



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.30/2
18 de septiembre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Reunión de Expertos sobre el acceso universal
a los servicios
Ginebra, 14 a 16 de noviembre de 2006
Tema 3 del programa provisional

ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

Muchos servicios son esenciales para la vida de las personas o tienen importantes características de infraestructura, y son fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Los servicios de telecomunicaciones, salud y educación, o abastecimiento de energía o agua, son ejemplos de ello. En esos sectores, los gobiernos tienen ante sí la difícil tarea de asegurar que los servicios se presten adecuadamente, en particular a los miembros pobres y marginados de la sociedad. Las políticas y normas nacionales para asegurar el acceso universal a los servicios están condicionadas por una serie de factores, como la situación económica y social de un país, así como por los objetivos de sus políticas y sus compromisos internacionales. En la presente nota se analizan las características de los principales sectores de servicios esenciales, las diferencias entre las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a los servicios en los distintos países y sectores, y lo que puede hacerse a nivel internacional para promover ese acceso. Se hace especial hincapié en cómo puede aprovecharse el comercio de servicios y la liberalización del comercio como instrumento para mejorar el acceso universal a los servicios esenciales.

* El presente documento se presentó en la fecha mencionada *supra* debido a la demora en su procesamiento.

I. INTRODUCCIÓN

1. En el décimo período de sesiones de la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos (6 a 10 de febrero de 2006) se acordó celebrar una Reunión de Expertos sobre el acceso universal a los servicios. Los servicios, en especial el acceso universal a los servicios esenciales, pueden contribuir de manera notable al desarrollo humano y económico. Los gobiernos utilizan diversos instrumentos normativos y de política para garantizar a sus ciudadanos el acceso universal a los servicios. A ese respecto, las cuestiones que se plantean son: i) cuáles son los servicios cruciales para las políticas de acceso universal; ii) el espectro de opciones normativas disponibles para fomentar los objetivos del acceso universal; iii) el apoyo de mecanismos financieros y de otra índole para el acceso universal; y iv) los factores importantes para determinar si los proveedores del sector público o privado, o una combinación de ambos, son más idóneos para promover los objetivos del acceso universal en determinados sectores de servicios esenciales. La presente nota se centra en los marcos normativos y regulatorios para lograr el acceso universal a los servicios esenciales, relacionando este debate con las negociaciones de la OMC destinadas a conseguir la liberalización del comercio de servicios, en particular las negociaciones sobre futuras disciplinas en materia de reglamentación nacional.

II. MOTIVOS PARA LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS Y EL ACCESO UNIVERSAL

2. Si bien se considera de forma generalizada que es importante garantizar el acceso universal a los servicios esenciales, no hay tanto acuerdo sobre los mejores enfoques y medios para lograrlo. Las opciones abarcan desde el suministro público y privado hasta los sistemas comunitarios y de otra índole. Una reglamentación correcta, unas políticas que favorezcan a los pobres y un seguimiento activo del logro del acceso universal a los servicios son condiciones fundamentales, en particular cuando se depende de las fuerzas del mercado y del sector privado para conseguir el acceso universal.

3. La reglamentación supone ejercer influencia, controlar y orientar las actividades económicas o actividades privadas de otra índole que repercuten a su vez en otras mediante diversas políticas y medidas gubernamentales. La reglamentación ayuda a alcanzar numerosos objetivos de política pública, por ejemplo, protegiendo a los consumidores, haciendo posible la competencia, aumentando la capacidad de oferta interna, conservando la diversidad cultural, protegiendo el medio ambiente y garantizando el acceso universal a los servicios esenciales, especialmente a los grupos pobres, vulnerables y marginados de la sociedad.

4. La intervención estatal para garantizar el acceso universal se basa en razones que surgen de dos tipos de consideraciones: solucionar las deficiencias del mercado (por ejemplo, la información asimétrica, los monopolios y las externalidades) y proporcionar bienes de interés social cuando no se garantiza un suministro de servicios a un nivel adecuado desde el punto de vista social, debido, entre otras razones, a consideraciones de lucro, las características propias de

un bien público y el potencial de "*free riding*" (obtención de beneficios sin contrapartida)¹. Varias escuelas teóricas (por ejemplo, la teoría liberal de la regulación económica, las normas basadas en los objetivos de la política distributiva u otras políticas sociales y los enfoques basados en derechos) proponen que se conciban minuciosamente los marcos regulatorios para el sector de los servicios. El objetivo último de la reglamentación es abordar las cuestiones de equidad, accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad, calidad y seguridad, así como las cuestiones éticas más allá de su manifestación como deficiencias del mercado y la búsqueda de la eficiencia económica. Un marco regulatorio que funcione sin problemas puede ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones y canalizar la intervención del sector privado hacia la consecución de los objetivos del acceso universal.

5. Existe acuerdo sobre la utilidad de la reglamentación para lograr el acceso universal a los servicios esenciales y la reforma de la infraestructura. Hace poco, los fallos normativos han puesto de relieve la importancia de crear un marco regulador eficaz para alcanzar los objetivos sociales y mejorar los niveles de eficiencia económica y calidad que tienen los proveedores de servicios del sector privado. Algunos ejemplos son el transporte ferroviario (Reino Unido), la electricidad (California), Enron, WorldCom, y diversos experimentos con sistemas relacionados con la salud basados en tarifas de usuarios o vales (Ghana, Kenya, Nigeria), y la participación del sector privado en el abastecimiento de agua (Bolivia).

6. Esto suscitó un trabajo analítico sobre una reglamentación eficaz en relación con la búsqueda de las condiciones fundamentales más propicias para una reforma adecuada de las infraestructuras², uno de cuyos objetivos es atraer la inversión de capital necesaria para que la prestación de servicios sea más satisfactoria. Entre las cuestiones planteadas cabe citar: la necesidad de que los organismos reguladores puedan tomar decisiones sin sufrir injerencias políticas; que las decisiones que éstos tomen puedan ser examinadas por el poder judicial o supervisadas por una entidad de otra índole; la competencia y la transparencia, así como un ritmo y una secuenciación adecuados en el proceso de reforma, acompañados del establecimiento de marcos normativos adecuados antes de que se inicien los procesos de privatización y liberalización. Para que las políticas de acceso universal sean sostenibles tanto para los gobiernos como para los operadores, es necesario contar con políticas sobre precios adecuadas. En el contexto de las propuestas para una mejor gestión y regulación de los procesos de transición (como la privatización y la liberalización), es posible que la pregunta más importante sea si la intervención del sector privado y los operadores extranjeros es la opción más conveniente en primer lugar. Se admite de forma generalizada y se considera que es legítima la intervención estatal para lograr el acceso universal.

¹ Los bienes y servicios de interés público son intrínsecamente deseables o valiosos desde el punto de vista social y los ciudadanos tienen derecho a esos bienes y servicios, independientemente de si pueden permitírselos y de sus verdaderos deseos y preferencias.

² Ioannis N. Kessides (2004), *Reforming Infrastructure, Privatisation, Regulation and Competition, A World Bank Policy Research Report*, 2004, Washington D.C.

III. DEFINICIÓN DE ACCESO UNIVERSAL

7. Muchos servicios (por ejemplo, la salud, la educación, el agua, las comunicaciones y el transporte) están profundamente arraigados en el contexto social, cultural o político de un país. Algunos son esenciales para la vida de las personas y otros tienen funciones de infraestructura fundamentales. El reconocimiento generalizado de la importancia de ciertos servicios emana de los beneficios que reporta su consumo para la sociedad (es decir, su naturaleza de bien público o bien de interés público) y de los efectos positivos que pueden tener en la competitividad y eficacia de un país. Si bien no hay una definición universalmente aceptada de los servicios esenciales (y mucho menos un catálogo exhaustivo), la comunidad internacional ha reconocido el carácter central de muchos servicios (por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los objetivos de desarrollo del Milenio).

Servicios universales - Acceso universal

Un *servicio universal* es el que se presta a título individual a cada persona u hogar. En cambio, el *acceso universal* se refiere al objetivo de facilitar a todas las personas el acceso a un servicio determinado, de forma individual o colectiva. La idea de universalidad es crucial en ambos conceptos; se trata de un término que, por sí mismo, es muy amplio y se basa en tres principios fundamentales: la disponibilidad, el acceso y la asequibilidad. En el caso de las telecomunicaciones, el objetivo de lograr un servicio universal se utiliza cuando ya existe una red de cobertura relativamente buena y una elevada teledensidad, por lo que lo más importante es que el servicio sea asequible. Cuando la red no está bien desarrollada y la teledensidad es baja, el objetivo es lograr un acceso público razonable para todos los ciudadanos a precios asequibles. El acceso universal puede suministrarse mediante cabinas telefónicas, centros telefónicos comunitarios, locutorios telefónicos o el acceso comunitario a Internet (por ejemplo, un teléfono para cada población con más de 500 habitantes en Ghana). Si bien los países desarrollados suelen utilizar el concepto de servicios universales, el objetivo primordial para muchos países en desarrollo es el acceso universal.

8. Los encargados de formular las políticas emplean diferentes conceptos y definiciones, como servicios esenciales o básicos, servicios públicos, bienes de interés público, servicios básicos de infraestructura o servicios de interés general. Los conceptos varían según el tipo de servicio, el grado de desarrollo del país y el discurso político del que provienen. Del mismo modo, el concepto y la definición del acceso universal difieren según los sectores.

9. La pobreza, la mala salud y un acceso insuficiente a los *servicios de salud* están íntimamente relacionados y, por tanto, el progreso económico depende de los ciudadanos con buena salud. Los gobiernos reconocen la importancia de la salud como derecho humano, que se recoge en los objetivos de desarrollo del Milenio 4, 5 y 6. También fijan metas específicas en materia de salud, por ejemplo el objetivo de lograr que 3 millones de personas en los países en desarrollo reciban una terapia combinada de antirretrovirales para el VIH/SIDA a más tardar al final de 2005 (3 millones para 2005). La atención primaria de la salud es el principal objetivo de la mayoría de las políticas de acceso universal. Aunque no hay una definición uniforme de la atención primaria, un enfoque del desarrollo de los sistemas de atención sanitaria basado en los

servicios de atención primaria debe tener por objeto el acceso universal a servicios de calidad. La atención primaria varía según el grado de desarrollo.

10. La importancia de la *educación* se debe a que contribuye notablemente a erradicar la pobreza, aumentar la productividad y las ganancias, acrecentar la capacidad en materia de recursos humanos, desarrollar la tecnología y garantizar un crecimiento económico sostenido, en particular mediante la integración en la economía mundial. Ningún país ha logrado el crecimiento económico sin alcanzar la tasa crítica de alfabetización de adultos del 40%. Sin embargo, los objetivos educativos distan mucho de haberse cumplido y se calcula que en 2005 había 100 millones de niños sin escolarizar (de los cuales 58 millones eran niñas). Los objetivos del acceso universal tienen que ver con el logro de la enseñanza primaria universal; mayores niveles de alfabetización, en particular de adultos; una educación de calidad y la igualdad entre los sexos; y el desarrollo simultáneo de la enseñanza secundaria y terciaria, así como de determinadas competencias necesarias en la economía mundial. Esto guarda una estrecha relación con los objetivos de desarrollo del Milenio 2 (enseñanza primaria universal) y 3 (la igualdad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria antes de finales de 2015).

11. El acceso a un *agua* limpia, en cantidad suficiente y a un precio asequible es esencial para el alivio de la pobreza, el desarrollo sostenible, la salud humana y el bienestar. También contribuye de manera fundamental a numerosos procesos de producción. Sin embargo, actualmente más de 1.100 millones de personas que no tienen acceso a un agua limpia y unos 4.200 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento. El objetivo del acceso universal al agua se define como el acceso a una fuente de agua mejor como porcentaje de la población que puede obtener al menos 20 litros de agua por persona al día de una fuente que está ubicada como máximo a un kilómetro del hogar del usuario (UNICEF, OMS).

12. El carácter esencial de los *servicios de telecomunicaciones* se debe a su importancia para el crecimiento económico y a los amplios beneficios asociados a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Los servicios de telecomunicaciones pueden facilitar la participación de los ciudadanos en las iniciativas de la sociedad de la información, promover la cohesión nacional y reducir las disparidades entre las zonas rurales y urbanas. En muchos países se tiende cada vez más a considerar que el acceso a las TIC es un derecho básico de todos los ciudadanos. Sin embargo, muchos países en desarrollo carecen de esa infraestructura, especialmente en las zonas rurales. El objetivo de lograr el acceso universal se definió como el acceso (individual o compartido) a los servicios telefónicos en todo núcleo de población mayor de cierto tamaño y dentro de una distancia determinada. Gracias a los avances tecnológicos, en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones el acceso universal pasa del acceso a los servicios telefónicos básicos al uso de Internet, y posiblemente incluso a la banda ancha.

13. El *abastecimiento fiable de energía, en especial de electricidad*, es fundamental para numerosas actividades de una economía, en particular la producción de bienes y servicios. También es esencial para el desarrollo socioeconómico ya que hace posible el alumbrado (por ejemplo para la alfabetización y mayores oportunidades de empleo); el uso de las TIC; así como la existencia de sistemas para calentarse y cocinar; contribuye en gran medida a la generación de ingresos y empleo; y afecta al desarrollo sostenible.

14. Las personas de todos los niveles de ingresos y en todo tipo de empresas necesitan acceder a *servicios financieros* para garantizar su bienestar y sus futuras perspectivas económicas. Sin embargo, el uso de los servicios financieros básicos en los países en desarrollo dista de ser universal. Incluso en los países desarrollados, la falta de acceso a los servicios financieros por ciertos sectores de la población y empresas se considera un problema grave; se debaten y se aplican medidas destinadas a cerrar la brecha financiera (por ejemplo, los microcréditos, las microfinanzas). Si bien tradicionalmente el acceso universal a los servicios financieros no ha sido una política pública manifiesta, los fuertes vínculos entre el acceso a los servicios financieros, el crecimiento económico y el alivio de la pobreza están cambiando las percepciones. Se reconocen ampliamente los vínculos entre los servicios financieros y de otra índole (por ejemplo, la salud y los seguros) y el efecto negativo que tiene la falta de acceso a los servicios financieros en el logro de objetivos sociales fundamentales (por ejemplo, el hecho de que los pacientes puedan acceder a los servicios de salud). Por tanto, el acceso universal a los servicios financieros ha pasado a ser un objetivo de las políticas públicas.

15. Los servicios esenciales y los objetivos de acceso universal presentan ciertas características comunes. Una de ellas tiene que ver con su *carácter fundamental y esencial*, tanto desde el punto de vista económico como social, en particular el hecho de que ambos sean resultado del crecimiento y el desarrollo a la vez que un estímulo para éstos.

16. Los objetivos del acceso universal tienen *aspectos centrales comunes relacionados con la equidad*. Si bien los servicios esenciales y el acceso universal tienden a estar estrechamente ligados a la dignidad humana y al desarrollo sostenible, *se suministran de forma desigual y no equitativa*³. Un principio primordial en todos los objetivos de acceso universal es el de ampliar la disponibilidad de los servicios para que sean accesibles para toda la población, de modo que la imposibilidad de pagar no excluya a una persona del uso de ese servicio, prestando una atención particular a las necesidades de los consumidores pertenecientes a los grupos desfavorecidos y de menores ingresos, como los que viven en zonas rurales y remotas. Los objetivos del acceso universal deben desarrollarse de acuerdo con una serie de *factores internos* (por ejemplo, la renta nacional; la distribución geográfica de la población; la infraestructura existente; la estructura del mercado y la demanda; las cuestiones de seguridad; y los medios económicos). Los objetivos del acceso universal han de delimitarse minuciosamente para *enfocarlos específicamente* hacia determinados sectores de la sociedad y lograr que los servicios tengan *precios adecuados* para que sea posible la sostenibilidad de las políticas.

17. *Los servicios esenciales están estrechamente relacionados entre sí*. La falta de progresos en uno de ellos puede obstaculizar los avances en los demás, lo que parece indicar que es necesario aplicar un *enfoque integrado y global* en la formulación y puesta en práctica de las políticas destinadas a conseguir el acceso universal a los servicios esenciales.

³ ONU-Hábitat y UNITAR, *Access to Basic Services for All, Towards an International Declaration on Partnerships*, documento de trabajo conjunto de ONU-Hábitat y UNITAR, disponible en: http://dcp.unitar.org/spin/IMG/pdf/Access_to_Basic_Services-2.pdf.

18. La *flexibilidad* de los objetivos del acceso universal para dar cabida a los distintos niveles de *desarrollo económico y social en las sociedades* y para *adaptarse a los avances tecnológicos* es crucial. Por ejemplo, en el sector energético se han producido nuevos avances tecnológicos (como la generación de energías renovables o la tecnología fotovoltaica) que se han aceptado internacionalmente como opción útil para la electrificación de las zonas rurales. Cada vez que se alcanza un objetivo, debe volver a definirse el concepto de acceso universal.

19. Otra característica de muchos servicios esenciales es *la importancia, reconocida de forma generalizada, del papel que debe tener el sector público en su suministro* -como regulador, como proveedor o como ambos. La responsabilidad pública de suministrar o reglamentar determinados servicios esenciales surge cuando son propensos a fallos del mercado o porque puede que se consideren derechos humanos. En lo que respecta a la educación, la salud, el agua y la electricidad, el sector público es uno de los principales proveedores y fuente de financiación de los servicios. *Cada vez se depende más del sector privado como proveedor de servicios*, lo que está creando un nuevo paradigma en el que el papel del Estado está pasando de la prestación de servicios a la supervisión y la regulación para lograr el acceso universal.

IV. POLÍTICAS DE ACCESO UNIVERSAL

20. Las políticas de acceso universal son diversas y no hay una clasificación aceptada universalmente. El espectro abarca desde los proveedores públicos a los privados y presenta muchas variaciones entre ambos extremos.

Diversidad de las políticas de acceso universal

Los servicios públicos se suministran en diversos niveles de gobierno, con frecuencia por conducto de administraciones jerárquicas, en las que los proveedores de servicios son funcionarios. *La prestación de servicios con fondos públicos* incluye la participación de agentes privados que reciben ayudas del Estado. *Las obligaciones de servicio universal* son requisitos mínimos que el Estado impone a los proveedores de servicios. A veces adoptan la forma de obligaciones de servicio no comerciales y se combinan con otros instrumentos de política, como los incentivos. Se pueden proporcionar *subsidios* a distintos beneficiarios (hogares, operadores) y se pueden tener fuentes de financiación diferentes (el presupuesto del Estado, los fondos para el acceso universal o las subvenciones cruzadas). *Las microfinanza y los sistemas comunitarios* y de otra índole son intentos de lograr el acceso universal mediante opciones innovadoras, a partir de los avances tecnológicos y las estructuras de las sociedades locales. Las múltiples soluciones propuestas para resolver los fallos del sector público incluyen: la contratación externa; los métodos que fomentan la participación; los fondos sociales; las asociaciones de usuarios; la reforma de la administración pública impulsada por la comunidad; la privatización; la democratización; la descentralización; y la habilitación; estas soluciones se aplican mediante diversas políticas e instrumentos.

21. Existen diferencias en las políticas de acceso universal según que éste se garantice mediante monopolios, obligaciones mínimas en materia de política social o el suministro competitivo de servicios supeditado a la intervención estatal. La última categoría englobaría distintos instrumentos de política, clasificados a grandes rasgos según sean intervenciones en función de la oferta (por ejemplo, normativas internas, incentivos o sanciones de carácter económico, o precios regulados) o intervenciones en función de la demanda (subvenciones a los consumidores, como becas, desgravaciones fiscales o préstamos a bajo interés).

22. Es importante tomar conciencia de que ninguna de estas soluciones es una panacea y que no hay ninguna que sirva para todos los casos. Hay un amplio consenso con respecto a la necesidad de una intervención reguladora para garantizar el acceso universal a los servicios esenciales. Al mismo tiempo, hay una amplia gama de opciones y cada gobierno debe determinar cuál es la mejor solución que puede aplicar, en función de sus necesidades específicas. La decisión sobre la opción que hay que utilizar depende de una serie de concesiones complejas, por ejemplo, entre promover el acceso equitativo y asequible a un conjunto básico de servicios; garantizar la eficiencia; y adaptarse a las limitaciones de los presupuestos del Estado y de los hogares, dependiendo siempre de las circunstancias socioeconómicas, así como el objetivo del acceso universal. Las soluciones tienen que ser específicas para cada país y sector. Los instrumentos reglamentarios se suelen utilizar combinados y con el tiempo se los suele modificar para obtener resultados óptimos.

23. El siguiente estudio de los enfoques que tienen el sector público y el privado respecto al acceso universal y los distintos instrumentos de política disponibles (por ejemplo, las obligaciones de servicio universal, las subvenciones y los fondos de acceso universal), así como los sectores en que se aplican habitualmente permite extraer algunas conclusiones preliminares sobre su utilidad para lograr el acceso universal a los servicios esenciales y el éxito que tienen al respecto.

Participación del sector público

24. El suministro de servicios esenciales por el Estado es algo común. Durante buena parte del siglo XX, la mayoría de los países consideraron que el suministro de servicios de infraestructura en redes públicas (por ejemplo, el agua o la electricidad), así como otros servicios esenciales (como la salud o la educación) era una prerrogativa y obligación primordial del Estado. En muchos de esos mercados de servicios, el sector público ha sido tradicionalmente, y sigue siéndolo, uno de los proveedores más importantes (por no decir un monopolio), así como la fuente de financiación del servicio. Los gobiernos aportan gran parte de los fondos destinados a la financiación de escuelas y consultorios, y muchos docentes y profesionales de la salud son funcionarios públicos. No es lo mismo prestar servicios públicos que prestar servicios financiados con fondos públicos. Si bien ambos se suministran en los planos estatal y municipal, el segundo tipo depende de proveedores privados de servicios, pero recibe importantes fondos de ayuda del Estado para compensar las deficiencias del mercado; y viceversa, los proveedores de servicios de propiedad pública pueden recibir financiación privada (por ejemplo, mediante cuotas o gracias a donantes o patrocinadores privados). Por tanto, la frontera entre ambas modalidades es cada vez más borrosa.

25. En los *servicios educativos* los gobiernos intervienen directamente en todos los aspectos de la escolarización. Las políticas de acceso universal son diversas (por ejemplo, enseñanza primaria gratuita o subvencionada; programas integrados de alimentación y salud; programas para grupos desfavorecidos, como las mujeres, las minorías, los niños que trabajan, las tribus nómadas; incentivos para los estudiantes y los docentes; establecimiento de un determinado número de escuelas por pueblo; becas; vales para la educación y tarifas para los usuarios). La experiencia de países como Kenya, México o la India sugiere que la aplicación de tales programas repercute en la participación en la escuela, especialmente reduciendo el costo de la escolarización (en particular, las subvenciones supeditadas a la asistencia). Si bien en algunos países la educación pública es competencia de cada Estado, hay otros en los que el sistema de enseñanza pública está muy centralizado a nivel nacional.

26. Con frecuencia, la educación pública coexiste con la privada, que a veces recibe fondos públicos. En comparación con algunos países desarrollados, en los países en desarrollo las escuelas privadas representan una parte mayor de los proveedores de servicios educativos, lo que se debe en parte a la incapacidad del sector público para satisfacer la demanda de escuelas públicas. En los países en desarrollo, los gobiernos tienden a destinar sus esfuerzos financieros a la enseñanza primaria, seguida de la secundaria. Los incrementos en el gasto público en algunos países en desarrollo se han concentrado en la enseñanza terciaria.

27. Algunos gobiernos han tratado de recuperar el gasto de educación cobrando tarifas a los usuarios o compartiendo los gastos. Estas políticas, aplicadas, entre otras modalidades bajo la orientación de las instituciones financieras internacionales, tienen por objeto lograr que las fuerzas del mercado establezcan un nivel de servicios económicamente eficaz; aumentar la eficiencia y la equidad en el suministro de servicios (reduciendo la demanda injustificada); aumentar los ingresos; mejorar la calidad y la cobertura; y reducir la necesidad de fondos del Estado. Las tarifas permitirían repartir la carga de los gastos entre los gobiernos. Sin embargo, también se ha alegado que las tarifas impuestas a los usuarios no son adecuadas para financiar servicios públicos básicos; en especial los servicios sociales y los programas educativos en los que los servicios y las prestaciones han de proporcionarse sobre la base de objetivos sociales.

Tarifas en la educación: la experiencia africana

Hasta hace poco los servicios educativos se prestaban gratuitamente o a un precio nominal, pero se propugnaron las tarifas como modo alternativo de financiar el gasto de educación. Sin embargo, se ha criticado la aplicación de dichas tarifas, en particular, el hecho de suponer que los usuarios pueden permitirse pagarlas, cuestión especialmente importante para los países en desarrollo. Otro argumento contra estas tarifas es que es poco probable que la cantidad de recursos liberados sea relevante para prestar otros servicios básicos que utilizan mucho capital. El historial de las tarifas, especialmente en el África subsahariana, demuestra que éstas no siempre han sido útiles en todos los casos. Antes de que se abolieran las tasas escolares en Uganda, el costo de educar a un niño durante un año en la enseñanza primaria equivalía al 20% del ingreso per cápita. Según se informa, la eliminación de las tasas en la enseñanza primaria en 2002 ha tenido como resultado un aumento del número de alumnos. Algunos ejemplos son los casos de Kenya, Malawi, Tanzania y Uganda.

28. La incapacidad del sector público para satisfacer las necesidades educativas (en particular en las zonas rurales) se ha intentado solucionar en ocasiones con una mayor actividad del sector privado (organizaciones no gubernamentales, instituciones filantrópicas o religiosas), que ha recibido apoyo del Estado (por ejemplo, electricidad gratuita, agua, fondos para educación, sistemas de vales, etc.). Sin embargo, esto también puede hacer que la enseñanza privada dependa del Estado. Los gobiernos africanos han experimentado diversas modalidades en el sector público para solucionar problemas educativos concretos, como los de las comunidades rurales donde el costo de oportunidad de la matriculación en las escuelas es elevado y repercute negativamente en los hogares, el sustento y los potenciales ingresos.

29. La prestación efectiva (y la financiación) pública de *servicios de salud* puede ser un instrumento importante, especialmente cuando los gobiernos carecen de recursos para prevenir fallos del mercado y de marcos institucionales suficientes para regular la prestación de servicios por proveedores privados y proteger a los consumidores. Puede que los fondos públicos y el suministro público de servicios sean más importantes para las intervenciones, en que la solución de un caso puede prevenir la aparición de muchos otros (por ejemplo, el control de las enfermedades transmisibles). Sin embargo, el sector público enfrenta retos (por ejemplo, las necesidades cambiantes de los consumidores, las nuevas tecnologías médicas, las expectativas de los profesionales de la salud) y se le suele considerar poco competitivo. Mientras hay quien señala que el suministro privado de servicios de salud tiende a ser mayor cuando los niveles de ingreso de los países son menores, la mayoría de los países desarrollados tienen sistemas de salud financiados por el Estado, que atienden a la mayor parte de la población y en los que los hospitales públicos suelen estar bajo la competencia del Estado y sistemas de gestión centralizados. Además, casi todos los países que cuentan con un sistema de salud financiado con fondos públicos tienen también un sistema privado paralelo, que habitualmente presta servicios a los titulares de un seguro privado. Los servicios de salud financiados con fondos públicos pueden ser suministrados por profesionales del sector público (organismos públicos encargados de la atención de la salud) o por organismos privados. La financiación puede provenir de distintas fuentes (por ejemplo, los ingresos generales del Estado o los sistemas de seguridad social).

30. Muchos países de ingresos bajos y medios han creado sistemas de salud financiados por el Estado con servicios proporcionados por administraciones públicas. Ahora muchos sistemas públicos están evolucionando hacia una mayor flexibilidad y se intenta que los hospitales se abran más al mercado "externalizando" o "desmembrando" algunas de sus actividades o confiriéndoles autonomía para que tomen decisiones de gestión. Sin embargo, no todas las experiencias son iguales. Hace poco que se está percibiendo claramente la posible repercusión que pueden tener las tarifas en el menor acceso a los servicios. En un informe de la OMS de 2001 se dice que se ha descubierto que las tarifas impuestas a los usuarios hacen que, en la mayoría de los casos, disminuya la utilización de los servicios de salud y que los pobres sean los que más desisten de utilizar los servicios de salud cuando se cobran tasas por ello⁴. Según un

⁴ England, S. et al. (2001), *Practice and Policies on User Fees for Immunization in Developing Countries*. WHO/V&B/01.07, disponible en <http://www.who.int/vaccines-documents>.

estudio del Banco Mundial de 2004, la abolición de las tarifas mejora el acceso a los servicios de salud⁵.

Participación del sector privado

31. La participación del sector privado y las políticas basadas en el mercado pueden ser una opción para mejorar el acceso universal, en especial en los sectores en los que se necesitan inversiones de peso y cuando no se dispone de financiación pública. Si bien en su momento se consideró que la privatización era el mejor método disponible para lograr que los servicios de infraestructura fueran eficientes, ha habido distintas experiencias y algunas privatizaciones han permitido incrementar la eficiencia mientras que otras no. La privatización podría poner fin al apoyo del Estado, con el resultado de que (incluso aunque el sector se vuelva más eficiente y disminuyan los precios medios) pueda aumentar el precio para ciertos usuarios finales, o que disminuya la disponibilidad geográfica⁶. Según la experiencia en los servicios básicos de telecomunicaciones, hay una relación positiva entre unas estructuras de mercado competitivas y el mayor acceso a los servicios. En lo que respecta a la liberalización de los servicios financieros, algunos datos apuntan a los efectos negativos sobre el acceso al crédito en las zonas rurales y entre los pobres.

32. El éxito de la participación del sector privado para mejorar el acceso universal depende de una serie de factores, como el tipo de servicio esencial; la situación de competencia en el sector; el tipo de participación del sector privado (por ejemplo, la privatización, las concesiones, las empresas conjuntas y los sistemas de construcción, explotación y retrocesión); la manera de introducir la participación privada (incluso la extranjera) (por ejemplo, las consultas públicas, una toma de decisiones transparente); y la formulación y aplicación de políticas complementarias. Además de los argumentos económicos, la viabilidad política, las cuestiones de reglamentación y, de manera más general, los problemas sociales son decisivos para el éxito o el fracaso de las medidas de privatización o liberalización del comercio.

33. En la mayoría de los países, el *abastecimiento y la gestión del agua* han sido tradicionalmente competencia de las entidades públicas nacionales, regionales o locales. Sin embargo, los países han aplicado distintos modelos de regulación y, con frecuencia, el Estado ha desempeñado múltiples funciones en el sector del agua (por ejemplo, como gestor de los recursos naturales, proveedor de servicios o regulador). A finales de la década de 1990, el debate público se centró en el sector privado y su potencial para desempeñar un papel importante en la creación de infraestructura para el agua. Podrían obtenerse beneficios debido a la naturaleza de los servicios de abastecimiento de agua, que utilizan mucho capital, donde la financiación para el desarrollo de infraestructura es crucial y el pago de cuotas más elevadas por los consumidores podría ser un incentivo para que los proveedores ampliaran las redes de canalización para llegar a los usuarios que dependen de camiones cisterna o de fuentes

⁵ Deininger, K. and P. Mpuga (2004), *Economic and Welfare Impact of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda*. Documento de trabajo 3276 del Banco Mundial, abril de 2004, Banco Mundial, Washington D.C.

⁶ Banco Mundial (2002). *Global Economic Prospects and the Developing Countries, Making Trade Work for the World's Poor*, Banco Mundial, Washington D.C.

contaminadas. Por consiguiente, las políticas que fomentan las inversiones privadas, a menudo extranjeras, en los servicios de abastecimiento de agua y la privatización (en particular la externalización y los acuerdos de asociación entre los sectores público y privado) han ido aumentando en los últimos años. Si bien muchos de estos giros en las políticas se basaron en decisiones nacionales autónomas, las instituciones financieras internacionales también han abogado por una mayor participación del sector privado. Sin embargo, una privatización total es rara en el sector del agua, ya que el Estado prefiere las soluciones que le permiten seguir siendo propietario de las instalaciones y externalizar la contratación de ciertas tareas para que las desempeñen agentes privados.

34. La privatización bien puede ser una opción viable para mejorar el acceso al agua de las personas que no disponen de agua potable o sistemas de saneamiento. De hecho, hay ejemplos en los que la privatización ha sido muy útil para abastecer de agua a los que la necesitaban. Sin embargo, también se han planteado numerosos interrogantes sobre hasta qué punto los servicios de abastecimiento de agua tienen naturaleza de bien público. Los estudios muestran que, tras la privatización, se han obtenido resultados muy diversos. Si bien se han cosechado beneficios gracias a una mayor conectividad de los hogares a las redes de distribución, a veces también ha aumentado el precio del agua, lo que ha repercutido en la asequibilidad de los servicios. Se ha tenido la impresión de que tal vez las empresas privadas hagan demasiado hincapié en los beneficios y la recuperación de los gastos, en que es posible que los servicios para los grupos vulnerables sean inadecuados y de mala calidad y, por último, en que los operadores privados quizá no rindan cuentas al público. La presión sobre los sistemas comunitarios de suministro de agua y la aparición de empresas multinacionales que se especializan en el abastecimiento de agua, y el hecho de que algunas privatizaciones, de las que se ha hecho mucha promoción, no han servido para alcanzar los objetivos del acceso universal, han desencadenado un debate al respecto. De acuerdo con pruebas empíricas recientes, no hay diferencias significativas entre los operadores públicos y privados en lo que respecta a la eficiencia y otros parámetros de desempeño.

35. La prestación de servicios por el sector público está muy extendida y es algo esencial para el desarrollo económico. Sin embargo, debido a la falta de eficacia, no siempre se traduce en un mayor acceso. Entre las respuestas para mejorar el desempeño cabe citar: los acuerdos de asociación entre los sectores público y privado en el mercado y las relaciones de cuasi mercado; los programas de privatización de amplio alcance; la mayor rendición de cuentas; así como la reducción de la corrupción y la captación de rentas. Si bien ambos extremos se han contrastado en los debates públicos, la gama de opciones que hay entre ellos es muy amplia. El grado de participación del sector privado determina parcialmente el espacio para la participación extranjera (o el comercio internacional) en los servicios esenciales. Los proveedores extranjeros pueden mejorar el acceso a los servicios, aportando capital adicional y nuevos conocimientos especializados a los mercados nacionales. Sin embargo, puede que los proveedores extranjeros traten de abastecer exclusivamente a los grupos de altos ingresos.

Obligaciones de servicio universal

36. Las obligaciones de servicio universal son fundamentales para lograr los objetivos de acceso universal. Son exigencias que el Estado impone al proveedor de servicios (por ejemplo, ampliar la cobertura a zonas no atendidas, o prestar un servicio determinado a un precio asequible). Algunas de las obligaciones de servicio universal son generales, aplicables a todos los proveedores de servicios, en tanto que otras son específicas, aplicables a determinados servicios. Con frecuencia estas obligaciones se especifican para la concesión de licencias y pueden imponerse tanto a los operadores públicos (a menudo el titular) como a los privados. Algunas obligaciones de servicio universal no son comerciales (obligaciones de servicio no comerciales), ya que suponen la prestación de un servicio a determinados consumidores en la cual el costo de la prestación supera los ingresos previstos. A veces las obligaciones de servicio universal se utilizan en combinación con otros instrumentos de política (por ejemplo, sistemas de incentivos o concesión de licencias, incluida la licitación pública)⁷.

37. Al aplicar las obligaciones de servicio universal es preciso velar por que sean realistas y estén bien definidas y por que haya suficientes incentivos para cumplirlas. También hay que considerar la medida en que puedan obstaculizar la competencia del mercado, su repercusión en la viabilidad financiera de la empresa, la protección de los consumidores y la necesidad de tener en cuenta la evolución tecnológica. Los problemas más importantes, no obstante, tienen que ver con su financiación (por ejemplo, la correcta estimación de las necesidades de financiación y la forma de satisfacerlas) y con la manera de determinar en quiénes recaen las obligaciones y de supervisar su cumplimiento.

38. Las *telecomunicaciones* son el sector donde más se han utilizado las obligaciones de servicio universal, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En estos últimos, las obligaciones de servicio universal han sido uno de los mecanismos principales de ampliación de las redes. En telecomunicaciones las obligaciones de servicio universal por lo general describen las zonas geográficas, las categorías de servicios que deben prestar los proveedores y los plazos de cumplimiento. En Europa, el alcance de la obligación de servicio universal se deriva de *la Directiva relativa al servicio universal*, que se aplica a nivel nacional. En el Reino Unido, por ejemplo, las obligaciones de servicio universal incluyen: planes de tarifas especiales para los consumidores de bajos ingresos; conexión a la red fija (con acceso funcional a Internet); acceso razonable a las cabinas telefónicas y varios servicios para clientes con discapacidad.

Las telecomunicaciones en Kenya

En Kenya el sector de las telecomunicaciones ha experimentado numerosas transformaciones, pero subsiste una serie de dificultades. Las líneas fijas de Kenya se caracterizan por un acceso deficiente. La situación es más alentadora en el sector de la telefonía móvil. El Gobierno orienta al sector mediante su estrategia general de reforma de las telecomunicaciones, cuyo objetivo principal es que los servicios lleguen a precios asequibles a las zonas mal atendidas del país. En el proceso de liberalización gradual, el Gobierno aplica procedimientos de concesión de licencia que garanticen en particular el

⁷ En modalidad los operadores compiten por la licencia. El contrato se adjudica al proveedor que presenta la oferta más ventajosa o al que pide la subvención menor. La obligación de servicio universal se hace constar en la licencia o el contrato de concesión.

cumplimiento de los objetivos de acceso universal. Entre ellos se cuentan el de facilitar el despliegue en todo el país y el de mejorar la penetración de los servicios en las zonas rurales (de 0,16 a 5 líneas por cada 100 habitantes (2015)) y urbanas (de 4 a 20 líneas por cada 100 habitantes (2015)). Ello se complementa con el marco general del Gobierno en materia de inversiones, competencia y crecimiento cuya finalidad es alentar a los inversores y operadores a participar en el suministro de acceso universal y a ofrecer servicios y opciones de calidad. Como resultado de ello se han instalado 1,5 millones de líneas fijas en las zonas rurales y 2,4 millones en las zonas urbanas.

Fuente: Estudios de la UNCTAD sobre el comercio de servicios y sus repercusiones en el desarrollo, TD/B/COM.1/77.

39. Muchos países en desarrollo, entre ellos la India, China y México han utilizado las obligaciones de servicio universal para hacer extensivo el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones. Cuando la India pasó de un sistema de monopolio a la participación privada, se exigió a las empresas privadas que destinaran el 10% de su cobertura a las zonas rurales como parte de las condiciones para obtener sus licencias. No obstante, aunque en los acuerdos de licencia se estipulaban objetivos relacionados con las obligaciones de servicio universal, los operadores no los cumplieron y los organismos reguladores no pudieron obligarlos a cumplirlos. En el proyecto "de aldea en aldea" de China, se asignó a seis operadores de telecomunicaciones la responsabilidad de proporcionar acceso universal (dos teléfonos públicos de pago) a cada aldea en varias provincias seleccionadas. Se fijaron objetivos en función de la importancia de la empresa y de su capacidad financiera. El objetivo a corto plazo para 2005 fue el suministro de servicios telefónicos a un determinado porcentaje de las aldeas; el objetivo a mediano plazo para 2010 es la conexión de todas las aldeas, hospitales y otras organizaciones a la red pública de telecomunicaciones; y el objetivo a largo plazo para 2020 es la conexión de todas las organizaciones y las familias a la red pública de telecomunicaciones. En México se exigió al operador titular (Telmex), como parte de su proceso de privatización, que instalase teléfonos de pago en 20.000 localidades rurales en un período de cinco años para garantizar el acceso en todas las aldeas con un mínimo de 500 habitantes.

40. Los problemas clave de las obligaciones de servicio universal se refieren a su financiación, aplicación y cumplimiento. Las deficiencias de los mecanismos de aplicación y la elección de objetivos demasiado ambiciosos figuran entre los motivos de fracaso. Las políticas de financiación comprenden: los impuestos generales; cargos de interconexión; las tasas de acceso o tasas por acceso deficitario (los operadores de larga distancia pagan tasas de interconexión cuando acceden al bucle local, además de las tasas de terminación); las subvenciones cruzadas; el fondo de acceso universal (los operadores del sector contribuyen a un fondo que se usa para cubrir el costo neto del acceso universal); o la licitación pública (en que el proveedor recibe una retribución una vez cumplidos los objetivos especificados).

Subvenciones

41. Las subvenciones para el acceso universal están muy extendidas. Pueden destinarse a los hogares (por ejemplo, vales que benefician directamente a los consumidores desfavorecidos), o a los proveedores de servicios (por ejemplo, las subvenciones cruzadas y el fondo de acceso universal). Las fuentes de financiación son: los presupuestos del Estado, los fondos de acceso

universal y las subvenciones cruzadas. Las subvenciones pueden adoptar varias formas, según se transfieran directamente, mediante vales o gratuitamente, o mediante la prestación de servicios a un precio inferior al costo. Los tipos específicos de subvenciones que se utilizan varían según el objetivo de acceso universal y el nivel de desarrollo del país. Las subvenciones también plantean numerosos problemas como, por ejemplo, la falta de recursos financieros para sufragarlas o las dificultades de seleccionar debidamente a los beneficiarios. Ello es así concretamente en los países en desarrollo donde los marcos institucionales y reguladores suelen ser deficientes. De forma más general, algunas subvenciones son criticadas por sus efectos de distorsión en los mecanismos de mercado (incluidos los efectos de distorsión del comercio)⁸.

42. El poder adquisitivo de los pobres sigue siendo insuficiente para superar las barreras de precios de algunos servicios; una solución podrían ser las transferencias directas a los hogares (subvenciones al sector de la demanda). Ello puede ser especialmente importante para los servicios que atienden las necesidades de los grupos de personas vulnerables, por ejemplo, los consumidores con bajos ingresos, los discapacitados o los que viven en regiones apartadas. El principal problema reside en la selección de los beneficiarios. Aunque los criterios están establecidos (en base a determinadas características de hogares, consumidores, distintos territorios o zonas geográficas) siguen siendo difíciles de aplicar. Otra dificultad se deriva de la elección de prioridad de las subvenciones (es decir, si concentrarse en aumentar el acceso de los que no están conectados o en reducir las tarifas de los que ya disponen de conexión).

43. El sistema de vales en la educación adopta diversas formas, tanto para las escuelas públicas como privadas. Algunos países han empezado a subvencionar las escuelas privadas a fin de aumentar la oferta. Si bien el sistema de vales de educación se ha utilizado con frecuencia, se han planteado dudas acerca de si se ha aplicado satisfactoriamente y si ha dado buenos resultados. El sistema ha dado buenos resultados (por ejemplo, en Suecia), pero también resultados menos convincentes (por ejemplo, en Colombia). Sus defensores sostienen que los vales aumentarán la competencia entre las escuelas y mejorará el desempeño de todas ellas; los críticos sostienen que los vales pueden acarrear nuevos problemas de financiación y apartar de las escuelas públicas a los mejores estudiantes.

44. En los años noventa Chile implantó un sistema nacional de cuasi vales, para todas las escuelas municipales y las escuelas privadas gratuitas. La matriculación aumentó notablemente, en particular en las escuelas privadas. En el sistema Progreso de México, los niños de más de 7 años tenían derecho a vales de educación y las ayudas económicas aumentaban en cada curso, para compensar a la familia por enviar a los hijos a la escuela. También aumentaban las ayudas para las niñas en el primer ciclo de la enseñanza secundaria, para incentivar su escolarización. La subvención depende del registro de asistencia y de los resultados escolares de los hijos. Las ayudas se asignan a las madres para garantizar la racionalidad del gasto. El sistema se consideró satisfactorio.

⁸ Por ejemplo, los miembros de la OMC examinan desde hace años sus posibles efectos de distorsión del comercio. Véase el *Informe Anual del Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS* al Consejo del Comercio de Servicios (2005), 12 de septiembre de 2005, S/WPGR/W/53. De conformidad con el mandato dimanante del artículo XV del AGCS se está negociando "... con miras a elaborar las disciplinas multilaterales necesarias para evitar esos efectos de distorsión" [del comercio de servicios].

45. El Programa de Ampliación de la Educación Secundaria (PACES) de Colombia (1991) ofrecía vales con el fin de aumentar el número de alumnos pobres que continuaban sus estudios hasta el nivel secundario (en escuelas públicas y privadas). La mayoría de las escuelas privadas de élite se negó a participar y el valor del vale no se ajustó al índice de precios (razón por la cual los beneficiarios tuvieron que pagar de su propio bolsillo). Aunque el sistema contribuyó algo al aumento de la escolarización, muchos sostuvieron que no logró cumplir sus objetivos y en 1998 fue suspendido y sustituido por otro programa mejor. La India anunció recientemente un sistema de vales con el fin de universalizar la enseñanza secundaria; el sistema de vales consistiría en pagos financiados por los impuestos que permitiría a los beneficiarios elegir la escuela y, por lo tanto, fomentaría la competencia entre las escuelas públicas y privadas.

46. Algunos países han perfeccionado sus programas de subvenciones condicionando el apoyo a que las familias beneficiarias adopten determinadas medidas de desarrollo. En Nicaragua, algunos estipendios están condicionados a la utilización de determinados servicios de salud preventiva. En el programa Progresá de México, las familias podían recibir nuevos estipendios mensuales si se sometían a exámenes médicos y asistían a cursos de nutrición e higiene.

47. Las subvenciones directas también se utilizan en el sector de abastecimiento de agua, donde los principales problemas residen en la selección de los beneficiarios y la opción entre el apoyo a la conexión o al consumo. Las subvenciones del agua pueden adoptar distintas formas y pueden abonarse en especie (por ejemplo, abastecimiento gratuito de agua por hogar o por habitante), en efectivo (por ejemplo, subvenciones administradas por medio del sistema de facturación, en que las subvenciones financiadas por el Estado se deducen de la factura del consumidor), o mediante tarifas sociales que conceden una subvención cruzada a los hogares más pobres. En lo que respecta a la selección de los beneficiarios, las subvenciones suelen favorecer a las clases medias y a veces excluyen a los pobres. Según un estudio, en la mayoría de los programas de abastecimiento de agua estudiados el 40% de la población más pobre recibió únicamente entre el 5 y el 20% de los beneficios de las subvenciones. En La Paz (Bolivia), el agua está subvencionada, pero los que más lo aprovechan son los hogares con mayores ingresos.

48. Si bien son indispensables la vigilancia y medición correctas, junto con la información y capacidad administrativa general, las comunidades pueden contribuir decisivamente a mejorar la selección de los beneficiarios. Además, el tipo de beneficiario/objetivo repercute en las pérdidas, ya que la determinación por región geográfica puede generar una alta tasa de error y encarecer los costos administrativos de las pruebas. Algunos opinan que la forma más eficaz de seleccionar los beneficiarios en los países en desarrollo sería centrar las subvenciones más en la conexión que en el consumo, lo que tendría la ventaja añadida de evitar que se pase por alto a los que todavía están excluidos de la red, por lo general los más pobres. En Nairobi el costo por litro es diez veces mayor para los clientes de los vendedores que para los que están conectados a la red de distribución. No obstante, se suele insistir en mantener los precios bajos para los usuarios actuales, a la vez que se mantienen las tasas de conexión para los nuevos usuarios.

49. La selección de los beneficiarios de las subvenciones del agua plantea otros problemas, que tienen que ver, por ejemplo, con la gestión de la interfaz del consumo privado/individual y el industrial/agrícola, y con el suministro de agua a un precio inferior al costo (por ejemplo, el 40% de los servicios públicos cobra tarifas que no cubren los gastos de explotación y mantenimiento). Las tarifas medias de abastecimiento de agua en los países de ingresos bajos corresponden

aproximadamente a una décima parte de las de los países con ingresos altos, mientras que los costos son prácticamente iguales.

50. En los sectores de la electricidad o la energía se plantean dificultades parecidas a las que se plantean en el sector del agua. En esos sectores las subvenciones a la conexión constituyen un instrumento importante para mejorar la electrificación de los países en desarrollo (en particular dados los altos costos de la conexión de red). También se utilizan las subvenciones al consumo. En Filipinas, a los usuarios finales cautivos de bajos ingresos que no pueden pagar los precios íntegros se les ofrecen "precios de supervivencia". No obstante, puede que algunos mecanismos hayan contribuido a aumentar desigualdades, ya que los beneficios fueron aprovechados por los habitantes que ya tenían una posición desahogada, más que por los pobres.

51. Los ingresos de los fondos de acceso universal provienen de diversas fuentes y se desembolsan para lograr los objetivos o metas de acceso universal. En el caso de algunos servicios esenciales, los fondos de acceso universal se consideran una de las mejores opciones para alcanzar la universalidad, si no la mejor, y la procedencia de la financiación es variada: financiación directa del Estado; contribuciones proporcionales de todos los proveedores de servicios; recaudaciones de subastas o pagos de licencias; gravámenes a los suscriptores o recursos procedentes de organismos internacionales de desarrollo. Además, la financiación de las obligaciones de servicio universal suele canalizarse por estos fondos.

52. Los fondos de acceso universal han dado buenos resultados en el sector de las telecomunicaciones donde, por lo general, son financiados por un impuesto a los operadores de telecomunicaciones, recursos fiscales generales, gravámenes al sector, venta de recursos (por ejemplo, privatización) o venta de licencias. En los países en desarrollo, los fondos de acceso universal suelen financiarse mediante subvenciones del Estado, a menudo combinadas con otras fuentes. Aparte de los gravámenes impuestos a los operadores, se ha comprobado que las subastas de subvenciones mínimas son una forma inteligente de subvención, en particular de los fondos de servicios universales. En varios países las subastas han contribuido al cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno, e incluso a su superación. En algunos casos (Chile, Perú), los procesos de licitación pública incluso han dado lugar a la concesión de licencias con subvención nula, sin necesidad alguna de subvencionar al licitante vencedor. También se ha considerado satisfactoria la licitación pública de servicios de telecomunicaciones en otros países, entre ellos la Argentina, Australia y Nueva Zelanda.

V. EL ACCESO UNIVERSAL Y EL COMERCIO DE SERVICIOS

53. La medida en que la privatización y la liberalización del comercio de servicios pueden mejorar la prestación de servicios, a la vez que mantienen el acceso de los pobres a los servicios esenciales, debe evaluarse en el contexto nacional. Para el proceso de liberalización son aspectos decisivos la selección de los sectores de servicios específicos que se han de liberalizar, la generación de sinergias entre los sectores liberalizados y los que quedan en el dominio público, la estructura y el grado de apertura de los mercados, y los plazos y el orden en que se realicen las sucesivas reformas del mercado. Es posible que la liberalización y el comercio de servicios redunde en un mayor acceso universal gracias al efecto económico positivo de reducir los obstáculos al proveedor de servicios extranjero (entre otras cosas aumentando la eficiencia de los sectores de servicios); la utilización de la apertura para atraer IED (una modalidad de

comercio de servicios) a fin de ampliar la infraestructura; o la reasignación de recursos, por la que el acceso a servicios de menor costo y privados puede liberar recursos del Estado para mejorar el acceso de los que no pueden costearlos.

54. Se expresó preocupación porque la liberalización podía afectar negativamente el acceso y la equidad (por ejemplo, al crear situaciones en que se beneficiaran principalmente quienes no estaban afectados por gran parte de las dificultades de acceso); porque la liberalización podía generar cambios estructurales que dieran lugar a un sistema de dos niveles y a una selección rentable; y porque podía hacer que determinados servicios fueran más caros y de acceso imposible, en particular para los pobres y marginados (aun cuando los efectos generales de la liberalización fueran positivos). En tales circunstancias la apertura agudizaría las dificultades básicas del sistema de acceso universal de un país.

55. Teniendo en cuenta que las pruebas y los análisis de que se dispone son escasos, y que los resultados son dispares, se impone la cautela, así como una dosificación y secuenciación cuidadosas de la liberalización y la reglamentación. Ello pone de relieve la importancia que reviste crear los marcos reguladores e institucionales adecuados que permitan establecer determinadas condiciones antes de abrir los mercados de servicios. Esto plantea cuestiones más generales sobre las repercusiones que puede tener el comercio en la capacidad del Estado para adoptar esa metodología cuidadosa y secuencial, en particular para las políticas de acceso universal. Sumado al potencial de limitación del espacio de políticas, éste ha sido un factor de que los gobiernos se muestren reacios a aceptar compromisos vinculantes de liberalización de determinados sectores de servicios esenciales (por ejemplo, la salud).

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y las políticas de acceso universal

56. La relación entre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el acceso universal en los servicios es multifacética, ya que varias disposiciones del AGCS están relacionadas con las políticas de acceso universal. El apartado b) del párrafo 3 del artículo I del AGCS prevé la exclusión de "los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales", lo que denota el deseo de los miembros de dejar determinadas actividades de servicios (y las políticas que los reglamentan) fuera de las normas multilaterales, entre otras cosas porque se consideran prerrogativas gubernamentales. No obstante, no hay consenso en cuanto al alcance exacto del apartado b) del párrafo 3 del artículo I. Algunos sostienen que la disposición establece criterios muy rigurosos: para que un servicio pueda considerarse exento no debe ser prestado de forma comercial ni estar en competencia con otro servicio. Muchos de los sistemas por medio de los cuales los gobiernos aseguran el acceso universal en los sectores de servicios esenciales no corresponden directamente a los criterios de exclusión que figuran en el apartado b) del párrafo 3 del artículo I. Dado el alcance potencialmente reducido del apartado citado, la incertidumbre que rodea su interpretación y el hecho de que los marcos de acceso universal sólo corresponden en parte a los criterios mencionados, varios miembros introdujeron en sus compromisos nuevas excepciones de servicios públicos, en particular para el tratamiento de la interrelación de los sectores público y privado.

57. Los métodos utilizados por los miembros en sus listas para establecer esas excepciones han sido diferentes: limitación de la cobertura sectorial (por ejemplo, no abarcar todo el sector del alcantarillado, sino sólo los servicios de consultoría conexos); limitación del alcance del compromiso de suministro privado (por ejemplo, suministro de servicios privados de salud y

educación únicamente; exclusión de la función de obras públicas); exclusión de los servicios públicos; o retención del margen para utilizar determinados instrumentos de política en sectores considerados como servicios públicos. En algunas listas se mencionan específicamente los diversos niveles de gobernanza o acuerdos contractuales para la participación del sector privado.

58. Las disposiciones relacionadas con el acceso universal abarcan el sector de las telecomunicaciones. En el párrafo 3 del Documento de Referencia sobre los servicios de telecomunicaciones⁹ se afirma que "Todo miembro tiene derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. No se considerará que las obligaciones de esa naturaleza son anticompetitivas *per se*, a condición de que sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el miembro". El documento de referencia también pide que los miembros establezcan las medidas adecuadas para evitar que los proveedores importantes empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas, y la subvención cruzada anticompetitiva posiblemente corresponda a esta categoría. Un caso de solución de diferencias de 2004 demostró los límites de estas disposiciones: en *México - Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones*, la parte demandada sostenía que "... los países -especialmente los países en desarrollo, como México- tienen un margen muy amplio para permitir que las tarifas permitan el desarrollo sostenido de la infraestructura requerida y lograr el servicio universal", argumento que se desarrolla en el contexto del apartado b) del párrafo 2.2 del Documento de Referencia¹⁰. En definitiva, sin embargo, el Grupo concluyó que había una incompatibilidad con las obligaciones que corresponden a México en virtud del apartado b) de la sección 2.2 del Documento de Referencia. La India adoptó el Documento de Referencia con modificaciones, destinadas fundamentalmente a flexibilizarlo. El texto del Documento de Referencia de la India especifica que se reserva el derecho de definir el tipo de obligación de servicio universal que desea mantener. La India eliminó el texto modelo del Documento de Referencia según el cual las obligaciones de servicio universal no deben considerarse anticompetitivas *per se*, "a condición de que sean administradas... con neutralidad y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el miembro".

59. El AGCS también contiene normas sobre las subvenciones, si bien limitadas. Aunque los gobiernos parecen tener cierto margen para utilizar incentivos financieros, el mandato de negociación (el artículo XV dispone que se entablen negociaciones sobre las subvenciones que puedan tener efectos de distorsión del comercio); la obligación general de la nación más favorecida (NMF) (art. II); la disposición específica sobre trato nacional (art. XVII) y el texto mencionado del Documento de Referencia son todos pertinentes para las subvenciones. En sus listas, varios miembros expresaron sus reservas a la idea de mantener un espacio de políticas para la aplicación de determinadas políticas de subvención. Son ejemplos las listas que indican que el suministro de un servicio o su subvención, en el sector público, no contraviene la obligación en cuestión; las listas que indican que las becas y donaciones pueden limitarse a determinados nacionales; las listas que hacen depender el derecho a las subvenciones de la

⁹ Grupo de negociación sobre telecomunicaciones básicas, 24 de abril de 1996. Puede verse en el sitio: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/tel23_s.htm.

¹⁰ *México - Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones*, WT/DS204/R, párr. 4180.

participación de los nacionales en consejos de administración de empresas; o las listas que mantienen las anotaciones relativas al modo sin consolidar, bien para todas las subvenciones o para subvenciones concretas (por ejemplo, para investigación y desarrollo).

60. El artículo XIII dispone que "los artículos II, XVI y XVII no serán aplicables a las leyes, reglamentos o prescripciones que rijan la contratación por organismos gubernamentales de servicios destinados a fines oficiales..."¹¹. Establece también un mandato de negociación, cuyo alcance, sin embargo, es objeto de controversia. El artículo XIII ha dado lugar a complejas cuestiones en relación con el acceso universal, por ejemplo, si los contratos de concesión, los acuerdos de construcción-explotación-retrocesión (BOT) o los contratos de gestión se consideran contratación pública y por lo tanto están excluidos del AGCS. Parece haber consenso en que los contratos de concesión no se consideran contratación pública, pero la cuestión es aún más compleja cuando se trata de contratos de gestión de BOT. Asimismo, la reglamentación nacional de que trata el artículo VI y las negociaciones en curso para establecer disciplinas futuras sobre esa reglamentación plantean cuestiones sobre las políticas de acceso universal que ponen de relieve la necesidad de preservar el derecho a reglamentar, consagrado en el AGCS.

Los compromisos de la Ronda Uruguay

61. Las repercusiones del AGCS en las políticas de acceso universal de un país dependen, entre otras cosas, de la extensión y alcance de los compromisos contraídos en los sectores relacionados con dicho acceso. En las listas se suelen recoger consideraciones sobre las limitaciones al derecho de los gobiernos a reglamentar (incluidos los objetivos de acceso universal) y sobre los efectos a largo plazo de los compromisos, lo que posiblemente bloquea algunas opciones políticas o restringe la flexibilidad.

62. El número de miembros con compromisos en los sectores relacionados con el acceso universal varía de unos pocos a un número relativamente elevado, según el sector en cuestión, la sensibilidad que lo rodea y los objetivos de la política social y cultural, y el nivel de desarrollo del país. Si respecto de la enseñanza primaria menos de una cuarta parte de los miembros de la OMC han contraído compromisos, en las telecomunicaciones son más del 60% los que los han contraído (aunque son limitados) (por ejemplo, la telefonía de voz).

63. En cuanto a la educación, la amplia cobertura sectorial es más frecuente en las listas de los países desarrollados y con economías en transición (muchos de los cuales se han adherido a la OMC en fecha reciente), que en las de los países en desarrollo, y algunos miembros limitan minuciosamente el alcance sectorial de sus compromisos (centrándose, por ejemplo, en la enseñanza superior privada). Ningún miembro ha contraído compromisos sobre el abastecimiento de agua, pero 42 miembros han contraído compromisos vinculantes en servicios esenciales, por ejemplo, el alcantarillado. El sector de la energía ha generado relativamente pocos compromisos, principalmente a causa del carácter generalmente público de estos servicios durante las negociaciones de la Ronda Uruguay y la ausencia de un sector de la energía independiente en la lista de clasificación de la OMC. Los servicios de salud (comprendidos en los servicios de salud y profesionales) han sido objeto de relativamente pocos compromisos, la

¹¹ Los artículos II, XVI y XVII abordan la cuestión del trato de la nación más favorecida (NMF), el acceso a los mercados y el trato nacional, respectivamente.

mayoría de los cuales corresponde a los servicios médicos y dentales, seguidos por los servicios de hospitales, de enfermeras y parteras. La pauta de los compromisos por países es difusa: algunos no contraen compromisos en ninguno de los cuatro subsectores básicos de la salud. Los compromisos en telecomunicaciones a su vez son frecuentes y muchos países, comprendidos los que están en proceso de adhesión a la OMC, adoptan el Documento de Referencia. Puede que esto se deba a la transición del sector de un monopolio, por encima de las estructuras oligopólicas, a regímenes abiertos, con todas las ventajas que se derivan de ello.

Las negociaciones de Doha

64. Las negociaciones de Doha para liberalizar el comercio de servicios se desarrollan a lo largo de dos ejes: uno de ellos consiste en las negociaciones para aumentar el acceso a los mercados; y el otro en la reglamentación y las normas nacionales sobre el AGCS. La Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong dio mayor realce e impulsó las negociaciones sobre los servicios y el Anexo C de la Declaración Ministerial estableció importantes objetivos y plazos para la labor futura. En lo que respecta al acceso a los mercados, en agosto de 2006, 95 miembros habían presentado 71 ofertas iniciales y 54 miembros habían presentado 30 ofertas revisadas. Sin embargo, las mejoras proyectadas por los miembros eran limitadas (por ejemplo, en lo que respecta al número de subsectores y el alcance de los compromisos). Además del carácter general limitado de las ofertas, las ofertas sectoriales siguen a grandes rasgos la pauta de los compromisos de la Ronda Uruguay. Mientras que en las telecomunicaciones (al igual que en el sector empresarial y financiero) hubo numerosas ofertas, en los servicios de educación, ambientales o de salud ha habido comparativamente menos mejoras y ofertas. Ningún miembro hizo ofertas sobre el abastecimiento de agua y, salvo un cambio menor en una oferta, ningún país desarrollado ofreció nada en determinados servicios de salud. Si se tiene en cuenta que varios servicios esenciales son objeto de negociaciones plurilaterales, es posible que los miembros estén dispuestos a examinar opciones innovadoras. La combinación de compromisos del AGCS con la flexibilidad para revisar, y eliminar gradualmente, los compromisos a la luz de sus repercusiones en los objetivos de acceso universal puede ofrecer una válvula de escape que, en primer lugar, facilite la disposición de los miembros a contraer compromisos.

65. Se consideró que las negociaciones plurilaterales, si bien no lograron alcanzar el acceso a mercados concretos, fueron útiles para aclarar cuestiones técnicas y subrayar los lineamientos de un posible paquete de servicios. Varias solicitudes, presentadas principalmente por países desarrollados, se referían a sectores en que los gobiernos perseguían objetivos de acceso universal (educación, postal, ambiental, telecomunicaciones, energía), algunas veces aplicando concretamente políticas de acceso universal. Un ejemplo es la petición sobre la educación, que aspira a compromisos nuevos y mejorados en la enseñanza superior privada y/u otros servicios privados de enseñanza; no pide compromisos en materia de enseñanza pública; y afirma que un compromiso (especialmente en enseñanza privada) no significa necesariamente dedicar recursos del Estado a instituciones privadas. Propone que la cobertura del sector excluya la parte que un miembro considere bien público y una limitación de la financiación del Estado a disposición de los estudiantes y las instituciones.

66. En lo que respecta a la reglamentación nacional, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional presentó un documento de trabajo consolidado basado en las propuestas, que abarca las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las

prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y la transparencia. En el documento se propone que las disciplinas se apliquen en todos los sectores de servicios en que un miembro haya contraído compromisos vinculantes de liberalización. Se aclara que las disciplinas no se aplican a medidas que constituyan limitaciones sujetas a listas con arreglo a los artículos XVI y XVIII. Se declara que las disciplinas no habrán de interpretarse en el sentido de impedir que los miembros ejerzan el derecho a reglamentar y a implantar nuevos reglamentos, ni a prescribir o imponer un determinado enfoque regulador en las reglamentaciones nacionales. Aunque el documento menciona la "necesidad", también señala que muchas delegaciones no han presentado ninguna propuesta sobre ese concepto y se muestran poco dispuestas a incluirlo. Asimismo, se afirma que las disciplinas futuras no habrán de interpretarse en el sentido de impedir que un miembro ejerza el derecho a implantar o mantener reglamentaciones para garantizar el suministro de un servicio universal, de conformidad con las obligaciones y compromisos contraídos en virtud del AGCS.

67. Siguen sin resolverse varias cuestiones fundamentales y se teme que las disciplinas futuras puedan afectar la capacidad de los países para aplicar políticas de acceso universal adecuadas a los contextos nacionales. Entre las cuestiones pendientes se hallan: el ámbito o alcance de las disciplinas futuras (por ejemplo, en qué medida las disciplinas futuras abarcarían las políticas de acceso universal, en particular teniendo en cuenta que las obligaciones de servicio universal, por ejemplo los requisitos mínimos de capacidad y servicio derivados de políticas sociales, regionales y similares, suelen quedar estipuladas en los contratos de licencia); y la prueba de necesidad, por ejemplo, en qué medida puede dificultar la tarea de los organismos reguladores de conciliar y equilibrar los intereses de las diversas partes interesadas. La principal dificultad para los países en desarrollo estriba en conciliar la preservación del derecho a reglamentar con el logro de disciplinas internacionales claras y específicas, en particular para el modo 4.

VI. CONCLUSIONES

68. Garantizar el acceso universal es fundamental para el desarrollo humano y económico, y los gobiernos utilizan varias políticas para lograr estos objetivos. En general, todos están de acuerdo en la importancia de los objetivos de acceso universal pero no así en la forma de lograrlos. Entre las opciones se cuentan el suministro y la financiación públicos o la participación del sector privado, combinados entre sí o con otras políticas de acceso universal (por ejemplo las obligaciones de servicio universal y las subvenciones). Las principales dificultades a las que se enfrentan los gobiernos consisten en determinar los objetivos de acceso universal y la política más acertada para lograrlos; mejorar la accesibilidad y la asequibilidad de un servicio; aumentar la eficiencia del suministro del servicio; limitar los gastos ocasionados a los gobiernos y los contribuyentes; fijar un precio adecuado para el servicio; y vigilar el cumplimiento de políticas específicas, determinando sus beneficios y sus consecuencias.

69. Si se implantan reglamentaciones acertadas, la participación del sector privado, en particular de los proveedores extranjeros, puede contribuir al logro del acceso universal. Las autoridades normativas deben examinar detenidamente los casos en que la apertura a los proveedores extranjeros amplía el acceso de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad. Para determinados sectores, y en determinados países, será el gobierno el que estará en mejor posición que el sector privado para suministrar los servicios esenciales, y viceversa. O, en los casos en que se lleva adelante la privatización, para lograr el objetivo nacional lo mejor

ha de ser quizá limitar la participación a las empresas nacionales (por ejemplo, con o sin compromisos limitados de liberalización del comercio). Sin embargo, la información sobre los efectos de las diversas políticas de acceso universal sigue siendo escasa y, cuando la hay, da cuenta de resultados dispares. Por consiguiente, se justifica la cautela y se necesita más investigación para mejorar el conocimiento y los datos a disposición de los gobiernos a la hora de determinar sus políticas. La investigación podría arrojar luz sobre criterios innovadores para perseguir los objetivos de acceso universal.
