



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de enero de 2010
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

Segundo período de sesiones

Ginebra, 17 a 19 de marzo de 2010

Tema 3 del programa provisional

Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional

Nota de la Secretaría de la UNCTAD

Resumen ejecutivo

En la presente nota se examinan los marcos reguladores e institucionales del sector de servicios de infraestructura (telecomunicaciones, transporte, energía, agua) y servicios financieros. El dinamismo de este sector sirve de catalizador de la diversificación económica y amplía la capacidad de oferta y la competitividad de un país, y ofrece oportunidades de empleo, inversión y comercio. También es fundamental para el desarrollo humano y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular la reducción de la pobreza. En la presente nota se examinan diversos métodos empleados por los países en desarrollo para impulsar este sector a partir de marcos reguladores e institucionales y se incluyen ejemplos de casos nacionales. En vista de los problemas específicamente relacionados con la crisis financiera y económica y el cambio climático, se otorga particular atención a los servicios financieros y de energía.

Introducción

1. El funcionamiento eficiente y la expansión de la infraestructura son factores fundamentales del crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza. Pese a los muchos esfuerzos realizados, los avances conseguidos en el desarrollo de un sector de servicios de infraestructura estable en los países en desarrollo, especialmente en los menos adelantados (PMA), sigue siendo un proceso variable e incompleto. Se han puesto a prueba distintos modelos de propiedad, entre otros de empresas de propiedad estatal, empresas privadas o una combinación de ambas (por ejemplo, asociación entre los sectores público y privado), pero también es importante que el marco regulador e institucional sea sólido. En este sentido los gobiernos desempeñan una función de especial importancia en el contexto de un Estado facilitador y desarrollista. Las autoridades se enfrentan al reto de adoptar políticas y marcos reguladores e institucionales más adecuados a las condiciones existentes en su país y a los imperativos del desarrollo, en el sentido de salvaguardar la competencia leal, niveles adecuados de inversión, la fijación de precios justos y el acceso universal, la provisión de servicios de buena calidad y los derechos de los consumidores. Al respecto, las autoridades no pueden limitarse a la adopción de un enfoque sectorial. Las políticas comerciales, industriales, macroeconómicas y sobre servicios deben armonizarse con mucha cautela para lograr la combinación deseada de objetivos relacionados con el desarrollo del sector de servicios de infraestructura. Para la concepción y la operación de marcos reguladores e institucionales adecuados también se requiere mucho tiempo, así como recursos financieros y humanos, tecnología y conocimientos. También es posible que la cooperación internacional en materia de regulación y comercio haga una contribución importante a los esfuerzos de un país por crear marcos reguladores e institucionales eficientes, eficaces y prácticos en los países en desarrollo¹.

I. Tendencias

2. En los últimos años, la demanda mundial de servicios de infraestructura ha crecido aceleradamente en respuesta al aumento de la población y los niveles de ingresos, especialmente en los países en desarrollo. El ingreso anual aportado por estos servicios ascendió a 14,5 billones de dólares de los EE.UU., cifra que representa el 24% del PIB mundial de 2008. Estos servicios también constituyen una importante fuente de empleo, que ese mismo año representaba el 9,3% del empleo mundial y, debido a la existencia de estrechos vínculos multidireccionales, dieron origen a nuevas oportunidades de empleo en sectores conexos.

3. El sector de servicios de infraestructura también es importante en términos de comercio internacional. En 2007 el comercio de estos servicios representaba más del 35% del total mundial, en tanto que el transporte representaba un 22,5%, los servicios financieros un 10,2%, las telecomunicaciones un 2,3% y el agua y la electricidad más de un 2%. En el período comprendido entre 2003 y 2008, las exportaciones de servicios de transporte y telecomunicaciones registraron un aumento anual promedio del 16%, que en el caso de los servicios financieros fue de un 21%, mientras las exportaciones mundiales de servicios crecían a un ritmo superior al 15% anual. El comercio de servicios Sur-Sur representaba el 10% del comercio mundial de servicios, las exportaciones de servicios de transporte Sur-Sur equivalían al 8,5%, las exportaciones de otros servicios comerciales ascendían al 15% y las de servicios de viajes al 16% de sus respectivos totales.

¹ UNCTAD (2009), servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional. TD/B/C.I/MEM.3/2.

4. La inversión extranjera directa (IED) en el sector de servicios de infraestructura también ha aumentado en forma acelerada y en 2007 ascendía a cerca de 4,4 billones de dólares, equivalentes a alrededor del 7% del PIB mundial². Para la provisión de electricidad, agua, servicios de telecomunicaciones y de transporte se requieren de 200.000 a 300.000 millones de dólares anuales de inversión de capital en cada caso. La UNCTAD estima que la IED en el sector de servicios de infraestructura de los países en desarrollo asciende aproximadamente a 100.000 millones de dólares, lo que incluye inversiones Sur-Sur. Estas últimas han comenzado a hacer un importante aporte a la financiación de obras de infraestructura, especialmente en los países del África subsahariana. El solo compromiso financiero de China para el desarrollo de la infraestructura en África ascendió a 4.500 millones en 2007 y una alta proporción de esa cifra corresponde a obras para la provisión de energía hidroeléctrica y ferrocarriles. La suma de las inversiones de China, la India y de los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo representó una cuarta parte de las inversiones en infraestructura en África en 2007. La asistencia económica oficial de los países en desarrollo destinada al África subsahariana fue de una magnitud similar a la de la asistencia oficial para el desarrollo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y de la entrada de capital de inversores privados.

5. Muchos países en desarrollo siguen registrando un gran déficit en materia de infraestructura. Solo para servicios de agua y saneamiento en el África subsahariana se necesita invertir 7.000 millones de dólares, una cifra muy superior a los 800 millones que se registran actualmente. El monto necesario para mejorar los servicios de electricidad, telecomunicaciones y transporte es similar e incluso mayor.

6. La actual crisis económica y financiera ha frenado el progreso logrado en el desarrollo de servicios de infraestructura y provocado un retroceso en la consecución de los ODM. Se han suspendido las inversiones en el sector de servicios y la crisis ha reducido el comercio de estos debido al descenso de los niveles de producción y consumo, la reducción del acceso al crédito y la financiación del comercio, y la disminución de las entradas públicas. Si la recesión se prolonga, la producción, el ingreso y las utilidades del sector podrían sufrir una baja aún mayor, lo que dejaría en situación de riesgo a las empresas que lo integran y a los consumidores. La Agencia Internacional de la Energía estima que el consumo mundial de energía disminuyó un 3% en 2009, lo que representa la reducción más acentuada de los últimos 40 años, mientras las proyecciones de la Unión Internacional de Transportes por Carretera indican que el producto de este tipo de transporte habrá sufrido una contracción superior al 20% en 2009. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional estima que el tránsito aéreo de pasajeros se reducirá un 4% y el transporte de carga disminuyó un 14% en 2009. El sector de transporte marítimo, en el que recae el 80% del comercio mundial de mercancías, se ha estancado. En los primeros seis meses de 2009, el transporte de contenedores descendió un 16% en términos de volumen.

7. De enero a septiembre de 2009 las exportaciones de servicios sufrieron una disminución promedio de un 9% en la zona euro, de un 11% en los Estados Unidos, de un 32% en el Japón, de un 25% en la República de Corea y de un 21% en México. Las exportaciones de servicios de la India, que representan el 10% del total de exportaciones de servicios de los países en desarrollo, disminuyeron un 5% en el primer semestre del año.

² UNCTAD (2009), *World Investment Report*.

8. Se prevé que la crisis tenga efectos netos negativos para las corrientes de IED en infraestructura. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas en todo el sector de servicios de las economías en desarrollo bajó de 65.000 a 59.400 millones entre 2007 y 2008 y ascendió apenas a 15.000 millones de dólares en la primera mitad de 2009. El descenso sufrido por el sector fue de un 9% y correspondió en su mayor parte a la contracción de los servicios de transporte y finanzas en 2008, en tanto que las fusiones y adquisiciones transfronterizas en los sectores de la electricidad, el gas y el agua registraron ese año un crecimiento del 23%.

9. Las medidas de estímulo económico centradas en el desarrollo, la renovación, el perfeccionamiento y la adaptación de la infraestructura, enmarcadas en el contexto de gastos anticíclicos destinados a crear empleos y reactivar el crecimiento económico, han dado un gran estímulo al sector de servicios de infraestructura. El porcentaje de los gastos previsto para infraestructura en los planes de estímulo arroja un promedio de un 64% en los países en desarrollo y de un 22% en los desarrollados. Generalmente se ha prestado especial atención al déficit de infraestructura, su mantenimiento y renovación, el acceso y la protección de los consumidores y las nuevas inversiones públicas destinadas a fomentar cambios de orientación ecológica que reduzcan el impacto en el medio ambiente. En vista del aumento de la población desempleada, que según las proyecciones pasará de 180 a 210-239 millones³, las medidas públicas relacionadas con el sector de servicios de infraestructura pueden contribuir a afrontar los efectos de la crisis relacionados con el empleo.

Recuadro 1

Planes de estímulo del sector de servicios de infraestructura

Las intervenciones del sector público se han centrado en su mayor parte en el sector financiero y consistido en planes de rescate. Según el Fondo Monetario Internacional, el apoyo inicial de los gobiernos al sector financiero representó un 5,8% del PIB en los países desarrollados y un 0,3% en los países en desarrollo. Además, las inversiones en infraestructura se han convertido en un importante componente de los planes de estímulo. La Unión Europea se comprometió a asignar más de 200.000 millones a infraestructura. En el plan de estímulo de los Estados Unidos se destina un gran volumen de fondos públicos a la infraestructura de transporte, energía y tecnología de la información. Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Finlandia, Portugal y el Reino Unido prevén adoptar medidas para ampliar el acceso a Internet de banda ancha, instalar líneas fijas que permitan una comunicación más rápida y redes inalámbricas de última generación, así como extender las conexiones de banda ancha a las zonas rurales. En la India se están invirtiendo 30.000 millones de dólares en el perfeccionamiento de la infraestructura; Sudáfrica se propone mantener un alto nivel de inversiones (70.000 millones), que se canalizarían fundamentalmente a la infraestructura de transporte, provisión de energía, agua y saneamiento y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El plan de China, que asciende a 570.000 millones de dólares, incluye la expansión de un programa preexistente de inversiones en ferrocarriles de 300.000 a 500.000 millones de yuan en un plazo de dos años, y aceleradas inversiones en servicio de agua, saneamiento y transporte urbano.

³ OIT (2009), *Tendencias mundiales del empleo*, mayo de 2009, actualización.

10. El imperativo de dar al desarrollo un carácter sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, al que han tenido que responder los gobiernos en los últimos años en el contexto del cambio climático, impone nuevas dificultades a la reglamentación del sector de servicios de infraestructura. La ecologización de los incentivos pertinentes de política y de la regulación técnica se ha convertido en un medio importante para alentar al sector privado a reducir su "huella ambiental". La orientación de las nuevas inversiones públicas al fomento de tecnologías ecológicas en el sector de servicios de infraestructura será fundamental para el desarrollo de procesos menos contaminantes de producción en el área de los servicios, especialmente de energía y de transporte, que representan el 60% de las emisiones antropogénicas de carbono causantes del cambio climático.

11. La regulación de estos sectores exige una adaptación a los cambios tecnológicos, que pueden contribuir a ampliar el acceso a los servicios de infraestructura mediante una reducción de los costos y nuevos productos⁴. Por ejemplo, en el sector energético se podrían comenzar a utilizar turbinas de gas de ciclo combinado y tecnologías basadas en sistemas modulares más pequeños.

II. Aspectos normativos claves del sector de servicios de infraestructura

12. En términos generales, las últimas tres décadas podrían caracterizarse como una etapa de reformas de base amplia y de confianza en la capacidad de autorregulación de los mercados, incluso en muchos mercados de servicios de infraestructura. Los gobiernos han empezado ya a evaluar lo ocurrido, especialmente en el ámbito de los servicios financieros, y el refuerzo de la regulación y la reformulación de la normativa se han convertido en imperativos al quedar de manifiesto el costo económico y social del fracaso de la reglamentación; en algunos casos el proceso exige la nacionalización de algunos segmentos de la economía y algunas empresas. En este contexto, la función del gobierno adquiere una importancia primordial.

13. La regulación económica se justifica en parte por la necesidad de corregir las fallas del mercado y crear con ello condiciones eficientes y equitativas en términos sociales, condiciones que no podrían darse si se permitiera que los mercados actuaran con absoluta libertad en la asignación y distribución de recursos. Según la teoría clásica de la regulación, las fallas del mercado se deben a: a) externalidades, b) información asimétrica y c) estructuras de mercado monopólicas. Todos estos factores son comunes en el sector de servicios de infraestructura, en los que suelen producirse fallas del mercado. Sin embargo, no hay consenso sobre las áreas que deberían regularse, por lo que se han adoptado normas más o menos estrictas aplicables a la estructura del mercado y las condiciones de entrada, el grado de competitividad, la propiedad, los niveles de inversión, la calidad de los servicios, la fijación de precios y el acceso a redes, entre otras.

A. Formas de propiedad y gestión del sector de servicios de infraestructura

14. Los servicios de infraestructura se definían tradicionalmente como monopolios "naturales", por lo que siempre han estado a cargo de los gobiernos, en particular los de agua y electricidad. En muchos casos, las empresas estatales de estos sectores recibían un mandato que abarcaba múltiples objetivos, en algunos casos incluso conflictivos; entre otras cosas, se les exigía tener utilidades, prestar servicios a grupos desfavorecidos de la

⁴ Banco Mundial (2009), *Global Monitoring Report 2009: a Development Emergency*.

población o a habitantes de regiones alejadas, generar empleo o utilizar insumos producidos por proveedores sancionados por el Estado. En parte debido a la amplitud de su mandato, se ha criticado a las empresas estatales por tener una eficiencia productiva inferior a la deseable, por una rendición de cuentas insuficiente y por una estructura inadecuada de incentivos.

15. Las reformas de los servicios de infraestructura de las últimas décadas han conducido a la desagregación y la apertura de la mayoría de los servicios de infraestructura a la participación privada, en particular mediante privatizaciones; asociaciones entre los sectores público y privado; concesiones; acuerdos de construcción, explotación y traspaso; inversión extranjera y comercio internacional. Debido a las reformas, la adecuada regulación de estos sectores se ha vuelto aún más imprescindible. Las reformas, especialmente las realizadas en las industrias de red, han consistido fundamentalmente en cinco tipos de operaciones: desagregación, privatización, competencia entre mayoristas y minoristas y acceso regulado o negociado de terceros a actividades de transmisión y distribución (electricidad y transporte) y almacenamiento (gas natural). Las reformas muestran grandes variaciones y dependen de si el país ha reformado anteriormente parte de la cadena de suministro (por ejemplo, en la generación de electricidad) o ha optado por una integración vertical, y de que la reforma haya supuesto o no la participación del sector privado o una combinación de propiedad estatal y privada⁵.

16. A medida que los países iban adoptando estas reformas, la prestación de servicios de infraestructura por entidades del sector privado comenzó a extenderse. Mientras en los años noventa apenas el 3% de los usuarios de los servicios de electricidad en todo el mundo los recibían de empresas privadas, en 2003 el porcentaje había aumentado al 60%. Las telecomunicaciones fijas y la provisión de agua muestran un patrón similar. Los efectos que tiene la participación del sector privado en el sector de servicios de infraestructura han sido objeto de varias investigaciones. Algunas de ellas indican que la transferencia de la propiedad ha mejorado notablemente la distribución de electricidad en América Latina, lo que es atribuible al mejor desempeño de las empresas⁶. Otros estudios demuestran que el tipo de regulación, especialmente la fijación de precios, ha sido un factor determinante clave del desempeño de las empresas. Los análisis empíricos demuestran que la participación del sector privado habría mejorado el funcionamiento del servicio de infraestructura, pero los factores que más contribuyen a un cambio positivo son el tipo de regulación empleada, la calidad de las normas y la capacidad institucional⁷. Es importante que se vigile la actuación de los operadores privados, para lo que puede recurrirse a: a) los parámetros de referencia que se aplican generalmente en los servicios básicos regulados, b) la regulación de los incentivos y c) la aplicación de sanciones por mal desempeño.

⁵ UNCTAD (2007). "La competencia en los mercados energéticos" (TD/B/COM.2/CLP/60).

⁶ Andres L. y otros (2006). "The impact of privatization on the performance of the infrastructure sector: the case of electricity distribution in Latin American countries. Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3936, junio.

⁷ Estache A. y Rossi M. (2008). "Regulatory agencies: impact on firm performance and social welfare". Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4509.

Recuadro 2

Prestadores de servicios de infraestructura a pequeña escala

Una de las formas que adopta la participación del sector privado es la provisión de servicios de infraestructura a pequeña escala. Los proveedores pertenecientes a esta categoría, de alcance local, se centran en la distribución de agua en camiones cisterna, servicios de transporte en furgonetas y provisión de electricidad por miniredes o paneles solares domésticos. Se trata de proveedores que ofrecen servicios a precios asequibles a la población pobre, gracias al uso de tecnologías menos costosas, la concertación de acuerdos de pago flexibles, la prestación de servicios de menor calidad y la elusión de las redes (por ejemplo, generación de energía a nivel local y uso de teléfonos móviles). Los proveedores, que abarcan desde empresas comunitarias y comerciales a organizaciones no gubernamentales, pueden llegar a representar una considerable cuota del mercado; por ejemplo del 20 al 30% de los habitantes de zonas urbanas de los países en desarrollo compran agua en recipientes. Es importante que en los marcos reguladores e institucionales se preste especial atención a estos proveedores alternativos.

17. Muchos gobiernos recurrieron a las privatizaciones en los años ochenta y noventa para hacer frente a los problemas que se atribuían a los servicios públicos, pero en muchos casos la sola privatización, sin una base institucional y reguladora adecuada, no dio los resultados esperados. Además, las asimetrías de información dificultaban a los organismos reguladores la determinación del precio justo. En cambio, el problema más grave que se plantea en los últimos años es el establecimiento de mecanismos reguladores y de incentivos apropiados que permitan un mejor funcionamiento de las empresas estatales.

18. Las medidas indicadas a continuación han demostrado dar buenos resultados:

a) Establecimiento de metas de desempeño adecuadas, transparentes y que sean objeto de una vigilancia y un control sistemáticos, que mejoren la reputación de las empresas públicas. En Uganda se han utilizado contratos sobre resultados, que han tenido efectos satisfactorios, para mejorar el funcionamiento del servicio de agua potable y provocar un cambio en el proceso de gestión.

b) Adopción de medidas relacionadas con la gobernanza, como el establecimiento de límites presupuestarios para convencer a los administradores de vincular las inversiones a la obtención de ganancias y aumentar la eficiencia, o de un régimen de pagos basado en el desempeño como una forma de ofrecer incentivos institucionales internos.

c) Desarrollo de una cultura de gestión similar a la del sector privado; por ejemplo, un régimen descentralizado de adopción de decisiones conforme al cual el funcionamiento diario no está vinculado a la regulación y la vigilancia del desempeño y se fomenta el ahorro de gastos, la calidad de los servicios y la gestión de los activos.

d) Establecimiento de nuevos mecanismos de presentación de informes de las entidades públicas sobre desempeño y políticas, entre otras cosas de información sobre la rentabilidad económica, a fin de posibilitar una mejor evaluación del funcionamiento.

e) Apertura de los servicios a la participación minoritaria del sector privado.

f) Creación de organismos reguladores y organismos que se ocupen de las políticas sobre competencia de los servicios públicos de carácter independiente.

e) Estímulo de la participación de los consumidores en la adopción de decisiones.

19. Como las empresas estatales son más comunes en los países en desarrollo, convendría prestarles especial atención. Las empresas privadas han sido objeto de más estudios económicos sobre regulación de los servicios de infraestructura, aunque en muchos países también es común que se regule a las empresas estatales. La relativa abundancia de información sobre la regulación de las empresas privadas, en comparación con la de las empresas estatales, podría tener efectos involuntarios en materia de políticas, en el sentido de que la participación del sector privado podría considerarse *a priori* una mejor opción de regulación. Se hacen necesarios entonces nuevos estudios sobre la diferencia entre la regulación de las empresas privadas y las empresas estatales.

20. El modelo de asociación entre los sectores público y privado comenzó a utilizarse en los años noventa como alternativa a la prestación de servicios de infraestructura exclusivamente por el sector público o el sector privado. Esta asociación consiste en diversas fórmulas conforme a las cuales una entidad privada se asocia de alguna manera con el gobierno y se compromete a aportar inversiones o activos destinados a los servicios de infraestructura, a prestar dichos servicios o a gestionarlos. La experiencia inicial con asociaciones de este tipo ha sido variada, sobre todo en los PMA. En algunos casos, las asociaciones se han traducido en la creación de empresas más productivas. Un ejemplo de esto es la suscripción en 1996 de un acuerdo de asociación por diez años entre el Gobierno del Senegal y la empresa Saur de agua potable, que permitió mejorar notablemente el servicio. Otro ejemplo es el contrato de gestión suscrito entre Suez y Johannesburg Water en 2001 en Sudáfrica. En otros casos, los problemas financieros y políticos relacionados con la asociación entre los sectores público y privado se han traducido en renegociaciones de contratos, incumplimiento de las metas de mejoramiento del servicio, distribución asimétrica de los beneficios (precios) entre los consumidores y la salida de ciertas empresas del mercado. España y Francia fueron países pioneros de este tipo de asociaciones con fines de desarrollo vial en los años sesenta, pero la crisis de los precios del petróleo de la siguiente década impidió subir los peajes de acuerdo a lo previsto en los acuerdos pertinentes, por lo que muchos concesionarios se retiraron de las asociaciones creadas y otros fueron nacionalizados. En el Reino Unido el sistema de transporte subterráneo de Londres fue objeto de un acuerdo de asociación suscrito en 2003 y que fracasó en 2007 debido a gastos superiores a los previstos que obligaron a algunos concesionarios a retirarse de la asociación y a la renacionalización del sistema.

B. Cuestiones relacionadas con la competencia

21. La integración vertical de componentes de la infraestructura potencialmente competitivos y que son monopolios naturales puede provocar problemas de competencia o regulación. Cuando se integran verticalmente dos segmentos de la cadena pueden crearse condiciones que posibiliten la discriminación de los competidores no integrados y la hagan rentable para el operador dominante. Este puede entonces adoptar una actitud anticompetitiva que lo lleve a restringir el acceso a los elementos monopólicos (redes de transmisión) o reducir los márgenes, práctica que se produce cuando el operador dominante se dedica a la provisión de servicios al por mayor y al por menor y los proveedores minoristas no integrados compran al por mayor y venden al detalle.

22. La regulación del poder monopólico de mercado es uno de los mayores problemas de orden normativo en el sector de servicios de infraestructura, sobre todo porque estos se caracterizan por economías de escala, una escasa flexibilidad de la demanda, la complejidad de la reglamentación económica y la aparente tendencia a la integración de elementos desagregados en la cadena de suministros. La transmisión de electricidad o la provisión de agua por tuberías son actividades que suelen estar en manos de una sola entidad. En vista de que los servicios de infraestructura tienen altos costos irrecuperables,

es decir costos que no pueden recuperarse si una empresa se retira del mercado, los potenciales nuevos integrantes no ejercen mayor presión para que los precios se mantengan bajos. Los servicios proporcionados suelen satisfacer necesidades básicas, como ocurre con el agua potable, por lo que la demanda es inelástica y para los proveedores que tienen poder de mercado es más fácil mantener los precios altos. Lo sucedido con la reforma de los mercados de electricidad y gas natural pone de manifiesto los persistentes problemas que plantean el significativo poder de mercado y la concentración que se producen una vez creadas relaciones de competencia. La capacidad de los gobiernos para introducir reformas de ese tipo también se ha visto limitada por la dimensión de economía política de la reforma y las condiciones macroeconómicas, entre otras cosas, por ejemplo, la acentuada sensibilidad de los precios de los productos energéticos que obliga a subvencionarlos cuando los precios no cubren los costos.

23. La evolución tecnológica ha hecho posible la desagregación de diversos segmentos de las industrias de infraestructura, lo que impone la necesidad de adaptar la regulación. Es posible que los organismos reguladores tengan que proceder a una desagregación vertical, de tal modo que las actividades de generación y transmisión queden en manos de distintas empresas y limitar los incentivos de estas para tener un comportamiento no competitivo y discriminatorio. En otros mercados se recurre a una menor desagregación vertical, por ejemplo la imposición de restricciones a la adopción de decisiones en régimen de operación conjunta o de la transmisión de información entre empresas, para restringir las posibilidades de discriminar.

24. Una regulación económica eficaz es esencial para la creación de condiciones competitivas. En el proceso de transición de mercados regulados a mercados competitivos se ha comprobado que el desarrollo de una competencia efectiva presenta dificultades. No solo se ha tenido que regular el acceso de terceros a segmentos monopólicos; también ha habido que crear mercados mayoristas y otros intermediarios financieros que permitan el comercio entre eslabones anteriores y posteriores de la cadena. En algunas áreas se han creado operadores independientes, organizaciones independientes sin fines de lucro que no adquieren la propiedad sino el control de las operaciones de servicios claves de instalaciones de transmisión a las entidades propietarias.

25. Algunos países en desarrollo han optado por realizar una reforma gradual adecuada a las circunstancias del país, en vista de las interrupciones sufridas en muchos casos por reformas drásticas. En los países de bajos ingresos con una capacidad reguladora e institucional limitada y una economía débil es posible que la desagregación no funcione y, en cambio, un enfoque gradual sea más factible como alternativa de reforma de los mercados de energía eléctrica que un proceso no subdividido en etapas. La reforma de los servicios de infraestructura no afecta de la misma manera a todos los sectores de la sociedad. Para que las reformas den resultados satisfactorios, es importante tener en cuenta el aspecto distributivo del proceso en la fase de concepción.

Recuadro 3

El caso del sector de la electricidad en la Argentina

Con la idea inicial de que una inyección estratégica de capital y la designación de nuevos encargados de la gestión en el sector de la electricidad de la Argentina elevarían la productividad en las áreas de la generación, transmisión y distribución, las autoridades se propusieron vender activos del Estado a inversores privados, extranjeros en su mayor parte. La competencia en el área de la generación era fundamental porque solo se preveía una regulación mínima, especialmente antimonopólica. La reforma se llevó a cabo simultáneamente en las tres esferas previstas (diseño del mercado, adopción de regulación independiente y privatización) y sus resultados fueron positivos para el sector.

C. Fijación de precios

26. La regulación de los precios es un componente esencial de la reglamentación general de los sectores de servicios de infraestructura. La subvalorización de los precios, muy común en el pasado, respondía a objetivos de política pública que incluían el acceso universal pero solía plantear problemas y traducirse en una oferta insuficiente, servicios de calidad subóptima y subsidios gubernamentales. Los dos enfoques más empleados en esta área se basan en: a) la tasa de rentabilidad y b) los precios tope. También se puede recurrir a un método híbrido, consistente en la trasmisión automática de parte de las variaciones de precios a las tarifas. Según las investigaciones disponibles, el régimen de fijación de precios influye en el funcionamiento general del sector de servicios de infraestructura.

27. La regulación basada en la tasa de rentabilidad permite cubrir los costos de capital y de operación de las empresas y ofrece una rentabilidad acordada y "justa" sobre las inversiones. La estimación de costos se basa en los costos registrados en el pasado y las previsiones de los costos futuros, ajustados acorde a la inflación. La aplicación de este método ofrece a las empresas reguladas posibilidades de previsibilidad y estabilidad de los futuros niveles de ganancias. Además, ofrece al organismo regulador la posibilidad de atraer inversiones gracias a que la rentabilidad está sujeta a menos riesgos que en el común de las empresas. La regulación basada en la tasa de rentabilidad ha sido cuestionada por diversos motivos; se sostiene que la opinión pública podría hacerse una imagen negativa de los reguladores puesto que las empresas reguladas podrían tratar de seguir percibiendo altas utilidades. Asimismo, podría conducir a una subestimación de la depreciación del capital, fenómeno problemático en las industrias que necesitan adaptarse al progreso tecnológico exógeno (telecomunicaciones) e incentivar la inflación de costos con el propósito de incrementar los ingresos.

28. Con la regulación basada en un precio tope se impone un límite directo al precio de los servicios y el ingreso de las empresas varía de acuerdo a los costos de capital y de operación. Este es el método que se utiliza en las industrias que requieren una periódica adaptación a cambios tecnológicos exógenos, dado que ofrece mayores incentivos a la renovación del capital. El método también ha dado buenos resultados en los sectores en los que es muy común la asimetría de la información entre el organismo regulador y las empresas reguladas. La imposición de un precio tope puede facilitar la reducción de los costos y el aumento de la eficiencia productiva. La mayor dificultad que se plantea en este ámbito es la concepción de un incentivo que fomente una actitud orientada a la reducción de los costos y un esfuerzo óptimo durante todo el período de vigencia de la concesión, aspecto de gran importancia en el caso de los monopolios.

29. Para que la aplicación de este método dé buenos resultados son esenciales los exámenes frecuentes y estrictos de la tasa estipulada. La eficacia de estos exámenes depende de la duración de la concesión, dado que la actitud conducente a la reducción de los costos depende del período durante el cual la empresa puede producir utilidades. En el caso de concesiones a corto plazo, se suele recomendar la adopción de precios fijos. En el de concesiones a más largo plazo, se recomienda un examen parcial de la tasa estipulada al comienzo del segundo período. En los sectores en los que la demanda es sensible a los precios podrían convenir que las revisiones fueran más frecuentes. Cuando se prevé un aumento de los insumos de una concesión se aconseja la adopción de disposiciones flexibles. En aquellos casos en que la gestión de la empresa regulada está en manos privadas, el mecanismo de imposición de un precio tope debería ofrecer incentivos adecuados para que los costos fueran disminuyendo paulatinamente. El no establecimiento de metas de eficiencia reduce el ritmo de creación de beneficios para los consumidores como efecto de su aumento. Cuando se imponen precios tope a una empresa del sector público, no hay incentivos de esa índole, por lo cual es importante el establecimiento

externo de metas de eficiencia. Sería útil que se realizaran nuevas investigaciones sobre los efectos de los diferentes métodos de fijación de precios en los países en desarrollo.

D. Acceso universal

30. La regulación sobre acceso universal consiste en la asignación de subsidios al proveedor de servicios o la imposición a este de la obligación jurídica de prestar servicios de acceso universal, con el fin de extender la prestación de los servicios, a precios asequibles, a zonas remotas o a segmentos pobres de la población que, en caso de no tomarse medidas de este tipo, no los recibirían. En muchos países se ha creado un fondo destinado a facilitar la consecución de los objetivos de acceso universal, que suele utilizarse para otorgar subsidios a las empresas para que realicen nuevas inversiones que les permitan ampliar la infraestructura y perfeccionar las operaciones de mantenimiento en áreas pobres y rurales.

31. Los gobiernos recurren a los subsidios para la consecución de objetivos económicos, sociales o ambientales. Gran parte de los subsidios que se otorgan a los sectores de servicios de infraestructura se canalizan al sector energético. Los gobiernos dan subsidios a los sectores o actividades que presentan externalidades positivas, como por ejemplo un gran potencial para estimular un incremento de la productividad, el progreso tecnológico o el desarrollo de los recursos humanos en toda la economía. Los subsidios pueden tener efectos negativos secundarios debido a sus repercusiones fiscales y a la posibilidad de que favorezcan indebidamente a algunos grupos en detrimento de otros. En los países en desarrollo es esencial que los subsidios se centren en los grupos que los necesitan. Los subsidios que se otorgan en los mercados de los sectores de servicios de infraestructura se aplican al consumo o al acceso. Lo que plantea problemas es el potencial efecto regresivo de los subsidios cuando su mayor parte se destina a los usuarios con mayores ingresos y la medición del consumo de los usuarios pobres resulta difícil, lo que les impide aprovechar los subsidios que se otorgan sobre la base del volumen consumido. La inadecuada asignación de los servicios plantea grandes problemas. En muchos países en desarrollo existe la opción de autorizar a las empresas a recurrir a subsidios cruzados⁸.

32. Las encuestas pueden ser un mecanismo adecuado de focalización. Por ejemplo, Sri Lanka realizó una encuesta con el fin de evaluar cuatro características de los servicios de agua potable (precio, cantidad, seguridad y fiabilidad). La encuesta aportó valiosa información que permitió mejorar la prestación de servicios, por el hecho de posibilitar la focalización explícita de determinados grupos de usuarios. Además, es posible evaluar los efectos de distintas políticas (por ejemplo, subsidios, provisión de créditos, bonos y estructuras de tarifas focalizadas), comparándolos, caso por caso, con las preferencias de los consumidores y sus ingresos.

III. Órganos reguladores y mecanismos de cooperación

33. Los órganos reguladores nacionales se enfrentan al desafío de lograr ciertos objetivos de las políticas económicas y públicas por intermedio de marcos reguladores e institucionales eficientes y eficaces, múltiples y en muchos casos contradictorios. Pese a los considerables avances logrados, los esfuerzos por reforzar estos marcos en los países en desarrollo han dado variados resultados. Las investigaciones sobre el tema demuestran que las medidas de regulación tomadas en esos países suelen responder a la teoría tradicional de la regulación, basada en lo que puede dar buenos resultados en los países desarrollados y en

⁸ Estache A. y Wren-Lewis L. (2009). "Toward a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead". *Journal of Economic Literature*, 47 (3).

la que no se presta mayor atención al contexto institucional de los países en desarrollo. Estas conclusiones demuestran la necesidad de adaptar la regulación a las condiciones, las capacidades y las necesidades concretas del país en cuestión, especialmente en lo que respecta a las instituciones.

A. Eficiencia institucional

34. Se han reconocido diversos métodos y criterios para la evaluación de la eficiencia de los marcos reguladores e institucionales, entre los que figuran los siguientes: a) autonomía en relación con las autoridades políticas, b) transparencia frente a las partes interesadas, sean o no instituciones; c) rendición de cuentas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y d) herramientas de desarrollo institucional. Hay varios factores institucionales que suelen causar problemas en el ámbito de la regulación; concretamente se trata, entre otros, de: a) la limitada capacidad regulatoria; b) la limitada rendición de cuentas, que puede provocar colusión entre las partes interesadas; c) un compromiso limitado, que suele reflejarse en sucesivas renegociaciones de contratos; y d) una limitada eficacia fiscal. La capacidad institucional de los órganos regulatorios de los países puede imponer considerables trabas al proceso regulatorio y al logro de sus resultados.

35. Las investigaciones realizadas demuestran que la eficiencia de los marcos reguladores e institucionales puede ser factor más determinante del funcionamiento de los sectores de servicios de infraestructura que la estructura de propiedad y el método de gestión. Por consiguiente, es importante que se preste debida atención al desarrollo y la vigilancia de la dimensión institucional de la regulación. El corolario de la necesidad de que la regulación responda en la mayor medida posible a las condiciones del país es la necesidad de adaptar constantemente la estructura y los procesos institucionales a las condiciones que vayan surgiendo. Los órganos reguladores se enfrentan actualmente al reto de mantener un entorno previsible en un período de imprevisibles cambios económicos, sociales, tecnológicos y ambientales. La estructura institucional del organismo institucional tiene que ser suficientemente flexible para adaptarse al mercado y a otras situaciones, sin que esto le reste credibilidad.

36. La integración de una amplia gama de partes interesadas a nivel nacional (consumidores, gobiernos locales, inversores, el sector privado y organizaciones no gubernamentales) en la adopción de decisiones ha demostrado ser útil. Las consultas entre múltiples interesados facilita una mayor identificación, transparencia y legitimidad de las regulaciones, y ayudan a los reguladores a entender las inquietudes de los interesados. La cooperación constante entre las autoridades y los proveedores de servicios y otras partes interesadas puede contribuir en gran medida a asegurar que las regulaciones sean relevantes, especialmente cuando tiene un cierto componente de autorregulación. La cooperación en el ámbito de la regulación puede consistir en parte en el desarrollo de algunos de sus componentes de la regulación por parte de los proveedores y su posterior incorporación en la reglamentación pública o en la adopción de medidas de regulación conjunta, práctica que se da, entre otros, en los servicios de telecomunicaciones en los que las normas tradicionales han quedado obsoletas debido a algunos aspectos de la evolución tecnológica como la fusión con otros sectores (tecnología de la información, por ejemplo) e Internet, todo lo cual ha obligado a los órganos de regulación a colaborar en la formulación y la adaptación de normas.

B. Mecanismos institucionales

37. Los dos mecanismos institucionales más comunes como base de la regulación de los servicios de infraestructura han sido: a) los organismos reguladores independientes y b) las concesiones de servicios públicos. Los sistemas de transición también son relativamente comunes cuando el país no está en condiciones de aplicar un modelo de organismo regulador independiente, debido a falta de capacidad o de determinación, o la creación de un nuevo modelo de regulación ha sido muy ambiciosa. Hay aspectos de los organismos reguladores independientes que son incompatibles con las normas jurídicas y culturales de un país. El propósito general del primer modelo es despolitizar la regulación económica mediante la exclusión de los encargados de formulación de políticas del proceso de reglamentación, mientras el segundo modelo se basa en la premisa de que no se puede eximir al gobierno de sus responsabilidades de servicio público relacionadas con el sector de servicios de infraestructura. La aplicación del primer modelo permite que el gobierno siga asumiendo estas responsabilidades o que las asuma un operador privado que se ocupe de su cumplimiento.

38. Muchos países que han introducido reformas en los sectores de servicios de infraestructura han creado un órgano regulador, con el fin de evitar que sus proveedores se "apropien" de este y fomentar el funcionamiento de un mercado competitivo mediante la adopción de una regulación fiable y aplicable. Lo ocurrido en la práctica demuestra que los órganos independientes han fracasado cuando las instituciones no han dado muestras de voluntad política, el marco jurídico era débil o han caído en manos de intereses privados. También se hacen necesarios el diseño de marcos regulatorios e institucionales de calidad, el fomento de procedimientos administrativos sencillos y transparentes y la adopción de decisiones con objetividad, responsabilidad e independencia.

39. Para que los órganos reguladores sean eficaces es fundamental que cuenten con profesionales altamente calificados, porque la normativa aplicable al sector de servicios de infraestructura supone un uso intensivo de conocimientos e información. Debido a la escasez de profesionales, los países en desarrollo no siempre tienen la posibilidad de contar con órganos rectores que se ocupen de un solo sector. El aprovechamiento conjunto de recursos humanos ofrece una posible solución a este problema, ya sea en el ámbito regional, mediante organismos multisectoriales, o a nivel regional, mediante órganos e instituciones multinacionales que faciliten la colaboración en esta esfera entre varios países. La contratación y la formación del personal encargado de la regulación es importante, y se requiere apoyo internacional para fortalecer la capacidad humana e institucional.

40. El modelo de concesión de servicios públicos, basado en lo hecho en Francia con los servicios de agua y saneamiento, caso en el que se prohibió por ley a las municipalidades privatizar los servicios, y en algunos ejemplos de asociación entre los sectores público y privado, consiste en que las autoridades alquilan los activos a concesionarios a los que les delegan la responsabilidad de prestación de un servicio público. Todos los detalles necesarios se consignan en el acuerdo de concesión, por lo que esta opción equivale de hecho a una "regulación por contrato" sin un órgano regulador. Las cláusulas pueden ser jurídicamente obligatorias, en cuyo caso el control del cumplimiento corresponde a los tribunales, o ser objeto de un marco normativo independiente.

41. Para desarrollar instituciones que den resultados satisfactorios, los países necesitan órganos legislativos capaces de promulgar las leyes requeridas, un sistema jurídico o un proceso de solución de conflictos operativo, instituciones encargadas de la formulación de políticas, objetivos bien definidos de política y órganos gubernamentales que puedan

redactar los contratos y licitar las concesiones⁹. Los países tienen que determinar la secuencia ideal de las reformas y determinar a cuáles se les debe dar prioridad. La relación entre los organismos reguladores de los sectores de servicios de infraestructura y los órganos rectores de la competencia tiene que definirse claramente y todos ellos tienen que colaborar de cerca, en términos tanto formales como informales, en vista de los estrechos e intrincados vínculos existentes entre las normas aplicables a estos sectores y la competencia.

C. Cooperación en materia de regulación

42. La cooperación internacional en el ámbito de la regulación y los mecanismos de cooperación son importantes para hacer frente a las externalidades transfronterizas y superar las limitaciones normativas e institucionales, incluidas las limitaciones de recursos existentes en los países. La gran mayoría de los países participan hoy día en alguna forma de cooperación bilateral, regional o internacional. El desarrollo de redes transfronterizas de infraestructura (infraestructura compartida) es muy común a nivel regional y sirve de base a la integración en ese ámbito.

Recuadro 4

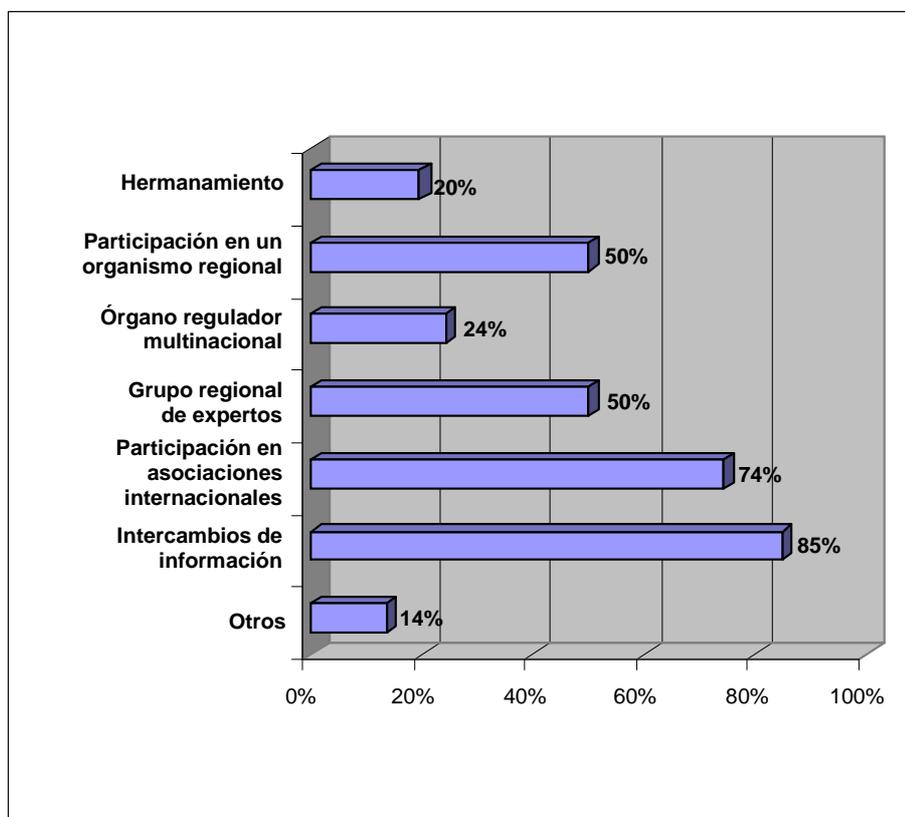
Cooperación en el sector de electricidad del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo

Los Estados miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo se enfrentan a una demanda de electricidad que aumenta en forma acelerada. Dada la importancia de la suficiente provisión de energía eléctrica, estos Estados vienen colaborando hace treinta años en el sector de la electricidad. En un acuerdo suscrito en 2002 se convino en que los Estados miembros del Consejo adoptaran políticas económicas integradas para el desarrollo de la infraestructura y los servicios básicos. La cooperación es amplia y se extiende a la interconexión de redes eléctricas, la creación de bases de datos sobre electricidad, la aplicación de técnicas de operación, el mantenimiento de las plantas de generación de electricidad, la armonización de las normas y las tarifas, y la privatización. Las reformas adoptadas en estas áreas apuntan a desagregar una estructura integrada verticalmente, posibilitar el ejercicio de la competencia en la generación de energía eléctrica y permitir a las empresas que se ocupan de la transmisión y distribución que ofrezcan acceso equitativo a todos los usuarios, sin discriminación alguna, y crear un organismo regulador independiente. La mayoría de los Estados miembros del Consejo han iniciado un proceso de desagregación del sector de energía eléctrica, dividiéndolo en segmentos encargados de la generación, la transmisión y la distribución.

43. La cooperación formal e informal se centra en los servicios de infraestructura material y en las políticas y normas. La cooperación en el ámbito inmaterial se extiende, entre otras cosas, a los organismos reguladores regionales, los grupos y asociaciones de expertos, el intercambio de información, la formación y las investigaciones regionales, y el hermanamiento. Estas formas de cooperación no son una alternativa a la regulación. Una encuesta de la UNCTAD que fue respondida por 66 organismos reguladores de los sectores de servicios de infraestructura revela que el intercambio de información y la participación en asociaciones internacionales son las modalidades más comunes de cooperación y que le sigue en un segundo lugar la participación en organismos regionales y grupos de expertos.

⁹ Brown, A. y otros (2006), *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cooperación internacional entre las autoridades reguladoras



Fuente: UNCTAD

44. Hace tres décadas que la cooperación entre órganos reguladores por medio del "hermanamiento" —o vinculación de instituciones reguladoras con mandatos similares— en muchos programas de cooperación bilateral y multilateral, permite transferir competencias técnicas, conocimientos y buenas prácticas, para promover el desarrollo de la capacidad institucional en el sector de los servicios de infraestructura. Los programas de capacitación y los intercambios para exámenes entre pares de los sistemas reguladores son importantes componentes del hermanamiento.

45. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la National Association of Regulatory Utilities Commissioners (Asociación nacional de comisarios reguladores de los servicios) han establecido un programa de asociación en materia de regulación para intercambiar experiencias e información entre los Estados Unidos y los órganos reguladores de algunos países en desarrollo, con miras a fortalecer la capacidad institucional, mejorar las prácticas regulatorias y fomentar el establecimiento de relaciones a largo plazo. La UE ha estimulado el hermanamiento por medio de la asistencia a los países de Europa central y oriental candidatos a integrarse a la Unión. El hermanamiento ayuda a los beneficiarios a crear mecanismos administrativos eficaces, dotados de las estructuras, los recursos humanos y las técnicas de gestión necesarios para aplicar el acervo comunitario (cuerpo jurídico) de la UE, incluida la regulación de los servicios de infraestructura. Esta asistencia es un componente esencial de la estrategia previa a la adhesión. Se otorga prioridad al fortalecimiento de las instituciones, el fomento de la capacidad y la financiación de las inversiones. La magnitud de los recursos humanos y financieros que se han destinado a esta labor (aproximadamente 5.700 millones de euros en

1999-2006) es ilustrativa del volumen de asistencia que requerirían iniciativas similares a nivel regional o internacional (por ejemplo, la Iniciativa de Ayuda para el Comercio).

46. A nivel regional, en particular en África meridional y Asia meridional, los centros de investigación y capacitación facilitan el desarrollo de la capacidad reguladora nacional¹⁰ Las asociaciones regionales de regulación crean estos centros, que suelen tener una organización sectorial. Los centros ofrecen una base común para la investigación, la capacitación, el examen entre pares y los programas de intercambio.

Recuadro 5

Iniciativa de examen entre pares de los servicios de electricidad en África

En 2008, los reguladores del sector de la electricidad de Ghana, Kenya, Namibia, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia dieron comienzo a un examen entre pares. Su objetivo era mejorar el rendimiento de los servicios del sector, aumentar las inversiones, ampliar el acceso a los servicios, asegurar su fiabilidad y establecer precios competitivos junto con fortalecer las capacidades directiva y administrativa. El grupo se reúne periódicamente para analizar los mecanismos de gobernanza, las metodologías regulatorias y los procesos de adopción de decisiones. Participan en el proyecto los organismos reguladores, los ministerios encargados de la electricidad, servicios locales y representantes de la industria, la sociedad civil y los medios de comunicación locales.

IV. Reforma de la regulación y servicios financieros

47. La crisis financiera mundial ha demostrado la enorme importancia de los marcos reguladores e institucionales para los servicios financieros, sector en el que las fallas del mercado y la regulación pueden tener costos extremadamente altos. Se reconoce ampliamente que el auge del mercado financiero que precedió a la crisis, con una oleada de privatización, desregulación y liberalización, y el surgimiento de mercados de capitales integrados a nivel mundial, no se complementó con una regulación nacional y mundial y un control del mercado que fueran adecuados. El fallo de la regulación en el nuevo entorno desregulado se hizo evidente durante la crisis.

48. La crisis también hizo tambalear los supuestos fundamentales de los anteriores enfoques reguladores, es decir, la racionalidad y la autorregulación del mercado. Asimismo, llevó a poner en duda la orientación de política dominante, que preconizaban la liberalización de los mercados financieros y una limitada intervención del Estado en la economía. Esto podría influir en la capacidad de los países para emprender la liberalización de los servicios financieros, ya que el reconocimiento de la importancia de un enfoque más cauteloso y prudente de la liberalización y la regulación es cada vez mayor. Por ejemplo, varias jurisdicciones han insistido en que las instituciones financieras extranjeras deben integrarse a la economía local, mediante el establecimiento de filiales en lugar de sucursales, como condición para su admisión; en una distribución más clara de los costos entre el país de origen y el país receptor, ante la eventualidad de una insolvencia transfronteriza; y en la necesidad de actuar con cautela antes de autorizar a empresas financieras extranjeras ofrecer nuevos productos financieros en su territorio, aunque estén autorizadas a ofrecerlos en su país de origen.

49. Durante la crisis se hicieron evidentes los fallos de la regulación en cuanto al control de la seguridad de los productos financieros complejos y de alto riesgo, la gestión de los

¹⁰ Eberhard, A. (2007). *Infrastructure Regulation in Developing Countries: an Exploration of Hybrid and Transitional Models*. Washington DC, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Banco Mundial.

riesgos y el apalancamiento, la regulación asimétrica de las instituciones financieras no tradicionales y el sistema bancario paralelo, las agencias de calificación crediticia la evaluación del riesgo sistémico, a diferencia del riesgo individual de las empresas, la naturaleza procíclica de la regulación sobre la adecuación de los recursos propios, el riesgo moral y la estructura de incentivos de los sistemas de indemnización. La inyección de fondos públicos y garantías gubernamentales destinadas a rescatar a las empresas afectadas y la nacionalización de hecho de un amplio segmento del mercado han acentuado aún más la posibilidad de riesgo moral.

50. En la actualidad, la "reforma" de la regulación del sector financiero nacional e internacional figura en la agenda de las economías de mayores proporciones y de los organismos internacionales, en particular la Junta de Estabilidad Financiera, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores, la Junta Internacional de Normas de Contabilidad, el Fondo Monetario Internacional y el Grupo de los 20. El informe de la Comisión de Expertos de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (Comisión Stiglitz) también examinó las opciones de regulación. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2009* de la UNCTAD (caps. III y IV) se presenta un detallado análisis del tema.

51. Las opciones de reforma apuntan fundamentalmente a crear un sector financiero más estable, capaz de proporcionar financiación a largo plazo para proyectos de inversión productiva. Muchas apuntan también al establecimiento de un mercado más equitativo y eficiente desde el punto de vista social, gracias a la regulación. A continuación se enumeran algunos de los principales elementos de las reformas:

- a) Mayor supervisión, a fin de detectar las empresas de importancia sistémica, sobre la base de balances plenamente consolidados, y evitar riesgos sistémicos que pongan en peligro la estabilidad económica;
- b) Funciones, responsabilidades y mandatos más claros para los reguladores, junto con una clara estructura jerárquica de adopción de decisiones e información actualizada sobre supervisión para permitir a los reguladores actuar con rapidez y, en particular, proteger a los consumidores e inversores de abusos financieros y velar por la seguridad de los productos financieros, y mayor coordinación entre los bancos centrales, los organismos reguladores y los gobiernos, a nivel nacional e internacional, con el fin de evitar el arbitraje regulador y controlar la liquidez y los riesgos de insolvencia;
- c) Fortalecimiento del marco sistémico de prudencia macroeconómica de las instituciones financieras, mediante normas sobre exigencias de capital, gestión de la liquidez y control de riesgos;
- d) Fortalecimiento de las estructuras y los procesos de mitigación del riesgo en las esferas básicas de Basilea II relativas al riesgo de mercado, crediticio y operativo, y el riesgo de liquidez;
- e) Mejora del manejo de los datos por parte de las instituciones financieras, en respuesta a la necesidad de mejorar la gestión del riesgo para eliminar las deficiencias en los datos de las empresas que operan en el marco de varios regímenes regulatorios;
- f) Pruebas de estrés y disposiciones sobre liquidez que permitan a los reguladores distinguir entre los riesgos de liquidez y de solvencia;
- g) Aumento de la transparencia en los informes financieros, entre otras cosas mediante reglas sobre la valoración de los instrumentos financieros;
- h) Reforma del empleo y el manejo de las calificaciones crediticias y las agencias de calificación crediticia e imposición de regulación a estas últimas;

i) Mejora de la cooperación transfronteriza y el intercambio de información entre organismos reguladores, junto con mecanismos de gestión de las crisis que posiblemente incluyan el empleo de juntas de reguladores que coordinen la supervisión internacional de las instituciones financieras transfronterizas;

j) Reforma de las normas de contabilidad, en particular en lo que concierne a las actividades consignadas en los balances.

Recuadro 6

Basilea II y el futuro

El Acuerdo de Basilea II ha sido objeto de enmiendas, especialmente con respecto a lo limitado de sus disposiciones sobre el nivel de los recursos propios, la inadecuada consideración del riesgo sistémico y la inapropiada calificación de la financiación estructurada. Los observadores han sostenido que los requisitos mínimos de capital aplicables a los bancos conforme al Acuerdo de Basilea II deberían ser más rigurosos, para lo cual habría que recurrir, en particular, a la restricción de las actividades que no se consignen en el balance y la reducción de los efectos procíclicos. El Comité de Basilea está adoptando disposiciones más estrictas para algunos tipos de titulización (en lo que hace a los requisitos mínimos de capital), por ejemplo, exigiendo a los bancos que hagan análisis crediticios más rigurosos de los riesgos de las titulizaciones que hayan sido evaluadas por terceros. Los supervisores deberán contar con los conocimientos y recursos adecuados para vigilar los modelos de gestión de riesgo de los bancos y desarrollar instrumentos propios de evaluación.

52. Se requiere coordinación internacional, intercambio de información y una convergencia de los reguladores en la adopción de normas similares que eviten la "igualación hacia abajo" de la regulación financiera. Sin embargo, sería un error imponer un único régimen regulador, porque ningún sistema regulatorio se adecúa a todos los países. De hecho, los países con diferentes niveles de desarrollo y capacidad reguladora deben adoptar diferentes enfoques reguladores. La mayor participación de los países en desarrollo en los organismos encargados de la regulación financiera y del mantenimiento de la estabilidad financiera internacional puede permitir que estos entiendan mejor las variadas necesidades en materia de regulación.

V. Disposiciones reguladoras de los acuerdos comerciales

53. La inclusión de los servicios en el sistema comercial multilateral y los acuerdos comerciales regionales ha despertado inquietud, debido a los conflictos que podían plantearse entre la liberalización y la regulación de los servicios y los posibles efectos de las normas comerciales en lo que respecta a la autonomía de los países para regular, es decir, si estos acuerdos limitan la capacidad regulatoria y, de ser así, en qué medida lo hacen y si esta interacción se justifica.

54. En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se reconoce el derecho de los Estados miembros a regular y adoptar nuevas normas sobre la oferta de servicios, a fin de lograr los objetivos de política nacional; también se reconocen las asimetrías en la regulación de servicios y la necesidad particular de los países en desarrollo de ejercer ese derecho. En sectores en los que se asumen compromisos especiales, el AGCS prevé la adopción de medidas administrativas de alcance general en forma razonable, objetiva e imparcial. Mientras no se aprueben nuevas normas, los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían aplicar requisitos y procedimientos sobre concesión de licencias y requisitos técnicos y de calificación que: a) se basen en criterios objetivos y transparentes; b) no exijan más que lo necesario para asegurar la

calidad del servicio; y c) en el caso de los procedimientos de concesión de licencias, no constituyan una restricción a la oferta del servicio de que se trate.

55. Existen disposiciones más específicas aplicables a la legislación nacional sobre telecomunicaciones y servicios financieros. En lo que respecta a las telecomunicaciones, los miembros de la OMC deben dar acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones, permitir su uso en condiciones razonables y no discriminatorias, y velar por la transparencia de las tarifas y las normas técnicas. Los países que aplican el Documento de Referencia sobre los servicios básicos de telecomunicaciones deben crear un organismo regulador independiente de todos los proveedores del sector y que no responda a ninguno de ellos. Algunos países, entre los que figura la India, han modificado el Documento de Referencia. La India no adoptó la disposición sobre la existencia de un organismo regulador independiente, sino la segunda parte de las disposiciones sobre los reguladores, en la que se prevé que las decisiones y procedimientos de la autoridad reguladora deben ser imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado. También se exige a los miembros que velen por la prevención de prácticas anticompetitivas, proporcionando interconexión con un proveedor importante, y por la asignación y el uso de los recursos escasos.

Recuadro 7

Aspectos reguladores de las diferencias sobre el AGCS

México – Telecomunicaciones (Telmex) es un ejemplo de la relación entre el AGCS y las regulaciones nacionales. El demandante, los Estados Unidos, sostenía que México no había tomado medidas destinadas a que Telmex, la principal empresa de telecomunicaciones del país, cobrara tarifas de interconexión basadas en los costos y suficientemente desagregadas a los proveedores transfronterizos estadounidenses, como lo requería el Documento de Referencia sobre telecomunicaciones. El Grupo Especial concluyó que "era improbable que" la diferencia entre los costos presentados y las tarifas de liquidación "estuviera dentro del margen de flexibilidad regulatoria que permite la noción de tarifas basadas en los costos" del Documento de Referencia. Solo podían reflejarse en los precios los costos relacionados con la interconexión, mientras que el costo del desarrollo general de la red y los programas de servicio universal no se consideraban pertinentes para determinar el costo utilizable como base de las tarifas de interconexión. El Grupo reconoció que el regulador de un Estado miembro podía elegir entre diferentes métodos de cálculo de los precios para regular las tarifas de interconexión, no obstante, el requisito de que las tarifas fueran razonables, basadas en los costos y desagregadas sugería que había una flexibilidad limitada en lo referente al resultado del método de cálculo elegido. Los países debían cerciorarse de que sus compromisos les otorgaran la flexibilidad normativa necesaria para experimentar con la regulación durante el proceso de reforma de los servicios de infraestructura.

56. En el anexo sobre servicios financieros del AGCS se autoriza expresamente la adopción de medidas cautelares en el sector. Aunque no hay una sola definición de estas, las posibilidades son amplias y se extienden, entre otras, a medidas para proteger a los inversores, depositantes y tenedores de pólizas, y medidas para asegurar la integridad y estabilidad del sistema financiero. Cabe suponer que las medidas de rescate financiero adoptadas durante la crisis respondieron a estos propósitos. La actual tendencia a la formulación de regulaciones más estrictas puede justificar una mejor determinación del ámbito de aplicación de las medidas prudenciales.

57. Se está negociando la imposición de disciplinas multilaterales a las normas nacionales sobre requisitos y procedimientos en materia de concesión de licencias, requisitos y procedimientos de calificación y requisitos técnicos, con el fin de que cumplan,

entre otros, con los criterios mencionados y no impongan barreras innecesarias al comercio de servicios. Una de las principales dudas que se plantean en este ámbito es si debiera haber una "prueba de la necesidad", que según algunos limita aún más la autonomía de los países para regular y, en caso de que se la considerara procedente, si debería aplicarse a todos los sectores sobre los que se han adoptado compromisos de liberalización, o solo a sectores específicos (por ejemplo, la contabilidad). El trato especial y diferenciado se contaría entre las disciplinas, al igual que los períodos de transición. Los países en desarrollo han señalado que necesitan más flexibilidad para adaptar sus normas a la evolución de las circunstancias, dado el menor grado de desarrollo de la regulación nacional; un trato especial y diferenciado efectivo, y apoyo para consolidar sus marcos reguladores e institucionales.

Recuadro 8

El modo 4 y los servicios de infraestructura

La liberalización del movimiento temporal de personas físicas (modo 4), en particular el movimiento de profesionales como contadores, ingenieros y técnicos, es importante para el sector de servicios de infraestructura. En general, los Estados miembros de la OMC han adoptado compromisos horizontales generales sobre transferencia de personal dentro de la misma empresa, personas en visita de negocios y vendedores de servicios. Estos compromisos se aplican a algunos países (entre otros al Brasil, China, y la India) y, por ejemplo, a categorías de servicios profesionales de contaduría, auditoría e ingeniería vinculados con el sector de servicios de infraestructura. De conformidad con sus compromisos horizontales correspondientes al modo 4, los Estados Unidos autorizan el movimiento de vendedores de servicios y personal transferido dentro de la misma empresa. Con respecto a esa última categoría, los Estados Unidos se comprometen a permitir el movimiento de especialistas con conocimientos del equipo o las técnicas de investigación de una organización. El trato nacional correspondiente al modo 4 aún no se ha consolidado, aunque en los casos de los servicios relacionados con la distribución de energía y de diferentes servicios de transporte no se han adoptado limitaciones. Los países que han adoptado un calendario de compromisos conforme al Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros autorizan el acceso de personal directivo superior y de especialistas extranjeros (incluidos especialistas en informática y telecomunicaciones, contadores, y especialistas actuariales y jurídicos dependiendo de la disponibilidad de personal calificado). Se han agregado nuevas categorías a las ofertas del modo 4 presentadas por algunos países en la Ronda de Doha, por ejemplo, personas que ingresan por motivos de desarrollo profesional, pasantes graduados, proveedores de servicios por contrato y profesionales independientes. Las disciplinas aplicables a la regulación nacional y el reconocimiento mutuo de calificaciones podrían ampliar el acceso en el modo 4.

58. En el marco del AGCS, los miembros de la OMC tienen libertad para otorgar subsidios a los sectores de servicios, a condición de que respeten las obligaciones de trato nacional y de nación más favorecida. Los servicios de infraestructura han recibido subsidios. Según las notificaciones enviadas, 107 miembros subsidiaron al sector del transporte (de estos, 32 al transporte marítimo, 22 al transporte aéreo y 16 al transporte por carretera). Los servicios financieros recibieron subsidios en 49 Estados miembros, los servicios de telecomunicaciones en 28 y los de energía en 22. Se está negociando el establecimiento de disciplinas multilaterales sobre los subsidios a los servicios que distorsionan el comercio, pero aún no se han logrado mayores avances. La falta de una definición de subsidio a los servicios ha dificultado las negociaciones. Muchos gobiernos afectados por la crisis otorgaron cuantiosos subsidios al sector de servicios financieros, lo que en su oportunidad planteó la cuestión de determinar si se otorgaban únicamente a los bancos nacionales o se ampliarían a los bancos extranjeros establecidos en sus territorios.

59. En diferentes acuerdos comerciales regionales se han incluido reglas y disciplinas adicionales sobre regulación nacional, en particular sobre telecomunicaciones y servicios financieros; una mayor transparencia y reconocimientos sectoriales específicos. Entre otras cuestiones consideradas en estas reglas se cuenta la regulación de la prestación de servicios con valor añadido y medidas vinculadas con las normas. Estas disposiciones reflejan la tendencia creciente a la flexibilización de las disposiciones sobre los servicios de telecomunicaciones con valor añadido o perfeccionados. En la esfera de los servicios financieros, se incluye la regulación de la oferta de nuevos productos de los servicios financieros y los mecanismos jurídicos e institucionales de oferta.

Recuadro 9

Disposiciones regulatorias de los acuerdos comerciales regionales

El acuerdo de libre comercio entre Australia, Nueva Zelandia y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) contiene varias disposiciones aplicables a todos los sectores o solo a las telecomunicaciones y los servicios financieros. Las disposiciones horizontales se basan en gran medida en el modelo de las normas pertinentes del AGCS, pero son más específicas. Las disciplinas se vinculan con las negociaciones para el reconocimiento de las calificaciones profesionales, los requisitos y procedimientos en materia de licencias y registro, la publicación en Internet de las medidas que afecten al comercio de servicios, la provisión de una oportunidad razonable para presentar observaciones previas a las nuevas medidas, el empleo de nombres comerciales y la protección de las inversiones con posterioridad a la instalación (incluidos los procedimientos de solución de diferencias entre inversores y Estados). En el campo de los servicios de telecomunicaciones, las disposiciones se refieren a las condiciones y tarifas de interconexión y a la exclusión de la definición de prácticas anticompetitivas de las subvenciones cruzadas sobre la obligación de servicio universal. Las disciplinas aplicables a los servicios financieros se vinculan con la regulación prudencial, la transparencia de la regulación y la transferencia y el procesamiento de la información. Se autoriza a las partes a adoptar medidas cautelares para asegurar la estabilidad de la tasa de cambio en determinadas condiciones, siempre que la prueba de la necesidad indique su conveniencia y se cumpla el requisito de abandono progresivo.

60. Los obstáculos al comercio internacional de servicios parecen provenir sobre todo de las diferencias de los sistemas reguladores. Los acuerdos comerciales no deberían concentrarse en la reducción de las regulaciones como un fin en sí mismo, sino en el manejo de la gran variedad de normas, cuyo fondo y forma son un reflejo de las tradiciones jurídicas de cada país. Por consiguiente, la armonización de la regulación de los servicios por medio de acuerdos comerciales es difícil, especialmente a escala multilateral y plantea dudas sobre su conveniencia. En relación con las negociaciones orientadas a la liberalización del comercio, son fundamentales la estrecha colaboración entre las autoridades reguladoras (incluidas las encargadas de la regulación de la competencia a nivel sectorial) y los ministerios de comercio, así como el asesoramiento sobre políticas y la asistencia en materia de marcos reguladores e institucionales.

VI. Conclusiones

61. El sector de servicios de infraestructura hace un considerable aporte al ingreso nacional, al crecimiento, al empleo y a la reducción de la pobreza. Para aprovechar al máximo estas contribuciones positivas se requieren una buena regulación e instituciones capaces de reforzar la capacidad de oferta interna, un entorno competitivo, e intercambios comerciales y flujos de inversión sostenidos. No hay una receta única para la buena regulación. Los marcos reguladores e institucionales deben adaptarse a las necesidades y

circunstancias específicas de cada país. Debe prestarse especial atención a los efectos distributivos.

62. Aunque se ha observado una tendencia a la participación del sector privado en los servicios de infraestructura, el suministro público sigue siendo viable y en algunos casos preferible en muchos países en desarrollo, en particular los PMA, en sectores como la electricidad y el agua. En los últimos tiempos y dados los problemas que plantea la prestación exclusivamente pública o privada de servicios, el modelo de asociación entre los sectores público y privado ha empezado a despertar más interés.

63. La evolución de los contextos económico, social, tecnológico y medioambiental exigirá a los gobiernos frecuentes adaptaciones de los marcos reguladores e institucionales a las nuevas condiciones imperantes, y una capacidad institucional y conocimientos suficientes para dirigir, negociar, regular y controlar el sector de servicios de infraestructura.

64. Los mecanismos de cooperación (en particular, Norte-Sur y Sur-Sur) pueden ser esenciales para establecer marcos reguladores e institucionales eficaces. Muchos países han expresado la preocupación ante la posibilidad de que la liberalización de los servicios de infraestructura, por ejemplo mediante acuerdos comerciales internacionales, limite su derecho a regular. La interacción y colaboración periódica entre los encargados de negociar los tratados comerciales y de formular las políticas sobre servicios, los organismos reguladores y la sociedad civil puede contribuir a mejorar los resultados que se logren en lo que respecta a la regulación y al fomento del desarrollo.

65. Habría que seguir investigando para ayudar a los países en desarrollo a determinar los marcos reguladores e institucionales más capaces de contribuir al desarrollo y a ponerlos en funcionamiento. Entre las áreas en las que podría centrarse la atención se encuentran la identificación de los regímenes normativos necesarios para regular las empresas de propiedad privada y pública, la comprensión de cómo deben evolucionar los marcos reguladores e institucionales a medida que los países avanzan en la senda de desarrollo, y la aclaración de si los compromisos de liberalización del comercio de servicios de infraestructura han influido en la evolución económica y de la regulación.
