010). Sin embargo, en el actual modelo regulatorio brasileño, no sólo existe el riesgo de captura de las agencias reguladoras sino también, en mi opinión, debido a los problemas y debilidades presentados, todas las agencias reguladoras federales brasileñas, en mayor o menor grado, ya están capturadas.

No obstante, según plantea Boehm (2005), acabar con las agencias reguladoras no es la mejor opción, ya que mercados con poca competencia favorecen principalmente a la industria y no a los usuarios. Al contrario, se deben utilizar mecanismos y herramientas para reducir oportunidades de captura regulatoria.

Se observa que prácticas de transparencia deficientes, responsabilidad limitada y la incidencia del fenómeno de las puertas giratorias son requisitos muy favorables a la captura regulatoria y los grandes beneficiados son justamente aquellos que fomentan el mantenimiento de esas condiciones (Albino, Hu, & Bar-Yam, 2013).

Por ende, mitigar los problemas de captura regulatoria no implica necesariamente la eliminación completa de influencias externas en el proceso de definición de reglas y normas. La cuestión debe ser analizada sobre el enfoque de la transparencia, es decir, por medio de medidas legítimas que permitan que las partes involucradas busquen sus intereses sin perjudicar las agencias reguladoras, estableciendo los límites y papeles de cada parte en el proceso de regulación a fin de evitar situaciones que configuren conflicto de intereses (The World Bank, 2000).

Por consiguiente, una opción sería rehacer completamente el marco legal regulatorio por medio de una legislación más detallada y objetiva. No obstante, sería necesario que aquellos que hacen las leyes en el país, que tampoco son menos susceptibles a influencias de otros sectores, aunque ese grupo no vislumbre preocupaciones referentes a su propia captura, logren éxito en reproducir de manera satisfactoria el interés público (Engstrom, 2013).

5. La evidente posibilidad de captura regulatoria de las agencias reguladoras federales brasileñas indica que esos órganos están vulnerables a la corrupción, ya que hay una relación directa entre esos dos graves problemas.

En el día a día de un órgano regulador existen muchas tentaciones para que un servidor sea capturado por empresa del sector regulado. Por ende, algunas características inherentes a la regulación, tales como, definición de estructura tarifaria, control de precios y muchos otros componentes crean espacio y oportunidad para el surgimiento de diversas formas de corrupción en las agencias reguladoras.

Cabe registrar que la captura regulatoria no está vinculada necesariamente a la captura de todas las decisiones de las agencias reguladoras, pudiendo ocurrir también de forma parcial, permitiéndose así influencias específicas en determinadas decisiones que favorezcan uno o más grupos de interés (Albino, Hu, & Bar-Yam, 2013), opinión también compartida por Carpenter y Moss (2014).

Se debe tener en cuenta que una de las muchas facetas de la corrupción es la utilización de bienes públicos con intereses privados, dicho de otro modo, cuando el funcionamiento de la Administración está condicionado por intereses privados, perjudicando derechos (colectivos o individuales) que deberían ser protegidos por el Estado (Fabían Caparrós, 2004).

Por ende, se verifica que la corrupción y la captura regulatoria poseen algunos aspectos coincidentes, ya que en ambos los casos intereses privados se sobreponen a los intereses generales de la sociedad. De manera que, para González García (2016), la captura sí representa una forma de corrupción comúnmente encontrada en las agencias reguladoras y muchos gobiernos son benevolentes con esa situación (Wren-Lewis, 2013). Por tanto, lo mejor que se tiene que hacer es minimizar este problema mediante la adopción de mecanismos y políticas de prevención.

6. Hay una relación entre la pretendida autonomía e independencia de las agencias reguladoras brasileñas y la corrupción. Cuanto menores los niveles de autonomía e independencia, mayores son los riesgos de corrupción.

Se debe tener presente que intereses individuales jamás deberían superponerse a intereses de la colectividad. Por esta razón, las decisiones de los órganos reguladores deberían siempre estar basadas en argumentos técnico-especializados, libres de presiones externas. Es decir, necesitan de autonomía e independencia para ejercer sus actividades adecuadamente.

No se puede olvidar que las decisiones de los órganos reguladores poseen gran impacto económico. Sin embargo, directores que deberían ser eminentemente técnicos e imparciales, muchas veces son guiados por influencias políticas que orientan y determinan algunas decisiones de las agencias para beneficiar indebidamente sólo a algunos grupos de interés.

Sin embargo, algunos sectores de la economía se han vuelto feudos de partidos políticos y los cargos directivos de las agencias reguladoras también son utilizados como intercambio de favores y garantías de mantenimiento de poder, así como suele ocurrir con otros cargos estratégicos de la Administración Pública.

Por ende, las agencias reguladoras deberían mantenerse lejos de influencias externas, sean de empresas reguladas o de la propia Administración. Cabe destacar que los partidos políticos sobreviven de donaciones legales e ilegales, las cuales generan un compromiso moral en favor de los donantes y, para recompensarlos, muchas veces la solución es favorecerlos con normas y regulaciones (Villoria Mendieta, 2000).

Así, desde mi punto de vista, una agencia reguladora que no posee autonomía e independencia está más propensa a la captura regulatoria debido a los efectos de influencias externas y también estará más vulnerable a la corrupción.

7. Existen formas de mitigar la captura regulatoria, como, por ejemplo, cambiándose los procedimientos de nombramiento de directores, garantizándose una plena autonomía financiera y presupuestaria y primoreándose los procedimientos de rendición de cuentas.

Considerando todos los problemas planteados anteriormente, es importante cambios urgentes en tres aspectos que a mi juicio son las mayores amenazas a las agencias reguladoras: nombramiento de directores, presupuesto (autonomía financiera y presupuestaria) y rendición de cuentas.

Desde mi punto de vista, el PL n. 6.621/2016, aunque establezca importantes aspectos legales referentes a la autonomía, nombramiento de directores y rendición de cuentas, no será suficiente para reducir los riesgos de corrupción en las agencias reguladoras. La propuesta representa un gran avance para incorporar buenas prácticas internacionales en el proceso regulatorio brasileño, pero aún no es la solución definitiva para el buen funcionamiento de las agencias reguladoras brasileñas (Cunha, 2018).

Respecto a los directores de los órganos reguladores, se verifica que la captura regulatoria suele iniciarse aún en la fase de indicación de profesionales para el cargo. Por ende, la etapa que antecede al nombramiento de un director es el momento en que hay muchas oportunidades para mejoras legislativas y donde se debe actuar para verdaderamente mitigar los efectos de ese problema. Por tanto, la incorporación de algunas de las medidas propuestas en el apartado 3.2.3 podría ser igualmente beneficiosa para las agencias reguladoras.

En cuanto a la autonomía financiera y presupuestaria, cabe decir que la ley creó una receta específica para las agencias reguladoras justamente para que pudieran ejercer sus actividades con todos los recursos financieros necesarios. Sin embargo, a lo largo de su existencia, los órganos reguladores convivieron y aún conviven con diversas restricciones presupuestarias que las perjudican severamente.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas de las agencias reguladoras, se observa una necesidad de hacerla de forma más efectiva y sistemática, ya que se verifica que está directamente relacionada al control de la corrupción (Rose-Ackerman, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- Albino, D. K., Hu, A., & Bar-Yam, Y. (2013). Corporations and Regulators: The Game of Influence in Regulatory Capture. Obtenido de <https://arxiv.org/abs/1310.0057>
- Aragão, A. S. (2007). Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer AGU nº AC - 051. *Revista de Direito Administrativo*, 237-262.
- Ariño Ortiz, G. (2007). Sobre la naturaleza y razón de ser de los entes reguladores y el alcance de su poder reglamentario. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Recuperado el 10 de junio de 2018
- Arroyo Chacón, J. I. (2012). Propuesta para mejorar la efectividad de la declaración jurada de bienes como un instrumento en la lucha contra la corrupción en la función pública. *Revista de ciencias económicas*, 449-464.
- Azumendi, S. L. (2016). *Governança das agências reguladoras federais do Brasil. Análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18342/paper-sebastian-governanca-das-agencias-reguladoras-federais-do-brasil-22-09-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bagatin, A. C. (2010). O problema da captura das Agências Reguladoras Independentes. São Paulo, SP, Brasil.
- Baxter, L. G. (2011). Capture in Financial Regulation: Can We Redirect It Toward the Common Good? *Cornell Journal of Law & Public Policy*, págs. 175-200. Recuperado el 22 de enero de 2018, de https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2355
- Betancor Rodríguez, A. (2016). Puertas giratorias: regulación y control. En M. V. Mendieta, J. M. Feliú, & J. T. Bielsa, *La corrupción en España - ámbitos, causas y remedios jurídicos* (págs. 157-183). Barcelona: Atelier.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, págs. 245-263.
- Boehm, F. (2007). *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*.
- Boehm, F., & Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 45-72.
- Braga, C. D., Lima, R. E., & Dias, C. G. (2007). *A Teoria da Agência e os Recursos Humanos nas Organizações*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado el 16 de enero de 2018, de <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/GPR-A1754.pdf>

- Cabeza, E. R., & Cal, A. B. (2008). *O risco de captura nas agências de regulação dos serviços públicos: uma abordagem à luz da teoria econômica*. Recuperado el 19 de enero de 2018, de <http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab0204.pdf>
- Carpenter, D., & Moss, D. A. (2014). *Preventing Regulatory Capture - Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press.
- Carvalho Filho, J. d. (2015). *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Cerrillo Martínez, A. (2017). Las leyes de transparencia y la innovación en las administraciones públicas. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*.
- Clarkson, G., Jacobsen, T. E., & Batcheller, A. L. (2007). Information asymmetry and information sharing. *Government Information Quarterly*, págs. 827–839.
- Cuadrado Roura, J. R., & Carrillo Neff, M. (2015). Agencias de la regulación y la competencia. La independencia y la elección de un modelo multisectorial o integrado. *Revista Española de Control Externo*, 77-108.
- Culebro M., J. E., & González Laporte, C. (2015). Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia. *Gestión y Política Pública*, 45-83.
- Cunha, B. Q. (2018). Nota Técnica n. 22 - Projeto de Lei n. 6.621/2016 - A proposta de lei das agências reguladoras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 203-225.
- Engstrom, D. F. (2013). Corraling Capture. *Harvard Journal of Law and Public Policy*. *Stanford Public Law Working Paper No. 2341810*. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=2341810>
- Fabían Caparrós, E. (2004). La corrupción de los servidores públicos extranjeros e internacionales (anotaciones para un derecho penal globalizado). En N. Rodríguez García, & E. Fabián Caparrós, *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (págs. 227-239). Salamanca: Ratio legis.
- Fernández Ajenjo, J. A. (2009). *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*. Salamanca, España.
- Galetovic, A., & Sanhueza, R. (2002). *Regulación de Servicios Públicos: Más Transparencia para Emular a la Competencia*. Recuperado el 18 de enero de 2018, de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304092853/pder254_galetovic.pdf
- González Garcia, J. (2016). Regulación y supervisión de los sectores estratégicos y corrupción. En M. V. Mendieta, J. M. Feliú, & J. T. Bielsa, *La corrupción en España: Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (págs. 337-348). Barcelona: Atelier.

- Grupo de trabajo interministerial de la Presidencia de la República. (2003). Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Brasil. Recuperado el 31 de enero de 2018, de http://www.reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2003). Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. *Journal of Comparative Economics*.
- Hölmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, págs. 74-91.
- Jiménez Franco, E. (2013). Legalidad, transparencia e integridad en el combate a la corrupción. En F. J. Sintura Varela, & N. García Rodríguez, *El Estado de Derecho colombiano frente a la corrupción: Retos y oportunidades a partir del Estatuto Anticorrupción de 2011* (págs. 211-263). Bogotá: Editorial Universidad de Rosário.
- Jiménez, F. (2014). La trampa política. La corrupción como problema de acción colectiva. En E. P. Seller, G. T. González, & K. A. López, *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México* (págs. 157-174). Dykinson.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance & Development*, 3-6.
- Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1991). The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics*, págs. 1089-1127.
- Lima, C. R. (2005). *Informação e regulação da assistência suplementar à saúde*. Rio de Janeiro: e-papers.
- Marques Neto, F. d. (2003). Agências Reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado. *Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos*. Gramado.
- Mello, C. A. (2010). *Curso de Direito Administrativo* (27a ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Miceli, J. E., Orsi, O. G., & Rodríguez García, N. (2016). *ARS y delitos complejos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mueller, B. (2001). Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, 9-29.
- Nevado-Batalla Moreno, P. T. (2009). Reflexiones sobre una posible etiología de las malas prácticas y la corrupción en el ámbito de las Administraciones Públicas. En

- Buen gobierno y corrupción. Algunas perspectivas.* (págs. 127-157). Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Nevado-Batalla Moreno, P. T. (2014). Paradigmas de la mejora y el control de la gestión pública (transparencia, responsabilidad y calidad de los servicios): perspectivas desde el ordenamiento jurídico español. *IUSTITIA*, 329-349.
- Pereira, C. (2004). *O Marco Regulatório no Setor de Saúde Suplementar: Contextualização e Perspectivas*, 93-119. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado el 22 de enero de 2018, de http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ans/1_CPereira_MarcoRegulatorio.pdf
- Pinto Jr., H., & Pires, M. C. (2010). *Assimetria de informações e problemas regulatórios*. Recuperado el 18 de enero de 2018, de www.anp.gov.br/wwwanp/?dw=1992
- Pirotta, F. d. (2006). O fenômeno da captura nas agências reguladoras. Recuperado el 9 de enero de 2018, de <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19678-19679-1-PB.pdf>
- Pradhan, S., & Campos, J. (2009). *Las multiples caras de la corrupcion: aspectos vulnerables por sectores*. Washington: World Bank.
- Ribas Junior, S. (2014). *Corrupção pública e privada*. Belo Horizonte: Forum.
- Rodríguez López, F. (2004). ¿Puede el derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del derecho. En N. Rodríguez García, & E. A. Fabián Caparrós, *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (págs. 15-26). Ratio legis.
- Romero Guzmán, J. J. (2009). ¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. En J. J. Romero Guzmán, N. Rodríguez García, & J. M. Olivares Tramón, *Buen gobierno y corrupción. Algunas perspectivas* (págs. 87-125). Chile: RIL Editores.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government*. Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción. En I. E. Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad* (págs. 23-43). México: Siglo XXI.
- Rose-Ackerman, S. (2009). El Derecho Administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 5-26. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533674001>
- Salama, B. M., & Barrionuevo, A. M. (2016). *Dinâmica de nomeações das agências reguladoras*. São Paulo, SP, Brasil. Recuperado el 16 de enero de 2018, de https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/GRP_arquivos/grp_-_relatorio_de_pesquisa_-_nomeacao_de_dirigentes_nas_agencias_reguladoras_sponsor.pdf

- Salgado, L. H., & Motta, R. S. (2005). Marcos regulatórios no Brasil - o que foi feito e o que falta fazer. IPEA. Obtenido de <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil-11.pdf>
- Sánchez-Lambás, J. (2012). *La Ley de Transparencia, solo el primer paso*. Recuperado el 11 de enero de 2018, de https://elpais.com/elpais/2012/03/29/opinion/1333034562_798871.html
- Soto, R. (2003). *La Corrupción desde una Perspectiva Económica*. Recuperado el 21 de febrero de 2018, de <https://www.researchgate.net/publication/5128681>
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 3-21.
- Stiglitz, J. E. (2002). Information and the Change in the Paradigm in Economics. *The American Economic Review*, vol. 2(n. 3), págs. 460-501.
- The World Bank. (2000). *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC, Estados Unidos. Recuperado el 22 de enero de 2018, de <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2013). Corrupción pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 159-167.
- Wren-Lewis, L. (2011). *Regulatory Capture: Risks and Solutions*.
- Wren-Lewis, L. (2013). Anti-Corruption Policy in Regulation and Procurement: The Role of International Actors. En S. Rose-Ackerman, & P. D. Carrington, *Anti-Corruption Policy. Can International Actors Play a Constructive Role?* (págs. 91-102). Carolina Academic Press.

APÉNDICE

A. Otras fuentes de consulta

1. Legislación brasileña

- *Constitución de la República Federativa del Brasil*. (1988). Recuperado el 8 de febrero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- *Decreto n. 2.335/1997 - ANEEL*. (6 de octubre de 1997). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM
- *Decreto n. 2.338/1997 - ANATEL*. (7 de octubre de 1997). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm
- *Decreto n. 2.455/1998 - ANP*. (14 de enero de 1998). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2455.htm
- *Decreto n. 3.029/1999 - ANVISA*. (16 de abril de 1999). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3029.htm
- *Decreto 3.305/1999*. (27 de abril de 1999). Recuperado el 11 de marzo de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3035.htm
- *Decreto n. 3.327/2000 - ANS*. (5 de enero de 2000). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3327.htm
- *Decreto n. 3.692/2000 - ANA*. (19 de diciembre de 2000). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3692.htm
- *Decreto n. 4.122/2002 - ANTAQ*. (13 de febrero de 2002). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4122.htm
- *Decreto n. 4.130/2002 - ANTT*. (13 de febrero de 2002). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4130.htm
- *Decreto n. 5.731/2006 - ANAC*. (20 de marzo de 2006). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5731.htm
- *Decreto n. 7.689/2012 - Establece límites de gastos para contratación*. (2 de marzo de 2012). Recuperado el 5 de febrero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7689.htm
- *Decreto n. 7.724/2012 – Reglamenta la ley de acceso a la información*. (16 de mayo de 2012). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm
- *Decreto n. 8.283/2014 - ANCINE*. (3 de julio de 2014). Recuperado el 8 de enero de 2018, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8283.htm

- *Ley n. 8.112/1990 – Ley del régimen jurídico de los servidores públicos.* (11 de diciembre de 1990). Recuperado el 11 de marzo de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm
- *Ley n. 9.427/1996 - Ley de creación de la ANEEL.* (26 de diciembre de 1996). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm
- *Ley n. 9.472/1997 - Ley de creación de la ANATEL.* (16 de julio de 1997). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm
- *Ley n. 9.478/1997 - Ley de creación de la ANP.* (6 de agosto de 1997). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm
- *Ley n. 9.504/1997 - Ley electoral.* (30 de septiembre de 1997). Recuperado el 15 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm
- *Ley n. 9.782/1999 - Ley de creación de la ANVISA.* (26 de enero de 1999). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm
- *Ley n. 9.961/2000 - Ley de creación de la ANS.* (28 de enero de 2000). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm
- *Ley n. 9.984/2000 - Ley de creación de la ANA.* (17 de julio de 2000). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm
- *Ley n. 9.986/2000 - Ley que dispone sobre los recursos humanos de las agencias reguladoras.* (18 de julio de 2000). Recuperado el 22 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm
- *Ley n. 10.233/2001 - Ley de creación de la ANTT y de la ANTAQ.* (5 de junio de 2001). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm
- *Ley n. 11.182/2005 - Ley de creación de la ANAC.* (27 de septiembre de 2005). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm
- *Ley n. 12.527/2011 - Ley de acceso a la información.* (18 de noviembre de 2011). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- *Ley n. 13.575/2017 - Ley de creación de la ANM.* (26 de diciembre de 2017). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13575.htm
- *Medida Provisoria n. 2.228-1/2001 - Ley de creación de la ANCINE.* (6 de septiembre de 2001). Recuperado el 8 de enero de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm

2. Legislación española

- *Ley n. 3/2015 - Regula el ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*. (31 de marzo de 2015). Recuperado el 20 de febrero de 2018, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3444>

3. Páginas web consultadas

- “*Diretor da Antaq deixa o cargo após investigação da Polícia Federal*”. (2012). Recuperado el 14 de enero de 2018, de <http://www.ebc.com.br/2012/12/diretor-da-antaq-e-exonerado>
- “*Erenice usou carta a Dilma para pressionar Anatel a dar concessão*”. (28 de octubre de 2010). Recuperado el 21 de febrero de 2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2810201014.htm>
- “*Investigados da Operação Porto Seguro vão responder a processo*”. (2014). Recuperado el 14 de enero de 2018, de <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/02/investigados-da-operacao-porto-seguro-va-responder-processo.html>
- “*PF ouve pessoas ligadas à Anatel sobre suposto tráfico de influência*”. (3 de diciembre de 2010). Recuperado el 21 de febrero de 2018, de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/pf-ouve-pessoas-ligadas-anatel-sobre-suposto-trafico-de-influencia.html>
- “*Presidência dá aval a empresa ligada a marido de Erenice*”. (19 de septiembre de 2010). Recuperado el 2 de febrero de 2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1909201021.htm>

4. Sentencia del Tribunal de Cuentas de la Unión

- *Tribunal de Cuentas de la Unión - Sentencia n. 1.970/2017*. (6 de septiembre de 2017). Recuperado el 3 de febrero de 2018, de <http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>
- *Tribunal de Cuentas de la Unión - Sentencia n. 2.261/2011*. (24 de agosto de 2011). Recuperado el 15 de febrero de 2018, de <http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>

5. Sentencia del Superior Tribunal de Justicia

- *Superior Tribunal de Justicia - Mandado de Seguridad n. 18.847 - DF (2012/0149487-1)*. (17 de noviembre de 2014). Recuperado el 24 de febrero de 2018, de <http://www.stj.jus.br/SCON/>

B. Detalle del presupuesto de la ANEEL

Tabla 2 - Receta recaudada por la ANEEL entre los años 1998 y 2017.

Año	Receta recaudada
1998	R\$ 125.223.060,00
1999	R\$ 118.708.490,00
2000	R\$ 150.046.420,00
2001 ⁵³	R\$ 168.458.000,00
2002 ⁵⁴	R\$ 172.129.000,00
2003	R\$ 204.225.783,61
2004	R\$ 223.114.632,24
2005	R\$ 271.323.504,04
2006	R\$ 310.643.556,04
2007	R\$ 331.328.785,88
2008	R\$ 360.226.145,69
2009	R\$ 377.544.466,25
2010	R\$ 386.155.050,39
2011	R\$ 465.199.057,98
2012	R\$ 482.393.311,02
2013	R\$ 467.209.014,24
2014	R\$ 413.645.144,41
2015	R\$ 456.839.495,33
2016	R\$ 493.101.229,00
2017	R\$ 544.094.199,00
TOTAL	R\$ 6.521.608.345,12

Fuente: ANEEL.

⁵³ En 2001, la ANEEL recibió créditos extraordinarios de R\$ 35.598.186,00 para la realización de campañas para uso racional de energía eléctrica para enfrentar la crisis de energía eléctrica.

⁵⁴ En 2002, se abrió un crédito suplementario cuyos recursos provenían de superávit financiero de ejercicios anteriores (R\$ 5.857.688,00), ampliando así la dotación autorizada para dicho ejercicio y superando los ingresos recaudados para ese año.

1. En 1998 y 1999, los ingresos de Compensación Financiera y Royalties de Itaipú eran considerados como fuente de ingresos de la ANEEL.

2. Entre 2000 y 2004, constan del valor total recaudado ingresos como RGR (Reserva Global de Reversión), devoluciones, resarcimientos, multas de contratos, etc.

3. Entre 2005 y 2011, se consideraron otros ingresos además de la TFSEE (Tasa de Fiscalización de Servicios de Energía Eléctrica): devoluciones, resarcimientos, multas de contratos, etc.

Tabla 3 - Presupuesto de la ANEEL entre los años 1998 y 2017 – LOA y Crédito.

Año	Gastos discrecionales (R\$)	Gastos obligatorios (R\$)	Reserva de contingencia (R\$)	TOTAL (R\$)
1998	-	-	-	121.879.986,00
1999	-	-	-	106.251.000,00
2000	136.322.000,00	3.008.000,00	-	139.330.000,00
2001	148.193.690,00	12.988.320,00	-	161.182.010,00
2002	141.818.811,00	33.129.362,00	-	174.948.173,00
2003	125.548.483,00	35.837.556,00	40.183.738,00	201.569.777,00
2004	135.753.852,00	35.779.500,00	47.507.316,00	219.040.668,00
2005	120.710.000,00	29.437.313,00	29.479.404,00	179.626.717,00
2006	98.000.000,00	35.592.757,00	149.351.887,00	282.944.644,00
2007	106.814.848,00	52.515.277,00	256.295.502,00	415.625.627,00
2008	95.695.985,00	64.870.373,00	204.801.371,00	365.367.729,00
2009	99.376.250,00	86.536.201,00	245.603.155,00	431.515.606,00
2010	116.446.774,00	92.122.805,00	233.974.536,00	442.544.115,00
2011	110.641.376,00	111.890.728,00	223.350.153,00	445.882.257,00
2012	122.437.034,00	122.298.692,00	247.457.011,00	492.192.737,00
2013	158.233.757,00	129.463.630,00	283.201.076,00	570.898.463,00
2014	106.452.117,00	148.500.570,00	146.828.412,00	401.781.099,00
2015	172.337.983,00	164.177.424,00	152.259.398,00	488.774.805,00
2016	125.571.606,00	160.485.362,00	61.710.207,00	347.767.175,00
2017	110.548.155,00	191.083.658,00	81.650.156,00	383.281.969,00
TOTAL				5.989.122.588,00

Fuente: ANEEL.

Tabla 4 - Presupuesto transferido a la ANEEL entre los años 1998 y 2017 – límite para el compromiso.

Año	Gastos discrecionales (R\$)	Gastos obligatorios (R\$)	TOTAL (R\$)
1998	-	-	121.879.986,00
1999	-	-	92.766.000,00
2000	130.528.707,00	5.008.000,00	135.536.707,00
2001	183.791.880,00	12.988.320,00	196.780.200,00
2002	147.676.499,00	33.129.362,00	180.805.861,00
2003	75.605.786,00	35.837.556,00	111.443.342,00
2004	78.490.471,00	35.779.500,00	114.269.971,00
2005	82.420.143,00	34.314.063,00	116.734.206,00
2006	77.226.653,72	35.592.757,00	112.819.410,72
2007	77.258.369,00	52.515.277,00	129.773.646,00
2008	79.586.170,00	64.870.373,00	144.456.543,00
2009	92.147.321,00	86.536.201,00	178.683.522,00
2010	78.775.777,39	92.122.805,00	170.898.582,39

2011	82.005.776,00	111.890.728,00	193.896.504,00
2012	87.950.921,00	122.298.692,00	210.249.613,00
2013	88.115.292,00	129.463.630,00	217.578.922,00
2014	95.781.133,00	148.500.570,00	244.281.703,00
2015	108.245.180,00	164.177.424,00	272.422.604,00
2016	49.532.116,00	160.485.362,00	210.017.478,00
2017	98.942.000,00	191.083.658,00	290.025.658,00
TOTAL			3.155.294.801,11

Fuente: ANEEL.

Tabla 5 - Presupuesto comprometido de la ANEEL entre los años 1998 y 2017.

Año	Gastos discrecionales (R\$)	Gastos obligatorios (R\$)	TOTAL (R\$)
1998	-	-	68.431.988,00
1999	-	-	92.766.000,00
2000	101.124.039,00	5.008.000,00	106.132.039,00
2001	127.070.570,00	12.858.920,00	139.929.490,00
2002	123.982.950,00	27.879.041,34	151.861.991,34
2003	69.836.988,61	32.837.566,00	102.674.554,61
2004	78.487.694,61	35.779.500,00	114.267.194,61
2005	75.405.800,00	32.794.812,39	108.200.612,39
2006	72.938.094,88	35.592.757,00	108.530.851,88
2007	75.771.453,88	49.850.019,55	125.621.473,43
2008	78.888.971,39	64.712.056,66	143.601.028,05
2009	77.352.363,14	85.183.784,51	162.536.147,65
2010	76.334.535,15	90.955.928,19	167.290.463,34
2011	80.714.925,00	108.279.158,00	188.994.083,00
2012	86.239.732,00	119.569.450,00	205.809.182,00
2013	86.579.456,00	127.195.887,00	213.775.343,00
2014	94.668.076,00	147.675.927,00	242.344.003,00
2015	106.899.455,00	163.965.978,00	270.865.433,00
2016	47.044.562,05	158.858.827,00	205.903.389,05
2017	98.082.425,00	190.890.183,00	288.972.608,00
TOTAL			2.919.535.267,35

Fuente: ANEEL.

C. Solicitudes de información a las agencias reguladoras federales entre los años 2013 y 2017

Tabla 6 - Solicitudes de información denegadas por cada agencia reguladora federal entre los años 2013 y 2017.

ARs	2013		2014		2015		2016		2017	
	Tot.	Den.	Tot.	Den	Tot.	Den	Tot.	Den	Tot.	Den
ANEEL	849	27	233	8	7222	251	3.909	202	3.577	266
ANP	494	44	540	92	431	74	504	76	653	73
ANTAQ	981	92	1.071	165	1.302	157	1.667	161	1.652	185
ANATEL	1.535	10	2.786	20	1.315	3	1.135	8	1.030	20
ANTT	578	4	377	12	430	31	564	24	764	180
ANVISA	698	52	1.492	29	1.189	116	1.830	266	1.899	89
ANS	987	39	739	21	427	36	449	17	518	49
ANAC	609	74	592	88	552	31	611	88	574	17
ANCINE	186	12	181	10	166	13	140	6	170	5
ANA	269	10	190	1	323	0	467	2	454	0
TOTAL	7.186	364	8.201	446	13.357	712	11.276	850	11.291	884

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGU.

Leyenda: Tot. – Total de solicitudes en cada año. Den. – Cantidad de solicitud de información denegada.

D. Cargos efectivos vacantes en las agencias reguladoras federales

Tabla 7 - Cantidad de cargos efectivos vacantes en las agencias reguladoras.

Agencia Reguladora (mes de referencia)	Cargo	Cantidad prevista en ley	Cantidad de plazas vacantes	%
ANATEL (diciembre/2017)	Especialista en Regulación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones	720	91	12,64%
	Técnico en Regulación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones	485	64	13,20%
	Analista Administrativo	250	42	16,80%
	Técnico Administrativo	235	72	30,64%
ANCINE (marzo/2018)	Especialista en Regulación de la Actividad Cinematográfica y Audiovisual	150	6	4,00%
	Técnico en Regulación de la Actividad Cinematográfica y Audiovisual	64	6	9,38%
	Analista Administrativo	70	0	0,00%
	Técnico Administrativo	76	1	1,32%
ANEEL (marzo/2018)	Especialista en Regulación de Servicios Públicos de Energía	365	33	9,04%
	Analista Administrativo	200	39	19,50%
	Técnico Administrativo	200	1	0,50%
ANP (marzo/2018)	Especialista en Regulación de Petróleo y Derivados y Gas Natural	435	38	8,74%
	Especialista en Geología y Geofísica del Petróleo y Gas Natural	50	19	38,00%
	Técnico en Regulación de Petróleo y Derivados y Gas Natural	50	4	8,00%
	Analista Administrativo	165	17	10,30%
	Técnico Administrativo	80	5	6,25%
ANS (diciembre/2017)	Especialista en Regulación de la Salud Suplementaria	340	18	5,29%
	Técnico en Regulación de la Salud Suplementaria	94	10	10,64%
	Analista Administrativo	100	4	4,00%
	Técnico Administrativo	169	23	13,61%

ANTAQ (marzo/2018)	Especialista en Regulación de Servicios de Transporte Acuáticos	220	35	15,91%
	Técnico en Regulación de Servicios de Transporte Acuáticos	130	30	23,08%
	Analista Administrativo	70	9	12,86%
	Técnico Administrativo	50	17	34,00%
ANTT (marzo/2018)	Especialista en Regulación de Servicios de Transporte Terrestres	590	317	53,73%
	Técnico en Regulación de Servicios de Transporte Terrestres	860	314	36,51%
	Analista Administrativo	105	46	43,81%
	Técnico Administrativo	150	54	36,00%
ANVISA (marzo/2018)	Especialista en Regulación y Vigilancia Sanitaria	810	27	3,33%
	Técnico en Regulación y Vigilancia Sanitaria	100	2	2,00%
	Analista Administrativo	175	7	4,00%
	Técnico Administrativo	243	38	15,64%
ANA (diciembre/2017)	Especialista en Recursos Hídricos	230	44	19,13%
	Especialista en Geoprocesamiento	26	1	3,85%
	Analista Administrativo	84	37	44,05%
	Técnico Administrativo	45	9	20,00%
ANAC (diciembre/2017)	Especialista en Regulación de Aviación Civil	922	258	27,98%
	Técnico en Regulación de Aviación Civil	394	117	29,70%
	Analista Administrativo	307	77	25,08%
	Técnico Administrativo	132	88	66,67%

Fuente: Elaboración propia basada en informaciones fornecidas por cada agencia reguladora.