

Discurso del Presidente de ABAR, Wanderlino Teixeira de Carvalho, en la apertura del 6º Congreso Brasileiro de Regulación.

18 de mayo de 2009,

Señoras y Señores: muy buen día a todos.

Saludo especialmente a los miembros de la mesa: Sergio Ruy Barbosa, Secretario de Planeamiento y Gestión del Estado de Río; Antonio Lomanto Neto, Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación de Transporte y Energía de Bahía (AGERBA); Roberto Olivares, Presidente de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA); Antonio Carvalho, Presidente de la Agencia Reguladora de Transportes de Río (AGETRANSP); Antonio Riva, Presidente de la Agencia Municipal de Agua y Saneamiento de Joinville; y Wagner Victor, Presidente de la Compañía Estadual de Agua y Saneamiento de Río (CEDAE).

Es con inmensa satisfacción y redoblada responsabilidad que me dirijo a las señoras y señores presentes, antes de dar por abierto este Congreso Brasileiro de Regulación. Este es el sexto de muchos congresos de regulación que ciertamente serán realizados en el futuro por la Asociación Brasileira de Agencias de Regulación, ABAR, la que tengo el placer de dirigir en esta oportunidad. La intención de este Congreso, señores congresistas, es ciertamente el de contribuir para consolidar, cada vez más, la regulación de los servicios públicos y actividades económicas en Brasil.

Sin embargo, antes de los muchos momentos de esfuerzo técnico, teórico y político que indudablemente existirán durante los tres días del sexto Congreso Brasileiro de Regulación, tenemos que reconocer que la regulación aún no está consolidada en Brasil. Sabemos que el desconocimiento y, sobre todo, la fuerza de sus adversarios, son algunas de las trabas que ella enfrenta.

Es así que, si bien es éste un discurso de apertura, en la oportunidad de dirigirme a los señores congresistas de este evento, anhelado por ABAR durante los dos últimos años, me veo forzado a extenderme, porque juzgo apropiado señalar algunos de estos adversarios que la regulación enfrenta en Brasil.

Como intervención estatal en la economía, como conjunto de reglas de conducta, control y fiscalización de la actividad económica pública y privada y de las actividades sociales no exclusivas del Estado, la regulación tiene como fin proteger el interés público, como todos los reguladores sabemos. Así como sabemos que en ella hay también un poder de policía para interferir. Esto, obviamente, incomoda, forma adversarios, algunos por ideología, otros por ignorancia.

La regulación es una creación del capitalismo en su forma social-demócrata, cuando es realizada por agencias reguladoras. Históricamente se desarrolló en gran escala en los Estados Unidos, luego, desde Inglaterra, se difundió al continente europeo. En Brasil comenzaron a ser creadas en la década de los '90. Hoy estamos aquí como agencias reguladoras federales, estaduais y municipales, actuando en varios sectores de servicio público e de actividades económicas. Treinta y cuatro de ellas están representadas en ABAR.

Entre los poderosos adversarios de la regulación están los que defienden la total desregulación de la economía. El principal de ellos es el neoliberalismo cuando, doctrinariamente, estipula que el capital

no puede tener ninguna traba que impida su reproducción. No hay que negarlo, la regulación es una traba, un estorbo para aquellos. Las embestidas neoliberales para desregular la economía en los Estados Unidos, a partir de la Era Reagan, resultaron una gran ofensiva contra las agencias reguladoras, las que no sucumbieron solo porque ya eran muy fuertes en la sociedad. Pero se designaron dirigentes comprometidos con el neoliberalismo, debilitando algunas agencias y desregulando varios sectores de servicio público y de la economía de aquel país. El mejor ejemplo de eso fue la casi total desregulación del sistema financiero en nombre del libre mercado, que ocasionó la grave crisis financiera y económica vivida ahora en los Estados Unidos, y que se expandió hacia el resto del mundo. Ahora la realidad enseña, y la práctica señala, la falta que hizo la regulación en el sistema financiero americano.

Entre los adversarios de la regulación en Brasil, además de los típicos neoliberales, hay determinados militantes de izquierda, en su mayoría desinformados que, curiosamente, repiten sin creatividad el discurso de que las agencias reguladoras son instrumentos neoliberales. Pero ellos contradicen la historia al defender tamaño absurdo teórico, económico y político.

Aunque no sean adversarios ideológicos, algunos segmentos políticos o sociales están contra las agencias reguladoras, tales como gobernantes sin conocimiento de qué es la regulación, que no respetan los mandatos de los dirigentes de las agencias, transformándolas así en órganos de gobierno, cuando ellas son órganos del Estado. Otro ejemplo son las autoridades que intentan capturar o intimidar a los dirigentes de las agencias reguladoras que están perjudicando sus intereses.

En este campo, hay aún concesionarios estatales que anteriormente se auto-regulaban, y que se resisten a aceptar los cambios devenidos con la regulación y sus marcos regulatorios – reglas que deben valer para todos, incluso para las empresas públicas, con el mismo rigor que las privadas.

Las agencias reguladoras enfrentan también usuarios desinformados de lo que es la regulación, que lamentablemente son la abrumadora mayoría, que sospechan que los reguladores defienden solo a las empresas operadoras o al gobierno. En este congreso, amigos míos, debemos aprovechar para analizar los medios para reducir y hasta eliminar ese miedo, lo que ciertamente pasa por la eficiencia de los centros de atención de las agencias reguladoras, que deben promover una honesta mediación entre los usuarios – la parte más frágil del proceso de regulación – y los operadores, objetivando la resolución de sus conflictos naturales. Cuanto más usuarios de los servicios públicos entiendan y participen como ciudadanos de la regulación, más fortalecidas estarán las agencias para enfrentar sus adversarios. Es lo que ABAR defiende.

Experiencia e información regulatoria para dirigentes y técnicos, es ciertamente otro punto importante para que desarrollemos. Así como nuestra relación con el Congreso Nacional. De modo general, el Congreso Nacional dio una contribución relevante a la regulación en los últimos años, al aprobar leyes que la fortalecieron en el mundo político, pero también hay en él quienes tienen recelos o actúan contra las agencias reguladoras.

Hoy tenemos que emprender un gran esfuerzo para encarar el mayor desafío de las agencias reguladoras, que es el fenómeno de la captura. Para entender el fenómeno, imaginemos un triángulo equilátero, cuyos vértices están ocupados así: el poder concedente, el regulado y los

usuarios del servicio prestado. Dónde debe ubicarse la agencia reguladora? Equilibrada en el centro geométrico del triángulo, pues como órgano del Estado, ella tiene como objetivo principal dictar normas, fiscalizar, mediar y resolver los conflictos entre los tres actores institucionales. La captura, por lo tanto, sucede cuando el regulador favorece indebidamente a cualquiera de ellos.

La captura puede darse principalmente de tres formas: el regulador, por motivos ideológicos o políticos, favorece al gobierno o a la empresa operadora. En los Estados Unidos los reguladores del sistema financiero, por motivos ideológicos – neoliberal - favorecieron tanto al gobierno cuanto a los bancos, con una regulación débil en apoyo a la desregulación. También sucede la captura cuando el regulador favorece a las empresas operadoras en detrimento de los usuarios, al establecer tarifas indebidas por exceso. Por otro lado, es también captura cuando favorece al usuario indebidamente al fijar una tarifa insuficiente para la operación del servicio. Una tercera forma de captura es cuando dirigentes o miembros de la agencia reguladora son corrompidos por los operadores para favorecerlos. Todos los tipos de capturas son graves, sin embargo, el tercero es, por mucho, el más serio.

Hasta aquí, compañeros congresistas, he enfatizado las dificultades por las que pasa la regulación. ABAR tiene conciencia de que es necesaria una amplia campaña de educación y de defensa de la regulación en Brasil. Y este es el papel de todos los aquí presentes.

Desde que explotara la crisis financiera internacional vengo diciendo y repitiendo en los encuentros técnicos donde represento a ABAR y en entrevistas o artículos publicados nacionalmente, que la tesis neoliberal de la desregulación de la economía resultó desmentida por el impacto de la realidad. Es hora de capitalizar y enseñar sobre la falta que puede hacer la regulación, liberando así a la sociedad de algunos de los mitos que inducen a pensar que solo el libre mercado es democrático e ideal, y no la intervención estatal regulatoria.

Esta es la lección del momento. Tenemos que debatir aquí sobre como mostrar a la sociedad que debe ser movilizada en favor de la regulación y de las agencias y, por lo tanto, que ella sea ejercida sobre el sector financiero, así como la regulación de los mercados y las economías que incluyen servicios básicos como Saneamiento, Transporte, Combustibles, Energía, entre otros sectores. Los ciudadanos brasileños deben entender que esto implica la preservación de reglas de conducta y de control de actividades económicas públicas y privadas, teniendo como objetivo, mis señores y señoras, los intereses públicos.

Aquí, en este sexto Congreso, como representante de las Agencias Reguladoras del País, ABAR invoca, por medio de los congresistas, a los diferentes segmentos organizados, los formadores de opinión, para que acompañen la regulación brasileña, que la comprendan mejor, que impongan la inserción política que deben tener los dirigentes de esas agencias, evitando que sean capturados por las fuerzas actuantes en el mercado, sean ellas del gobierno, de los concesionarios y hasta de los usuarios. La misma sociedad también tiene que vigilar atentamente a los gobiernos contra presiones e influencias sobre decisiones de los reguladores. Debe mirar también a los concesionarios y vigilar si hay una relación simétrica con las Agencias Reguladoras, al mismo tiempo que con los usuarios.

Es importante declarar que ABAR percibe una evolución positiva del Gobierno del Presidente Luis Inácio Lula da Silva acerca de la regulación. Su posición de negociación en el Congreso Nacional en

relación a los proyectos de saneamiento básico y de gas, así como del Proyecto de Enmienda Constitucional No. 81/2003 en el Senado Federal, además de la creación de la Agencia Nacional de Aviación Civil – ANAC, han sido decisivas para el fortalecimiento de la regulación. Además todo indica que su predisposición a la negociación con relación al Proyecto de las Agencias, podrá llevar a la aprobación de ese proyecto en el Congreso Nacional sobre bases satisfactorias. Aunque existan sectores gubernamentales, aislados, recalcitrantes en relación al fortalecimiento de la regulación, como es el caso de quien pretende, en la reglamentación de la Ley de Saneamiento, deshacer todo lo positivo que fue conseguido en el Congreso Nacional y en la Presidencia de la República, ABAR está atenta y espera que estas iniciativas, conservadoras y fundamentalistas, contra las agencias reguladoras, sean superadas por el Gobierno Federal. ABAR espera también que el angustiante problema de las previsiones presupuestarias de los recursos financieros de las agencias reguladoras federales sea resuelto en beneficio de la población, que necesita una mejor fiscalización de los servicios públicos regulados por estas agencias.

No puedo dejar de citar además otra relevante iniciativa gubernamental, que deberá fortalecer la regulación brasilera: la creación del Programa de Fortalecimiento de Capacidad Institucional para la Gestión y la Regulación – el llamado PRO-REG. Bajo la coordinación de la Casa Civil de la Presidencia de la República, el programa busca formar reguladores y funcionarios de las agencias; mejorar el proceso de selección de los reguladores; reforzar las entidades de defensa de los usuarios y además introducir en Brasil el Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, que estima el costo-beneficio de la regulación. El Análisis de Impacto Regulatorio debe ser apoyado por las agencias reguladoras y las fuerzas sociales y políticas para la mejora de la regulación.

Con objetivos cercanos a estos, ABAR creó su Centro de Estudios de la Regulación, que deberá contribuir a una mejor formación de los reguladores y funcionarios de las agencias de regulación, mejorando consecuentemente la calidad de la regulación en Brasil.

ABAR abraza una gran esperanza en cuanto al éxito de este Sexto Congreso Brasileiro de Regulación. Desde ya agradezco el apoyo del Gobierno del Estado de Río de Janeiro, en la persona de su Gobernador, SERGIO CABRAL FILHO, para su realización, así como el apoyo de las agencias reguladoras asentadas en esta Unidad de la Federación: la Agencia Reguladora de Energía y Saneamiento Básico del Estado de Río de Janeiro – AGENERSA; la Agencia Reguladora de Servicios Públicos Concesionados de Transportes Acuáticos, Ferroviarios y de Carreteras del Estado de Río de Janeiro – AGETRANSP; la Agencia Nacional de Petróleo, Gas y Biocombustibles – ANP; y la Agencia Nacional de Cine – ANCINE.

En esta oportunidad rindo homenaje al Conejero de AGENERSA, SERGIO RAPOSO que, en la condición de Presidente de la Comisión Organizadora del Sexto Congreso, dedicó sus mejores esfuerzos y su gran capacidad de liderazgo. De la misma forma, rindo homenaje al Presidente de la Agencia Reguladora de Agua, Energía y Saneamiento Básico del Distrito Federal – ADASA, RICARDO PINHEIRO, por la gran capacidad que demostró en la organización de la parte técnica y científica del Sexto Congreso, movilizándolo con maestría y respeto a los Coordinadores de las diferentes Cámaras Técnicas Sectoriales de ABAR, a quienes también agradezco particularmente. A los Presidentes de las Agencias Reguladoras federales, estatales y municipales afiliadas a ABAR, expreso mis agradecimientos por la gran cooperación que dieron para el éxito de este Sexto Congreso,

particularmente en el momento de crisis que vivimos; sin ese apoyo la realización del Sexto Congreso hubiera sido imposible.

Agradezco también a las diversas instituciones y empresas que dieran su apoyo y patrocinio, que permitieron la realización de este Sexto Congreso, con la seguridad que, procediendo de este modo, dieron una relevante contribución al avance de la regulación en Brasil.

Agradezco a las autoridades federales, estatales y municipales, a los Senadores, Diputados Federales, Diputados Estadales e Intendentes, así como a los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, que dieran prestigio con su presencia a esta solemne apertura del Sexto Congreso Brasileiro de Regulación.

Un agradecimiento especial vaya a las agencias reguladoras y entidades de las representaciones provenientes de varios países de las Américas del Norte, Central, del Sur; de Europa y de África, cuyas delegaciones llenan de alegría a ABAR y a los reguladores brasileiros.

Finalmente dedico un agradecimiento muy cariñoso a la Comisión Organizadora, a todos los conferencistas, consultores técnicos y coordinadores de las mesas redondas, debatientes y autores de los trabajos técnicos, que constituyen la esencia de este sexto Congreso Brasileiro de la Regulación, principalmente aquellos de otros países que llegaron desde tan lejos para darle brillo con sus conocimientos.

MUCHAS GRACIAS. EXITOS A TODOS!

DECLARO ABIERTO EL 6º CONGRESO BRASILEIRO DE REGULACIÓN!

Wanderlino Teixeira de Carvalho – Presidente de ABAR, es geólogo (UnB), Bachiller en Derecho, Maestro en Administración y Política de Recursos Minerales (Unicamp); ex consejero federal y secretario del Consejo Regional de Ingeniería y Arquitectura (CREA-GO); Secretario del Departamento Intersindical de Evaluación Parlamentaria (DIAP), representando a la Federación Nacional de Ingenieros (FNE); y presidente de la Agencia Goiana de Regulación, Control y Fiscalización de Servicios Públicos (AGR), por la cual fue elegido Presidente de la Asociación Brasileira de Agencias de Regulación (ABAR).

Traducción: Alejo Molinari.