



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

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.3/2
6 de enero de 2009

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
Ginebra, 17 a 19 de marzo de 2009
Tema 3 del programa provisional

**SERVICIOS, DESARROLLO Y COMERCIO: LA DIMENSIÓN
REGULADORA E INSTITUCIONAL**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se examinan los marcos reguladores e institucionales de los servicios de infraestructura, es decir las telecomunicaciones, el transporte, la energía y los servicios financieros. Estos sectores son fundamentales para la eficiencia, el crecimiento y la competitividad de las economías, para el desarrollo humano y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La nota se presenta en cumplimiento del Acuerdo de Accra, que reconoce la contribución de los servicios al desarrollo económico y la importancia de los marcos reguladores e institucionales para la creación de sectores de servicios competitivos (párr. 94 b)) en los países en desarrollo. En ella se estudia la forma de mejorar la concepción y el funcionamiento de los marcos reguladores e institucionales y se llega a la conclusión de que éstos no pueden seguir un modelo único. Antes bien, los marcos reguladores e institucionales deben establecerse teniendo en cuenta las características locales del desarrollo socioeconómico de cada país, así como su capacidad institucional y de regulación y sus recursos humanos.

INTRODUCCIÓN

1. En la presente nota se examinan las tendencias y las características sobresalientes de los servicios de infraestructura y se analizan los argumentos a favor de su regulación, haciendo hincapié en la regulación económica. Se estudia la forma de lograr objetivos de regulación para los servicios de infraestructura, que se inscriben en entornos económicos cada vez más competitivos y liberalizados. Después de presentar varios ejemplos de marcos reguladores e institucionales y enseñanzas extraídas por los gobiernos que los utilizaron para lograr objetivos de interés social, se examina el caso particular de los servicios financieros, ámbito en el que tremendas deficiencias institucionales de regulación han desencadenado la crisis económica mundial actual. Se dedica especial atención a los desafíos que tienen que afrontar los países en desarrollo y se analizan diferentes posibilidades de fomento de la capacidad para el establecimiento de marcos reguladores e institucionales en los países en desarrollo. Por último, se estudia la relación entre los acuerdos comerciales internacionales y los marcos reguladores e institucionales.

I. TENDENCIAS

2. **Los servicios de infraestructura eficientes y accesibles son componentes esenciales del desarrollo económico y social.** Pueden ser catalizadores de la diversificación económica; fortalecer la capacidad nacional de oferta, hacerla más eficiente e incrementar la competitividad de las exportaciones; contribuir a la consecución de los ODM y fomentar la integración de los países en la economía mundial. Algunos servicios de infraestructura se caracterizan principalmente por ser servicios en red, monopolios naturales y el elemento principal del desarrollo económico. Algunos servicios de infraestructura constituyen bienes públicos o tienen características particulares (por ejemplo economías de escala o alcance). Muchos se caracterizan por tener alta densidad de capital, con activos de larga duración (25 a 50 años) y activos inmovilizados que no se pueden reutilizar fácilmente en otras actividades. El progreso de la tecnología ha atenuado estas características en algunos de los servicios de infraestructura (por ejemplo los nuevos servicios de telecomunicaciones). Los servicios financieros, aunque no son ni servicios en red propiamente dichos ni monopolios naturales, merecen una atención especial por la importancia que tienen la viabilidad y estabilidad de esos sistemas para el crecimiento económico y el desarrollo.

3. **Los servicios de infraestructura están estrechamente vinculados y constituyen aportes esenciales a las demás actividades económicas incluidas las industriales y las domésticas.** También son sectores económicos importantes en sí mismos, pues los mercados mundiales de servicios de infraestructura son muy grandes y se están expandiendo con gran rapidez, en respuesta al crecimiento demográfico y el aumento de los ingresos, sobre todo en los países en desarrollo. Se estima que el ingreso global que generan cada año los servicios de infraestructura en todo el mundo es de 13 billones de dólares, lo cual representa el 24% del PIB mundial total (2007). Los servicios de infraestructura son una importante fuente de empleo, puesto que representan un 10% del empleo mundial (de los cuales el 0,5% corresponde a las telecomunicaciones, el 1% a la electricidad y el agua, el 6% al transporte y el 3% a los servicios financieros). Además, por los vínculos multidireccionales que tiene con el resto de la economía, el sector de los servicios de infraestructura contribuye a la generación de empleos en muchos sectores conexos.

4. El comercio de servicios de infraestructura es considerable y sigue aumentando.

En total, los servicios de infraestructura representan más del 35% del comercio mundial de servicios, el 22,5% del cual corresponde a los transportes, el 10,2% a los servicios financieros, el 2,3% a las telecomunicaciones y más del 2% a la electricidad y el agua (2007). El comercio de servicios de infraestructuras también se ha expandido rápidamente: entre 2004 y 2007, el crecimiento anual de las exportaciones fue del 14% en el sector del transporte, más del 16% en las telecomunicaciones y más del 21% en los servicios financieros, mientras que el total mundial de las exportaciones de servicios se incrementó en un 13% anual.

5. En épocas pasadas, la prestación de muchos servicios de infraestructura estaba a cargo del Estado. **Hace tres décadas, se empezó a perfilar una tendencia mundial hacia una mayor comercialización y privatización** del sector de los servicios (mediante asociaciones entre los sectores público y privado, concesiones o contratos de construcción, explotación y retrocesión) y una intensificación de la competencia y el comercio en ese sector. En los años noventa, la mayor parte de los países en desarrollo y los países con economías en transición emprendieron, con resultados diversos, reformas encaminadas a elevar la calidad y la eficiencia de los servicios de infraestructura. Estas reformas se inscribían en el marco de programas más amplios de reformas del mercado y ajustes estructurales promovidos por las instituciones financieras internacionales (por ejemplo, los programas del Banco Mundial de los años ochenta destinados a fomentar la privatización y la competencia en el sector de las telecomunicaciones en América Latina y el Caribe). Con frecuencia, esto ocurría en contextos económicos, políticos e institucionales difíciles, en países que experimentaban un crecimiento lento o negativo y debían afrontar problemas de pobreza, desempleo y disparidades en la distribución de la riqueza.

6. **Los países crearon sistemas nacionales de regulación como parte importante de esas reformas.** Estos sistemas estaban destinados a, por ejemplo, promover el desarrollo de los sectores de los servicios, subsanar las deficiencias del mercado y contrarrestar los resultados económicos y sociales no deseados. En muchos casos, la creación de organismos reguladores independientes era un componente central de las reformas. Sin embargo, los sistemas de regulación no prosperaron en todos los países o no fueron suficientes, y actualmente subsisten grandes disparidades en cuanto a la cantidad y la calidad de los servicios de infraestructura disponibles entre los países en desarrollo y los países desarrollados. En el último decenio hubo casos de fallos de la regulación de los servicios de infraestructura. Las experiencias del Reino Unido (ferrocarriles) y California (electricidad) y la crisis financiera actual demuestran que la regulación puede fallar incluso en países con marcos reguladores e institucionales sólidos y perfeccionados. Con ello se puso de manifiesto la necesidad de reformular los marcos reguladores e institucionales y concebirlos debidamente.

7. Los servicios de infraestructura se caracterizan por dos tendencias: el aumento de las necesidades de financiación privada y el incremento de las corrientes de inversión.

Las necesidades anuales de inversión en los servicios de infraestructura se acercan a los 2 billones de dólares, es decir un 3% del PIB mundial: los sectores de la electricidad, el agua, las telecomunicaciones y el transporte requieren cada uno entre 200.000 y 300.000 millones de dólares de inversiones anuales de capital. Las corrientes de inversión extranjera directa (IED), incluidas las corrientes Sur-Sur, hacia el sector de los servicios de infraestructura están en aumento, al haberse incrementado el volumen mundial de entrada de IED de 25.000 millones (1990) a más de 800.000 millones (2005), y el porcentaje del volumen de entrada de IED con respecto al volumen total de IED de menos del 2 al 8% en todo el mundo

(en los países en desarrollo pasó del 4 al 16%). Los países en desarrollo acumularon el 25% del volumen mundial total de IED en servicios de infraestructura (200.000 millones de dólares en 2006). Además de los sectores público y privado, las empresas transnacionales son una fuente importante de financiación para el sector de la infraestructura en los países en desarrollo¹. A la IED se suma la asistencia oficial para el desarrollo, que en el período 2002-2007 fue de alrededor de 11.000 millones de dólares al año.

8. Al crear servicios nuevos o más complejos, **las innovaciones tecnológicas** han modificado el contexto de la regulación de los servicios de infraestructura. En el sector de las telecomunicaciones, los servicios de telefonía VoIP (Protocolo para la Transmisión de Voz por Internet) han reemplazado paulatinamente las redes telefónicas públicas conmutadas, lo que exige la neutralidad tecnológica de las prácticas de regulación². En el caso de los servicios financieros, las finanzas electrónicas y los avances tecnológicos han reducido el papel de los intermediarios financieros, han facilitado el comercio transfronterizo y han estimulado la creación de novedosos productos financieros (por ejemplo, los productos derivados, las permutas financieras, etc.) y entidades financieras (fondos de cobertura). Si bien son atractivos (pues su rendimiento es mayor), esos productos también entrañan mayores riesgos, y los reguladores deben adaptarse a estas nuevas realidades.

9. **Se han desagregado numerosos servicios de infraestructura.** En el sector de la electricidad las reformas han consistido en la desagregación de cuatro componentes fundamentales: la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización. En el sector de las telecomunicaciones se ha procedido a la desagregación del bucle local. Se trata de un proceso complejo; por ejemplo: el paso de servicios verticalmente integrados a estructuras desagregadas plantea riesgos nuevos en materia de precios entre los generadores y los distribuidores. En el sector financiero, la desagregación permite que los clientes compren servicios financieros de proveedores diferentes. En los países en desarrollo, el grado de desagregación sigue siendo moderado.

10. **Al compartir las infraestructuras se abren nuevas oportunidades.** Algunos sectores de servicios de infraestructura o países pueden compartir una misma infraestructura (es decir, se pueden utilizar las instalaciones de un sector para bajar los costos de construcción de redes en otro; por ejemplo, los cables telefónicos pueden tenderse a lo largo de la red de distribución de agua).

11. La tendencia mundial hacia el **regionalismo** también se manifiesta en el sector de los servicios de infraestructura, observándose un aumento del comercio regional de servicios (incluido el comercio Sur-Sur) y su inclusión en los acuerdos comerciales regionales (ACR) (especialmente mediante disposiciones que prevén la liberalización de los servicios y/o las inversiones). Muchos ACR contienen disposiciones concretas relativas a asuntos reglamentarios e institucionales, como los mecanismos de cooperación, la capacitación, los centros regionales de excelencia, etc. La Unión Europea brinda formación y asistencia técnica a los Estados miembros nuevos o futuros para ayudarles a asimilar el acervo comunitario, que abarca aspectos esenciales de la regulación y las instituciones del sector de los servicios de infraestructura en un entorno más liberalizado y más competitivo.

¹ UNCTAD. *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2008*.

² UIT. *Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 2008*.

II. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA REGULACIÓN?

12. **Un marco normativo, jurídico y regulador eficaz, con respaldo institucional, es indispensable para una prestación eficaz de los servicios de infraestructura y un mayor bienestar social.** El desempeño de la economía en su conjunto depende de la capacidad del Estado para dotar al sector de servicios de infraestructura de marcos reguladores e institucionales eficaces. En primer lugar, el objetivo de la regulación es corregir las deficiencias del mercado (por ejemplo, la asimetría de la información, los monopolios naturales o las externalidades) y crear entornos mercantiles estables y competitivos propicios a la inversión, la participación del sector privado y la prestación eficaz de servicios de infraestructura. En segundo lugar, la regulación apunta a otros objetivos fundamentales de política interna (por ejemplo, la defensa de los consumidores, el desarrollo de una capacidad nacional de oferta, la protección del medio ambiente o la mitigación del cambio climático), así como al acceso universal a los servicios esenciales. Ahora bien, los marcos reguladores e institucionales también entrañan costos, concretamente los recursos administrativos y humanos necesarios para su funcionamiento y para las empresas que deben ajustarse a ellos.

13. **No existe una definición universal del término "regulación".** En su sentido más amplio, consiste en el proceso de influir, controlar y orientar las actividades económicas o de otra índole que repercuten a su vez en otras, mediante políticas y medidas públicas aplicables y en distintos niveles -nacional, regional e internacional. La regulación internacional puede ser particularmente procedente en determinados sectores (por ejemplo el sector financiero (Basilea), las telecomunicaciones (UIT) y la energía (Global Energy Network; World Forum of Energy Regulators)). La regulación regional suele ir asociada a la integración, la armonización y la cooperación regionales. Los sistemas de regulación comprenden tanto las medidas de regulación (como legislación, directivas, normas y procedimientos), que orientan las transacciones mercantiles hacia los resultados buscados (el aspecto sustantivo de la regulación), como las instituciones reguladoras que tienen la atribución de elaborar, aplicar, supervisar y hacer cumplir las normas (el ejercicio de la función reguladora). La regulación de los servicios puede organizarse en dos categorías amplias que a veces se superponen: la regulación técnica y la regulación económica. Hay quienes establecen una distinción entre la regulación económica y la regulación de la competencia, mientras que para otros no hay tal distinción.

14. La **regulación técnica** suele ser propia de cada sector. Consiste en fijar y hacer cumplir normas de producción y procesamiento relativas a, por ejemplo la seguridad, la calidad, la fiabilidad, las relaciones con los clientes, el medio ambiente o el cambio climático. Las normas técnicas suelen estar vinculadas con los aspectos físicos y el mantenimiento de las redes y los servicios de infraestructura. Se pueden mencionar, por ejemplo, las normas destinadas a minimizar los cortes en las líneas, las normas relativas a la asignación de ancho de banda para las comunicaciones de banda ancha y las que establecen determinados niveles de capacidad de datos para los enlaces digitales (en el sector de las telecomunicaciones); las normas para reducir las interrupciones del servicio y estabilizar la frecuencia de la electricidad suministrada; las normas destinadas a garantizar la calidad del agua para uso doméstico, promover la conservación del agua, ofrecer orientación para la captación y descarga de agua; o las normas para garantizar la seguridad de los pasajeros y las mercancías o para armonizar las normas de contenedorización a fin de facilitar el transbordo.

15. La **regulación económica** atiende a necesidades comunes a todos los servicios de infraestructura, como son las de crear un entorno competitivo para la participación del sector privado, establecer criterios para la fijación de precios y la calidad de los servicios, proteger a los consumidores, atraer y regular la IED, a fin de generar resultados favorables al desarrollo, garantizar a los pobres y las personas vulnerables el acceso universal a los servicios esenciales, corregir los efectos negativos de la distribución de los ingresos y la riqueza y alcanzar objetivos de eficiencia y reducción de costos. La regulación económica tiene la finalidad de garantizar las estructuras competitivas de mercado en sectores caracterizados por los fallos del mercado. A su vez, las leyes, las políticas y las normas de competencia apuntan a promover y garantizar la competencia para beneficio de los consumidores. Normalmente los instrumentos del derecho de la competencia contienen disposiciones sobre control de fusiones y prohíben las prácticas anticompetitivas, como el abuso de posición dominante en el mercado, la fijación de precios y la repartición de mercados. Una diferencia fundamental entre la regulación económica y la normativa de la competencia es que la primera suele ser de carácter general y actúa *ex ante* (puede consistir por ejemplo en la concesión de incentivos a los inversores, el otorgamiento de concesiones o la determinación de niveles de precios aceptables), mientras que las autoridades de la competencia suelen intervenir *ex post* y en función de cada caso.

III. REGULACIÓN ECONÓMICA

16. Si bien está ampliamente reconocida la necesidad de regular los servicios, las opiniones están mucho más divididas en cuanto a lo que constituye una buena regulación. Para que la regulación favorezca el crecimiento económico, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental y produzca resultados que satisfagan a los principales interesados (es decir, los consumidores, los operadores y los inversores) debe ser eficaz (conseguir los objetivos que se proponga) y eficiente (hacerlo al menor costo posible). La eficacia depende de dos factores: en primer lugar, las normas, es decir la calidad de las decisiones en materia de regulación (aspecto sustantivo), y en segundo lugar, las instituciones y los procedimientos, es decir la calidad de la función de regulación. La eficiencia y la eficacia deben formar parte de otros objetivos de las políticas públicas, como la salud, la seguridad, la erradicación de la pobreza, el acceso universal a los servicios esenciales, la calidad ambiental y otros objetivos de orden cultural o ético. A continuación se describen algunos aspectos sustantivos esenciales relacionados con la regulación económica.

17. **La regulación de los precios** incide en las estructuras del mercado, la competencia entre las empresas, las inversiones y el bienestar del consumidor. La dificultad consiste en fijar precios que permitan encontrar un equilibrio socialmente aceptable entre los intereses de los inversores y los de los consumidores. Si las tasas de rentabilidad son suficientemente elevadas, las empresas transnacionales pueden emprender programas de inversión a largo plazo en activos fijos, que les permitirán atender a sus futuros consumidores. Existen dos métodos principales de fijación de precios: el método basado en la tasa de rentabilidad, por el que los precios se fijan de modo que permitan cubrir los costos de capital y funcionamiento de una empresa y generen una tasa de rentabilidad "razonable" previamente convenida, y el método de precios tope, por el que los precios se fijan con antelación y las utilidades de la empresa dependen de sus gastos de capital y funcionamiento.

18. Cada método tiene ventajas y desventajas, por ejemplo, los mecanismos basados en la rentabilidad pueden incitar a las empresas a inflar artificialmente sus costos, mientras que la fijación de precios tope puede llevar a la subcapitalización de las empresas. La elección de uno u otro método obedece a diferentes factores, por ejemplo, la calidad de los sistemas nacionales de contabilidad y auditoría, las capacidades económicas y técnicas de las instituciones y las necesidades de inversión. También es importante el desarrollo económico e institucional: muchos países en desarrollo adoptaron al principio el criterio de fijación de precios tope (en algunos casos estableciendo precios elevados para atraer capitales y garantizar la viabilidad de la empresa) y luego, conforme se fueron desarrollando las capacidades institucionales, optaron por criterios híbridos que combinaban elementos de los dos métodos. Los enfoques híbridos suelen acompañar la transición gradual hacia regímenes basados en la tasa de rentabilidad y pueden contribuir a repartir la carga entre los consumidores y los proveedores.

Recuadro 1

Método híbrido de fijación de precios

Chile seguía un método híbrido de fijación de precios (en el sector de la electricidad), fijando precios (por períodos de seis meses) sobre la base de los costos marginales medios previstos para los 48 meses siguientes. Luego de la sequía que sufrió el país en 1998/1999 (con la consiguiente reducción de su capacidad de generación de energía hidroeléctrica) y en 2004, cuando la Argentina redujo sus exportaciones de gas natural, la rigidez de la fórmula que se utilizaba para fijar los precios fue fuente de problemas, ya que no permitía que aumentaran las tarifas de electricidad, lo cual obligaba a las empresas a reconsiderar sus decisiones de invertir en nueva capacidad de generación. En mayo de 2005, se desregularon los precios. De esa experiencia se aprendió, entre otras cosas, que los mecanismos de fijación de precios deben reflejar las realidades del mercado para poder respaldar el crecimiento y la eficiencia. En 2005 **Sudáfrica** creó el NERSA, un organismo regulador independiente multisectorial de servicios energéticos, incluidos el gas y el petróleo. Los precios de la electricidad se fijan siguiendo esencialmente el método de la tasa de rentabilidad de la empresa generadora de electricidad Eskom, y las municipalidades, que son administradoras de las empresas de distribución, pueden moderar los precios. Ante la escasez de electricidad debido al fuerte crecimiento económico de Sudáfrica (2008), la Eskom se vio obligada a cortar el suministro de energía eléctrica a grandes clientes industriales. Siguiendo el método basado en la tasa de rentabilidad, la empresa Eskom solicitó aumentar sus tarifas en un 60%. El órgano regulador NERSA sólo autorizó un incremento del 13% pero programó incrementos anuales del 20 al 25% para los tres años siguientes. Las municipalidades protestaron por la subida de las tarifas, temiendo las consecuencias negativas que podía tener para el bienestar de las familias y la viabilidad de las pequeñas empresas. De conformidad con las políticas sudafricanas en materia de acceso universal, el NERSA eximió a los consumidores de bajos ingresos del incremento de las tarifas. La enseñanza extraída de esta experiencia es esencialmente que los organismos independientes de regulación deben encontrar un equilibrio entre la necesidad de atender a los consumidores pobres y la necesidad de atraer inversiones que garanticen mejoras de la capacidad para el futuro.

19. La **regulación del acceso universal**³ tiene la finalidad de aumentar el acceso de los pobres, las personas aisladas y demás personas marginalizadas a los servicios. Los consumidores pobres suelen quedar al margen de los servicios de red por lo que es fundamental que las políticas en este ámbito logren llegar a un equilibrio entre la necesidad de conectar a los que no tienen conexión y de ofrecer tarifas más asequibles a los que sí la tienen. Algunas veces, la aparición de proveedores nuevos en el mercado puede contribuir a ampliar la prestación de servicios a quienes están excluidos de ellos. A menudo es necesario elaborar una normativa que regule, por ejemplo, las iniciativas comunitarias, las subvenciones, la obligación de servicio universal (impuestas al proveedor de servicios para ampliar la cobertura a ciertas zonas desatendidas o a precios asequibles). La obligación de servicio universal es esencial en los casos en que, guiándose por criterios normales de rentabilidad comercial, los proveedores no prestarían el servicio. Para que se traduzca en soluciones aplicables, la obligación de servicio universal debe ser realista y estar claramente definida; debe conllevar suficientes incentivos para la instalación de los servicios; debe ser adaptable -aunque no arbitraria- y debe tener en cuenta la evolución de la tecnología. Además, son importantes los aspectos de procedimiento, por ejemplo la formulación de las obligaciones pertinentes con la participación de múltiples interesados; la protección del consumidor; una vigilancia adecuada de los objetivos y las necesidades de información.

20. Las dificultades que se plantean se relacionan con la financiación del servicio universal, por ejemplo, mediante los programas de transferencias, en forma de subvenciones, fondos de financiación del servicio universal, pago de prestaciones sociales o asignaciones presupuestarias especiales. La obligación de servicio universal suscita preocupaciones, entre otras cosas, por el temor de que no sea eficaz, obstaculice la competencia en los mercados; menoscabe la viabilidad financiera de las empresas (cuando éstas no logran recuperar sus inversiones); o no logre proteger al consumidor. Se presentan dificultades de implementación cuando los mecanismos de aplicación son deficientes o cuando los objetivos son demasiado ambiciosos. Por lo tanto, al instituir la obligación de servicio universal, los países en desarrollo deben actuar con flexibilidad y contemplar la posibilidad de proceder por ensayo y error.

21. Los gobiernos también pueden recurrir a las **subvenciones** para ayudar a los grupos más pobres o desatendidos de la sociedad. Con la introducción de la competencia, las subvenciones directas (medida no arancelaria) destinadas a los consumidores pobres reemplazan cada vez más las subvenciones cruzadas. Los problemas que se plantean estriban en la asignación de las subvenciones, que requiere una capacidad considerable de información y administración. En las decisiones de intervención es fundamental elegir entre la oferta o la demanda (por ejemplo, elegir entre otorgar incentivos financieros a las empresas para que amplíen el acceso o subvencionar el consumo).

³ UNCTAD. Nota de la secretaría de la UNCTAD sobre el acceso universal a los servicios (TD/B/COM.1/EM.30/2) e Informe de la reunión de expertos sobre el acceso universal a los servicios (TD/B/COM.1/EM.30/3).

Recuadro 2

Acceso universal

Cuando abrió el sector de las telecomunicaciones a la competencia, el **Perú** estableció un programa de subvenciones para financiar las inversiones en telecomunicaciones en las zonas rurales. El órgano encargado de regular el sector administra los fondos y selecciona los proyectos que se van a ejecutar, mientras que la aprobación de los proyectos incumbe al ministro del ramo. Los recursos del fondo provienen de una contribución de las empresas, equivalente al 1% de su facturación. Se considera que este proyecto es una experiencia exitosa en la utilización de los recursos públicos para el desarrollo de la telefonía rural, permitiendo a las poblaciones locales acceder a servicios que antes eran inexistentes o de muy difícil acceso.

22. Los desafíos que deben afrontar los países en desarrollo en cuanto a sus **políticas y reglamentos de inversión** provienen de la magnitud de las necesidades de inversión en infraestructura, las deficiencias de financiación y la necesidad de compatibilizar diferentes objetivos de política para lograr que la inversión beneficie a los países receptores, por ejemplo, ampliando su capacidad de producción. Los costos y los beneficios de la participación de las ETN dependen de las políticas y la normativa de los países receptores (incluidas las normas de fijación de los precios). Si bien la inversión extranjera directa (IED) y otras formas de participación de las ETN pueden complementar las actividades de las empresas nacionales de servicios de infraestructura, también pueden entrañar nuevas dificultades en materia de regulación (por ejemplo, un mayor número de partes interesadas, la concentración del poder de mercado, el desplazamiento de la competencia, la transformación de los monopolios de Estado en monopolios privados extranjeros, la renegociación de los contratos de concesión, y el retiro de las ETN). Aunque estos problemas son particularmente visibles en los países en desarrollo, también aquejan a los sistemas de regulación más avanzados. Es necesario contar con marcos reguladores e institucionales apropiados para potenciar la participación de las ETN y obtener una asequibilidad y un acceso óptimos, así como otros resultados que favorezcan el desarrollo.

23. **Atendiendo a las consideraciones relativas a la competencia**, se procura introducir estructuras de mercado competitivas en industrias caracterizadas por deficiencias del mercado debidas a economías de escala o alcance, asimetrías de la información, externalidades, monopolios naturales y los consiguientes efectos de distribución de los ingresos y la riqueza. En la mayor parte de los sectores de servicios de infraestructura, las reformas (como la privatización, la corporatización, la desagregación de empresas de servicios públicos verticalmente integradas) han reforzado la necesidad de contar con políticas y normativas de la competencia. En los mercados en que no hay posibilidad de que se desarrolle la competencia (por ejemplo, los monopolios naturales), la regulación de los precios y los servicios cobra particular importancia. La desagregación de los servicios y las innovaciones tecnológicas suelen dar cabida a la competencia en la mayoría de los eslabones de la cadena de valor. En el caso de algunos servicios de infraestructura, la regulación de la competencia puede resolver el problema del acceso a instalaciones esenciales. En algunos países, la casi totalidad de la normativa del sector de las telecomunicaciones se deriva de la aplicación de normas de competencia (las

directivas de la Unión Europea en materia de telecomunicaciones se basan en las reglas de competencia de la Unión Europea). En los servicios financieros, los problemas que pueden presentarse en materia de competencia tienen que ver con los costos de cambio de proveedor (como los de los consumidores de productos financieros), las externalidades (como en la financiación electrónica), o el acceso a los servicios de red (como en los pagos, la distribución o los sistemas informáticos) y los retos derivados de la tendencia a las fusiones y adquisiciones y a mercados de servicios financieros cada vez más complejos y globalizados. En todos los sectores existe el riesgo de que las empresas cobren precios excesivos o adopten tácticas para evitar que otros competidores entren en el mercado.

24. La **normativa relativa a la protección del consumidor** pretende atender y resolver las reclamaciones de los clientes; ofrecer posibilidades justas de facturación y pago; garantizar la portabilidad de los números (en telecomunicaciones), la calidad del servicio y el servicio universal; los plazos de instalación y reparación; o las condiciones de cancelación del servicio. A menudo, la normativa de protección del consumidor es multisectorial y se refiere a la compra de numerosos bienes y servicios, entre ellos servicios de infraestructura. Existen instrumentos concretos que permiten potenciar la participación de los consumidores en la regulación, como los formularios de calificación, en los cuales los usuarios pueden dar su opinión sobre diferentes aspectos de los servicios prestados (por ejemplo, las tarifas, la calidad, la eficiencia y la suficiencia de los servicios).

IV. CUESTIONES INSTITUCIONALES

25. Las instituciones y los procedimientos (el ejercicio de la función reguladora) figuran entre los principales factores determinantes de la calidad de la regulación. La existencia de instituciones expresamente encargadas de la aplicación y vigilancia de las políticas y normativas sectoriales es un fenómeno nuevo: hasta los años noventa, la mayoría de los servicios de infraestructura eran públicos y se autorregulaban o estaban sujetos a la regulación de un ministerio. Las políticas y las tarifas obedecían a consideraciones políticas más que a criterios de eficiencia y viabilidad económica.

26. **Existen dos enfoques institucionales principales: la regulación mediante contrato y la regulación por un organismo.** Estos dos enfoques pueden combinarse. Con arreglo al primero, se suscriben contratos de externalización de la prestación de servicios, a menudo mediante licitaciones o asociaciones entre el sector público y el sector privado. Con arreglo al segundo enfoque, se crea una institución o un organismo de regulación encargado de supervisar el funcionamiento de un sector determinado. Para determinar cuál de los dos sistemas es el más conveniente, se deben tener en cuenta las características económicas del sector, diversas consideraciones técnicas, los recursos económicos, sociales, institucionales y políticos del país y sus recursos humanos y administrativos.

27. **Los contratos de regulación** (incluidos los contratos de asociación entre el sector público y el sector privado, los contratos de servicio, los contratos de gestión, los contratos de arrendamiento o delegación de operaciones y las concesiones) se suelen utilizar en el contexto de la participación del sector privado, pero pueden también contribuir a mejorar el rendimiento de las empresas estatales de servicios públicos. **Cuando la regulación se hace por contrato**, el gobierno adopta directamente las decisiones de inversión, lo que exige conocer bien el

funcionamiento del mercado y anticipar las situaciones que podrían presentarse. Habida cuenta de la dificultad que entraña prever todos los escenarios posibles, los contratos deberían contener cláusulas de renegociación. Puede resultar útil al respecto el respaldo exterior y la protección de mecanismos de arbitraje internacional o las garantías del Banco Mundial. La ejecución y garantía de cumplimiento de los contratos requiere supervisión, lo que puede plantear problemas de capacidad en los países en desarrollo. En América Latina y el Caribe se experimentaron las dificultades que conlleva la regulación por contrato cuando no hay organismos de regulación preexistentes. Los principales problemas que pueden presentarse estriban en el riesgo de que los inversores realicen operaciones estratégicas.

28. **Cuando la regulación está a cargo de un organismo**, el gobierno establece un procedimiento definido por ley con arreglo al cual se formulan y aplican las condiciones de la oferta (incluidos los precios). El organismo de regulación tiene la capacidad de adaptarse a los cambios que puedan producirse, por lo que es menos necesario prever todas las eventualidades. Los encargados de la regulación tienen atribuciones de carácter tanto consultivo como decisivo y competencia sobre una o más cuestiones en los ámbitos privados o públicos. A veces los reguladores están estrechamente vinculados con la formulación de políticas y determinan junto con el gobierno la combinación adecuada de políticas para lograr determinado conjunto de objetivos.

29. **Tanto en un enfoque como en el otro**, las decisiones en materia de regulación se adoptan en función de las cláusulas de los contratos de privatización o concesión -pero sólo por un período determinado. Cuando la regulación está a cargo de un organismo, se pueden utilizar los contratos (en particular en las etapas iniciales) para evitar o disminuir los riesgos e incertidumbre propios de la regulación. Esto resulta útil cuando el organismo regulador es nuevo, tiene poco personal o debe realizar tareas políticas de gran envergadura (por ejemplo aumentar los precios hasta el nivel de los costos económicos). Si bien este modelo contribuye a reducir la discreción reguladora y los riesgos inherentes a la regulación, llega un momento en que es necesario pasar a un sistema más discrecional. En este contexto es importante que haya concordancia y coherencia entre la legislación y las disposiciones contractuales.

30. **Cuando la regulación está a cargo de un organismo, existen varios modelos de acuerdos institucionales.** Por ejemplo, pueden encargarse de la regulación un ministerio o un ministerio y un órgano consultivo, un organismo regulador de la competencia o un tribunal especializado, un tribunal general, un organismo encargado de vigilar los contratos y hacerlos cumplir u otro organismo cuasiregulador, u organismos reguladores independientes.

31. **Cuando la regulación está a cargo de un ministerio**, éste formula políticas amplias y adopta decisiones en materia de regulación (normalmente luego de consultar a otros órganos públicos), lo cual plantea dudas en cuanto a la independencia de esa función. Este enfoque, en vías de desaparición, suele ser característico de Estados que ejercen un fuerte control sobre el sector o las empresas objeto de la regulación.

32. **Cuando la regulación está a cargo de un ministerio y un órgano consultivo**, el ministerio adopta las decisiones asesorado por un organismo externo de regulación. Aunque puede ser una fase de transición hacia la constitución de un organismo de regulación independiente, esta solución puede retrasar el momento en que se establece la reputación y la credibilidad del nuevo organismo, por lo que es preferible no aplicarla a largo plazo.

33. **Cuando la regulación está a cargo de la autoridad encargada de la competencia**, el gobierno puede optar por un organismo encargado de la competencia en general en vez de tener entidades de regulación sectoriales. A menudo ambas soluciones coexisten. Como es posible que se sobrepongan las funciones de los diferentes organismos, es necesaria una coordinación eficaz para minimizar la incertidumbre con respecto al ámbito de competencia de tal o cual regulador y evitar confundir a los usuarios y las empresas.
34. **Cuando la regulación está a cargo de organismos reguladores independientes**, la adopción de decisiones incumbe a una entidad independiente. Al establecer organismos de este tipo, los gobiernos procuran dar muestras de su voluntad de eliminar la influencia de las entidades públicas y las empresas que tienen una posición dominante en los mercados de los servicios de infraestructura. Los organismos reguladores independientes están a salvo de presiones políticas y por lo tanto son menos proclives a actuar de forma discrecional y arbitraria. Al proteger a los inversores y a los consumidores de los cambios de políticas, los organismos de ese tipo ofrecen respuestas a los problemas de credibilidad y voluntad política de los poderes públicos. Si bien este modelo se ha convertido en un *leitmotiv*, la forma en que se aplica varía muchísimo, y hay quienes dudan de que convenga a todos los países en desarrollo.
35. **Algunos organismos de regulación independientes existen desde hace varias décadas, mientras que otros son más recientes**: por ejemplo, se exige que los nuevos Estados miembros de la Unión Europea tengan organismos reguladores independientes en los sectores de telecomunicaciones, electricidad y gas natural. Un estudio del Banco Mundial que abarcó a más de 150 países reveló que entre 1990 y 2003 el porcentaje de países que contaban con organismos reguladores independientes pasó del 5 al 67% (en el sector de las telecomunicaciones), del 4 al 54% (en el sector de la electricidad) y del 1 al 23% (en el sector del agua). En general se crean organismos independientes de regulación para facilitar la participación del sector privado en la prestación de servicios de infraestructura. **Muchos organismos reguladores independientes han obtenido resultados positivos** en los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad, pero han tenido menos éxito en los de abastecimiento de agua y transporte. Botswana ofrece un ejemplo de organismo regulador independiente eficaz, gracias al cual se ha multiplicado por cuatro el acceso a las líneas telefónicas fijas (2001-2008) y se ha ampliado el acceso a la telefonía móvil al 88% de la población. Un estudio empírico reciente demuestra que existe una correlación positiva entre la existencia de organismos reguladores independientes y tarifas más bajas, mayor cobertura e interrupciones de servicio menos frecuentes.
36. **No es suficiente crear oficialmente un organismo regulador independiente**. Lo que importa es la credibilidad y la estabilidad, por lo que los organismos recién creados deben empezar por reforzar su función y superar los problemas de fragilidad institucional. Puede pasar cierto tiempo hasta que se logren crear y afianzar sistemas y prácticas de gobernanza, gestión y organización, sobre todo en los países en desarrollo que carecen de personal calificado, financiación y tradiciones jurídicas que puedan sustentar los organismos de este tipo. Pueden existir grandes discrepancias entre la ley y la práctica, por ejemplo en lo que se refiere a la independencia de la regulación. Los frecuentes cambios de directivos a la cabeza de los organismos reguladores parecen indicar que su nombramiento obedece a razones de conveniencia política en menoscabo de la independencia de la regulación.

37. A veces se duda de que algunos organismos reguladores independientes contribuyan verdaderamente al desarrollo de un sector, de que tengan suficiente independencia, credibilidad y autoridad para hacer cumplir las normas y de que rindan cuentas debidamente. Las críticas de este modelo se basan en elementos reales; por ejemplo, subsiste la asimetría de la información, pues los reguladores distan mucho de tener información precisa sobre la demanda de los consumidores o la capacidad tecnológica de los proveedores de servicios sujetos a su autoridad. Los organismos reguladores de ciertos países en desarrollo no tienen suficientes recursos humanos, administrativos o de otro tipo. Actualmente se recurre cada vez más a sistemas de transición o híbridos. En Chile, por ejemplo, se han creado estructuras institucionales híbridas en el sector de la electricidad que han obtenido buenos resultados. Para algunos países ha sido difícil pasar de una solución de transición a un arreglo viable a largo plazo.

38. Los gobiernos tienen muchas opciones cuando deciden crear un organismo regulador independiente. Pueden establecer un organismo que regule un solo sector u optar por un regulador multisectorial (que abarque a dos o más sectores). A favor de la regulación multisectorial se suelen citar factores como la posibilidad de aprovechar los elementos comunes a diferentes servicios de infraestructura, que dan lugar a problemas de reglamentación similares; las economías de alcance que se realizan al regular varios sectores en forma conjunta; un uso más eficiente de los limitados recursos humanos y financieros cuando los comparten varios sectores; una gestión eficaz de las empresas que operan en más de un sector; una mayor facilidad para abordar las cuestiones de los vínculos entre los sectores; una mayor capacidad de resistir a la interferencia política (porque al tener un ámbito de competencia más amplio, los organismos reguladores dependen menos de los ministerios sectoriales). Además, la concentración en un solo sector puede resultar difícil ya que los sectores están vinculados entre sí y ejercen influencia unos en otros. Para los países en desarrollo que disponen de recursos limitados, especialmente capital humano y profesional, puede ser conveniente optar por reguladores multisectoriales, como lo muestra el caso de Jamaica. En este país se creó en 1995 el Office of Utilities Regulation (OUR), organismo encargado de regular las empresas de servicios básicos en las telecomunicaciones, el suministro de electricidad, el abastecimiento de agua y el transporte. Al principio, el OUR no cumplía sino una función de asesoramiento, pero las reformas adicionales (2002) confirieron al OUR plenos poderes de regulación para administrar licencias y fijar las tarifas. Otra posibilidad es crear entidades de regulación funcionales (que se ocupen por ejemplo de cuestiones funcionales como el servicio universal en todos los sectores en vez de atender a múltiples problemas propios de un solo ramo de actividad) entidades reguladoras para cada industria (por ejemplo un organismo que sólo se ocupe de la infraestructura) o entidades reguladoras de la infraestructura y el contenido.

39. **El contexto general de la realidad política y jurídica de los países es importante,** puesto que es difícil para los organismos reguladores independientes, aunque tengan suficiente personal, operar en entornos en que los tribunales, los sistemas de derecho mercantil y otras instituciones públicas no funcionan debidamente. Es más, a veces ocurre que los reguladores se ven involucrados en debates y en la formulación de políticas, lo que supone una carga adicional para las instituciones frágiles.

Recuadro 3

Principios destinados a mejorar las instituciones

Se han propuesto tres metaprincipios de regulación: la credibilidad (la confianza de los inversores en que el sistema de regulación cumplirá sus compromisos); la legitimidad (la confianza de los consumidores de que el sistema los protegerá del poder de los monopolios o de cualquier otro efecto nefasto); y la transparencia (conocimiento de las reglas del juego por parte de todos los interesados). Existen otros principios relativos al marco jurídico y la independencia de los reguladores, los poderes legales, el respeto de los derechos de propiedad, una definición clara de las funciones en materia de regulación y de política general; la claridad y el alcance de las decisiones de regulación, la previsibilidad y la flexibilidad, los derechos y las obligaciones de los consumidores, la proporcionalidad, la financiación de los organismos reguladores, los mecanismos de rendición de cuentas en materia de regulación, los procesos de regulación y la transparencia, la participación del público, la posibilidad de apelar contra las decisiones de regulación, y la ética. Estos principios se enuncian a título indicativo; cada país podrá luego determinar la combinación y la implementación que mejor se adapten a sus necesidades. Por lo tanto, se deberá proceder en función del país y del sector de que se trate.

Fuente: Brown, Stern y Tennenbaum (2006). Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. Banco Mundial.

40. Lo principal es determinar si las decisiones de los órganos reguladores han favorecido la obtención de buenos resultados por parte de todos los interesados o si al contrario la han obstaculizado. Para tal análisis se podrían utilizar elementos de referencia, como la producción, los niveles de consumo y su tasa de crecimiento; los niveles de eficiencia y productividad y su tasa de crecimiento; las tasas de mejoramiento de la calidad; los rendimientos financieros; los niveles adecuados de capacidad; la inversión; los gastos de mantenimiento; las señales de precios y los niveles de precios para los consumidores y los productores; el mejoramiento del acceso universal; y la competencia.

V. FOMENTO DE LA CAPACIDAD

41. Los países en desarrollo se enfrentan a inmensas dificultades cuando tratan de fomentar la capacidad para regular con eficacia. La calidad y la credibilidad de las decisiones en materia de regulación en gran medida dependen de la competencia del personal encargado de reglamentar. Cuanto mayor sean las facultades discrecionales del regulador, mayor será la necesidad de contar con personal capacitado, experimentado y competente. La escasez de funcionarios cualificados es una de las limitaciones más graves a las que se enfrentan los reguladores. Así pues, el

fomento de la capacidad, y la buena calidad de la capacitación pertinente son vitales para mejorar los resultados de la regulación⁴.

42. En una reciente encuesta mundial sobre los reguladores se señalaba que la falta de conocimientos especializados era uno de los principales problemas (el 30% de los encuestados consideró que la insuficiencia de la formación era una limitación importante, y el 61% que la formación era deficiente y le faltaba continuidad). En un estudio sobre 13 países asiáticos se llegó a la conclusión de que el 80% de los reguladores no tenían acceso a la formación y que por lo general las oficinas de regulación no contaban con personal suficiente. Dotar a las instituciones reguladoras con personal suficiente entraña unos costos fijos elevados, en particular para los pequeños países en desarrollo de bajos ingresos, y es un objetivo difícil de lograr. Los conocimientos y la experiencia que tienen que tener los reguladores son muy específicos y las personas más competentes y cualificadas suelen verse atraídas por el sector privado. En este sentido puede ser útil una formación específica y el fomento de la capacidad humana, unas condiciones de trabajo atractivas y la contratación de personas de diversas formaciones.

43. La **formación y la creación de capacidad** son fundamentales para el perfeccionamiento del capital humano de los países en desarrollo. A menudo, los planes de estudio establecidos por formadores de los países industrializados profesionales no prestan suficiente atención a las necesidades específicas de los reguladores de los países en desarrollo, que tienen escasas oportunidades de aprendizaje posterior y de participación en redes de contactos profesionales. En este sentido, pueden resultar útiles los centros regionales de capacitación (como el Foro de Asia Meridional para la Regulación de Infraestructuras; el Foro Africano para la Regulación de los Servicios Públicos (AFUR) y la Asociación Regional de Reguladores de los Servicios de Electricidad (RERA)).

44. La **externalización** de las funciones reguladoras a contratistas externos es común en los países desarrollados y los países en desarrollo, llegando a veces los reguladores a dedicarle hasta un tercio de su presupuesto. Según un estudio del Banco Mundial de 2004, la mayoría de los reguladores (75%) externalizan regularmente funciones reguladoras y tienen previsto seguir haciéndolo. De los reguladores que aún no han recurrido a la externalización, el 90% tiene previsto hacerlo. La externalización puede mejorar la eficacia institucional mediante la mejora de las competencias de regulación, la independencia y la legitimidad. La decisión sobre qué funciones externalizar puede variar con el tiempo. Por ejemplo, pueden externalizarse las funciones de consultoría o asistencia técnica a los reguladores, los servicios de asesores o de expertos; la auditoría de resultados, la preparación de documentos de consulta pública y la solución de controversias. La externalización, incluida a grupos de expertos, puede resultar particularmente interesante en el corto y el mediano plazo, pero puede también ser un asunto políticamente delicado. La externalización requiere una buena gestión de los contratos y una transferencia eficaz de conocimientos técnicos y debe complementar, en lugar de sustituir, el fomento de la capacidad de regulación local.

45. **Combinar los conocimientos especializados locales e internacionales.** Muchos países en desarrollo dependen de consultores internacionales para la redacción de nuevas regulaciones sobre la base de elementos de marcos reguladores e institucionales que se aplican con éxito en

⁴ Eberhard (2006).

otros países. En lugar de reproducir los principales atributos estructurales de los marcos reguladores e institucionales de otros países, los países en desarrollo podrían verse beneficiados si las soluciones se adaptan a las capacidades humanas e institucionales nacionales, las distintas estructuras de mercado y los distintos grados de participación pública. A veces, los conocimientos especializados locales necesarios aún no han sido perfeccionados. Por ejemplo, en Costa Rica se han perfeccionado los conocimientos especializados locales al incluir la formación para funcionarios públicos y personal de las empresas en los pliegos de condiciones de los contratos de consultoría externa.

46. Si se combina con un enfoque escalonado, los **enfoques híbridos** permiten la experimentación y una acumulación gradual de capacidad humana e institucional. Al principio, muchos países africanos crean estructuras reguladoras híbridas, a menudo vinculadas a ministerios sectoriales, que luego suelen evolucionar hasta convertirse en organismos reguladores plenamente autónomos y eficaces, como en Uganda (electricidad) y Marruecos. También se aplican enfoques híbridos en la fijación de precios: Tailandia logró combinar un enfoque de precios tope y un enfoque de tasas de rendimiento.

47. **Adoptar un enfoque de gradualidad.** A veces, los reguladores comienzan con el marco normativo e institucional mínimo necesario para la consecución de determinados objetivos. Ello permite a los países en desarrollo crear un organismo regulador que goza inicialmente de facultades discrecionales limitadas y externaliza ciertas funciones. A medida que el personal adquiere experiencia, se desarrollan las capacidades de vigilancia y se gana credibilidad, el regulador asume paulatinamente mayores responsabilidades.

Recuadro 4

Fomento de la capacidad reguladora e institucional

Para hacer frente a las limitaciones de la capacidad de los países en desarrollo es necesario ser realista acerca de las capacidades locales; crear mecanismos para la subcontratación a agentes externos de determinadas funciones de los servicios de interés público; limitar las facultades discrecionales de regulación y simplificar al máximo la complejidad de los reglamentos; especificar reglas fundamentales (fijación de tarifas) en los contratos en lugar de permitir una plena discrecionalidad; reducir al mínimo las tareas del regulador; aplicar un enfoque gradual para modificar los cometidos de los reguladores; utilizar instrumentos de regulación sencillos; crear una plantilla básica de personal calificado, capacitado y con experiencia personal y recurrir al asesoramiento externo para las tareas especializadas; ofrecer condiciones de empleo interesantes; contratar personal de diferentes sectores (administración pública, sector privado y sociedad civil); reducir al mínimo los costos fijos; crear organismos multisectoriales, reguladores a nivel central (en lugar de local); fortalecer las asociaciones de consumidores para que desempeñen una función de control; crear organismos y redes reguladores regionales; intercambiar experiencias; formular metodologías y herramientas comunes; compartir los gastos de formación; adoptar prácticas de hermanamiento y llevar a cabo formación en el lugar de trabajo.

El Foro Africano para la Regulación de los Servicios Públicos recomienda una serie de principios fundamentales para el marco regulador e institucional inicial, incluida la regulación mínima necesaria para lograr objetivos de políticas y sectoriales; la transparencia en la toma de decisiones y los requisitos del debido proceso; una regulación independiente o autónoma, siempre que sea posible; la rendición de cuentas ante el gobierno, los inversores y los usuarios finales; la no discriminación cuando no esté en conflicto con las prerrogativas de la política de gobierno; la protección de los inversores contra la expropiación física y regulatoria, y la promoción de la competencia mediante la limitación de los comportamientos restrictivos de la competencia.

Fuente: Tremolet/Shah (2005).

48. Puede ser útil **mancomunar los recursos regionales**, particularmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo, donde la rentabilidad de las instituciones de regulación es muy importante. Los países del Caribe han creado un fondo común para establecer un ente regulador regional en apoyo de los reguladores nacionales, como en el caso de la Autoridad de Telecomunicaciones del Caribe Oriental (ECTEL), que actúa como regulador regional de las telecomunicaciones en cinco Estados del Caribe Oriental. Cuando la región abrió sus mercados de telecomunicaciones, la ECTEL ayudó a conformar un fuerte sistema de regulación de telecomunicaciones armonizando los marcos de telecomunicaciones y llevando a cabo estudios técnicos y económicos, reduciendo así la carga administrativa y financiera de los organismos reguladores nacionales. A veces, los entes reguladores multinacionales pueden enfrentarse a problemas de legitimidad derivados de la manera en que se percibe su labor.

49. También se mancomunan recursos a escala regional para crear centros regionales de capacitación que difunden conocimientos locales en un contexto regional. Estos centros pueden ayudar a crear redes de organismos reguladores y mejorar la comprensión de los retos y problemas locales mediante la investigación y la capacitación sobre las reformas sectoriales y las tendencias en la regulación, a fin de atender adecuadamente a las necesidades de los reguladores en la región. Entre los ejemplos que han resultado un éxito se puede destacar el caso de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), de Asia meridional (el Consejo de Reguladores de Telecomunicaciones de Asia Meridional) y de América Latina (la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones).

50. Los grupos de expertos regionales permiten un uso más eficiente de los recursos escasos y una mayor continuidad y coherencia de la asistencia técnica. Estos grupos pueden ayudar en la formulación de regímenes reguladores armonizados en apoyo de la integración regional. También existen asociaciones regionales de reguladores. La SADC persigue activamente la cooperación en la regulación de los servicios de infraestructura. En el sector de las telecomunicaciones, los organismos reguladores nacionales de telecomunicaciones cooperan en el marco de la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones de África Meridional en la armonización de la regulación y en el fomento de la capacidad por medio de una red regional de capacitación.

51. El **hermanamiento** consiste en la vinculación entre instituciones reguladoras, así como entre su personal, de países desarrollados y países en desarrollo con mandatos y objetivos similares. El hermanamiento puede promover el fomento de la capacidad institucional y ha sido utilizado por distintos organismos de cooperación bilateral desde principios del decenio de 1980. El hermanamiento ha resultado ser un instrumento adecuado para la transferencia transfronteriza de competencias técnicas, conocimientos y prácticas óptimas. Así, por ejemplo, en 2002 un programa de hermanamiento entre los organismos reguladores del sector de la energía de Filipinas y los Estados Unidos de América permitió a los reguladores filipinos aprender de primera mano una serie de enfoques prácticos. El hermanamiento también ha tenido éxito entre los países en desarrollo. En el decenio de 1990, la empresa eléctrica nacional de la República Democrática Popular Lao se acogió a un acuerdo de hermanamiento financiado por el Banco Mundial con la empresa privada de electricidad de Malasia para mejorar la regulación y la eficacia del sector.

52. Las **evaluaciones *ex ante* de los efectos de la regulación** ayudan a perfeccionar la reforma de la regulación al evaluar sistemáticamente los beneficios y los costos de la reglamentación, por lo general con anterioridad a su aplicación. Casi todos los países de la OCDE aplican este tipo de evaluación en consonancia con los Principios rectores de la OCDE sobre la calidad y los resultados de la regulación. Este tipo de evaluaciones se utilizan cada vez más en los países en desarrollo y pueden apoyar el fomento de la capacidad. En 7 de los 40 países en desarrollo y países con economías en transición, entre ellos Argelia, Botswana, Jamaica, México, la República de Corea, Filipinas y la República Unida de Tanzania, estas evaluaciones son obligatorias por ley. Además, en 30 de los 40 países se llevan a cabo estas evaluaciones aun cuando no sean obligatorias por ley. Los **exámenes *ex post***, a veces obligatorios por ley, son estudios previstos de antemano, periódicos e independientes de los resultados y los efectos de la regulación, donde se analizan tanto las cuestiones sustantivas como las relacionadas con la gestión. Esos exámenes, particularmente cuando suponen la publicación de recomendaciones, pueden ofrecer importantes enseñanzas derivadas de la experiencia y fomentar la competencia, la credibilidad y la legitimidad de las instituciones reguladoras. Por ejemplo, en los exámenes que llevó a cabo la Presidencia y el Tesoro Nacional de Sudáfrica para evaluar al organismo regulador nacional del sector de la electricidad, se llegó a la conclusión de que todavía no se había puesto en marcha un método sólido para la regulación de precios. Se ha cuestionado si un método complejo y que requiere muchos recursos como el de las evaluaciones *ex ante* constituye la mejor manera de utilizar los escasos recursos humanos y administrativos con los que cuentan los países en desarrollo. Las evaluaciones *ex post* y las enseñanzas que ofrecen pueden constituir una alternativa útil y propiciadora del desarrollo.

VI. SERVICIOS FINANCIEROS⁵

53. La actual crisis financiera ha atizado los debates sobre la mejora de los marcos reguladores e institucionales de los servicios financieros. Lo que en un principio fueron irregularidades en el mercado de las hipotecas de alto riesgo ha entrañado una crisis financiera y económica con efectos en la economía real. Los Estados Unidos y la Unión Europea están en recesión y los países en desarrollo están comenzando a sentir los efectos de la contracción del crédito y de la

⁵ Véanse el documento de antecedentes (TD/B/COM.1/EM.33/3) y el informe (TD/B/COM.1/EM.33/4) de la UNCTAD.

demanda de importaciones. Los gobiernos han rescatado a los proveedores de servicios financieros (en Estados Unidos inyectando 700.000 millones de dólares) y han anunciado que se garantizarían determinados depósitos y que se aplicarían planes de estímulo económico para reparar los peores aspectos de la recesión económica mundial.

54. Las medidas de intervención públicas, entre otras, la renacionalización de proveedores de servicios financieros, se adoptan después de que una serie de reformas anteriores apuntaban a reducir el papel del Estado en los sistemas financieros. La mayoría de los países -incluidos los países en desarrollo y países con economías en transición- emprendieron reformas de su regulación y de su política comercial para mejorar el desempeño del sector (por ejemplo, aumentando la diferenciación de los productos o facilitando el acceso al crédito), en particular la liberalización del sistema financiero nacional y una serie de medidas de liberalización de la cuenta corriente y la cuenta de capital. Los países eliminaron los controles sobre las entidades financieras y sus servicios (por ejemplo, suprimiendo las restricciones a las actividades intrasectoriales), retiraron la participación pública (por ejemplo, la privatización de los bancos de propiedad estatal) o liberalizaron las actividades transfronterizas de la banca.

55. La desregulación financiera se inscribió en un marco más amplio caracterizado, en particular por la intensificación de la globalización financiera, la integración o la concentración de las entidades de servicios financieros, la proliferación de instrumentos financieros que a menudo los entes reguladores no controlaban ni comprendían, la expansión de los mercados de renta variable y la innovación en tecnología de la información. Debido a los nuevos desafíos que ello trajo aparejado, surgió una tendencia paralela a adoptar nuevas reglamentaciones - el denominado "rearme reglamentario"- centradas en entidades, prácticas e instrumentos específicos que han adquirido una mayor importancia en el nuevo entorno desregulado. La rapidez con que se precipitaron los acontecimientos ha sido tal que ha resultado difícil a los reguladores de los países tanto desarrollados como en desarrollo adaptarse a la nueva situación, como pone de relieve la crisis actual.

56. **La crisis ilustra la importancia sistémica de la regulación de los servicios financieros.** Entre los motivos en favor de la regulación figuran subsanar las deficiencias del mercado, evitar el riesgo moral, lograr los objetivos prudenciales de garantizar la viabilidad, la integridad y la estabilidad de los sistemas financieros, y perseguir los objetivos de desarrollo nacionales, en particular el acceso universal y otros objetivos.

57. La **regulación prudencial** tiene como objetivo hacer frente a los riesgos a que están expuestas las instituciones y el riesgo sistémico, por ejemplo, garantizar la seguridad y la solvencia del mercado y la protección de los consumidores cuando las entidades de servicios financieros no cumplen con su función. Entre los instrumentos reguladores prudenciales figuran los coeficientes o márgenes de garantía y solvencia, la regulación de las inversiones, y la regulación de la evaluación y la gestión de riesgos. Los profesionales del sector (corredores de bolsa, agentes de seguros y actuarios) no están sujetos a la regulación prudencial de la misma manera que las entidades financieras. Los objetivos prudenciales pueden lograrse mediante el registro, los códigos deontológicos y unos niveles mínimos de experiencia. Además, es preciso, por ejemplo, aumentar la transparencia, mejorar la buena gestión de las empresas y perseguir objetivos sociales (acceso universal y microfinanzas). Al formular sus marcos reguladores e institucionales, los países han adoptado diferentes planteamientos, cada uno con sus pros y sus contras.

Recuadro 5

Reforma de los acuerdos de Basilea

El Acuerdo Basilea II brinda un marco para fortalecer en el plano mundial las prácticas de supervisión y gestión de riesgos. Sus tres pilares son los requisitos reglamentarios mínimos de capital; la supervisión del nivel suficiente de fondos propios de los bancos y las normas sobre publicación de información y transparencia. Recientemente, el Comité de Basilea anunció una estrategia general de reforma que supone fortalecer la gestión del riesgo en el marco del Acuerdo de Basilea II (en particular para las exposiciones de la cartera de negociación y fuera de balance); mejorar la calidad del capital de Nivel 1 (capital e instrumentos similares); crear amortiguadores adicionales que puedan atenuar la prociclicidad; evaluar la necesidad de complementar las medidas basadas en los riesgos con medidas simples de exposición bruta; reforzar los marcos de supervisión para evaluar la liquidez de la financiación de los bancos transnacionales; fortalecer la gestión del riesgo y las prácticas de buena gestión bancaria; fortalecer el capital en concepto del riesgo de crédito de contrapartida, la gestión de riesgos y la presentación de información de los bancos, y promover un seguimiento coordinado en el plano mundial para velar por la aplicación de los principios de supervisión.

58. **Se necesitan instituciones para concebir, supervisar y velar por la observancia de la normativa.** Las estructuras de los marcos reguladores e institucionales varían según las jurisdicciones, en función de, por ejemplo, su evolución histórica, las prioridades de las políticas públicas y la integración regional. Las diferencias estriban en el número, las competencias, los niveles y los sectores abarcados por los servicios financieros. La crisis actual ha llevado a una reflexión sobre la manera de promover una mayor coherencia y concentración de las estructuras de regulación y supervisión.

59. Entre los planteamientos institucionales para la regulación de los servicios financieros figuran los organizados por objetivos, función o actividad empresarial. Los países deben decidir si prefieren disponer de un único ente regulador que se ocupe de la banca, los seguros y el mercado de valores (por ejemplo, el Organismo de Servicios Financieros del Reino Unido (FSA)) o varios organismos reguladores especializados. Algunos han creado instituciones especiales para hacer frente a nuevos problemas, por ejemplo, las microfinanzas y las finanzas de inspiración islámica. Algunos países vecinos han puesto en marcha instituciones regionales y han creado una comisión regional de la banca encargada de la regulación o supervisión prudencial.

60. Son muchos para quienes la actual crisis financiera se debe fundamentalmente a las deficiencias de la regulación y de las instituciones (por ejemplo, la falta de una regulación eficaz de los nuevos, complejos y opacos productos financieros, los fondos de inversión libre o fondos de cobertura, y las agencias de calificación crediticia y un apalancamiento excesivo que crea vulnerabilidades). El uso de derivados para distribuir el riesgo financiero estaba sin regular y no era transparente, problema que era agravado por las deficientes normas de contratos de emisión de títulos y una incorrecta gestión de los riesgos. Incluso en los países avanzados, los

encargados de formular las políticas, los reguladores y los supervisores no apreciaron ni corrigieron la acumulación de riesgos, lo que ha dado lugar a llamamientos en pro de una reforma, una regulación y una supervisión adecuadas.

61. Algunos apuntan a lo que perciben como otras deficiencias de los sistemas reguladores: el riesgo moral (reguladores que rehuían el establecimiento de estrictas normas para el sector y que optaron en cambio por la autorregulación); la excesiva confianza en las fuerzas correctoras del mercado y la consiguiente aplicación de políticas de injerencia mínima en los mercados libres y en el comercio internacional, y unas relaciones demasiado estrechas entre las entidades financieras y los reguladores (que desvirtuaban y mermaban la eficacia de la regulación).

62. La crisis actual pone de manifiesto también las **deficiencias del sistema de gobernanza internacional de los servicios financieros**. Los organismos internacionales formularon numerosas normas y directrices internacionales, pero no impidieron la crisis. Se han tomado acciones concertadas internacionalmente, por ejemplo, el acuerdo de los Jefes de Estado del G-20 de arbitrar medidas para hacer frente a la inestabilidad y las sugerencias para mejorar la arquitectura financiera internacional. Ello supone estrechar la cooperación internacional entre los entes reguladores y fortalecer las normas internacionales; reformar la administración de las instituciones financieras internacionales, en particular de las instituciones de Bretton Woods y el Foro de Estabilidad Financiera; alentar al Banco Mundial y a otros bancos de desarrollo a que apoyen los programas de desarrollo, garantizando al mismo tiempo que esas instituciones tengan recursos suficientes; promover el programa de vigilancia del FMI y examinar su función de prestamista, y definir sistemáticamente las instituciones importantes y determinar su función adecuada de regulación o supervisión.

63. Las preocupaciones de los países en desarrollo estriban en la necesidad de recursos financieros, técnicos y humanos para la aplicación de las normativas y la creación de instituciones eficaces. Sus organismos reguladores tienen dificultades para seguir el ritmo rápido de la evolución de los mercados y necesitan asistencia y conocimientos especializados (en particular para vigilar la evolución del mercado y los datos), así como cooperación en materia de regulación. Las normas internacionales plantean problemas concretos, que a menudo se abordan en procesos en los que los países en desarrollo no tienen realmente voz. De ahí que las normas resultantes dejen de lado las cuestiones apremiantes para los países en desarrollo (por ejemplo, las dificultades relacionadas con los flujos de capital, la falta de un prestamista internacional de última instancia, una elevada deuda externa y las soluciones únicas para todos). Las dificultades son aún más graves tratándose de los países en desarrollo y los países con economías en transición, dadas sus necesidades especiales en relación con su desarrollo financiero y su estabilidad financiera. Sin embargo, son estos países los que pueden tener las mayores dificultades para crear marcos institucionales y reguladores para sus servicios financieros. Aun en el caso de los países industrializados prósperos, la creación de estos marcos requiere considerables recursos y una enorme cantidad de tiempo.

VII. LOS ACUERDOS COMERCIALES

64. **Existe una estrecha relación entre las normas internacionales para liberalizar el comercio de servicios y los marcos reguladores e institucionales de los servicios de infraestructura.** Por lo general los obstáculos al comercio de servicios no son los aranceles,

sino más bien la reglamentación nacional. De ahí que las negociaciones multilaterales y regionales sobre la liberalización del comercio de servicios aborden directamente las medidas reglamentarias de los países. La tensión inherente entre la regulación de los servicios y la liberalización del comercio de servicios ha atizado los debates sobre el derecho a reglamentar y se refleja en los acuerdos comerciales internacionales.

65. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) reconoce el derecho de los gobiernos a reglamentar en muchas de sus disposiciones, en particular en el preámbulo y el artículo XIX (liberalización progresiva) que destacan la necesidad particular de los países en desarrollo de ejercer este derecho. Además, el enfoque de listas positivas en los compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional, así como el derecho del miembro de imponer condiciones y limitaciones a los compromisos, pueden ayudar a impedir que se impongan limitaciones indebidas sobre la base de la soberanía y las prerrogativas reguladoras.

66. Las excepciones generales y las relativas a la seguridad previstas en el AGCS permiten la adopción de medidas necesarias para, entre otras cosas, proteger la moral pública, mantener el orden público o proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal. Sin embargo, tales medidas no deben dar lugar a una discriminación arbitraria o injustificable o una restricción encubierta al comercio de servicios. Según la excepción cautelar prevista en el Anexo sobre servicios financieros, no se impedirá que un miembro adopte medidas por motivos cautelares, pero las medidas cautelares que violen el Acuerdo no se utilizarán como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos por el miembro en el marco del Acuerdo. En el documento de referencia relativo a los servicios de telecomunicaciones se afirma que todo miembro tiene "derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener", pero exige que las obligaciones de servicio universal sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario.

67. La exclusión prevista en el AGCS de todo "servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales" es un medio para conservar el espacio de políticas en el caso de los servicios públicos, incluidos los servicios de infraestructura. El alcance de esta excepción es ambiguo y suscita incertidumbres para los gobiernos que experimentan con la reforma de la reglamentación; para que no se aplique el AGCS, el servicio no debe prestarse "en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios". Varios miembros introdujeron excepciones adicionales para los servicios públicos en los compromisos que contrajeron en la Ronda Uruguay, o conservaron un margen de maniobra para utilizar determinados instrumentos de política (por ejemplo, las subvenciones) en sectores considerados como servicios públicos. Algunos hacen referencia a niveles específicos de gestión o acuerdos contractuales para la participación del sector privado.

68. Otros problemas relativos al derecho a reglamentar se derivan de la cobertura en el AGCS de los principales instrumentos reguladores (por ejemplo, "ley, reglamento, regla, procedimiento, decisión o disposición administrativa, o en cualquier otra forma") y las instituciones (por ejemplo, gobiernos y organismos centrales, regionales o locales; órganos no gubernamentales en el ejercicio de facultades delegadas por gobiernos u organismos centrales, regionales o locales) y las disposiciones para instituciones concretas (por ejemplo, el Documento de Referencia sobre las Telecomunicaciones que exige la intervención de un organismo regulador independiente). El AGCS también afecta a la flexibilidad reguladora -en particular

para la evolución dinámica de los marcos reguladores e institucionales- mediante los compromisos del acceso al mercado y de trato nacional. La experiencia en la modificación de los compromisos -y los consiguientes requisitos de indemnización- sigue siendo limitada.

69. Las obligaciones contraídas en virtud del AGCS pueden servir de guía para la adopción de buenas prácticas reguladoras. Las disposiciones sobre la transparencia (art. III), la arbitrariedad (artículo VI.1 sobre la necesidad de que las medidas sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial), y el debido proceso (artículo VI -sobre el establecimiento de tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos que permitan la pronta revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios- aunque a condición de su compatibilidad con las constituciones) pueden servir de ejemplo. Algunas de las disposiciones del AGCS trascienden los aspectos de procedimiento e institucionales y abordan también el fondo de las medidas reglamentarias (Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros, por el que se permite la oferta de servicios financieros nuevos).

70. Como parte de las negociaciones de Doha, el proyecto de disciplinas sobre la reglamentación nacional tiene por objeto garantizar que las reglamentaciones nacionales (requisitos y procedimientos relativos a las condiciones de admisión y los requisitos y procedimientos de autorización, y las normas técnicas), no creen obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Preocupa que la "prueba de necesidad", por la que la normativa no debe ser más gravosa de lo necesario, pueda limitar indebidamente las prerrogativas reguladoras nacionales. Los partidarios iniciales de la "prueba de necesidad" se han tornado más prudentes, mientras que otros miembros son más favorables a ella por considerar que garantizan un acceso efectivo al mercado. Otras sugerencias que suscitan inquietud son las relativas a las normas internacionales o el requisito de imponer derechos de licencia proporcionales a los costos incurridos (lo que podría desalentar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por concebir y constituir instituciones reguladoras). Entre las esferas en que las disciplinas previstas podrían apoyar las buenas prácticas de regulación figuran la transparencia, el debido proceso, la participación del público o los procesos en los que puedan participar las distintas partes interesadas, la simplificación de los procedimientos o la claridad de la normativa.

71. Algunas peticiones bilaterales y multilaterales contienen elementos relativos a la regulación (por ejemplo, las peticiones del sector de telecomunicaciones) y el compromiso de cumplir todas las disposiciones del documento de referencia; asimismo, solicitan que no haya limitaciones en cuanto al establecimiento o el número de proveedores de servicios (por ejemplo, contingentes, proveedores exclusivos de servicios o restricciones geográficas dentro del territorio de un Estado miembro). Las negociaciones sobre el acceso a los mercados, las normas (subvenciones y contratos públicos) y las reglamentaciones nacionales tienen que proporcionar flexibilidad y espacio de políticas para que los países en desarrollo puedan experimentar con la regulación y el ejercicio del derecho a reglamentar.

72. En muchos de los acuerdos Sur-Sur y Norte-Sur figuran disposiciones sobre marcos reguladores e institucionales, en particular sobre mecanismos de cooperación. En el Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum y la Unión Europea -en particular los capítulos dedicados a los servicios de telecomunicaciones y los servicios financieros- se enuncian disposiciones reglamentarias que trascienden el AGCS (por ejemplo, sobre la transparencia, la participación del público, el enfoque multipartito de la reglamentación, la armonización internacional, las definiciones de "autoridad reguladora", y sugerencias para

formular políticas de acceso universal (de telecomunicaciones). En los acuerdos Sur-Sur, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio Andino y el MERCOSUR contienen marcos para sectores específicos, por ejemplo, las telecomunicaciones, a fin de complementar la liberalización.

VIII. CONCLUSIONES

73. Los servicios de infraestructura son importantes desde el punto de vista económico y repercuten especialmente en el alivio de la pobreza. En las últimas décadas, los servicios de infraestructura fueron objeto de reformas destinadas a la comercialización, la privatización, el aumento de la inversión, la competencia, la liberalización del comercio y el bienestar y equidad social (acceso universal). Con la creciente apertura de los servicios de infraestructura a la inversión privada se crearon instituciones reguladoras para proteger el interés público. Según la información de que se dispone, el éxito de esas reformas ha sido exiguo. Debido a las deficiencias reguladoras e institucionales, incluso en los países industrializados, se planteó la pregunta de si los marcos reguladores e institucionales eran los adecuados y si los países en desarrollo tenían o no los recursos humanos y financieros para crear un marco regulador e institucional eficaz y eficiente.

74. Para generar resultados que redunden en beneficio del desarrollo, la reforma y el comercio de servicios de infraestructura tienen que estar acompañados de políticas y de un marco regulador e institucional apropiados. Este último debe ser creíble, sostenible y capaz de hacer frente a los múltiples desafíos que plantean las características cada vez más heterogéneas y complejas de los mercados. De ahí que los gobiernos tengan que desempeñar un papel primordial.

75. Los marcos reguladores e institucionales deben adaptarse a las realidades locales. Su éxito depende de la compatibilidad con las necesidades, las circunstancias y los recursos institucionales y humanos del país. Los países en desarrollo tienen la posibilidad de elegir entre distintas opciones de reglamentación y crear un modelo híbrido que se adapte a su contexto nacional. Para adaptar eficazmente los planes de prácticas óptimas a las necesidades locales resulta necesario contar con competencias técnicas y conocimientos locales. Los modelos óptimos pueden cambiar con el tiempo a medida que aumenta la independencia y la capacidad, lo que hace que el gradualismo y el experimentalismo sean factores primordiales de su éxito. Es preciso además que el marco regulador e institucional se inscriba de manera segura en la política y las disposiciones constitucionales y jurídicas de cada país. Debido a las complementariedades entre los distintos arreglos institucionales, es difícil modificar los sistemas nacionales por partes. Las soluciones poco ortodoxas y de "cosecha propia", como indica Rodrik, podrían dar a los países en desarrollo los frutos esperados a un costo menor. También son importantes las consultas entre los distintos interesados, en particular sobre los aspectos relacionados con la pobreza y la participación de la sociedad civil, las asociaciones de consumidores y el sector privado.

76. Los acuerdos internacionales de comercio afectan a los marcos reguladores e institucionales, por ejemplo, eliminando las medidas reguladoras, restringiendo las prerrogativas reguladoras de los gobiernos o alentando las buenas prácticas en materia de regulación. La compatibilidad de los compromisos internacionales con las particularidades económicas,

sociales y reguladoras del país es fundamental en los resultados generales. Surgen preocupaciones cuando las obligaciones internacionales obligan a adoptar un enfoque determinado que tal vez podría no ser el más conveniente para todos. Los países en desarrollo necesitan flexibilidad para elegir los compromisos que mejor se adapten a sus intereses. Con la evolución de los marcos reguladores e institucionales las normas comerciales podrían quedar desfasadas y sus obligaciones obsoletas. Así pues, los acuerdos tendrían que tener en cuenta la singularidad de las necesidades reguladoras, económicas y sociales de cada país. La interacción y el intercambio sistemático de ideas entre los negociadores comerciales y los encargados de formular políticas en materia de servicios, los entes reguladores y la sociedad civil pueden ayudar a mejorar los resultados de la regulación, de manera que favorezcan el desarrollo.

77. Los limitados recursos de los países en desarrollo pueden dificultar la adopción de un marco regulador e institucional sin asistencia financiera y técnica. El fortalecimiento del fomento de la capacidad y del apoyo de los donantes son esenciales. Se precisan un programa estructurado de investigación y el intercambio de experiencias para comprender mejor los objetivos y los resultados de la regulación en los países en desarrollo, en particular en lo que respecta a la reducción de la pobreza, el fomento de la capacidad productiva y la eficacia de las políticas reguladoras.
