

LA REFORMA REGULATORIA POR DENTRO





La reforma regulatoria por dentro

© CAF 2023- Corporación Andina de Fomento. Todos los derechos reservados.

Elaborada por: Dirección de Transformación Digital de la Gerencia de Infraestructura Básica y Transformación Digital.

Esta publicación se vio beneficiada por notas conceptuales elaboradas por Jean Paul Calle Casusol, Ricardo Corral, Pedro Ivo Sebba Ramalho, Sebastián Ríos y Mauricio Roitman.

Edición de contenidos y coordinación general: Sebastián López Azumendi.

CAF agradece especialmente a los siguientes funcionarios de gobierno, quienes durante 2021 ofrecieron su tiempo y dedicación para las distintas entrevistas que integran el reporte: Carlos Lugo Silva – Comisionado Experto de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia, José Manuel Peschiera Rebagliati –Superintendente del Mercado de Valores del Perú, André Pepitone – presidente de la Agencia Nacional de Regulación de la Energía Eléctrica de Brasil, Pedro Inchauspe – ex Secretario de Simplificación Productiva de Argentina, Miriam Isabel Peña Niño – Subsecretaria de Simplificación y Análisis Regulatorio del Perú, Rodrigo Krell Loy–Director ejecutivo de la Comisión Nacional de Productividad de Chile, Sergio Martínez Medina – Director ejecutivo de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia, Julio Rocha – Coordinador General de Mejora Regulatoria de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México, Sara Arobes–ex Secretaria de Gestión Pública del Perú, Kélvia Albuquerque – Directora ejecutiva de la Secretaria ejecutiva del Ministerio de Economía de Brasil, María Jimena Padilla Berrio –Líder en mejora regulatoria del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Gestión Editorial: Dirección de Comunicación Estratégica de CAF.

Diseño gráfico: Creo Consultores SAS Colombia.

Disponible en la biblioteca virtual de CAF scioteca.caf.com con acceso abierto bajo la licencia Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0)

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de CAF ni comprometen a la organización. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Contenido

Prólogo Pág 10

01 Resumen Ejecutivo Pág 12

02 Introducción Pág 18

03 **El regulador del futuro: Aprendizajes luego de 30 años de agencias reguladoras en la región** Pág 22

- **Agencias reguladoras: ¿para qué sirven y por qué son importantes?** Pág 23
- **Relevancia de las agencias reguladoras para la región** Pág 24
 - Independencia decisoria Pág 24
 - Participación ciudadana Pág 24
 - Calidad del servicio Pág 24
 - Innovación Pág 24
 - Estabilidad regulatoria Pág 25
- **Del paradigma clásico al regulador pragmático: la evolución de los reguladores de la región durante los últimos 30 años** Pág 25
 - Más fiscalizadores, menos decisores Pág 25
 - De la autonomía formal a la autonomía originada a partir del buen desempeño Pág 27
 - De garantes del cumplimiento de contratos de concesión a impulsores de la innovación y el bienestar de consumidores Pág 29
 - Reguladores más proactivos Pág 29
- **Reguladores que apuestan por la innovación** Pág 31
- **Desafíos pasados vigentes y desafíos emergentes** Pág 34
 - **Desafíos vigentes:** Pág 34
 - Designación de directorios Pág 34
 - Autonomía presupuestaria Pág 37
 - Capacidades Pág 38
 - **Desafíos emergentes** Pág 40
 - La problemática del federalismo regulatorio Pág 40
 - Regulación de operadores estatales Pág 41
 - Ampliación de áreas temáticas y sectores regulados Pág 42
 - Transformación digital Pág 42
- **Gobernanza alineada a los objetivos de la agencia ("fit for purpose"): el futuro de los reguladores de la región** Pág 43
 - Regulación centrada en el usuario Pág 43
 - Innovación Pág 43

- Proactividad Pág 44
- Coordinación Pág 45
- Capacidades Pág 45
- Referencias Pág 47

04 **La simplificación administrativa, una agenda de beneficios tangibles** Pág 48

- **Qué significa simplificar** Pág 49
 - **Relevancia para los países de la región** Pág 51
 - Eficiencia en el sector público Pág 51
 - Mejora de la productividad y la competitividad Pág 52
 - Reducción de la corrupción Pág 54
 - Mejora de la inclusión Pág 55
 - Contribución a la evaluación de políticas públicas Pág 56
 - **Estrategias de simplificación** Pág 56
 - Argentina: "digitalizo y luego simplifico" Pág 56
 - Perú: "institucionalizo, luego implemento" Pág 59
 - México: la importancia de la continuidad y la madurez institucional Pág 62
 - Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y Programa de Reconocimiento y Operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PROSARE) Pág 64
 - Programa de Simplificación de Cargas Administrativas (Simplifica) Pág 64
 - Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS) Pág 64
 - Método Económico y Jurídico de Reforma Administrativa (Mejora) Pág 64
 - Programa Nacional de Juicios Orales Mercantiles (JOM) Pág 64
 - Programa de Reforma a Sectores Prioritarios (Proreforma) Pág 64
 - Chile, simplificación con visión integral de sectores económicos Pág 65
 - **Recomendaciones alrededor de la agenda de simplificación administrativa** Pág 68
 - *Mainstreaming* de la simplificación en todo el proceso de la gestión pública Pág 68
 - Capacitación para la simplificación Pág 68
 - Incentivos (sustentabilidad) Pág 68
 - Alianzas estratégicas con el sector privado y ciudadanos Pág 69
 - La importancia de digitalizar Pág 69
 - Referencias Pág 70
- 05** **Avances y desafíos de la transformación digital en reguladores** Pág 72
- ¿Qué entendemos por innovación digital en regulación? Pág 73
 - ¿Por qué supotech es relevante para la región? Pág 76

- ¿Mejor fiscalización Pág 76
- Mejor servicio y empoderamiento del consumidor Pág 77
- Prevención de conductas indebidas Pág 79
- *SupTech* contribuye a la interoperabilidad de datos del regulador Pág 80
- **La interoperabilidad como principal apuesta de la transformación digital de los reguladores económicos** Pág 82
- **Herramientas de innovación digital para reguladores ágiles** Pág 85
 - Automatización de procesos Pág 85
 - Procesamiento automático de mensajes Pág 86
 - Modelos *deep learning* o de aprendizaje profundo Pág 86
 - Internet de las cosas Pág 86
 - Colaboración colectiva para medir calidad del servicio Pág 87
- **Referencias** Pág 88

06 Calcular el impacto antes de regular: una agenda de múltiples desafíos Pág 90

- **Qué significa medir el impacto de las regulaciones** Pág 91
- **Experiencias regionales** Pág 95
 - México: gradualismo y consolidación institucional Pág 96
 - Perú: continuidad institucional y énfasis en la agenda de simplificación Pág 97
 - Brasil: consensos e incentivos como factores clave de la reforma Pág 99
 - Colombia: ingreso a OCDE y el rol de los documentos de política Pág 103
 - Ejes críticos de una agenda regulatoria Pág 106
- **Referencias** Pág 109

07 La opinión de ciudadanos como bien público Pág 110

- **¿Qué entendemos por participación en el proceso regulatorio?** Pág 111
 - Consultas informales Pág 111
 - Comentarios ad hoc a proyectos de regulación Pág 111
 - Convocatoria formal a dar comentarios Pág 111
 - Audiencias públicas Pág 112
 - Órganos consultivos y grupos de expertos Pág 112
- **¿Quiénes promueven la participación?** Pág 112
- **¿Cuándo usar los diferentes formatos de participación?** Pág 113
- **Relevancia de la participación en los países de la región** Pág 115
- **Logros y desafíos de la participación en regulación en la región** Pág 116
 - Desafío 1: Percepción de la participación como problema externo a la agencia reguladora Pág 119

- **Desafío 2: Las herramientas de participación son anticuadas y no están pensadas en términos funcionales** Pág 121
- **Desafío 3: Cómo interactuar con la sociedad civil y no pensar en términos de consumidores individuales** Pág 122
- **Diez errores comunes en la estructuración de mecanismos de participación** Pág 124
 - Creer que los mecanismos obligatorios de participación son suficientes Pág 124
 - Considerar la participación como un fin en sí mismo y no como un medio para mejorar la calidad regulatoria Pág 124
 - Llevar a cabo una mala planificación y evaluación Pág 124
 - Llevar a cabo procesos participativos sin objetivos claros Pág 125
 - Despreciar datos de la interacción con el público externo Pág 125
 - Considerar un conjunto incompleto de partes interesadas Pág 125
 - Restringir las oportunidades de participación de las partes interesadas Pág 125
 - Establecer canales excesivos de participación Pág 125
 - Usar un lenguaje inaccesible Pág 125
 - Llevar a cabo un proceso participativo sin transparencia Pág 126
- **La irrupción de soluciones digitales** Pág 126
 - Ampliar la base representativa de los consumidores Pág 127
 - Facilitar la participación de consumidores Pág 128
 - Mejorar el análisis de comentarios y datos Pág 128
- **Hacia un nuevo paradigma de la participación en regulación** Pág 129
- **Referencias** Pág 131

08 Consideraciones finales Pág 132

Lista de figuras

- Figura 1.** Evolución de las responsabilidades de las agencias reguladoras del sector eléctrico 2007-2014 Pág 26
- Figura 2.** Cómo deberían interactuar ministerios y reguladores según el gobierno del Reino Unido Pág 28
- Figura 3.** Mecanismos participación en ANVISA Pág 29
- Figura 4.** Tiempos de designación de directorios en agencias reguladoras de Brasil Pág 36
- Figura 5.** Evolución de la retención de fondos de reguladores por parte del Ministerio de Hacienda de Brasil Pág 37
- Figura 6.** Desafíos de recursos humanos en reguladores de Argentina Pág 40
- Figura 7.** Prioridades de digitalización según responsables de agenda de transformación digital de América Latina Pág 49
- Figura 8.** El costo de la regulación Pág 50
- Figura 9.** Productividad en regiones del mundo Pág 52

Figura 10.	Áreas de carga burocrática más onerosas en el Reino Unido	Pág 53
Figura 11.	Percepción de empresas sobre causales de corrupción	Pág 54
Figura 12.	Clasificación de trámites por tipo de usuario	Pág 55
Figura 13.	Potencial del uso de tecnologías y herramientas digitales en el ciclo regulatorio	Pág 73
Figura 14.	Del regulador analógico al regulador digital	Pág 81
Figura 15.	Flujo de detección de actividades de lavado de dinero antes de la arquitectura de supervisión digital	Pág 83
Figura 16.	Flujo de detección de actividades de lavado de dinero luego de la arquitectura de supervisión digital	Pág 84
Figura 17.	Matriz estrategias de participación	Pág 114
Figura 18.	Confianza en las instituciones públicas	Pág 115
Figura 19.	Consultas públicas organizadas por Anvisa 2009-2020	Pág 117
Figura 20.	Menú de participación social de Anvisa	Pág 118
Figura 21.	Desafíos a la implementación de consultas en agencias reguladoras	Pág 119
Figura 22.	Desafíos de participación en consultas según reguladores de la región	Pág 120
Figura 23.	Número y tipo de participante por tipo de audiencia	Pág 121
Figura 24.	Canales de comunicación con consumidores en reguladores económicos	Pág 126
Figura 25.	Aplicaciones del sistema de chatbot de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Pág 127
Figura 26.	Uso de WhatsApp en países de América Latina y Estados Unidos	Pág 128

Lista de tablas

Tabla 1.	Comparación de diseños de agencias regulatorias y tipos de elección de los directorios de los reguladores según sector y país	Pág 35
Tabla 2.	Ahorro por digitalización en Argentina	Pág 51
Tabla 3.	Hitos de simplificación en el Perú hasta 2013.....	Pág 59
Tabla 4.	Iniciativas de reforma en México.....	Pág 63
Tabla 5.	Herramientas de modernización regulatoria.....	Pág 74
Tabla 6.	Herramientas <i>SupTech</i> , tecnología y usos.....	Pág 75
Tabla 7.	Impacto de la adopción de herramientas <i>SupTech</i> en la CNBV de México.....	Pág 85
Tabla 8.	Países que realizaron evaluación <i>ex post</i> entre 2015/2019.....	Pág 92
Tabla 9.	Adopción AIR en reguladores económicos de Brasil	Pág 100
Tabla 10.	Formatos de relacionamiento con consumidores de empresas reguladas	Pág 113

Tabla 11.	Representación de consumidores en agencias reguladoras de Australia	Pág 122
------------------	---	----------------

Lista de Recuadros

Recuadro 1.	Repensando el rol de los reguladores, de fiscalizadores de estándares a protagonistas del cambio	Pág 30
Recuadro 2.	Promoviendo la innovación dentro del regulador: el caso de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia	Pág 32
Recuadro 3.	Relevancia y desafíos de la gestión del capital humano para un regulador: el caso de la Superintendencia del Mercado de Valores del Perú	Pág 38
Recuadro 4.	El regulador del futuro desde la perspectiva de Brasil	Pág 44
Recuadro 5.	Gestión documental electrónica en Argentina	Pág 57
Recuadro 6.	La estrategia de simplificación de trámites de Argentina: entrevista con Pedro Inchauspe, exsecretario de Simplificación Productiva de Argentina	Pág 58
Recuadro 7.	Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI	Pág 60
Recuadro 8.	La simplificación administrativa en Perú	Pág 61
Recuadro 9.	Promoviendo la productividad desde y en el Estado: el caso de la Comisión Nacional de Productividad de Chile	Pág 65
Recuadro 10.	Revisión regulatoria de sectores estratégicos	Pág 67
Recuadro 11.	Text mining en el Sernac de Chile	Pág 77
Recuadro 12.	Mejorando la gestión del regulador por medio de las tecnologías: el caso de la CRC de Colombia	Pág 78
Recuadro 13.	Los riesgos de definir mal un problema en políticas públicas: el caso de la ley de alquileres de Argentina	Pág 91
Recuadro 14.	Desafíos de la implementación del AIR en la experiencia británica	Pág 93
Recuadro 15.	Desafíos de la mejora regulatoria en países con madurez institucional, el caso del programa 2x1 en México	Pág 96
Recuadro 16.	AIR, ventajas y desafíos de implementación en Perú	Pág 98
Recuadro 17.	Cinco lecciones aprendidas de la estrategia de mejora regulatoria en Brasil	Pág 101
Recuadro 18.	Colombia, la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)	Pág 103
Recuadro 19.	Concurso de mejores prácticas regulatorias de Colombia	Pág 105
Recuadro 20.	El rol de los incentivos y del diseño institucional en los espacios de participación social en regulación	Pág 123

Prólogo

El reporte la reforma regulatoria por dentro constituye un gran esfuerzo de CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe- para documentar los aciertos, errores y desafíos de los gobiernos de América Latina y el Caribe en la implementación de políticas de mejora regulatoria. A través de talleres con funcionarios a cargo de estas reformas y del análisis de la literatura, el reporte aborda los factores críticos de implementación de políticas como el análisis de costo-beneficio de las regulaciones o el proceso de consultas previo a la emisión de una regulación, identificando recomendaciones. El resultado es un documento que no sólo ayuda a comprender el alcance de las reformas sino también a dimensionar los desafíos de implementación experimentados por los funcionarios a cargo de estas.

La actividad regulatoria no sólo es necesaria para resolver problemas públicos, sino que también puede convertirse en una herramienta para promover la innovación en mercados y la sociedad civil. Las secciones del reporte sobre simplificación normativa, participación regulatoria y evaluación de costos beneficios analizan el potencial de la regulación para transparentar el proceso público de toma de decisiones y la inclusión de evidencia sobre normas que de no haber pasado por controles de calidad muy probablemente hubieran tenido efectos adversos.

El reporte también enfatiza el rol del uso de datos y de la tecnología para mejorar la gestión de reguladores económicos y reducir asimetrías de información. Si bien la digitalización de reguladores es en general baja en la región, existe un potencial significativo para mejorar la gestión regulatoria a partir de la adopción de soluciones digitales. Un ejemplo concreto, a partir de la evolución de los mercados financieros, es la creación de arquitecturas de supervisión digital las cuales mejoran la eficiencia y efectividad de la fiscalización por parte de reguladores. Esta tecnología tendría impactos muy positivos en sectores de infraestructura como telecomunicaciones, energía y saneamiento; permitiría no sólo mejorar la calidad de la supervisión (basada en datos) sino también simplificar las obligaciones de envío de información de las empresas reguladas.

Un aspecto de especial relevancia para la implementación de reformas como la regulatoria es el liderazgo burocrático. Se trata de reformas que por su complejidad atraviesan varios mandatos de gobiernos y donde la continuidad y mejora se convierten en factores clave de éxito. También lo es la definición por parte de las agencias encargadas de estas políticas de la definición de una propuesta de valor destinada al resto del sector público, ya que el resto de la administración pública será la encargada de llevar adelante su implementación.

Esperamos que las contribuciones del reporte sean de utilidad para gobiernos y otros actores relevantes de la regulación y que permitan continuar construyendo estados más transparentes y enfocados en el impacto de sus intervenciones.

Mauricio Agudelo
Dirección de Transformación Digital

01

Resumen ejecutivo

La reforma regulatoria por dentro intenta reflejar los principales desafíos que enfrentan los funcionarios de la región en la implementación de estrategias de mejora de la calidad de las regulaciones. La decisión de elaborar un documento que utilizara como insumo la experiencia de los gobiernos de la región surgió ante la evidencia observada en varios países sobre la complejidad de implementar herramientas de mejora regulatoria como el análisis de impacto regulatorio y los procesos de consultas. Esta realidad es evidente en América Latina, pero también en países que han liderado estas reformas, como el Reino Unido, según se observará en la sección sobre análisis de impacto regulatorio.

Con la finalidad de abarcar los principales aspectos de la política regulatoria se dividió el reporte en cinco principales secciones. La primera analiza el rol de los reguladores económicos durante las últimas décadas, sus tendencias de gobernanza y su futuro de cara a desafíos como la transformación digital y nuevos liderazgos. La segunda se enfoca en las políticas de simplificación administrativa, es decir, en los trámites, revisando las principales estrategias adoptadas por los países de la región. La tercera se sitúa en el contexto de la transformación digital y analiza los procesos de adopción de tecnologías por reguladores económicos de la región, especialmente en materia de supervisión inteligente (*Sup-Tech*). La cuarta aborda una de las herramientas más utilizadas y controversiales de la mejora regulatoria, el análisis de impacto. Finalmente, la quinta, y última sección, propone concebir a la información proveniente de consumidores como un bien público que requiere de un rol decisivo de los reguladores encargados de recogerla y sistematizarla.

Los reguladores económicos llevan 30 de años de existencia en la región. Creados en la década de 1990, en el contexto de reformas estructurales de privatización y desregulación, sobrevivieron a distintas olas de reformas, más o menos promercedo. El motivo detrás de su supervivencia es que cumplen un rol, el de la supervisión de la calidad de servicios públicos, que se encontraba vacío al momento de su creación y que hoy en día sigue siendo considerado clave para regular mercados.

La sección sobre instituciones regulatorias destaca las principales tendencias de las agencias reguladoras en cuanto a su organización, a saber:

- Instituciones que pasaron de ser decisores (al menos al inicio de su creación, con funciones como la firma de contratos de concesión y la aprobación de tarifas), a fiscalizadores de los servicios que regulan.
- Instituciones que pasaron de ser espacios puramente técnicos a adoptar estrategias proactivas de promoción de su rol.
- Reguladores que, aprovechando los procesos de transformación digital, comenzaron a institucionalizar la innovación.

El informe hace cinco propuestas de gobernanza vinculadas a las tendencias recientes y especialmente en el contexto de la pospandemia. El eje de las recomendaciones es que las agencias se beneficiarían de una gobernanza que se encuentre alineada con sus objetivos (*fit for purpose*). En tal sentido, el reporte recomienda que las agencias:

- 01** Sean proactivas en el cumplimiento de su rol, especialmente en términos de su vínculo con los consumidores de servicios y de la sociedad general.
- 02** Desarrollen espacios formales de coordinación con otras autoridades regulatorias y de formulación de políticas públicas. La autonomía que se sustenta en el tiempo es aquella que tiene como fuente de legitimación el buen desempeño del regulador.
- 03** Promuevan la innovación a lo largo del ciclo de gestión. La etapa pospandemia requerirá reguladores con flexibilidad suficiente para promover la innovación por parte de las empresas reguladas y que beneficien la generación de valor para el consumidor.
- 04** Regulen enfatizando la calidad de los servicios regulados y, consecuentemente, el bienestar del consumidor.
- 05** Incluyan la profesionalización de la gestión como un objetivo estratégico, evaluable frecuentemente en cuanto a su efectividad.

Por su parte, la simplificación administrativa o de trámites se define como una agenda de beneficios tangibles tanto para funcionarios como para ciudadanos y se recomienda profundizar los esfuerzos que la mayoría de los gobiernos ya ha llevado adelante. Esta sección analiza el trabajo de los gobiernos de la región en términos de los diferentes formatos pensados para implementar las reformas, es decir, el cómo de las reformas. El alcance de las mismas se extiende desde la digitalización como principal herramienta de simplificación (el caso de Argentina) hasta la simplificación enfocada en sectores productivos (el caso de Chile).

Se identifican cinco recomendaciones alineadas con la profundización de las reformas:

- 01** Institucionalizar la simplificación en todo el proceso de la gestión pública, en el marco de lo que se ha llamado *gobernanza ágil*.
- 02** Capacitación para la simplificación: para que la capacitación se convierta en un cambio de paradigma, es condición sine qua non que los gobiernos inviertan en sus funcionarios.
- 03** Para que la simplificación se convierta en necesidad y política de gobierno debe ir acompañada, al igual que la mayoría de las políticas que buscan cambios comportamentales, de incentivos (por ejemplo, iniciativas de benchmarking dentro del sector público).
- 04** Alianzas estratégicas con el sector privado y los ciudadanos: dado que los principales beneficiarios de las estrategias de simplificación son los ciudadanos y el sector privado (especialmente las pequeñas y medianas empresas), su involucramiento es clave para lograr que las estrategias avancen y se perfeccionen.
- 05** En muy pocas ocasiones se han visto procesos simplificados que no hayan sido digitalizados, lo que convierte la gestión

documental electrónica (GDE) en una estrategia con beneficios muy claros para que los gobiernos se apropien de los trámites existentes y puedan llevar adelante reformas para simplificarlos.

La sección sobre uso de tecnologías para la mejora regulatoria enfatiza los beneficios que el uso inteligente de datos tiene para la supervisión regulatoria (*SupTech*). Si bien reguladores como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV) han avanzado significativamente en la adopción de la interoperabilidad de datos con entidades supervisadas y en el establecimiento de una arquitectura de supervisión digital, la mayoría de los reguladores de América Latina aún se encuentran rezagados respecto de la implementación de estas herramientas.

De las entrevistas con varias agencias de la región surgió que el desafío de la transformación digital es financiero pero principalmente cultural y dependiente del liderazgo de los funcionarios a cargo de la agencia o de un área específica. Según uno de los funcionarios entrevistados "se tienen los datos, pero las decisiones no se basan en la información obtenida".

En el centro de la cultura basada en datos se encuentra la capacidad de tomar decisiones apoyadas en evidencia. Sin embargo, los equipos de datos no son priorizados dentro de los reguladores económicos. Su asignación presupuestal cuenta con restricciones importantes. Además, su lugar dentro de la organización no expresa su importancia como fuente de orientación de las decisiones.

Consultados los equipos dedicados a la generación y gestión de datos, solo 37% de los mismos señalaron ser considerados un equipo estratégico. El resto señaló que la dirección de su organización los percibe como "un recurso táctico que genera herramientas en forma reactiva". Un aspecto en común de las entrevistas fue el consenso entre los funcionarios sobre la importancia de que la transformación digital sea considerada una iniciativa estratégica, es decir, que se institucionalice y que se incentive a los funcionarios a adoptarla.

La sección finaliza con recomendaciones sobre cinco herramientas tecnológicas útiles para la gestión de los reguladores:

- 01** Automatización de procesos, a través de la cual se busca aplicar algoritmos de reconocimiento de patrones y aprendizaje automático, con la finalidad de llevar adelante la fiscalización automática de contratos (algunos reguladores ya lo vienen haciendo) y al diseño de herramientas predictivas de comportamiento de empresas y tendencias de consumo.
- 02** Procesamiento automático de mensajes, herramienta que permitiría usar *bots* para automatizar el contacto entre la agencia y el consumidor a través de WhatsApp/Instagram/Facebook, así como también correr algoritmos para detectar los problemas más frecuentes (*data mining*) y sistematizar comentarios a propuestas regulatorias (algoritmos de semántica latente).
- 03** Modelos *deep learning* o de aprendizaje profundo, a través de los cuales se podrían crear *chat bots* o agentes virtuales (animación 3d) para interactuar con los consumidores. También permitiría clasificar los reclamos de usuarios en categorías, lo que permitiría al regulador identificar rápidamente el área y brindar soluciones personalizadas a cada consumidor.
- 04** Internet de las cosas, campo en el cual se podría mejorar sustancialmente la efectividad de fiscalización de los reguladores mediante monitoreo de estándares de calidad del servicio (cortes de electricidad, contaminación) en tiempo real. Los reguladores del sector de defensa de la competencia podrían especialmente beneficiarse del internet de las cosas. Dado que la configuración de servicios de internet de las cosas en algunos mercados podría fortalecer la posición dominante de empresas grandes, en perjuicio de los consumidores, mejorar el acceso y gestión de datos permitiría a los reguladores monitorear mercados de servicio de internet de las cosas para promover la competencia.

- 05** *Crowdsourcing*, herramienta que permite a los usuarios de los servicios colaborar en tiempo real en la fiscalización de los mismos (por ejemplo, mediante entradas sobre incumplimiento de tiempos del transporte) o mediante la participación en la elaboración colaborativa de regulaciones.

La sección siguiente aborda la evaluación de la calidad regulatoria, es decir, la implementación de la herramienta denominada de análisis de impacto regulatorio (AIR). Se caracteriza al análisis de impacto regulatorio como una reforma deseable, de beneficios múltiples, pero también de múltiples desafíos de implementación, aun para países que llevan décadas implementándola, como el Reino Unido.

Se analizan diferentes estrategias, como la peruana, en la que el análisis de impacto fue originalmente pensado para trámites y procesos administrativos para luego pasar a ser utilizado en regulaciones; la mexicana, que es la experiencia más completa y consolidada de toda la región en términos de su impacto e institucionalidad, y la brasileña, por ser una experiencia diferente a todas, no solo por haber comenzado en reguladores económicos para luego ser extendida al resto del sector público, sino porque tuvo como eje transversal estratégico la generación de consensos y la coordinación desde el centro del gobierno. Finalmente, la sección se centra en la experiencia de Colombia, especialmente en el rol de los documentos de políticas públicas (CONPES) y de la utilización de incentivos como estrategias para la generación de consensos y la definición de expectativas al resto del sector público.

Las distintas experiencias analizadas permiten describir el proceso de mejora regulatoria como un proceso de política pública complejo, que requiere liderazgos y esfuerzos de coordinación y de incentivos muy significativos. En ese sentido, es crítico definir la agenda de calidad regulatoria con base en una propuesta de valor que tenga en cuenta los beneficios concretos que la reforma traerá a los responsables de la política pública (ministros), sus ejecutores (funcionarios) y sus beneficiarios y/o afectados (ciudadanos).

Se plantean cinco recomendaciones alineadas con la profundización de las reformas:

- 01** Dado que se trata de una agenda en donde el cambio cultural es condición sin qua non para la sustentabilidad de la política, adquiere mayor relevancia pensar en el “cómo” que en el “qué”.
- 02** El “cómo” debería enfatizar los beneficios que esta agenda tiene para el trabajo de funcionarios, del programa de gobierno y de los actores beneficiados y/o afectados por la regulación.
- 03** Es necesario crear un centro de gobierno fuerte desde donde se lidere el proceso de reforma, priorizando la coordinación interinstitucional, creando consensos y empoderamiento. Una forma de lograr este objetivo es por medio de comunidades de práctica en las que los ejecutores de la política se sientan empoderados para llevar adelante el AIR y otras herramientas.
- 04** Un riesgo a evitar en estas reformas es crear una nueva burocracia de la calidad regulatoria, conspirando contra la finalidad principal de esta política. Una forma de mitigar dicho riesgo es mediante la estructuración de mecanismos de revisión frecuentes que permitan evaluar la satisfacción de usuarios (funcionarios y ciudadanos) y que faciliten la incorporación de reformas.
- 05** Al tratarse de una agenda compleja, de incentivos difusos para sus ejecutores, las agencias responsables de esta agenda se podrían beneficiar de estrategias de *benchmarking* (*rankings*) que no solo midan progresos (por ejemplo, mediante un índice de implementación de AIR), sino que también reconozcan mejores prácticas y esfuerzos internos.

La última sección del reporte aborda la participación de actores no gubernamentales en el proceso regulatorio. Teniendo en cuenta la falta de incentivos de parte de estos últimos, especialmente de consumidores, para participar de las instancias deliberativas del proceso regulatorio, el reporte define a la información que se obtiene como resultado de esa participación como bien público. Esta definición, alineada a la idea la información como un bien necesario para tomar decisiones regulatorias y que sólo puede ser promovido por los reguladores como actores estatales, tiene consecuencias prácticas concretas.

La más relevante entre ellas es la necesidad de que los reguladores promuevan proactivamente la generación de estos insumos. De acuerdo a esta visión, la concepción inicial de reguladores que convocaban a participar mediante llamados a audiencias y consultas, esperando que la sociedad civil se organice para cumplir dicho objetivo, se encontraría perimida por ineficaz.

En su lugar, ubica al regulador en el centro de los esfuerzos por recabar información representativa del interés de consumidores (bien público) debiendo este organizarse para recabar la misma a partir del método más eficaz. Es decir, no basta con invitar a participar, se trata más bien de que los reguladores reflejen la visión de los consumidores del modo más realista posible, sea por medio de mecanismos tradicionales de participación —como consulta y audiencias— o más innovadores —como *chatbots* o el uso de redes—.

También destaca diferentes patrones de participación según sectores regulados y los incentivos presentes en casa uno de ellos. A partir de la comparación de audiencias en los reguladores de salud y transporte de Brasil, se observa que las audiencias organizadas por el primero cuentan con mayor participación de personas físicas (no empresas) que el segundo. Estos resultados son consistentes con la relevancia que consumidores individuales adjudican a aspectos vinculados con la salud pública por sobre sectores como el transporte o la distribución eléctrica.

La sección finaliza con cinco recomendaciones vinculadas a una agenda de la participación para el futuro cercano:

- 01** El regulador debe realizar todos los esfuerzos posibles para obtener insumos representativos de la opinión de consumidores. En ese sentido, no basta con cumplir las disposiciones legales de marcos regulatorios, por ejemplo, organizar un proceso formal de audiencias, sino que debe estructurar instancias y mecanismos que permitan obtener de manera representativa opiniones y experiencias de consumidores de modo que la regulación a emitir contenga el equilibrio de los actores del mercado y de la sociedad civil.
- 02** Dado que la información proveniente de la opinión de consumidores adquiere el carácter de bien público, los reguladores deben recurrir tanto a fuentes de participación directas como indirectas. Algunas de las fuentes indirectas incluyen la obtención de datos representativos de la opinión de consumidores a partir de diferentes interacciones, especialmente las de tipo digital. Así, por ejemplo, se podría considerar cada interacción entre regulador y consumidor como una encuesta, y utilizar técnicas de procesamiento del lenguaje natural a través de las cuales la información valiosa de dicha interacción se convertiría en datos utilizables para tomar decisiones.
- 03** Dada la falta de incentivos de consumidores individuales para ser parte de procesos de consultas, una estrategia para lograr representatividad y eficacia de la participación es fortalecer a asociaciones de consumidores. De este modo se reducen los costos transaccionales de interactuar con consumidores individuales y se obtienen insumos de mayor valor agregado.
- 04** Luego de la pandemia, el uso de *chatbots* en plataformas como *WhatsApp* se convirtió en un mecanismo ágil para interactuar con el ciudadano. En ciudades como Buenos Aires, por ejemplo, el *chatbot* del

gobierno de la ciudad pasó de ser una herramienta vinculada a asuntos de la pandemia para convertirse en el principal medio de comunicación con los ciudadanos. Los reguladores económicos podrían beneficiarse enormemente del uso de *WhatsApp* no solo para resolver reclamos sino también para promover la participación en la elaboración de regulaciones.

- 05** Redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram proveen de manera pública, y georreferenciada, estados de satisfacción de consumidores con relación al desempeño de servicios tanto públicos como privados. De hecho, las redes sociales probablemente sean hoy el canal por excelencia para manifestar estas emociones, incluso por encima de los canales institucionales. Estas redes proveen a los reguladores información que luego podría convertirse en dato y este convertirse en insumo de percepción de los mismos.

02

Introducción

Durante las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe (LAC) se embarcaron en distintas reformas regulatorias. Comenzando por la creación de agencias independientes de regulación en sectores privatizados, los gobiernos continuaron luego implementando herramientas destinadas a evaluar los costos y los beneficios de regular, la simplificación de trámites, y actualmente se encuentran explorando las oportunidades que las tecnologías ofrecen para mejorar estos procesos. La reforma regulatoria en LAC ha sido un proceso muy rico, de transformaciones positivas, pero también de aprendizajes y desafíos no alcanzados. Se trata de reformas complejas, donde los funcionarios a cargo de las mismas han desempeñado un rol fundamental.

El reporte La reforma regulatoria por dentro, es decir, la reforma según la óptica de los responsables de su implementación, pretende reflejar la evolución de instituciones y herramientas regulatorias en LAC según los desafíos que los gobiernos han enfrentado y que aún continúan experimentando. El componente humano de las reformas de política pública —el liderazgo dentro del sector público— ha recibido mucha atención de parte de la academia y de instituciones públicas (OECD, 2019). El liderazgo dentro del sector público adquiere mucha relevancia cuando se trata de reformas que necesitan apoyarse en el cambio cultural. Al tratarse de una política pública tendiente a aumentar la transparencia del proceso decisorio y el uso de evidencia para la toma de decisiones, la reforma regulatoria requiere no sólo de un alto compromiso del más alto nivel político sino también del impulso y continuidad de los funcionarios.

Con el fin de capturar las experiencias de los gobiernos que componen la región, se llevaron adelante talleres con los responsables de estas agendas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En dichos talleres se plantearon discusiones en torno a los siguientes aspectos: **1) diseño institucional de las agencias independientes de regulación; 2) políticas de mejora regulatoria; 3) simplificación de trámites; 4) consultas y participación ciudadana, y 5) transformación digital y regulación.** También se analizó la literatura existente.

A partir de la evolución de los reguladores económicos, la sección primera del reporte analiza las principales tendencias de gobernanza y organización que caracterizan a estas instituciones. Se

puso especial énfasis en la gobernanza de la agencia de acuerdo con el rol que debe cumplir (*fit for purpose*), incluyendo discusiones sobre el liderazgo del regulador, coordinación con autoridades de formulación de políticas públicas y promoción de la innovación, entre otros aspectos. La sección se nutrió de las discusiones realizadas en torno al taller del 15 de junio de 2021 con la participación de 38 funcionarios representantes de 17 reguladores y centros de gobierno de la región, la revisión de literatura, y de entrevistas en profundidad (incluidas en la sección) a Carlos Lugo Silva, comisionado experto de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones de Colombia (CRC); José Manuel Peshiera Rebagliati, superintendente de Mercado de Valores del Perú, y André Pepitone, director general de la Agencia Nacional de Regulación Eléctrica de Brasil (ANEEL).

La sección segunda se centró en las estrategias de simplificación de trámites, a partir de los diferentes enfoques llevados adelante por gobiernos de la región. La simplificación es definida como una agenda de beneficios tangibles (mejora sustancialmente la vinculación con los ciudadanos) y de bajos costos de implementación para la administración pública. Se analizaron las estrategias de Argentina, Perú y México en tanto proveen aprendizajes significativos, respectivamente, en términos del uso de la digitalización, la secuencia de institucionalizar primero y simplificar luego, y la consolidación de reformas a partir de la madurez institucional. La sección se nutrió de las discusiones que tuvieron lugar en el taller del 17 de marzo de 2021, donde participaron 17 funcionarios de 7 países de la región, la revisión de literatura y de entrevistas en profundidad a Miriam Peña Niño, subsecretaria de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Presidencia del Perú; Pedro Inchauspe, exsecretario de Simplificación Productiva de Argentina, y Rodrigo Krell Loy, director ejecutivo de la Comisión Nacional de Productividad de Chile (CNP).

La sección abordó los desafíos de implementación de políticas de mejora regulatoria, en especial la evaluación ex ante de impacto regulatorio. Se define la evaluación ex ante de la regulación como una agenda de múltiples desafíos en tanto requiere el uso intensivo de datos, de equipos técnicos, y de un liderazgo muy fuerte dado que afecta el modo tradicional de regular de los gobiernos de la región. La sección se nutrió de las discusiones que tuvieron

Con el fin de capturar las experiencias de los gobiernos que componen la región, se llevaron adelante talleres con los responsables de estas agendas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

lugar en el taller del 12 de mayo de 2021 con la participación de 28 funcionarios representantes de 11 reguladores y centros de gobierno de la región, la revisión de literatura y de entrevistas en profundidad a Sara Arobés, exsecretaria de Gestión Pública del Perú; Julio Rocha López, ex coordinador general de Mejora Regulatoria de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México (CONAMER), Kélvia Albuquerque, directora de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía de Brasil y María Jimena Padilla Berrio, responsable de la política regulatoria de Colombia desde el Departamento Nacional de Planeación.

La sección cuarta se enfocó en la agenda de participación ciudadana en regulación, y María Jimena Padilla Berrio, líder en mejora regulatoria del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) enfatizando su importancia para mejorar la calidad de las regulaciones y la necesidad de que sea promovida activamente por parte de los reguladores. Se define la información obtenida de procesos participativos como un bien público, en tanto tiene beneficios tangibles en la calidad del proceso regulatorio y requiere de la proactividad del regulador para que la misma se genere de manera óptima, ya que no existen incentivos para que los consumidores participen. La sección se nutrió de las discusiones que tuvieron lugar en el taller del 16 de abril de 2021 con la participación de 18 funcionarios representantes de 12 reguladores y centros de gobierno de la región.

Finalmente, la sección quinta aborda las ventajas y desafíos que plantea la transformación digital para los reguladores. El uso intensivo de datos y de soluciones digitales, como la inteligencia artificial, presentan oportunidades para mejorar de manera

significativa las distintas etapas de la gestión regulatoria, en especial el uso de evidencias para analizar el problema, la participación de consumidores y la fiscalización sobre los prestadores de servicios. Al mismo tiempo, la implementación de estas soluciones requiere liderazgos y cambios culturales, los que fueron identificados por los funcionarios de la región como los desafíos más relevantes de la transformación digital. La sección se nutrió de las discusiones que tuvieron lugar en el taller del 19 de mayo de 2021 con la participación de 29 funcionarios representantes de 16 reguladores y centros de gobierno de la región, la revisión de literatura y de entrevistas en profundidad a Sergio Martínez Medina, director ejecutivo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC).

03

El regulador del futuro:

Aprendizajes luego de 30 años de agencias reguladoras en la región

Agencias reguladoras: ¿para qué sirven y por qué son importantes?

El 16 de enero de 1992 se creaba el Ente Nacional Regulador de la Electricidad en Argentina (ENRE), primer regulador independiente de la región.¹ La creación del ENRE fue seguida del establecimiento de reguladores similares en toda la región. Se trató de una institución ajena a la tradición jurídica de América Latina e inspirada en los modelos de comisiones independientes de Estados Unidos. En efecto, la elección de dicho modelo institucional tenía por objetivo dar credibilidad a los inversores que decidieran ser parte de los procesos de privatización de los servicios públicos. Nació en la región el modelo de gobernanza regulatoria que Brown et al. (2006) denominaron “New Style of Regulation”.

En general, adoptaron el formato de entes descentralizados o autárquicos, con autonomía presupuestaria y dentro de la órbita del ministerio sectorial. Se convirtieron así en islas de gestión altamente profesionalizadas, al tratarse de entidades que necesitaban supervisar el desempeño de empresas con contratos de concesión y en el que la información de dicho desempeño era vital para, por ejemplo, ajustar periódicamente las tarifas y realizar revisiones tarifarias.

Los reguladores alcanzaron importantes logros, como separar la regulación de la formulación de políticas públicas. También se convirtieron en espacios relevantes de participación y consultas con los ciudadanos. Por último, consiguieron establecerse como el mejor modelo de gobernanza para regular servicios públicos, tanto de prestación pública como privada. El modelo de agencia reguladora había llegado para quedarse y fue de hecho el estándar institucional elegido incluso luego de la estatización de servicios públicos privatizados una década atrás (por ejemplo, la creación del Ente Regulador del Agua y Servicios de Saneamiento de Argentina (ERAS) luego de la

rescisión del contrato de concesión con la empresa Aguas Argentinas, S. A.).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2014), la buena gobernanza regulatoria se caracteriza por siete aspectos principales: 1) claridad en los roles del regulador y de la autoridad responsable de formular la política pública; 2) prevenir la influencia indebida y mantener la confianza; 3) tener un adecuado mecanismo de decisión y una estructura de gobierno acorde; 4) un correcto proceso de rendición de cuentas y transparencia; 5) compromiso con la tarea y conocimiento de la industria y de los intereses de los consumidores; 6) adecuado financiamiento que garantice su independencia; y 7) medición de su performance y del impacto de las regulaciones.

Si bien existen varios reguladores en la región caracterizados por buenas prácticas internacionales, por ejemplo ANEEL, su funcionamiento no se encuentra exento de desafíos. Algunos de estos son las restricciones en materia presupuestaria y, más en general, el vínculo con la administración central del gobierno, la armonización regulatoria en países con provincias o estados, la supervisión de empresas cuando estas son de propiedad estatal y, en su gestión interna, la necesidad de contar con funcionarios bien remunerados y capacitados para regular empresas significativamente más grandes en recursos financieros y humanos.

El presente capítulo analiza los nuevos desafíos que enfrentan los reguladores de Latinoamérica en aspectos que inciden en sus capacidades, como autonomía, gestión organizacional, transformación digital, recolección y uso de datos, innovación, fiscalización de la calidad de los servicios, transparencia y participación; para determinar –acorde con las distintas experiencias y aprendizajes de estos reguladores y las mejores prácticas internacionales– cómo deben evolucionar sus marcos de gobernanza y de gestión regulatoria, de manera que puedan ser adecuados para cumplir su función, teniendo en cuenta las particularidades económicas, políticas e institucionales de la región de Latinoamérica y el Caribe.

¹ Si bien la Superintendencia de Electricidad y Combustibles de Chile (SEC) fue creada en 1985, en un principio su mandato se limitaba al control de la calidad del servicio, no abarcando –por ejemplo– programas de inversión.

Relevancia de las agencias reguladoras para la región

Laffont señaló hace más de quince años que las economías en desarrollo son economías con mercados faltantes (“missing markets”), lo cual deviene en contratos incompletos a efectos de la regulación (Laffont & Martimort, 2005). Una de las principales causas de la incompletitud contractual se encuentra en las debilidades institucionales de gran parte de los países que conforman la región. Las estructuras y procesos, diseñados para alcanzar y sostener los resultados regulatorios, son los que conforman la gobernanza regulatoria que ayuda a contrarrestar los problemas de incompletitud contractual antes señalados.

Numerosos trabajos de la literatura económica reconocen la causalidad que existe entre una buena gobernanza y el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos, en términos de productividad y competitividad, con el consecuente impacto positivo sobre la economía y el bienestar de la población (Kirkpatrick et al., 2003; Cubbin & Stern, 2006).

Los próximos párrafos destacan cinco factores sobre la relevancia de contar con reguladores con buen desempeño en la región.

Independencia decisoria

La autonomía e independencia del regulador han sido una propuesta de política regulatoria que intentó contrarrestar el problema del compromiso asociado a la existencia de inversiones hundidas en las industrias de redes e infraestructura y que tomó elementos teóricos de la discusión sobre autonomía de los Bancos Centrales (Trillas, 2010). Mediante la acción del regulador independiente se mitigan la inconsistencia temporal (entre concedente y concesionario), la información asimétrica (entre la empresa regulada y el regulador) y la captura (del regulador por parte de las empresas reguladas o por parte de los políticos).

² Uno de los primeros ejemplos en la región fue la obligación legal de consulta previa antes de dictar un acto de alcance general previsto en el Marco Regulatorio del Gas Natural de Argentina de 1992, mecanismo por el cual las partes interesadas colaboran en la mejora de las regulaciones.

Participación ciudadana

Un aspecto saliente de la creación de agencias reguladoras fue la inclusión de esquemas de audiencias o consultas públicas.² La participación regulatoria en América Latina comenzó con los reguladores económicos. Pese a los desafíos para mejorar la calidad y efectividad de la participación, todos los reguladores latinoamericanos consultan a los usuarios del servicio en diferentes momentos del ciclo regulatorio; por ejemplo, durante el proceso de revisión de tarifas o de reforma de los estándares de calidad del servicio.

Calidad del servicio

Existe evidencia empírica significativa sobre el impacto positivo de la gobernanza regulatoria y la calidad de los servicios prestados por las empresas reguladas. Andrés et al. (2007) encuentran que la sola existencia de un regulador tiene impacto significativo en el desempeño de los operadores. También encuentran que los impactos positivos del regulador no se encuentran vinculados con la existencia o no de la prestación privada de los servicios públicos.

Innovación

En la mayoría de los países de América Latina las agencias reguladoras se convirtieron en islas de profesionalización burocrática. Dichos espacios incentivaron la innovación de la gestión, como lo ejemplifican ENRE y ANEEL en Argentina y Brasil, respectivamente.

Hoy en día, especialmente luego de la pandemia, la innovación se ha convertido en un aspecto relevante de la regulación. La innovación regulatoria incluye herramientas como la neutralidad regulatoria, autorregulación, corregulación, regulación experimental (*sandboxes*, *test beds*, *regulaciones adaptativas*), regulación tradicional mejorada (prescriptiva y de

performance/resultado/riesgo), regulación basada en datos y cooperación regulatoria internacional.

Alaassar et al. (2020) proveen evidencia que los *sandboxes* regulatorios incrementan la legitimidad del regulador, sus capacidades de gerenciamiento del riesgo y mejoran la comprensión –para regulados y reguladores– de las restricciones y riesgos potenciales para la innovación. Esto último permite mejorar el proceso de gobernanza regulatoria, cuidando y ayudando a los innovadores al estilo de las incubadoras de negocios.

Estabilidad regulatoria

La existencia de reguladores independientes y profesionalizados constituye una garantía relevante de implementación de los contratos de concesión y licencias de prestación de los servicios. Los casos de Perú y Brasil constituyen buenos ejemplos de reformas regulatorias que se han mantenido en el tiempo, en parte gracias a agencias reguladoras con directorios altamente profesionalizados y con procesos y políticas mejorados en el tiempo.

Del paradigma clásico al regulador pragmático: la evolución de los reguladores de la región durante los últimos 30 años

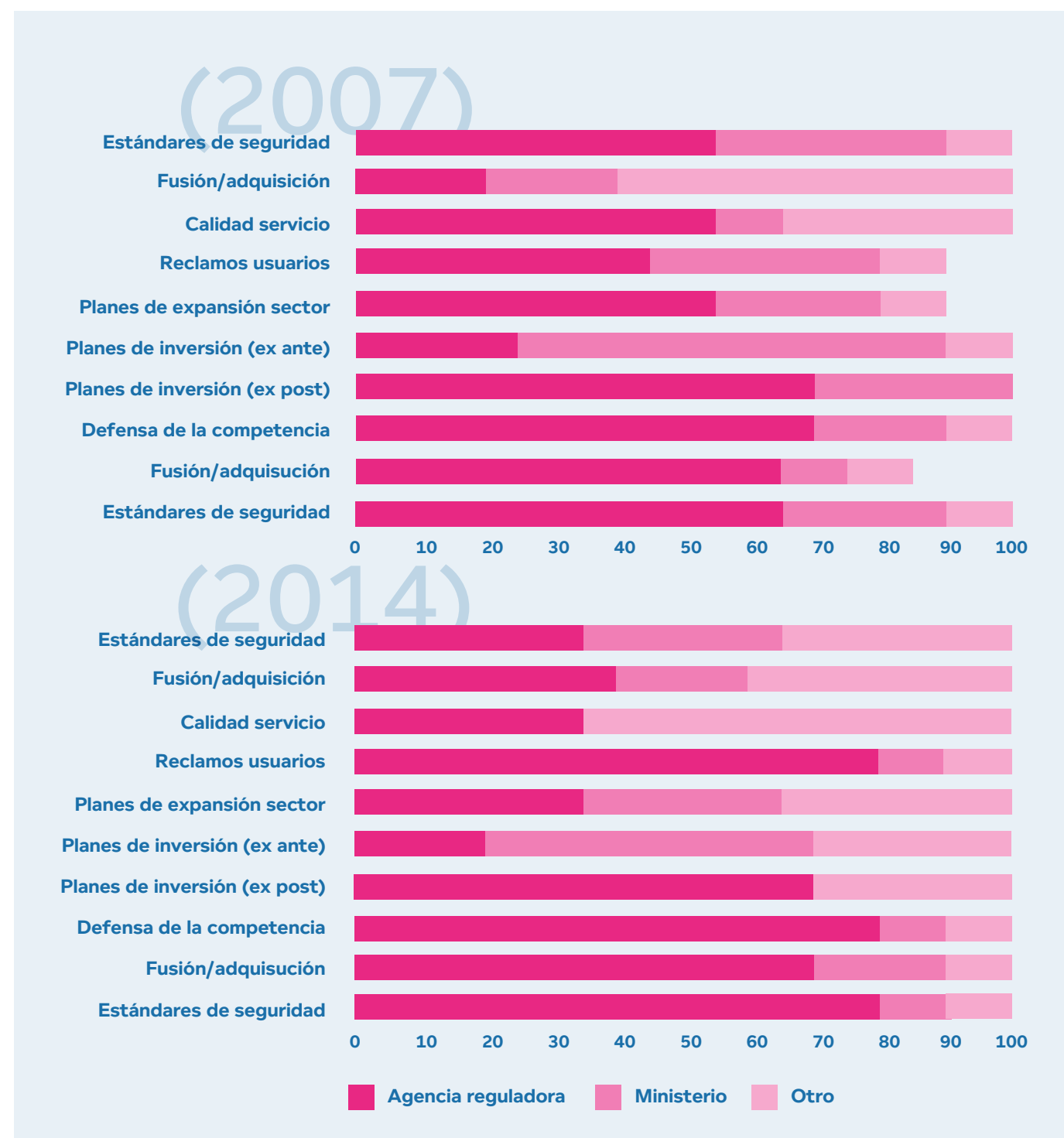
Más fiscalizadores, menos decisores

Andrés y López Azumendi (2014) encuentran cambios significativos en las responsabilidades de los reguladores del sector eléctrico. Tomando el período 2007-2014, los autores identifican los siguientes cambios:

- 01** Reducción de las responsabilidades de los reguladores *vis-à-vis* de los ministerios sectoriales en la definición de valor y estructura de las tarifas.
- 02** Aumento de las responsabilidades de los reguladores *vis-à-vis* de los ministerios sectoriales en materia de fiscalización del servicio.
- 03** Aumento de las responsabilidades de los reguladores *vis-à-vis* los ministerios sectoriales en materia de atención de reclamos de usuarios.
- 04** Reducción de las responsabilidades de los reguladores *vis-à-vis* de los ministerios sectoriales en la aprobación *ex ante* de proyectos de inversión de concesionarios.
- 05** Aumento de las responsabilidades de los reguladores *vis-à-vis* de los ministerios sectoriales en la evaluación *ex post* de las inversiones realizadas por los concesionarios.

Figura 1.

Evolución de las responsabilidades de las agencias reguladoras del sector eléctrico 2007-2014



Fuente: López Azumendi et al (2007/2014).

Esta tendencia podría hacer pensar que los reguladores de la región van camino a convertirse en campeones de la supervisión del desempeño de las empresas y del bienestar de los usuarios, dejando roles decisivos vinculados a la economía del servicio en cabeza de las autoridades sectoriales. Esta tendencia es muy importante para enfocar los esfuerzos de gestión en el fortalecimiento de herramientas de supervisión, como por ejemplo el uso inteligente de datos y la vinculación efectiva con los consumidores.

Los reguladores de la región han dado pasos muy relevantes en pos de mejorar su rol fiscalizador reguladores como la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de Brasil y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), regulador y supervisor financiero de Chile, han implementado enfoques de fiscalización y cumplimiento regulatorio basado en riesgos. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin) de Perú realiza la supervisión del alumbrado público bajo un enfoque de resultados.

De la autonomía formal a la autonomía originada a partir del buen desempeño

La autonomía de las agencias reguladoras es tal vez su aspecto más saliente y el que ha sido enfatizado durante las últimas décadas de reformas. El establecimiento de agencias reguladoras obedece, al menos, a algunas de las siguientes razones: a) ventaja comparativa de tipo técnico; b) imparcialidad política; y c) fuente independiente de información y análisis (National Audit Office [NAO], 2021). En todas estas hipótesis, el regulador necesita obrar de manera autónoma y rigurosa.

Hasta no hace mucho, la autonomía de una agencia reguladora descansaba en su ley de creación. Agencias con amplios poderes normativos eran consideradas independientes tanto por la literatura como por las revisiones de varias organizaciones internacionales. El transcurso de los años demostró que la independencia formal de una agencia no era suficiente; una agencia debía ser independiente en la práctica y también a partir de su contribución al bienestar de la sociedad.

De acuerdo con estas opiniones, la autonomía de una agencia es un concepto relativo vinculado, entre otros

aspectos, a la legitimidad de la agencia entre los regulados (consumidores) y las autoridades políticas. La legitimidad de ejercicio de las agencias podría darse, según Groenleer (2011), a través de cuatro (4) estrategias:

- 01 Diferenciándose de otras entidades del sector público.
- 02 Siendo moderados con las autoridades políticas.
- 03 Creando equilibrios entre prioridades políticas y las demandas de consumidores.
- 04 Creando alianzas con otras organizaciones.

Hasta no hace mucho, la autonomía de una agencia reguladora descansaba en su ley de creación. Agencias con amplios poderes normativos eran consideradas independientes tanto por la literatura como por las revisiones de varias organizaciones internacionales. El transcurso de los años demostró que la independencia formal de una agencia no era suficiente; una agencia debía ser independiente en la práctica y también a partir de su contribución al bienestar de la sociedad.

Al explicar la diferencia entre autonomía de facto y de jure, Groenleer (2014) compara a las agencias de alimentos y farmacéuticos de la Comisión Europea (CE). Según su análisis, mientras que la agencia de alimentos gozaba de mayores niveles de autonomía formal y la de fármacos de condicionantes políticos mayores, el diseño colaborativo de la segunda (en térmi-

³ La discusión de la autonomía del regulador toma elementos teóricos de la discusión sobre autonomía de los Bancos Centrales según Trillas (2010).

nos del involucramiento de las agencias reguladoras nacionales) y el liderazgo de su director general la llevaron a ser una agencia con mayor poder regulatorio de facto que la primera.

En efecto, la agencia europea de medicamentos adoptó un esquema de gobernanza basado en la colaboración con los reguladores de los estados miembros, contribuyendo a generar confianza con dichos actores institucionales. Compartir decisiones con agencias nacionales le permitió reducir el nivel de exposición con autoridades políticas y empresas farmacéuticas. Su primer director trabajó intensamente en simplificar procesos en beneficios del sector y de los consumidores. Por su parte, la agencia de medicamentos carece de representación de los estados miembros de la CE y a menudo su accionar genera desconfianza y fuertes ataques de parte de autoridades nacionales.

Carpenter (2010) sostiene un argumento similar al vincular el poder regulatorio de la agencia reguladora de medicamentos y alimentos de Estados Unidos (United States Food and Drug Administration [FDA]), con su poder regulatorio. Define la regulación como una actividad compleja, no monolítica, dado que la FDA es interdependiente del accionar de diversos actores y audiencias, lo que impide afirmar vínculos causales entre la agencia y su captura por un grupo de interés en particular.

El prestigio de la FDA se generó entre 1930 y 1960, demostrando que era capaz de proteger a los ciudadanos mediante el rechazo a la aprobación de drogas con potenciales impactos irreversibles para humanos. De acuerdo con Carpenter, la fortaleza de la FDA se encuentra en sus divisiones de revisión de solicitudes de aprobación de drogas, las que se encuentran integradas por prestigiosos profesionales. En línea con Groenleer, Carpenter sostiene la idea del poder regulatorio originado en el buen desempeño (performative power) del regulador.

Gobiernos como los del Reino Unido han enfatizado la relevancia de la coordinación entre reguladores y formuladores de políticas públicas, entre otros motivos, para permitirles llevar adelante su función de manera más efectiva. La oficina del gabinete desarrolló un código de buenas prácticas sobre cómo ministerios y reguladores podrían trabajar mejor. De acuerdo con estos lineamientos, una buena relación de trabajo entre ambas instituciones sería aquella caracterizada por un claro

entendimiento de los objetivos de ambos, que contenga mecanismos que garanticen que sus roles pueden ser cumplidos sin obstáculos y que esté basada en la confianza mutua y la generación de valor (NAO, 2021).

Figura 2.

Cómo deberían interactuar ministerios y reguladores según el gobierno del Reino Unido



Fuente: Oficina del Gabinete, "Colaboración entre ministerios y reguladores: código de mejores prácticas", 2017.

De garantes del cumplimiento de contratos de concesión a impulsores de la innovación y el bienestar de los consumidores

La evolución de las últimas décadas llevó a las agencias reguladoras de la región y de países miembros de OCDE a replantearse su rol, especialmente frente a la sociedad. Tradicionalmente dedicadas a interpretar y decidir aspectos vinculados al cumplimiento de los contratos de concesión firmados entre empresas reguladas y el Estado, las agencias han avanzado en diferentes direcciones destinadas a redefinir su rol. Dicho proceso no fue antojadizo o inspirado en modelos importados, sino que ha sido el resultado de décadas de aprendizajes y de entendimiento de su función.

En la región se pueden identificar dos principales tendencias:

Reguladores más proactivos

Un ejemplo de una agencia reguladora proactiva en términos de redefinir su rol con énfasis en los consumidores es la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil (ANVISA). Esta fue pionera en Brasil al establecer, en 2008, un programa de buenas prácticas regulatorias, destacando la transparencia y la participación social para asegurar mecanismos de vinculación de las partes interesadas y agentes afectados a lo largo del proceso regulatorio.

El mecanismo más utilizado por ANVISA es la llamada consulta pública, que se utiliza para difundir propuestas de reglas para la recepción de comentarios y sugerencias. Solo en la última década, ANVISA llevó a cabo un conjunto de más de 1.300 consultas públicas sobre sus regulaciones propuestas. A diferencia de otros reguladores de la región, ANVISA ha logrado involucrar a miles de ciudadanos individuales en sus procesos de participación.

Figura 3.

Mecanismos participación en ANVISA



Fuente: página web de ANVISA <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/participacao-social/como-participar/arquivos/cpsr-2-08-portal-em-04062021-1.pdf>

La agencia también innovó en el desarrollo de otros formatos de participación. Así fue una de las primeras agencias en adoptar la herramienta de agenda regulatoria, de especial importancia para la planificación regulatoria y la que se pone a consideración del sector y ciudadanos. También desarrolló mecanismos menos formales, pero tal vez más efectivos que las audiencias, como son la consulta dirigida y la obtención de insumos para el proceso decisorio.

Las consultas dirigidas son mecanismos para recopilar datos e información de los agentes involucrados y afectados por la acción regulatoria. Pueden llevarse a cabo en cualquier etapa del proceso regulatorio. Presentan preguntas específicas o preguntas abiertas con el fin de ampliar la evidencia disponible y recopilar datos o validar la información inicialmente planteada (ANVISA, 2021). Las consultas dirigidas se realizan por un período determinado y, en general, mediante un formulario específico. Pueden estar dirigidas al público en general o, según el caso, a un público específico.

La redefinición del rol de los reguladores ha sido destacada en varios países miembros de la OCDE como por ejemplo el Reino Unido. Desde el papel de la agencia de defensa de la competencia hasta el impacto del regulador eléctrico, se ha avanzado en consensos sobre la relevancia de que el regulador adopte estrategias de liderazgo destinadas a fortalecer su rol en materia de protección de consumidores como también en la adopción de mecanismos ágiles de gestión (ver recuadro 1 sobre principios de gestión aplicables a un regulador protagonista del cambio).

La redefinición del rol de los reguladores ha sido destacada en varios países miembros de la OCDE como por ejemplo el Reino Unido. Desde el papel de la agencia de defensa de la competencia hasta el impacto del regulador eléctrico, se ha avanzado en consensos sobre la relevancia de que el regulador adopte estrategias de liderazgo destinadas a fortalecer su rol en materia de protección de

consumidores como también en la adopción de mecanismos ágiles de gestión

Recuadro 1.

Repensando el rol de los reguladores, de fiscalizadores de estándares a protagonistas del cambio

En el pasado reciente, los reguladores enfrentaban desafíos excluyentes de las industrias que regulaban. Así, los reguladores financieros actuaban ante niveles inadecuados de capital de bancos y los reguladores de sectores en red (telecomunicaciones y energía) actuaban para limitar los impactos negativos de monopolios. Hoy en día, especialmente a partir de la pandemia, diferentes olas de cambio están teniendo lugar en las industrias reguladas, especialmente de la mano de la tecnología.

Si los reguladores desean mantenerse relevantes y eficaces, deben seguir cuatro principios clave:

- 1. Ser firmes y contundentes:** el 82 % de los consumidores aseguran sentirse más protegidos cuando existe una intervención del regulador y un porcentaje similar cuando las sanciones a empresas reguladas son publicadas. Los consumidores por lo general no entienden el rol de los reguladores. El 67 % manifestó que le gustaría conocer más sobre su funcionamiento. Un nuevo rol para los reguladores implica adoptar un enfoque menos apuntado a aspectos financieros del servicio regulado y más orientado a estandarizar la experiencia del usuario. Ser contundentes en su rol también implica escuchar a los consumidores e incluirlos

en su proceso decisorio, por ejemplo en paneles de usuarios.

- 2. Asumir nuevos formatos de liderazgo que permitan la innovación:** si bien el 42 % de las organizaciones creen que los reguladores cumplen un rol relevante en promover la innovación, un porcentaje no menor, el 31 %, creen que los reguladores deberían liderar dicho proceso. El 76 % cree que los reguladores deberían adelantarse a la dinámica e incentivos de los mercados que regulan.
- 3. Colaborar, no competir:** en tiempos disruptivos como los que estamos viviendo es más efectivo colaborar que competir. Por ejemplo, los reguladores de mercados de distribución (agua y electricidad) operan en contextos similares en términos de los incentivos de las empresas reguladas y de los consumidores. Por tal motivo, no sería descabellado pensar en centros de excelencia compartidos entre los diferentes regulado-

res, lo que podría generar sinergias de todo tipo. Una aplicación concreta de esta recomendación podría ser generar abordajes similares en materia de inteligencia artificial y Big Data.

- 4. Fortalecer la gestión:** 9 de 10 organizaciones creen que los reguladores necesitan enfocarse en sus procesos, tecnología y recursos para lograr los resultados esperados para los próximos 5 años.

Un aspecto clave del fortalecimiento de los reguladores es la tecnología, en especial su utilización para mejorar la supervisión regulatoria (*SupTech*). Por ejemplo, los reguladores estarían en mejores condiciones para predecir futuros eventos si aplicaran tecnologías como aprendizaje automatizado (*machine learning*). El aprendizaje automatizado o automático ya es utilizado para monitorear la volatilidad en los mercados de capitales y para identificar riesgos de cumplimiento.

Fuente: PAconsulting (2022) "Rethinking regulators" <https://www.paconsulting.com/insights/2018/rethinkingregulators/>

Reguladores que apuestan por la innovación

El 6 de octubre de 2021 la OCDE aprobó la Recomendación sobre Gobernanza Regulatoria Ágil para Promover la Innovación (OECD Recommendation of the Council for agile regulatory governance to harness innovation), haciendo énfasis en la relevancia de la regulación y de las instituciones regulatorias como plataformas para promover la adopción de tecnología y el beneficio de los consumidores. Una visión similar tuvieron los gobiernos del Reino Unido, Canadá, Italia, Estados Unidos, Dinamarca, Japón, Singapur y Emiratos Árabes cuando en noviembre de 2020 conformaron la Alianza de Naciones Ágiles (Agile Nations Charter) como plataforma para el intercambio de prácticas e información en materia de regulación.

La gobernanza regulatoria ágil hace referencia al rol de la regulación para promover y no inhibir la innovación y en términos de enfocar el diseño regulatorio en el

bienestar de los consumidores. En un relevamiento de 2018 hecho en el Reino Unido, el 92 % de los negocios dijeron que si los reguladores no invertían y se actualizaban en áreas como procesos, tecnología, capital humano y cultura, estimaban impactos negativos en las industrias a corto plazo, tres años. Pensar en términos ágiles también significa alinear gobernanza al propósito de los reguladores (*fit for purpose*), pensando primero en desafíos y objetivos y luego en la institucionalidad. Por ejemplo, los reguladores de defensa de la competencia son frecuentemente criticados por situarse lejos de las demandas de pequeños productores y consumidores (Thornhill, 2021).

Estas críticas enfatizan la relevancia que dichos reguladores usen datos de manera estratégica, por ejemplo, para determinar si la competencia en la economía ha aumentado o decrecido y actuar en consecuencia. También destacan la importancia de que los reguladores se vinculen de manera directa

con pequeños negocios y consumidores, como por ejemplo lo hacen instituciones como el Banco de Inglaterra (Banco de Inglaterra, 2021).

La revisión del modelo regulatorio de OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets, el regulador de redes de gas y electricidad del Reino Unido), que comienza con el RPI-X@20 y tiene un hito clave con la publicación de los documentos de consulta del denominado modelo RIIO (Revenue = Incentives + Innovation + Outputs), puede ser vista como una de las primeras respuestas concretas e integrales de un organismo regulador al desafío de la aceleración de la innovación en sectores de servicios públicos energéticos regulados. Este mecanismo permite una mayor interacción entre regulado y regulador y una mayor libertad para la innovación en el regulado, bajo ciertas reglas.

Actualmente, OFGEM se encuentra trabajando en RIIO2, la próxima revisión tarifaria para las compañías de transmisión y distribución de gas y electricidad del Reino Unido, con los siguientes aspectos de la RIIO original bajo revisión: períodos regulatorios más cortos, mayor participación de los usuarios, búsqueda de menor complejidad del proceso y reforma de los incentivos para quienes proveen planes bien justificados.

En América Latina, uno de los reguladores que más ha apostado por la innovación es la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia (CRC). El hecho de encontrarse en un mercado altamente dinámico y con uso intenso de tecnología llevó a la CRC a introducir la innovación en el ciclo de sus proyectos. La CRC se define asimismo como un habilitador de la innovación, tanto hacia dentro como hacia fuera de la institución. De los componentes que la CRC destaca (recuadro 2) como críticos emerge con especial relevancia el compromiso desde la alta dirección para promover el cambio.

En palabras de Carlos Lugo Silva (ver entrevista a Carlos Lugo Silva en recuadro 2), comisionado experto de la CRC, “se innova a partir de contar con un conocimiento profundo del proceso, producto o estructura que busca mejorarse; adelantar el análisis de necesidades identificadas, ya sean internas o externas, soportadas en datos; aplicar nuevos conocimientos o tecnología, ya sean del regulador o adquiridos a fuentes externas; y finalmente evaluar los resultados de los cambios adoptados”.

La CRC incluyó el eje de Innovación en su Agenda Regulatoria para el bienio 2021-2022. Entre otros aspectos se enfatizó incentivar el uso de tecnologías emergentes que brinden apoyo en la solución de problemas, que contribuyan en la mitigación de riesgos en la gestión de sus procesos mediante el manejo apropiado de la información, la calidad de los datos y de esta manera permita tener más confianza en su utilización. Por ejemplo, se implementaron soluciones de aprendizaje automatizado (*machine learning, ML*) para involucrar consumidores en procesos de consultas y el *sandbox* regulatorio.

“Se innova a partir de contar con un conocimiento profundo del proceso, producto o estructura que busca mejorarse; adelantar el análisis de necesidades identificadas, ya sean internas o externas, soportadas en datos; aplicar nuevos conocimientos o tecnología, ya sean del regulador o adquiridos a fuentes externas; y finalmente evaluar los resultados de los cambios adoptados”.

Recuadro 2.

Promoviendo la innovación dentro del regulador: el caso de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia. Entrevista a Carlos Lugo Silva, Comisionado Experto de la CRC.

1. ¿Qué significa innovar en una agencia reguladora?

Como parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, convivimos día a día con la innovación y la creación de modelos de negocio disruptivos. Temáticas tales como la inteligencia artificial, *machine learning* y *big data* son cada vez más comunes en las agendas y

discusiones de entidades de gobierno a nivel mundial. Sin embargo, a veces se confunde la innovación con la necesidad del uso de nuevas tecnologías.

Para poder innovar en el regulador se requiere como habilitador el compromiso de la alta dirección. Contando con esto, se innova a partir de contar con un conocimiento profundo del proceso producto o estructura que busca mejorarse; adelantar el análisis de necesidades identificadas, ya sean internas o externas, soportadas en datos; aplicar nuevos conocimientos o tecnología, ya sean del regulador o adquiridos a fuentes externas; y finalmente evaluar los resultados de los cambios adoptados.

2. ¿Cómo lograron incorporar la innovación en la CRC?

De manera permanente, la CRC busca identificar mejores prácticas y aprendizajes a partir del análisis de experiencias internacionales y el desarrollo de estudios que permitan plantear hojas de ruta para desarrollar de una manera integral temas estratégicos para el sector. Es así como la Agenda Regulatoria anual de la CRC ha incorporado el eje estratégico de innovación desde el año 2015, a través del cual se han desarrollado proyectos regulatorios y estudios enfocados en temas que exploren nuevos modelos de negocios o tecnologías dentro del sector. La CRC es consciente de la importancia de conocer los cambios del ecosistema digital, y ha publicado en los últimos años documentos relacionados con economía digital, mercados de dos lados, plataformas OTT, comercio electrónico y monitoreo de tendencias tecnológicas y de consumo a nivel mundial. También en la última agenda se incluyó incentivar el uso de tecnologías emergentes que brinden apoyo en la solución de problemas, contribuyan en la mitigación de riesgos en la gestión de sus procesos mediante el manejo apropiado de la información, la calidad de los datos y de esta manera permita tener más confianza en la toma de decisiones estratégicas en la entidad. Algunos ejemplos son *machine learning* y automatización robótica de procesos para respuesta de

consultas, herramienta de inteligencia artificial para la gestión de prevención del daño antijurídico Sistema de Información Trámites CRC. A nivel de herramientas abiertas a agentes del sector: Portal de datos sectoriales PostData, *web scraping* aplicado a tarifas de planes y servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, a nivel de proyectos regulatorios e investigaciones misionales formulamos el primer *sandbox* regulatorio, el proyecto de digitalización del régimen de protección al usuario y suscribimos Convenio de investigación, desarrollo e innovación entre CRC y Min-Ciencias

A nivel de capacidades del talento humano, desde el año 2018 se inició la formación en metodologías de innovación tales como *design thinking* y *systematic innovative thinking*, así como uso de herramientas tales como *lean canvas*, análisis de escenarios o *reframing*. También ha desarrollado espacios de fortalecimiento de capacidades, a través de formación experiencial aplicada a iniciativas de solución de problemas de la entidad, en la que participan todos los funcionarios de la CRC. Otro cambio importante fue la creación de dos nuevas áreas de trabajo y coordinaciones en la entidad: a) Gobierno y Análisis de Datos y b) Investigación, Desarrollo e Innovación.

Adicionalmente, teniendo en cuenta las recomendaciones nacionales e internacionales, esta comisión incorporó el ciclo de política regulatoria en la interacción de todos sus procesos, lo cual incluyó la implementación del análisis de impacto regulatorio en la actualización de sus procedimientos internos, de tal forma que respondieran a las necesidades regulatorias y sectoriales que incorpora la simplificación normativa y la mejora como sus pilares.

3. ¿Qué recomendaciones le gustaría compartir con otros funcionarios de agencias reguladoras de la región interesados en innovar?

Desde la experiencia de la CRC, se plantean algunos puntos clave que pueden ser de utilidad para otros reguladores en su camino de adoptar y fortalecer enfoques innovadores en su diario que hacer:

- a. Incorporar la innovación como un planteamiento estratégico desde la Alta Dirección.
- b. Promover una cultura organizacional favorable a la innovación.
- c. Disponer de recursos humanos y económicos para adelantar actividades enfocadas en investigación, desarrollo e innovación que potencien la misionalidad del regulador.
- d. Formar al talento humano en metodologías de innovación y desarrollo de espacios de experimentación al interior de la organización.
- e. Desarrollar alianzas con entidades de sectores de Ciencia, Tecnología e Innovación que permitan ampliar el conocimiento de la entidad y el sector y desarrollar investigación estratégica, investigación aplicada, así como prototipos tecnológicos cuando se requieran.
- f. Participar activamente en organizaciones multilaterales y en redes de conocimiento que permitan conocer y compartir mejores prácticas en innovación pública.
- g. Permitirse experimentar para aprender de actividades no exitosas y proponer mejoras.

Fuente: entrevista con Carlos Lugo Silva, Comisionado Experto de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones

Los reguladores de la región han innovado no sólo a partir del uso de tecnología, sino también mediante estrategias destinadas a mejorar la calidad de las regulaciones. Por ejemplo, los reguladores federales brasileños se destacan por haber liderado la implementación de mecanismos de evaluación costo-beneficio de las regulaciones (análisis de impacto regulatorio) y el acercamiento a los consumidores a partir de formatos diferentes a las audiencias públicas clásicas (López Azumendi, 2016).

Desafíos pasados vigentes y desafíos emergentes

El transcurso de tres décadas del establecimiento del primer regulador de la región ha permitido identificar tendencias y también desafíos. Algunos desafíos, como por ejemplo la autonomía decisoria y la generación de capacidades, continúan vigentes y varios han sido los formatos para darles respuesta. Existen también desafíos emergentes como la regulación de empresas de propiedad estatal y el aumento de sectores regulados por agencia. En esta sección abordaremos ambos.

Desafíos vigentes

La afectación de la autonomía de los reguladores se ha dado en la región a través de dos modalidades. La primera consiste en la designación de miembros de los directorios o del presidente de la agencia cuando no existe directorio. La segunda, en el manejo discrecional del presupuesto del regulador por parte del tesoro o del ministro de línea.

Designación de directorios

El análisis de la conformación de los directorios en los reguladores es una variable relevante y está relacionada al nivel de independencia que tienen los reguladores. Al respecto, existe evidencia analítica proporcionada por indicadores como el Índice de Gilardi, en el que se muestra que la elección de los directorios de los reguladores a cargo enteramente del Poder Ejecutivo tiene un coeficiente mucho menor y por lo tanto un nivel mucho más bajo de independencia que una elección a cargo del Parlamento o compartida entre ambos poderes del Estado (Gilardi, 2002).⁴

Es posible identificar tres tipos de elección de los directores o responsables de los reguladores: (i) elec-

ción compartida entre el Presidente de la República y el Congreso o Parlamento; (ii) Elección a cargo del Presidente de la República, y (iii) Elección a cargo del Ministro del sector. A partir de esta diferenciación es posible encontrar algunas variaciones específicas que se detallan en la tabla 1, a continuación.

Tabla 1.

Comparación de diseños de agencias regulatorias y tipos de elección de los directorios de los reguladores según sector y país

Modelo de Regulador	Tipo de elección	Telecomunicaciones	Agua	Transporte	Energía	Financiero	Salud	Salud
Reguladores separados del gobierno central	Elección por el Presidente con intervención del Congreso	ANATEL (BR), IFT (MEX), ASEP (PAN)	ARESEP (CRC), ASEP (PAN), ERSSAN (PAR)	ARESEP (CRC)	ANEEL Y ANP (BR), ARESEP (CRC), ASEP (PAN)	SBP (PAN)	ANS (BR)	ANVISA (BR)
	Elección por autoridad no presidencial con intervención del Congreso	SUTEL (CRC)	X	X	X	X	X	X
	Elección exclusiva por el Presidente	CONATEL (PAR)	ERAS (ARG)	X	X	X	X	X
	Elección por el Congreso	X	X	X	X	SBS (PER), SSF (URU)	X	X
	Elección por Banco Central	X	X	X	X	SUGEF (CRC)	X	X
	Elección por el Presidente conjuntamente con el Banco Central	X	X	X	X	SB (ECU)	X	X
Elección por el Presidente a propuesta del Banco Central	X	X	X	X	SEFYC (ARG)	X	X	
Reguladores vinculados administrativamente al gobierno central	Elección exclusiva por el Presidente	OSIPTEL (PER)	SUPER-SERVICIOS (COL), SUNASS (PER)	CNRT (ARG), OSITRAN (PER)	ENRE (ARG), SEC (CHI), CREG Y SUPERSERVICIOS (COL), OSINERGMIN (PER)	SFC (COL)	X	X
	Elección por el Presidente con intervención del Congreso	ENACOM (ARG), URSEC (URU)	URSEA (URU)	X	URSEA (URU)	CMF (CHI)	X	X
	Elección exclusiva por el Congreso	X	X	X	CRE (MEX)	X	X	X
	Directorios integrados por funcionarios del Poder Ejecutivo.	X	ARCA (ECU)	X	ARC (ECU)	X	X	X
	Directorios integrados por funcionarios del Poder Ejecutivo y directores independientes designados por el Presidente	CRC (COL), AR-COTEL (ECU)	X	X	X	X	X	X
Reguladores ministeriales	Funcionario designado por el Presidente	SUBTEL (CHI)	X	X	SEC (CHI)	X	X	X
	Directorios integrados por funcionarios ministeriales	X	CONAGUA (MEX)	X	AETN (BOL)	ASFI (BOL)	ISP (CHI), SUPERSALUD (COL), COFEPRIS (MEX), SUSALUD (PER)	ANMAT (ARG), INVIMA (COL), ARCA (ECU), COFEPRIS (MEX), AUPSA (PAN), DIGEMID Y DIGESA (PER)

Fuente: elaboración propia, en base a mapeo de legislaciones nacionales.

⁴ En él, en una escala de 0 a 1, 0 muestra el más bajo nivel de independencia y 1 el más alto. Así, una elección de los directorios de los reguladores a cargo enteramente del Poder Ejecutivo está en un nivel de 0,25. Por el contrario, la elección a través del Poder Legislativo está en un nivel de 0,50, mientras que una elección compartida entre ambos poderes del Estado está en 0,75.

De lo expuesto es posible colegir que los sectores que exhibirían un mayor grado de autonomía serían aquellos que combinan la separación estructural entre el regulador y el gobierno central con la nominación o designación de directores a cargo del Presidente de la República, del Congreso u otra entidad independiente como el Banco Central, o de manera compartida por estas autoridades. Esta es la tendencia mayoritaria que siguen varios reguladores de infraestructura y reguladores financieros en los países de Latinoamérica, y de manera excepcional los reguladores de salud y sanitario.

No obstante, también se advierte que existe una tendencia minoritaria en la que, a pesar de que los reguladores están vinculados administrativamente al gobierno, sus directorios están designados por el Presidente con intervención del Congreso o solamente por el Congreso, lo cual daría a entender la existencia de arreglos de gobernanza que buscarían garantizar la independencia del regulador.

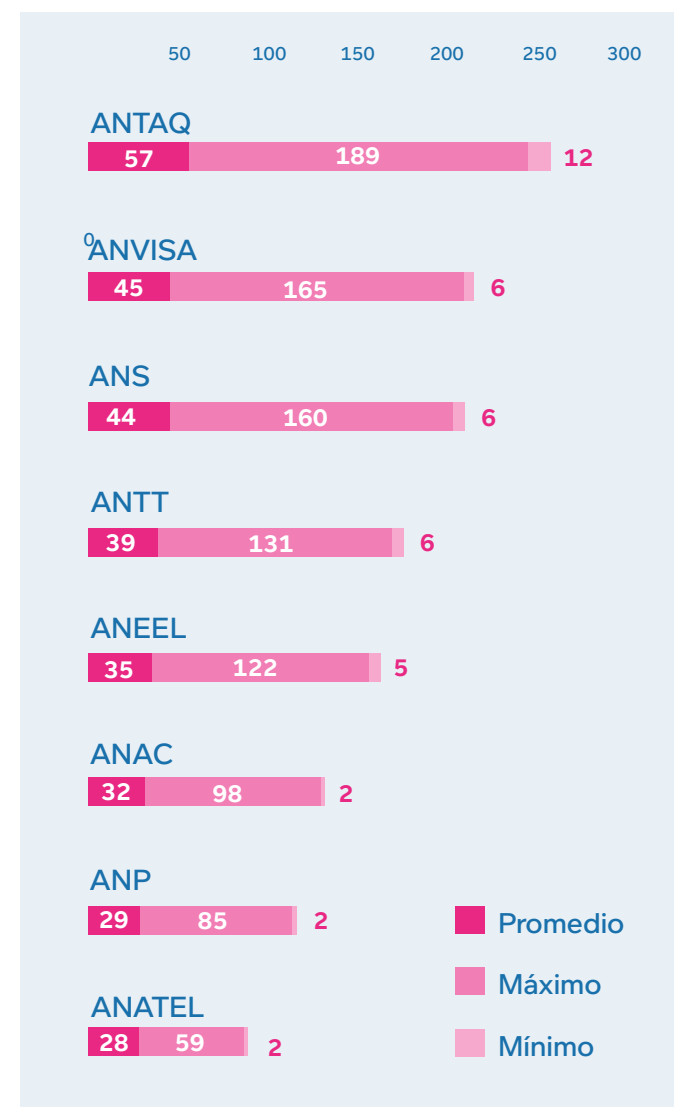
Finalmente, también es minoritaria la tendencia en la que los reguladores están vinculados administrativamente al gobierno, pero tienen directorios en los que participan, exclusiva o parcialmente, funcionarios ministeriales.

Este enfoque centrado exclusivamente en un criterio formal no es suficiente para explicar la autonomía en la práctica. En efecto, la realidad muestra situaciones en las que los reguladores están separados del gobierno, pero enfrentan dificultades en la designación de sus directorios por la demora en la coordinación que existe entre el Presidente y el Congreso, lo cual les genera complicaciones para ejercer su autonomía. Este es el caso, por ejemplo, de los reguladores brasileños.

De acuerdo con López Azumendi (2016), las agencias reguladoras brasileñas presentan largos lapsos entre la propuesta del candidato a ocupar el cargo de director y su ratificación por el Senado, lo que en muchos casos inmoviliza el proceso decisorio de la agencia o, en el mejor de los casos, la ocupación de dichas posiciones por funcionarios internos de las agencias (figura 4). Esta práctica afecta el funcio-

namiento de las agencias y su autonomía, de ahí que el Tribunal de Cuentas de la Unión (2013) haya propuesto la fijación de plazos máximos para la aprobación de pliegos de candidatos a directores de agencias reguladoras.⁵

Figura 4.
Tiempos de designación de directorios en agencias reguladoras de Brasil



Fuente: López Azumendi (2014)

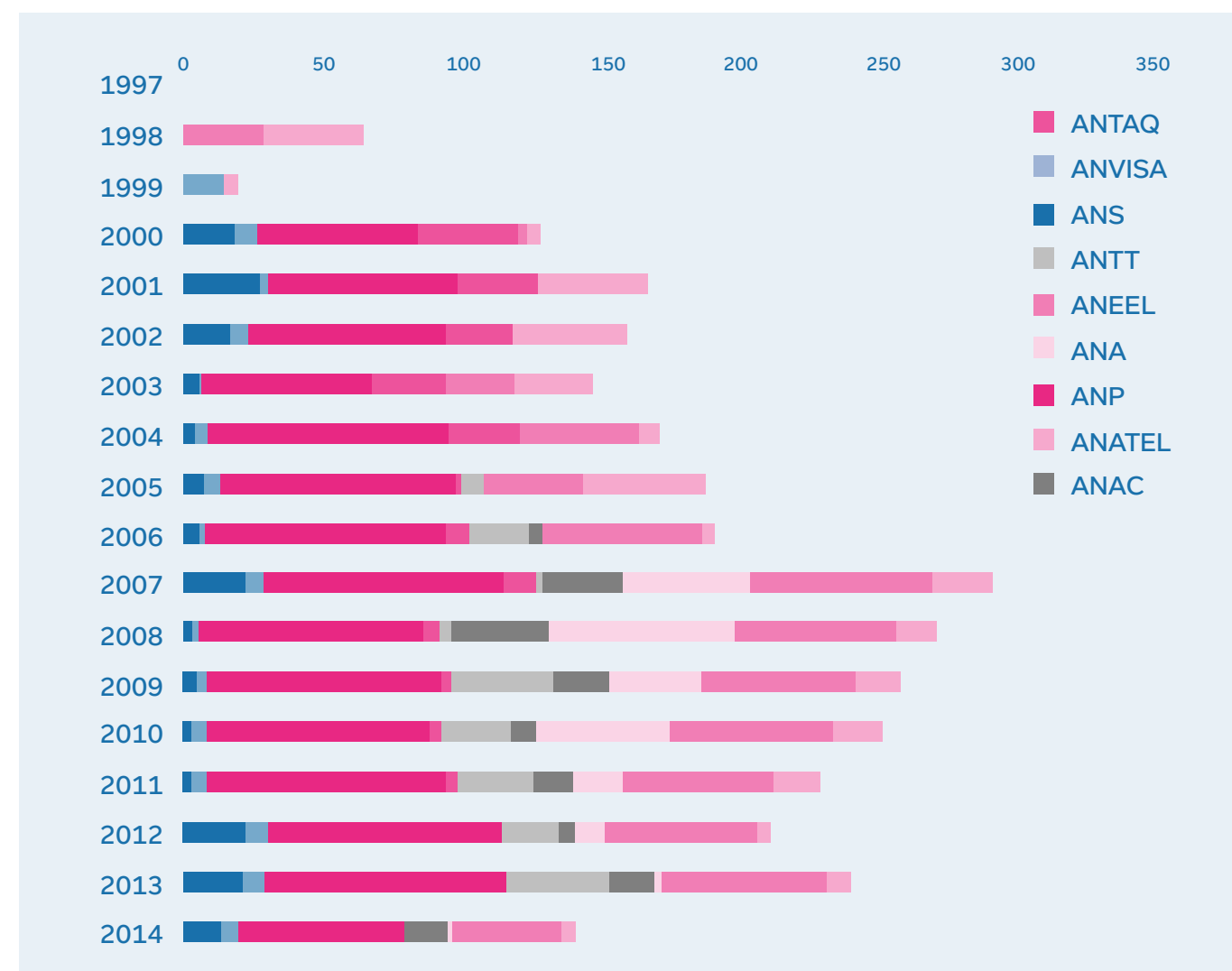
Autonomía presupuestaria

Si bien a varios de los reguladores se les otorga autonomía financiera de jure, ello en la práctica presenta diversas limitaciones. En general, los reguladores tienen una fuente de financiamiento propia, dada su autonomía, que suele tomar varias formas. En algunos casos se financian con recursos que for-

man parte de los presupuestos nacionales, mientras que en otros casos lo hacen con recursos directamente recaudados o con aportes de los sujetos regulados. Sin embargo, en ambos casos, suelen tener una capacidad limitada para determinar sus propios ingresos y gastos y disponer su ejecución, pues dependen en última instancia de la autorización del gobierno por las normativas de administración financiera del sector público.

Figura 5.

Evolución de la retención de fondos de reguladores por parte del Ministerio de Hacienda de Brasil



Fuente: Lopez Azumendi (2014).

⁵ En 2019 el congreso brasileiro aprobó la ley 13.848 de gobernanza de las agencias reguladoras, la que estableció limitantes relevantes para el ejercicio de suplencias cuando las designaciones de miembros del directorio no hayan tenido lugar.

Respecto de los casos en los que el financiamiento proviene de contribuciones del sector regulado, los saldos que no utiliza el regulador suelen ser requeridos periódicamente por el gobierno para ser transferidos al tesoro público o, inclusive, para destinarlos a otros fines que no son propios de la actividad del regulador. Estas limitaciones impiden que los reguladores puedan financiar adecuadamente sus funciones e impactan negativamente también en la gestión organizacional, ya que afecta, entre otros, la retención y atracción de nuevo talento y con ello la posibilidad de que los reguladores puedan tener equipos altamente capacitados.⁶

Un caso paradigmático en la región es Brasil (figura 5), donde las tasas pagadas por las empresas concesionadas al regulador pasan primero por una cuenta específica del Ministerio de Hacienda, teniendo este luego discrecionalidad para su envío al regulador (*contingenciamiento*).

Los reguladores también enfrentan limitaciones para determinar su propia estructura organizacional y de gestión de personal. En este aspecto, suelen estar sujetos a los instrumentos de gestión organizacional y de recursos humanos definidos por la administración

central del gobierno, sin participación de las agencias regulatorias, los cuales normalmente responden a las estructuras ministeriales e impiden o dificultan la posibilidad de que los reguladores puedan implementar sistemas de gestión orientados a la especialización y productividad de sus recursos humanos. Consecuentemente, los reguladores enfrentan topes salariales, así como el cumplimiento de autorizaciones poco ágiles y flexibles en materia organizacional.

Capacidades

El capital humano de las agencias es su principal insumo para reducir las asimetrías de información que se generan con las empresas prestadoras del servicio. Cuando las agencias reguladoras fueron creadas, a mediados de la década de 1990, se hizo especial énfasis en que tuvieran los recursos y flexibilidad para atraer expertos con beneficios cercanos a las empresas que debían regular. Aunque varios países de la región han logrado retener y contratar talento, varias de ellas enfrentan los desafíos de bajos recursos para contratar y de alta rotación de sus funcionarios.

Recuadro 3.

Relevancia y desafíos de la gestión del capital humano para un regulador: el caso de la Superintendencia del Mercado de Valores del Perú. Entrevista a José Manuel Peschiera Rebagliati, Superintendente del Mercado de Valores del Perú

1. ¿Qué papel ocupan los recursos humanos para un regulador?

La Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), durante sus más de 50 años de existencia, ha sido protagonista de los más importantes cambios y avances en el mercado de valores peruano y en los distintos ámbitos bajo su supervisión. El logro de dichos objetivos ha

sido posible gracias a un equipo de colaboradores altamente especializado, comprometido con la excelencia y con el uso intensivo de la más moderna tecnología.

La SMV tiene como uno de sus objetivos estratégicos el fortalecer las capacidades institucionales, con un enfoque de integridad, a través de la gestión de recursos humanos orientada al

fortalecimiento de capacidades, la meritocracia y la cultura organizacional, con la finalidad de mejorar el desempeño de nuestros colaboradores para brindar servicios de calidad a los ciudadanos, asumiendo con éxito las responsabilidades institucionales y los retos que exige el desarrollo de los mercados, sistema y actividad bajo nuestro ámbito de supervisión.

2. ¿Qué estrategias adoptaron en la SMV para atraer y retener talento?

En la SMV, para identificar el talento, no sólo priorizamos las capacidades y formación académica, sino también el compromiso y la vocación de servicio, y siendo los recursos humanos la piedra angular para ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía, buscamos diseñar estrategias para atraer colaboradores calificados y ofrecerles oportunidades de desarrollo profesional a través de capacitaciones y reconocimientos.

En esa línea, se cuenta con procesos de contrataciones basados en la meritocracia y la promoción de una conducta transparente e íntegra en el personal, sustentado en su hoja de vida y declaraciones juradas previas a su contratación. Además, cabe destacar que desde el año 1995, la SMV organiza anualmente el Programa de Especialización en Mercado de Valores (PEMV), con la finalidad de contribuir con la formación académica de los actuales y futuros profesionales del país, brindando una formación especializada teórica y práctica con los más altos estándares profesionales y éticos en materia del mercado de valores.

Sin embargo, se debe reconocer que las limitaciones presupuestales antes señaladas han restringido la capacidad de la SMV de reclutar personal del PEMV, lo cual afecta la posibilidad de formar nuevos cuadros y promover la línea de carrera al interior de la Superintendencia.

3. ¿Qué recomendaciones le gustaría compartir con otros funcionarios de agencias reguladoras de la región interesados en mejorar la profesionalización de su gestión?

La única forma de conseguir resultados y lograr avances es manteniendo la motivación, dedicación y compromiso que tienen cada una de las personas que forman parte de la SMV, quienes, a pesar de las limitaciones antes indicadas, conforman un grupo humano altamente capacitado y comprometido con la institución y con el país. Es indispensable procurar un constante fortalecimiento institucional del regulador. Si queremos lograr un desarrollo sostenible de los mercados bajo supervisión, es necesario que la entidad regulatoria esté preparada para acompañar ese desarrollo y responda de manera rápida y eficiente a su dinámica.

En un contexto de restricciones presupuestarias como las que tiene la SMV, debemos encontrar alternativas a los incentivos económicos para profesionalizar la gestión del regulador, por lo que es necesario diseñar e implementar un esquema de incentivos académicos y de preparación integral del personal, con la finalidad de contar con un grupo de profesionales altamente calificados que permitan a los reguladores asumir con éxito sus responsabilidades institucionales.

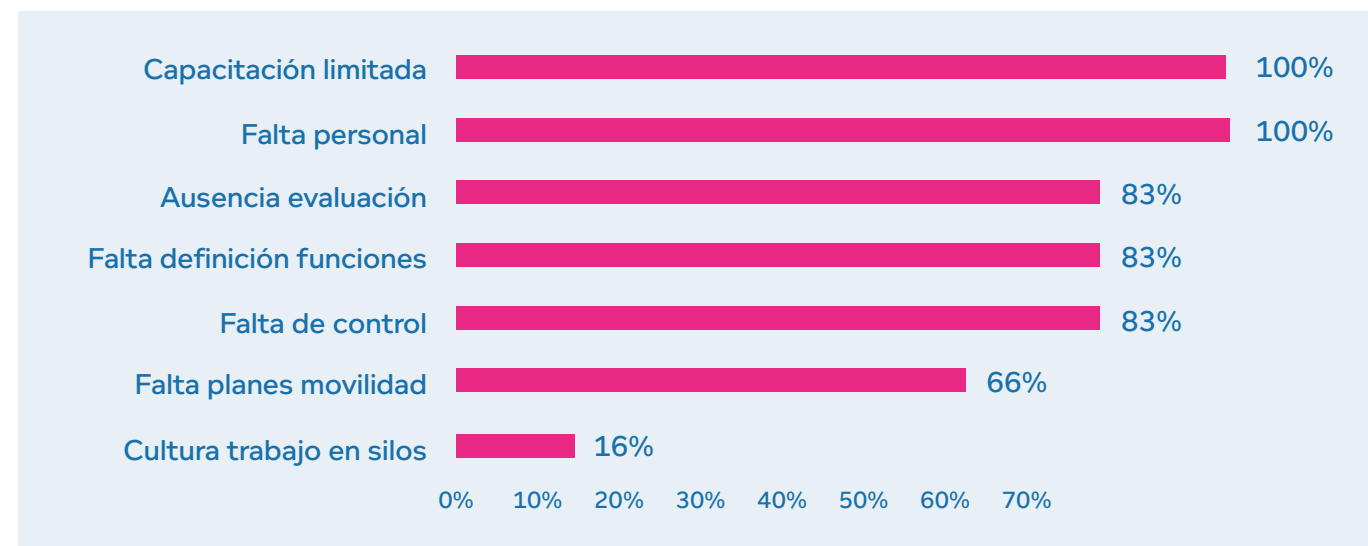
Finalmente, se debe priorizar en todo momento el brindar apoyo a los colaboradores a través de diversas herramientas informáticas, de comunicación u otros medios de asistencia, que permitan monitorear su salud física y mental, pues es evidente y así está demostrado, que esta tiene efectos beneficiosos en los resultados de cualquier organización, pero principalmente en la realización personal, profesional y, en general, en la calidad de vida de los colaboradores.

⁶ La experiencia de los países de la OECD muestra que los reguladores necesitan adecuados regímenes de recursos humanos, ya que ello es clave para tomar decisiones de manera técnica, objetiva y basadas en evidencia, lo cual tiene que estar contrabalanceado mediante la introducción de mecanismos de rendición de cuentas. De igual manera, importa mucho la manera como los reguladores atraen, retienen y motivan a su personal, dado que ayuda a crear una cultura de profesionalismo que permite compensar al personal por el gap remunerativo que existe con la industria.

Fuente: entrevista con José Manuel Peschiera Rebagliati, Superintendente del Mercado de Valores del Perú

Figura 6.

Desafíos de recursos humanos en reguladores de Argentina



Fuente: Entrevista CAF con reguladores de Argentina (2019)

Una encuesta reciente elaborada por CAF en 2019 sobre los reguladores independientes de Argentina constata la escasez de recursos con que se cuenta para contratar y para capacitar a sus funcionarios como los principales desafíos de las agencias en materia de capital humano. A dicha problemática le siguen la inexistencia de incentivos para desarrollar la carrera profesional y la inexistencia de esquemas de evaluación del desempeño.

Desafíos emergentes

La problemática del federalismo regulatorio

Un aspecto poco tratado en la literatura regulatoria es el federalismo regulatorio. La problemática del federalismo y el análisis de sus instituciones nace y se desarrolla acabadamente en el campo de las finanzas públicas y la economía del federalismo fiscal.

Una de las pocas excepciones de la literatura regulatoria en la que se hace referencia al problema del federalismo regulatorio es en Trillas (2010), quien sugiere, respecto de las nuevas reformas para llevar adelante

en los reguladores, prestar atención a la dimensión del federalismo en el diseño de instituciones de regulación independientes. Enfatiza la dimensión federalista en el diseño de reguladores independientes, sugiriendo incluir en la agencia una representación de poderes descentralizados, en forma rotativa si es necesario, cuando sea relevante.

Desde una perspectiva más bien teórica y general que sirve como marco al análisis del tópico en cuestión, Hahn et al. (2003) destacan que mientras los economistas no tienen grandes diferencias respecto a que existen fallas de mercado y que en esas situaciones se debe intervenir y regular, no sucede igual con la discusión respecto a qué nivel de gobierno debe ser el que actúa. Sobre este problema señalan que no existe una forma sencilla de decidir desde el punto de vista de la eficiencia económica qué jurisdicción debería regular para obtener un mejor resultado y por ello destaca la importancia de la historia de la industria por regular y las instituciones creadas.

De acuerdo con Hahn, las razones para centralizar la regulación son a) externalidades, dado que las acciones regulatorias en una jurisdicción pueden afectar a los productores y consumidores de otra jurisdicción y

por ello los reguladores locales tenderían a beneficiar a sus productores y consumidores en detrimento de los de las otras jurisdicciones o ignorar los costos que sus regulaciones imponen a otras jurisdicciones; b) economías de escala, ya que una regulación uniforme podría promover el aprovechamiento de aquellas; c) carreras descendentes para evitar determinadas regulaciones en determinados estados o provincias (el denominado “voto con los pies” de las finanzas públicas), aunque algunos creen que esta podría ser una característica positiva de las regulaciones estatales para incentivar la competencia por menos costosas y mejores reglas regulatorias; d) pericia del regulador, mientras que si la regulación es descentralizada, existen recursos más desperdigados de lo necesario para conformar un organismo experto de alta calidad técnica, sumada a la cada vez mayor complejidad de los mercados; y e) captura por grupos de interés, dado que muchas veces los reguladores estatales o provinciales son más influenciados por los *lobbies*.

Por el contrario, habría dos principales razones que suelen ser argüidas para defender la descentralización regulatoria: a) la diversidad de valores, ya que diferentes estados o provincias podrían tener poblaciones más proclives o sensibles a determinadas prácticas o problemáticas (por ejemplo, la distribución del ingreso o algunas vinculadas a la salud como la liberalización de la venta de estupefacientes o tabaco), y b) oportunidades para la experimentación, dado que algunos atribuyen a la regulación descentralizada facilidades para la innovación regulatoria (por ejemplo, la desregulación del mercado aerocomercial en Texas y California), aunque al mismo tiempo la histórica crisis energética del mercado desregulado de California del 2000-2001 puso en tela de juicio esta ventaja.

Problemas suscitados en países federales, con instituciones regulatorias fuertes, como los Estados Unidos, evidencian la importancia del análisis del federalismo en la gobernanza regulatoria y podrían servir de modelo al definir aspectos institucionales de este tipo de organismos en países como Argentina, Brasil, México y Venezuela. Un ejemplo de ello es lo que Jacobs (2015) describe sobre la ambición del regulador federal de energía de los Estados Unidos (Federal Energy Regulatory Commission [FERC]) por eludir los límites de sus potestades tratando de imponer al resto de los estados programas o regulaciones energéticas mediante lo que denomina esquivar el federalismo (*bypassing federalism*).

El procedimiento empleado implicó la polémica reasignación de *jure* de competencias regulatorias de los Estados al organismo federal o nacional. Jacobs señala como los principales problemas de esta práctica a) la “innovación” administrativa no saludable para el propio sistema de organización federal; b) el incremento de los problemas que podrían abordarse mejor a través del proceso legislativo correspondiente; c) animosidad entre los reguladores federales (nacionales) y estatales (provinciales) que puede terminar en enfrentamientos judiciales entre jurisdicciones.

Regulación de operadores estatales

Los reguladores independientes de la región fueron creados en contextos de privatización de los servicios públicos con el objetivo de supervisar la gestión de las empresas prestadoras del servicio. Se pensó que la existencia de roles diferenciados en cabeza del regulador, las empresas y el formulador de políticas públicas generaría equilibrios suficientes. Este esquema nunca fue considerado para contextos de prestación estatal de los servicios, que se dieron luego en la región especialmente a partir de nacionalizaciones. Un Estado a cargo de las tres funciones –política, regulación y prestación– enfrenta distintos desafíos de incentivos.

La región presenta varios casos de existencia de un regulador independiente con empresas estatales de prestación de servicios. Hay casos en los que la existencia del regulador fue previa a la nacionalización del servicio (por ejemplo, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios de Argentina), casos en los que se creó el regulador, pero nunca se avanzó en la privatización de la empresa (por ejemplo, la Agencia Nacional de Petróleo de Brasil) y supuestos en los que se creó un regulador en contextos de prestación estatal de los servicios (por ejemplo, la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua).

El desafío más notorio de regular empresas estatales es cómo lograr que el regulador tenga la autonomía práctica necesaria para fiscalizar al prestador estatal y para alejarse de las necesidades de política pública del ministerio de línea. Una solución que ha sido discutida, por ejemplo en el caso de Uruguay, es la creación de contratos basados en el desem-

peño de la empresa en los que se formalizaban los derechos y obligaciones de esta última. Ese contrato generaría incentivos para que la empresa pudiera cumplir sus objetivos y que el regulador pudiera fiscalizar dicho cumplimiento (Rosario & Zipitria, 2015)

El desafío más notorio de regular empresas estatales es cómo lograr que el regulador tenga la autonomía práctica necesaria para fiscalizar al prestador estatal y para alejarse de las necesidades de política pública del ministerio de línea. Una solución que ha sido discutida, por ejemplo en el caso de Uruguay, es la creación de contratos basados en el desempeño de la empresa en los que se formalizaban los derechos y obligaciones de esta última. Ese contrato generaría incentivos para que la empresa pudiera cumplir sus objetivos y que el regulador pudiera fiscalizar dicho cumplimiento

Otras medidas destinadas a crear incentivos regulatorios son que las empresas públicas deban sujetarse a las reglas de contabilidad separada por actividad, la obligación de competir en aquellos mercados en los que sea factible, la obligación de dar acceso a los rivales a las facilidades esenciales que poseen (*open access*), de transparentar los subsidios cruzados entre actividades y de hacer un costeo de todas aquellas actividades que formen parte de los cometidos que el gobierno les asigna, pero que no realizarían si la empresa fuera privada.

⁷ A través del Decreto de Urgencia 013 de 2020, que promueve el financiamiento de la Mipyme, emprendimientos y startups.
⁷ En el marco de la Ley de la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas, establecida por la Ley 30424 y el Decreto Legislativo 1352.

Ampliación de áreas temáticas y sectores regulados

Otro desafío de las agencias reguladoras de la región ha sido la absorción de sectores económicos no incluidos originalmente durante su etapa de creación. Esta circunstancia presenta diversos problemas de gestión a los reguladores, ya que por lo general dicha extensión de responsabilidades no incluye partidas presupuestarias y al mismo tiempo genera conflictos de interés para el regulador al fiscalizar sectores que pueden encontrarse vinculados.

Por ejemplo, varios reguladores peruanos han visto modificados sus roles de creación. Es el caso de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), organismo autónomo creado para regular y supervisar el mercado de valores, que desde el año 2020 tiene asignado el rol de regulador del Financiamiento Participativo Financiero (*crowdfunding*), autorizando y supervisando a las sociedades que se crean con ese objeto.⁷ Por su parte, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) de Perú nació como regulador de las tarifas de servicios de saneamiento y fiscalizador de empresas prestadoras –de tipo estatal y municipal–, asumiendo posteriormente la fiscalización de los niveles de calidad de los servicios en el marco de Contratos de Asociación Público-Privada (APP). Finalmente, el Osinergmin, de Perú, fue creado como un regulador autónomo de los sectores de electricidad y de gas natural para luego asignársele la función de supervisar la actividad minera.⁷

Transformación digital

La incorporación de tecnologías a la supervisión regulatoria constituye una excelente oportunidad para subsanar las vulnerabilidades derivadas del modelo de supervisión analógica, basado en papel (López Azumendi & Roitman, 2022). Crear arquitecturas de supervisión digital, basadas en la interoperabilidad entre regulador y empresas reguladas, provee oportunidades significativas no solo para mejorar la efectividad de la supervisión, sino también para reducir el costo de cumplimiento de las empresas reguladas.

Los primeros intentos de supervisión digital han tenido lugar en el sector financiero, especialmente a partir de la implementación del monitoreo de políticas antilavado. En América Latina, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México fue la primera en su tipo en crear esta plataforma, la que permitió mejorar eficiencia y eficiencia de manera exponencial (di Castri et al., 2018).

Recientemente, en el marco de la iniciativa regional en innovación digital en regulación, CAF se encuentra apoyando a reguladores de Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay en la implementación de esquemas de interoperabilidad similares a los de la CNBV.

Gobernanza alineada a los objetivos de la agencia (*fit for purpose*): el futuro de los reguladores de la región

Los aprendizajes generados durante estas tres décadas, junto con el avance de la tecnología y su aceleración a partir de la pandemia, permiten delinear principios de gobernanza regulatoria destinados a reguladores en funcionamiento y a los que puedan crearse en el futuro (recuadro 4 con entrevista a André Pepitone).

Estos principios se agrupan en cinco áreas relevantes:

01 Regulación centrada en el usuario

El usuario o consumidor es el actor más frágil de la gobernanza regulatoria y a quien esta debería beneficiar en términos de un diseño institucional alineado a la misión de los reguladores. La palabra beneficiar no es usada en términos de apoyo excluyente del regulador a los consumidores, ya que existen de hecho otras instancias dedicadas a defender los intereses de estos últimos, sino a priorizar la calidad en la prestación de los servicios, lo que finalmente redundará en beneficio del consumidor. Si bien esto último parece obvio para muchos, no lo es en la práctica.

Una regulación centrada en el usuario se asienta en los siguientes ejes:

- Reguladores que activamente se vinculan con organizaciones de consumidores y que generan insumos válidos destinados a mejorar su proceso decisorio.
- Reguladores que llevan adelante sus mejores esfuerzos para reducir las asimetrías de información con los prestadores de servicios, dado que dichas asimetrías redundan en perjuicios al bienestar de los usuarios.
- Reguladores que maximizan datos existentes en redes sociales o en otros canales conversacionales con el objetivo de generar información sobre percepción de calidad del servicio.
- Reguladores que evalúan su desempeño con regularidad y en el que una de las variables analizadas es el impacto en bienestar al consumidor derivado de sus acciones.

02 Innovación

Un regulador que innova es un regulador que trasciende su misión de vigilar la implementación de un contrato de concesión o un marco regulatorio y que, por ejemplo, define estrategias destinadas a adelantarse a cambios de mercado o que introduce mecanismos ágiles destinados a hacer eficiente su gestión y maximizar su impacto positivo –valor– en la sociedad.

Un aspecto clave de la innovación regulatoria es el liderazgo, es decir, el capital humano del regulador. Sin incentivos claros orientados a innovar por parte de los funcionarios de la agencia y sin las capacidades para llevar dicha misión adelante, será muy difícil innovar.

Priorizar la innovación regulatoria conlleva, entre otras, las siguientes acciones:

- Generar consensos e incentivos alrededor de mejorar la gestión.
- Concebir la innovación como un cambio de paradigma de gestión, apalancado en el codiseño regulatorio con consumidores y operadores de los servicios.
- Orientar la gestión regulatoria desde productos (outputs) a resultados (outcomes).

03 Proactividad

La era del regulador aislado del mercado y de los principales actores del sector terminó. Un regulador consciente de su misión, enfocado en su impacto positivo y en la generación de valor es la principal garantía de autonomía regulatoria. Varios reguladores de la región, como por ejemplo ANVISA, en Brasil, y la CRC, en Colombia, abandonaron su pasado de agencias silenciosas y redefinieron su perfil de cara al mercado, la política y los consumidores.

Dichos reguladores llevaron adelante las siguientes ac-

ciones que podrían ser consideradas en otros países:

- Instancias de comunicación regulares de rendición de cuentas e interacción con consumidores y actores de la sociedad civil.
- Transformación digital de la gestión, especialmente teniendo en cuenta las funciones de facilitación de la participación de consumidores y de presencia en redes sociales.
- Establecimiento de alianzas con actores de la sociedad civil.

Recuadro 4.

El regulador del futuro desde la perspectiva de Brasil. Entrevista a André Pepitone, presidente de la Agencia Nacional de Regulación Eléctrica de Brasil (ANEEL)

1. ¿Ha cambiado el rol de ANEEL desde su creación hasta hoy? Si hay cambios, ¿cuáles han sido?

A casi 24 años de la constitución de ANEEL, observamos un proceso acelerado de transformaciones en el sector eléctrico mundial que tienen características disruptivas en muchos aspectos, de los cuales destaco tres: el cambio en el comportamiento del consumidor, con un papel más activo en sus decisiones de consumo; la inserción de nuevas tecnologías, como generación distribuida, vehículos eléctricos y la popularización de los sistemas de almacenamiento; y la creciente conciencia medioambiental de consumidores y gobiernos, que apunta a un aumento de fuentes de energía más limpias.

Para facilitar la evolución del sector y acelerar las transformaciones que hemos observado, ANEEL aumentó la transparencia de sus procesos de toma de decisiones e intensificó el diálogo con asociaciones, representantes de consumidores, con inversionistas, con el gobierno y con el Congreso nacional. Con mucho trabajo y fundamento técnico, contribuimos a la ansiada modernización del sector, sin perder de vista

los deseos, por parte de los consumidores, de un mayor protagonismo en sus decisiones de consumo. No es por otra razón que uno de los pilares de la modernización es precisamente otorgar libertad de elección a los consumidores de baja tensión para que en el futuro puedan elegir a quién comprar su energía.

2. ¿Cómo visualiza el diseño institucional y el funcionamiento de ANEEL dentro de 10 años?

Me imagino una ANEEL con procesos cada vez más estructurados y eficientes, para agilizar las decisiones a tomar. La pandemia del COVID-19 en 2020 nos demostró que sí somos capaces de tomar decisiones rápidas para el sector ante grandes adversidades. Y que estas decisiones rápidas marcan una gran diferencia en la vida de los agentes y consumidores del sector eléctrico.

También veo en el horizonte una mayor descentralización de las actividades de la ANEEL con la ampliación de los convenios con los organismos reguladores estatales. Están más cerca de la realidad del consumidor en un país continental y diverso como Brasil y contribuyen mucho para una mejor regulación y fiscalización.

Y los consumidores deben estar cada vez más cerca de ANEEL en ese futuro, a través de la ampliación de los canales, principalmente digitales, para escuchar sus demandas y potenciar su trabajo con los agentes.

3. ¿Qué cinco lecciones le gustaría compartir con otros reguladores en América Latina?

- a. Una gran lección que he aprendido en estas casi dos décadas como regulador es que mantener la estabilidad de las reglas y el estricto cumplimiento de los contratos deben ser lineamientos para la toma de decisiones del regulador.
- b. Para garantizar un servicio de calidad, es necesaria, entre otras actuaciones, una fiscalización activa. ANEEL adopta las mejores prácticas de fiscalización recomendadas en el mundo y reconocidas por varias entidades internacionales, como OCDE. La metodología de fiscalización receptiva consiste en monitorear a los agentes a través de indica-

dores e información que permitan identificar indicios de una inadecuada prestación de servicios.

- c. La visión del regulador debe ser de largo plazo, ya que los sectores regulados son precisamente los que demandan infraestructura e inversiones. Actuar de manera predecible y abierto al diálogo genera la confianza necesaria para el desarrollo de inversiones.
- d. Es importante invertir en la formación de los servidores que integran el equipo. El trabajo en equipo es esencial para que todo suceda y un equipo bien calificado ciertamente conduce a mejores decisiones técnicas.
- e. Necesitamos tener una visión humana de la regulación. La regulación la hacen las personas para la gente. Es importante ver a nuestro equipo como personas que tienen sus necesidades e ideas. Y ver a los consumidores y agentes del sector como personas que quieren y merecen tener el mejor servicio posible.

Fuente: Entrevista con el presidente de la ANEEL, André Pepitone.

04 Coordinación

Un regulador no dejará de ser autónomo porque coordine su estrategia y acciones con las autoridades de formulación de políticas públicas. La coordinación entre ambos ha sido una de las principales lecciones de gobernanza regulatoria no solo en la región, sino también en los países miembros de OCDE.

Para que la coordinación genere valor a la calidad regulatoria, esta debería asentarse sobre los siguientes aspectos:

- Encontrarse formalizada e institucionalizada.
- Que uno de sus aspectos clave sea la claridad de roles entre regulador y formulador de políticas públicas.

- Que contenga espacios de mediación y negociación destinados a prevenir o resolver conflictos institucionales.

05 Capacidades

La profesionalización de la gestión de los reguladores es un objetivo que debe ser mantenido a lo largo del tiempo y debe ser parte de la estrategia de la institución. La información es el alimento del regulador y el insumo más relevante para tomar buenas decisiones; esta es generada y analizada por profesionales. Reguladores más capacitados podrán enfrentar con mayor efectividad los desafíos regulatorios y contribuir a un perfil de regulador presente y proactivo.

Para que el capital humano sea un valor estratégico se recomiendan las siguientes acciones:

- Permitir que los reguladores usen sus fondos de acuerdo con su planificación estratégica, evitándose el congelamiento de transferencias de recursos del tesoro a la agencia.
- Definir una estrategia de capital humano que tenga en cuenta no solo la profesionalización constante, sino también las contingencias derivadas de la alta rotación.
- Promover de manera activa programas académicos en universidades que permitan no solo generar consensos alrededor de la mejora regulatoria, sino también reclutar futuros funcionarios para la agencia.
- Promover la colaboración y generación de sinergias entre los distintos reguladores con el objetivo de ser más efectivos, como también incentivar el trabajo en equipo y el liderazgo de los funcionarios de las agencias.

Referencias

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). (2021). Cardápio de participação social em regulação. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/participacao-social/como-participar/arquivos/cpsr-2-08-portal-em-04062021-1.pdf>

Alaassar, A., Mentiona, A.-L. & Aasb, T. H. (2020). Exploring how social interactions influence regulators and innovators: The case of regulatory sandboxes. *Technological Forecasting and Social Change*, 160, 120257.

Andrés, L., & López Azumendi, S. (2014). Assessing the governance of electricity regulatory agencies in the Latin American and the Caribbean Region 2007/2014. Not published.

Andrés, L., Guasch, J. L. Diop, M., & López Azumendi, S. (2007). Assessing the governance of electricity regulatory agencies in the Latin American and the Caribbean Region: A benchmarking analysis. Policy Research Working Paper N.º 4380. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7575>.

Banco de Inglaterra. (2021). El Banco de Inglaterra convoca al público y a las empresas a unirse al debate sobre el cambio climático. <https://www.bankofengland.co.uk/news/2021/january/bank-of-england-convenes-members-of-the-public-and-businesses-to-join-the-climate-change-debate>

Brown Ashley C., Stern, J., Tenenbaum, B., & Gencer, D. (2006). Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems. The World Bank.

Carpenter, D. (2010). Reputation and power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA. Princeton University Press.

Cubbin, J., & Stern, J. (2006). The impact of regulatory governance and privatization on electricity industry generation capacity in developing economies. *The World Bank Economic Review*, 20, 115-141.

de Castri, S., Grasser, M., & Kulenkampff, A. (2018). An AML *SupTech* Solution for the Mexican National Banking and Securities Commission (CNBV) R2A Project Retrospective and Lessons Learned. The RegTech for Regulators Accelerator (R2A).

Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy* Volume, 9(6).

Groenleer, Martijn L. P. (2011). The actual practice of agency autonomy: Tracing the developmental trajectories of the European Medicines Agency and the European Food Safety Authority. Open Forum CES Paper N.º 5.

Groenleer, Martijn L. P. (2014). Regulatory governance in the European Union: The political struggle over committees, agencies and networks. Handbook on the politics of regulation, cheltenham. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=1878511>

Hahn, Robert W., Layne-Farrar, A., & Passell Hahn, P. (2003). Federalism and regulation: An overview. AEI-Brookings joint center for regulatory studies.

Jacobs, S. (2015). Bypassing federalism and the administrative law of negawatts. *Iowa Law Review*, 100, 885-945.

Kirkpatrick, C., Parker, D., & Fang Zhang, Y. (2003). Impact assessment in developing and transition economies: A survey of current practice and recommendations for further development. Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester.

Laffont, J. J., & Martimort, D. (2005). The theory of incentives: the principal-agent model. Princeton University Press.

López Azumendi, S. (2016). Governança das agências reguladoras federais do brasil análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas. Fundação Getúlio Vargas. https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/33_paper-sebastian-governanca-das-agencias-reguladoras-federais-do-brasil-22-09-2016.pdf

López Azumendi, S., & Roitman, M. (2022). Estados ágiles en América Latina: la transformación digital de los reguladores económicos. CAF. <http://cafsciotea.azurewebsites.net/handle/123456789/1873>

National Audit Office. (2021). Good practice guidance: principles of effective regulation. NAO.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2021). Recommendation of the council for agile regulatory governance to harness innovation. <https://www.oecd.org/mcm/Recommendation-for-Agile-Regulatory-Governance-to-Harness-Innovation.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2014). The governance of regulators, best practice principles for regulatory policy. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2015). OECD regulatory policy outlook. OECD Publishing.

Rosario, D., & Zipitria, L. (2015). Regulación de empresas públicas en Uruguay desafíos y perspectivas. Universidad de la República. Montevideo.

Thornhill, J. (2021). Tech regulators need to move fast and mend things. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/e2acbe8e-bf82-4f3b-9b9b-06f0c1735b5d>

Tribunal de Contas da União (TCU). (2013). Auditoria operacional. agências reguladoras de infraestrutura. Avaliação da governança da regulação. Recomendações. Relatório TC 031.996/2013-2.

Trillas Jané, F. (2010). Independent regulators: Theory, evidence and reform proposals". IESE Business School Working Paper N.º 860. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=1645199> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1645199>

04

La simplificación administrativa: Una agenda de beneficios tangibles

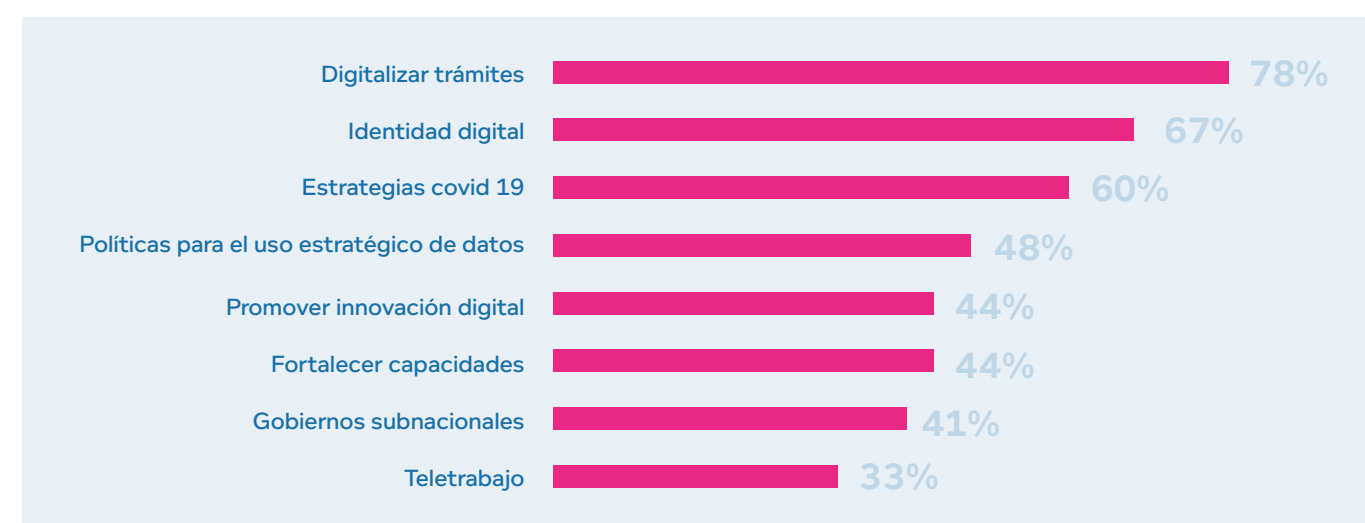
Qué significa simplificar

Por *simplificación* se entiende una estrategia o acción destinada a reducir el costo —en tiempo y/o recursos— de un trámite o proceso en el sector público. Por ejemplo, los esfuerzos de digitalización de trámites en Argentina —en particular, los trámites

a distancia (TAD)⁸— lo que permitió que ciudadanos de las provincias evitaran contratar empresas de gestión de trámites o viajar a Buenos Aires para lograr la autorización de alguna autoridad estatal. La simplificación de trámites mediante su digitalización es prioridad para los funcionarios a cargo de las agencias digitales de la región (figura 7).

Figura 7.

Prioridades de digitalización según responsables de agenda de transformación digital de América Latina



Nota: Porcentajes de respuestas de funcionarios entrevistados.

Fuente: Dirección de Innovación Digital del Estado. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2020).

Pese a logros muy significativos en materia de simplificación de trámites y regulaciones, los países de la región aún presentan importantes espacios de mejora. Por ejemplo, en México, de 400 millones de trámites, 360 millones son presenciales y su costo unitario asciende a 9 dólares por trámite, lo que significa un gasto de 3.300 millones de dólares al año —equivalente al 23 % de gasto federal en educación (BID, 2018)—. En Chile —un país unitario con 345 municipalidades— se estima que existen 250.000 instrumentos legales, incluyendo leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas municipales, a los que cada año se agrega un centenar de leyes y 9.000 instrumentos secundarios. En el

país se gestionan 270 millones de transacciones al año a través de los puntos de atención de ChileAtiende, más de 20 trámites por adulto (BID, 2018).

Colombia posee 2.454 trámites gestionados por el Estado central y 50.164 trámites de nivel subnacional; estos últimos representan el 95 % de todas las transacciones (BID, 2018). En el Perú, el gobierno estima que hacia 2019 había logrado eliminar el 30 % de sus trámites y más de 1.300 requisitos, pero el país mantiene todavía un alto nivel de carga burocrática (Secretaría de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, 2021).

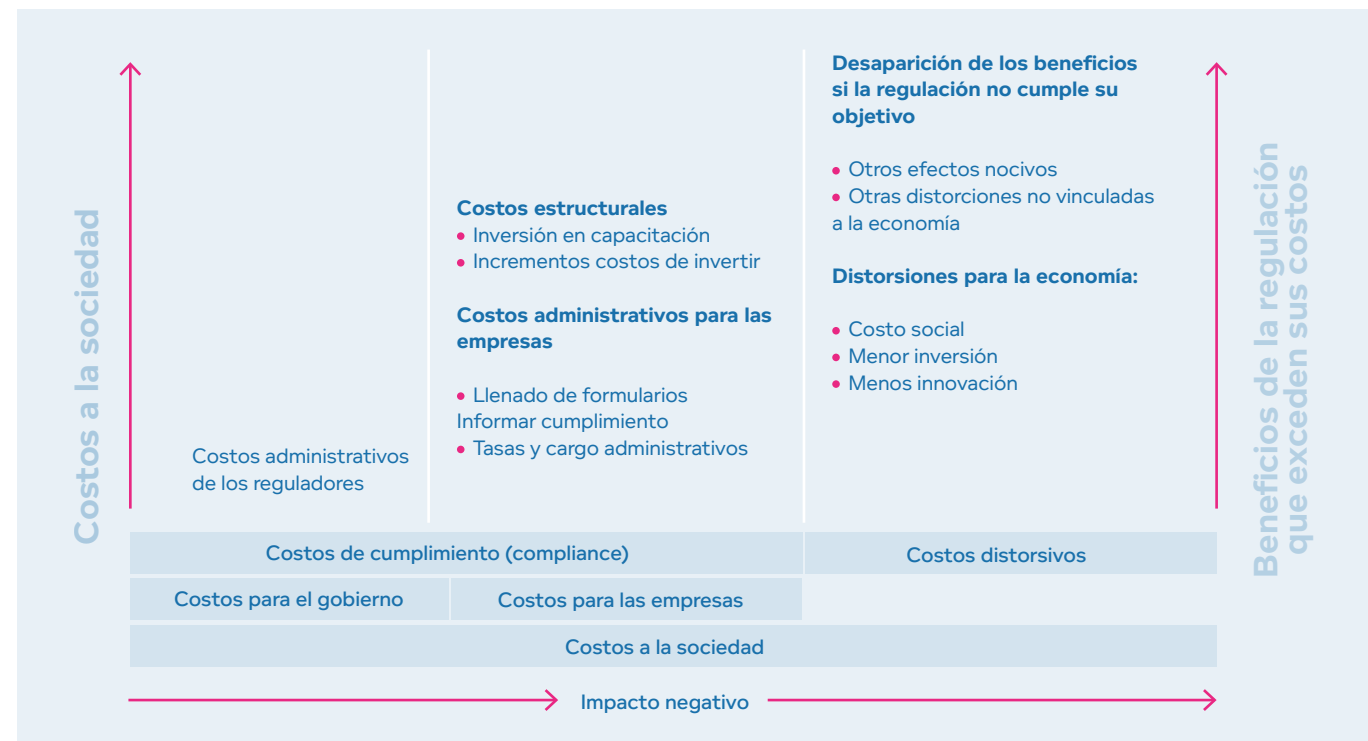
⁸ <https://tramitesadistancia.gob.ar/>

Los costos de cumplimiento administrativo incluyen el tiempo y los recursos invertidos para comprender las regulaciones, recopilar, procesar, informar, retener datos y completar formularios requeridos por los gobiernos (figura 8). Excluyen gastos de capital y equipo. Si están mal concebidas, pobremente implementadas o desactualizadas, la regulación y sus cargas administrativas afectan objetivos vinculados al bienestar y el desarrollo como el emprendimiento, la inversión, la adopción tecnológica, la formalización o la innovación.

Una regulación de pobre calidad puede actuar como barrera a la entrada de nuevos actores, crear distorsiones, desviar recursos hacia fines no productivos o forzar a las empresas a la informalidad (Jacobzone et al., 2010). Para los gobiernos implica ineficiencia y costos innecesarios —algo especialmente indeseable en época de restricciones fiscales— y crea espacios para prácticas que la discrecionalidad y la opacidad posibilitan, como la corrupción o cobros no establecidos.

Figura 8.

El costo de la regulación



Fuente: Banks, Gary (2013).

Los costos de cumplimiento administrativo incluyen el tiempo y los recursos invertidos para comprender las regulaciones, recopilar, procesar, informar, retener datos y completar formularios requeridos por los gobiernos. Excluyen gastos de capital y equipo. Si están mal concebidas, pobremente implementadas o desactualizadas, la regulación y sus cargas administrativas afectan objetivos vinculados al bienestar y el desarrollo como el emprendimiento, la inversión, la adopción tecnológica, la formalización o la innovación.

La figura 8 define las diferentes dimensiones del costo regulatorio. El mismo va desde el costo de gestión de los reguladores, el que se refleja en gastos para los ciudadanos en la forma de mayores impuestos o de tasas pagadas por los ciudadanos para el financiamiento de las agencias, hasta el costo generado por regulaciones con efectos distorsivos para la asignación eficiente de recursos.

Los gobiernos de la región se han inclinado por responder a los desafíos generados por costos vinculados a gastos administrativos de las agencias y trámites. (costos de cumplimiento o compliance). El foco en costos distorsivos ha recibido menor atención por la complejidad de su cuantificación

Relevancia para los países de la región

Existe amplia evidencia sobre los beneficios de la desburocratización y el efecto adverso que la carga burocrática tiene sobre el crecimiento económico, la productividad y la innovación (Guasch & Hahn, 1999; Marcos & Santaló, 2010).

Los siguientes párrafos se centran en los cinco principales beneficios de la simplificación.

Eficiencia en el sector público

El primer resultado visible, aunque no el más importante, de los programas de simplificación es la mejora de la eficiencia del sector público, es decir, se llevan adelante las mismas actividades a un costo menor y en menos tiempo. Por ejemplo, la estrategia de simplificación de Argentina, mediante la digitalización de trámites, generó entre julio de 2016 y agosto de 2019 ahorros que ascendieron a más de 560 millones de dólares⁹ (tabla 2)

⁹ Según datos de 2019 presentados por la Secretaría de Modernización.

Tabla 2.

Ahorro por digitalización en Argentina

Ítems	Acumulado en dólares (julio 2016-agosto 2019)
1. Traslado físico de expedientes	42.815.529
2. Traslado físico de notas y memos	11.911.124
3. Espacio físico de expedientes	41.628.145
4. Compras y contrataciones en línea	342.166.667
5. Ahorro en obra pública	69.662.636
6. Ahorro en empleados	39.575.140
7. Metros cuadrados liberados por empleados	12.258.540
Total	560.017.780

Fuente: Secretaría de Modernización (2019).

El Instituto Global de McKinsey (2020) indica que la digitalización del sector público puede incrementar su productividad hasta en un 60 % debido principalmente a la automatización de procesos. En Estonia, el 99 % de aproximadamente 1.789 trámites puede hacerse en línea los siete días de la semana, generando ahorros de hasta el 2 % del PIB y de tiempo de trabajo equivalente a 844 años anualmente (e-Estonia, 2021).

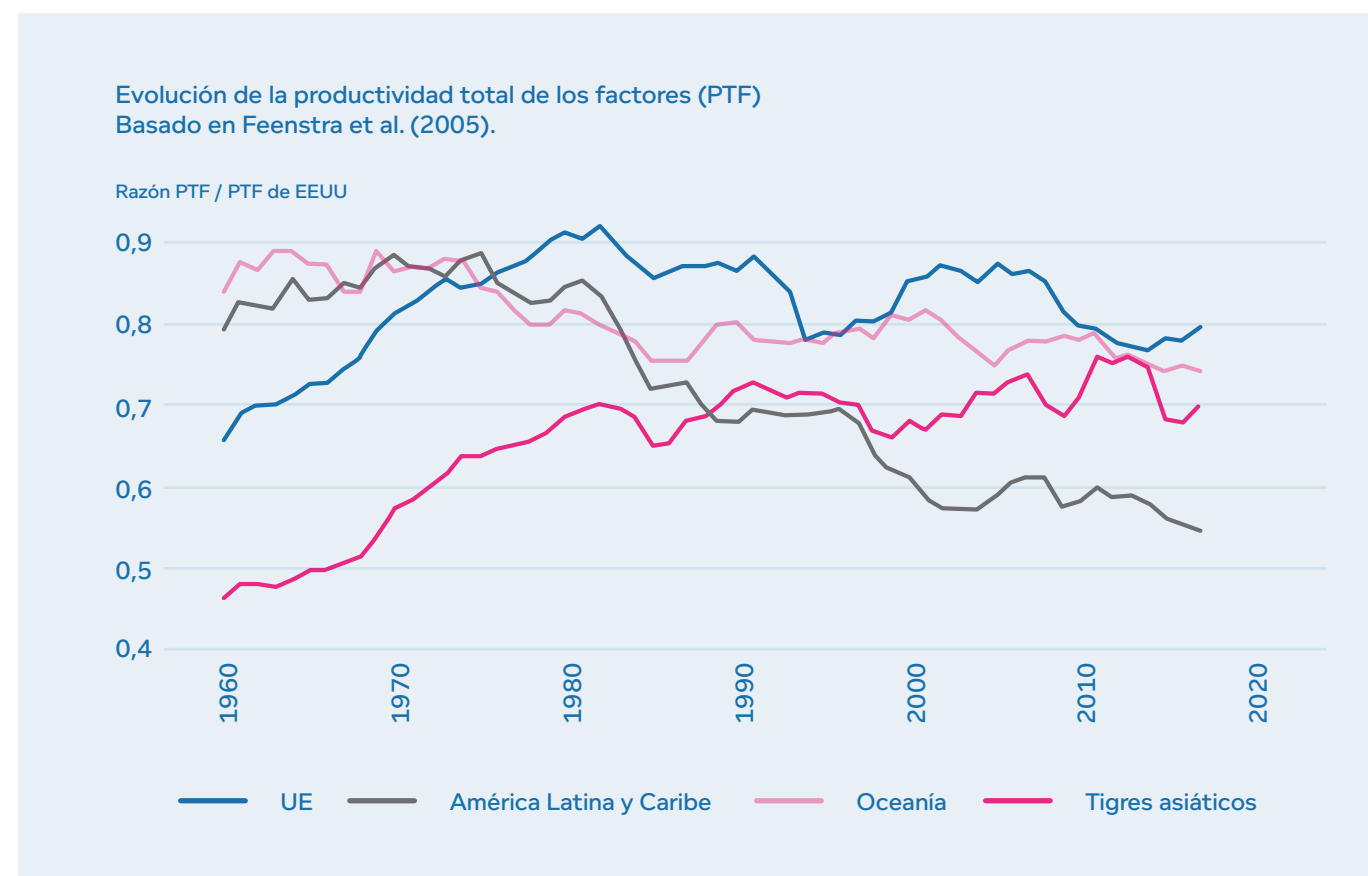
A nivel regional, otro ejemplo es el programa Minas Fácil, liderado por el gobierno del Estado de Minas Gerais en Brasil. Minas Fácil logró gradualmente la reducción del tiempo de registro de una empresa de 45 días en 2006 a 6 días en 2014. El programa se implementó en dos etapas, en la primera se creó un modelo de ventanilla única de atención al ciudadano seguido de una segunda fase caracterizada por el uso intensivo de TIC, la digitalización y la mejora del servicio al ciudadano. Con el objetivo de llevar Minas Fácil a un número mayor de municipios, en 2011 se adoptó el modelo exprés, utilizando el procesamiento virtual de documentos con el fin de agilizar los procesos. Mientras que una unidad convencional tenía un costo mensual estimado de 6.000 dólares

para la autoridad competente, en la unidad exprés el costo fue solo de 600 dólares.

Mejora de la productividad y la competitividad

El problema de la productividad en América Latina ha sido ampliamente documentado y es probablemente su desafío más relevante para desarrollarse (Cadena et al., 2017). La figura 9 confirma la brecha de productividad que existe entre nuestra región, la Unión Europea, Oceanía y los tigres asiáticos y expresa una tendencia decreciente.

Figura 9.
Productividad en regiones del mundo



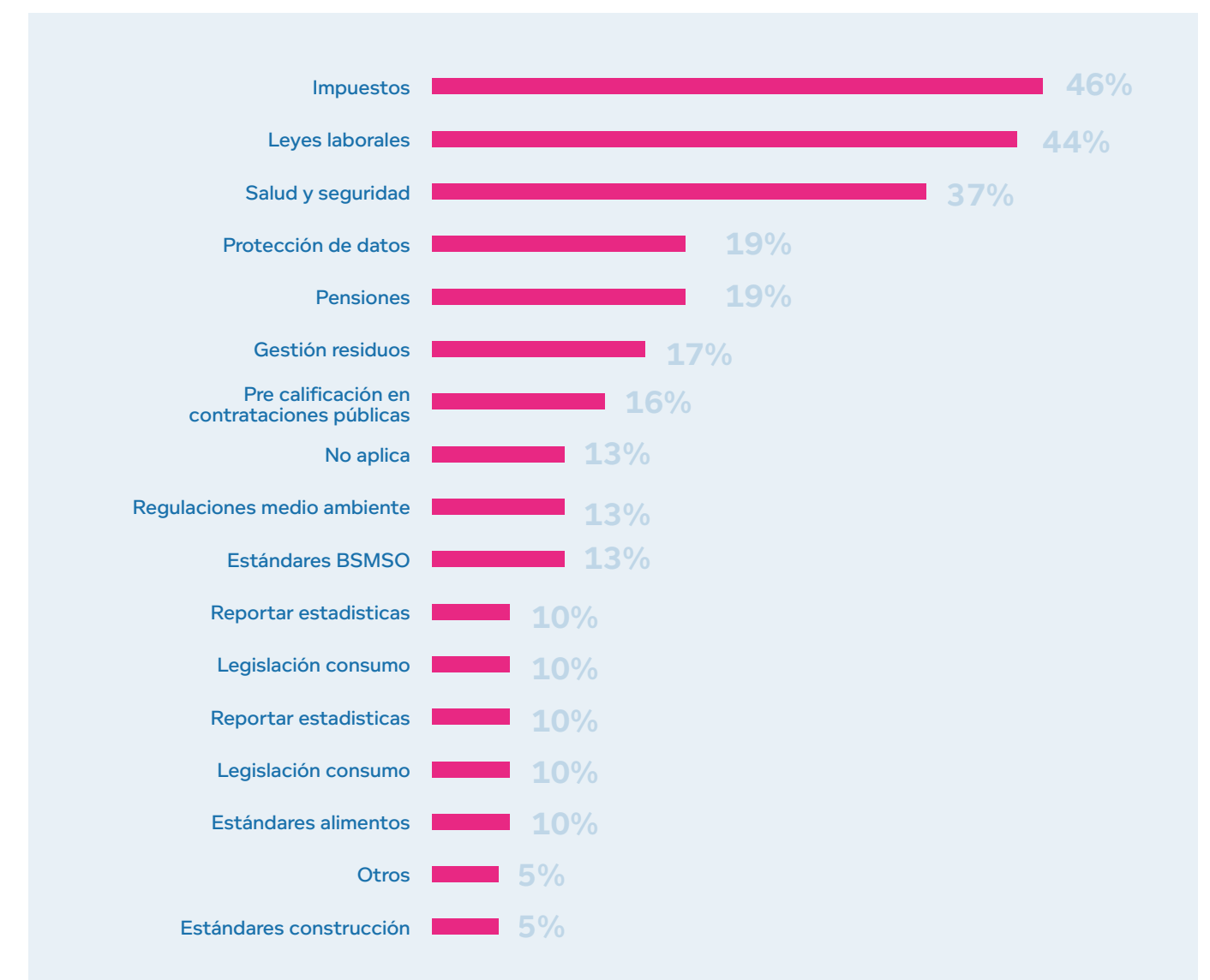
Fuente: Feenstra et al. (2015).

Datos de una encuesta global de la OCDE sobre 8.000 empresas publicada en 2021 confirman el efecto regresivo de las cargas burocráticas en pequeñas y medianas empresas (PYME). En promedio, cada empresa gastó 27.500 dólares al año para cumplir requisitos de la normativa tributaria, laboral y ambiental; el equivalente al 4 % de la facturación anual. Empresas de 1 a 19 empleados gastaron

4.600 dólares por empleado al año, mientras que las de 20 a 49 empleados gastaron 1.500 dólares mientras que las de mayor tamaño de mayor tamaño (50 a 500 empleados) tuvieron un costo promedio de 900 dólares por empleado al año.

Figura 10.

Áreas de carga burocrática más onerosas en el Reino Unido



Fuente: National Audit Office (2016).

La figura 10 representa una encuesta realizada a 1.946 PYMES en el Reino Unido en 2013, en las que los participantes identificaron las áreas de *compliance* más onerosas. Aquí, advertimos que la gestión de impuestos y la normativa laboral encabezan el *ranking* con 46 % y 44 %, respectivamente, siguiendo la misma tendencia que la encuesta de OCDE mencionada anteriormente.

En un *paper* reciente (Jiong Tu, 2020), y enfocándose en el caso de Canadá, se muestra el impacto negativo de las cargas regulatorias en PYME. Cuanto más grande es el tamaño y los ingresos de una empresa, menores son los costos de cumplimiento regulatorio. Según Jiong Tu, existe una relación negativa entre las cargas regulatorias que recaen sobre una empresa y su productividad. Por ejemplo, el incremento de 1 % en los costos regulatorios se asocia con una reducción del 0,1 % en la productividad de la empresa.

Reducción de la corrupción

Cuando la respuesta estatal a problemas públicos es compleja, lenta y discrecional, las regulaciones y trámites se convierten en espacios potenciales para la corrupción. Usando una muestra de 39.000 empresas en 111 economías, Amin y Ulki (2019) encuentran que la corrupción es un obstáculo para la productividad y que dicha circunstancia es especialmente significativa en países con niveles altos de regulación. Por su parte, Amin y Soh (2020) encuentran una relación significativa entre cargas regulatorias y corrupción a través de datos de encuestas a nivel de empresas de 131 países, en su mayoría en desarrollo.

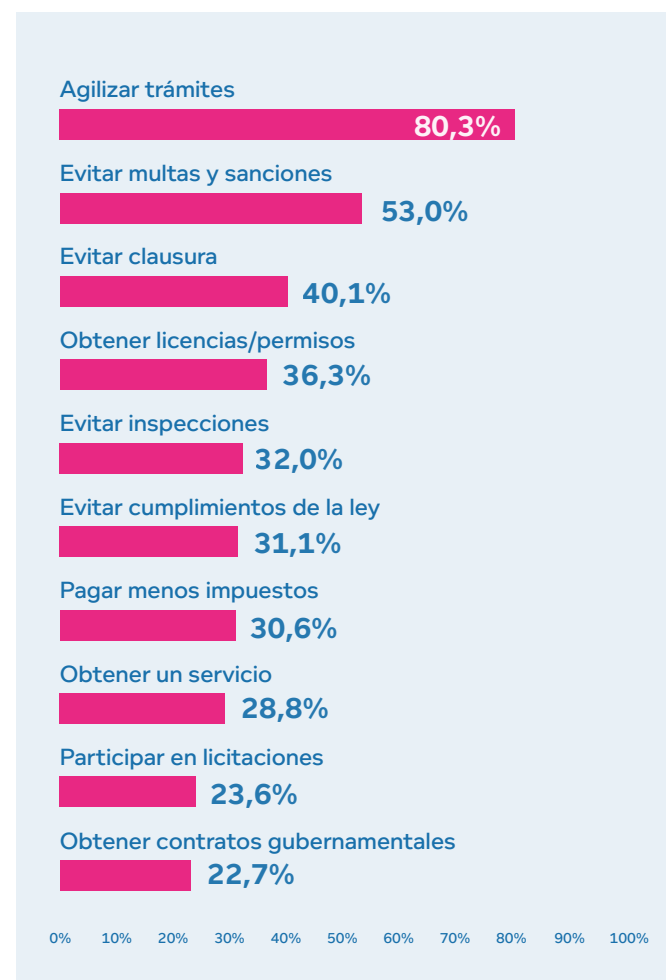
La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) de México (ver figura 11), muestra que el 74,9 % de las empresas vincula los actos de corrupción con la lentitud y/o complejidad de trámites y el 38,5 % con la imposición de multas y sanciones. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la percepción sobre la frecuencia de los actos de corrupción fue del 88 % en 2019.

La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) de México, muestra que

el 74,9 % de las empresas vincula los actos de corrupción con la lentitud y/o complejidad de trámites y el 38,5 % con la imposición de multas y sanciones. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la percepción sobre la frecuencia de los actos de corrupción fue del 88 % en 2019.

Figura 11.

Percepción de empresas sobre causales de corrupción



Fuente: INEGI (2020)

De cada 10.000 empresas que realizaron trámites o inspecciones, 653 fueron víctimas de al menos un acto de corrupción. La cifra se incrementa a 1.078 por cada 10.000 para empresas pequeñas y a 1.236 para aquellas del rubro industrial.

Mejora de la inclusión

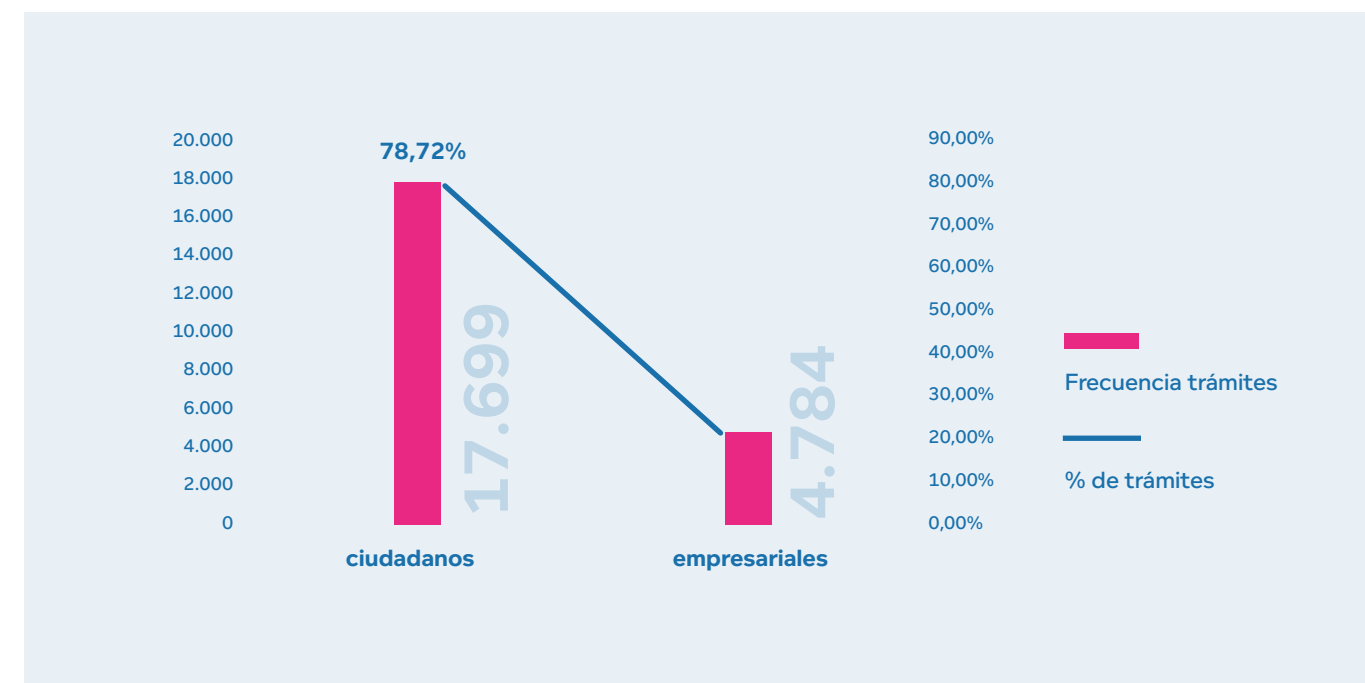
La simplificación y digitalización de trámites produce ganancias en eficiencia gracias a transacciones más ágiles que reducen el tiempo y recursos que ciudadanos y empresas dedican a interactuar con el Estado. Un aspecto de dicha agilidad está vinculado al acceso a servicios públicos y subsidios sociales de los sectores vulnerables de la población.

De acuerdo a CONAMER, el 80 % de los trámites estatales son destinados a ciudadanos (figura 12). Si bien ese dato no refleja necesariamente la vinculación entre cargas regulatorias y vulnerabilidad, es un buen indicador del peso que los trámites tienen sobre las personas físicas; de hecho, los sectores vulnerables son los que tienen mayores niveles de interacción con servicios estatales.

De acuerdo con el Servicio Nacional de Salud británico (NHS, por su sigla en inglés), existe una estrecha correlación entre la exclusión digital y las desventajas sociales para los segmentos de la población con ingresos y niveles de educación bajos. Las personas que están digitalmente excluidas corren el riesgo de tener menos acceso a los servicios de salud y los grupos más vulnerables también tienen menos probabilidades de contar con acceso a Internet y las habilidades para usarlo.

Figura 12

Clasificación de trámites por tipo de usuario



Fuente: Conamer (2019).

En julio de 2013, Good Things Foundation y el NHS comenzaron el programa Widening Digital Participation, de tres años, con el objetivo de ayudar a más de 220.000 personas a mejorar sus habilidades de inclusión digital. La evaluación del programa encontró, entre conclusiones, que a) el 39 % de los beneficiarios ahorraron tiempo realizando transacciones de salud en línea; b) el 59 % se sintió más seguro al usar la información de salud en línea; c) el 52 % se sintió menos solo o aislado; d) el 21 % ha tenido menos visitas a su médico de cabecera por dolencias simples, y e) el 22 % concertó citas con sus médicos *online*.

Contribución a la evaluación de políticas públicas

La utilización de datos en las políticas de simplificación y la relevancia de sus resultados han llevado a varios gobiernos de la región a utilizar distintos formatos para evaluar su impacto. Por ejemplo, en Colombia, el Departamento de la Función Pública posee una guía metodológica para la racionalización y priorización de trámites en base a datos cuantitativos y mediciones objetivas como tiempo del trámite, costos para el usuario, costos para la entidad y número de errores (Departamento de la Función Pública, 2017). Del mismo modo, en países como el Reino Unido institucionalizar la simplificación regulatoria ha llevado a agencias de control como el NAO a refinar sus abordajes metodológicos en pos de acercarse a nociones de causalidad.

Los programas de simplificación permiten transparentar los costos de una regulación o programa antes o después de su implementación, aportando transparencia al ciclo de una determinada política pública. En este sentido, revisar el costo de las regulaciones promueve el ciclo de evaluación de políticas públicas.

Estrategias de simplificación

Argentina: “digitalizo y luego simplifico”

La estrategia de simplificación de Argentina fue una de las prioridades del presidente de la nación durante el período 2015-2019. La simplificación de trámites tuvo especial foco en el sector productivo y estuvo basada en los esfuerzos previos de digitalización de los expedientes administrativos. Argentina se inclinó por un modelo de simplificación basado en la digitalización. Es decir, la digitalización le iba a permitir al gobierno luego simplificar ya que se contaría con la vida del trámite en tiempo real.

Para el gobierno argentino, simplificar y luego digitalizar era una opción muy costosa, pues no permitiría una visión integral de los trámites y se debería ir trámite por trámite sin una hoja de ruta clara. En 2015 Argentina comenzó una estrategia agresiva de digitalización de todo su sector público mediante la gestión documental electrónica (GDE). Para diciembre de 2015, el sector público se encontraba basado 100 % en papel y los procesos burocráticos estatales carecían de criterios orientados a su simplificación.

La estrategia de simplificación de Argentina fue una de las prioridades del presidente de la nación durante el período 2015-2019. La simplificación de trámites tuvo especial foco en el sector productivo y estuvo basada en los esfuerzos previos de digitalización de los expedientes administrativos. Argentina se inclinó por un modelo de simplificación basado en la digitalización. Es decir, la digitalización le iba a permitir al gobierno luego simplificar ya que se contaría con la vida del trámite en tiempo real.

Recuadro 5.

Gestión documental electrónica en Argentina

A la Secretaría de Modernización Administrativa (SMA) le llevó 3 años implementar la gestión documental electrónica en todo el sector público nacional, incluidas la administración centralizada y descentralizada. El modelo seguido por la Secretaría fue atípico al tradicional de reingeniería + digitalización. La SMA decidió digitalizar el trámite “como estaba” y luego, con los datos obtenidos por la digitalización, llevar adelante su reingeniería.

La primera medida fue dotar de pleno valor legal a los documentos electrónicos. La tarea fue realizada por 4 equipos: el jurídico; el funcional, enfocado en procesos y medición de los resultados; el informático, y el de implementación, que abordó toda la problemática del cambio cultural, la capacitación de los usuarios y la puesta en marcha. El equipo de capacitación y análisis de datos entrenó a miles de funcionarios y desarrolló un *warehouse* para *data mi-*

ning y *machine learning*. El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) —de diseño modular— fue el primer paso para digitalizar el Estado, ya que hizo obligatorio tanto el uso de documentos y expedientes digitales como la firma electrónica.

Con el fin de mejorar la interacción con el ciudadano, se creó una plataforma en línea para “trámites a distancia” (*tramitesadistancia.gob.ar*) organizada por área o tipo de trámite y una plataforma de autenticación que verifica las referencias de los usuarios. Fue necesario también definir las pautas técnicas de interoperabilidad de sistemas para el intercambio de información entre instituciones.

Para diciembre de 2019, todo el sector público nacional se encontraba digitalizado, habiendo desaparecido el papel para la gestión de expedientes.

Fuente: Ghersinich Eckers (2020).

La estrategia de simplificación de trámites puso especial énfasis en la competitividad del sector privado. A tales efectos, se creó la Secretaría de Simplificación Productiva (SSP), apoyada en la digitalización y en la reingeniería de procesos, cuyo objetivo principal fue el de evaluar el costo de los trámites para las empresas y de proponer acciones para reducirlo. La agenda de trabajo abordó el stock y el flujo regulatorio, para llegar a todos los organismos con impacto en el sector privado. A tales efectos, incorporó el modelo de costeo estándar (MCE) a la agenda de mejora regulatoria, realizando revisiones, eliminación, fusión y actualización de normas.

La intervención de la SSP no era vinculante para las dependencias públicas, sino que actuaba con base en pedidos de las propias dependencias. Es decir, su accionar se basaba en incentivos, en el valor que su

asistencia técnica otorgaba a las agencias públicas. La identificación de “proyectos” de simplificación la realizaban tanto el Ministerio de Producción como la Presidencia de la Nación, por lo que también se podía hacer por pedido de otros organismos y del sector privado. Una vez validado el proyecto, se le asignaba un equipo de trabajo, se realizaba una propuesta de mejora y se implementaban los cambios.

Con el fin de monitorear el cumplimiento de la agenda de gobierno con su plan de simplificación, se creó un tablero de control en línea, que absorbía los datos de trámites que el propio expediente digital brindaba. El tablero de control se encontraba vinculado a la información que proveía la herramienta Tableau que usaba el Ministerio de Modernización para el seguimiento del expediente electrónico. El

tablero cumplía las funciones de un índice de simplificación en la medida en que el nivel de cumplimiento de la agenda de gobierno con sus compromisos de simplificación era de acceso público.

Como indica Pedro Inchauspe, ex secretario de Simplificación Productiva "...la simplificación del Estado

no es nada más y nada menos que un cambio cultural". Consiste en un cambio de política que precisa una visión compartida en todo el sector público y de incentivos para que los funcionarios del resto de áreas del sector público visualicen su impacto positivo (véase el recuadro 6).

Recuadro 6.

La estrategia de simplificación de trámites de Argentina: entrevista con Pedro Inchauspe, exsecretario de Simplificación Productiva de Argentina

1. ¿Cuáles fueron los factores clave para avanzar la agenda de simplificación en tan poco tiempo?

Los factores más importantes fueron el apoyo político del presidente, el foco del equipo en entender su rol de servicios sobre las distintas áreas de gobierno y la capacidad de diferenciar la simplificación ideal y la mejor simplificación posible para ese momento. Trabajamos en un concepto de reformas secuenciales y evolutivas que nos permitieron tener muchas implementaciones en poco tiempo generando un círculo virtuoso.

2. ¿Qué incentivos tenían las agencias de gobierno en solicitar la asistencia de la Secretaría de Simplificación?

Al principio, los incentivos eran más de carácter obligatorio. A medida que fuimos implemen-

tando los distintos proyectos nos enfocamos en otorgarle todo el crédito de los cambios a la agenda y su respectivo líder de proyecto. Cuando los beneficios de los cambios, tanto de carácter político como operativo, son del área se invierte la carga de la prueba y tuvimos mas problemas de demanda que de oferta.

3. ¿Qué quedó por hacer?

La simplificación del Estado no es ni más ni menos que un cambio cultural de una forma de hacer las cosas y entender un nuevo rol que debería ocupar el Estado. Esto lleva mucho tiempo y es el producto de muchos años trabajando con una misma cultura. Si bien se dieron los primeros pasos, todavía falta mucho para cambiar los paradigmas sobre los cuales deberían ampararse el Estado y todo su entramado normativo.

Fuente: Entrevista con Pedro Inchauspe, exsecretario de Simplificación Productiva de Argentina (2020).

La simplificación del Estado no es ni más ni menos que un cambio cultural de una forma de hacer las cosas y entender un nuevo rol que debería ocupar el Estado. Esto lleva mucho tiempo y es el producto de muchos años trabajando con una misma cultura.

Si bien se dieron los primeros pasos, todavía falta mucho para cambiar los paradigmas sobre los cuales deberían ampararse el Estado y todo su entramado normativo.

Perú: "institucionalizo, luego implemento"

La experiencia de Perú se caracterizó por un fuerte grado de institucionalización, el que antecedió a la implementación de la estrategia de simplificación.

Si bien Perú comenzó en 2010 con experiencias de guillotina administrativa, no fue hasta 2016 que tuvo lugar la implementación de análisis de calidad regulatoria (ACR), como estrategia de reducción de cargas de regulaciones y trámites. En este contexto, fue también muy relevante la revisión de calidad regulatoria llevada adelante por la OCDE (tabla 4).

Tabla 3.

Hitos de política regulatoria del Perú

1989	Ley de Simplificación Administrativa
1991	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (creación Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA)
1992	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)
1998	La simplificación administrativa se incorpora como tema permanente en la agenda del Consejo de Ministros
2001	Ley de Procedimiento Administrativo General
2007	Ley del Silencio Administrativo/Ley Marco de la Lincencia de Funcionamiento
2010	Política Nacional de Simplificación Administrativa (PNSA), obligatoria para todo el sector público
2013	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (incluyendo la simplificación administrativa)

Fuente: López Azumendi y Ghersinich Eckers (2020).

La estrategia de simplificación administrativa del Perú estuvo, y continúa a cargo de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La implementación de la estrategia recayó en la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, creada por decreto supremo en 2010, que estableció la política de simplificación en todo el sector público.

Cabe también destacar que previo a dichos esfuerzos el Perú había dado pasos relevantes en materia de cargas regulatorias por medio del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). INDECOPI

creó un mecanismo de eliminación de trámites municipales innecesarios por medio de un mecanismo de denuncia. La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) vela por la supresión de las barreras regulatorias ilegales y carentes de razonabilidad que perjudican el acceso y permanencia de agentes económicos en el mercado. Los procedimientos de identificación y eliminación de barreras burocráticas pueden ser iniciados a petición de parte o de oficio. Entre 2013 y 2017 se eliminaron 3.447 barreras burocráticas en forma de requisitos, derechos de tramitación, plazos y regímenes de silencio administrativo que no se adecuaban al marco normativo vigente (López Azumendi & Ghersinich Eckers, 2020).

Recuadro 7.

Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI dispone la inaplicación de barreras burocráticas; dicta medidas cautelares para que la entidad investigada se abstenga de aplicar la barrera cuestionada antes de analizar el procedimiento y aplica medidas correctivas como la devolución de los derechos de los trámites cobrados y de los costos del

procedimiento. A su vez, impone multas tanto a entidades como a funcionarios públicos y exige a las entidades informar a los ciudadanos cuando una barrera es declarada ilegal o carente de razonabilidad. En procedimientos de oficio puede acudir a la Defensoría del Pueblo para que interponga demandas de inconstitucionalidad.

Barrera	Costo directo		Costo indirecto		Total		
	Número	Soles	Número	Soles	Número	Soles	% (Soles)
Eliminadas voluntariamente	5.236	29.672.652	404	14.986.005	5.640	44.658.657	42,93
Implicadas, efecto general	534	7.343.803	84	36.571.621	618	43.915.524	42,21
Inaplicadas, efecto particular	86	4.856.117	53	10.228.828	139	15.084.945	14,5
Identificadas	8	371.360			8	371.360	0,36
Total	5.864	42.243.932	541	61.786.654	6.405	104.030.586	100

A lo largo de su mandato vio ampliada su capacidad y con las reformas de 2016 recibió la responsabilidad de fiscalizar la simplificación administrativa, efectuando el control posterior de la misma. La Comisión publica el índice de barreras burocráticas de acceso a mercado desde 2005

para difundir la problemática a escala municipal, donde ha identificado uno de los mayores desafíos de carga regulatoria. Los índices son publicados en línea y exponen tanto las barreras como a las autoridades responsables.

Fuente: López Azumendi y Ghersinich Eckers (2020).

Una iniciativa relevante de la SGP ha sido la estandarización de trámites nacionales con impactos locales. La estandarización de trámites ha permitido que la disparidad regulatoria local se vea reducida en beneficio de ciudadanos y de empresas. Una primera iniciativa fue la Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento, la que homogeniza el trámite y los requisitos para solicitar la

licencia de funcionamiento o apertura de un comercio en más de 1.800 municipios. Al 2021 la SGP había estandarizado un total 202 trámites, los que se encuentran en proceso de adecuación a las leyes de procedimientos administrativos de los gobiernos regionales y municipalidades. Los trámites también se enlazan con el Sistema Único de Trámites (SUT).

Recuadro 8.

La simplificación administrativa en Perú. Entrevista a María Isabel Peña Niño, subsecretaria de simplificación y análisis regulatorio de la Presidencia del Consejo de Ministros.

1. ¿Qué herramientas de simplificación se escogieron en Perú y bajo qué criterios se llevó adelante dicha elección?

En Perú los esfuerzos en simplificación administrativa buscan generar una cultura de mejora continua e innovación pública para una adecuada gestión de los trámites y servicios que brinda el Estado en los tres niveles de Gobierno. La SGP viene liderando este proceso mediante cambios normativos, uso de instrumentos técnicos y herramientas, capacitación y asistencia técnica.

Es así que venimos implementando herramientas de simplificación administrativa en diferente estadio de despliegue: 1) Nuevo formato de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), con el propósito de poner en manos de los ciudadanos la información relevante y suficiente para la realización de sus trámites. El instrumento anterior era poco amigable, poco conocido y bastante complejo para el ciudadano. 2) Optimizar el Sistema Único de Trámites (SUT), repositorio oficial informático de los trámites del Estado. Por medio del SUT supervisamos el cumplimiento de las medidas de simplificación y gestionamos los datos que se generan. A 2021, casi 500 entidades públicas a escala nacional se encuentran en proceso de elaboración del TUPA a través del SUT. 3) Implementar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), como una de las primeras fases del proceso de mejora de la calidad regulatoria a fin de evaluar la creación y permanencia, la legalidad y necesidad de los trámites creados o por crearse con normas de alcance nacional. Al 2019, se eliminó un 30 % de trámites y más de 1.300 requisitos, lo que trajo ahorros a la economía por el orden de S/ 292 millones (87 millones de dólares) aproximadamente. Los trámites validados se enlazan con el SUT.

2. ¿Cómo se comunican las agendas de simplificación y digitalización de trámites?

3. ¿Cuáles mejoras derivadas de aprendizajes tuvieron lugar en el Perú? ¿Cuáles tres recomendaciones podría compartir con gobiernos interesados en avanzar con esta reforma?

Es un proceso de articulación en desarrollo, las agendas se centran en brindar servicios al ciudadano, utilizando tecnología (datos y funciones) que permita reducir los tiempos y costos de los trámites, informar y comunicar los servicios, procurando la innovación. A la fecha, se han implementado plataformas informáticas para el pago de derechos y tasas de trámites y servicios en las entidades públicas o a través del Banco de la Nación (Págalo.pe). Asimismo, se ha dispuesto facilitar la cooperación entre instituciones públicas a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), aún en desarrollo. También se viene trabajando en un proyecto de digitalización de trámites que han sido estandarizados y que concentren una mayor demanda para ciudadanos y empresas, en coordinación con la Secretaría de Gobierno Digital.

En primer lugar, el centro de la reforma es el ciudadano, pues son ellos los que deben beneficiarse de los servicios del Estado. Esto implica también un enfoque territorial que incluya a los tres niveles de Gobierno.

En segundo lugar, apostamos por el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica constante a los servidores públicos, en todo el proceso, haciendo de esto un cambio cultural y haciéndolos parte de este.

Finalmente, creemos en las acciones de seguimiento y evaluación permanente, a fin de garantizar la mejora continua. El uso de herramientas digitales es fundamento de la eficiencia en el monitoreo.

Fuente: Entrevista a Miriam Isabel Peña Niño, subsecretaria de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2021).

De acuerdo a Miriam Peña, subsecretaria de Simplificación y Calidad Regulatoria, durante estos años de reformas se aprendieron tres lecciones relevantes:

- Colocar el centro de la reforma en el ciudadano, pues son ellos los que deben beneficiarse de los servicios del Estado. Esto implica también un enfoque territorial que incluya a los tres niveles de gobierno.
- Apostar por el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica constante a los servidores públicos, en todo el proceso, haciendo de esto un cambio cultural y haciéndolos parte de este.
- Enfatizar en las acciones de seguimiento y evaluación permanentes, a fin de garantizar la mejora continua.

México: la importancia de la continuidad y la madurez institucional

La inclusión de México en la sección de estrategias se debe no a la adopción de un formato específico de implementación de la reforma, sino a la relevancia

de la continuidad, la mejora continua y el compromiso político para la consolidación de la mejora regulatoria. México es el paradigma de reformas de simplificación administrativa y regulatorias en la región. Constituye también el norte para los gobiernos que se embarcan en estos procesos.

La consolidación institucional de la mejora regulatoria en México se dio a través de un enfoque gradual, apoyado tanto en las recomendaciones de mejora regulatoria de OCDE como en fuertes consensos internos sobre la conveniencia de la política.

El gradualismo de la reforma regulatoria mexicana fue un proceso que comenzó en 1989 con una definición de calidad regulatoria enfocada en la desregulación y que se consolidó con la institucionalización plena mediante la aprobación en 2018 de la Ley Nacional de Mejora Regulatoria. Los hitos críticos de este proceso incluyen la incorporación lenta pero sostenida del análisis de impacto regulatorio, la evaluación de impacto regulatorio ex post y la extensión de la mejora regulatoria a otros poderes del Estado, como el judicial, y a los niveles estatales (tabla 5)

Tabla 4.

Iniciativas de reforma en México

Iniciativa	Objetivo	Resultados	Desafíos
Programa de Reforma a Sectores Prioritarios (PROREFORMA)	Revisión del marco regulatorio en actividades o sectores económicos con la finalidad de identificar fallos regulatorios que obstruyan el desarrollo y bienestar económico	<ul style="list-style-type: none"> • Se identificaron 11,625 fallos regulatorios, de los cuales han derivado la elaboración de 1.829 propuestas de reformas jurídicas • Se mejora el marco regulatorio de los sectores o actividades inscritos • Se ofertan servicios de calidad al crear un mercado competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés político en la inscripción al programa • Concretar las recomendaciones que deriven del programa • Fomentar la participación ciudadana en la identificación de las actividades o sectores económicos para analizar
Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y Programa de Reconocimiento y Operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PROSARE)	Garantizar la apertura de las empresas de bajo riesgo en menos de 72 horas, en un solo formato y en máximo dos visitas a la dependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Atracción de inversiones a nivel local • Creación de empleos formales • Al 31 de marzo se tiene 11 certificaciones SARE y 63 PROSARE 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés político • Coordinación con los gobiernos locales • Seguimiento y actualización de las certificaciones
Programa de Simplificación de Cargas Administrativas (SIMPLIFICA)	Certificar las capacidades y esfuerzos de simplificación y modernización de las entidades federativas y municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Se analizaron 22.483 trámites de 1.335 dependencias de las 32 entidades federativas • El costo social promedio de los trámites estatales en México se estimó en 1,34 % del PIB estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Materializar los resultados y recomendaciones • Participación de las autoridades de gobiernos estatales y municipales • Modernizar los procesos administrativos
Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS)	La autorización y terminación de una licencia de construcción se resuelve en un máximo de 10 días, en tres trámites y en un solo formato	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de la certificación en 31 municipios del país y una alcaldía de la Ciudad de México • Se propusieron modificaciones a 59 ordenamientos, 161 reformas a distintos artículos, derogación de 21 artículos y adición de 761 artículos 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con los gobiernos locales • Fortalecimiento del marco jurídico • Reducir la interacción de los ciudadanos y la autoridad
Método Económico y Jurídico de Reforma Administrativa (MEJORA)	ingeniería administrativa al interior de una dependencia para simplificar cualquier trámite o servicio	<ul style="list-style-type: none"> • Se identificaron acciones de simplificación para trámites de alto impacto (concesión y asignación minera e informe estadístico). • Ahorro total de USD 12,7 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con personal técnico en el trámite o servicio a certificar • Coordinación con personal de la dependencia • Proyecto de largo plazo
Programa Nacional de Juicios Orales Mercantiles (JOM)	Fortalecer la gestión de los tribunales orales mercantiles mediante la mejora de sus procesos	<ul style="list-style-type: none"> • 47 % es el grado de implementación de los juicios orales mercantiles en México • Conamer emitió 1.060 recomendaciones, en promedio 33 por tribunal. De estas, 737 fueron aceptadas, lo que representa 70 % de las mismas • Mayor celeridad en los procesos judiciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor coordinación dentro del Tribunal e incluso a nivel interinstitucional • Disponibilidad de recursos financieros • Desarrollo de sistemas tecnológicos
Acuerdo presidencial 2x1	Dependencias gobierno federal solo pueden emitir nuevas regulaciones si eliminan dos actos u obligaciones regulatorias de la misma materia o sector	<ul style="list-style-type: none"> • Se generaron ahorros por USD 13,70 millones • 530 propuestas regulatorias fueron sometidas a las condicionantes del Acuerdo 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos de las dependencias para la emisión de regulaciones • Alto costo que representan los trámites federales

Fuente: López Azumendi (2020).

La consolidación de estas reformas encuentra a CONAMER en un rol diferente al de años anteriores. La Comisión pasó de promover la simplificación y de implementar distintos programas a convertirse en autoridad de certificación de estas iniciativas. Conamer ha establecido siete tipos de certificaciones, cada una de ellas enfocada en trámites, regulaciones o procesos en específico.

Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y Programa de Reconocimiento y Operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PROSARE)

Estas certificaciones en conjunto promueven la simplificación de la licencia de funcionamiento municipal para abrir empresas, garantizando la apertura de las empresas de bajo riesgo en menos de 72 horas, en un solo formato y en máximo dos visitas a la dependencia. Se han aplicado 74 certificaciones en diferentes municipios de México.

Programa de Simplificación de Cargas Administrativas (Simplifica)

A través del programa se busca certificar la simplificación de trámites en entidades federativas y locales. Mediante este programa se han analizado 22.483 trámites de 1.338 dependencias de las 32 entidades federativas. El costo social promedio de los trámites estatales en México se estimó en 1,32 % del PIB estatal.

Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS)

Asegura la instalación y operación de una ventanilla única para la emisión de la licencia municipal de construcción mediante la simplificación y reingeniería de los trámites y servicios. Lo anterior permite garantizar que los trámites relacionados con la obtención de la autorización y terminación de una construcción se resuelvan en un plazo máximo de 10 días, en tres trámites y en un solo formato. Se ha

promovido la implementación de la certificación en 31 municipios del país y una alcaldía de la Ciudad de México. En conjunto, se propusieron modificaciones a 59 ordenamientos legales, 161 reformas a distintos artículos, derogación de 21 artículos y adición de 761 artículos.

Método Económico y Jurídico de Reforma Administrativa (Mejora)

Siguiendo el principio de poner al ciudadano al centro de la gestión gubernamental, esta certificación promueve una reingeniería administrativa en una dependencia para simplificar cualquier trámite o servicio, lo que incrementa la eficiencia y eficacia de los procedimientos administrativos. Esta certificación se ha implementado en el sector minero, servicio postal, fondos públicos y construcción, entre otros.

La implementación del programa en el sector minero generó una reducción del 9,83 % en el costo económico del total de los trámites de la Subsecretaría de Minería, lo que representó un ahorro total de 12,7 millones de dólares. Las acciones de simplificación consistieron en la eliminación de requisitos, de documentos anexos, la adopción de nuevos formatos, así como la digitalización y notificaciones a través de medios electrónicos.

Programa Nacional de Juicios Orales Mercantiles (JOM)

Esta certificación promueve la eficaz implementación de los juicios orales mercantiles en los tribunales por medio de acciones de mejora regulatoria que aseguren una impartición de justicia de calidad, pronta y expedita en materia mercantil. A febrero de 2020, el avance de los 32 tribunales del país en la implementación de la oralidad mercantil era de 47 %.

Programa de Reforma a Sectores Prioritarios (Proreforma)

Esta certificación permite la revisión y análisis del marco regulatorio en actividades o sectores económicos específicos, con la finalidad de identificar fallos regulatorios que obstruyan el desarrollo y bienestar

económico, y con lo anterior promover reformas y acciones que permitan mejorar el ambiente para hacer negocios. Desde su creación en 2019 se identificaron 11.625 fallos regulatorios, entendidos como cualquier contenido o característica existente en las leyes de las actividades o sectores económicos que conllevan costos económicos innecesarios. La identificación de dichos fallos regulatorios permitió la elaboración de 1.829 propuestas de reformas normativas.

Chile, simplificación con visión integral de sectores económicos

En 2015 se creó la Comisión Nacional de Productividad (CNP), con un mandato amplio que incluyó la revisión regulatoria de sectores productivos. La CNP es parte del gobierno (Ministerio de Economía) y no tiene autonomía presupuestaria o administrativa, pero sí cuenta con la autonomía de sus decisiones por medio de un Consejo Asesor nombrado por el

Recuadro 9.

Promoviendo la productividad desde y en el Estado: el caso de la Comisión Nacional de Productividad de Chile. Entrevista a Rodrigo Krell Loy, Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Productividad

1. CNP cumplirá seis años de funcionamiento y se prepara para el tercer cambio de administración y el tercer Consejo. ¿Qué factores han sido los más importantes en su función?

La CNP se apoya en dos pilares principales: su excelencia técnica y su independencia de facto. Estos dos factores han permitido a la CNP aportar a la formulación de políticas públicas con hallazgos y recomendaciones respaldadas por un trabajo sólido y creíble, que no es percibido como alineado con la agenda del gobierno de turno ni con los intereses de grupos específicos. Por una parte, a medida que se demandan más análisis de parte de la CNP, su equipo técnico debe ser fortalecido de manera acorde. Por otra

parte, la independencia es clave para este tipo de instituciones, por lo que debe consolidarse, plasmándose en la creación de la CNP por ley, para entregarle un blindaje adicional a eventuales influencias de los gobiernos de turno.

La CNP recibe mandatos del gobierno (Presidencia, Ministerio de Hacienda o Economía), incluyendo la revisión regulatoria *ex post* de sectores, que a la fecha incluyen minería, construcción, industria, energía, infraestructura, inmobiliario y PYME. Por recomendación de la CNP se ha promovido la realización de estudios de impacto regulatorio *ex ante*, pero no hay un mecanismo efectivo que los obligue, resultando en un cumplimiento bajo.

La CNP hace sus recomendaciones mediante tres tipos de estudios: 1) una medición anual de la productividad total de factores que se publica como informe, 2) mandatos solicitados por el presidente sobre temas prioritarios para la productividad chilena y 3) automandatos del Consejo a la Secretaría Técnica sobre temas que la CNP entiende que serán fundamentales en el mediano y largo plazo. La idea de crear estudios automandados se tomó de la comisión de Australia.

parte, la independencia es clave para este tipo de instituciones, por lo que debe consolidarse, plasmándose en la creación de la CNP por ley, para entregarle un blindaje adicional a eventuales influencias de los gobiernos de turno.

2. ¿Se mide la eficiencia del sector público? ¿Cómo se mejora la productividad dentro del sector público? ¿Cuál ha sido la tendencia de los últimos 20 años?

En Chile solo se mide parcial e indirectamente la eficiencia del gasto público. Los análisis de impacto *ex post* de los programas es acotada en su alcance y se centra muchas veces en indicadores que no se relacionan con el beneficio que supuestamente deben generar a la ciudadanía.

Por otra parte, las regulaciones no son revisadas de manera sistemática, lo que atenta contra la coherencia y la calidad regulatoria.

Para mejorar la productividad dentro del sector público se requiere, por una parte, modernizar y mejorar los procesos que determinan la eficiencia en la realización de trámites. Por otra parte, es clave instaurar incentivos para el desempeño de los funcionarios, enfatizando en la retención de talentos para lograr una administración del Estado con altos grados de profesionalismo.

La tendencia en los últimos veinte años ha sido relativamente decepcionante. Se han puesto en práctica iniciativas como los Programas de Mejoramiento de Gestión, cuyo fin es premiar el buen desempeño de los funcionarios, pero que en la práctica no corresponden con los objetivos de las instituciones que pretenden mejorar. La alta rotación asociada a los cambios de Gobierno, especialmente en cargos de alta dirección, sugiere que todavía demasiados puestos se llenan con

criterios más políticos que técnicos.

3. ¿Cuál es el peso de las cargas regulatorias en la productividad del sector privado vis-a-vis otros factores como el tipo de cambio y/o la tecnología? ¿Cuál es el potencial de reducción de dichas cargas en productividad?

La carga regulatoria puede entorpecer la competencia en ciertos mercados, desviar recursos valiosos a actividades improductivas con base en regulaciones desactualizadas o poco pertinentes, o desincentivar la innovación. Todos estos efectos generan trabas a los incrementos de productividad. Hoy, el tipo de cambio no es un factor relevante para la productividad, y la tecnología es accesible —sobre todo para las empresas grandes—. Ciertamente, el Estado puede contribuir a reducir estas cargas y de esta forma elevar la productividad, mediante regulaciones modernas y acordes con una economía dinámica e innovadora.

Fuente: Entrevista a Rodrigo Krell Loy, Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Productividad de Chile (2021).

Los estudios mandatados y automandatados entregan hallazgos y hacen recomendaciones de política, pero las recomendaciones no son vinculantes para el Gobierno. Los mandatos emitidos por CNP se caracterizan por un gran nivel de detalle en las recomendaciones. Los estudios tienen tres niveles de recomendaciones, de menor a mayor nivel de detalle, estructurales, institucionales (generales) y específicas. Las estructurales apuntan a identificar el problema macro y cómo debe resolverse en el largo plazo. Las institucionales refieren a las instituciones que podrán resolver esos problemas, detallando el cómo, y se entienden como cambios de mediano plazo pues suelen involucrar la aprobación de leyes o creación de instituciones. Las específicas son recomendaciones que el ejecutivo puede resolver fácilmente, por ejemplo, decretos que pueden ser modificados por el ejecutivo para destrabar una ineficiencia burocrática en el corto plazo.

El gobierno decide los temas que serán estudiados. En 2014 un consejo público-privado concluyó que cuando hubiera una comisión de productividad en Chile su primer estudio debería ser en minería por ser la principal actividad económica del país. El gobierno tomó este recado y la CNP se creó con ese mandato ya otorgado. En el largo plazo no hay una agenda predefinida y los cambios de gobierno pueden cambiar las prioridades. Durante el gobierno de Bachelet se les dio preferencia a temas sociales como educación y salud, mientras que la administración de Piñera enfatizó la simplificación regulatoria e inversión extranjera.

Los mandatos que el gobierno pide se negocian con la CNP y hay una interacción con la comisión en la que se ve la factibilidad de ciertos temas, si hay datos disponibles y si pueden ser recolectados y procesados en menos de un año. Cuando los gobiernos deciden temas se trata de evitar aquellos problemas

cuyas recomendaciones puedan politizarse dada la coyuntura del momento. Por ejemplo, el segundo mandato de la CNP fue sobre educación, a partir de una recomendación de la presidenta Michelle Bachelet, pero se evitó tratar directamente temas que estaban politizados. Cuando se lanzó la CNP se pi-

dió a los consejeros que propusieran temas para los estudios automandatados y hay alrededor de cien temáticas identificadas para trabajar en paralelo a lo que solicita el gobierno.

Recuadro 10.

Revisión regulatoria de sectores estratégicos

En julio de 2019, la Comisión Nacional de Productividad entregó al presidente Sebastián Piñera su “Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos”. El informe respondía al mandato presidencial de “proponer recomendaciones con el objetivo de llevar adelante una simplificación administrativa y regulatoria de los procesos y permisos necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión en sectores estratégicos, manteniendo estándares adecuados para un crecimiento sustentable”. El estudio cubría los sectores de minería, infraestructura, energía, industria e inmobiliario.

Se entregaron 75 recomendaciones específicas que buscan mejorar los 23 permisos priorizados, incluyendo propuestas de mejora al diseño de la regulación, y a la gestión de la entidad. Entre las más relevantes se destacan las siguientes:

- Definir normativamente los plazos de tramitación, transformándolos en un indicador monitoreable, incorporar normas de silencio positivo interno, así como la trazabilidad en la tramitación de los permisos.
- Definir el plazo de tramitación para todos los permisos existentes, incluyendo plazos referenciales para cada una de las actividades en la tramitación; rediseñar los procedimientos de tramitación con base en los riesgos asociados, y establecer un sistema de declaración para permisos de bajo riesgo.
- Implementar un proceso de intervenciones

graduales, focalizadas en los servicios asociados a los permisos priorizados.

- Ampliar la utilización de mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de: colaboradores externos en la gestión de tramitación y evaluación, y costeo directo de trámites autorizando la asignación del pago al solicitante.
- Para incentivar la correcta solicitud de los permisos por parte de los titulares, se propone un mecanismo de rechazo anticipado, un número máximo de iteraciones con el servicio y la implementación del mecanismo de abandono de tramitación por inactividad del titular.
- Con el fin de otorgar mayor estabilidad a los permisos se propone precisar, como vía de impugnación, un reclamo de ilegalidad general aplicable a todo permiso que no tenga un mecanismo de reclamación especial.
- Para otorgar mayor previsibilidad al otorgamiento de permisos se propone unificar desde el nivel central los criterios que utilizarán los servicios regionales (y municipales) para el otorgamiento de permisos.
- Incorporar en los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial mecanismos que permitan otorgar coherencia a las decisiones locales de usos de territorio con aspectos estratégicos a nivel nacional; y definir incentivos para la instalación de proyectos que consideren las potenciales externalidades negativas

Fuente: elaboración propia con base en reporte “Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos”

Los estudios son exhaustivos, dada la necesidad de recolección y procesamiento de datos que demoran entre 6 y 18 meses en ser elaborados. Su costo total puede alcanzar el medio millón de dólares. Dado que la CNP tiene un presupuesto acotado de 1,4 millones de dólares, para la elaboración de estudios y pagar consultores es fundamental que la Comisión articule el apoyo de bancos multilaterales de desarrollo y de fundaciones público-privadas que estén particularmente interesadas en los resultados de los estudios, las cuales pueden hacer aportes financieros, facilitar información de difícil recolección o brindar apoyo técnico.

Recomendaciones alrededor de la agenda de simplificación administrativa

La pandemia del COVID-19 reforzó la necesidad de contar con estructuras de gobierno y herramientas de gestión ágiles. Las consecuencias de la pandemia, sumadas a los esfuerzos previos de simplificación estatal, llevan a plantear las siguientes recomendaciones de cara al futuro.

01 **Mainstreaming de la simplificación en todo el proceso de la gestión pública**

La simplificación debería ser un eje transversal a todo el sector público y su consecución promovida por las agencias de control interno y/o externo como los tribunales de cuentas. De ese modo, se lograría salir de iniciativas ad hoc enfocadas en trámites para convertir la simplificación en un cambio de paradigma. Un ejemplo de enforcement de iniciativas de simplificación por parte de agencias de control se encuentra en el caso de Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office) del Reino Unido.

02 **Capacitación para la simplificación**

Para que la capacitación se convierta en un cambio de paradigma es condición *sine qua non* que los gobiernos inviertan en sus funcionarios. Los cambios estructurales de políticas públicas generalmente

omiten esta variable, ya que se la considera irrelevante y/o vinculada al mediano y largo plazo. Sin embargo, funcionarios capacitados y empoderados en una estrategia como la simplificación multiplicarían varias veces los resultados alcanzados por los campeones de la reforma (*champions of reforms*). La estrategia de simplificación del Perú presenta resultados relevantes en términos de profesionalizar la gestión para la simplificación.

La simplificación debería ser un eje transversal a todo el sector público y su consecución promovida por las agencias de control interno y/o externo como los tribunales de cuentas. De ese modo, se lograría salir de iniciativas ad hoc enfocadas en trámites para convertir la simplificación en un cambio de paradigma. Un ejemplo de enforcement de iniciativas de simplificación por parte de agencias de control se encuentra en el caso de Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office) del Reino Unido.

03 **Incentivos (sustentabilidad)**

Para que la simplificación se convierta en necesidad y política de gobierno debe ir acompañada —al igual que la mayoría de las políticas que buscan cambios comportamentales— de incentivos. De entre los varios incentivos que han demostrado ser efectivos en el sector público, el *benchmarking* o *rankings* de desempeño entre las diferentes agencias constituye un camino que vale la pena explorar. Los *rankings* de simplificación proveerán a funcionarios políticos y técnicos de elementos estratégicos para promocionar su gestión y/o progresar en la carrera administrativa.

04 **Alianzas estratégicas con el sector privado y ciudadanos**

Dado que los principales beneficiarios de las estrategias de simplificación son los ciudadanos y el sector privado, especialmente las pequeñas y medianas empresas, su involucramiento es clave para lograr que las estrategias avancen y se perfeccionen. Si bien estos actores son consultados por los gobiernos de la región, no se observan espacios institucionalizados de diálogo como en varios países de OCDE en donde la conformación de grupos de trabajo entre sector público y sociedad civil es la regla. Un ejemplo por considerar podría ser el grupo de trabajo de mejora regulatoria del Reino Unido (Better Regulation Task Force), creado durante la gestión del primer ministro Tony Blair y que dio un impulso definitivo a la agenda de calidad regulatoria.

05 **La importancia de digitalizar**

Es poco frecuente, si no imposible, encontrar procesos que hayan sido abreviados y en los que la digitalización no haya sido parte de la solución. La estrategia de Argentina, con condimentos de liderazgo propios, es un buen ejemplo en esa dirección; es decir, la digitalización permite transformar trámites en datos y estos últimos son críticos para identificar espacios de mejora.

Referencias

- Amin, M., & Soh, A. Y. (2020). *Does greater regulatory burden lead to more corruption?* Policy Research Working Paper 9149. Washington DC.
- Banks, G. (2011). *Reforming the regulatory 'stock'*. Presentation at the OECD Regulatory Policy Committee.
- Roseth, B., Reyes, Á., & Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cadena, A., Remes, J., Grosman, N., & y De Oliveira, A. (2017). *Where will Latin America's growth come from?* McKinsey Global Institute.
- Departamento de la Función Pública de Colombia. (2017). *Guía Metodológica para la racionalización de trámites*. DFP.
- e-Estonia. (2021). *Hemos construido una sociedad digital y podemos mostrarte cómo*. <https://e-estonia.com/>
- Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. (2015). The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182.
- Ghersinich Eckers, J. (2020). *Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina*. Corporación Andina de Fomento.
- Guasch, L. J., & Hahn, R. W. (1999). The costs and benefits of regulation: Implications for development countries. *World Bank Research Observer*, 14(1).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. (2020). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020*.
- Tu, J. (2020). *The impact of regulatory compliance costs on business performance*. Innovation, Science and Economic Development Canada
- López Azumendi, S., & Ghersinich Eckers, J. (2020). *Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú*. Corporación Andina de Fomento.
- López Azumendi, S. (2020). *Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1632>
- Jacobzone, S., Steiner, S., Ponton, E., & Job, E. (2010). *Assessing the impact of regulatory management systems: preliminary statistical and econometric estimates*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 17. OECD Publishing. doi: 10.1787/5kmfq1pch36h-en
- Marcos, F., & Santaló, J. (2010). Regulation, Innovation and Productivity. *IE Business School WP10-04*.
- National Audit Office. (2016). *The Business Impact Target: cutting the cost of regulation*. Report by the Comptroller and Auditor General.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2001). *Businesses views on red tape. administrative and regulatory burdens on small and medium sized enterprises*. París.
- Ortega Rance, G. (2021). *La digitalización como estrategia para la calidad regulatoria: aprendizajes de la iniciativa de transformación digital de la Superintendencia de Sociedades de Colombia*. Corporación Andina de Fomento.

05

Avances y desafíos de la transformación digital en reguladores

¿Qué entendemos por innovación digital en regulación?

Entendemos por innovación digital en regulación la utilización –por parte de entidades de gobierno con competencias regulatorias– de herramientas digitales y tecnológicas destinadas a fortalecer su gestión y la calidad de sus regulaciones. Ejemplos incluyen la creación de una arquitectura digital para la supervisión inteligente por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, destinada a fortalecer el control de actividades antilavado o la implementación de raspado de webs (*web scraping*) por parte de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia, que ha permitido obtener información de planes y servicios de telecomunicaciones ofrecidos por las empresas reguladas en tiempo real y directamente de sus páginas web.

Pese al potencial de la innovación, pocos reguladores en América Latina y en otras regiones en desarrollo han

avanzado con reformas. De acuerdo al Banco Mundial (World Bank, 2019), y según encuestas a reguladores financieros, los departamentos dedicados a la innovación financiera representan el 14 % en países en desarrollo y el 53 % en aquellos desarrollados; el uso de programas *regtech/suptech* tiene lugar en el 28 % de los países desarrollados y en el 9% en países en desarrollo.

La figura 13 permite identificar a lo largo del ciclo regulatorio diferentes oportunidades que se presentan a partir del uso de herramientas digitales. Estas van desde el uso de datos existentes en redes sociales con la finalidad de identificar percepciones de consumidores sobre los servicios prestados hasta la implementación de esquemas de interoperabilidad entre el regulador y las empresas prestatarias de los servicios destinados a mejorar la eficacia del control y la eficiencia del cumplimiento por parte de las empresas.

Figura 13.

Potencial del uso de tecnologías y herramientas digitales en el ciclo regulatorio



Fuente: elaboración propia.

El proceso de innovación en el regulador incluye desde soluciones de gestión hasta herramientas digitales. Entre las primeras se destacan plataformas como los areneros regulatorios (*sandboxes*) y las metodologías de economía del comportamiento. Entre las segundas, soluciones como la nube, internet de las cosas, aprendizaje automatizado, *blockchain*, analítica de *big data*, inteligencia artificial y uso de lenguaje natural (tabla 6).

Tabla 5.

Herramientas de modernización regulatoria

Herramienta de gestión	Herramientas tecnológicas
<ul style="list-style-type: none"> Nudges Guías de experiencia del usuario Crowdsourcing Sandboxes 	<ul style="list-style-type: none"> Inteligencia artificial Procesamiento automático (usando tecnología robótica) Big data Internet de las cosas Realidad aumentada Drones Blockchain

Fuente: Eggers et al. (2020)

En este capítulo hacemos especial énfasis en la supervisión inteligente o SupTech (Supervisory Technology). SupTech hace referencia al uso de tecnología en el diseño de soluciones que faciliten las labores de fiscalización de los reguladores. También al uso de tecnología con el fin de incrementar la eficiencia en procesos de reporting o en la monitorización de riesgos o del grado de cumplimiento de las entidades financieras bajo supervisión.

Las soluciones *SupTech* aumentan las capacidades de las autoridades regulatorias para enfrentar los desafíos planteados por la digitalización, particularmente para la supervisión basada en riesgos, intensiva en

datos. Lo hacen proporcionando a las autoridades herramientas que pueden capturar datos de varias fuentes, automatizar procedimientos administrativos y digitalizar, acelerar y aumentar sus capacidades analíticas (di Castri et al., 2018a).

En México, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) implementó una herramienta *SupTech* en 2013 para mejorar su capacidad de reacción frente al fraude y la colusión. El procesamiento de información en línea y la autenticación digital permitieron a la agencia actuar eficazmente contra el robo de identidad y la venta engañosa por parte de agentes (CONSAR, 2019). Una mejor supervisión permitió a Consar detectar colusión entre varias administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y como consecuencia, en 2017 la autoridad de competencia aplicó una multa de 1.100 millones de pesos mexicanos (aproximadamente 54,9 millones de dólares) a cuatro de las mayores Afores (CONSAR, 2018). Además, lanzó la aplicación AforeMóvil para mejorar la inclusión financiera, agilizando el proceso de apertura de una cuenta de ahorro y la planificación de pensiones. Consar cuenta con un panel de control de riesgos en línea que permite a los usuarios comparar el desempeño financiero y el riesgo. También les ayuda a tomar decisiones basadas en más información para elegir su administrador de pensiones (di Castri et al., 2018b).

En este capítulo hacemos especial énfasis en la supervisión inteligente o *SupTech* (Supervisory Technology). *SupTech* hace referencia al uso de tecnología en el diseño de soluciones que faciliten las labores de fiscalización de los reguladores. También al uso de tecnología con el fin de incrementar la eficiencia en procesos de reporting o en la monitorización de riesgos o del grado de cumplimiento de las entidades financieras bajo supervisión.

La mayoría de las herramientas *SupTech* utilizadas por supervisores públicos están diseñadas para recopilar o analizar datos, sean estos estructurados o no (The International Financial Consumer Protection Organisation [Finconet], 2020). Otra categoría de soluciones de uso frecuente comprende aquellas centradas en la automatización del flujo de trabajo con el objetivo de mejorar los procesos y conectar diversas fuentes de datos y usuarios finales. El ejemplo más común de esta categoría es la gestión de los trámites de quejas. La mayoría de las autoridades acceden a información relevante sobre las entidades supervisadas y su conducta empresarial a

través de bases de datos integradas con fines de vigilancia y supervisión, que facilitan las calificaciones y las alertas automatizadas. También obtienen una gran cantidad de información por medio de informes regulatorios y, en consecuencia, están desarrollando herramientas *SupTech* para reducir o automatizar totalmente las tareas relacionadas con su gestión.

En lo que se refiere a datos no estructurados, las aplicaciones de seguimiento de redes sociales como *web scraping* y el procesamiento de lenguaje natural son herramientas prometedoras en la supervisión de la conducta del mercado.

Tabla 6.

Herramientas *SupTech*, tecnologías y usos

	Recolección de datos estructurados	Recolección de datos no estructurada	Analítica de datos no estructurada	Analítica de datos no estructurada	Flujo de trabajo	Alertas tempranas / Evaluación de riesgos
	Reporting online	Raspado de webs ("web scrapping")	Procesamiento del lenguaje natural/Minería de textos	Procesamiento del lenguaje natural/Topic modeling	Flujo de trabajo ("work flow")	Base de datos integradas
Propaganda	✗	✓	✓	✗	✗	✓
Monitoreo de obligaciones de informar	✗	✗	✓	✓	✗	✗
Inspección	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Vigilancia ("Off site Surveillance") en tiempo real	✓	✓	✗	✗	✓	✓
Obligaciones de brindar información frecuente ("reporting")	✓	✗	✗	✗	✓	✓
Resolución de reclamos	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Otro	✗	✓	✓	✗	✗	✗

Fuente: Finconet (2020).

La adopción de soluciones SupTech conlleva la transformación organizacional de un supervisor basado en datos y requiere inversión en procesos, capital humano e infraestructura. La principal motivación para adoptar estas herramientas (World Bank, 2021) es aumentar la eficiencia operativa y la eficacia de los supervisores. En general, predominan los enfoques de gestión ágil e iterativa en la implementación de este tipo de proyectos en contraposición a los métodos tradicionales en cascada.

La adopción de soluciones SupTech conlleva la transformación organizacional de un supervisor basado en datos y requiere inversión en procesos, capital humano e infraestructura. La principal motivación para adoptar estas herramientas (World Bank, 2021) es aumentar la eficiencia operativa y la eficacia de los supervisores. En general, predominan los enfoques de gestión ágil e iterativa en la implementación de este tipo de proyectos en contraposición a los métodos tradicionales en cascada.

¿Por qué supotech es relevante para la región?

Mejor fiscalización

La adopción de herramientas de SupTech mejora sustancialmente la eficiencia y efectividad de las actividades de fiscalización de los reguladores. A partir de la creación de la arquitectura digital de supervisión para las actividades antilavado (*an-*

ti-money laundering, AML), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV) mejoró de manera significativa sus actividades de control de actividades ilícitas.

La CNBV cuenta con una plataforma central de almacenamiento de datos con control de acceso que puede albergar datos transaccionales enviados por entidades supervisadas a través de una interfaz de programación de aplicaciones (API, por su sigla en inglés). La plataforma permite que las instituciones financieras envíen información para el cumplimiento antilavado en forma digital y automática.

A su vez, esta tecnología aumenta el volumen, la granularidad, la frecuencia y calidad de los datos de AML. Una vez almacenada de forma segura, la plataforma procesa los datos en paneles de control de riesgos, alertas e informes estadísticos utilizando modelos de aprendizaje automatizado, analítica de datos y herramientas de visualización como algoritmos y notificaciones. Identifica transacciones sospechosas, clientes o informes, incluyendo factores de riesgo que no son visibles para el ojo humano y –en consecuencia– define controles y auditorías.

En Chile, el Servicio Nacional del Consumidor logró estudiar patrones de comportamiento de empresas y consumidores a partir del procesamiento inteligente de reclamos de consumidores (ver recuadro siguiente). Por medio de la utilización de técnicas de *text mining*, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) logró extraer problemas comunes entre los consumidores, problemas específicos de productos o servicios y caracterizar el comportamiento de empresas y consumidores frente a problemáticas específicas.

Recuadro 11.

Text mining en el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de Chile

El SERNAC en Chile es el organismo estatal que se encarga de que se cumpla la Ley del Consumidor. Para esto, media los conflictos entre consumidores y proveedores, tramitando los reclamos de los primeros. Entre los años 2010 y 2013 recibió más de un millón de reclamos, que son utilizados para realizar estudios que definen las políticas institucionales de los próximos años.

Este caso es la primera aplicación de procesamiento de *text mining* con datos masivos en el Estado. Aplicando también técnicas avanzadas de extracción de tópicos latentes, el proyecto se comenzó a realizar a mediados de 2011 y terminó a inicios del año 2014 con una prueba piloto.

El uso de *text mining* permitió extraer problemas comunes entre los consumidores, temas de

contingencia nacional, problemas específicos de productos o servicios y caracterizar el comportamiento de empresas y consumidores frente a ciertas problemáticas. Esto fue validado por los miembros del SERNAC, definiendo que un tema agrega valor si entrega información específica o revela información no observada con anterioridad.

Estos reclamos correspondieron a 213.000 mensajes en el período, poco menos de 20.000 reclamos por mes, lo que es un gran volumen de mensajes que serían muy difíciles de revisar manualmente por un equipo humano y generar conclusiones oportunas. Los algoritmos de semántica latente permitieron generar estos temas a partir de los reclamos.

Fuente: elaboración propia, a partir de entrevistas con funcionarios del Semac.

En Colombia, la autoridad de la competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), lanzó el “Proyecto Sherlock”, que busca apoyar a sus investigadores en la identificación de patrones que signifiquen potenciales conductas anticompetitivas en los datos disponibles de los procesos de contratación pública. La primera etapa del proyecto consistió en desarrollar una herramienta que facilita el acceso a los datos en línea, los recopila, organiza y proporciona un análisis descriptivo a los investigadores. La segunda etapa del proyecto implica el aprendizaje automatizado de las tareas para identificar las señales de alerta en el proceso de adquisiciones (OECD, 2021).

Los beneficios de las aplicaciones SupTech se extienden también a las instituciones supervisadas, bajando los costos de cumplimiento y mejorando la eficacia de la gestión de riesgos, particularmente en el caso de reporting automatizado y en empresas que utilizan soluciones RegTech (Broeders & Prenio, 2018).

Mejor servicio y empoderamiento del consumidor

La evidencia demuestra que la digitalización de los supervisores lleva a un mejor servicio y al empoderamiento del consumidor por medio de más datos y transparencia. Por ejemplo, la adopción de tecnologías SupTech por la CONSAR no solo permitió mejorar la fiscalización, poniendo fin a la colusión entre proveedores de pensiones, sino que también mejoró notablemente el servicio para el ciudadano, permitiendo más participación del consumidor, más transparencia y disponibilidad de datos.

Concretamente, un panel de control de riesgos en línea y reseñas de empresas disponibles en la aplicación permiten ahora a los ciudadanos comparar el desempeño financiero y los perfiles de riesgo-retorno de todos los Afores. Esto ayuda a los consu-

midores a tomar decisiones más informadas sobre su elección de administrador, aporta transparencia y empuja a los Afores a mejorar su servicio de cara al cliente.

Hasta febrero de 2019 se habían generado 17,8 millones de expedientes electrónicos de identificación con 13,9 millones de usuarios biometrizados, lo que redujo ampliamente las posibilidades del robo de identidad. La aplicación AforeMóvil también permite ahorrar; el ahorro voluntario creció 500 % en cinco años.

Recuadro 12.

Mejorando la gestión del regulador por medio de las tecnologías: el caso de la CRC de Colombia. Entrevista a Sergio Martínez Medina, director ejecutivo de la CRC

En Colombia, la CRC se encuentra liderando distintas iniciativas de uso de tecnologías para mejorar su gestión. Su presidente, el señor Sergio Martínez Medina, nos introdujo a estos cambios respondiendo las siguientes preguntas.

1. ¿Qué soluciones digitales se encuentra actualmente utilizando la CRC para mejorar su rol de regulador del sector de telecomunicaciones?

La CRC ha considerado estratégico adelantar actividades de transformación digital y apropiación, tanto en sus procesos internos como en herramientas para interacción con los grupos de valor. A nivel de procesos internos se han implementado *machine learning* y automatización robótica de procesos para respuesta de consultas, herramienta de inteligencia artificial para la gestión de prevención del daño antijurídico y sistema de Información Trámites CRC.

A nivel de herramientas abiertas a agentes del sector se pueden mencionar el portal de datos sectoriales Postdata (<https://postdata.gov.co/>), *web scraping* aplicado a tarifas de planes

De manera similar, la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia (CRC) ha implementado distintas iniciativas de datos abiertos destinadas a empoderar a los consumidores (ver cuadro siguiente). Una de estas iniciativas es el *web scraping*, que consiste en barrer los distintos portales web de las empresas de telecomunicaciones con la finalidad de generar análisis comparativo de tarifas y condiciones de los servicios. Esta iniciativa tiene por finalidad reducir asimetrías de información para los consumidores, llevando a hacer eficiente su proceso decisorio.

y servicios de telecomunicaciones y mapas de cobertura a servicios móviles (actualmente en desarrollo).

Postdata es una plataforma para la consulta abierta de los datos de los sectores TIC, postal y audiovisual, implementada con el propósito de reducir carencias de información, eliminar costos de su adquisición, promover la toma de decisiones basada en evidencia y motivar el desarrollo de investigaciones. Esta plataforma fue diseñada en línea con las políticas de difusión y producción de datos abiertos. Es una plataforma basada en Drupal, un sistema de gestión de contenidos web, y en DKAN, una herramienta enfocada en la creación de portales de datos abiertos para Gobiernos e instituciones públicas.

El web scraping está siendo implementado por la CRC con el fin de obtener información de planes y servicios de telecomunicaciones ofertados por los operadores desde sus páginas web. En los datos capturados mediante web scraping se facilita el desarrollo e implementación de nuevos productos de información, como el

comparador de tarifas, el cual será de acceso libre a los usuarios y les permitirá disponer de información detallada sobre las ofertas de servicios de telecomunicaciones.

En cuanto a mapas de cobertura, la CRC se encuentra desarrollando un proceso de estandarización para la entrega por parte de los operadores de información de mapas de cobertura de servicios móviles. Esta información les permitirá conocer a todos los interesados el nivel de cobertura de los servicios móviles en todo el territorio nacional, para cada uno de los operadores que cuentan con redes móviles.

2. ¿Qué recomendaciones le gustaría compartir con otros funcionarios de agencias reguladoras de la región interesados en soluciones digitales para reguladores?

La implementación de soluciones digitales no pueden ser iniciativas aisladas, deben ser continuas en el tiempo. Es importante que el regulador identifique cuellos de botella que puedan ser solucionados o mejorados con tecnología. Sin embargo, no todas las soluciones deben ir acompañadas de tecnología. En algunas ocasiones, soluciones sencillas pueden tener mayores beneficios sin el uso de tecnología. La implementación de soluciones digitales no debe ser forzada, sino que debe implementarse donde es realmente necesaria.

Fuente: Entrevista con Sergio Martínez Medina, director ejecutivo de la CRC (2022).

Prevención de conductas indebidas

Existe evidencia sobre la utilización de inteligencia artificial por parte de autoridades públicas para el análisis y detección de conductas indebidas (OECD, 2021). Aplicaciones *SupTech*, como las soluciones de aprendizaje automatizado, procesamiento de lenguaje natural y minería de texto, han ganado im-

El web scraping está siendo implementado por la CRC con el fin de obtener información de planes y servicios de telecomunicaciones ofertados por los operadores desde sus páginas web. En los datos capturados mediante web scraping se facilita el desarrollo e implementación de nuevos productos de información, como el comparador de tarifas, el cual será de acceso libre a los usuarios y les permitirá disponer de información detallada sobre las ofertas de servicios de telecomunicaciones.

pulso en la detección de redes de transacciones relacionadas, la identificación de anomalías, comportamientos inusuales y la obtención de información a partir de grandes cantidades de datos granulares y, particularmente, no estructurados.

Por ejemplo, la CNBV ha desarrollado un prototipo de aplicación de procesamiento de lenguaje natural para detectar redes sospechosas de lavado de dinero, facilitando así la detección de transacciones

inusuales, relaciones y eventos de redes que no son detectables con tecnologías tradicionales. La razón para desarrollar un prototipo de este tipo es el surgimiento de productos y servicios financieros digitales que plantean nuevos desafíos para las autoridades financieras, ya que los métodos tradicionales de captura y análisis de datos regulatorios no son adecuados para hacer frente al exceso de datos que se generan debido a la aceleración y magnitud de la digitalización de los mercados financieros.

Las autoridades también pueden utilizar la analítica de *big data* para detectar manipulación del mercado e incluso abuso de información privilegiada, como lo está haciendo actualmente la Comisión Australiana de Valores e Inversiones (ASIC), por medio de una plataforma de análisis e inteligencia de mercado (MAI, por su sigla en inglés), que recopila datos de los mercados de capital primarios y secundarios en tiempo real, generando alertas que identifican anomalías en el orden y la negociación de valores negociados. Además, genera informes estándar que permiten profundizar y analizar los datos del mercado para identificar conductas indebidas (OCDE, 2021).

SupTech contribuye a la interoperabilidad de datos del regulador

La necesidad por parte de las tecnologías *SupTech* de apalancarse en interoperabilidad de datos genera un círculo virtuoso donde otras agencias gubernamentales contribuirán a la interoperabilidad y muy probablemente comenzarán a promoverla hacia de sus organizaciones.

La CNBV creó una interfaz de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés) para automatizar la recolección de datos de entidades supervisadas e inteligencia artificial para el análisis. Los datos recibidos a través de la API son validados instantáneamente y uniformemente por un motor de procesamiento que verifica calidad, contenido y estructura, pudiendo rechazar reportes incompletos e incorrectos.

Todos los datos recibidos, tanto brutos como procesados, se envían a un repositorio de almacena-

miento (comúnmente conocido por su nombre en inglés: *data lake*), lo que permite asegurar trazabilidad. El *data lake* también cumple la función de zona de stage o landing para la base de datos histórica, donde se almacenan los datos procesados en reportes. Antes de adoptar herramientas *SupTech*, la CNBV alojaba la información en bases de datos desarticuladas y en forma física.

La necesidad por parte de las tecnologías *SupTech* de apalancarse en interoperabilidad de datos genera un círculo virtuoso donde otras agencias gubernamentales contribuirán a la interoperabilidad y muy probablemente comenzarán a promoverla hacia de sus organizaciones.

La interoperabilidad como principal apuesta de la transformación digital de los reguladores económicos

Los cambios generados a partir de la irrupción de las tecnologías permiten hablar de un nuevo paradigma de gestión regulatoria. Si durante las últimas décadas la supervisión regulatoria era de tipo analógica, basada en papel y de naturaleza *ex post*, podríamos denominar la supervisión emergente como digital o inteligente, basada en el uso inteligente de datos y tecnología para regular (figura 14).

Figura 14.

Del regulador analógico al regulador digital



Fuente: Elaboración propia.

El paradigma de supervisión inteligente se basa en fortalecer la cultura basada en datos dentro de la organización. Allí, el ejercicio de regulación basa sus decisiones en evidencias sólidas y en datos con altos estándares de calidad. Las evidencias son producto de la interoperabilidad eficiente con los regulados, en la cual se han automatizado y parametrizado los procesos de intercambio y gestión de datos.

Las tecnologías contemporáneas garantizan infraestructuras que resuelven estos diversos proble-

mas de datos de los reguladores, especialmente la garantía de un flujo armónico de la data entre el regulador y sus contrapartes. La armonía de este flujo no solo dependerá de la tecnología, sino también, y especialmente, de la colaboración entre regulador y regulados.

Aun así, las tecnologías permiten automatizar y parametrizar los procesos de datos de los reguladores económicos, aumentando la eficiencia administrativa y reduciendo la asimetría de la información frente

a sus regulados. A su vez, estas tecnologías facilitan la trazabilidad sobre la cadena de valor de los datos y el monitoreo de las intervenciones humanas en el proceso (Miller & Mork, 2013).

El objetivo es alcanzar la supervisión inteligente, dado que en el corazón de este cambio de paradigma se encuentra la reducción de la carga subjetiva en la cadena de valor del dato. Es decir, eliminar el error humano y mitigar el impacto de cambios de personal dentro de la organización. El resultado es habilitar mayor tiempo para servirse del valor de los datos en vez de desperdiciarlo en su procesamiento.

El término interoperabilidad se refiere a la capacidad de dos o varios sistemas de información para relacionarse con otros y permitir el flujo de fuentes múltiples para obtener combinaciones de valor agregado (Ide & Pustejovsky, 2010). A medida que la complejidad de los sistemas incrementa, la calidad de la información determinará en mayor medida la capacidad organizacional de tomar decisiones acertadas y efectivas. Si las diversas fuentes de información no se incorporan eficientemente al proceso de datos y a la toma de decisiones, es probable que incremente la asimetría de la información entre el regulador y el regulado.

La interoperabilidad garantiza un canal de comunicación constante, aumentando la calidad de la información y ofreciéndole con ello mayores incentivos al regulado. Al aumentar la movilidad de la data se resta importancia a sus particularidades de origen o formato, lo que mejorará dramáticamente la labor de supervisión de cualquier regulador.

Las dificultades de acceso a la información y su baja calidad también serán problemas que la interoperabilidad solucionará. El aumento de la parametrización y la estandarización representan la posibilidad de formular estrategias claras para gestionar la vida del dato. La trazabilidad será el resultado obvio, como también el desarrollo paulatino de protocolos.

La interoperabilidad garantiza un canal de comunicación constante, aumentando la calidad de la información y ofreciéndole

con ello mayores incentivos al regulado. Al aumentar la movilidad de la data se resta importancia a sus particularidades de origen o formato, lo que mejorará dramáticamente la labor de supervisión de cualquier regulador.

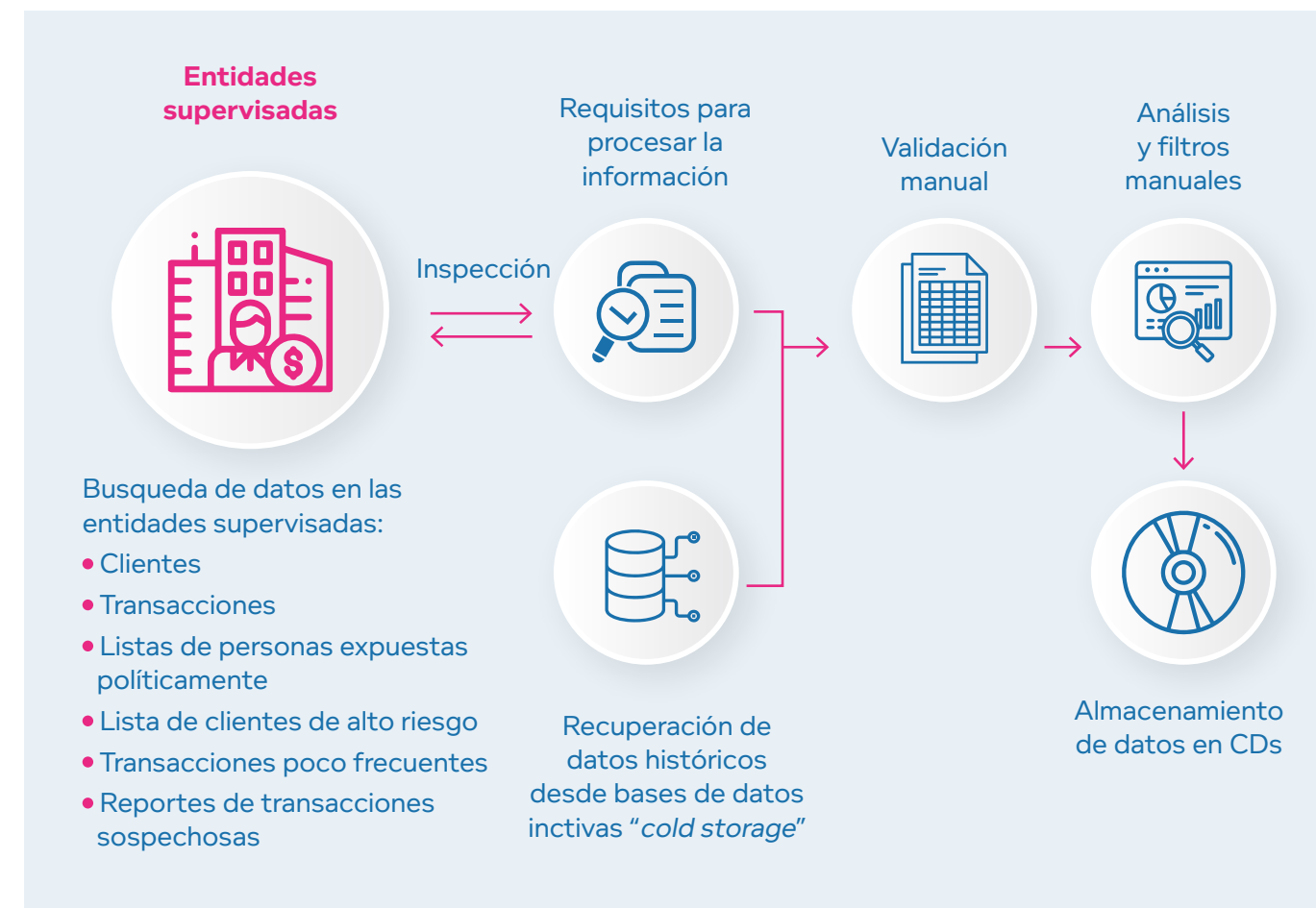
Por supuesto, esto representa para el regulador que su labor de supervisión se desarrolle con los mismos datos y mismos estándares. Esta calidad será la que le permitirá pasar al regulador de una actitud *ex post* a una *ex ante*. La detección de errores en la data debe pasar de semanas minutos o segundos. La prioridad del equipo de datos será entonces extraer valor de los datos para contribuir a la labor organizativa. Allí será relevante que se pueda construir una única fuente de verdad que guíe las decisiones estratégicas y operativas de la organización.

La CNBV es probablemente el regulador más avanzado de la región en materia de arquitectura de supervisión digital para la supervisión, apoyado en la interoperabilidad de datos entre esta y las entidades fiscalizadas (di Castri et al., 2018b). Con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia de su estrategia antilavado, la CNBV creó una plataforma de supervisión digital destinada a fiscalizar el cumplimiento de estándares por parte de las entidades de los mercados financieros y del mercado de capitales.

Antes de la implementación de la supervisión digital, la CNBV llevaba adelante la supervisión de las normas antilavado de manera más bien analógica. Para tales fines, contaba con 82 supervisores de tiempo completo (más 17 empleados temporales), los que debían fiscalizar 3.300 entidades. Dada la imposibilidad de llevar adelante dicha tarea, la supervisión se enfocaba en perfiles de alto riesgo, dejando al margen miles de entidades. Adicionalmente, el uso de *Excel* y de sistemas basados en papel de cumplimiento convertían la fiscalización en una actividad lenta y con considerables márgenes de error (figura 15).

Figura 15.

Flujo de detección de actividades de lavado de dinero antes de la implementación de la arquitectura de supervisión digital



Fuente: di Castri y otros (2018b).

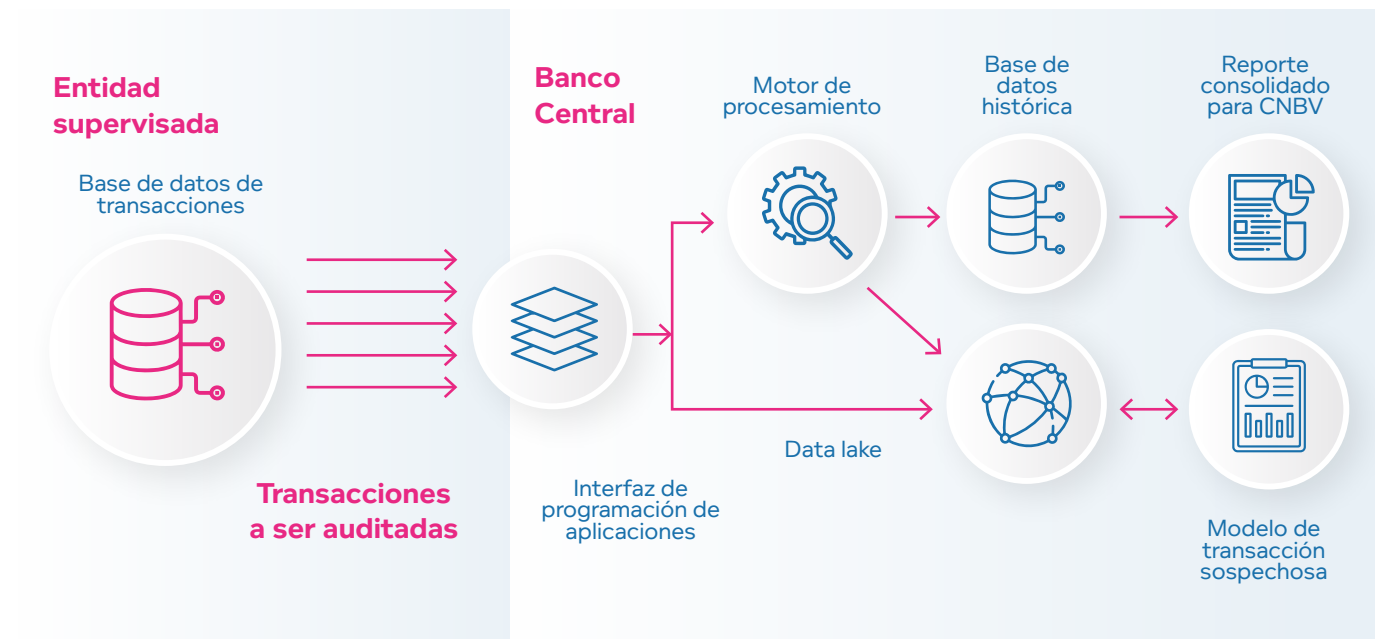
La nueva arquitectura de supervisión digital (figura 16) consiste en una plataforma de solicitud y almacenamiento de datos, así como en herramientas para métricas e información basadas en datos. Esto forma la base de una arquitectura de almacén de datos central para la supervisión actividades financieras irregulares que puede acomodar nuevas fintechs mientras protege a los consumidores y salvaguarda la estabilidad del sistema financiero.

De acuerdo al proceso de recopilación de datos actual, los datos relevantes se extraen de los sistemas

bancarios centrales y se formatean para cumplir con los requisitos de información específicos de la CNBV y la Unidad de Información Financiera (UIF). Esta recibe informes de transacciones sospechosas generados por los modelos de riesgo ALD (antilavado). La CNBV recopila estadísticas de clientes y transacciones y las ejecuta a través de su modelo de calificación de riesgo. Esas calificaciones, a su vez, brindan la base para priorizar los proveedores de servicios financieros para la inspección *in situ* por parte de la unidad ALD de la CNBV.

Figura 16.

Flujo de detección de actividades de lavado de dinero luego de la implementación de la arquitectura de supervisión digital



Fuente: di Castri et al. (2018b).

Los datos procesados se canalizan a un “lago de datos” o “data lake”. La retención de toda la información que se transmite a través de la plataforma de la CNBV garantiza que todas las transformaciones se puedan rastrear hasta la fuente original. El lago también sirve como área de preparación para el almacén de datos históricos, la base de datos PostgreSQL donde se almacenan los datos “tratados” almacenados para informes y análisis. Mientras que el antiguo sistema alojaba los datos en bases de datos inconexas y archivadores físicos, esta arquitectura los consolida en una única plataforma de almacenamiento con control de acceso. El flujo de datos en toda la plataforma se controla automáticamente a través de fórmulas informáticas de vanguardia, lo que elimina las soluciones manuales y mejora aún más la eficiencia de la solución (di Castri y otros., 2018b).

El impacto de la nueva arquitectura de supervisión digital ha sido muy significativo (tabla 8). De acuerdo con la CNBV, si, por ejemplo, durante la etapa analógica la agencia se demoraba en promedio una semana y media para

detectar actividades en paraísos fiscales, luego de la implementación del esquema de supervisión digital dicha actividad se puede llevar a cabo en tres minutos. Del mismo modo, si antes el tiempo entre la alerta y la detección era de tres semanas, luego del proceso de supervisión digital dicho período demora en promedio 15 segundos. A estas ganancias de eficiencias debe agregársele también la reducción significativa del margen de error que implicaba el análisis manual de la información.

El impacto de la nueva arquitectura de supervisión digital ha sido muy significativo. De acuerdo con la CNBV, si, por ejemplo, durante la etapa analógica la agencia se demoraba en promedio una semana y media para detectar actividades en paraísos fiscales, luego de la implementación del esquema de supervisión digital dicha actividad se puede llevar a cabo

en tres minutos. Del mismo modo, si antes el tiempo entre la alerta y la detección era de tres semanas, luego del proceso de supervisión digital dicho período demora en promedio 15 segundos. A estas ganancias de eficiencias debe agregársele también la reducción significativa del margen de error que implicaba el análisis manual de la información.

Tabla 7.

Impacto de la adopción de herramientas SupTech en la CNBV de México

	Antes de arquitectura SupTech	Luego de arquitectura SupTech
Identificación de transacciones en paraísos fiscales	1.5 semanas	0.01 segundos
Identificación de transacciones por menores de edad, mayores de 80 años y empresas menores de 3 años de antigüedad	1 semana	3 minutos
Demoras entre alerta y detección	3 semanas	15 segundos
Número de transacciones sospechosas detectadas	45 alertas	57 alertas
Identificación de alertas no enviadas al comité	3 días	15 segundos

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (2018)

Herramientas de innovación digital para reguladores ágiles

La emergencia de nuevas tecnologías presenta oportunidades muy relevantes para todo el sector público, especialmente para los reguladores. Dado que su principal desafío es reducir las asimetrías de información entre ellos y las empresas reguladas, una supervisión interoperable y basada en datos constituye un salto de calidad sustancial que redundará en mejores servicios regulados para los ciudadanos.

Los reguladores de la región podrían beneficiarse especialmente de las siguientes tecnologías:

01 Automatización de procesos

Tradicionalmente, lo normal era no contar con datos respecto de la operación de los procesos que se querían mejorar. Por lo tanto, la única manera de automatizar los procesos era descubriendo los procedimientos o pasos que los trabajadores seguían en los cuales, por su repetitividad, poca necesidad de razonamiento o poder cognitivo para poder tomar alguna decisión, era posible automatizar dicho trabajo. Comúnmente a esto se le llama automatización de lógicas de negocio. Por ejemplo, en una central telefónica o de contacto es cotidiano tener máquinas que marcan a los teléfonos de los clientes. Si el cliente contesta, pasan el llamado a un ejecutivo humano. Si, por el contrario, el llamado no es atendido, la máquina pasa al siguiente contacto.

Hoy, sin embargo, existen bots que pueden automatizar completamente la atención de una persona usando un medio escrito como WhatsApp mediante el procesamiento de lenguaje natural (que es una rama de la inteligencia artificial). Por supuesto, existen oportunidades en que el bot no logra responder la inquietud del cliente, casos en los que se pasa a un ser humano. Lo interesante es que hoy en día sí es posible automatizar tareas que requieren un nivel más elevado de razonamiento.

En este contexto surge lo que hoy conocemos como data science para aplicaciones industriales (antiguamente inteligencias de negocios), donde se

busca aplicar algoritmos de reconocimiento de patrones y aprendizaje automático con el fin de poder descubrir y generar estas lógicas de negocio y –en los mejores casos– automatizarlas. Por ejemplo, en el área de la salud se pueden automatizar diversos índices de riesgo, como el triaje en una sala de urgencias, o hacer algoritmos que procesan imágenes para apoyar los diagnósticos médicos de enfermedades respiratorias como COVID-19 y afecciones oftalmológicas, entre muchas otras.

Los reguladores de la región se podrían beneficiar de la automatización de procesos para llevar adelante la fiscalización automática de contratos (algo que hoy algunos reguladores ya se encuentran explorando) y de la utilización de inteligencia artificial para diseñar mecanismos de predicción de comportamiento de empresas y consumidores.

02 Procesamiento automático de mensajes

Para este tipo de proyectos se aplican técnicas de minería de textos (*text mining*), que es una subárea de la ciencia de datos que busca encontrar conocimiento oculto en textos mediante la aplicación de técnicas de aprendizaje automático (*machine learning*) sobre un conjunto de documentos, mensajes de correo o incluso mensajes de WhatsApp. De este tipo de análisis surgen dos posibles caminos.

El primero, que los patrones recurrentes que emergen de este análisis suelen ayudarnos a rediseñar nuestros procesos de atención (rediseño basado en datos) para ajustarlos a esas realidades que van cambiando en el tiempo, pero que ahora con datos concretos podemos descubrir qué tan frecuentes son, a cuántos ciudadanos afectan, qué tipo de ciudadanos son los afectados (dependiendo de los datos que tengamos de los ciudadanos), etc.

El segundo camino tiene que ver con los patrones anómalos que logramos descubrir; usualmente no hay procesos bien definidos cuando ocurren anomalías y es justamente donde los ciudadanos o reguladores obtienen una pésima experiencia. Descubrir estas situaciones anómalas sin tecnología es prácticamente imposible o es posible tal vez ya cuando han pasado varios años de ocurrida una situación de este tipo. Entonces, es justamente en el

descubrimiento de las anomalías y como les damos un buen tratamiento donde está el mayor impacto.

Los reguladores de la región podrían beneficiarse del procesamiento automático de mensajes en dos áreas concretas. La primera para la utilización de chat bots para mejorar la rapidez e integralidad de sus respuestas a consumidores, tanto en materia de reclamos como en aspectos vinculados a comentarios a propuestas regulatorias. La segunda área es la utilización de técnicas de data *mining* para detectar problemas más frecuentes, lo que podría redundar en una organización más eficiente del regulador para mejorar procesos.

03 Modelos *deep learning* o de aprendizaje profundo

A partir del año 2015, adicional a las técnicas explicadas anteriormente, surgen modelos basados en redes neuronales de muchas capas. A este tipo de modelos se les denomina modelos de *deep learning* o de aprendizaje profundo. Así, hoy en día, en lugar de utilizar las técnicas de semántica latente que mencionamos en el apartado anterior, podemos utilizar las técnicas de aprendizaje profundo para realizar esta misma labor de clasificación de los textos. Muchas veces incluso es posible utilizar ambas familias de algoritmos para tener una solución híbrida que puede ser aún más poderosa que aplicar una sola técnica por separado.

En su forma más simple, el aprendizaje profundo se puede considerar como una forma de automatizar el análisis predictivo. Si bien los algoritmos de aprendizaje automático tradicionales son lineales, los algoritmos de aprendizaje profundo se apilan en una jerarquía de complejidad y abstracción cada vez mayores.

Una forma útil de utilizar el aprendizaje profundo es clasificar los reclamos de usuarios en categorías, lo que permitiría al regulador identificar rápidamente el área y brindar soluciones personalizadas a cada consumidor.

04 Internet de las cosas

El Internet de las cosas (Internet of Things [IoT]) consiste en la tecnología y procesos que permiten conectar dispositivos a internet: desde objetos domésticos comunes, como las luminarias, hasta recursos para

la atención de la salud, como los dispositivos médicos; también incluyen prendas y artículos personales, como los relojes o anteojos inteligentes e incluso los semáforos en ciudades inteligentes.

En el área del IoT, la tecnología de redes inalámbricas tiene un papel principal, ya que habilita la interconexión de los dispositivos. Esta ha madurado rápidamente en la última década con el surgimiento del 4G de telefonía celular o el 5G, en el que la mejora más grande consiste en la interconexión de dispositivos simples, como los sensores de luz, humedad, temperatura, señales biométricas (temperatura, presión arterial, frecuencia cardíaca, etc.).

Un sistema del IoT tradicional funciona enviando, recibiendo y analizando datos de forma permanente en un ciclo de retroalimentación. Según el tipo de tecnología del IoT, las personas o la inteligencia artificial y el aprendizaje automático (IA/ML) utilizan esos datos para realizar análisis casi de inmediato o en cierto tiempo.

Los reguladores del sector de defensa de la competencia podrían especialmente beneficiarse del IoT. Dado que la configuración de servicios del IoT en algunos mercados podría fortalecer la posición dominante de empresas grandes, en perjuicio de los consumidores, mejorar el acceso y gestión de datos permitiría a los reguladores monitorear mercados de servicio del IoT para promover la competencia.

05 Modelo de colaboración colectiva o “crowdsourcing”.

La colaboración colectiva es una práctica por la cual se convoca a una gran cantidad de público “crowdsourcing” para aportar ideas con la finalidad de encontrar la solución de una tarea. Esta palabra fue creada en el 2006 por Jeff Howe, periodista y editor de la revista electrónica *Wired*. La palabra proviene de los términos *crowd*, que significa multitud, y *sourcing*, cuyo significado es abastecimiento. Esta práctica permite que una tarea generalmente realizada por un grupo de especialistas sea efectuada a través de una convocatoria abierta por un gran número de personas.

Se trata de una herramienta con impactos muy importantes en materia regulatoria al permitir, entre

otras cosas, la elaboración participativa de normas y la actualización en tiempo real de aplicaciones destinadas a ciudadanos. Ejemplo de lo primero fue el proceso de involucramiento de ciudadanos en la reforma de una ley de tránsito de Finlandia. Los participantes propusieron ideas en una plataforma en línea, comentaron ideas y soluciones y finalmente votaron. Los funcionarios responsables de la iniciativa estuvieron a cargo de la sistematización de las diferentes propuestas. Ejemplo de lo segundo fue la iniciativa de la ciudad de Boston, donde se estableció una alianza con Yelp para utilizar la información provista por consumidores para priorizar inspecciones de calidad de alimentos.

Referencias

Banco Mundial & CCAF. (2019). Regulating Alternative Finance: Results from a Global Regulator Survey. Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/4d8e205f-6a93-5f4a-ae0f-e04c3ffb-9b2f/content>

Banco Mundial, (2019). Regulating Alternative Finance Results from a Global Regulator Survey. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32592>

Banco Mundial. (2021). The Next Wave of *SupTech* Innovation: *SupTech* Solutions for Market Conduct Supervision. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35322>

Broeders, D., & Prenio, J. (2018). FSI Insights on policy implementation No 9, Innovative technology in financial supervision (*SupTech*) – the experience of early users. Financial Stability Institute.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de México (CONSAR). (2019). El Impacto de la digitalización de los servicios financieros en las prácticas de supervisión del sector privado de pensiones. Trabajo de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS) donde se menciona el caso de México como buena práctica internacional. <https://www.gob.mx/consar/articulos/mexico-es-referente-internacional-en-los-casos-de-estudio-de-iops-por-la-estrategia-de-digitalizacion-implementada-por-la-consar-191479>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de México (CONSAR). (2018). Cifras récord de ahorro voluntario en el SAR al cierre del segundo cuatrimestre de 2018. Prensa de CONSAR. <https://www.gob.mx/consar/prensa/cifras-record-de-ahorro-voluntario-en-el-sar-al-cierre-del-segundo-cuatrimetre-de-2018>

Di Castri, S., Grasser, M., & Kulenkamp, A. (2018a). Financial authorities in the era of data abundance. RegTech for Regulators and *SupTech* Solutions.

Di Castri, S., Grasser, M., & Kulenkamp, A. (2018b). An AML *SupTech* Solution for the Mexican National Banking and Securities Commission (CNBV). R2 A

Project Retrospective and Lessons Learned, August 2018.

Eggers, W., Turley M., & Kishmani, P. (2020). The regulator's new toolkit: Technologies and tactics for tomorrow's regulator. Deloitte Insights.

H. G. Miller and P. Mork. (2013). "From Data to Decisions: A Value Chain for Big Data". IT Professional, vol. 15, no. 1, pp. 57-59.

Ide, N., Pustejovsky, J. (2010). "What Does Interoperability Mean, anyway? Toward an Operational Definition of Interoperability". Proceedings of the Second International Conference on Global Interoperability for Language Resources (ICGL 2010), Hong Kong, China.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2021). Business and Finance Outlook 2021: AI in Business and Finance. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/ba682899-en>

The International Financial Consumer Protection Organisation (FinCoNet). (2020). *SupTech* Tools for Market Conduct Supervisors. http://www.finconet.org/FinCoNet-Report-SupTech-Tools_Final.pdf

06

Calcular el impacto antes de regular: una agenda de múltiples desafíos

Qué significa medir el impacto de las regulaciones

Durante los últimos años, los países de la región han realizado esfuerzos muy relevantes por medir el impacto de sus regulaciones con el fin de que sus beneficios sean mayores a sus costos. México, país que inició este proceso en 1997 y que hoy cuenta con una Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), ha institucionalizado esta agenda a escala nacional y subnacional, y en otros poderes del Estado, como el judicial. Otros países, como Brasil, Chile, Colombia y Perú, con diferentes enfoques, se encuentran atravesando diferentes etapas por las que atravesó la actual CONAMER.

De acuerdo a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), evaluar el impacto de una regulación significa definir el problema que se quiere resolver y seleccionar la opción con menores impactos de cumplimiento. El análisis de impacto regulatorio (AIR) no es otra cosa que la aplicación del análisis de políticas públicas al campo de la regulación. Según Patton y Sawicki (1993), el análisis de políticas públicas es el proceso de identificar y evaluar alternativas con la finalidad de resolver problemas públicos (por ejemplo, en las áreas de salud, economía y medio ambiente).

Así, antes de emitir una regulación, los gobiernos deben llevar adelante tres grandes actividades:

Recuadro 13.

Los riesgos de definir mal un problema en políticas públicas: el caso de la ley de alquileres de Argentina

En junio de 2020, la Cámara de Senadores de Argentina aprobó la Ley de alquileres 27.551. El objetivo de la ley fue crear mecanismos legales para proteger al inquilino frente al dueño de la propiedad. A tal efecto, se amplió el plazo mínimo de los contratos de dos a tres años y estableció la actualización del precio del alquiler anualmente, cuando antes era semestral. Cabe destacar que Argentina enfrentaba desde hacía varios años altos niveles de inflación. La actuali-

01 Definir el problema.

Esta etapa es probablemente la más desafiante por la necesidad de contar con datos que permitan describir el problema, incluyendo sus diferentes dimensiones. También es desafiante porque en ciertas ocasiones la decisión de regular se encuentra determinada por decisiones políticas, a veces alejadas del problema que se manifiesta querer resolver (véase el recuadro 13).

02 Evaluar distintas opciones, incluyendo regular la emisión de una regulación.

Definido el problema, el siguiente paso es identificar opciones de política pública destinadas a resolverlo. Por lo general, se recomienda incluir entre tres y cinco opciones de política, donde el statu quo (es decir, no hacer nada o dejar las cosas como están) es una de ellas.

03 Definir la opción de cumplimiento menos costosa.

La valoración de las opciones se debe efectuar teniendo en cuenta diferentes criterios de evaluación. Estos incluyen, entre otros: a) el costo de implementar la política, b) el costo de cumplimiento para ciudadanos y empresas y c) el cumplimiento de los objetivos de la política.

zación semestral era básicamente acordada de manera bilateral entre las partes, mientras que la reforma de la ley de alquileres estableció la utilización de un índice de actualización de alquileres publicado mensualmente por el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Los resultados de la reforma fueron exactamente los contrarios a los esperados. La extensión del plazo mínimo de los contratos de alquiler sumado a la introducción de un índice de actualiza-

ción anual sobre el que los propietarios no tenían confianza generó una retracción de la oferta de inmuebles para alquiler y el consiguiente aumento de los precios de los alquileres. Al año de implementación de la ley, los alquileres aumentaron en promedio 71,5 %, mientras que la inflación había sido del 51 %. La oferta de inmuebles para alquiler fue al mercado de compraventa, lo cual redujo el precio del metro cuadrado para venta. Ante este contexto y los reclamos del sector, en octubre de 2022 el Congreso derogó la ley de alquileres y volvió al régimen jurídico anterior.

Al igual que la mayoría de los parlamentos de la región, el de Argentina carece de un esquema que mida el impacto ex ante de un proyecto de ley. Los proyectos de ley son resultado de negociaciones partidarias y de diálogos con la sociedad civil, pero lejos está este proceso de permitir que los legisladores calculen los costos y los beneficios con base en escenarios, alternativas e impactos económicos y sociales.

La Ley de alquileres 25.771 es un ejemplo paradigmático de regulación no basada en evidencia.

Fuente: elaboración propia, con base en la información del diario La Nación (2022) y del sitio web de propiedad inmobiliaria zonaprop.com (2022).

Definir los costos regulatorios es tal vez el aspecto más desafiante para los gobiernos que quieren evaluar el impacto de sus intervenciones. No solo se trata de obtener los datos necesarios, sino también de conceptualizar las cargas regulatorias, con el propósito de definir el impacto de causalidad entre la acción del gobierno y el costo regulatorio

En la región, la mayoría de los esfuerzos por implementar el AIR¹⁰ se refieren a la evaluación de nuevas disposiciones normativas, generalmente a cargo de las administraciones públicas nacionales o federales en cada país (tabla 9) Esto es, el esfuerzo de implementación se centra principalmente en la aplicación del AIR¹⁰ en el poder ejecutivo y de manera anticipada a la elaboración de la normativa.

De acuerdo con el Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe 2020 (OCDE, 2020), diez países de la región han implementado el AIR como parte de su política de calidad regulatoria y la han establecido como requisito para la emisión de al menos una parte de sus regulaciones.

La evaluación de impacto ex post es menos frecuente y sólo 4 países de la región la han llevado adelante (tabla 9)

¹⁰ La mayoría de los países lo denominan análisis de impacto regulatorio (AIR). Sin embargo, en la región se emplean otras denominaciones para referirse al mismo instrumento. Por ejemplo, México le llamó originalmente Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR). En Colombia le han llamado Análisis de Impacto Normativo (AIN). En Chile le llaman Informe de Impacto Regulatorio (IIR). En El Salvador se denomina Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR).

Tabla 8.
Países que realizaron evaluación ex post entre 2015/2019

País	Leyes primarias		Regulaciones subordinadas	
	2015	2019	2015	2019
Brazil	X	X	X	+
Chile	+	+	+	X
Colombia	X	X	+	+
México	+	+	+	X

Notas: x, no. +, sí.
Fuente: OCDE (2020).

Las políticas de mejora regulatoria también incluyen otras herramientas, además del análisis ex ante, como la agenda regulatoria y la simplificación de trámites. La agenda regulatoria es un instrumento de planificación estratégica de tipo regulatorio por medio del cual las agencias someten a consideración de la sociedad sus propuestas regulatorias para un periodo que por lo general es de dos años; también abre procesos de participación para la recepción de proyectos regulatorios.

Por su lado, la simplificación de trámites es usualmente parte de las políticas de mejora normativa, dependiendo de la gobernanza definida por el país (dentro de la agencia de mejora regulatoria como en México o fuera de las mismas como en el caso del Ministerio de Comercio en Colombia).

La implementación de estrategias de mejora regulatoria es un proceso complejo, de desafíos múltiples, que aún en países que llevan décadas con reformas como el Reino Unido requieren de revisiones constantes (ver recuadro 14)

Las políticas de mejora regulatoria también incluyen otras herramientas, además del análisis ex ante, como la agenda regulatoria y la simplificación de trámites. La agenda regulatoria es un instrumento de planificación estratégica de tipo regulatorio por medio del cual las agencias someten a consideración de la sociedad sus propuestas regulatorias para un periodo que por lo general es de dos años; también abre procesos de participación para la recepción de proyectos regulatorios.

Recuadro 14.

Desafíos de la implementación del AIR en la experiencia británica

El transcurso de diecisiete años de análisis de impacto en el Reino Unido —probablemente el país con más historia en esfuerzos de mejora regulatoria— le permitió a la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office) identificar varios aprendizajes, sistematizados en varias de sus revisiones de mejora regulatoria. Los siguientes párrafos reúnen los más relevantes:

La cuantificación de costos y beneficios es uno de los mayores retos para la implementación del AIR. La disponibilidad de información y la evidencia empírica documentada son con fre-

cuencia elementos que limitan la posibilidad de ejecutar AIR de calidad. Al ser la cuantificación y monetización de costos y beneficios el centro del método de análisis de impacto, se ha convertido en parte central de la política regulatoria crear condiciones para su adecuada implementación. Se debe evitar partir del supuesto de que tienen lo que requieren. Algunas consideraciones incluyen:

- El desarrollo de sistemas de información y registro es una condición que acompaña el es-

tablecimiento de obligaciones en materia de mejora regulatoria.

- Existen fuentes alternativas (*big data*) y métodos complementarios (análisis de sensibilidad, análisis de costo-efectividad) que pueden robustecer el análisis.
- El acopio de evidencia basada en consultas y levantamientos de información en fuentes primarias son alternativas adecuadas.
- Evaluar costos es más sencillo que evaluar beneficios, pues estos últimos son difícilmente identificables y aún más difíciles de cuantificar. La mayoría de los AIR contienen estimaciones de costos mientras que un número menor cuantifica los beneficios.
- El AIR debe hacer explícitos los supuestos, las estimaciones y la certidumbre que tenga sobre los datos proporcionados, dejando en claro la solidez de la evidencia que respalda sus resultados.
- No es necesario forzar la cuantificación cuando el reconocimiento de la legitimidad de la información cualitativa es lo suficientemente robusta.

La importancia de definir el problema. Es común que se parta de la falsa premisa de que “el problema es la falta de regulación”, lo que desincentiva la correcta evaluación de las alternativas. Para remontar este reto el gobierno británico ha creado guías, métodos y elementos técnicos

para promover la evaluación de otras intervenciones alternas a la regulación. Tal es el caso, por ejemplo, de los documentos: *Imaginative Thinking for Better Regulation* (BRTF, 2003) y *Using alternatives to regulation to achieve policy objectives* (NAO, 2014).

Antes de considerar nuevas intervenciones, se recomienda que los reguladores evalúen si el problema puede resolverse haciendo cambios al marco legislativo existente. Por ejemplo, a través de simplificar o aclarar la reglamentación vigente, mejorar su aplicación o cumplimiento, o bien abaratando los recursos legales para hacerlos más accesibles.

La implementación y provisiones para el cumplimiento de la regulación son un desafío importante para la mayoría de los AIR. La previsión de los elementos necesarios para la implementación de la regulación y de los mecanismos necesarios para hacerla cumplir son unos de los aspectos más débiles del AIR. La omisión de planes para el monitoreo y evaluación de la regulación afecta la realización de la tercera fase del AIR denominada revisión de implementación (*post implementation review*). La mayoría de los ministerios y secretarías priorizan el análisis de la nueva regulación dejando de lado las provisiones necesarias para la evaluación de sus resultados una vez implementadas.

La agenda de mejora regulatoria es de mucha relevancia para la región. Los próximos párrafos identifican cinco beneficios de implementar el análisis de impacto regulatorio en los países de América Latina.

01 Menos cargas para cumplir con regulaciones.

La definición del problema por enfrentar y la evaluación de las distintas alternativas de solución (la regulación puede o no ser una de ellas) permiten cuantificar los costos y beneficios de la alternativa seleccionada, que debería ser aquella cuyos costos de implementación son menores a sus beneficios.

02 Mayor eficacia de políticas públicas.

Las regulaciones que pasaron por su evaluación ex ante y que tuvieron comentarios de consumidores tendrán mayor eficacia que aquellas que no se beneficiaron de dicho proceso. Por ejemplo, una regulación que haya surgido del consenso de actores beneficiados y/o perjudicados por ella muy probablemente recibirá menos impugnaciones en la justicia que aquella que se publicó sin pasar por esas etapas.

03 Mayor transparencia de la regulación.

Los procesos de consultas son probablemente el aspecto más relevante del análisis de impacto regulatorio. Con frecuencia, se carece de datos para llevar adelante un análisis costo-beneficio que sea completo y carente de asimetrías; en esos supuestos, un proceso de consultas bien estructurado (es decir, representativo y haciendo las preguntas correctas) podría sustituir los vacíos causados por asimetrías de información y producir evidencia cualitativa, aunque no menos importante, para llevar adelante la evaluación de alternativas. Del mismo modo, la publicación completa del análisis de impacto regulatorio permite que los distintos actores interesados puedan comprender los factores detrás de la adopción de la regulación elegida, incrementando los niveles de transparencia de todo el proceso regulatorio.

04 Mayor participación de consumidores.

La implementación del análisis de impacto regulatorio en la región ha permitido aumentar de manera considerable la participación de consumidores y sector privado en general en el proceso de elaboración regulatoria. Como se mencionó, al constituir el proceso de consultas una etapa del análisis de impacto regulatorio y, al mismo tiempo, extender de manera obligatoria el análisis de impacto a toda regulación de carácter general, los consumidores se han beneficiado de mayores espacios para participar en la toma de decisiones del sector público.

Es importante destacar, como es dicho en el capítulo sobre la participación ciudadana, que la información proveniente de consumidores debería ser considerada un bien público, para beneficiarse de intervenciones públicas efectivas.

05 Reducción de la discrecionalidad política y el riesgo de captura regulatoria.

La publicación de los llamados a proveer comentarios y de establecer la obligatoriedad de llevar adelante un análisis de impacto regulatorio tiene como principal consecuencia la reducción de la discrecionalidad administrativa.

Experiencias regionales

Las experiencias de los países de la región son ricas en resultados y aprendizajes. Comenzando con México en 1996, han sido varios los países que decidieron encarar procesos de mejora regulatoria. La presente sección se enfoca en las experiencias de México, Brasil, Colombia y Perú. Cada país ha adoptado distintos formatos y estrategias para implementar la mejora regulatoria.

Fuente: Elaboración propia con base en reportes del *National Audit Office* (2004, 2006 y 2007).

México: gradualismo y consolidación institucional

EL Gobierno mexicano comenzó a utilizar el AIR en 1997 mediante las reformas a la Ley Federal de Metrología y Normalización y en 2000 se estableció como obligatorio para todas las dependencias federales que presenten un proyecto de alguna normatividad que estimen costos de cumplimiento para los particulares (López Azumendi, 2020). En 2018, con la publicación de la Ley General, el Gobierno federal extendió a los gobiernos estatales y municipales la obligación de llevar adelante un AIR en sus propuestas regulatorias.

La consolidación de las reformas de mejora regulatoria ha llevado a México a implementar medidas como el 2x1, típica de países miembros de la OCDE. Como lo expresa Julio Rocha, Coordinador General

de Mejora Regulatoria de CONAMER (véase el recuadro 15), el programa 2x1 generó dos resultados positivos verificables. Por un lado, se incrementó la calidad de la información en la elaboración de los análisis de impacto regulatorio de las agencias reguladoras, particularmente en la sección de estimación de los costos y beneficios de la regulación, ya que el 2x1 obliga a una cuantificación tanto de los beneficios de las medidas desregulatorias como de los costos de cumplimiento del instrumento regulatorio que se pretendía emitir, a efecto de asegurar que los beneficios de las medidas desregulatorias sean superiores a los costos de cumplimiento referidos. Por el otro, a raíz de la medida, los ahorros derivados de las acciones de simplificación administrativa tanto en regulaciones como en trámites de las agencias reguladoras se incrementaron en más del 100 % de lo que habían comprometido inicialmente en los Programas de Mejora Regulatoria (PMR).

Recuadro 15.

Desafíos de la mejora regulatoria en países con madurez institucional, el caso del programa 2x1 en México. Entrevista a Julio Rocha, ex Coordinador General de Mejora Regulatoria de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México (CONAMER).

1. ¿Por qué se decidió crear el programa 2x1 y cuál fue el contexto de su creación?

Con la llegada del presidente Donald Trump en enero de 2017, el Gobierno de Estados Unidos incluyó en su paquete de fomento económico el establecimiento de medidas que favorezcan el retorno de industrias que están instaladas en otros países. Dentro de esas medidas se consideran acciones de desregulación y contención regulatoria como el *One in One out*. Ante esta situación, el Gobierno mexicano decidió implementar la política de contención regulatoria denominada 2x1, mediante Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2017 para generar mejores condiciones regulatorias para el ambiente de negocios.

El Acuerdo 2x1 obliga a las agencias reguladoras del orden federal a que por cada instrumento regulatorio que pretendan emitir, deberán

cancelar otros dos instrumentos regulatorios u obligaciones regulatorias contenidas en dichos instrumentos. Asimismo, CONAMER debe corroborar que los ahorros derivados de medidas desregulatorias (cancelación de instrumentos regulatorios o eliminación de obligaciones regulatorias) deberán ser mayores que los costos de cumplimiento que genera el instrumento regulatorio que se pretende emitir.

2. ¿Qué beneficios generó la iniciativa?

La implementación de esta acción ha generado al menos dos beneficios identificables:

- Se incrementó la calidad de la información en la elaboración de los análisis de impacto regulatorio de las agencias reguladoras, particularmente en la sección de estimación de los costos y beneficios de la regulación, ya que el 2x1 obliga a una cuantificación tanto de los beneficios de las medidas desregulatorias

como de los costos de cumplimiento del instrumento regulatorio que se pretendía emitir, a efecto de asegurar que los beneficios de las medidas desregulatorias sean superiores a los costos de cumplimiento referidos.

- A raíz de la medida, los ahorros derivados de las acciones de simplificación administrativa tanto en regulaciones como en trámites por parte de las agencias reguladoras se incrementaron en más del 100 % de los que habían comprometido inicialmente en los Programas de Mejora Regulatoria (PMR).

3. ¿Qué recomendaciones puede CONAMER compartir con gobiernos de la región en materia del programa 2x1?

Es importante que antes se hayan madurado esfuerzos en la implementación de otras herramientas de la mejora regulatoria, como los registros de regulaciones y trámites en los que se identifiquen elementos mínimos, la medición de los costos de dichos trámites mediante el uso de un modelo de uso generalizado como el “modelo de costeo estándar”, la consulta pública previa de las regulaciones y los programas de mejora del acervo regulatorio, entre otras.

También es importante valorar que su implementación no sea de carácter permanente. Como las realidades y necesidades regulatorias de los gobiernos son dinámicas, estimo más adecuado que sea una herramienta política de gobierno y no de Estado, de carácter permanente.

Fuente: Entrevista a Julio Rocha, Coordinador General de Mejora Regulatoria de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México (CONAMER).

Perú: continuidad institucional y énfasis en la agenda de simplificación

En Perú, el esfuerzo del análisis de calidad regulatoria se orientó desde sus orígenes a la desregulación, la reducción de cargas y costos de la regulación y la simplificación administrativa. En consecuencia, el mandato se enfocó originalmente en procedimientos y trámites derivados de la regulación, independientemente de si se trataba de regulación primaria o secundaria.

Por medio del Decreto Legislativo 1310/2016, el gobierno inició un proceso sistemático para la medición y reducción de cargas administrativas, definiendo la necesidad del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) tanto para el stock existente (aplica a todos los procedimientos administrativos establecidos en las disposiciones normativas vigentes a cargo de las entidades del poder ejecutivo) como para la creación de nuevos procedimientos administrativos, ACR *ex ante*.

El ACR de procedimientos administrativos cuestiona la existencia de los trámites con base en los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionali-

dad, abarcando el alcance, la contribución y los efectos de los mismos.

El ACR se comenzó a implementar a mediados de 2017. Los actores responsables de llevar a cabo la simplificación fueron los siguientes:

- Entidades Públicas del Poder Ejecutivo (EPPE): comprende organismos y ministerios. Son responsables de conformar equipos técnicos multidisciplinarios y de aplicar el ACR de los procedimientos administrativos.
- La Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR), bajo dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y de carácter permanente. Comprende la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la preside, el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Viceministerio de Economía. Está a cargo de validar el ACR realizado por EPPE.
- La Secretaría Técnica (ST), a cargo de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Propone a la CCR la evaluación y revisión de los procedimientos administrativos. Brinda asistencia técnica

a las entidades en la elaboración del ACR. También capacita equipos técnicos.

- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (IN-DECOPI): tiene a cargo la fiscalización del cumplimiento de las normas en materia de simplificación.

En 2021, el decreto extendió el ACR a todas las nuevas disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan o modifiquen los costos de cumplimiento para los ciudadanos y empresas.

De acuerdo con Sara Arobes (véase el recuadro 16), exsecretaria de Gestión Pública del Perú, los cinco años de análisis de calidad regulatoria en el Perú permiten identificar tres grandes aprendizajes. El primero tiene que ver con adecuar a la realidad y cultura administrativa el análisis de calidad regulatoria, comprender que su aplicación es pro-

gresiva y evitar que se vuelva un trámite más y pierda su finalidad.

El segundo aprendizaje se vincula con la importancia de constituir un equipo multidisciplinario y comprometerlo con la reforma bajo un liderazgo que los motive y les de todo el apoyo y respaldo. En palabras de Sara Arobes, la reforma regulatoria “no es una reforma popular”, especialmente dentro del sector público. De ahí la relevancia que Sara otorga a desarrollar capacidades en los servidores civiles a través de programas de capacitación regulares y que cuenten con los instrumentos necesarios (guías, manuales, formatos, ejemplos, plataforma, entre otros).

Por último, Sara cree clave presentar al sector privado los alcances, avances y retos de la reforma para que además de entenderla puedan apoyarla en la implementación y cumplimiento.

Recuadro 16.

AIR, ventajas y desafíos de implementación en Perú. Entrevista a Sara Arobes, ex Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

1. ¿Cómo se decidió avanzar con la implementación del AIR en Perú?

Señalaría dos situaciones que impulsaron la implementación del AIR en el Perú. La primera, el estudio de Política Regulatoria elaborado por la OCDE en 2016, que plasmó el estado de la política regulatoria en el Perú, sus principales debilidades y limitaciones y estableció un conjunto de recomendaciones para adoptar buenas prácticas y estándares. La segunda fue la aprobación del Decreto Legislativo 1310, que estableció el análisis de calidad regulatoria (ACR) para la revisión del stock de trámites del Poder Ejecutivo y la revisión previa de los proyectos normativos que crean o modifican trámites.

2. Perú es un país que se ha destacado por hacer especial énfasis en la institucionalización, vía decretos, del análisis de im-

pacto regulatorio. ¿Qué aprendizajes se obtuvieron de esta estrategia?

Precisaría que la estrategia contempló asegurar las competencias y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y en particular de la Secretaría de Gestión Pública a través de normas con rango de ley, como los decretos legislativos 1446 y 1448. En el primero se estableció que la calidad regulatoria es un componente del sistema administrativo de modernización de la gestión pública y en el segundo se definió el concepto de calidad regulatoria y sus instrumentos y, delegó su posterior desarrollo vía decreto supremo. Delegar el desarrollo en decretos supremos y otras normas de menor jerarquía, nos permitió realizar ajustes y modificaciones para la implementación de la reforma.

3. Aún en países con una tradición consolidada de gobernanza pública como el Rei-

no Unido el AIR sigue generando reparos e interrogantes sobre su verdadero impacto. ¿Cuál ha sido la contribución del AIR en Perú? ¿Podría compartir tres recomendaciones con gobiernos interesados en avanzar con esta reforma?

La aplicación del AIR en Perú aún se encuentra en una etapa muy temprana. El esfuerzo de la Secretaría de Gestión Pública a través de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio parte de una estrategia integral: desarrollo de instrumentos (manuales y guías), capacitación y asistencia técnica y difusión de la importancia del AIR a través de los medios, webinarios y redes sociales.

A partir del trabajo realizado, mis recomendaciones serían las siguientes:

- a. No copiar modelos. Adecuar a la realidad y cultura administrativa y comprender que su aplicación es progresiva y evitar que se vuelva un trámite más y pierda su finalidad, no olvidar la venta política.
- b. Constituir un equipo multidisciplinario y comprometerlo con la reforma bajo un liderazgo que los motive y les de todo el apoyo y respaldo. No es una reforma popular.
- c. Generar capacidades en los servidores civiles a través de programas de capacitación regulares y que cuenten con los instrumentos necesarios (guías, manuales, formatos, ejemplos y plataforma, entre otros). Asimismo, presentar al sector privado los alcances, avances y retos de la reforma para que además de entenderla puedan apoyar en la implementación y cumplimiento.

Fuente: Entrevista a Sara Arobes, exsecretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

Brasil: consensos e incentivos como factores claves de la reforma

La reforma regulatoria en Brasil comenzó en los reguladores económicos y luego se extendió al resto de la administración pública. Es el camino inverso que siguieron el resto de países que se adentraron en la implementación de estas reformas y demuestra la relevancia de definir una gobernanza vinculada al contexto administrativo para que sea efectiva y sustentable en el tiempo.

La implementación del análisis de impacto regulatorio en Brasil comenzó con la creación del Programa de Mejora Regulatoria PROREG de la Casa Civil en 2004. El Proreg comenzó siendo una unidad muy pequeña de la Casa Civil y que en base a estrategias muy efectivas de vinculación con las agencias reguladoras logró que estas últimas adoptaran el AIR en su totalidad. La primera agencia reguladora en implementar el AIR fue la Agencia Reguladora de Transportes Terrestres (ANTT) en 2009 y la última en hacerlo fue la Agencia Nacional de Minería en (ANM) 2020 (tabla 10)

La reforma regulatoria en Brasil comenzó en los reguladores económicos y luego se extendió al resto de la administración pública. Es el camino inverso que siguieron el resto de países que se adentraron en la implementación de estas reformas y demuestra la relevancia de definir una gobernanza vinculada al contexto administrativo para que sea efectiva y sustentable en el tiempo.

Tabla 9.

Adopción AIR en reguladores económicos de Brasil

Agencia	Implementación
Agencia nacional Reguladora de los Transportes Terrestres (ANTT)	2009
Agencia Nacional de Salud (ANS)	2010
Agencia Nacional de Regulación Eléctrica (ANNEL)	2011
Agencia Nacional de Regulación Sanitaria (ANVISA)	2012
Agencia Nacional Reguladora de las Telecomunicaciones (ANATEL)	2013
Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC)	2013
Agencia Nacional de Cine (ANCINE)	2013
Agencia Nacional del Petróleo (ANP)	2013
Agencia Nacional Reguladora de los Transportes Acuáticos (ANTQ)	2015
Agencia Nacional del Agua (ANA)	2015
Agencia Nacional de Minería (ANM)	2020

Fuente: elaboración propia, a partir de datos obtenidos en las páginas web de las agencias.

La estrategia de adopción del AIR en los reguladores económicos de Brasil es interesante por tres motivos. El primero es que se trató de una estrategia basada en una propuesta de valor a los propios funcionarios de las agencias. En efecto, desde PROREG se comunicó la relevancia de la reforma regulatoria a partir de los beneficios concretos que la misma conllevaba; las agencias reguladoras se encontraban integradas (al igual que hoy) por funcionarios técnicos, para los cuales iniciativas de aumentar la transparencia y la racionalidad general del proceso regulatorio redundaba en una mejor gestión de sus instituciones. El segundo motivo es que la política de mejora regulatoria se implementó en agencias con altos grados de profesionalización de la gestión, lo que facilitó su aceptación por la burocracia estatal.

Un claro ejemplo en este sentido es la constitución de la Asociación Brasileña de Agencias de Regula-

ción (ABAR) en 1999, que es la plataforma de intercambio de prácticas y de promoción de la calidad regulatoria más importante de Brasil. ABAR ha organizado durante los últimos 13 años el Congreso Brasileiro de Regulación —que se ha constituido en un foro relevante no solo para las agencias, sino también para la academia— y ha desarrollado iniciativas como el Premio a la Mejora Regulatoria.

El tercero, y último motivo, es la gobernanza colaborativa que ha caracterizado la implementación de la mejora regulatoria en Brasil. Sea por medio del Proreg o del trabajo llevado adelante por el Ministerio de Economía, el diálogo intergubernamental es una característica típica de la gobernanza pública brasileña y ha demostrado ser efectiva, al menos en los inicios del proceso de implementación de políticas públicas complejas. El éxito de la implementación del AIR en reguladores económicos dio lugar al es-

tablecimiento de la herramienta en el resto del sector público de Brasil. En 2020 se publicó el decreto 10.411 que convirtió en obligatorio el uso del AIR en todo el Gobierno federal.

Kélvia Labuquerque, directora de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía de Brasil, a cargo de la reforma regulatoria, identificó cinco aprendizajes de la experiencia brasileña (véase el recuadro 17).

El diálogo intergubernamental es una característica típica de la gobernanza pública brasileña y ha demostrado ser efectiva, al

Recuadro 17.

Cinco lecciones aprendidas de la estrategia de mejora regulatoria en Brasil. Entrevista a Kélvia Albuquerque, directora de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía de Brasil.

Para Kélvia Albuquerque, el mayor desafío para la implementación efectiva de la agenda de mejora regulatoria no está relacionado con la publicación, per se, de los actos normativos para incorporarla formalmente al ordenamiento jurídico. Ni siquiera el necesario aprendizaje técnico en aspectos metodológicos, cuestiones comúnmente mencionadas. El mayor desafío está relacionado con el abordaje de los aspectos culturales involucrados y el establecimiento de una adecuada gobernanza en los órganos, que deben apropiarse de la agenda y sentirse corresponsables de la misma. Identificó cinco lecciones principales de la implementación de la política de mejora regulatoria en Brasil:

Lección 1: Gradualismo y bloques de construcción: avanzar poco a poco, consolidar los logros y mantenerse a la vanguardia es más importante que promover cambios rápidos que no duran

menos en los inicios del proceso de implementación de políticas públicas complejas. El éxito de la implementación del AIR en reguladores económicos dio lugar al establecimiento de la herramienta en el resto del sector público de Brasil. En 2020 se publicó el decreto 10.411 que convirtió en obligatorio el uso del AIR en todo el Gobierno federal.

La mejora regulatoria comenzó como una agenda enfocada en las agencias reguladoras y en ciertas buenas prácticas regulatorias, como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la participación social. Gradualmente, migró al conjunto de la Administración Pública Federal y pasó a abordar otras buenas prácticas, como la planificación regulatoria (agenda), la gestión de inventarios, el seguimiento y la Evaluación del Resultado Normativo (ARR), la evaluación ex post de la regulación. Afiliación voluntaria al principio. Obligatorio, recientemente.

Lección 2: El poder blando es un elemento clave para impulsar la agenda de cambio

En Brasil, la discusión se impulsó significativamente y cambió de nivel en 2016, a partir del uso sistemático de elementos de poder blando: patrocinio y liderazgo de un órgano vinculado al centro de gobierno, diálogo interinstitucional, constante debate técnico sustantivo

para la construcción de consensos, uso de documentos y guías no vinculantes e indicación de buenas prácticas.

Lección 3: Atención a la implementación de cambios

Adoptar el cambio normativo mediante la publicación de un acto normativo que lo haga obligatorio, de la noche a la mañana, sin antes crear las condiciones necesarias para la preparación mínima del sector público y construir consensos técnicos pertinentes entre los principales actores involucrados, simplemente, no funciona. Para ello, puede ser útil adoptar una metodología de gestión de proyectos que defina etapas, responsables y plazos, incluyendo puntos de control periódicos. A modo ilustrativo, el Ministerio de Economía (ME) ha incluido la implementación de AIR, a partir de 2020, en su cartera de proyectos estratégicos.

Aspectos clave de implementación:

- El desarrollo de capacidades es un factor clave en esta dimensión de implementación. En Brasil, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) ha sido un socio importante en la preparación del Gobierno federal.
- Otro factor importante es considerar, en términos de implementación, la construcción de proyectos piloto voluntarios con temas de buenas prácticas regulatorias, lo cual es recomendado por la OCDE. La mejora regulatoria se aprende haciendo.
- También es importante hacer uso de las redes de apoyo y colaboración. La comunicación y difusión de información a través de redes también pueden ampliar los debates y la legitimidad del cambio.

Lección 4: Es necesario estructurar una adecuada gobernanza en los órganos porque sin ella la agenda de mejora regulatoria avanza poco, tiende a convertirse en un mero trámite o a perderse en el tiempo

Uno de los mayores desafíos relacionados con la implementación efectiva de la agenda de mejora regulatoria es la gobernanza, es decir, la estructuración de órganos para recibir, difundir e implementar la agenda, incluso en aspectos de liderazgo, de forma permanente. Incorporar e interiorizar de manera efectiva los cambios necesarios en las estructuras de gobierno de los órganos no es tarea sencilla. Es necesario establecer, implementar y hacer cumplir nuevas reglas de juego. Esto no es trivial y causa mucha resistencia. No es necesario crear nuevas áreas, pero sí es fundamental pensar en la adecuada asignación de los recursos humanos existentes.

Lección 5: Sé resistente y persiste.

En el gobierno federal de Brasil, el tema se abordó hace al menos catorce años. Estrechamente ligada a los aspectos culturales, la agenda de mejora regulatoria toma tiempo para ser entendida, aprendida e implementada de manera efectiva. Es necesario tanto cambiar el nivel de la discusión como tener resiliencia y persistir en ella el tiempo que sea necesario para lograr el éxito. Y el éxito no es solo la publicación de un acto normativo, sino su implementación efectiva, aunque sea poco a poco.

Colombia: ingreso a OCDE y el rol de los documentos de política

Al igual que en el caso de Perú, Colombia comenzó a empujar la política de mejora normativa en el contexto de su acceso a la OCDE.¹¹ La estrategia de Colombia de promover la mejora regulatoria se encuentra a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), aunque existen varias otras iniciativas, como “Estado Simple, Colombia Ágil” o “Carpeta Ciudadana Digital”, que se encuentran, respectivamente, a cargo del Ministerio de Comercio y el de Comunicaciones.

El eje de la política de mejora normativa en Colombia es el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3.816 de 2014. Los documentos CONPES establecen consensos alrededor de las diferentes políticas públicas colombianas, definen una estrategia y acciones de cumplimiento para el corto, mediano y largo plazo. El CONPES de mejora nor-

mativa establece las bases para el análisis de impacto normativo previo a la emisión de una regulación.

El documento desarrolla cinco líneas de acciones destinadas a 1) establecer la institucionalidad requerida, 2) generar y fortalecer las capacidades para la gestión, 3) implementar herramientas de análisis de impacto normativo a través de un programa piloto, 4) establecer lineamientos y guías, 5) difundir mecanismos y herramientas para la administración y racionalización del inventario normativo.

Los resultados más relevantes de la agenda de mejora regulatoria de Colombia se encuentran en el área de simplificación o depuración regulatoria. Instituciones como la Comisión Reguladora de las Comunicaciones (CRC), la Superintendencia de Transportes y el Ministerio de Comercio han llevado adelante iniciativas de impactos positivos. La primera implementó una estrategia agresiva de depuración normativa (véase el recuadro 18), lo que permitió reducir significativamente las regulaciones innecesarias para el sector en un 25 %.

Recuadro 18.

Colombia, la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

El ingreso de Colombia a la OECD llevó a varios reguladores del país a adoptar estrategias de mejora regulatoria. La Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC) lideró ese proceso mediante la implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN), la Agenda Regulatoria y la simplificación normativa. En enero de 2019 logró reducir en un 25 % la carga regulatoria de normas existentes en un proceso que incluyó consultas con actores relevantes del sector. Utilizó el proceso de Agenda Regulatoria para avanzar con la agenda de simplificación regulatoria hasta 2023.

Resultados de la revisión de 2018

De la consulta pública se recibieron 358 comen-

tarios de 12 agentes de los sectores TIC y postal, y un ente gubernamental, respecto de 177 artículos y 17 formatos de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Como resultado, se alcanzó un total de 177 artículos, 4 formatos, 7 anexos y 15 definiciones para ser eliminados en forma total o parcial, equivalentes al 25 % de la regulación vigente a enero de 2019.

El título con más artículos para eliminación total o parcial fue el “Título II. Medidas para la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones”, con 102 artículos (50,3 %) para eliminar, seguido del “Título IV. Uso e interconexión de redes de telecomunicaciones”, con

Fuente: Entrevista de CAF a Kélvia Albuquerque, directora de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía de Brasil.

¹¹ Colombia es miembro pleno de OCDE desde el 28 de abril de 2020.

46 artículos (22,7 %) por eliminar y el “Título VI. Reglas para la gestión, uso, asignación y recuperación de numeración”, con 17 artículos equivalentes al 8,4 % para ser eliminados (CRC, 2019).

Lecciones de la experiencia de la CRC en depuración normativa:

1. La simplificación es una respuesta necesaria a la digitalización de los mercados: Los cambios tecnológicos y de mercado hacen que la simplificación sea una condición sine qua non para lograr la actualización regulatoria.

2. Adaptación de las mejores prácticas internacionales al contexto: Permitió a la CRC concluir que la estrategia de simplificación normativa varía según las realidades de cada país y su orientación es determinada por las características de sus mercados.

3. Participación del sector: gracias a la participación de los actores sectoriales, fue posible contar con los aportes de los interesados en todas las etapas del proyecto regulatorio, apoyando así el desarrollo de la hoja de ruta de

simplificación de la CRC en sintonía con las necesidades del sector y la realidad del mercado. El desafío más relevante de la participación de actores externos es la participación de los usuarios individuales, desafío para el cual la CRC organizó estrategias como *focus groups* y talleres.

4. Mejora y revisión constante: habiendo identificado el problema en torno a la falta de un marco normativo actualizado debido a los cambios en los mercados y la tecnología, la CRC decidió que la revisión de normas debe ser una tarea continua en el tiempo.

5. Compilación normativa: contar con un cuerpo normativo único previo a la tarea de simplificación del *stock* regulatorio —en este caso la Resolución 5050— facilita la reducción de la carga regulatoria.

6. Institucionalización e impulso político: el proceso de revisión regulatoria necesita formalizarse e institucionalizarse para tener sustentabilidad en el tiempo. Del mismo modo, es de extrema relevancia que la institucionalidad creada sea acompañada de un decisivo apoyo de la máxima autoridad de la agencia y del ministerio sectorial.

jas que requieren cambios de comportamiento ha sido reconocido como una estrategia efectiva en varios contextos. Daglio (2015) encuentra evidencia empírica positiva sobre el rol de los reconocimientos para promover la innovación en el sector público.

El uso de premios para promover reformas complejas que requieren cambios de comportamiento ha sido reconocido como una estrategia efectiva en varios contextos. Daglio (2015) encuentra evidencia empírica positiva sobre el rol de los reconocimientos para promover la innovación en el sector público.

Fuente: Ghersinich y López Azumendi (2021).

Consciente de la relevancia de generar consensos alrededor de esta agenda, DNP organizó en 2021 el primer concurso de mejores prácticas regulatorias de Colombia conjuntamente con CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (véase el recuadro 19), el cual tuvo por objetivo generar consensos y avanzar en la reforma regulatoria por medio de reconocimientos a logros concretos.

En opinión del DNP, la iniciativa fue exitosa en la medida en que logró que 52 entidades de gobierno, incluyendo gobiernos subnacionales, presentaran acciones de mejora regulatoria, muchas de las cuales eran desconocidas. El primer concurso de mejores prácticas regulatorias llevó al DNP a organizar un segundo concurso para 2022 y el lanzamiento de una comunidad de prácticas de entidades interesadas en la mejora normativa.

El uso de premios para promover reformas comple-

Recuadro 19.

Concurso de mejores prácticas regulatorias de Colombia. Entrevista a María Jimena Padilla Berrio, responsable de mejora regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

El 16 de noviembre de 2021 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina anunciaron los ganadores del 1.º Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias de Colombia. Se trató de la primera iniciativa en su tipo en la región y tuvo por objetivo empoderar a funcionarios y agencias de gobierno en la implementación de las herramientas de mejora regulatoria existentes en la política de mejora regulatoria de Colombia, CONPES 3816/2014.

1. ¿Qué llevó a organizar un concurso en mejores prácticas regulatorias?

La necesidad de identificar qué están haciendo las distintas entidades —tanto nacionales como territoriales— en materia de mejora normativa, nos llevó a plantear la propuesta del concurso, con miras a entender 1) qué se está haciendo y 2) cómo se está haciendo. Frente a lo primero, nos parece sumamente importante poder identificar qué se está haciendo en el país en materia de mejora normativa, pues a partir de ello se crean referentes de estos procesos en el país, que a su vez pueden motivar a otras entidades a hacerlo. Sobre lo segundo, la necesidad de entender cómo se está haciendo, de qué manera se están implementando las herramientas, buscamos identificar las formas como las entidades entienden los distintos instrumentos y los adaptan.

2. ¿Cuáles fueron los principales resultados?

A través de este concurso se logró, en primer lugar, que las entidades le presentaran al país el trabajo que han venido haciendo, pero también, a través de la integración del jurado, que

contó con participación de un organismo internacional como la CAF, de representantes de la academia que vienen trabajando sobre el tema hace varios años, y de representantes de gremios en el país que vienen jalonando las distintas herramientas, así como la participación en los distintos procesos de producción regulatoria, se logró dar una dimensión más amplia de lo que es la política y lo que se requiere para su implementación. Por otro lado, pudimos reconocer los esfuerzos de implementación de la política que mostraron algunas entidades, como la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), que logró un reconocimiento en todas las categorías, ya sea en primer o segundo lugar, lo cual destaca su liderazgo y fortaleza como órgano regulador.

3. ¿Qué aprendizajes se obtuvieron de esta experiencia y cómo la misma impactará en futuras reformas?

Al momento de lanzar el concurso solo se asumió que quienes podían postular iniciativas eran las entidades públicas, puesto que eran las encargadas de emitir regulación. Sin embargo, un aprendizaje del ejercicio pasa por entender que hay otros actores, como el sector privado, que desde sus ámbitos de actuación están haciendo un trabajo importante en lo que a la política regulatoria se refiere. Por ello, durante la primera edición del concurso se otorgó un reconocimiento especial a Colombia Productiva, quienes presentaron una iniciativa a pesar de su naturaleza privada.

Fuente: Entrevista con María Jimena Padilla Berrio, a cargo de la política de mejora regulatoria del DNP.

En el área de mejora regulatoria, especialmente en América Latina, la Fundación Getulio Vargas creó el Premio FGV en Mejores Prácticas de Regulación, iniciativa que ha generado mucho interés por parte de las agencias reguladoras. Fuera de la región, el regulador de seguridad y estándares (*Office for Product Safety and Standards*) del Reino Unido lanzó en 2021 el Premio en Excelencia Regulatoria con la finalidad de reconocer las contribuciones de reguladores en el contexto de la pandemia generada por el COVID-19.

Ejes críticos de una agenda regulatoria

Las distintas experiencias analizadas nos permiten describir la mejora regulatoria como un proceso de política pública compleja, que requiere liderazgos, esfuerzos de coordinación e incentivos muy importantes. En ese sentido, es crítico definir la agenda de calidad regulatoria basada en una propuesta de valor que tenga en cuenta los beneficios concretos que la reforma traerá a los responsables de la política pública (ministros), sus ejecutores (funcionarios) y sus beneficiarios/afectados (ciudadanos).

Se podrían agrupar los componentes de una propuesta de valor en mejora regulatoria alrededor de ocho ejes:

01 Dado que es una agenda enfocada en el cambio cultural, es más importante pensar en el “cómo” que en el “qué”.

Es decir, ningún programa de mejora regulatoria por más buen diseño que tuviera logró resultados en la práctica si no estuvo acompañado de una estrategia de implementación. Idealmente, esta estrategia de implementación debería tener especialmente en cuenta contexto e incentivos.

02 Los incentivos de un programa de mejora regulatoria deben pensarse en términos de dos actores críticos: sus beneficiarios, es decir empresas y ciudadanos, y sus responsables, es decir los funcionarios a cargo de su implementación.

El involucramiento de los primeros mejora la eficacia de la política y contribuye a su sustentabilidad en el tiempo. El empoderamiento de los segundos es condición sine qua non para que la reforma tenga lugar de manera efectiva.

03 Los beneficios, especialmente en las primeras fases del programa, deberían ser visibles y de corto plazo.

Dado que se trata de una reforma compleja, que impone límites considerables a la discrecionalidad administrativa, es necesario que sus beneficios sean compartidos más vale temprano que tarde. Dentro de los componentes de una política de mejora regulatoria, la implementación de esquemas de simplificación de regulaciones y/o trámites permite alcanzar en períodos muy cortos (por ejemplo, el programa de sociedades simplificadas de Argentina se implementó en 6 meses) resultados visibles tanto para ciudadanos como para autoridades políticas de gobierno.

Dado que se trata de una reforma compleja, que impone límites considerables a la discrecionalidad administrativa, es necesario que sus beneficios sean compartidos más vale temprano que tarde. Dentro de los componentes de una política de mejora regulatoria, la implementación de esquemas de simplificación de regulaciones y/o trámites permite alcanzar en períodos muy cortos (por ejemplo, el programa de sociedades simplificadas de Argentina se implementó en 6 meses) resultados visibles tanto para ciudadanos como para autoridades políticas de gobierno.

04 Dado que la política de mejora regulatoria, especialmente el control de calidad del análisis de impacto, es llevado adelante desde el centro del gobierno, es necesario crear un marco de coordinación interinstitucional apalancado en consensos y empoderamiento de los funcionarios responsables de su implementación.

Una forma de alcanzar este objetivo es crear comunidades de práctica donde los ejecutores de la política (funcionarios) se sientan empoderados para llevar adelante el AIR y otras herramientas. Las comunidades de práctica, diseñadas con incentivos adecuados, se han convertido en una estrategia altamente efectiva de generación de consensos y han contribuido al éxito de implementación de políticas.

05 Dado que gran parte de la información que se utiliza en el AIR proviene de los actores afectados/beneficiarios por la regulación, sería deseable estructurar de manera muy clara y práctica esquemas de consultas/participación con los mismos.

Adicionalmente a los mecanismos tradicionales de audiencias públicas, sería conveniente idear iniciativas que permitan la obtención de insumos representativos de la opinión de consumidores/ciudadanos sin que sea necesaria su participación directa y/o presencial. Por ejemplo, un adecuado procesamiento de información derivada de reclamos e interacciones con ciudadanos/consumidores permitiría generar datos valiosos para mejorar el proceso de toma de decisiones. Se trata, como es explicado en el capítulo sobre participación de este reporte, de generar de manera proactiva por parte del regulador datos provenientes de usuarios que puedan enriquecer la calidad de la regulación por emitir.

06 Otro aspecto relevante del consenso sobre los beneficios del AIR es ampliar su discusión a otros sectores de la sociedad, como por ejemplo “think tanks” y la academia.

Brasil es un caso de éxito en este aspecto al lograr diseminar y mejorar el análisis de impacto mediante iniciativas como los congresos brasileños de regulación, actualmente en su edición decimotercera, los que han permitido que cientos de académicos y funcionarios presenten sus trabajos de investigación y que los mismos sean diseminados y, eventualmente, premiados. El Congreso Brasileño de Regulación es organizado por la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR), que constituye la red de reguladores más grande de América Latina.

07 Dado que en varios países de la región los esfuerzos de desburocratización crearon nuevos esquemas burocráticos y con ello nuevos procesos y plazos para los funcionarios (acostumbrados a no pasar por dichos filtros de calidad), sería importante revisar continuamente la eficacia del proceso de AIR con la finalidad de evitar reacciones contrarias a su finalidad, que es reducir la carga burocrática.

Una forma de llevar adelante esta recomendación es mediante el diseño de esquemas de mejora continua. Desde la primera implementación del análisis de impacto en 2004, el Reino Unido ha llevado, tanto desde las autoridades de implementación de la política en el centro del gobierno como desde las autoridades externas a la administración central —como la Oficina Nacional de Auditoría—, decenas de ejercicios de revisión e identificación de espacios de mejora de herramientas regulatorias. En 2020, el Comité de Política Regulatoria, que es un órgano independiente de acompañamiento de la política regulatoria, publicó un documento identificando mejoras al proceso derivadas de 2.600 análisis de impacto regulatorios.

08 Considerando que la reforma regulatoria es una agenda compleja, de incentivos difusos para sus ejecutores, sería relevante avanzar con una estrategia de benchmarking dentro del sector público que no sólo mida progresos

(por ejemplo, a través de un índice de implementación de AIR), sino que también reconozca mejores prácticas y esfuerzos internos.

Los índices o clasificaciones de desempeño son herramientas muy poderosas, tanto en el sector público como en el privado. En muchas ocasiones, como ocurrió oportunamente con el índice *Doing Business* del Banco Mundial, permiten incluso mejorar oportunidades de inversión.

Un ejemplo positivo de estas reformas, aunque aplicado en otra área de las políticas públicas, fue el Índice de Información Económico Financiero de Empresas Estatales de Argentina (Presidencia de la Nación Argentina, 2019), que permitió en un muy corto plazo a partir de su implementación la mejora de la puntualidad y calidad de la información que debían remitir las empresas de participación estatal mayoritaria.

Referencias

Asociación Brasileña de Agencias Reguladoras (ABAR). (2021). *Arsesp e Agesan vencem Prêmio FGV de Melhores Práticas em Regulação*. <https://abar.org.br/arsesp-e-agesan-vencem-premio-fgv-de-melhores-praticas-em-regulacao/>

Daglio, M., Gerson, D., & Kitchen, H. (forthcoming, 2015). *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Background Paper prepared for the OECD Conference "Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact". Paris, 12-13 November 2014.

Ghersinich Eckers, J., & López Azumendi, S. (2020). *Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia*. Corporación Andina de Fomento.

López Azumendi, S., & Ghersinich Eckers, J. (2020). *Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú*. Corporación Andina de Fomento.

López Azumendi, S. (2020). *Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones*. Corporación Andina de Fomento.

National Audit Office. (2004). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-2004*. National Audit Office.

National Audit Office. (2006). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2005-2006*. National Audit Office.

National Audit Office. (2007). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2006-2007*. National Audit Office.

Office for Product Safety and Standards (OPSS). (2021). *Regulatory Excellence Awards 2020*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing.

Patton, C. V. Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2016). *Basic*

methods of policy analysis and planning. Routledge.

Presidencia de la Nación Argentina. (2019). *Mejora del desempeño de empresas de propiedad estatal: punto de partida y resultados 2015-2018*. https://www.caserosada.gob.ar/pdf/Informe_3_aos-ONLINE-1308.pdf

Regulatory Policy Committee. (2020). *Impact assessments: room for improvement?* <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessments-room-for-improvement>

United States General Accounting Office (GAO). (1996). *Regulatory burden: measurement challenges and concerns raised by selected companies*. <https://www.gao.gov/assets/ggd-97-2.pdf>

07

La opinión de ciudadanos como bien público

¿Qué entendemos por participación en el proceso regulatorio?

Entendemos por participación en la actividad regulatoria el proceso por el cual personas físicas o jurídicas son convocadas a ser parte de la elaboración de regulaciones que van desde la mera invitación a brindar insumos hasta su involucramiento activo en la toma de decisiones. La participación de consumidores en el proceso regulatorio es probablemente el aspecto más relevante de las reformas regulatorias, tanto por su complejidad (ni consumidores, ni reguladores, ni empresas poseen incentivos para participar o abrir el proceso decisorio) como por su relevancia (por ejemplo, un proceso de consultas bien diseñado y ejecutado permitiría mejorar sustancialmente la calidad de la regulación, tanto en su impacto como en la reducción de sus costos de implementación).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen cinco principales herramientas para canalizar la participación de ciudadanos o consumidores:

Consultas informales

La consulta informal incluye todas las formas de contactos discrecionales, *ad hoc* y no estandarizados entre los reguladores y los grupos de interés. Estas van desde llamadas telefónicas hasta cartas y reuniones informales; ocurre en todas las etapas del proceso regulatorio. El objetivo principal es reunir información de las partes interesadas.

La consulta informal se lleva a cabo en prácticamente en todos los países de la OCDE, pero su aceptabilidad varía enormemente. Este enfoque puede tener importantes ventajas en términos de rapidez y participación de una gama más amplia de intereses. La desventaja de los procedimientos informales es su limitada transparencia y rendición de cuentas. El acceso de los grupos de interés a las consultas informales queda enteramente a discreción del regulador.

Comentarios *ad hoc* a proyectos de regulación

Estos proyectos son una de las formas de consulta más utilizadas. Este procedimiento difiere de la consulta informal en que es generalmente más sistemático, estructurado, rutinario y predecible; puede tener alguna base en leyes, declaraciones de políticas o instrucciones. Se puede utilizar en todas las etapas del proceso regulatorio.

Las respuestas suelen presentarse por escrito, pero los reguladores también pueden aceptar declaraciones orales y pueden complementarlas invitando a las audiencias a los grupos interesados. Los reguladores generalmente conservan mucha discreción sobre el acceso y el proceso, pero, en la práctica, las propuestas importantes circulan amplia y sistemáticamente.

Los países han comenzado a explorar las posibilidades de mejorar el acceso y la oportunidad de la consulta que brinda la tecnología de la información. El lado negativo de este procedimiento es nuevamente la discrecionalidad del regulador, que decide quién será incluido en la consulta.

Convocatoria formal a dar comentarios

El proceso de notificación y comentarios públicos es más abierto e inclusivo que el proceso de comentarios *ad hoc* y, por lo general, es más estructurado y formal. El elemento de aviso público significa que todas las partes interesadas tienen la oportunidad de conocer la propuesta normativa concreta y, por lo tanto, pueden comentar con especificidad.

Al solicitar comentarios públicos, los reguladores pueden sugerir áreas de enfoque o hacer preguntas no obligatorias para generar un debate que será útil a medida que se desarrolla una acción regulatoria final. Por lo general, hay un conjunto estándar de información de antecedentes, que incluye un borrador de la propuesta reglamentaria, una discusión de los objetivos de la política y el problema que se está abordando y, a menudo, una evaluación de im-

pacto de la propuesta y de soluciones alternativas. Esta información, y en particular los elementos del análisis de impacto regulatorio, pueden aumentar en gran medida la capacidad del público en general para participar de manera efectiva en el proceso, aunque la mayoría de los países encuentran que la participación permanece en un nivel bastante bajo para las propuestas controvertidas, excepto algunas.

Audiencias públicas

Una audiencia es una reunión pública en la que las partes interesadas y los grupos pueden comentar en persona. Los formuladores de políticas regulatorias también pueden solicitar a los grupos de interés que presenten información y datos por escrito en la reunión. Una audiencia rara vez es un procedimiento independiente; más bien, por lo general complementa otros procedimientos de consulta, por ejemplo, la convocatoria formal a comentarios.

Están, en principio, abiertos al público en general, pero el acceso efectivo depende de la difusión de las invitaciones, la ubicación y el momento de la audiencia y el tamaño de la sala, limitaciones que, cada vez más, pueden superarse mediante innovaciones tecnológicas. Las reuniones públicas proporcionan un contacto cara a cara en el que puede tener lugar el diálogo entre los reguladores y una amplia gama de partes afectadas y entre los propios grupos de interés. Una desventaja clave es que es probable que sea un solo evento y por lo tanto requiere más coordinación y planificación para garantizar un acceso suficiente. Además, la presencia simultánea de muchos grupos e individuos con puntos de vista muy diferentes puede hacer imposible una discusión interactiva de temas particularmente complejos o emocionales, lo que limita la capacidad de esta estrategia para generar información empírica.

Órganos consultivos y grupos de expertos

Los órganos asesores pueden participar en todas las etapas del proceso regulatorio, pero a menudo se utilizan bastante temprano en el proceso para ayudar a definir posiciones y opciones. En algunos

países, a menudo se utilizan al revisar las regulaciones existentes o al investigar la implementación de las regulaciones. Dependiendo de su estatus, autoridad y posición en el proceso de decisión, pueden otorgar a las partes participantes una gran influencia en las decisiones finales o pueden ser una de las muchas fuentes de información.

Hay diferentes tipos de órganos consultivos: consejos, comités, comisiones y grupos de trabajo. Sus características comunes son que tienen un mandato o tarea definida dentro del proceso regulatorio (ya sea brindando experiencia o buscando consenso) y que incluyen miembros externos a la administración gubernamental. Existen dos tipos principales de órganos consultivos: en primer lugar, los órganos que buscan el consenso -son grupos de interés donde se negocian procesos- y, en segundo lugar, los grupos técnicos consultivos, formados por expertos cuyo objetivo es brindar información para los reguladores. El primer tipo tiende a tener un mandato permanente mientras que los órganos técnicos suelen ser grupos *ad hoc* para trabajar en temas concretos.

¿Quiénes promueven la participación?

Si bien los procesos participativos son por definición promovidos desde el Estado, más recientemente la participación comenzó a extenderse a las propias empresas reguladas, que vieron en el involucramiento de los consumidores una oportunidad para mejorar procesos. Un ejemplo en dicho sentido son varias empresas de distribución eléctrica de Australia (tabla 11), las que siguiendo distintos lineamientos del regulador han avanzado en la implementación de herramientas de consultas con consumidores.

Tabla 10.

Formatos de relacionamiento con consumidores de empresas reguladas

	Ausgrid	Endeavour Energy	Essential Energy	Actew AGL	Energex	SA Power Networks	TransGrid	Transend	Jemena
Encuestas online	▲	▲	▲		▲	▲	▲		
Monitoreo online	▲	▲			▲				
Consultas a documentos					▲	▲			
Reuniones de consejos de consumidores	▲		▲		▲		▲		▲
Talleres		▲			▲	▲	▲	▲	▲
Focus groups	▲	▲	▲		▲	▲	▲		▲
Página web	▲	▲			▲	▲	▲		▲
Campañas por facebook	▲	▲	▲						
Investigación sobre disponibilidad a pagar ("willingness to pay")	▲	▲		▲	▲		▲	▲	
Monitoreo online	▲								

Fuente: Customer Engagement Handbook 2016 (Australia's Energy Networks Association).

¿Cuándo usar los diferentes formatos de participación?

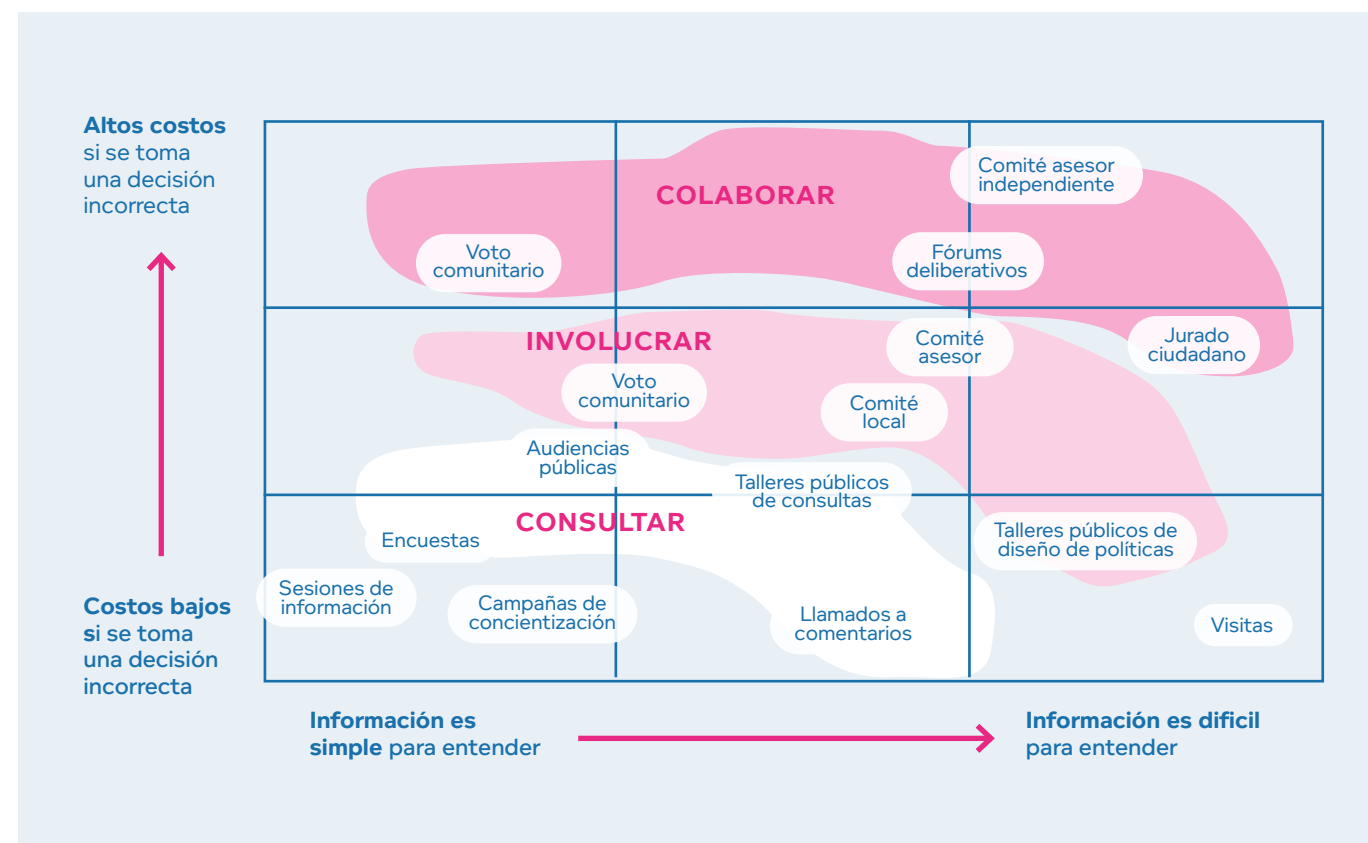
La figura 17 permite apreciar la relevancia de cada estrategia participativa. Si bien es común que se enfatice la importancia del involucramiento pleno (empoderamiento), lo realmente importante es que cada forma de participación sea elegida según los fines que se quieran alcanzar y el contexto de in-

formación y recursos existentes. Aunque el marco regulatorio define cuándo utilizar tal o cual herramienta de participación, la consideración de fines y contextos deberían ser aspectos centrales para abrir, o no, el proceso decisorio.

Si una decisión tiene impactos relevantes en la economía o en el bienestar de los consumidores (cuadrante izquierdo de arriba) y al mismo tiempo se trata de una decisión que requiere el procesamiento

de información compleja (cuadrante de abajo a la derecha), entonces la organización de un panel de consumidores o el involucramiento de comités de usuarios existentes en la agencia o en la empresa prestataria del servicio es altamente deseable. Si, por el contrario, se tratara de decisiones de bajo riesgo de implementación y de información asequible para el consumidor, una buena estrategia de diseminación sería suficiente para alcanzar los objetivos de informar al consumidor.

Figura 17.
Matriz estrategias de participación



Fuente: Robnson (2002).

Por ejemplo, si el regulador decidiera (como la Comisión de Regulación de Comunicaciones [CRC de Colombia]) desarrollar metodologías de *web scraping* destinadas a hacer análisis comparativo de precios de tarifas (obtenidas de las páginas web de las propias empresas), dicha medida no necesitaría procesos previos de consultas, ya que es claro el beneficio a consumidores, pero sí una diseminación efectiva. Por el contrario, la planificación estratégica de la agencia reguladora o de la empresa regulada se beneficiarían significativamente del empoderamiento de consumidores durante la construcción de dicho proceso. Ese empoderamiento podría tener lugar de manera previa, por ejemplo, mediante la creación de consejos/paneles de consumidores integrados a la gobernanza del regulador.

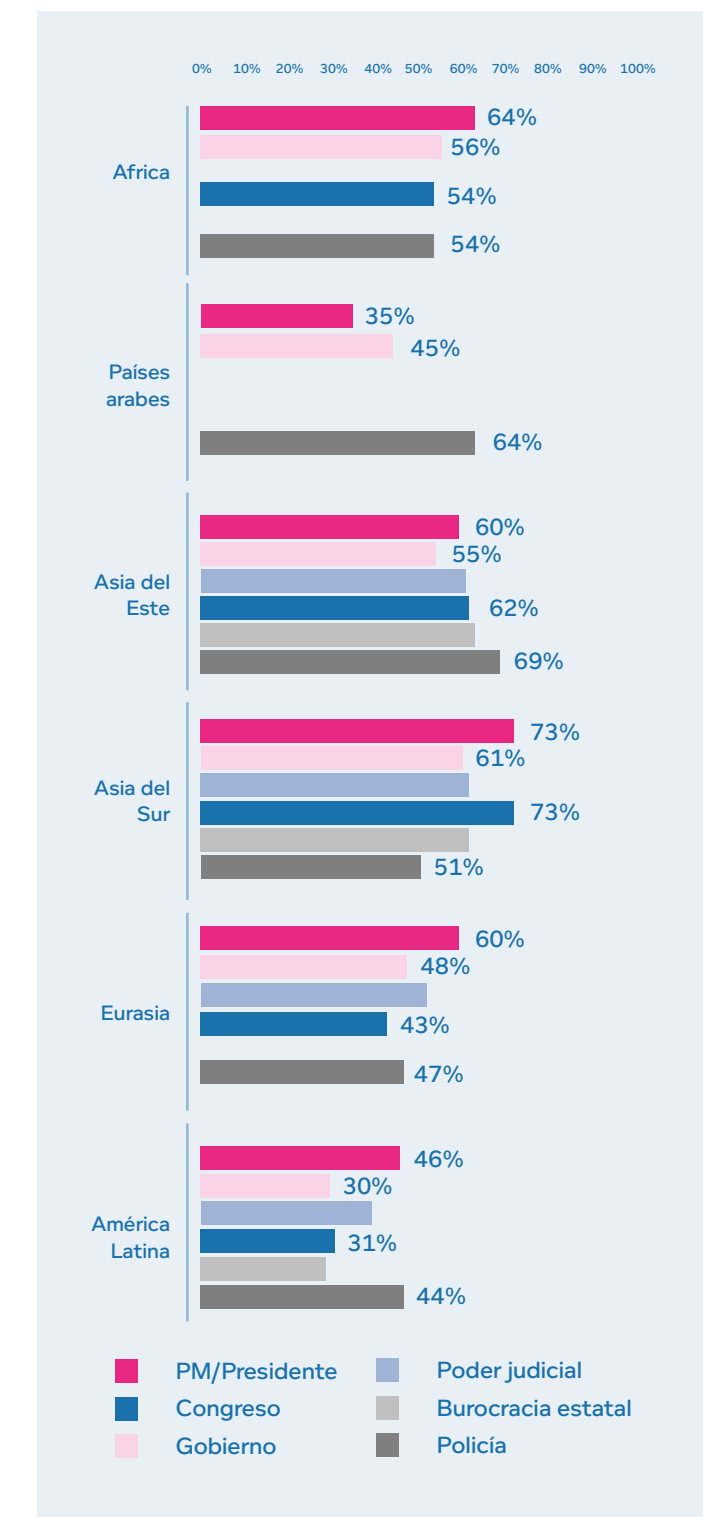
Relevancia de la participación en los países de la región

Entre todas las regiones del mundo, los países de América Latina muestran los índices más bajos de confianza en instituciones públicas (figura 18). Esta circunstancia tiene consecuencias negativas en los niveles y modos de participación ciudadana en la gestión pública. Tiene también implicancias muy serias en aspectos tales como son, por ejemplo, el pago de impuestos (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2018) y el cumplimiento regulatorio.

Según Latinobarómetro (2021), la confianza en el Gobierno descendió del 45 % en 2009 al 22 % en 2018 y la proporción de personas descontentas con la democracia aumentó del 51 al 71 %. En el año 2020, y de acuerdo con la misma fuente, América Latina cayó a su punto más bajo de confianza interpersonal desde 1996, llegando a 12 %, lo que representa una disminución de dos puntos respecto del 14 % en 2018.

Instituciones poco creíbles no generan incentivos para ser parte de procesos de involucramiento ciudadano. De ahí que una gobernanza pública pensada en el involucramiento de los ciudadanos sea tan relevante para la región.

Figura 18.
Confianza en las instituciones públicas



Fuente: 2018 Global Barometer Surveys (Jain University Press)

Pese a que medir el impacto de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es difícil, especialmente por limitantes metodológicas, la evidencia existente es positiva respecto de sus efectos positivos en distintas áreas de la economía y del desarrollo social. Así, Pancer (2015) determina que cuando los ciudadanos participan como tomadores de decisiones en organizaciones comunitarias, esas organizaciones brindan servicios que son más apropiados, accesibles y mejor utilizados. Tales organizaciones tienden a ser más representativas, inclusivas, responsables y efectivas. Un ejemplo del impacto que puede generar la institucionalización de grupos de interés lo encontramos en un estudio de Fremeth et al. (2013), en el que analizan revisiones tarifarias entre 1980 y 2007, concluyéndose que en aquellos estados de Estados Unidos donde la participación proactiva de organizaciones de defensa del consumidor es más significativa, la tarifa de electricidad es más baja que en aquellos estados donde el involucramiento ciudadano es menor.

Las limitaciones de reguladores para pensar en el bienestar de consumidores y su institucionalización en la regulación no son propias solo de los reguladores de América Latina, sino también de algunos reguladores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría ("National Audit Office") del Reino Unido ha destacado recientemente (2019) que los esfuerzos de los reguladores británicos no son lo suficientemente específicos ni se encuentran definidos para determinar los objetivos que se quieren alcanzar en términos de calidad del servicio para consumidores. Esta falencia impacta de manera directa en la definición del tipo de información que se necesita para evaluar y reportar su gestión en este aspecto. De acuerdo a la NAO, los consumidores se podrían haber ahorrado aproximadamente 1.000 millones de dólares si OFGEM (el regulador de energía) hubiera regulado el precio de tarifas con información actualizada y ejerciendo un equilibrio mayor entre tasa de retorno de empresas distribuidoras de energía y bienestar de consumidores (Thomas, 2020).

En nuestra región, la participación ciudadana o de consumidores es relevante por los siguientes factores:

01 La apertura del proceso decisorio **incrementa la disponibilidad de información para el regulador**. Por ejemplo, varios Gobiernos

de la región han logrado mejorar la evaluación de alternativas a la regulación mediante el análisis de impacto regulatorio y por medio de la inclusión de consultas públicas.

02 **Aumenta su nivel de transparencia**, lo que a su vez mejora la calidad regulatoria ayudando a los reguladores, por ejemplo, a establecer equilibrios entre los diferentes intereses en juego.

03 **Fortalece el cumplimiento regulatorio** dado que la participación pública permite incluir la visión de los posibles afectados por la decisión *ex ante* de su publicación.

04 **Aumenta los niveles de confianza** de consumidores en las instituciones públicas por cuanto la falta de confianza es tal vez el desafío más relevante que enfrentan hoy los países de América Latina.

05 Permite **desarrollar habilidades cognitivas y la autoestima de ciudadanos**, ampliando incluso sus redes de acceso profesional.

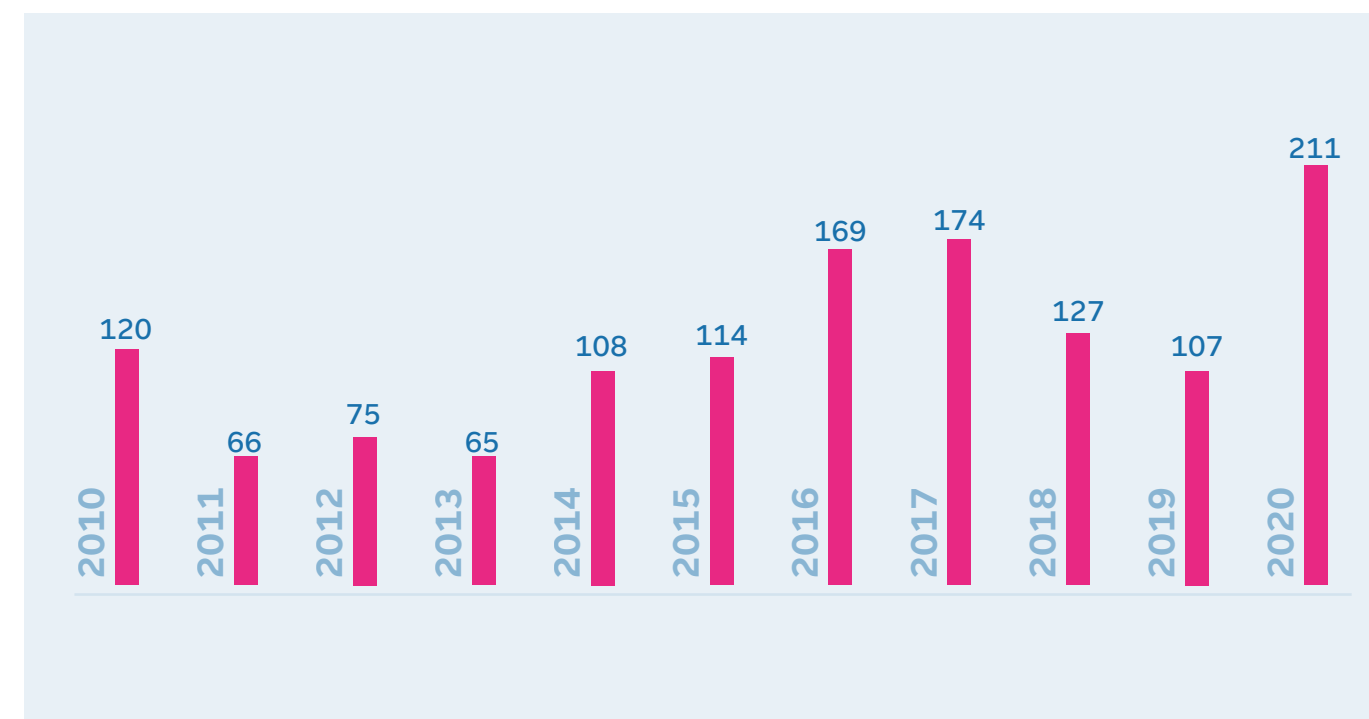
Logros y desafíos de la participación en regulación en la región

Logro 1: Los mecanismos de participación pública en regulación, especialmente las consultas, se han consolidado en el tiempo

Con pocas excepciones, la mayoría de las agencias reguladoras de la región someten a consultas gran parte de sus propuestas regulatorias. Ejemplos claros en esta dirección son las agencias reguladoras de Brasil las que han llevado adelante miles de procesos de consultas durante las últimas décadas, incluso innovando en los distintos formatos de conducirlos. La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) condujo mil trescientas treinta y seis (1.336) consultas, no incluyendo estas cifras otros mecanismos de vinculación con usuarios como las audiencias, generación de insumo para la toma de decisiones y diálogos sectoriales (figura 19).

Figura 19.

Consultas públicas organizadas por ANVISA 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de información pública provista por ANVISA, disponible en <http://antigo.anvisa.gov.br/consultas-pu-blicas#/>.

Logro 2: Algunos reguladores regionales han recurrido a mecanismos innovadores para incorporar la visión de los consumidores en las regulaciones

Los mecanismos tradicionales de participación como las audiencias públicas han dado lugar en varios países a mecanismos más funcionales pensados para involucrar del modo más efectivo posible a los consumidores. Entre estos esquemas se destacan los procesos creados en Brasil de recolección de evidencias ("tomada de subsidios") y de consultas dirigidas.

La recolección de evidencias es un mecanismo de recolección de datos e información, por escrito, so-

bre el Informe de Análisis de Impacto Regulatorio Parcial (AIR) o sobre el Informe de Análisis y Seguimiento de Resultados Regulatorios (M&ARR). El mecanismo funciona a través de un formulario electrónico, con plazo fijo, abierto a cualquier interesado. El mecanismo permite recibir evidencias para lograr una mejor definición del problema que será la base del análisis de impacto regulatorio.

La consulta dirigida es un mecanismo diseñado para recopilar datos e información sobre aspectos específicos de un tema regulatorio determinado, para ampliar, recopilar o validar evidencias o información. Se realiza a través de un formulario electrónico abierto por un tiempo determinado a los interesados de uno o varios públicos objetivos específicos. No se pone a disposición una propuesta regulatoria, sino que se abre un período de discusión con regulados con el objetivo de validar acciones que están siendo consideradas (figura 20).

Figura 20.

Menú de participación social de ANVISA



Fuente: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/participacao-social/como-participar/arquivos/cpsr-2-08-portal-em-04062021-1.pdf>

Logro 3: Los formatos de participación plena, como comités de usuarios, se han expandido tanto en agencias como en empresas reguladas

Varios países de la región, especialmente Brasil y Perú, han avanzado considerablemente en la introducción de comités de usuarios tanto en reguladores como empresas reguladas. Esta tendencia es muy positiva en términos de las ventajas que puede tener para la calidad del proceso decisorio incluir a organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Perú, el marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos (Ley 27332) estableció consejos de usuarios en cada

uno de los reguladores independientes. Por ejemplo, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público OSITRAN ha organizado el funcionamiento de sus consejos de usuarios en cuatro áreas: aeropuertos, puertos, red vial y ferroviaria. Del mismo modo han procedido organismos reguladores como el de energía, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento SUNASS. Los consejos en general tienen competencias consultivas, aunque tienen capacidad de elevar propuestas al directorio de la agencia.

En Brasil los consejos de consumidores existen tanto a nivel de los reguladores como de las empresas reguladas. Esto último es una innovación en relación con el resto de los países de la región.

Pese a logros importantes, la región presenta desafíos significativos.

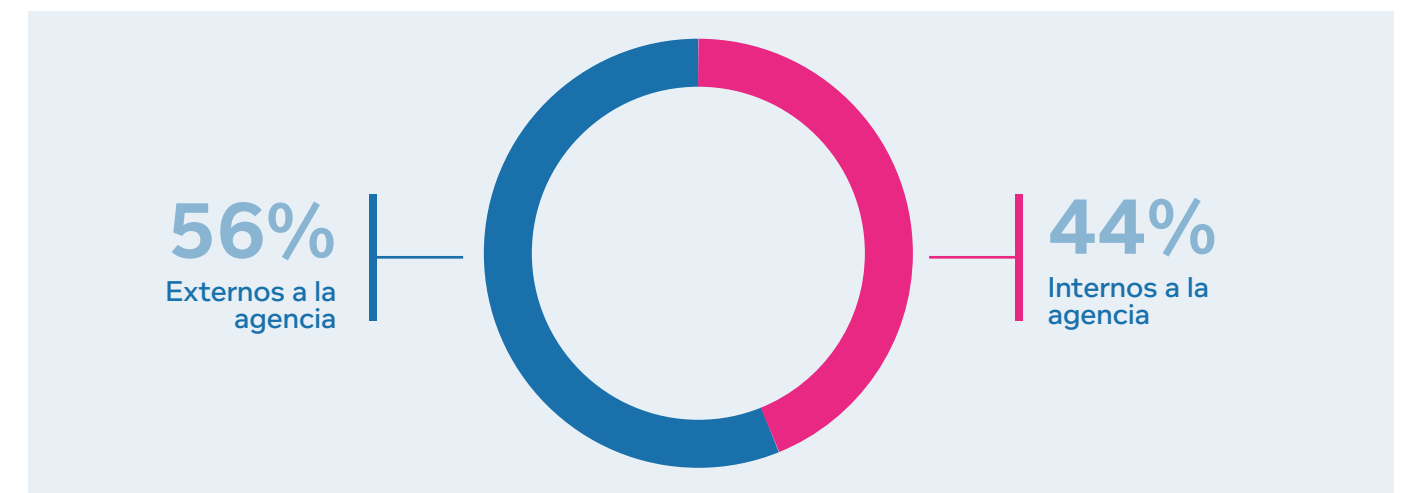
Desafío 1: Percepción de la participación como problema externo a la agencia reguladora

Varios reguladores consultados acerca de los desafíos de la participación expresaron que los principales problemas se encontraban fuera y no dentro de la agencia (figura 21). Es decir, se percibe el proceso de participación de consumidores, especialmente en consultas, como una actividad horizontal/colaborativa donde el regulador tiene por función organizar el proceso (convocar, poner a disposición datos, entre otras actividades) y los consumidores participar.

Varios reguladores consultados acerca de los desafíos de la participación expresaron que los principales problemas se encontraban fuera y no dentro de la agencia. Es decir, se percibe el proceso de participación de consumidores, especialmente en consultas, como una actividad horizontal/colaborativa donde el regulador tiene por función organizar el proceso (convocar, poner a disposición datos, entre otras actividades) y los consumidores participar.

Figura 21.

Desafíos de la implementación de consultas en agencias reguladoras



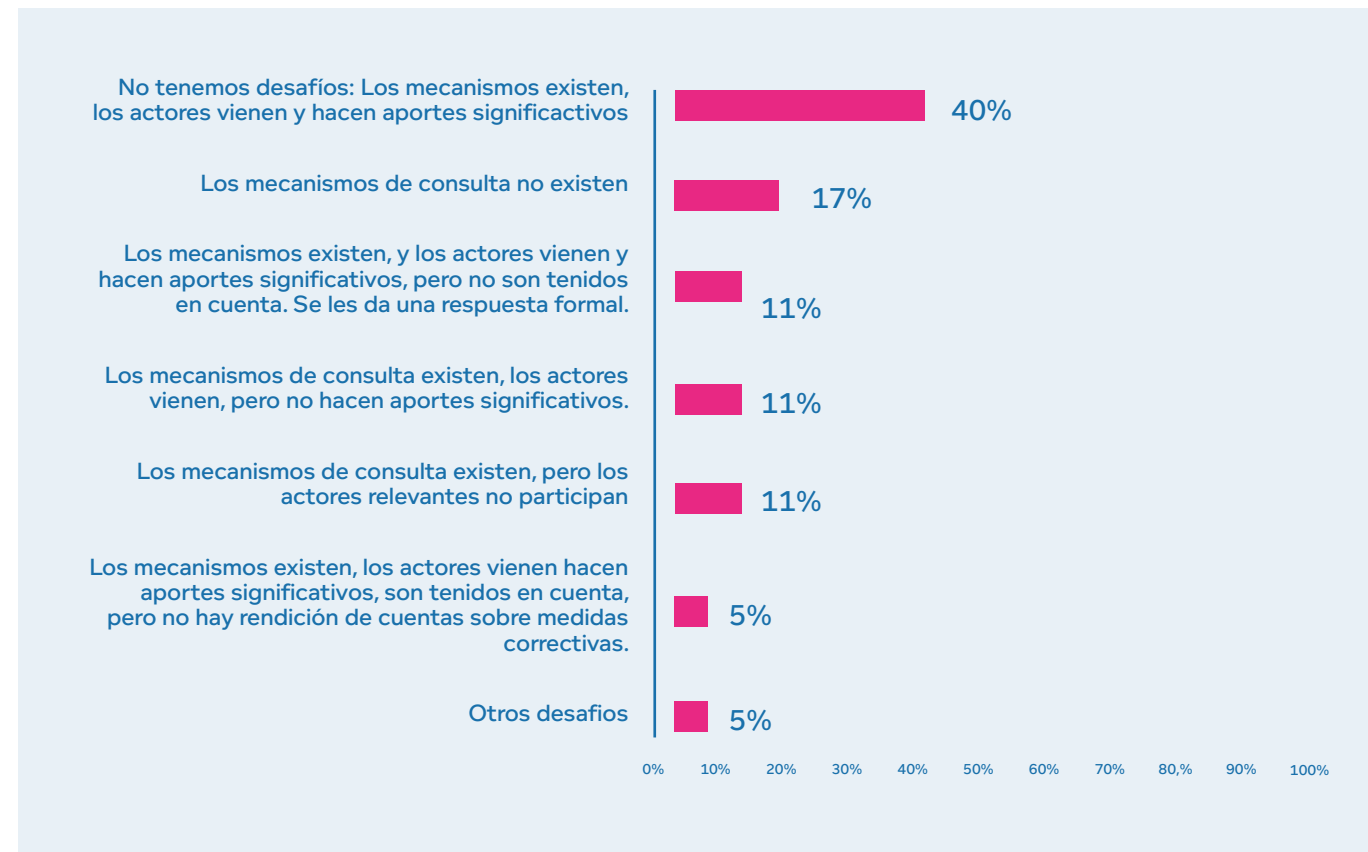
Fuente: taller con funcionarios de agencias reguladoras de América Latina

El análisis desagregado de los factores internos y externos a la agencia (figura 22) como determinantes de los desafíos de participación permite identificar distintas causantes. Por el lado de los factores internos a la agencia, los funcionarios participantes de los talleres expresaron que los consumidores no son tenidos debidamente en cuenta

o que no existe rendición posterior de cuentas respecto de los resultados de la participación de estos últimos. Por el lado de los factores externos, los funcionarios manifestaron que los consumidores no hacen aportes significativos o que los actores relevantes no participan de los procesos de consultas, quitando eficacia a este mecanismo.

Figura 22.

Desafíos de participación en consultas según reguladores de la región



Fuente: taller taller organizado por CAF con funcionarios de agencias reguladoras de América Latina

Si bien existen excepciones a la tendencia que ve los problemas de participación como un problema de los consumidores, se trata de un comportamiento del sector público en general. Este comportamiento es observable, por ejemplo, en la implementación de sitios web que centralizan las consultas a propuestas regulatorias. Estas páginas, aún innovando en relación con la existencia de cientos de páginas web diferentes, no solucionan el problema de fondo que es la generación de incentivos de consumidores para involucrarse o la sustitución del *feedback* de consumidores por medidas representativas de sus opiniones/percepciones.

Tampoco existen incentivos, capacidades o infraestructura en las organizaciones no gubernamentales, las que se encontrarían en mejores condiciones para

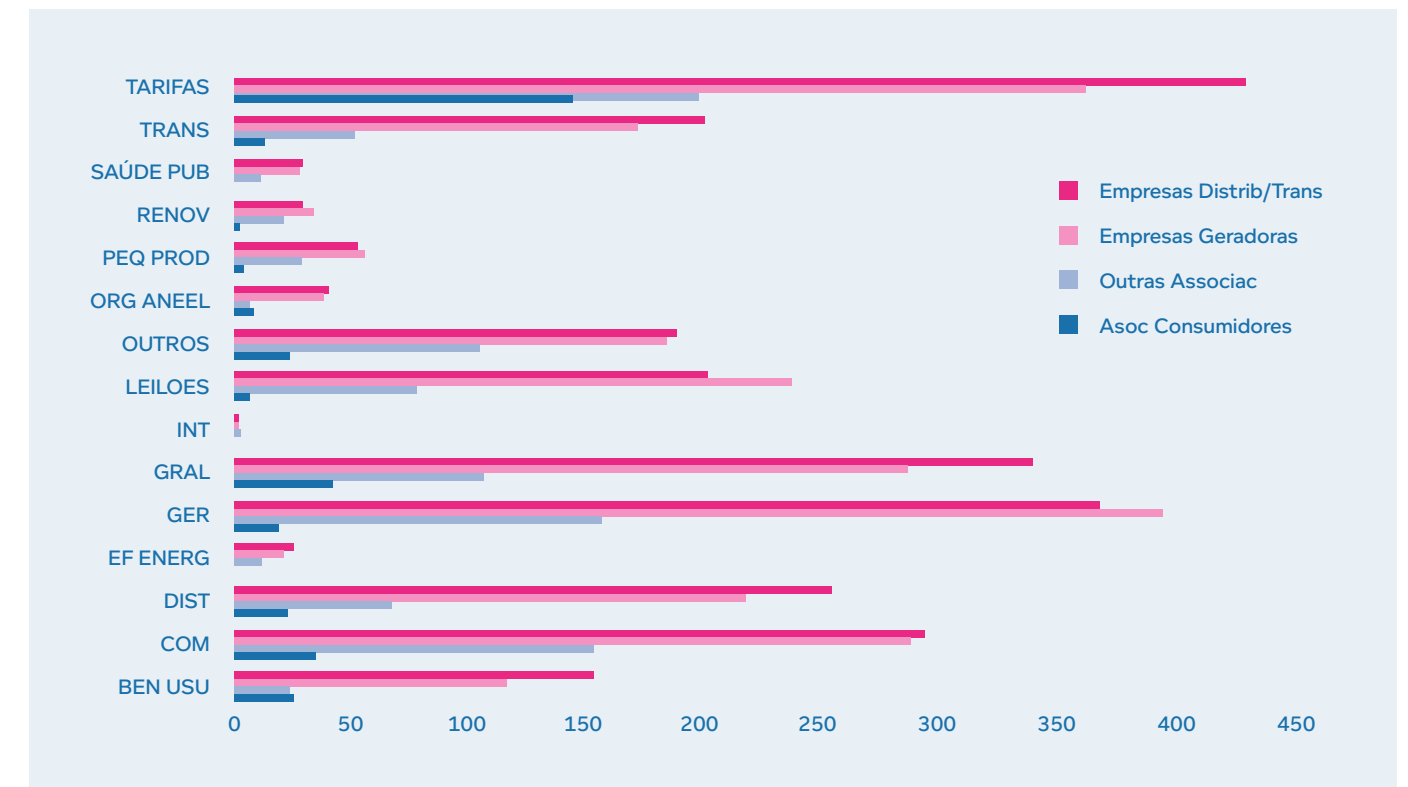
cumplir dicho rol. Este vacío en los procesos de consultas es especialmente riesgoso para la captura regulatoria de la agencia por grupos de interés. Beyers y Arras (2019), analizando la participación de 2.677 consumidores en 358 consultas públicas organizadas por agencias reguladoras de la Unión Europea, muestran que la mayoría de la información recibida por las agencias reguladoras en las consultas proviene de los intereses regulados, es decir, de la industria y cámaras empresariales y en menor medida de los intereses no regulados (la sociedad civil). También argumentan que los grupos empresariales y la sociedad civil están desigualmente dotados de recursos políticos y técnicos; los primeros pueden movilizar mejor los recursos durante un largo período de tiempo, participan más en las consultas públicas y obtienen un mejor acceso a los decisores públicos.

Desafío 2: Las herramientas de participación son anticuadas y no están pensadas en términos funcionales

La idea de la participación como un objetivo formal destinado a cumplir con la regulación conlleva la selección de herramientas de poca eficacia. Por ejemplo, las audiencias públicas han demostrado ser esquemas de difícil acceso para consumidores individuales y organizaciones no gubernamentales. Pevio a la pandemia, los eventos de audiencias públicas eran presenciales y por lo general organizados en la ciudad sede de la agencia reguladora.

Figura 23.

Número y tipo de participante por tipo de audiencia



Fuente: Centro de Regulacion en infraestructura de la Fundación Getúlio Vargas (2015)

En un análisis de todas las audiencias públicas organizadas por la agencia reguladora del sector eléctrico de Brasil entre los años 1998-2015 (figura 23) se encontró muy poca evidencia de la participación de consumidores individuales o de asociaciones de usuarios (López Azumendi, 2015). Si bien las audiencias públicas sobre aumentos tarifarios son aquellas en las que las asociaciones de consumidores tuvieron mayor presencia, comparadas con otros temas de consulta, su

participación en términos de participantes fue significativamente inferior que la de las empresas reguladas.

El desafío de la ineficacia de los mecanismos actuales podría ser solucionado en parte repensando el diseño de los procesos de participación e introduciendo soluciones digitales destinadas a generar mayores oportunidades de involucramiento.

Desafío 3: Cómo interactuar con la sociedad civil y no pensar en términos de consumidores individuales

Es perceptible en varios reguladores el interés de convocar a consumidores individuales a ser parte de los procesos participativos del regulador. Esto, que en principio tiene sentido conceptual, presenta serias dificultades prácticas. Los consumidores individuales no tienen incentivos y recursos para participar en procesos de consultas, al menos del modo tradicional. De ahí la relevancia de avanzar en diálogos estructurados con organizaciones de la sociedad civil con suficiente representatividad y recursos para participar en procesos participativos (tabla 12).

Es perceptible en varios reguladores el interés de convocar a consumidores individuales a ser parte de los procesos participativos del regulador. Esto, que en principio tiene sentido conceptual, presenta serias dificultades prácticas. Los consumidores individuales no tienen incentivos y recursos para participar en procesos de consultas, al menos del modo tradicional. De ahí la relevancia de avanzar en diálogos estructurados con organizaciones de la sociedad civil con suficiente representatividad y recursos para participar en procesos participativos

Tabla 11.

Representación de consumidores en agencias reguladoras de Australia

Área	Agencia reguladora	Gobernanza de representación de consumidores
Comunicaciones y medios	Autoridad de comunicaciones y Medios	Foro Consultivo de Consumidores
Defensa de la competencia	Comisión de Defensa de la Competencia y Consumidores	Comité Consultivo de Consumidores
Energía	Regulador de Energía	Grupo Consultivo de Consumidores
Finanzas	Autoridad de reclamos financieros	Panel Asesor de Consumidores
Industria en general	Comité Australia Nueva Zelanda del Consumidor	Foro de Defensa del Consumidores
Alimentación	Comité de Estándares Australia Nueva Zelanda	Diálogo sobre Salud Pública y Consumidores

Fuente: Consumers' Federation of Australia <http://consumersfederation.org.au/consumer-advisory-committees/>

Si bien varios reguladores han creado espacios institucionales integrados por asociaciones de consumidores (ver paneles de consumidores en Australia, tabla anterior, y las experiencias de Brasil y Perú con los Consejos de Usuarios), las asociaciones se beneficiarían de esquemas integrales de financiamiento y capacitación para la regulación. Este desafío implicaría generar habilidades dentro de las organizaciones para permitirles brindar insumos relevantes ante la discusión de una regulación de impactos significativos.

El financiamiento de tales actividades no debería provenir necesariamente de la agencia reguladora, sino que se podría originar en otras áreas del Estado como por ejemplo las dedicadas a derechos del consumidor. Un ejemplo es el programa de financiamiento a consumidores administrado por los Centros de Asistencia Médica Estatal de Estados Unidos (Medicare and Medicaid Service Centers). A partir de donaciones, estos centros han provisto ayuda a los estados por sesenta millones de dólares, los cuales son provistos a instituciones de gobierno y no gubernamentales¹².

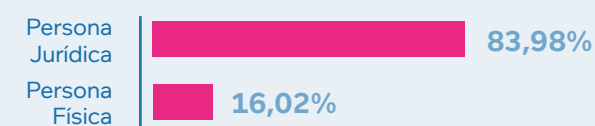
Recuadro 20.

El rol de los incentivos y del diseño institucional en los espacios de participación social en regulación

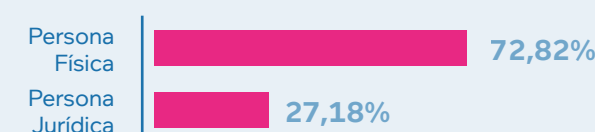
El análisis en detalle de los procesos de audiencias públicas en los ámbitos de las agencias reguladoras del sector transporte (Agencia Nacional de Transportes Terrestres [ANTT]) y de salud pública ANVISA de Brasil permite llegar a interesantes observaciones sobre la dinámica de los procesos participativos. En el centro de este análisis se encuentran, por un lado, el rol de los incentivos y, por el otro, los factores contextuales de cada industria. Ambos factores parecerían determinar niveles de participación.

La sistematización de todos los comentarios recibidos en audiencias públicas de la agencia reguladora de electricidad (Agência Nacional de Energia Elétrica [ANEEL]) y de la agencia reguladora de salud pública ANVISA muestra que la participación de personas individuales que no representan empresas es mayor en el sector salud que en el sector transporte. Una mirada más en detalle de los datos permite ver que los actores individuales del sector salud en su mayoría son investigadores de instituciones académicas o de think tanks.

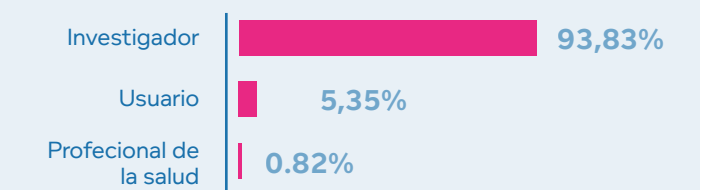
Sector transporte



Sector salud



Personas individuales que brindaron comentarios en audiencias públicas del sector salud



Fuente: Elaboración propia, en base a las bases de datos de audiencias públicas disponibilizadas en sus páginas web por ANTT y ANVISA

Fuente: Elaboración propia, en base a las bases de datos de audiencias públicas disponibilizadas en sus páginas web de ANVISA

¹² <https://www.cms.gov/CCIIO/Programs-and-Initiatives/Consumer-Support-and-Information/Consumer-Assistance-Program-Grants>

Los resultados de comparar los procesos de participación en ambos sectores permiten esbozar algunas conclusiones. En primer lugar, se podría argumentar que niveles mayores de participación de personas individuales en el sector salud se vinculan con el interés público en juego, es decir, la salud pública. Tal vez ese mismo interés es más difuso en un sector como es transporte. En segundo lugar, es interesante notar

que en el sector salud la participación de personas individuales no es ejercida por ciudadanos no especializados (como mucha literatura insiste en enfatizar), sino que tiene lugar por medio de investigadores de universidades y centros de investigación, lo que podría ser considerada una aproximación razonable a la idea de participación ciudadana o de una participación que representa el interés público.

Fuente: Elaboración propia, en el análisis de 3033 comentarios de participantes a audiencias públicas organizadas por ANTT y ANVISA

Diez errores comunes en la estructuración de mecanismos de participación

Del diálogo con varios reguladores de la región se identificaron diez errores comunes que se cometen en procesos participativos:

Crear que los mecanismos obligatorios de participación son suficientes

Es muy probable que aquellos reguladores que perciban los distintos modos de participación como una obligación derivada del marco regulatorio fracasen en la implementación efectiva de la participación. Esta práctica es resultante de varios déficits, muy probablemente de la no consideración de la participación como un eje estratégico común a la actividad regulatoria y de la no consideración de incentivos para innovar en la gestión del regulador.

Es muy probable que aquellos reguladores que perciban los distintos modos de participación como una obligación derivada del marco regulatorio fracasen en la implementación efectiva de la participación. Esta práctica es resultante de varios déficits,

muy probablemente de la no consideración de la participación como un eje estratégico común a la actividad regulatoria y de la no consideración de incentivos para innovar en la gestión del regulador.

Considerar la participación como un fin en sí mismo y no como un medio para mejorar la calidad regulatoria

A menudo, el diseño e implementación de mecanismos de participación se hace únicamente para justificar su existencia, o para satisfacer los intereses o expectativas de audiencias externas. En estos casos se llevan a cabo procesos participativos, pero sus resultados no se tienen en cuenta en la toma de decisiones. Además de generar un efecto perverso de desincentivar la participación futura, esta práctica genera ineficiencias muy grandes (de tiempo y recursos) para la institución y los grupos invitados a participar.

Llevar a cabo una mala planificación y evaluación

La ausencia de planificación de la participación es una causa frecuente del fracaso de estas actividades. Invertir poco tiempo y esfuerzo en las fases previas a la interacción con los actores relevantes

puede empañar la adecuada definición de las formas, momentos y prioridades para el levantamiento de la información más útil para la toma de decisiones. Al mismo tiempo, no medir los resultados de las actividades de participación, incluso medirlos de modo incorrecto (sin claridad sobre los objetivos de participación), no permite identificar lecciones aprendidas y acciones correctivas.

Llevar a cabo procesos participativos sin objetivos claros

Los reguladores informan que a menudo llevan a cabo procesos participativos sin saber exactamente con qué finalidad lo hacen, más allá de cumplir con el marco regulatorio.

En esos casos, por lo general se solicitan datos e información excesivos que no son útiles para la construcción o decisión de medidas regulatorias. Con poca claridad sobre qué pedir para obtener subsidios y pruebas, la calidad de los procesos de participación tiende a decaer.

Despreciar datos de la interacción con el público externo

Hay un gran conjunto de información útil disponible diariamente para las agencias, pero no está sistematizada, analizada y no es utilizada. Un ejemplo común son los datos obtenidos por la Defensoría del Pueblo y otros canales de atención, que reciben un gran volumen de quejas y solicitudes de información. Un caso de buen aprovechamiento de datos sobre consumidores es la estrategia llevada adelante por la Dirección General de Impuestos de la provincia de Córdoba en Argentina, la que definió cada interacción con contribuyentes como una encuesta de calidad del servicio, datos que luego son sistematizados por medio de técnicas de procesamiento del lenguaje natural y utilizados como insumos sobre la percepción de los usuarios.

Considerar un conjunto incompleto de partes interesadas

Los reguladores reconocen que valoran más mecanismos de participación con formato, lenguaje y canales a los que ciertos grupos de interés tienen

mayor acceso y facilidad de uso. Esto significa que los mecanismos de las agencias están, en general, diseñados para ser utilizados por el sector regulado. Asimismo, la falta de mapeo genera falta de claridad sobre quiénes son los actores y sus grados de interés y potencial de participación. Esto conduce a una profundización de la asimetría de participación entre diferentes audiencias. El resultado puede ser la captura de los reguladores y procesos de participación ineficaces.

Restringir las oportunidades de participación de las partes interesadas

La limitación de la participación a determinados mecanismos y momentos del proceso de toma de decisiones puede desalentar a los interesados y generar pérdidas de oportunidad en el uso de sugerencias, datos y evidencias. Un ejemplo son las etapas iniciales, que involucran la discusión del problema regulatorio y el diseño de alternativas de intervención, cuando es necesaria una discusión más profunda o una mayor pluralidad de actores.

Establecer canales excesivos de participación

Existe la necesidad de una variedad de formas de compromiso y participación, pero demasiadas parecen tener un efecto negativo en la eficacia de cada una. Es posible que haya un punto óptimo entre pocos o muchos mecanismos de participación. Se debe tener cuidado de definir objetivamente la aplicabilidad y los procedimientos por seguir en cada mecanismo para reducir la variedad en la efectividad en su conjunto.

Usar un lenguaje inaccesible

El uso de un lenguaje formal, técnico y hermético suele ser una barrera innecesaria que impide que ciertas audiencias comprendan y participen en los procesos de toma de decisiones. Esto afecta, en particular, a aquellas audiencias que ya cuentan con menores capacidades y potencial de participación. Se debe prestar atención a la disponibilidad de información en un lenguaje sencillo, claro y objetivo. Esto traducirá la información técnica en contenido comprensible para el público en general.

Llevar a cabo un proceso participativo sin transparencia

Es relativamente común que la participación disminuya con el tiempo cuando no hay transparencia en el análisis y difusión de los resultados, incluso con el uso de diferentes mecanismos y la presencia de diferentes grupos. La falta de transparencia de la información genera pérdida de confianza y de interés en la participación de las partes interesadas. La falta de atención a esta necesidad puede socavar los esfuerzos para involucrar a los actores.

La irrupción de soluciones digitales

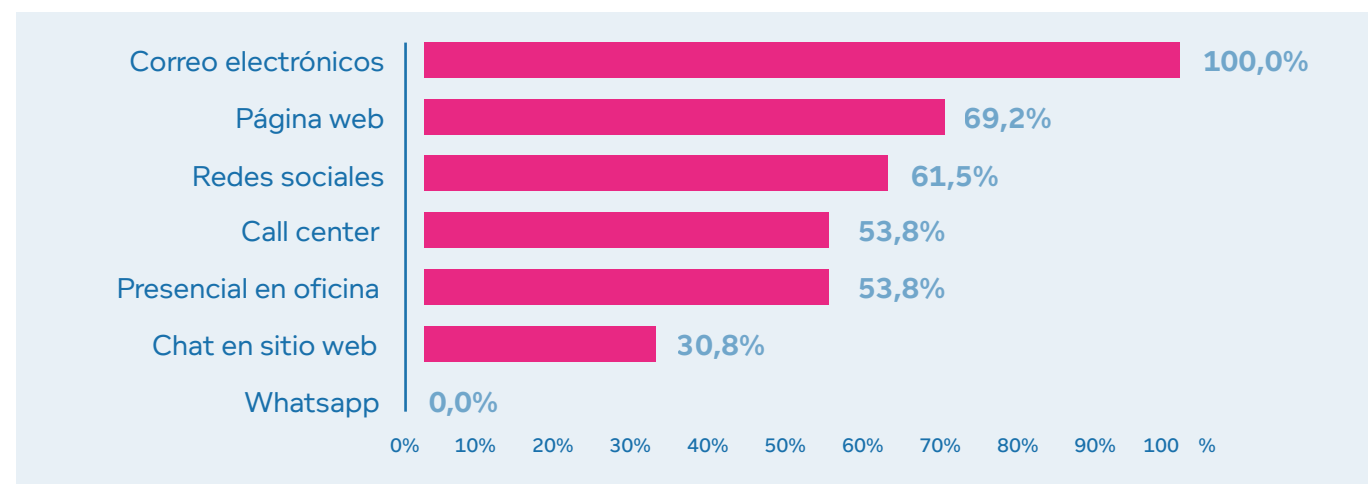
Los párrafos anteriores destacaron la relevancia de repensar formatos y herramientas de participación. El uso de tecnologías se inserta en ese replanteo de la participación en la actividad regulatoria.

De acuerdo a datos obtenidos a partir de una encuesta circulada entre reguladores de la región, se pudo observar que el vínculo con consumidores sigue siendo a través de herramientas tradicionales. Por ejemplo, el chat en el sitio web de la agencia es utilizado por solo el 31 % de los reguladores; ninguno

manifestó utilizar mensajería instantánea como WhatsApp, que es hoy la principal herramienta utilizada tanto en el sector privado como el público para comunicarse con consumidores y ciudadanos (figura 24).

De acuerdo a datos obtenidos a partir de una encuesta circulada entre reguladores de la región, se pudo observar que el vínculo con consumidores sigue siendo a través de herramientas tradicionales. Por ejemplo, el chat en el sitio web de la agencia es utilizado por solo el 31 % de los reguladores; ninguno manifestó utilizar mensajería instantánea como WhatsApp, que es hoy la principal herramienta utilizada tanto en el sector privado como el público para comunicarse con consumidores y ciudadanos

Figura 24.
Canales de comunicación con consumidores en reguladores económicos



Fuente: Encuesta circulada por CAF entre funcionarios correspondientes a xx agencias reguladoras de América Latina

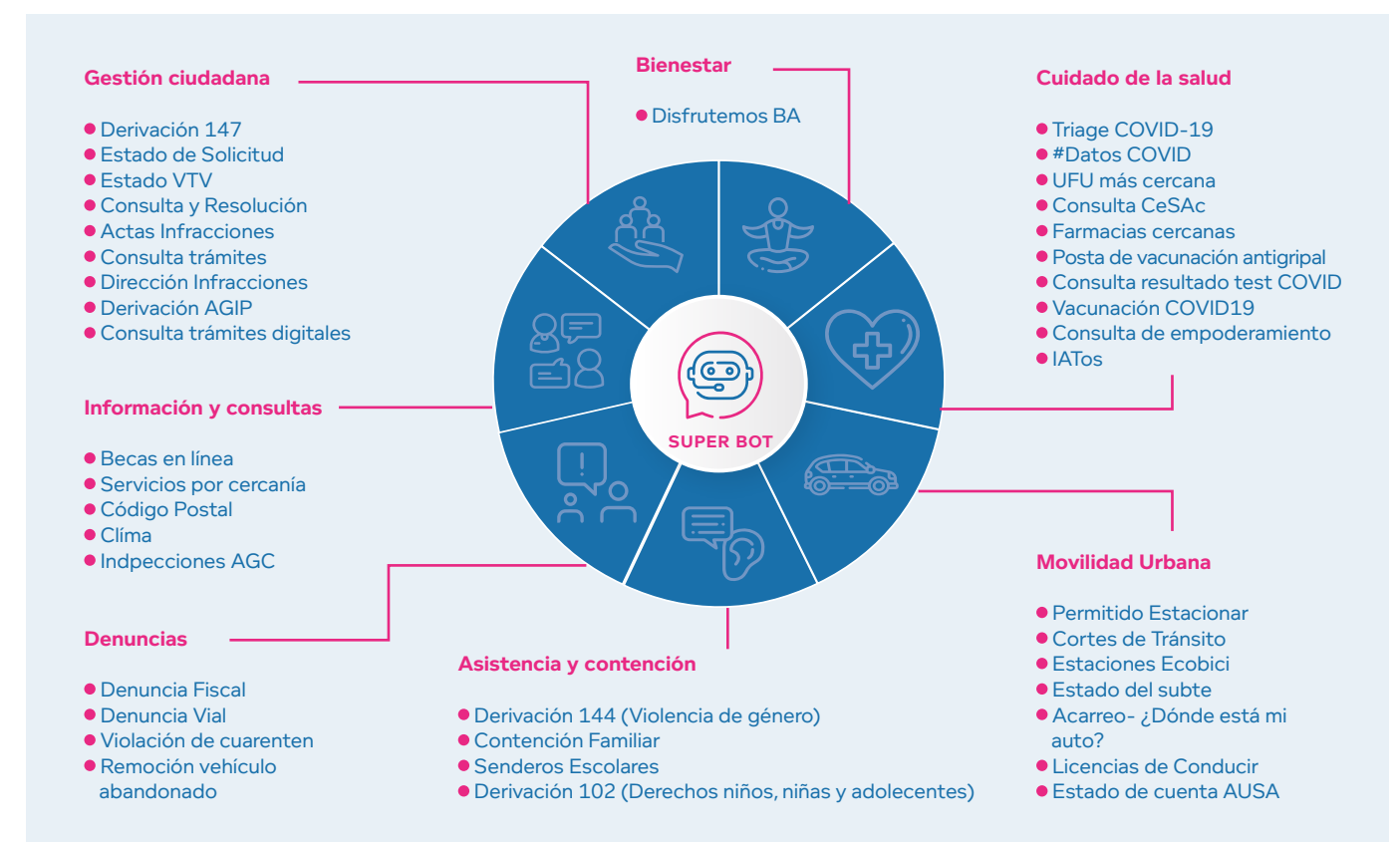
Las herramientas digitales presentan ventajas significativas para aumentar las oportunidades y la calidad de la participación. Desde el punto de vista de la participación, la adopción de soluciones digitales permitiría al regulador ampliar la base representativa de consumidores, facilitar su participación y mejorar el análisis de comentarios y datos.

Ampliar la base representativa de los consumidores

El uso de redes sociales como Facebook e Instagram junto con plataformas de mensajería instantánea como WhatsApp permitirían al regulador capturar opiniones/percepciones de consumidores individuales respecto de los más variados aspectos vinculados a la prestación del servicio regulado.

Se podrían usar dichas bases para organizar desde encuestas sobre calidad del servicio hasta procesos de consultas en línea (adecuadamente preparados para consumidores que carecen de la preparación técnica y tiempos para contribuir con insumos). La utilización de WhatsApp de parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en Argentina es un buen ejemplo de la maximización de plataformas de mensajerías como canal de comunicación y, en ocasiones, de solución de reclamos con vecinos. Hoy CABA (figura 25) dispone de interacciones con ciudadanos en siete áreas críticas de gestión. El impulso decisivo del chatbot fue la crisis sanitaria generada por la pandemia y la necesidad de brindar servicios públicos con rapidez y que al mismo tiempo evitaran el contacto social.

Figura 25.
Aplicaciones del sistema de chatbot de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: Secretaría de Transformación Digital de la ciudad de Buenos Aires (2021)

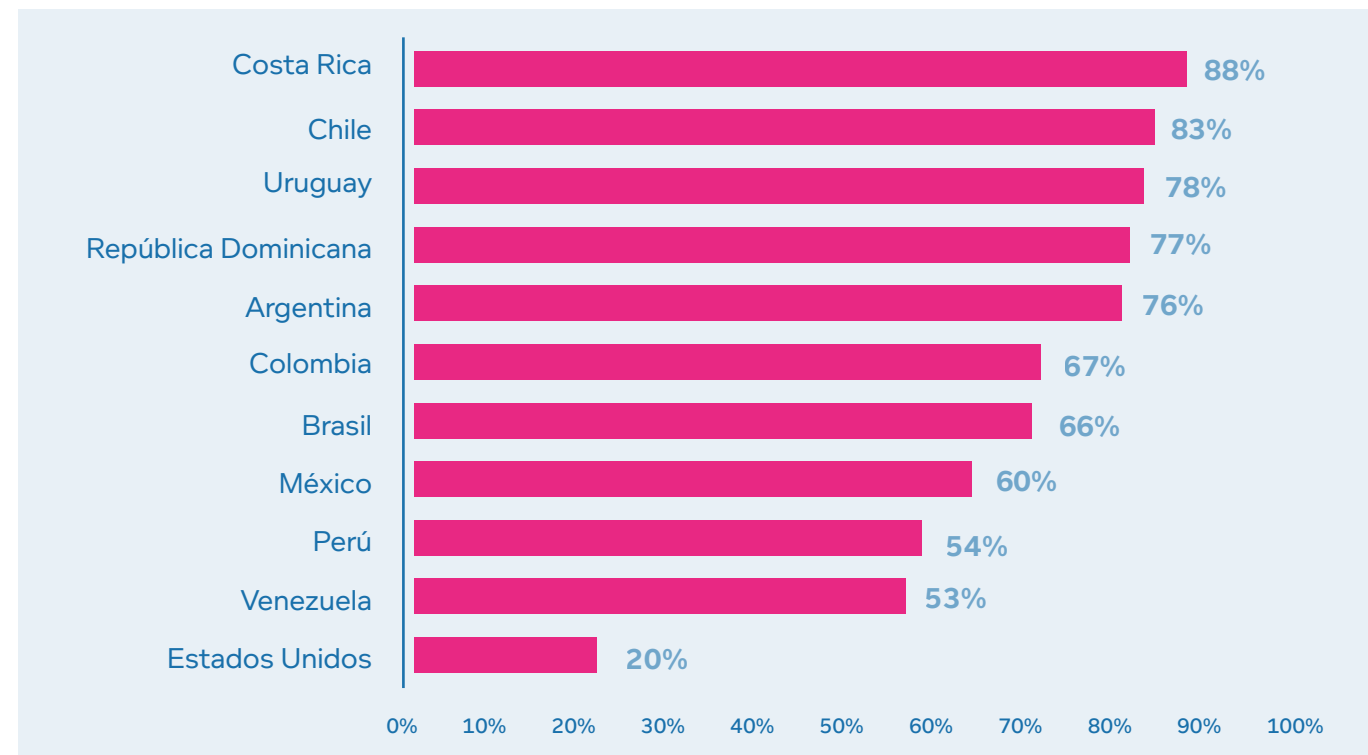
Facilitar la participación de consumidores

El uso de redes sociales y de mensajería instantánea permitiría también facilitar la participación. Los países de América Latina poseen uno de los porcentajes más altos de utilización de WhatsApp en

el mundo (figura 26), lo cual presenta muchas oportunidades. En primer lugar, al tratarse de una plataforma de utilización mayoritaria se gana en escala y también en eficiencia. En segundo lugar, se lograrían altísimos niveles de representatividad. Por último, se trata de una plataforma flexible que permite su adaptación a distintas necesidades.

Figura 26.

Uso de WhatsApp en países de América Latina y Estados Unidos



Fuente: Statista 2019

Mejorar el análisis de comentarios y datos

La utilización de herramientas como la automatización de procesos, el procesamiento del lenguaje natural y la minería de datos permiten procesar de manera eficiente y efectiva cientos de miles de comentarios de consumidores a propuestas regula-

torias. También permitirían sistematizar las interacciones del consumidor con el regulador, transformándolas en datos útiles para la toma de decisiones.

Un ejemplo de lo anterior fue la utilización de crowdsourcing en Finlandia para organizar y procesar comentarios y votos para reformar la ley de tránsito (Aitamurto et al., 2013). El proceso se dividió en tres etapas. La primera fue el mapeo de problemas:

se pidió a los ciudadanos que compartieran sus preocupaciones, experiencias y problemas con el tráfico y la ley que lo regula. En la segunda se invitó a los ciudadanos a compartir ideas sobre cómo resolver aquellos problemas previamente identificados. En la tercera se solicitó a ciudadanos y a un panel de expertos distribuidos que evaluaran las ideas generadas. Como resultado de este experimento se recibieron 340 envíos, 260 comentarios y se logró que 19.000 personas votaran.

El objetivo del experimento finlandés fue recopilar información de un gran número de personas y, por lo tanto, ampliar el acervo de conocimientos que se utiliza en el proceso de reforma de la ley de las partes interesadas tradicionales a una variedad de personas.

La utilización de herramientas como la automatización de procesos, el procesamiento del lenguaje natural y la minería de datos permiten procesar de manera eficiente y efectiva cientos de miles de comentarios de consumidores a propuestas regulatorias. También permitirían sistematizar las interacciones del consumidor con el regulador, transformándolas en datos útiles para la toma de decisiones.

Hacia un nuevo paradigma de la participación en regulación

Mejorar la participación en regulación significa tanto maximizar e innovar en el uso de herramientas como situar al consumidor en el centro de la regulación. Es decir, pensar al consumidor como el beneficiario final de la gestión del regulador. En un nuevo paradigma de participación, la opinión de los consumidores adquiriría carácter de bien público y por lo tanto

obligaría al regulador a replantear sus esfuerzos en materia de participación regulatoria.

Un nuevo paradigma de participación regulatoria se beneficiaría de los siguientes aspectos:

01 Proactividad del regulador:

El regulador debe obtener insumos representativos de la opinión de consumidores. En ese sentido, no basta con cumplir las disposiciones legales de marcos regulatorios, por ejemplo, organizar un proceso formal de audiencias, sino que debe estructurar instancias y mecanismos que permitan obtener de manera representativa opiniones y experiencias de consumidores de modo que la regulación por emitir contenga el equilibrio de los actores del mercado y de la sociedad civil.

02 Generación de insumos a partir de datos no estructurados:

Dado que la información proveniente de la opinión de consumidores adquiere el carácter de bien público, los reguladores deben recurrir tanto a fuentes de participación directas como indirectas. Algunas de las fuentes indirectas incluyen la obtención de datos representativos de la opinión de consumidores a partir de diferentes interacciones, especialmente las de tipo digital. Así, por ejemplo, se podría considerar cada interacción entre regulador y consumidor como una encuesta y utilizar técnicas de procesamiento del lenguaje natural a través de las cuales la información valiosa de dicha interacción se convertiría en datos utilizables para tomar decisiones. Por ejemplo, la Dirección General de Impuestos de Córdoba procesa alrededor de catorce mil comentarios por mes, resultado de interacciones con contribuyentes y que luego son clasificados por un algoritmo, convertidos en datos utilizables y enviados a las áreas competentes ("Transformación digital de gobiernos subnacionales: lecciones y aprendizajes de la experiencia de Córdoba", presentación del secretario de Ingresos Públicos de la provincia de Córdoba, 2021).

03 Profesionalizar asociaciones de consumidores:

Dada la falta de incentivos a consumidores individuales para ser parte de procesos de consultas, una estrategia para lograr representatividad y eficacia de la participación es fortalecer las asociaciones de consumidores. De este modo se reducen los costos transaccionales de interactuar con consumidores individuales y se obtienen insumos de mayor valor agregado.

04 Maximizar el uso de canales de mensajería digital instantánea para obtener insumos en consultas:

Luego de la pandemia, el uso de chatbots en plataformas como WhatsApp se convirtió en un mecanismo ágil para interactuar con el ciudadano. En ciudades como Buenos Aires, por ejemplo, el chatbot del gobierno de la ciudad pasó de ser una herramienta vinculada a asuntos de la pandemia para convertirse en el principal medio de comunicación con los ciudadanos. Los reguladores económicos podrían beneficiarse enormemente del uso de WhatsApp no solo para resolver reclamos, sino también para promover la participación en la elaboración de regulaciones.

05 Establecer áreas/mecanismos de inteligencia de negocio destinados a capturar percepciones de consumidores en plataformas no tradicionales:

Redes sociales como Twitter, Facebook, Instagram proveen de manera pública, y georreferenciada, estados de satisfacción de consumidores en relación con el desempeño de servicios tanto públicos como privados. De hecho, las redes sociales probablemente sean el canal hoy de excelencia para expresar estas emociones, incluso por encima de los canales institucionales. Un ejemplo en este sentido es el de la agencia de seguros de empleo de Holanda, la que creó un mecanismo de monitoreo web para identificar niveles de satisfacción y actuar en consecuencia. Una acción fue la de contactar a ciudadanos que habían hecho preguntas en línea sobre seguros de empleo que habían sido respondidas incorrectamente por otros usuarios web.

Referencias

Aitamurto, T., Landemore, H., Lee, D., & Goel, A. (2013). Seven lessons from the crowdsourced law reform in Finland. The GovLab. <https://blog.thegovlab.org/post/seven-lessons-from-the-crowdsourced-law-reform-in-finland>

Aitamurto, T., Landemore, H., Lee, D., & Goel, A. (2013, 30 de octubre). Seven lessons from the crowdsourced law reform in Finland. The GovLab. <https://blog.thegovlab.org/post/seven-lessons-from-the-crowdsourced-law-reform-in-finland>

Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

Beyers, J., & Arras, S. (2019, 28 de mayo). Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations. Cambridge University Press.

Center for Medicare and Medicaid Services. Consumer Assistance Program (CAP Grants). <https://www.cms.gov/CCIIO/Programs-and-Initiatives/Consumer-Support-and-Information/Consumer-Assistance-Program-Grants>

Corporación Latinobarómetro (2021). Adiós a Macondo. file:///C:/Users/slopez/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

Fremeth, A., Holburn, G., & Spiller, P. (2013). The impact of consumer advocates on regulatory policy in the electric utility sector. Public Choice.

Lopez Azumendi, S.. (2015). Análise e tendência da participação regulatória na Agência Nacional da Energia Elétrica (ANEEL) do Brasil. VI Congresso Brasileiro de Regulação.

National Audit Office. (2019). Regulating to protect consumers: Utilities, communications and financial services markets. Report by the Comptroller and Auditor General. London.

Organization for Economic Cooperation and Development and CAF Development Bank of Latin America and Economic Commission for Latin America

and the Caribbean. (2018). Rethinking Institutions for Development. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-en>.

Organization for Economic Cooperation and Development. (S.d.). "Background Document on Public Consultation".

Pancer, S. M. (2015). The psychology of citizenship and civic engagement. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199752126.001.0001>

Robinson, L. (2002). How to make a theory of change: introducing a collaborative method for designing solutions to complex social and environmental problems. www.enabling-change.com.au/

Thomas, N. (2020). Ofgem criticised for oversight of electricity companies. Financial Times.

"Transformación digital de gobiernos subnacionales: lecciones y aprendizajes de la experiencia de Córdoba". Presentación del secretario de Ingresos Públicos de la provincia de Córdoba en taller regional de transformación digital organizando por CAF (2021).

08

Consideraciones finales

En este reporte intentamos aproximarnos del mejor modo posible a los desafíos que en los gobiernos de América Latina presenta la implementación de la agenda de mejora regulatoria. La forma que elegimos fue a través de consultas con los funcionarios a cargo de estas agendas, tanto a nivel transversal, es decir desde el centro de gobierno, como a nivel sectorial, es decir desde los reguladores económicos. Al mismo tiempo, llevamos adelante una revisión amplia de la literatura y de las prácticas internacionales.

El análisis efectuado en las secciones 1/5 nos permitió llegar a las siguientes observaciones finales:

1. Las experiencias exitosas de implementación de herramientas como el análisis de impacto regulatorio se dieron en contextos de liderazgos burocráticos y de alineación de expectativas con incentivos en términos de las agencias involucradas

Casos analizados en este reporte como los de Brasil y México son especialmente relevantes para entender la sustentabilidad de estas reformas en el tiempo. En el caso de Brasil, más que una decisión política fuerte, se trató del liderazgo burocrático conducido inicialmente desde la Subsecretaría de Análisis y Monitoreo de Políticas Públicas de la Casa Civil y continuado luego por la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía. El éxito de la estrategia de la primera llevó a que todas las agencias reguladoras de Brasil adoptaran el análisis de impacto regulatorio, adopción que se basó en incentivos y en la creencia de que esa herramienta iba a conllevar beneficios relevantes para la gestión. Consolidado el análisis de impacto en las agencias, luego el Ministerio de Economía extendió el mismo al resto del sector público. Como ocurrió con la Subsecretaría de Análisis y Monitoreo de Casa Civil, el liderazgo de la Secretaría Ejecutiva ha sido clave para ampliar la herramienta de evaluación ex ante de regulaciones al resto de la administración federal. Como mencionamos en la sección sobre evaluación ex ante de regulaciones, la experiencia brasilera se caracterizó no sólo por instancias de liderazgo burocrático sino también por un proceso intenso de generación de consensos sobre los beneficios de la mejora regulatoria. Un ejemplo en esa dirección ha sido la organización del Congreso Brasileiro de Regulación, que ya va por su edición número 13. El congreso es, de hecho, organizado por la Asociación Brasileira de Agencias Reguladoras, actor clave en la

promoción del análisis de impacto en reguladores federales y locales.

El caso de México es relevante no sólo por el liderazgo burocrático sino también por la decisión política de las distintas administraciones mexicanas en la promoción de la mejora regulatoria desde 1999 en adelante. A las primeras iniciativas de desregulación y simplificación regulatoria lideradas por la Unidad de Desregulación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, se sumó luego en el año 2000 la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y en el año 2018 la aprobación de la Ley Nacional de Mejora Regulatoria la que estableció el marco institucional de la mejora regulatoria en todo el territorio de México y también de los poderes legislativo y judicial.

Implicancias:

- Incentivos: la identificación de incentivos hacia dentro del gobierno debe ser prioridad para aquellas agencias interesadas en que las estrategias de mejora regulatoria sean eficaces. Identificar incentivos implica entender adecuadamente el contexto de implementación y los factores que inhiben la adopción de la mejora regulatoria
 - Liderazgo burocrático: los programas más exitosos de reformas han tenido lugar en contextos de liderazgos significativos. La reforma regulatoria es una reforma compleja, que requiere no sólo de apoyo político sino también de funcionarios que estén en condiciones de liderar el cambio.
 - Coordinación desde el centro de gobierno: dado que se trata de una estrategia de naturaleza transversal, el programa de reformas debe contar con una visión compartida hacia dentro del sector público que involucre tanto a los responsables del diseño de la estrategia como aquellos involucrados en su implementación
- ### **2. La implementación de mecanismos de calidad regulatoria ha sido especialmente relevante entre los reguladores económicos.**

Esta circunstancia podría atribuirse a los incentivos que estas herramientas ofrecen a funcionarios expuestos a niveles altos de "accountability". Siendo que por lo general los reguladores económicos gozan de altos niveles de profesionalización y que

deben, al mismo tiempo, fiscalizar empresas con equipos de trabajo altamente competentes y probablemente más grandes que los de los propios reguladores, entonces la implementación de herramientas como la evaluación ex antes de regular, la agenda regulatoria, los procesos de consultas y la evaluación ex post les otorgan espacios relevantes de autonomía y calidad de gestión.

Al caso de Brasil, se le suman los casos de Colombia y Perú donde los reguladores han llevado la implementación de herramientas regulatorias a niveles de impacto más significativos que los existentes en la administración central no regulatoria. Casos para mencionar incluyen los de la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia y del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) del Perú.

Implicancias:

- Calidad burocrática: crear instancias de revisión regulatoria requiere de funcionarios con capacidades para llevar adelante análisis costo-beneficio, con "expertise" de tipo jurídico, y con capacidades para articular la implementación entre diferentes actores
- Comenzar por sectores regulados: comenzar por sectores en donde estas condiciones se encuentren más presentes podría ser una forma eficiente de comenzar a implementar reformas
- Crear condiciones para que las herramientas regulatorias sean percibidas como beneficiarias para la gestión: la idea de una visión compartida en todo el sector público sobre la mejora regulatoria acarrea principalmente comunicar de manera efectiva cuáles son los beneficios tangibles de implementar estas herramientas. Esta necesidad requiere de un buen entendimiento de herramientas regulatorias por parte de las agencias responsables de su implementación.

3. Un aspecto aún débil de las reformas regulatoria es la visión que los reguladores tienen de los insumos provistos por la sociedad civil.

Por lo general se cree que oferta (reguladores) y demanda (consumidores) se encuentran naturalmente en el momento en que se difunde adecuadamente la invitación a participar de comentarios

a regulaciones, pero la experiencia demuestra que la demanda carece de incentivos para ser parte de procesos participativos. Inclusive aún para la sociedad civil organizadas como asociaciones de defensa del consumidor.

En este reporte sostenemos que la información que genera la participación debería ser considerada como un bien público, obligando a los reguladores a promover activamente la obtención de los insumos que representan la opinión de consumidores. Promover activamente estos insumos puede tener lugar tanto mediante la estructuración de instancias formales de diálogo con consumidores, especialmente asociaciones de consumidores, como mediante la generación de dichos insumos a partir del análisis crítico de datos no estructurados y que luego se convierten en datos útiles. Para lograr esto último es especialmente relevante la utilización de soluciones digitales como el "crowdsourcing", el procesamiento del lenguaje natural, la inteligencia artificial, entre otras.

Implicancias:

- Generar capacidades en sociedad civil: la falta de recurso como así de incentivos para participar en proceso de consultas complejos, debería llevar a que los reguladores capaciten de manera decidida a determinadas organizaciones de la sociedad civil que estén en condiciones de agregar valor al proceso regulatorio
- Generar datos para la toma de decisiones: cuanto más abierta y completa la información disponibilizada por el regulador, mayores son las chances de participar del proceso regulatorio
- Organizar institucionalmente la agencia para que los consumidores se encuentren en el centro de sus esfuerzos: la única forma de alcanzar objetivos institucionales como la ampliación de la participación de consumidores en el proceso regulatorio es partir de la definición de una estrategia que identifique instancias institucionales y responsables de su implementación. Al igual que con la transformación digital, un cambio del regulador en términos de su comportamiento hacia los consumidores requiere de que dicho cambio sea cultural y que involucre incentivos para los funcionarios responsables

4. La vinculación con OCDE, especialmente de aquellos países miembros y aquellos candidatos a ingresar, es un factor crítico de anclaje, que debe ser aprovechado por los funcionarios a cargo de las reformas.

El interés de los países de América Latina por ser parte de OCDE ha sido fundamental para la promoción de la reforma regulatoria. Desde México en 1994, pasando por Chile en 2010, y Colombia y Costa Rica en 2020 y 2022, respectivamente, los distintos países miembros de OCDE se han beneficiado del acceso a mejores prácticas internacionales y del impulso que a estas reformas brinda la organización a partir de distintas herramientas como el benchmarking y distintos estudios.

Es frecuente que los funcionarios de la región liderando estas agendas manifiesten la relevancia que para los mismos tiene ser parte de OCDE. Pese a que cada uno ha adoptado distintos esquemas de gobernanza regulatoria, según los distintos contextos e incentivos, existen consensos entre ellos sobre la importancia de evaluar antes de regular, de mejorar la apertura del proceso regulatorio y la gobernanza de los reguladores.

Recientemente, Argentina, Brasil, y Perú fueron invitados a acceder a la organización lo que será un impulso destacado a las agendas de mejora regulatoria en dichos países.

Implicancias:

- Participar activamente de las instancias institucionales de la organización: OCDE ofrece diferentes esquemas de participación en discusiones y el acceso a funcionarios de países con mayor consolidación en reforma regulatoria, que si es aprovechado podría proveer a los gobiernos que atraviesan por dichos procesos de insumos muy valiosos para tomar mejores decisiones
- Maximizar el contacto con colegas de otros países y el acceso a lecciones aprendidas: dado que se trata de una agenda no frecuente en gobiernos de la región, maximizar el intercambio de prácticas por medios formales e informales adquiere relevancia de cara a reducir las curvas de aprendizaje, las cuales pueden presentar riesgos a la sustentabilidad de las reformas
- Vincular la agenda de la institución con las agendas domésticas

5. La transformación digital ofrece oportunidades muy significativas para enfrentar desafíos tradicionales de la regulación como son la asimetría de información entre regulador y regulado y los bajos niveles de participación social.

Entre las distintas herramientas con especial potencial para encarar estos desafíos se encuentran la interoperabilidad de datos entre regulador y regulado y la utilización de distintos mecanismos para facilitar la generación de insumos que reflejen la opinión de consumidores de los servicios.

Si bien la interoperabilidad ha tenido lugar especialmente en el contexto de reguladores financieros (mecanismos de detección de maniobras anti lavado), nada impide llevar esas mismas estrategias a sectores de la infraestructura como son la distribución eléctrica, de agua y el transporte. Permitir que regulador y regulado compartan datos en líneas sobre indicadores de calidad del servicio, por ejemplo, incrementaría la eficacia del regulador y también reduciría los costos de cumplimiento regulatorio por parte de los regulados. Adicionalmente, se reduciría el uso del papel, los espacios de discrecionalidad administrativa y los niveles de litigiosidad.

La generación de insumos a partir de datos desestructurados permitiría complementar los espacios de participación formales (por ejemplo consultas y audiencias) con datos relevantes derivados de las distintas interacciones digitales con consumidores. Los reguladores con altos niveles de digitalización generar grandes cantidades de datos que podrían ser reutilizados. Por ejemplo, la Dirección General de Impuestos de la provincia de Córdoba en Argentina considera cada interacción con los contribuyentes como una encuesta de percepción, que es luego sistematizada a partir de procesamiento del lenguaje natural con la finalidad de utilizar aquellos comentarios relevantes para el proceso decisorio.

Esto acarrea las siguientes implicancias:

- Generar una cultura de datos entre los reguladores, desde lo más alto de la agencia
- Avanzar en la gestión documental electrónica con la finalidad de aumentar eficiencias y utilizar datos
- Entrar en diálogos de mejora de la gobernanza y el control con los prestadores regulados



**BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**