



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
15 de diciembre de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional

Cuarto período de sesiones

Ginebra, 23 y 24 de febrero de 2012

Tema 3 del programa provisional

Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los servicios de infraestructura fomentan el crecimiento económico y el desarrollo, y contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El desarrollo de la infraestructura sigue siendo un elemento importante de las estrategias de crecimiento posteriores a las crisis. La prestación de servicios de infraestructura se caracteriza cada vez más por la diversidad de enfoques y proveedores (públicos, privados y públicos-privados), y lo mismo sucede en los marcos reguladores e institucionales que rigen el funcionamiento de los sectores. Es corriente la utilización del método de "ensayo y error" para encontrar un marco regulador que se adapte mejor a las especificidades nacionales y sectoriales. La regulación de los servicios de infraestructura debe incorporarse en una estrategia global e integrada de crecimiento y desarrollo. La función del Estado desarrollista resulta fundamental para el logro de resultados socialmente eficientes y equitativos.

Introducción

1. La maximización de las contribuciones positivas de los sectores de servicios de infraestructura para la obtención de resultados favorables al desarrollo exige una buena regulación e instituciones capaces de promover la capacidad nacional de suministro, un entorno competitivo y corrientes sostenidas de comercio e inversión. No hay una receta única para establecer una buena regulación. Los marcos reguladores e institucionales deben adaptarse a las necesidades y circunstancias particulares de cada país, y esto requiere una capacidad reguladora e institucional que sea adecuada y sostenible a nivel nacional. La capacidad de los países para formular marcos reguladores e institucionales se ve afectada por el comercio internacional y por el sistema comercial. La idoneidad de esos marcos constituye un requisito previo para el aprovechamiento eficaz de los beneficios derivados del comercio. El comercio, su liberalización y las políticas de regulación se deben coordinar en el marco de una estrategia de desarrollo integrada y coherente.

I. Tendencias económicas

2. Los sectores de servicios de infraestructura constituyen por sí mismos una parte importante de la economía nacional, pero también representan una aportación esencial a todas las actividades económicas. Desempeñan un papel fundamental en las cadenas mundiales de suministro. La bibliografía existente y las investigaciones llevadas a cabo por la UNCTAD sugieren la existencia de una asociación positiva entre la calidad de la infraestructura y una competitividad global de la economía y los niveles de ingresos, lo que demuestra que los sectores de servicios de infraestructura constituyen un agente de crecimiento económico. Esos sectores tienen gran densidad de capital. Tales inversiones no solo fomentan el crecimiento y la productividad de los sectores de servicios de infraestructura, sino también de los sectores que utilizan los servicios relacionados con la infraestructura como insumos de sus procesos de producción. Por consiguiente, la diversificación de los sectores de servicios, con inclusión de los servicios de infraestructura, constituye una nueva e importante generación de estrategias de crecimiento para los países en desarrollo.

Cuadro 1

Participación de los sectores de servicios de infraestructura, el empleo y el comercio de servicios

(En porcentaje)

Sectores	PIB (mediados del decenio de 2000)		Empleo (2008)		Exportaciones de servicios (2009)	
	Mundo	Países en desarrollo	Mundo	Países en desarrollo	Mundo	Países en desarrollo
Comunicaciones	2,4	2,0	5,9	5,9	2,6	2,8
Transportes	3,6	4,9			19,5	22,9
Electricidad, gas y agua	2,5	3,3	0,8	1,0	-	-
Finanzas	5,1	2,7	2,9	1,8	10,0	4,9
Total	13,6	12,9	9,6	8,7	32,0	30,6
Servicios conexos	2,9	-	3,0	-	-	-

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en UNCTADstat; OIT, Indicador Clave del Mercado de Trabajo; OCDE, Base de datos para análisis estructural, y EUROSTAT.

3. La producción total de los sectores de servicios de infraestructura mundiales se estima en 8,6 billones de dólares en 2010, lo que equivale al 13,6% de la producción total mundial (cuadro 1), mientras que en 2009 la cifra fue de 7,9 billones de dólares. Si se incluyen los "servicios conexos"¹, el valor asciende hasta 10,4 billones de dólares (o sea, el 16,5%). Los servicios financieros son los que alcanzan las cifras más elevadas entre todos los sectores de servicios de infraestructura (3,2 billones de dólares, o sea el 5,1% del PIB mundial en 2010). A continuación siguen los transportes, la energía y las comunicaciones. Los países en desarrollo representan el 30,5% de la producción de los sectores de servicios de infraestructura de todo el mundo en 2010. El sector del transporte es el más importante para los países en desarrollo, mientras que la proporción de los servicios financieros en el PIB es notablemente pequeña. Esto refleja la importancia del transporte relacionado con las exportaciones de mercancías y la circulación de personas, mientras que el grado de financiarización de la economía y de la sofisticación de los servicios financieros es reducido en muchos países en desarrollo.

4. Los sectores de servicios de infraestructura, en particular la energía, son intensivos en capital y menos intensivos en mano de obra. No obstante, su contribución a la creación de empleo mediante el fomento del crecimiento general de la economía es importante. En 2008, los sectores de servicios de infraestructura emplearon a 291 millones de trabajadores, o sea el 9,6% del total de la mano de obra mundial. Esta proporción es inferior a la que representan esos servicios en la producción (13,6%). En particular, los sectores de la electricidad, el gas y el agua tienen una menor intensidad de mano de obra. Los países en desarrollo muestran una concentración aún menor del empleo en los sectores de servicios de infraestructura en 2005-2008 (por ejemplo, el 4,8% en África, con exclusión de Sudáfrica), ya que numerosos países basan su economía en la agricultura.

5. Con los adelantos tecnológicos y la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones, el comercio en los sectores de servicios de infraestructura va en aumento. El valor de las exportaciones globales de esos servicios ascendió a 1,1 billones de dólares en 2009, lo que equivalía al 32% del total de las exportaciones mundiales de servicios. La proporción de los países en desarrollo aumentó del 24,4% al 28,4% (300.000 millones de dólares) en la última década. No obstante, esta proporción es inferior a su participación en las exportaciones mundiales de mercancías (43,6% en 2009), lo que indica una especialización relativamente baja de numerosos países en desarrollo, en lo que se refiere a los servicios de infraestructura. La prestación de servicios de infraestructura por medio del Modo 4 puede ser importante, ya que los flujos de remesas hacia los países en desarrollo alcanzaron la cifra de 347.000 millones de dólares en 2011. En todas las regiones, el transporte es el sector de mayor magnitud, a pesar de su pequeña participación en el PIB (cuadro 2).

Cuadro 2

Participación de los sectores de servicios de infraestructura y sus componentes en las exportaciones totales de servicios, por regiones, 2009

(En porcentaje)^a

	<i>Transportes</i>	<i>Comunicaciones</i>	<i>Finanzas</i>	<i>Servicios de infraestructura</i>
Mundo	19,5	2,6	10,0	32,0
Economías en transición	30,8	3,5	2,7	37,0
África	24,1	3,9	2,9	30,9

¹ Incluyen los servicios auxiliares del transporte y la intermediación financiera.

	<i>Transportes</i>	<i>Comunicaciones</i>	<i>Finanzas</i>	<i>Servicios de infraestructura</i>
América Latina	19,1	2,9	4,8	26,8
Asia	22,3	2,6	5,5	30,4

Fuente: UNCTADstat.

^a Reconstruido a partir de una muestra de 148 países que disponían de datos sectoriales completos correspondientes a 2009.

6. En 2009, los países en desarrollo aumentaron su participación en las exportaciones totales mundiales hasta llegar al 34,9% en el transporte y el 32,9% en las comunicaciones, pero solo alcanzaron el 14,7% en el sector de los servicios financieros. Asia representa aproximadamente el 80% de esas exportaciones. El dinámico crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo fue impulsado por algunos exportadores competitivos (cuadro 3). No obstante, su balanza comercial en el sector respectivo, y los índices "de ventaja comparativa manifiesta"², indican que, de 30 casos de los principales países en desarrollo exportadores en distintos sectores, solo hubo 15 casos de *superavit* comercial, y 17 casos de índices de ventaja comparativa manifiesta superior a 1 (lo que indica la especialización relativa de un país en el sector). Esto sugiere que incluso los países que han conseguido una considerable cuota de mercado no han establecido una sólida base exportadora.

Cuadro 3

Principales países en desarrollo exportadores, sectores de servicios de infraestructura, 2009

	<i>Exportaciones (miles de millones de dólares)</i>	<i>Participación en las exportaciones mundiales (porcentaje)</i>	<i>Balanza comercial (miles de millones de dólares)</i>	<i>Ventaja comparativa manifiesta^a</i>
Comunicaciones				
Kuwait	6,9	7,8	6,7	23,8
India	1,4	1,6	0,1	0,6
Singapur	1,3	1,5	-0,3	0,6
China	1,2	1,4	-0,0	0,4
Indonesia	1,0	1,2	0,5	2,9
Transportes				
Singapur	30,7	4,6	4,2	1,7
República de Corea	28,9	4,3	5,5	2,0
Hong Kong (RAE, China)	23,7	3,5	11,4	1,4
China	23,6	3,5	-23,0	0,9
India	11,0	1,6	-24,4	0,6
Finanzas				
Hong Kong (RAE, China)	11,8	3,4	7,8	1,4
Singapur	10,7	3,1	5,5	1,2

² Los índices de ventaja comparativa manifiesta utilizan las pautas del comercio para identificar los sectores en los que una economía dispone de una ventaja comparativa, para lo cual se compara el perfil comercial del país con la media mundial.

	Exportaciones (miles de millones de dólares)	Participación en las exportaciones mundiales (porcentaje)	Balanza comercial (miles de millones de dólares)	Ventaja comparativa manifiesta ^a
India	4,9	1,4	-2,9	0,6
República de Corea	2,8	0,8	1,3	0,4
China	2,0	0,6	-10,0	0,2

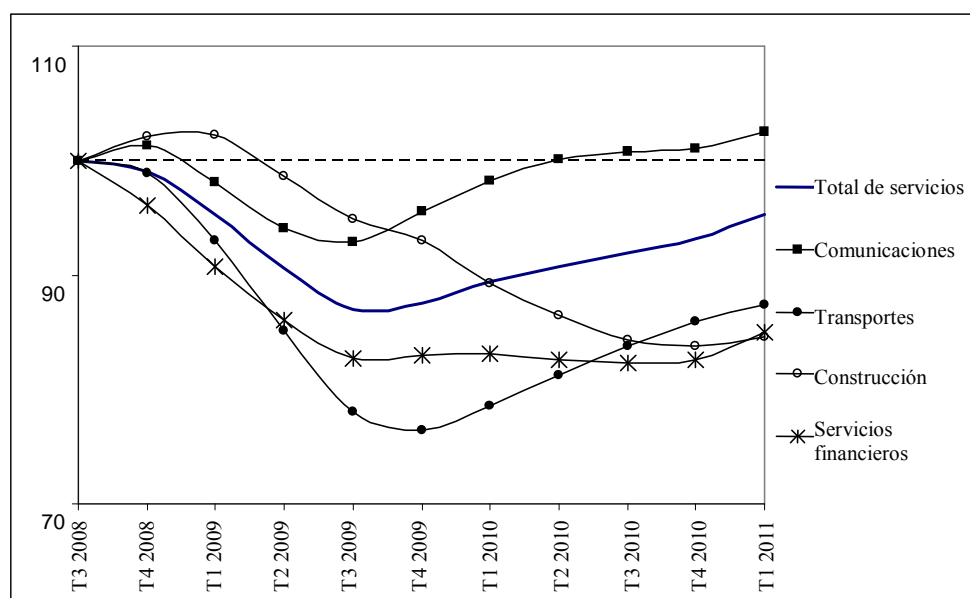
Fuente: UNCTADstat.

^a Ventaja comparativa manifiesta. Un valor superior a uno indica que la participación de determinados servicios en el total de exportaciones de servicios es superior a la media mundial.

7. En el primer trimestre de 2011, las exportaciones mundiales de servicios de infraestructura estaban aún entre el 10% y el 15% por debajo de sus niveles anteriores a la crisis, con excepción de los servicios de comunicaciones (gráfico 1). La recuperación de los servicios financieros es débil, lo que refleja la persistencia de la incertidumbre vinculada a la crisis de la deuda soberana. El transporte, que es la segunda mayor categoría de servicios, ha llegado a un punto de inflexión en 2010, impulsado por el repunte del comercio de mercancías y los viajes y el turismo, pero se mantuvo por debajo del nivel anterior a la crisis. En los servicios de viajes, que representan la cuarta parte del comercio de servicios, el número de llegadas de turistas alcanzó la cifra de 940 millones, y se prevé que aumente un 5% en 2011³. Las comunicaciones y los servicios conexos de TIC continuaron su firme crecimiento, como se refleja en la dinámica demanda, especialmente en los mercados emergentes, de teléfonos móviles y suscripciones de telefonía móvil y banda ancha móvil y de usuarios de Internet.

Gráfico 1

Exportaciones mundiales de determinadas categorías de servicios, tercer trimestre de 2008 = 100



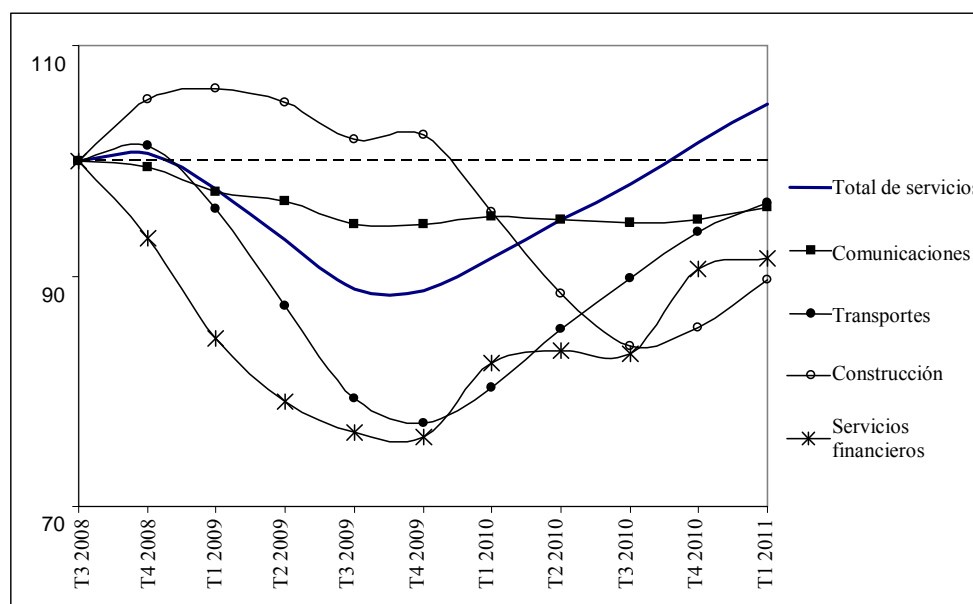
Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en FMI, Estadísticas de la balanza de pagos.

³ IATA (2011). Informe anual de 2011.

8. Los países en desarrollo y las economías en transición siguieron una trayectoria diferente de la de los países desarrollados (gráfico 2). Su recuperación en los sectores de servicios financieros y de transporte fue más marcada que en los países desarrollados, ya que la pujanza de su actividad económica real ha incrementado las exportaciones de sus sectores de servicios de infraestructura. La recuperación de estas exportaciones fue inferior a la del total de las exportaciones de servicios.

Gráfico 2

Exportaciones de las economías en desarrollo y en transición, de determinadas categorías de servicios, tercer trimestre de 2008 = 100



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en FMI, Estadísticas de la balanza de pagos.

9. La inversión extranjera directa (IED) dirigida a los sectores de servicios de infraestructura ha ido en aumento. Entre 1990-1992 y 2007-2009, las entradas mundiales de IED orientadas a los sectores de servicios de infraestructura aumentaron de 37.000 millones de dólares a 497.000 millones, equivalentes a un tercio de las entradas mundiales de IED (1,6 billones de dólares). La mayor parte de esta cantidad (352.000 millones de dólares) se destinó al sector financiero. En el mismo período, la participación de los países en desarrollo en las entradas mundiales de IED destinadas a los sectores de servicios de infraestructura se redujo del 22,2% al 20,7%, mientras que las entradas mundiales dirigidas a las finanzas se expandieron a un ritmo mucho más rápido. La IED Sur-Sur está adquiriendo una mayor importancia. La participación de los países en desarrollo en las corrientes mundiales de IED dirigidas a los sectores de servicios de infraestructura alcanzó el 9% en 2009, habiendo partido de prácticamente cero en el año 2000; Hong Kong (China) y China han aparecido como importantes inversores.

10. La insuficiencia de inversiones en los sectores de servicios de infraestructura se estima en el 1,7% del PIB mundial, o sea 1 billón de dólares en 2009, frente a una necesidad de inversión anual estimada en el 3% del PIB mundial para la próxima década. Por ejemplo, las redes de interconexión eléctrica a menudo están congestionadas; al parecer, ha habido una escasa adición neta de capacidad de generación desde fines de la década de 1980⁴. Mientras que el 70% de la financiación destinada a la infraestructura

⁴ Sutherland y otros, 2009.

proviene del sector público, el 20% procede de inversores privados. La inversión privada, incluida la transfronteriza, se ha convertido en un importante modo de financiación. La superación sostenible de la deficiencia de financiación reviste una importancia fundamental.

II. Tendencias de la regulación en los sectores de servicios de infraestructura

11. El rendimiento de los sectores de servicios de infraestructura es influido por la regulación, y esos sectores están considerablemente regulados. La adaptación de la regulación a la evolución de las estructuras del mercado, los adelantos tecnológicos, las fuerzas competitivas, el entorno externo y las nuevas prioridades normativas son temas importantes del programa de regulación.

12. En relación con los servicios energéticos y de transporte, los gobiernos están prestando una atención cada vez mayor a las energías renovables. Por ejemplo, la Directiva de la Unión Europea sobre energías renovables (2009) trata de lograr un objetivo vinculante del 10% de la energía destinada al transporte procedente de fuentes renovables para 2020. Las subvenciones son algunos de los instrumentos reguladores clave. En 2008, el valor de las subvenciones destinadas a las energías renovables ascendió a 43.000-46.000 millones de dólares en todo el mundo, frente a la cifra de 557.000 millones de dólares recibidos por los combustibles fósiles. Dichas subvenciones incluyen las consistentes en "tarifas preferenciales" (precios de la electricidad garantizados). En la India, las empresas de energías renovables gozan de moratorias fiscales y aranceles preferenciales. En África Occidental, la utilización del biogás como fuente de combustible en las zonas rurales se promueve mediante subvenciones al consumidor. En cuanto al transporte por carretera, la Unión Europea está revisando su Directiva de fiscalidad de la energía a fin de lograr la neutralidad fiscal de los combustibles a partir de 2023. En el transporte marítimo, la Organización Marítima Internacional (OMI) ha adoptado el uso obligatorio del índice de diseño energético eficiente para todos los buques nuevos⁵. En materia de transporte aéreo, el sistema de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea exige que todas las aerolíneas que operan en el territorio de la Unión Europea adquieran permisos para toda emisión de CO₂ que supere la franquicia autorizada.

13. Los reguladores de los servicios de telecomunicaciones y de TIC deben hacer frente al reto de la continua evaluación y de la adaptación de los reglamentos a los adelantos tecnológicos exponenciales y a nuevos servicios que satisfacen las necesidades divergentes de las partes interesadas⁶. La competencia en este sector ha aumentado. La reforma de los regímenes de licencias (por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, Kenya y Malasia) centrada en procedimientos de autorización simplificados, en particular para los servicios de tercera generación, ha contribuido al aumento de la penetración de la banda ancha móvil.

14. La rápida expansión de redes distribuidas en todo el mundo y de la convergencia ha requerido una adaptación de la regulación que ampliara el mandato de los distintos reguladores para adoptar estructuras institucionales diferentes. Además, la mayor penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en múltiples sectores de la economía (por ejemplo, la salud, la educación, las finanzas y la vida privada) ha exigido una regulación coherente e intersectorial de las TIC. Es probable que la creciente demanda de servicios de banda ancha de alta velocidad aumente la necesidad de incrementar la inversión para la expansión y actualización de las redes, una regulación

⁵ Se puede consultar información más detallada en UNCTAD, *El transporte marítimo en 2011*.

⁶ Para un análisis más detallado, véase UNCTAD, *Information Economy Report 2011*.

eficaz de la asignación y la competencia en el uso compartido de infraestructura, la fijación de precios del espectro y la utilización de las redes, así como asegurar el acceso universal a los servicios de banda ancha. Las directrices sobre prácticas óptimas (2011) de la UIT exhortaron, entre otras cosas, a lo siguiente: a) el recurso a asociaciones del sector público y el privado, y la modernización de los programas de servicio universal para crear infraestructura de banda ancha; b) el fomento de la inversión privada, entre otras cosas mediante la racionalización de los regímenes de licencias y la creación de más espectro disponible para la banda ancha móvil; y c) el aumento de la inversión en investigación y desarrollo, incluso mediante la utilización de fondos de acceso y servicio universal.

15. El aumento de la prevalencia de los dispositivos móviles para acceder a las redes ha facilitado el acceso de consumidores de bajos ingresos a los servicios posibilitados por las TIC y la creación de microempresas de TIC. Los servicios innovadores (por ejemplo, los servicios bancarios móviles y los de dinero móvil) han ampliado el acceso a los servicios bancarios. Las estimaciones sugieren que 364 millones de personas de renta baja que no utilizaban servicios bancarios podrían usar servicios financieros móviles en 2012. Se prevé que esto facilitará los servicios bancarios transfronterizos, con inclusión de las transferencias de remesas. Esto pone de manifiesto la necesidad de convergencia de las regulaciones de las TIC y los servicios financieros. Los gobiernos necesitarán innovar en materia de marcos reguladores e institucionales y será menester que la comunidad internacional apoye sus esfuerzos. Es necesario abordar los elevados costos de los servicios de telefonía móvil internacional, en particular la promoción de una competencia efectiva. Revisten importancia el aumento de la concienciación de los consumidores y la transparencia (por ejemplo, con respecto a las tarifas), así como la reglamentación de los precios al por mayor y/o al por menor.

16. La complejidad que representa el diseño de los marcos reguladores e institucionales, así como los reiterados defectos en la regulación, han suscitado una preocupación universal acerca de la mejora de la regulación. Se ha constatado que los intentos de los propios reguladores por mejorar la situación resultan insuficientes. Los países han preferido cada vez más establecer órganos de supervisión de la regulación (por ejemplo, la Oficina de regulación de prácticas óptimas de Australia), que actúan como "reguladores de los reguladores" con objeto de asegurar la coherencia normativa y la eficiencia, así como la existencia de normas de calidad en las evaluaciones de los efectos de la regulación. Esa iniciativa podría brindar algunas lecciones útiles a otros países.

III. Marcos reguladores e institucionales eficaces y eficientes

17. Los fallos del mercado (externalidades, asimetrías de la información y estructura monopolística del mercado), propias de estos sectores, justifican la regulación económica. Las preguntas que se plantean entonces se refieren a la mejor forma de llevar a cabo la regulación, con qué costo, cómo adaptarla para que guarde proporción con la naturaleza del fallo del mercado y con qué propósito. La desagregación de los marcos reguladores e institucionales de redes integradas verticalmente ha introducido la competencia, transformando la función de los Estados, que han pasado de ser proveedores a ser reguladores. Los Estados ejercen su potestad reglamentaria mediante la expedición, el control y la aplicación de licencias con condiciones, la fijación de tarifas y normas técnicas, y la resolución de conflictos. Por medio de la regulación, los gobiernos procuran alcanzar múltiples objetivos de política pública, con la finalidad última de lograr un desarrollo inclusivo y sostenible.

18. Si bien se ha destacado la importancia de una regulación estándar basada en la privatización y el sector privado, las investigaciones y la experiencia sugieren que no existe un modelo único de marco regulador e institucional que se aplique a todos los países y

todas las situaciones. El método de "ensayo y error" es corriente, ya que la reforma reglamentaria es un proceso gradual que debe tener su ritmo y su secuencia, y debe ser aplicado por varias partes interesadas. Dados los resultados dispares que se han obtenido en materia de privatización y de asociaciones entre el sector público y el privado, y la continuación de la prestación de servicios por parte del Estado, la optimización de los marcos reguladores e institucionales para tener en cuenta la diversidad de proveedores se ha convertido en una cuestión importante. No existen datos concluyentes sobre el mérito relativo de la prestación privada de servicios con respecto a la prestación pública. Las regulaciones sectoriales deben basarse en estrategias integradas y globales en materia de comercio y desarrollo, y deben guardar coherencia con una serie de políticas, que incluyen la planificación del desarrollo, las políticas macroeconómicas, industriales, sociales y comerciales, la competencia, la protección de los consumidores, el medio ambiente y las políticas industriales y de empleo.

Recuadro 1

Reforma de la regulación de los servicios de electricidad en la República de Corea

En la República de Corea, una empresa de propiedad estatal (KEPCO) tuvo a su cargo la generación, transmisión y distribución de electricidad. A fines de la década de 1990, el país inició una reforma reglamentaria para introducir la competencia en tres etapas. En la primera etapa, la unidad de generación se dividiría en seis empresas de generación, mientras que KEPCO gestionaría la transmisión y la distribución. En la segunda etapa, la distribución se separaría de KEPCO y el sistema de transmisión actuaría como empresa de explotación de servicios públicos. En la tercera etapa, la red de distribución se privatizaría. En 2002, se separaron de KEPCO seis empresas de generación, que comenzaron a competir en el mercado mayorista. En 2001, se establecieron el Centro de intercambio de electricidad de Corea y la Comisión reguladora de la electricidad de Corea⁷. La fijación de precios que reflejen los costos representa un reto, debido a la necesidad de apoyar la competitividad industrial y el nivel de vida. Con el fin de ahorrar energía, recientemente se ha aumentado el precio de la electricidad a fin de que cubra el costo.

19. El punto neurálgico del problema de la regulación es la necesidad de buscar soluciones de compromiso entre cuatro objetivos reglamentarios: a) sostenibilidad (generar ingresos suficientes para cubrir los costos); b) eficiencia en la asignación de los recursos (asegurar que los costos de producción envíen señales correctas al consumo y la inversión); c) eficiencia productiva (crear incentivos para las empresas a fin de minimizar los costos de producción); y d) equidad (asegurar el acceso universal a los servicios esenciales).

A. Regulación de los precios

20. La regulación de los precios es un elemento básico del establecimiento de marcos reguladores e institucionales. El problema reside en fijar el precio a un nivel que sea justo y razonable para promover la competencia, permita que los inversores recuperen los costos y asegure servicios asequibles para los consumidores. Esto requiere una regulación sofisticada, incluso en materia de datos y de contabilidad. Por consiguiente, es importante aumentar la transparencia mediante una auditoría independiente. Otro problema es la presión política para introducir una regulación que tenga en cuenta el traslado de los costos. Una solución práctica es incluir elementos clave de la fórmula de precios en las ofertas de concesión a fin de que las fórmulas más adecuadas puedan definirse por medio del proceso de competencia. Los tres métodos principales de fijación de precios (tasa de rentabilidad,

⁷ Ministerio de Economía del Conocimiento de la República de Corea, *Libro Blanco* 2010.

precios tope e ingresos tope) se han utilizado de diversas maneras⁸. Los topes de precios constituyen el método más ampliamente utilizado en las telecomunicaciones, y la tasa de rentabilidad es el método más usado en las esferas de la electricidad, el agua y el transporte. Los topes de ingresos tienen la ventaja de permitir que los operadores aumenten sus beneficios mediante el fomento del ahorro de energía por parte de los consumidores, pero su aplicación puede plantear dificultades. Aunque no existe ninguna regla empírica, algunos enfoques "híbridos" han dado buenos resultados.

Recuadro 2

Regulación de los precios de la electricidad en el Reino Unido

En la isla de Guernsey (Reino Unido), la empresa de electricidad pública, Guernsey Electricity (GEL), está regulada por la Oficina de regulación de los servicios públicos. GEL se quejó de que el sistema de tope de precios que estaba en vigor no le permitía recuperar sus costos, ya que el precio fijado era demasiado bajo. En el examen llevado a cabo por el Instituto de política de la regulación se cuestionó el método de tope de precios utilizado para la regulación. En consecuencia, la Oficina de regulación de los servicios públicos decidió suspender el régimen de tope de precios y adoptar un enfoque de tope de ingresos que permitiera a la empresa de servicios públicos una mayor flexibilidad para establecer sus tarifas. El nuevo régimen aplicado por la Oficina autoriza a GEL a aumentar sus ingresos en un 6,5%.

Fuente: George Yarrow y Christopher Decker. "Review of Guernsey's utility regulatory regime", 2010.

B. Propiedad

21. La experiencia y los datos sugieren que la calidad de la regulación y la capacidad institucional, más que la propiedad, determinan en mayor medida los resultados de los marcos reguladores e institucionales. De hecho, tras numerosos episodios de liberalización, la estructura de la propiedad es diversa, y las empresas de propiedad estatal siguen siendo una opción válida, particularmente en los países en desarrollo. Esto pone de relieve la necesidad de calibrar los enfoques de regulación.

Recuadro 3

Nacionalización del abastecimiento de agua en el Uruguay

En la década de 1990, se llevó a cabo la privatización de los servicios de abastecimiento de agua para solucionar los deficientes resultados de los monopolios públicos de abastecimiento de agua. Sin embargo, la deficiencia de los resultados continuó en numerosas ciudades. En el Uruguay, los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado eran prestados por 15 empresas privadas y por la empresa de propiedad estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE). OSE tenía el monopolio exclusivo del abastecimiento de agua en Montevideo y en casi todos los territorios nacionales, que representaban más del 90% de las conexiones. En 2004, las empresas privadas de abastecimiento de agua fueron nacionalizadas a raíz de una modificación de la Constitución que prohibía el abastecimiento privado de agua. En un estudio reciente de la UNCTAD, que utiliza las tasas de mortalidad infantil relacionadas con el agua y los indicadores de calidad como medida representativa del acceso al agua potable, se constató que, después de la

⁸ Jon Stern (2010). The regulatory and institutional dimension of infrastructure services, UNCTAD.

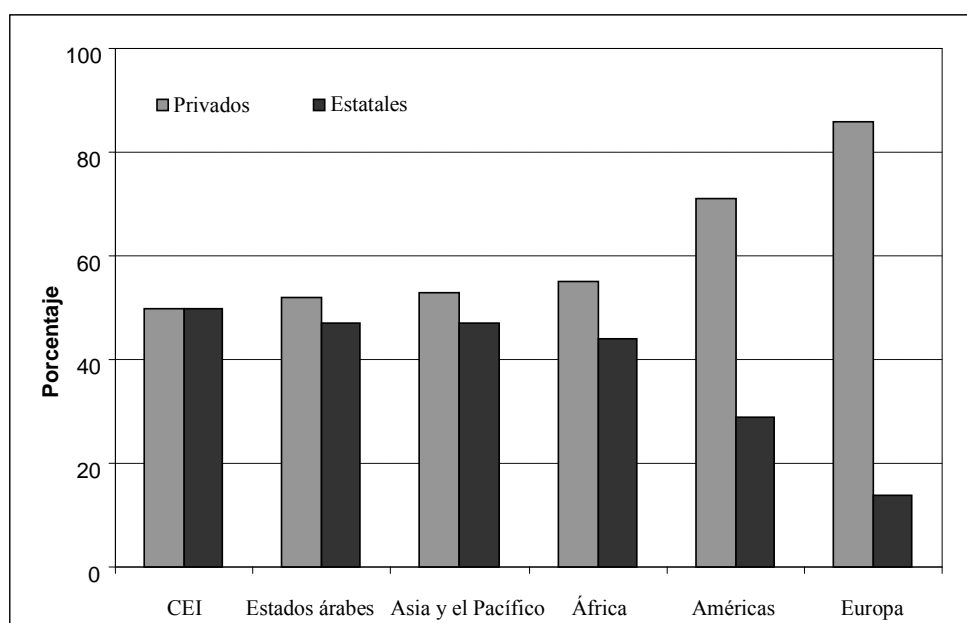
nacionalización, las tasas de mortalidad infantil se habían reducido y la calidad del agua había mejorado, lo que apoyó la conclusión de que el sector público es tan competente como el sector privado.

Fuente: UNCTAD, Services, Trade and Development, 2011.

22. La participación del sector privado puede adoptar diversas formas, que van desde la propiedad privada total hasta la gestión privada de base contractual y sin propiedad (por ejemplo, los contratos de concesión, los contratos de arrendamiento y los contratos de gestión) o pueden consistir en un híbrido de ambas formas. La participación privada es relativamente alta en las telecomunicaciones, la generación de energía y los puertos, pero sigue siendo limitada en materia de carreteras, ferrocarriles y distribución de electricidad y de agua. En el sector de las telecomunicaciones, el 66% de los operadores están total o parcialmente privatizados (gráfico 3). Los resultados de las empresas privadas en cuanto a la mejora de los servicios han sido dispares, y esto es atribuible en parte a la insuficiencia de la regulación, especialmente en materia de fijación de precios. Para que las asociaciones entre el sector público y el privado obtengan buenos resultados es importante contar con marcos reguladores e institucionales adecuados y con el compromiso político de asegurar la confianza de los inversores. Esto se puede conseguir mediante el establecimiento en los contratos de parámetros sobre la cantidad y la calidad de los servicios, con inclusión de un sistema de fijación de tarifas plurianual y basado en los resultados ("regulación por contrato").

Gráfico 3

Situación de los principales operadores de líneas fijas, 2010



Fuente: Base de datos sobre reglamentación de las telecomunicaciones/TIC mundiales de la UIT.

23. La regulación de las empresas estatales se ha centrado en asegurar que dichas empresas se ocupen de la gobernanza empresarial interna. Entre las principales medidas figuran una mayor autonomía de las juntas directivas para adoptar decisiones y una divulgación rigurosa de los conflictos de intereses. La inclusión de incentivos para el buen desempeño del personal directivo y del resto del personal, así como el análisis comparado de los resultados, puede producir efectos positivos. Por ejemplo, en las empresas de

abastecimiento de agua de Viet Nam y Singapur, los sueldos y los ascensos se basan en exámenes institucionalizados de los resultados y en la antigüedad en el empleo, con el objeto de recompensar y conservar trabajadores calificados. En Uganda, el análisis comparado de los resultados globales se basa en el consumo de energía y la recaudación de ingresos.

C. La competencia y la protección del consumidor

24. El comportamiento contrario a la competencia de las empresas dominantes constituye una importante amenaza para los marcos reguladores e institucionales. Cuando un operador controla la infraestructura esencial, puede discriminar a posibles nuevos operadores en cuanto a su acceso a la red (por ejemplo, en los sectores de las telecomunicaciones y la distribución de electricidad)⁹. Un operador que actúa tanto en mercados competitivos como en otros no competitivos de la cadena de valor puede aprovechar las subvenciones cruzadas. La política de competencia es importante para eliminar tales prácticas contrarias a la competencia. La introducción de la competencia en un mercado al por menor debe también complementarse mediante la adopción de medidas de protección del consumidor. En los sectores liberalizados, el elevado costo de los cambios de proveedor aplicados por un operador son impedimentos que afectan gravemente al interés de los consumidores. Los elevados costos del cambio de proveedor pueden indicar una práctica de abuso de la posición dominante por parte del principal operador.

Recuadro 4

La protección del consumidor en el sector de la energía

En el Reino Unido, desde junio de 2011 los seis principales proveedores de energía que abastecen al 99% de los hogares del Reino Unido aumentaron sus tarifas. El organismo regulador del sector de la energía del Reino Unido (OGFEM) ha considerado que esos aumentos de precios han incrementado el margen de beneficio de esas empresas, de 15 libras esterlinas al año por cliente hasta 125 libras por mes. En el acuerdo alcanzado por una Cumbre sobre el consumo de energía, convocada por el Primer Ministro del Reino Unido en octubre de 2011, se identificaron diversas medidas para reducir la carga que representa la energía, agrupadas bajo el título "Verificar, cambiar y aislar para ahorrar". La "verificación" consiste en ayudar a los consumidores a buscar modos alternativos más baratos para pagar sus facturas; el "cambio" consiste en permitir que los clientes puedan optar más fácilmente por una empresa que ofrezca un suministro más barato; y el "aislamiento" se refiere a la promoción de la eficiencia energética mediante iniciativas del Gobierno y de los proveedores.

Fuente: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/news/consumer_summi/consumer_summi.aspx.

D. Acceso universal

25. Las medidas de regulación son necesarias para extender la red a las personas no conectadas y para lograr que los servicios sean más asequibles para quienes ya están conectados. Los subsidios a los consumidores se han otorgado mediante la fijación de precios y subsidios directos, mientras que los fondos de acceso universal (por ejemplo, para apoyar iniciativas basadas en la comunidad) y las obligaciones de acceso universal a los servicios se han utilizado a menudo para ampliar las redes. La experiencia sugiere que las obligaciones de acceso universal deben ser realistas y que sus mecanismos de aplicación se

⁹ UNCTAD, La competencia en los mercados energéticos (TD/B/COM.2/CLP/60), 2007.

deben definir claramente. La utilización de nuevas tecnologías, como la telefonía móvil, puede facilitar la ampliación de los servicios de telecomunicaciones y financieros con una buena relación costo-eficacia. Entre las dificultades más comunes figuran la obtención de una financiación suficiente y la aplicación eficaz de los fondos de acceso universal.

Recuadro 5

Acceso universal a las redes de banda ancha

El desarrollo de la próxima generación de redes de banda ancha es una de las principales preocupaciones de los reguladores. Setenta países han adoptado estrategias nacionales para promover la banda ancha, y la mayoría de ellos se centra en la creación de infraestructura de banda ancha en todo el país y en la prestación de servicios públicos en línea (cibersalud, cibereducación, gobierno electrónico y comercio electrónico). El sistema de gestión de la salud de Rwanda, por ejemplo, incorpora iniciativas de cibersalud, como OpenMRS (un sistema abierto de expedientes médicos) y los sistemas TracNET47 y Trac PLUS (que sirven para controlar las enfermedades infecciosas). Las aplicaciones y los servicios móviles también podrían tener importantes repercusiones en la capacidad de la población rural y de menos recursos para participar en la economía, como se pone de manifiesto en los servicios bancarios móviles y los pagos móviles (por ejemplo, en Kenya, el Pakistán y Filipinas) y otras iniciativas en la esfera de la agricultura (por ejemplo, la denominada "mAgri" en el Senegal, destinada a ayudar a que la cadena de valor agrícola sea más eficiente). Una quinta parte de los países miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) han incluido la banda ancha como parte del acceso universal. La promoción del uso compartido de la infraestructura, el acceso libre y la redefinición del espectro son algunas de esas medidas reguladoras innovadoras destinadas a impulsar el desarrollo de las redes y ampliar el acceso a las mismas.

Fuente: UIT (2011), Tendencias en las reformas de las telecomunicaciones 2010-2011.

E. Marcos institucionales

26. El establecimiento de reguladores independientes —desvinculados de los operadores que antes eran de propiedad estatal— ha sido un paso esencial de la reforma de la regulación. Mediante el establecimiento de un regulador independiente, los gobiernos indican su compromiso de reducir el poder de mercado de las empresas dominantes. Los reguladores independientes pueden establecerse en diversas entidades (ministerios, organismos autónomos) y abarcar un sector determinado o varios sectores. La independencia debe ser real y efectiva y el regulador debe contar con recursos financieros y humanos suficientes. La transparencia es esencial para la independencia. Se ha constatado que la consulta con las múltiples partes interesadas favorece una mayor transparencia y credibilidad. El establecimiento de procedimientos de solución de controversias y de apelación reviste importancia para la rendición de cuentas. La aparición de varios modelos de concesión ha dado lugar a la "regulación por contrato".

Recuadro 6

Regulación por contrato: los servicios de abastecimiento de agua en el Senegal

En 1995, el abastecimiento público de agua del Senegal se dividió en tres entidades. La empresa SONES, de propiedad estatal, tomó a su cargo las infraestructuras de abastecimiento de agua con arreglo a un contrato de concesión; la empresa SDE, de propiedad privada, suscribió un contrato de *affermage* para el abastecimiento de agua; y

una entidad pública, ONAS, tomó a su cargo el tratamiento del agua. El contrato de *affermage* vinculaba al Estado, a SONES y a SDE durante un plazo de diez años. En otro contrato, de tres años de duración, se establecieron los objetivos de resultados técnicos y financieros para la SDE, que recibe sus ingresos mediante una fórmula de doble incentivo. Esta fórmula de ingresos estaba destinada a aumentar el rendimiento global. En virtud del contrato de concesión, la SONES controla los resultados de la SDE para el Estado. Con arreglo a cada contrato, se crea un comité de control con la finalidad de velar por su aplicación eficiente. Mediante la adaptación del modelo para hacer hincapié en el control del desempeño y el respaldo institucional, el enfoque demostró su utilidad para mejorar el rendimiento de la SDE.

Fuente: Sophie Trémolet y Diane Binder. *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED*, 2010.

27. La regulación de los sectores de servicios de infraestructura a menudo sufre la superposición de jurisdicciones con la autoridad encargada de la competencia. El conflicto se plantea porque los objetivos normativos difieren, ya que ambas autoridades pueden tener jurisdicción sobre una cuestión determinada¹⁰. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, las decisiones técnicas relativas al uso del espectro afectan a la intensidad de la competencia. Es importante que las responsabilidades de cada organismo se definan inequívocamente y que se establezca un mecanismo de coordinación interinstitucional, a fin de reducir al mínimo las posibilidades de "búsqueda de la jurisdicción más favorable" y de invocación de la "excepción de cosa juzgada". Por lo general, los aspectos relativos a la competencia pueden incluirse en la Ley general de competencia y los aspectos ajenos a la competencia pueden quedar a cargo de los reguladores sectoriales. También es posible que un único organismo —la autoridad encargada de la competencia o el organismo regulador del sector— se ocupe de ambos aspectos (por ejemplo, la Comisión de la Competencia y del Consumidor de Australia).

Recuadro 7

La competencia en el sector de la electricidad de Zimbabwe

En Zimbabwe, el abastecimiento de electricidad estaba dominado por la Zimbabwe Electricity Supply Authority (ZESA). El proceso de reforma iniciado por la Ley de electricidad de 2002 estableció la Comisión Estatal Reguladora de la Electricidad como organismo regulador del sector, al que concedió el amplio mandato de promover la competencia y supervisar posibles abusos del poder de mercado. La Comisión de la Competencia investigó un caso de abuso de la posición dominante en el sector de la electricidad en 2003, a raíz de una denuncia en la que se alegaba que ZESA abusaba de su posición en el mercado, por ejemplo mediante la imposición de precios excesivos. La intervención de la Comisión de la Competencia dio lugar a una transacción judicial por la que ZESA mejoraría la comunicación con los consumidores.

IV. Servicios financieros

28. La crisis mundial puso de manifiesto los fallos reglamentarios en los servicios financieros. Las pérdidas relacionadas con la crisis sufrida por los bancos europeos entre 2007 y 2010 se estiman en 1 billón de euros (equivalente al 8% del PIB de la Unión

¹⁰ UNCTAD (2009). TD/B/C.I/MEM.3/3.

Europea). Entre 2008 y 2010, la Unión Europea aprobó medidas estatales de ayuda a las instituciones financieras por valor de 4,6 billones de euros (39%)¹¹. El panorama mundial de la regulación financiera está en proceso de remodelación. La nueva configuración del panorama de la regulación tendrá gran importancia sobre la capacidad de los países para ejercer la regulación y sobre su participación en el comercio internacional y los acuerdos comerciales.

29. Los esfuerzos de reforma de la regulación tienen el objeto de ampliar el alcance de la supervisión a fin de incluir tanto objetivos macroprudenciales como microprudenciales. Estos objetivos están destinados principalmente a internalizar las externalidades negativas creadas por determinadas instituciones financieras. El objetivo último consiste en restablecer la función esencial del sector financiero, de apoyar las actividades productivas en la economía real. Concretamente, esas reformas tienen el propósito de mejorar la base de capital para absorber pérdidas, ampliar la supervisión de regulación del "sistema bancario paralelo", escasamente regulado pero que reviste cada vez mayor importancia, aumentar la transparencia del comercio de productos derivados y fortalecer la relación de las instituciones financieras de importancia sistémica y crear una entidad de protección de los consumidores financieros.

30. El programa de reforma fundamental se basa en el fortalecimiento del capital de los bancos y las normas de liquidez ("Basilea III"), que se introducirán entre 2013 y 2019, de acuerdo con el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. A fin de aumentar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas, Basilea III trata de mejorar la calidad del capital reglamentario de los bancos (por ejemplo, las acciones ordinarias y los beneficios no distribuidos), y aumentar su cuantía hasta el 7% de activos ponderados por riesgo para 2019, con inclusión de una "reserva de estabilización" del 2,5% para hacer frente a futuras presiones. A fin de abordar el sesgo procíclico de los modelos de riesgo de los bancos y los requisitos de capital, las nuevas normas exigen a los bancos que aumenten sus reservas de capital en los períodos de expansión para poder recurrir a ellas en los períodos de crisis ("reservas anticíclicas").

31. Las actividades nacionales de reforma de la regulación siguen su curso, y a menudo van más allá de las normas internacionales. En los Estados Unidos, la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y protección de los consumidores, promulgada en 2010, representó un intento importante de reformar de forma global y simultánea los servicios financieros de los Estados Unidos mientras las normas sobre el nivel de los recursos propios aún no se han ultimado. La Unión Europea se propone adoptar el marco de Basilea III mediante la propuesta de directiva IV sobre requisitos de capital de los bancos. Las propuestas de la nueva directiva afectarán a los 8.300 bancos que realizan actividades en la Unión Europea, y no únicamente a los bancos activos internacionalmente, como se establecía en Basilea III. En el Reino Unido, la Comisión Bancaria Independiente ("Comisión Vickers") recomendó que, más allá de lo establecido en Basilea III, los bancos tengan una reserva de capital de al menos el 10% de activos minoristas nacionales, y que los bancos más grandes dispongan de reservas de seguridad de entre el 17% y el 20% de activos de máxima calidad.

32. Un tema central del programa de reforma es si se deben aislar los servicios bancarios esenciales prestados por los bancos que reciben depósitos al por menor/comerciales de las actividades de alto riesgo de los bancos de inversión basados en el mercado de capitales y, en su caso, de qué manera habría que hacerlo. Considerada como una de las propuestas de reforma de mayor alcance, la "norma de Volcker", prevista en la Ley Dodd-Frank de los Estados Unidos, exige que las empresas bancarias de cartera dejen de llevar a cabo la mayor parte de las formas de transacciones e inversiones por cuenta propia mediante inversiones privadas directas en empresas y fondos de cobertura, alentando así la

¹¹ FMI (2010). *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*.

separación de hecho entre estos dos modelos de negocios. La Directiva IV de la Unión Europea también desalienta las inversiones privadas directas de los bancos en empresas y en fondos de cobertura, atribuyéndoles una ponderación de riesgo más elevada. La Comisión Vickers del Reino Unido recomendó que se estableciera una "barrera de separación" entre los bancos minoristas y los bancos de inversiones, en lugar de una separación total, mediante la exigencia de que todos los servicios bancarios minoristas llevados a cabo por bancos que realizan actividades de inversión sean realizados por filiales distintas, que cuenten con una dirección independiente y con su propio capital.

Recuadro 8

Reforma de la regulación de la India¹²

Los reglamentos financieros de la India ejemplifican las características de la regulación macroprudencial. En 2004, el Banco de Reserva de la India incluyó entre sus objetivos la estabilidad financiera, con lo que la regulación macroprudencial quedó dentro de su ámbito. Tratando de lograr la estabilidad financiera, el Banco de Reserva ha ampliado considerablemente el régimen de regulación para incluir, entre otras, normas relativas a la gestión de la exposición al riesgo, la autorización de nuevos productos financieros (derivados), requisitos reglamentarios de capital, sistemas bancarios paralelos, titulización y transacciones de derivados extrabursátiles. Las normas reformadas se han visto acompañadas de directrices más estrictas en materia de supervisión, y de nuevos acuerdos institucionales para la coordinación de distintos reguladores sectoriales, más recientemente el Consejo de Estabilidad Financiera y Desarrollo Sectorial.

33. Las reformas de la regulación aplicadas recientemente se centran en la identificación y regulación de los bancos de importancia sistémica mundial, que, debido a su tamaño, a menudo se benefician de una garantía gubernamental implícita. Durante la crisis, 18 grandes instituciones representaron la mitad de la cifra de 1,8 billones de dólares de pérdidas comunicadas en todo el mundo. La subvención anual constituida por un costo de financiación más barato para un conjunto de bancos mundiales se estima en 60.000 millones de dólares¹³. Para abordar la cuestión de los bancos de importancia sistémica mundial se están utilizando dos amplios enfoques. El primero consiste en reducir la probabilidad de quiebra mediante la exigencia de requisitos de capital. De este modo, se exigiría que esos bancos mantuvieran un capital adicional del 1% al 2,5% de los activos ponderados por riesgo. El otro enfoque consiste en mitigar los efectos de la quiebra en el sistema financiero mediante la adopción *ex ante* de regímenes para la "resolución" segura, rápida y eficaz, incluso a escala transfronteriza. Con respecto a los países en desarrollo, donde importantes bancos extranjeros a menudo dominan el sector financiero, la fijación de un límite para la participación de una institución en el sector financiero se considera una opción viable.

34. Se espera que los impuestos propuestos sobre las transacciones financieras sirvan como un mecanismo para mejorar la regulación prudencial mediante la aplicación de impuestos a la asunción de riesgos excesivos. En la Unión Europea, se ha propuesto aplicar un impuesto a las transacciones financieras, de un 0,1% sobre todas las transacciones, y del 0,001% sobre los contratos de productos derivados, entre instituciones, cuando al menos una de las partes esté establecida en la Unión Europea. Se prevé que ello permitiría recaudar aproximadamente 78.000 millones de dólares al año.

¹² UNCTAD, TD/B/C.I/MEM.3/9.

¹³ UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo* 2011.

35. La interconexión del sector de servicios financieros exige una reforma de la regulación de los servicios financieros no bancarios, especialmente el sector de servicios de seguros. La armonización intersectorial de la regulación es importante para la regulación prudencial sistémica del sector en su conjunto. En Europa, la Directiva del Consejo Europeo (2009) sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio ("Solvencia II") se propone crear un marco común único sobre el nivel de los recursos propios y la gestión del riesgo en toda la Unión Europea. Los Estados Unidos han comenzado sus propias reformas, por ejemplo la iniciativa de modernización de la solvencia. En el plano internacional, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros ha introducido medidas complementarias de los principios básicos sobre seguros que abarcan el nivel de los recursos propios y la gestión del riesgo institucional.

36. Los costos y los beneficios económicos de las medidas propuestas ocupan un lugar destacado en el debate sobre políticas. Una de las preocupaciones principales del sector financiero es que las nuevas regulaciones puedan reducir en un tercio la rentabilidad de los bancos, aumentar los costos del endeudamiento y la disponibilidad crediticia —especialmente para pequeña y mediana empresa— y ralentizar el crecimiento económico. Sin embargo, no se puede asegurar que el aumento de la relación entre el capital y los activos reducirá la rentabilidad, y algunas investigaciones recientes indican asimismo que, en varios países, los sectores financieros más pequeños estarían en realidad promoviendo el crecimiento¹⁴. Por otra parte, se prevé que los probables costos de un requisito de capital más elevado se compensarán mediante los posibles beneficios de una menor probabilidad de crisis. En un estudio del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea se estima que un 2% de aumento de la relación entre el capital y los activos reducirá la posibilidad de una crisis financiera en un 2,9%. En el análisis de dicho Comité se comprueba que el marco de las instituciones de importancia sistémica mundial proporcionará un beneficio anual de 40 a 50 puntos básicos del PIB, lo que reflejaría una menor probabilidad de una crisis financiera.

37. La experiencia sugiere que los bancos menos afectados por la crisis fueron aquellos que se mantuvieron fieles al modelo bancario tradicional. La diversidad de las instituciones financieras amortigua el sistema frente a los efectos perturbadores de los mercados financieros internacionales. La función de los bancos de propiedad estatal, los bancos nacionales de desarrollo y los bancos comunitarios es importante para aportar la inversión productiva indispensable. En 2003, esos bancos representaron el 80% del total de activos en Asia Meridional. Los bancos de propiedad estatal han demostrado su capacidad de recuperación para compensar la contracción del crédito y promover la competencia en los mercados oligopólicos. El aumento de la diversidad de organismos que participan en las transferencias de remesas (por ejemplo, los servicios postales, las cooperativas financieras y las microfinanzas) también podría reducir el costo de las transferencias¹⁵.

Recuadro 9

La integración financiera en el Brasil

En la década de 1990, el Gobierno reforzó su enfoque innovador destinado a prestar servicios financieros por medio de un sistema de bancos "corresponsales" apoyados por la red postal. Los corresponsales bancarios que actúan como agentes de los bancos son responsables de las transacciones financieras ante los consumidores. En este marco, el Banco Postal (BP) —un banco de servicios financieros postales especiales prestados por el Correo del Brasil— actúa como corresponsal de un banco privado (Bradesco). Los principios generales del BP fueron establecidos por el Ministerio de Comunicaciones del

¹⁴ Admati A. y otros (2010). "Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation"; Arcand J. L., Berkes E. y Panizza U. (2011). "Too Much Finance?".

¹⁵ UNCTAD, TD/B/C.I/EM.4/3.

Brasil, y reflejan los objetivos de inclusión social de la institución. Los objetivos estipulaban que debía darse prioridad a los municipios que carecían de un banco, a fin de brindarles un primer acceso a los servicios financieros con un cronograma preciso (servir al menos a 1.000 municipios a fines de 2002). La investigación llevada a cabo por la UNCTAD indica que esta política ha contribuido a promover el acceso a los servicios financieros en las zonas más desfavorecidas.

Fuente: UNCTAD, Services, Trade and Development, 2011.

38. Los rescates llevados a cabo en el sector financiero han tenido importantes efectos de distorsión del comercio. Ello llevó a preguntarse de qué forma se debía continuar la liberalización de los servicios ante la presencia de esa distorsión. Es significativo el hecho de que los servicios financieros estén entre los más liberalizados, con 110 listas de compromisos, particularmente por medio del Modo 3 (presencia comercial). Los países que tienen una fuerte presencia de bancos extranjeros han dado importancia a las normas por las que se rige el establecimiento de esas instituciones, exigiendo que se constituyan filiales en lugar de sucursales, para garantizar la regulación efectiva de los bancos extranjeros. Esto se considera justificado porque el desmantelamiento de las medidas adoptadas en el sector financiero, una vez liberalizado, resulta particularmente difícil.

Recuadro 10

Los compromisos en materia de servicios financieros inherentes a la adhesión de la Federación de Rusia a la OMC

Una cuestión polémica importante que se planteó en las negociaciones sobre la adhesión de la Federación de Rusia era si se permitiría la apertura de sucursales a los bancos y las compañías de seguros. La legislación rusa prohibía que los bancos extranjeros abrieran sucursales, y les exigía en cambio que se constituyeran como filiales. Las filiales se debían inscribir como entidades rusas, tener su propio capital, designar juntas de directores locales y estar sujetas a la supervisión del Banco Central de Rusia. En sus compromisos finales asumidos con motivo de su adhesión, si bien convino en autorizar el 100% de propiedad extranjera de los bancos, el país mantuvo su requisito de que los bancos extranjeros se constituyeran como filiales.

39. Los rescates financieros excepcionales y las reformas de la regulación financiera han puesto de relieve la cuestión de si el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) ofrece suficiente flexibilidad para las regulaciones nacionales. Algunos han sostenido que los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) dan plena libertad a los miembros para regular los sectores de servicios financieros, mediante las disposiciones de "exención cautelar". Otros han argumentado que, a pesar de la cláusula de "exención cautelar", el hecho de que esas medidas deban ser justificadas en virtud de una causa excepcional podría representar una indicación de que las normas básicas del AGCS necesitan un examen cuidadoso.

40. Dado el renovado interés en el control de capitales, las posibles repercusiones de las disciplinas del AGCS en la capacidad de los países para aplicar esos controles se han convertido en una cuestión primordial. El mérito de las medidas se reconoce cada vez más, incluso por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI). La cuestión se plantea porque algunas disposiciones del AGCS prohíben de forma general las restricciones sobre las transferencias internacionales relacionadas con compromisos específicos. Además, una vez

que se formula un compromiso de acceso pleno al mercado para un servicio específico (por ejemplo, la recepción de depósitos por medio del Modo 1 (suministro transfronterizo)) respecto del cual los movimientos de capital son esenciales para la prestación del servicio, no se podría imponer ningún control de capitales. También se plantea la cuestión de si el control de capitales podría o no justificarse con arreglo a exenciones cautelares financieras. Algunos sostienen que solo se pueden considerar como medidas prudenciales las medidas prudenciales de regulación de los tipos reconocidos por los procesos de Basilea (por ejemplo, los requisitos de capital).

41. El avance de algunas reformas específicas de la regulación también ha puesto de relieve las posibles consecuencias de las disciplinas del AGCS para esas medidas, en particular cuando se formulan compromisos de liberalización. Por ejemplo, algunos han sostenido que los impuestos sobre las transacciones financieras que se han propuesto pueden ser considerados como una restricción indirecta de las transferencias y los pagos si esos impuestos aumentan el costo de transacción. La propuesta de separación de hecho entre los bancos comerciales y los bancos de inversiones pueden guardar relación con el artículo XVI del AGCS (acceso a los mercados), que prohíbe las limitaciones relativas al tamaño, las personas jurídicas o el número total de proveedores de servicios financieros. Esto podría tener repercusiones sobre la capacidad de los países en desarrollo para limitar la cuota de mercado de los bancos con el objeto de abordar el problema de los bancos "demasiado grandes para quebrar".

42. Los compromisos adoptados en el marco del "Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros" suponen una liberalización más profunda. La obligación de mantener el *statu quo* implica que todas las limitaciones de los compromisos se deberán limitar a las medidas existentes, lo que en la práctica se circunscribe al nivel existente de las regulaciones y restringe el alcance de futuras nuevas regulaciones. La obligación de permitir la prestación de "nuevos servicios financieros" por cualquier proveedor extranjero establecido en el territorio puede ser contraria al creciente control reglamentario de la seguridad de los productos financieros. Estas obligaciones más estrictas también se reproducen en acuerdos comerciales regionales (ACR) Norte-Sur y en los procesos de adhesión a la OMC.

V. La regulación de los sectores de servicios de infraestructura y el sistema comercial internacional

43. La liberalización del comercio en virtud de acuerdos comerciales regionales y multilaterales incluye cada vez más los servicios de infraestructura, ya que las sucesivas reformas de la regulación han abierto a la competencia algunos segmentos de esos sectores. La reforma de la regulación y la competencia son los factores que impulsaron la reciente liberalización de los sectores de servicios de infraestructura. La liberalización del comercio de servicios se refiere fundamentalmente a las medidas "de regulación" porque la determinación de autorizar la competencia internacional en el mercado interno de servicios de infraestructura, en qué medida y de qué forma, es esencialmente una decisión reguladora. Por consiguiente, los procesos de liberalización del comercio influyen intrínsecamente en el diseño de los marcos reguladores e institucionales y, por tanto, en la capacidad de los gobiernos para ejercer la regulación. El reto fundamental consiste en asegurar un contenido, un ritmo y una secuencia adecuados de los procesos de liberalización acompañados de regulación, de modo que se puedan establecer marcos reguladores e institucionales y una capacidad nacional antes de la privatización y la liberalización.

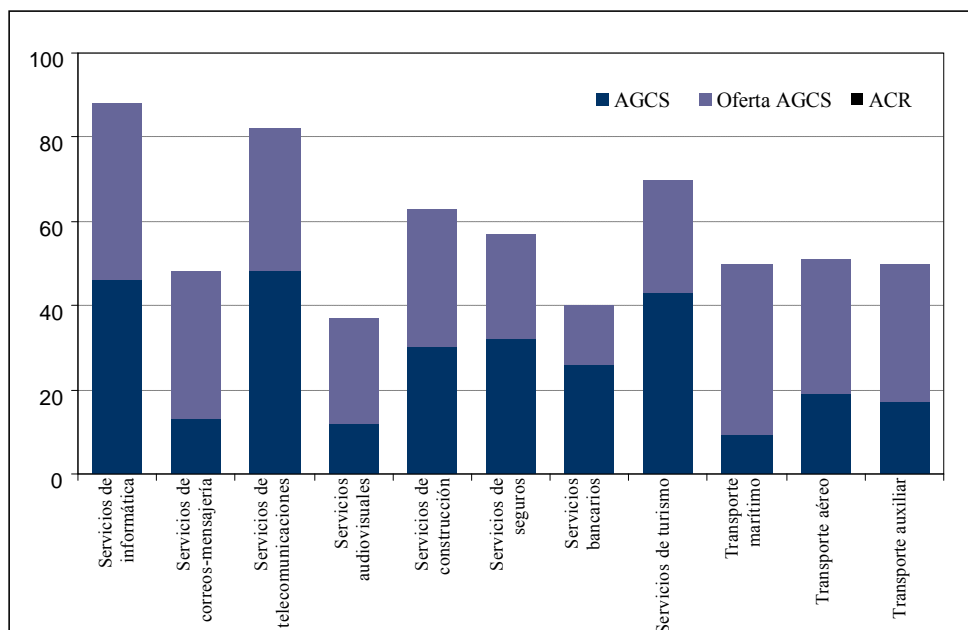
44. El grado de apertura comercial es diferente en los distintos sectores, que en gran medida reflejan el grado de competencia en el mercado interno. La apertura "formal", según se refleja en los compromisos contraídos en el marco del AGCS, es alta en el sector de las telecomunicaciones (en el que 108 países han contraído compromisos), y baja en el sector de la energía. Los servicios de transporte pueden situarse en un grado intermedio, con 38 países que han contraído compromisos en materia de transporte internacional de carga por vía marítima. En la Ronda de Doha, se han propuesto algunas mejoras en las 71 ofertas iniciales y 31 ofertas revisadas con respecto a la cobertura sectorial, el suministro transfronterizo, las prescripciones en materia de licencias, la participación de capital extranjero, los tipos de empresas y la aplicación de principios reglamentarios favorables a la competencia (por ejemplo, el Documento de Referencia sobre los servicios básicos de telecomunicaciones). Las ofertas relativas a los servicios energéticos se han limitado, entre otros, a los servicios "relacionados" con la minería, la distribución de energía y el transporte por tuberías. No obstante, se estima que el nivel real de "apertura" en esos sectores es en la realidad más elevado.

45. No todas las medidas de regulación tienen el mismo efecto de restricción del comercio. Las investigaciones llevadas a cabo por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sugieren que la propiedad pública, el tamaño y el alcance de las empresas públicas y los controles de precios son menos restrictivos del comercio que las medidas discriminatorias relacionadas con los límites a la propiedad, las restricciones a la actividad de empresas extranjeras, los requisitos de nacionalidad y residencia para los miembros de juntas directivas, las barreras a la competencia (por ejemplo, el acceso a redes y a interconexiones) y la transparencia del régimen de licencias¹⁶. No obstante, es menester que todo efecto de restricción del comercio se sopesa teniendo en cuenta las funciones legítimas de regulación que pueden cumplir al asegurar una competencia ordenada, así como el desarrollo del mercado.

46. Aunque las negociaciones multilaterales están en un punto muerto, los esfuerzos de liberalización del comercio se están llevando a cabo cada vez más a nivel regional. Los servicios se han convertido en un componente importante de los actuales ACR, que contienen compromisos más profundos "dentro de las fronteras". Mientras que antes del año 2000 solo se habían notificado a la OMC 5 ACR sobre servicios, desde entonces se han notificado otros 85 acuerdos, lo que hace que la mayoría de los miembros de la OMC sean miembros de al menos un acuerdo comercial regional relativo a servicios. Aunque dos tercios de los ACR existentes no se refieren a los servicios, la mayoría de los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur sí los incluyen. Un ejemplo significativo de las recientes iniciativas es la propuesta de un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica entre diez países de la cuenca del Pacífico, que abarcaría compromisos de "alto nivel". Los servicios de telecomunicaciones y financieros ocupan un lugar destacado en los ACR Norte-Sur. El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica se propone asegurar la "coherencia reglamentaria" mediante la exigencia del establecimiento de un organismo nacional de coordinación para supervisar y examinar las medidas de regulación, incluso mediante la evaluación de sus efectos.

¹⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/43080529.pdf>.

Gráfico 4
Índices promedio, por sectores



Fuente: Roy, Martine (2011). Services Commitments in Preferential Trade Agreements. OMC.

47. Los compromisos en materia de servicios contenidos en los ACR generalmente van más allá de los contraídos en el marco del AGCS y de las ofertas de servicios formuladas en la Ronda de Doha. Esto sucede tanto en el Modo 1 como en el Modo 3 (según se desprende del conjunto de datos de la OMC). El alcance de los compromisos contenidos en los ACR que van más allá del AGCS es más importante en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Esto subraya la importancia de los ACR para inducir la liberalización de los servicios en los países en desarrollo. Los avances en los ACR se producen de forma diferente en los distintos sectores (gráfico 4). Algunos sectores de servicios de infraestructura que ya tenían un alto grado de apertura en virtud del AGCS (servicios de informática y de telecomunicaciones) tienen una mayor liberalización en el marco de los ACR. Los servicios financieros (bancarios y de seguros) muestran un reducido nivel de compromisos regionales en el marco del AGCS y más allá de este acuerdo, y los servicios bancarios tienen un nivel particularmente bajo de compromisos en los ACR. Los servicios de transporte (marítimos, aéreos y auxiliares) tienen el nivel más bajo de compromisos en el marco del AGCS debido a la sensibilidad del sector (por ejemplo, el cabotaje en el transporte marítimo), pero en los ACR tienen los mayores compromisos que van más allá del AGCS.

48. Los principales instrumentos de regulación nacional —concesión de licencias, calificación y normas técnicas— están sujetos específicamente al establecimiento de normas multilaterales sobre la regulación nacional. Uno de los aspectos principales de las disciplinas propuestas consiste en reducir las facultades discrecionales de regulación mediante la exigencia de que dichas medidas no sean más restrictivas del comercio que lo necesario ("prueba de la necesidad"). Existe la preocupación de que esto pueda limitar la capacidad de los reguladores para establecer y modificar la reglamentación para favorecer objetivos de política pública. Por ejemplo, se podría considerar que la imposición de tasas de uso a los proveedores de servicios para financiar el acceso universal no se ajusta a la prueba de la necesidad. Las investigaciones sugieren que el concepto propuesto de "preestablecidas" relativo a las medidas podría suponer que una modificación de la

regulación que afectase a la "confianza en el derecho vigente" de los proveedores de servicios extranjeros se considerase incompatible con el requisito del AGCS de mantener un marco "estable y previsible".

49. La armonización de la regulación y el reconocimiento mutuo podrían eliminar las barreras que surgen de la existencia de normas técnicas distintas, especialmente en los servicios de transporte, financieros y servicios profesionales conexos, en los que la asimetría de la información es importante. Esa armonización de la regulación es más factible en un contexto regional. Aunque la integración de los servicios está aún en una etapa inicial, la integración y la cooperación Sur-Sur es promisorio en esta esfera, ya que contribuyen directamente a las economías de escala y aumentan la capacidad productiva.

Recuadro 11

La cooperación en materia de regulación en Asia Sudoriental

El Consejo de Reguladores de Telecomunicaciones de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) se ocupa de armonizar y coordinar las cuestiones relativas a la regulación, tales como la competencia, la interconexión, la concesión de licencias y el fomento de la capacidad y el acceso universal. Un programa conjunto de cooperación trata de ampliar los servicios de banda ancha y mejorar el acceso universal y los acuerdos de reconocimiento mutuo, en particular en materia de servicios de ingeniería y diseño de programas informáticos. El Programa de Cooperación Económica de la Subregión del Gran Mekong tiene la finalidad de desarrollar la red de carreteras de la región. El Marco de acuerdo de transporte transfronterizo previsto en este programa establece el reconocimiento mutuo de las licencias para conducir y los visados para personas que realizan operaciones de transporte, y expide permisos en la subregión del Gran Mekong para vehículos que cumplen los requisitos establecidos para el tráfico transfronterizo.

50. La mayor apertura del mercado de los sectores de servicios de infraestructura en virtud de acuerdos comerciales ha puesto en primer plano el tratamiento de los servicios de infraestructura considerados como "servicios públicos", que pueden quedar excluidos de los compromisos de liberalización. La cuestión relativa al alcance con que los acuerdos comerciales prevén excepciones para los "servicios públicos" se plantea porque muchos servicios que antes eran considerados como "servicios públicos" son ahora suministrados de forma competitiva en un mercado comercial. Los servicios públicos, definidos como "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales" —"todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios"— están por lo general excluidos del AGCS y de numerosos ACR. Muchos sectores de servicios de infraestructura sometidos a monopolios estatales se han privatizado y se han abierto a la competencia en numerosos países. La naturaleza de la excepción tampoco resulta clara: si la excepción se aplica a medidas existentes (es decir, el *statu quo*) o a medidas existentes y futuras. Según una opinión, la excepción se aplica únicamente a las medidas existentes (por ejemplo, un monopolio estatal que existiera estando en vigor el AGCS), lo que implica que la excepción podría no aplicarse a los servicios de infraestructura abiertos a la competencia.

51. Por lo tanto, los compromisos de liberalización son pertinentes para muchos servicios de infraestructura. Esos compromisos podrían limitar el alcance de futuros cambios normativos, tales como la renacionalización y la nueva regulación de distintos enfoques de liberalización —listas negativas o positivas— podrían tener consecuencias notablemente diferentes para las regulaciones. El enfoque predefinido de listas negativas supone la eliminación de restricciones en todos los sectores, a menos que se formule una reserva explícita. Requiere un listado detallado y cuidadoso de las regulaciones existentes que limitan el acceso a los mercados o el trato nacional, ya que toda "omisión" podría dar

lugar a la liberalización. Se consideran por lo general como compromisos de mantenimiento que no permiten que los países reduzcan la conformidad de la medida con las obligaciones pertinentes. Esto tiene un "efecto de raqueta" de liberalización. Por el contrario, en el enfoque de lista positiva, los compromisos de liberalización solo se aplican a los sectores que los países deciden consignar en la lista, y con sujeción a toda limitación o condición adjunta a las listas. Este enfoque permite una mayor flexibilidad.

52. En los sectores con compromisos plenos de acceso a los mercados, los países no pueden mantener restricciones sobre ese acceso, y corresponde fundamentalmente a las medidas de regulación la determinación de las condiciones de entrada y de propiedad, con inclusión de los monopolios públicos, los proveedores exclusivos de servicios o las pruebas de necesidades económicas, que a menudo se utilizan en el contexto de los sectores de servicios de infraestructura. El compromiso de pleno acceso a los mercados también requiere que el número de proveedores de servicios no sea limitado. Mediante la prohibición general de esos requisitos de entrada y propiedad, las obligaciones de acceso a los mercados podrían limitar el uso de esos instrumentos tradicionales de regulación.

53. Por otra parte, las subvenciones son importantes para el desarrollo de los servicios de infraestructura en los países en desarrollo. Aunque no existen en el AGCS disciplinas sobre subvenciones al comercio de servicios, la manera en que las subvenciones se pueden conceder está sujeta al requisito del trato nacional si se contrae un compromiso de trato nacional pleno. Por lo tanto, un país no puede discriminar entre proveedores de servicios extranjeros y nacionales en lo tocante a la concesión de subvenciones. En la práctica, numerosos países han consignado en sus listas excepciones generales en materia de subvenciones. Por ejemplo, la Unión Europea consignó en su lista que la concesión de subvenciones a un servicio del sector público no constituye una infracción a su compromiso.

54. Varias medidas de regulación "detrás de las fronteras" contenidas en ACR Norte-Sur existentes podrían también tener un posible efecto de "congelación de la regulación" porque los reguladores pueden verse desalentados de introducir y modificar regulaciones con objetivos de políticas públicas debido a la preocupación acerca de posibles conflictos. Las disposiciones sobre protección de los inversores contra la expropiación indirecta y los exámenes judiciales de decisiones de regulación (es decir, controversias entre inversores y el Estado) podrían tener ese efecto, y las controversias entre inversores y Estados a menudo se refieren a sectores de servicios de infraestructura¹⁷. En el sector de las telecomunicaciones, los compromisos obligatorios de acceso no discriminatorio a las redes de telecomunicaciones básicas y las plataformas de comunicación para servicios de valor añadido podrían afectar al Documento de Referencia sobre telecomunicaciones básicas de la OMC.

VI. Conclusión

55. Los sectores de servicios de infraestructura contribuyen considerablemente a los ingresos nacionales, el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza. El desarrollo de instituciones, procesos y recursos adecuados para regular de manera apropiada la prestación de servicios de infraestructura tiene una importancia fundamental. Los países en desarrollo tropiezan con problemas para fomentar la capacidad a fin de elaborar regulaciones eficaces. Muchos órganos de regulación carecen de personal suficiente y la regulación de los servicios de infraestructura requiere conocimientos técnicos de alto nivel. La cooperación internacional es importante para superar las limitaciones reglamentarias e institucionales¹⁸. En los últimos periodos de sesiones de la reunión multianual de expertos sobre servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional, se examinaron diversas

¹⁷ Markus Krajewski (2011). "Public services in bilateral free trade agreements of the EU".

¹⁸ Encuesta de la UNCTAD de 66 autoridades en materia de servicios de infraestructura.

experiencias de países, mejores prácticas y resultados satisfactorios obtenidos en algunos sectores fundamentales de servicios de infraestructura. Esas experiencias indican la diversidad de enfoques existentes y proporcionan una gran cantidad de lecciones que se pueden utilizar para analizar qué es lo que ha funcionado y qué es lo que no ha funcionado, y para comprender el alcance de las oportunidades y de los peligros potenciales. Las siguientes son algunas de las lecciones generales que se han obtenido:

a) Dada la diversidad de los participantes en el mercado, la optimización de los marcos reguladores e institucionales para abordar la diversidad de proveedores es una cuestión importante.

b) Es necesario que los marcos reguladores e institucionales se basen en una estrategia amplia, integrada y coherente de crecimiento, desarrollo y comercio, y esté estrechamente coordinada con las políticas de acompañamiento.

c) Es menester que los marcos reguladores e institucionales se adapten a las realidades locales y a los contextos económicos, sociales y tecnológicos de rápida evolución.

d) Un objetivo fundamental es compensar los fallos del mercado y, cuando sea viable, es necesario que los reguladores promuevan la competencia como medio de lograr resultados económicamente eficientes.

e) Cuando las empresas reguladas deben cumplir determinados objetivos sociales, esos objetivos se deben expresar y entender claramente.

f) Los precios deben fijarse a un nivel que sea justo y razonable para promover la competencia, permitir que los inversores recuperen los costos y asegurar servicios asequibles a los consumidores.

g) La transparencia y la participación pública son esenciales para la credibilidad y la eficacia del proceso de regulación. Es importante la interacción de las múltiples partes interesadas.

h) La independencia de los organismos reguladores para adoptar decisiones en sus esferas de competencia mejora considerablemente la transparencia y la credibilidad.

i) La privatización y la liberalización de los sectores de servicios de infraestructura deben estar precedidos por el establecimiento de marcos reguladores e institucionales sólidos y por la adquisición de capacidades nacionales.

j) Los acuerdos comerciales multilaterales y regionales y los procesos de liberalización deben incorporar adecuadamente los objetivos de las políticas públicas promovidas por los marcos reguladores e institucionales.

k) Es necesario que los gobiernos cuenten con capacidad institucional y aptitudes suficientes para regular, supervisar y hacer cumplir los marcos reguladores e institucionales. Es fundamental el fomento de la capacidad humana, reglamentaria e institucional de los reguladores y los encargados de formular políticas en los países en desarrollo.

l) Todas las formas de asociación se deben aprovechar para crear marcos reguladores e institucionales eficientes. Es necesario promover la mejora de la cooperación comercial y reglamentaria, particularmente en el contexto Sur-Sur.

m) Se necesitan más investigaciones, evaluaciones de los efectos y exámenes de las políticas de servicios para mejorar la comprensión e identificar las mejores prácticas en materia de creación y puesta en práctica de los mejores marcos reguladores e institucionales que puedan proporcionar los mayores beneficios para el desarrollo.