



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
26 de enero de 2011  
Español  
Original: inglés

---

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### Comisión de Comercio y Desarrollo

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

Tercer período de sesiones

Ginebra, 6 a 8 de abril de 2011

Tema 3 del programa provisional

### Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional – Ampliación de las oportunidades comerciales de los países en desarrollo

#### Nota de la secretaría de la UNCTAD

##### *Resumen*

El desarrollo de los servicios de infraestructura impulsa el crecimiento económico y el desarrollo, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El desarrollo de la infraestructura es un componente esencial de las medidas nacionales dirigidas a mitigar la crisis y de las estrategias integradas de crecimiento y desarrollo posteriores a la crisis. Unos marcos regulatorios e institucionales sólidos hacen que los sectores de los servicios de infraestructura —energía, transporte, telecomunicaciones y servicios financieros— contribuyan a la consecución de resultados socialmente eficientes y equitativos, a la corrección de los fallos del mercado, particularmente en el sector financiero, y a la internalización de los costos de la mitigación del cambio climático y de la adaptación al cambio climático. El comercio internacional y la cooperación en materia normativa e institucional, en particular en el contexto regional y Sur-Sur, desempeñan un importante papel al respecto.

## Introducción

1. El tercer período de sesiones de la reunión multianual de expertos se celebra en cumplimiento de la decisión adoptada en la 44ª reunión ejecutiva de la Junta de Comercio y Desarrollo, el 10 de julio de 2008. La reunión tiene por objetivo ayudar a los miembros a establecer marcos regulatorios e institucionales y mecanismos de cooperación para reforzar la capacidad nacional de suministro de servicios, así como su eficacia, su competitividad y su capacidad de exportación (Acuerdo de Accra, párr. 94 b)).

2. Los servicios de infraestructura son sectores económicos clave, constituyen insumos esenciales de las actividades económicas y promueven los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por ejemplo el acceso a la energía y al agua y la reducción de la pobreza. Son un componente esencial de las estrategias nacionales de mitigación de la crisis, de recuperación y de comercio y desarrollo globales, integradas y favorables a los pobres, adoptadas después de la crisis. La evolución del entorno económico, los adelantos tecnológicos y el aumento de las incertidumbres han planteado a los organismos reguladores nuevos problemas, que requerirán una continua adaptación de las políticas relativas a los sectores de servicios de infraestructura y de los marcos regulatorios e institucionales a todos los niveles.

## I. Tendencias económicas en los servicios de infraestructura

### Panorama general

3. El total de los ingresos mundiales de los sectores de servicios de infraestructura fue de 14 billones de dólares en 2009, cifra equivalente al 24% de la producción mundial. Los países en desarrollo representan el 30% de la producción mundial de los sectores de servicios de infraestructura, y su importancia ha crecido con el auge de las economías emergentes.

Cuadro 1

#### Contribución de los sectores de servicios de infraestructura a los ingresos, al empleo y al comercio mundiales

(En porcentaje)

<i>Sector</i>	<i>Proporción del PIB mundial</i>	<i>Proporción del empleo mundial</i>	<i>Proporción del comercio mundial de servicios</i>
Servicios de comunicaciones	2,5	6	2,5
Servicios de transporte	6		23
Servicios de electricidad, gas y agua	3,5	1	-
Servicios financieros	6	3	9,5
Servicios y tecnologías conexos	6	3	-
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>&gt; 35</b>

4. El comercio en los sectores de servicios de infraestructura es amplio y dinámico, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Esos sectores representan más del 35% de las exportaciones mundiales de servicios, por un valor de 1,3 billones de dólares. En 2002-2008, las exportaciones mundiales de los sectores de servicios de

infraestructura crecieron a un ritmo del 17,6%, superior al del total de los sectores de servicios. La participación de los países en desarrollo en ese comercio pasó del 21,4% en 2002 al 25,4% en 2008, y sus exportaciones superaron el promedio mundial (21,1% y 17,6%, respectivamente). Las exportaciones de los países en desarrollo sobrepasaron las exportaciones mundiales en todas las subcategorías de servicios de infraestructura: comunicaciones (24,1%), transporte (20,2%) y servicios financieros (25,2%). En 2009, el valor estimado del comercio mundial de servicios de energía era de 400.000 millones de dólares, lo que representaba el 11% del comercio mundial de servicios. Con ello, la participación de los sectores de servicios de infraestructura en el comercio mundial de servicios se elevaba al 46%.

5. Los servicios de construcción y los servicios de infraestructura están interrelacionados, dado que los primeros son necesarios para construir las instalaciones de infraestructura. Los servicios de construcción representan del 50% al 80% del total de los gastos de capital en proyectos, y la infraestructura representa del 20% al 35% de los gastos totales en construcción. Esto significa que el mercado mundial para los servicios de construcción relacionados con la infraestructura fue de 1 billón de dólares en 2008. Se proyecta que el sector crecerá un 70% a nivel mundial para 2020, con lo que representará el 15% de la producción mundial.

6. Los sectores de servicios de infraestructura proporcionaron el 13% del empleo mundial en 2008. El 5% (67.000 millones de dólares) del comercio mundial de servicios de infraestructura se da en el Modo 4, y representa 2 millones de empleos en el mundo. El comercio de los sectores de servicios de infraestructura en el Modo 4 podría ser mayor si se tuvieran en cuenta los servicios de construcción conexos.

7. Las exportaciones de los países en desarrollo en los sectores de servicios de infraestructura se concentran en un pequeño número de economías, debido a la insuficiencia de las capacidades de producción y de exportación (cuadro 2). Los países en desarrollo más grandes se cuentan entre los principales exportadores, en vista de que los servicios de transporte están relacionados con el comercio de mercancías, en tanto que Singapur se ha convertido en un centro financiero. Las exportaciones de los sectores de servicios de infraestructura representan una importante fuente de ingresos para muchos países en desarrollo pequeños.

#### Cuadro 2

#### Cinco principales exportadores de los sectores de servicios de infraestructura, 2008

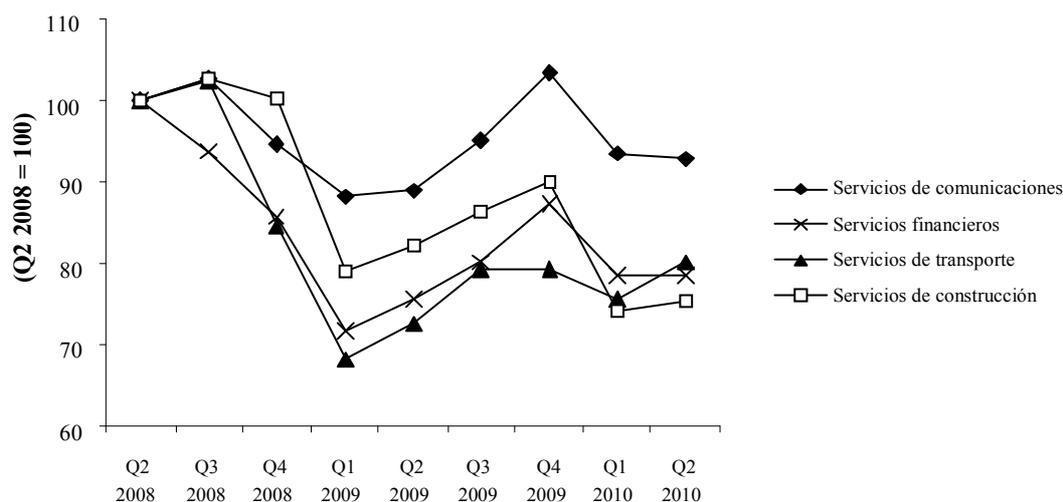
<i>Principales exportadores en términos absolutos</i>				<i>Principales exportadores en relación con el PIB</i>		
<i>Servicios de comunicaciones</i>	<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje del total de las exportaciones nacionales de servicios</i>	<i>Porcentaje de las exportaciones mundiales de servicios en este sector</i>	<i>Servicios de comunicaciones</i>	<i>Exportaciones/PIB 1.000</i>	<i>Porcentaje del total de las exportaciones nacionales de servicios</i>
Kuwait	6 072	53		7 Kuwait	38,4	53
India	2 423	2		3 Bahrein	31,9	19
Egipto	1 611	6		2 Guyana	28,6	16
China	1 570	1		2 Granada	19,7	8
Federación de Rusia	1 493	3		2 República de Moldova	18,9	14
<b>Servicios de transporte</b>				<b>Servicios de transporte</b>		
República de Corea	44 768	58		5 Seychelles	185,6	36
China	38 418	26		4 Singapur	158,7	35
China, Hong Kong	28 886	31		3 Panamá	134,1	53

<i>Principales exportadores en términos absolutos</i>				<i>Principales exportadores en relación con el PIB</i>			
<i>Servicios de comunicaciones</i>	<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje del total de las exportaciones nacionales de servicios</i>	<i>Porcentaje de las exportaciones mundiales de servicios en este sector</i>	<i>Servicios de comunicaciones</i>	<i>Exportaciones/PIB 1.000</i>	<i>Porcentaje del total de las exportaciones nacionales de servicios</i>	
Singapur	28 875	35	3	China, Hong Kong	134,0	31	
Federación de Rusia	15 024	29	2	Antigua y Barbuda	111,6	24	
<b>Servicios financieros</b>				<b>Servicios financieros</b>			
China, Hong Kong	12 365	13	4	China, Hong Kong	57,4	13	
Singapur	8 458	10	3	Singapur	46,5	10	
India	5 607	5	2	Bahrein	41,8	24	
República de Corea	4 252	6	1	Panamá	25,0	10	
Brasil	2 066	7	1	Antigua y Barbuda	15,1	3	

Fuente: UNCTAD (2010).

8. Si bien la crisis mundial afectó menos al comercio mundial de servicios que al comercio de mercancías, sus efectos en los sectores de servicios de infraestructura fueron considerables. Las exportaciones mundiales de servicios de transporte, de servicios financieros y de servicios de construcción relacionados con la infraestructura cayeron todas entre un 20% y un 30%. En cambio, el descenso de los servicios de comunicaciones fue menor (gráfico 1) debido al continuo crecimiento (7,7%) del mercado mundial de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, impulsado por la contratación externa y por el desarrollo de sistemas y programas informáticos. A mediados de 2010, las exportaciones seguían a un nivel entre un 20% y un 25% inferior al anterior a la crisis en todos los sectores, excepto en las comunicaciones. Se supone que los servicios de energía resistieron debido a la reducida elasticidad-venta de esa energía.

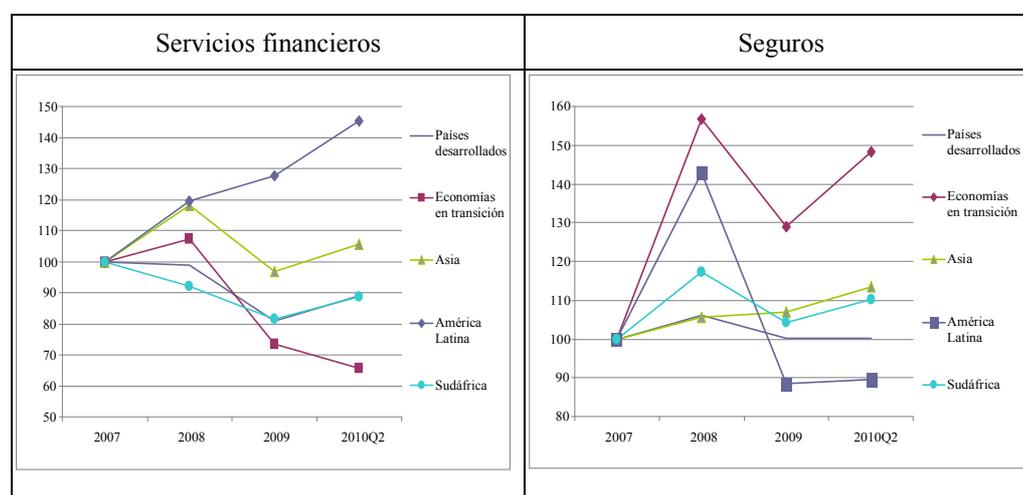
Gráfico 1  
Exportaciones mundiales de determinadas categorías de servicios



Fuente: UNCTAD, sobre la base de las estadísticas del FMI relativas a la balanza de pagos.

9. Los servicios de transporte se vieron severamente afectados por la abrupta caída del comercio de mercancías. Después de un descenso del 15% al 25% de esos servicios en 2009, la recuperación sigue siendo débil, y el volumen mundial del transporte por carretera, por ferrocarril y por vía marítima se encuentra, a fines de 2010, entre un 5% y un 10% por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Sólo el transporte aéreo de carga se ha recuperado plenamente. El índice de carga seca del Báltico, que refleja la demanda de transporte marítimo, disminuyó un 90% a fines de 2008 y se mantiene desde junio de 2009 en un nivel de entre un 20% y un 40% del máximo registrado en 2008, en parte a causa del exceso de capacidad. Según las estimaciones, el transporte de pasajeros aumentó un 10,5% en 2010 tras una contracción del 9,1% en 2009<sup>1</sup>. Los servicios financieros transfronterizos acusaron una abrupta reducción en 2009, y sus exportaciones siguen siendo considerablemente inferiores a los niveles anteriores a la crisis (35% en el caso de las economías en transición, debido a su elevada exposición al sector bancario en dificultad de Europa y los Estados Unidos). América Latina y Asia mostraron resiliencia. En el sector de los seguros, es notable la brusca contracción de las exportaciones de las economías en transición y de América Latina (gráfico 2).

Gráfico 2  
Exportaciones de servicios financieros y de seguros



Fuente: UNCTAD, sobre la base de las estadísticas del FMI relativas a la balanza de pagos.

## II. Cuestiones clave en materia de políticas y marcos regulatorios e institucionales

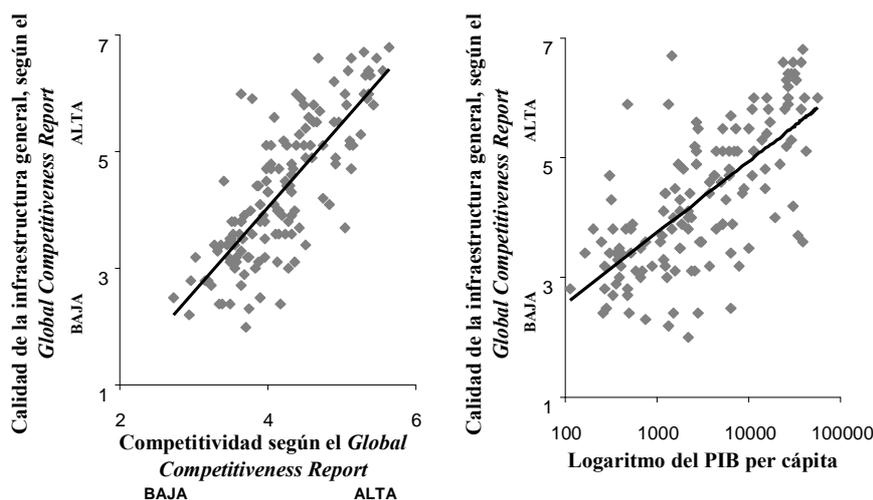
10. Los sectores de servicios de infraestructura determinan en gran medida el comercio y la competitividad. El bajo costo y la fiabilidad de las comunicaciones, del transporte, de la logística, del capital y de la energía son esenciales para financiar, adquirir, producir y comercializar bienes y servicios, particularmente en el marco de las cadenas internacionales de suministro. La importancia de las cadenas de suministro se pone de manifiesto en el aumento de la proporción del comercio mundial correspondiente a bienes y servicios intermedios, en particular los servicios de infraestructura y los servicios conexos (56% y 73%, respectivamente). Además, los costos de la energía, del agua, del transporte y de la logística representan alrededor del 30% del total de los costos de producción de las manufacturas.

<sup>1</sup> Asociación de Transporte Aéreo Internacional (2009). *Annual report 2009*.

11. La positiva contribución de los sectores de servicios de infraestructura a la competitividad, a la diversificación y al crecimiento se ha visto confirmada por estudios empíricos. Las estimaciones de la UNCTAD también revelan una fuerte correlación entre la calidad de la infraestructura, la competitividad del conjunto de la economía y el ingreso nacional (gráfico 3).

Gráfico 3

**Relación entre la calidad de la infraestructura, la competitividad y los niveles de ingreso, 2010**



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del Foro Económico Mundial (139 países).

12. Las investigaciones hechas parecen indicar que, durante 1990-2005, las mejoras de la infraestructura —telecomunicaciones— contribuyeron 99 puntos básicos al aumento del ingreso per cápita en África y que el deterioro de los servicios de suministro de energía redujo el crecimiento en 11 puntos básicos<sup>2</sup>: el comercio entre dos países es un 33% mayor cuando ambos poseen una buena infraestructura en materia de tecnología de la información y de las comunicaciones; si se eliminaran los cortes de electricidad en los países en desarrollo, sus actividades económicas podrían aumentar un 5%<sup>3</sup>; la duplicación de la densidad de carreteras podría incrementar el comercio de un país en un 13%, y la reducción del 10% de los costos del transporte podría elevar en un 20% el volumen del comercio de un país.

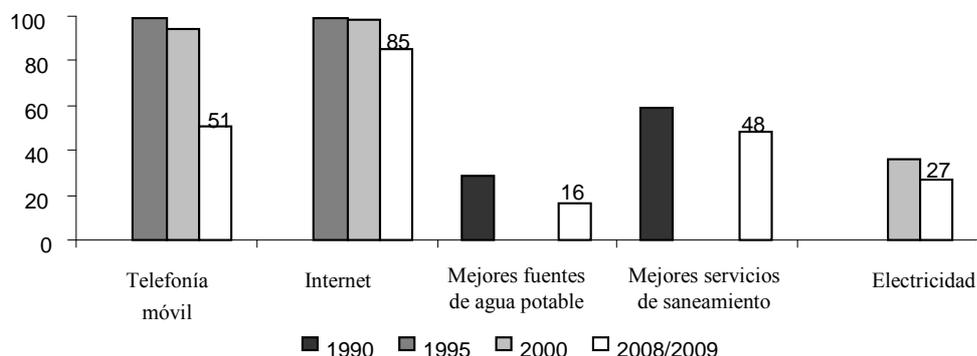
13. Se estima que, en la próxima década, el total mundial de las inversiones anuales necesarias en los sectores de servicios de infraestructura equivaldrá al 3% del PIB mundial. Si esas inversiones se mantienen en los niveles actuales (1,7% del PIB mundial en 2009 o 1 billón de dólares), los gastos en infraestructura no cubrirán la totalidad de las necesidades de inversión. Si bien la ampliación de las redes y el acceso universal han hecho que mejore el acceso a los servicios de infraestructura, los avances conseguidos hacia el logro de los ODM son limitados (gráfico 4).

<sup>2</sup> Banco Mundial (2010). *Africa's infrastructure: a time for transformation*.

<sup>3</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2010). *Information communication technology as a catalyst to enterprise competitiveness*.

Gráfico 4

### Proporción de la población total de los países en desarrollo que carece de acceso a los servicios básicos de infraestructura

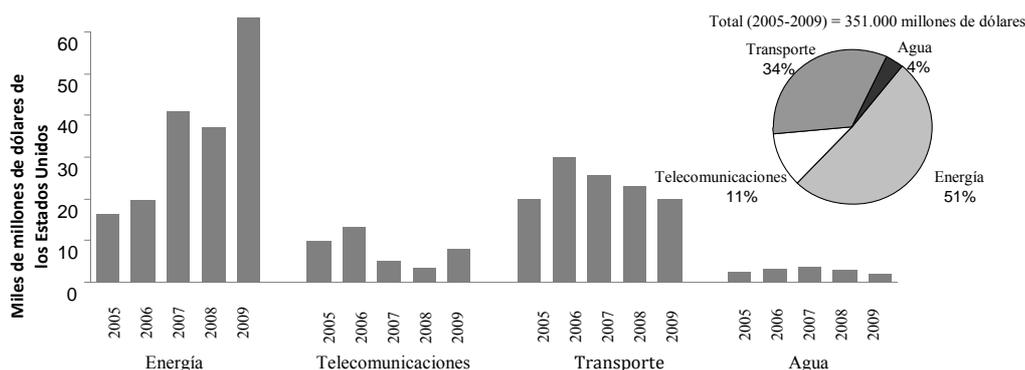


Fuente: *Objetivos de desarrollo del Milenio – Informe 2010*; Agencia Internacional de Energía, *World Energy Outlook 2010*; *Índice de acceso rural del Banco Mundial (2010)*.

14. El 70% de la financiación de la infraestructura proviene de fondos públicos, el 10% de donantes, y el 20% de inversionistas privados<sup>4</sup>. La insuficiencia de la financiación pública ha sido uno de los grandes obstáculos al desarrollo de la infraestructura. Debido a los cambios de política que insistieron en la participación del sector privado, ésta ha cobrado importancia y se elevó a 83.000 millones de dólares en los países en desarrollo en 2008 (gráfico 5). En 2005-2009, la mitad de la inversión privada total correspondió al sector de la energía, seguido de los sectores del transporte, las telecomunicaciones y el agua. En todos los sectores, las inversiones disminuyeron en 2008, pero luego llegaron a 94.000 millones de dólares en 2009<sup>5</sup>. Las dificultades para recuperar los costos siguen siendo un persistente obstáculo a la participación del sector privado, particularmente en los sectores de la energía (69% en el sector de la electricidad en los países de bajos ingresos) y del agua (12%).

Gráfico 5

### Inversiones en nuevos proyectos de infraestructura en los países en desarrollo



Fuente: Banco Mundial y Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas, base de datos sobre la participación del sector privado en la infraestructura.

<sup>4</sup> Leigland (2010). *PPI in poor countries*.

<sup>5</sup> Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2010). *Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects*.

15. En 2008, el total mundial de las inversiones extranjeras directas (IED) en los sectores de servicios de infraestructura fue de más de 4 billones de dólares, lo que representó el 43% de las IED mundiales en servicios, y el 21% correspondió a los países en desarrollo<sup>6</sup>. En 1990-2008, las entradas mundiales anuales de IED en los sectores de servicios de infraestructura se multiplicaron por 10 y llegaron a 500.000 millones de dólares, cifra equivalente al 48% de las entradas mundiales de IED en el sector de los servicios. En 2006-2008, los países en desarrollo recibieron el 22% de las IED mundiales destinadas a los sectores de servicios de infraestructura; esas inversiones se dirigieron sobre todo a los servicios financieros (69%), seguidos de los servicios de transporte y comunicaciones (23%) y de los servicios de electricidad, gas y agua (8%). Las inversiones Sur-Sur cobraron importancia con el auge de las empresas transnacionales de China, Hong Kong (China), Malasia, el Brasil y la República de Corea. Las salidas de IED de los países en desarrollo con destino al sector de los servicios llegaron a 126.000 millones de dólares, el 33% de los cuales se dirigieron a los sectores de servicios de infraestructura: servicios financieros (79%), servicios de transporte y comunicaciones (17%), y servicios de electricidad, gas y agua (4%).

16. El desarrollo de los sectores de servicios de infraestructura y de los marcos regulatorios e institucionales debe basarse en una estrategia amplia, integrada y coherente de crecimiento, desarrollo y comercio estrechamente coordinada con políticas complementarias (planificación del desarrollo, macroeconómicas, industriales, sociales, comerciales, de inversión, de competencia, de protección del consumidor y ambientales) que promuevan las capacidades de producción competitivas y los bienes públicos. Los marcos reglamentarios e institucionales eficaces permiten a los gobiernos alcanzar múltiples objetivos de política pública, como velar por la calidad, la seguridad, el acceso, la asequibilidad y la sostenibilidad de los servicios de infraestructura. La coherencia con la planificación sectorial del desarrollo y con las políticas de inversión pública y privada es importante para lograr una incorporación ordenada en los mercados y un suministro fiable. Por ejemplo, la planificación del sector de la energía eléctrica exige que se elabore un plan a largo plazo para ese sector en el que se prevea la evolución de la demanda y de la oferta, que se establezcan normas sobre fiabilidad y un plan de menor costo con hipótesis alternativas. Muchas veces se descuida esa planificación en los procesos de reforma.

17. En diferentes concepciones y estrategias de desarrollo se ha dado prioridad al desarrollo de la infraestructura y a los sectores de servicios de infraestructura. En el proyecto Kenya Vision 2030 se prevé establecer una red de carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos, instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento y telecomunicaciones, dando la prioridad a la inversión en infraestructura, en particular mediante asociaciones entre los sectores público y privado. Ese proyecto trata de aumentar la oferta de energía alentando la generación de esa energía por el sector privado y separando la generación de la distribución. El proyecto Vision 2020 de Malawi menciona entre sus prioridades el desarrollo de infraestructura y la mejora de la planificación de la ordenación territorial. En el Programa de crecimiento acelerado del Brasil (2007-2016) se asignaron 600.000 millones de dólares a la infraestructura, en particular en los sectores del transporte, la energía, el agua y el saneamiento. El Brasil creó vínculos eficaces entre la contratación pública y las capacidades nacionales de producción y de innovación, en particular mediante la adopción de políticas de compra de productos nacionales.

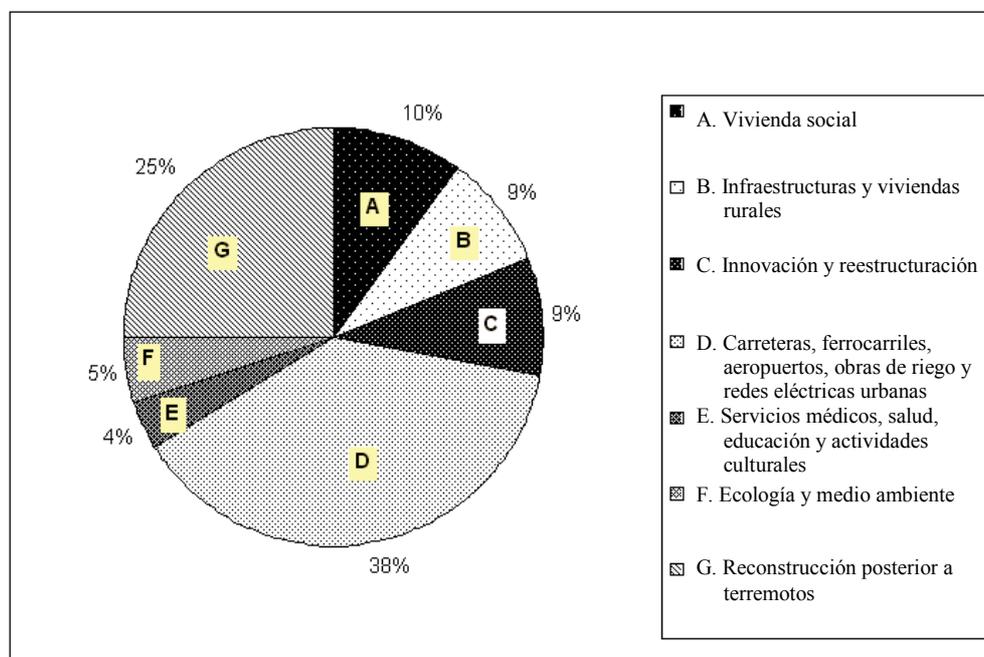
18. A nivel internacional, ha ganado apoyo la adopción de un enfoque amplio e integrado de la planificación del desarrollo que abarca los sectores de servicios de infraestructura. El Grupo de los 20 respaldó un Plan de acción plurianual de desarrollo orientado a reducir los déficits de infraestructura y los estrangulamientos que entorpecen el

---

<sup>6</sup> UNCTAD (2010). *World Investment Report*.

desarrollo. Diferentes medidas de estímulo mediante los gastos tienen por objetivo el desarrollo de la infraestructura (por ejemplo, en China). Inicialmente se desembolsaron 400.000 millones de dólares (suma equivalente al 0,7% del PIB mundial) en inversiones en infraestructura, gran parte de las cuales se destinó a infraestructura y tecnologías limpias.

Gráfico 6

**Plan de medidas de estímulo de China**

19. La regulación económica se justifica por la necesidad de corregir los fallos del mercado (externalidades, asimetrías en la información, y estructuras de mercado monopolísticas) para lograr resultados socialmente eficientes y equitativos que no pueden alcanzarse si la asignación de los recursos se deja librada a los mercados.

20. Tradicionalmente se consideraba que los sectores de servicios de infraestructura, en particular los servicios de suministro de agua, gas y electricidad, constituían monopolios naturales y eran prestados por el Estado. Desde la década de 1990, los avances tecnológicos, unidos a las reestructuraciones y a las privatizaciones, permitieron desagregar diferentes segmentos de los sectores de servicios de infraestructura verticalmente integrados. La financiación privada se movilizó en la telefonía móvil, en la generación de energía y en los puertos, pero siguió siendo limitada en las carreteras, las vías férreas y la distribución de energía y de agua. El Estado se deshizo de sus activos en los sectores de servicios de infraestructura mediante la privatización, las asociaciones entre los sectores público y privado, las concesiones, los contratos de construcción, explotación y transferencia, las IED y la venta. El Estado dejó de ser proveedor para convertirse en regulador. Los resultados de las privatizaciones y de las asociaciones entre los sectores público y privado han sido muy diversos, y los Estados siguen manteniendo una considerable participación en la prestación de servicios de infraestructura, en particular mediante empresas estatales.

21. La participación privada puede coexistir con la prestación pública de los servicios, incluso antes de la desagregación de los sectores. En el sector de la electricidad, los productores independientes complementan los servicios estatales. Esos productores generan energía eléctrica, y la empresa pública de suministro de electricidad, que mantiene el

control de la transmisión, la adquiere mediante acuerdos de compra de energía en los que se regulan la cantidad, la calidad y el precio de la electricidad. Esos acuerdos mantienen la confianza de los inversionistas, estimulando así sus inversiones, pero se teme que dificulten la competencia en el mercado. Dado el alto riesgo de los proyectos relativos a la energía, es frecuente que los gobiernos incluyan garantías en esos acuerdos. Se pueden establecer criterios explícitos para la asignación de nuevas oportunidades de construcción, incluyendo obligaciones de acceso universal<sup>7</sup>.

22. La experiencia demuestra que la calidad de la reglamentación y las capacidades institucionales son más importantes que la propiedad como factores determinantes del desempeño positivo de los sectores de servicios de infraestructura. La regulación de los servicios de suministro de agua, gas y electricidad era requisito previo para que los monopolios públicos no fueran substituidos por monopolios privados y para evitar el exceso de capacidad o la falta de inversiones. En el sector de distribución de electricidad, la creación de organismos reguladores ha ido acompañada de una mayor eficiencia de las empresas, al aumentar la productividad de la mano de obra y reducirse las pérdidas de energía, así como de un mejoramiento del bienestar social resultante del descenso de las tarifas<sup>8</sup>.

23. Desde mediados de la década de 1990, las reformas se encaminaron a mejorar la calidad de la gestión de las empresas estatales. Esto se logró incrementando la autonomía de la dirección para adoptar decisiones, seleccionando objetivamente al personal directivo, revelando los conflictos de intereses, reforzando el control de los organismos de supervisión, publicando los estados de cuentas, adoptando un sistema de contabilidad basado en los costos, desagregando funcionalmente los costos, incorporando mayores incentivos para el buen desempeño de la dirección y del personal, e imponiendo sanciones cuando no se alcanzan las metas.

24. El establecimiento de unos marcos regulatorios e institucionales de calidad es la clave de los esfuerzos nacionales por mejorar los resultados de los sectores de servicios de infraestructura y permite extraer útiles enseñanzas. La "Legislación inteligente" de la Unión Europea tiene por finalidad mejorar la legislación, en particular la relativa a los servicios de infraestructura, mediante la gestión de la calidad de la regulación a lo largo del ciclo de las políticas, el mejoramiento del conjunto de la reglamentación simplificándola y evaluando sus costos y beneficios, en particular estudiando sus repercusiones, y el mejoramiento de su aplicación mediante directrices. La Oficina de Prácticas Óptimas en materia de Regulación de Australia exige que se presenten estudios del impacto de las normas en los que se expongan las ventajas y la eficiencia de las medidas de reglamentación para lograr los objetivos de política con un costo mínimo para las empresas y para la comunidad. La Oficina ayuda a las autoridades a entender los costos y los beneficios de la regulación; impulsa la realización de consultas transparentes, rápidas y útiles entre las partes interesadas, y asegura el intercambio de información entre el Gobierno y el público.

25. La regulación de los precios contribuye a equilibrar intereses contrapuestos, dado que las señales de los precios no funcionan en los sectores de servicios de infraestructura debido al monopolio y a la falta de competencia, y a alcanzar el objetivo consistente en el acceso universal. Los precios excesivamente altos impiden el acceso universal, mientras que los precios artificialmente bajos desalientan la inversión. El método de fijación de un límite a los ingresos tiene la ventaja de que contribuye a la eficiencia energética, porque influye en la reacción de la demanda y en el comportamiento del consumidor. Los enfoques basados en la tasa de rentabilidad y en la limitación de los precios no dan incentivos para la eficiencia energética, dado que las empresas, cuanto más energía venden, más ingresos

---

<sup>7</sup> Eberhard y otros, *Draft peer review reports* (2010).

<sup>8</sup> Estache y Rossi, *Regulatory Agencies: Impact on Firm Performance and Social Welfare* (2008).

perciben. El método de la limitación de los ingresos establece un máximo a los ingresos que puede recibir la empresa en un período dado, por lo que sus ganancias aumentan cuando la empresa estimula el ahorro de energía por los consumidores<sup>9</sup>. En el caso de los países en desarrollo, se teme que la mejora potencial de la eficiencia que pueda deberse a los usuarios finales sea insuficiente para cubrir los costos de transacción que entraña la adopción del método de la limitación de los ingresos, por lo que hay que examinar la cuestión más a fondo.

26. A nivel institucional, la independencia jurídica, financiera y administrativa para la adopción de decisiones de forma autónoma y responsable es importante para la credibilidad de las instituciones reguladoras. Una participación eficaz de los interesados es de capital importancia para conciliar los diferentes intereses de los proveedores, los consumidores y de los organismos gubernamentales. Los gobiernos utilizan, cada vez más, diversos medios, como las nuevas tecnologías, para interactuar regularmente. La rendición de cuentas requiere transparencia, evaluaciones regulares de los resultados, y procedimientos de apelación y de revisión. La existencia de procedimientos eficaces para la solución de diferencias es esencial para mejorar el cumplimiento de las normas, la exigencia de responsabilidades, la calidad y la fijación de precios en los sectores de servicios de infraestructura. Si se previera un primer examen de las peticiones por el organismo regulador antes de acudir a los tribunales, se evitarían demoras. Es importante dirimir las diferencias entre las empresas y los organismos reguladores, así como entre las empresas y los consumidores. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú (INDECOPI) es un ejemplo de los esfuerzos dirigidos a proteger los intereses del consumidor atendiendo sus quejas.

27. La claridad de las funciones y la coherencia entre los organismos reguladores sectoriales y las autoridades de defensa de la competencia evitarían duplicaciones y conflictos y harían que mejorase la aplicación de las normas. Las regulaciones sectoriales se aplican frecuentemente *ex ante*, mientras que el derecho de la competencia se aplica *ex post*. Esto exige que se coordine y se armonicen las leyes de defensa de la competencia y las normas y políticas sectoriales, que se eliminen los obstáculos que impiden una interconexión razonable, que se regulen el poder monopolístico de mercado y las posiciones dominantes que resultan de la integración vertical, que se evalúe la viabilidad de las fusiones y adquisiciones y que se facilite la cooperación interinstitucional. De esta forma, se puede impedir que se busque la jurisdicción más favorable, es decir, que las empresas traten de recurrir al organismo más complaciente, y se puede evitar que se invoque la excepción de cosa juzgada. Los países distribuyen de diversas formas las competencias entre sus instituciones reguladoras (recuadro 1).

#### Recuadro 1

##### **Política de la competencia y regulaciones sectoriales**

En Indonesia, las atribuciones en materia de telecomunicaciones se comparten entre el Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la Información y el organismo encargado de la competencia (KPPU), sobre la base de un memorando de entendimiento en el que se dispone que la KPPU preste asesoramiento sobre cuestiones de política de la competencia. En Australia, la Comisión de la Competencia y del Consumidor se ocupa del derecho nacional de la competencia en todos los sectores. Los organismos reguladores sectoriales, como la Autoridad de Comunicaciones de Australia, solo se ocupan de la reglamentación técnica. En el Reino Unido, las facultades de la Oficina de Comunicaciones comprenden tanto las normas de la competencia como las normas sectoriales. En Jamaica, la Oficina de Regulación de Servicios debe remitir los asuntos relativos a la competencia a la Comisión

<sup>9</sup> Ashley Brown (2010).

de Comercio Justo. El INDECOPI del Perú es un organismo horizontal encargado de la competencia en todos los sectores, excepto el de las telecomunicaciones, que cuenta con un organismo regulador sectorial. El INDECOPI lleva a cabo todos los exámenes *ex post* (actos de competencia desleal) y todas las evaluaciones *ex ante* de las fusiones y adquisiciones del sector de la energía.

28. La coordinación entre los organismos reguladores sectoriales y las autoridades encargadas de la competencia es importante en los sectores de servicios de infraestructura que no están organizados como redes, que no se caracterizan por la existencia de monopolios naturales y en los que la competencia es posible, dado que un mercado en el que se combinan la propiedad pública y la propiedad privada (por ejemplo, el mercado los aeropuertos del Reino Unido) plantea problemas particulares en materia de competencia. Una posibilidad es sustituir la regulación económica por la regulación de la competencia. El organismo regulador podrá ampliar su análisis para tener en cuenta los efectos de las decisiones relativas a los aeropuertos regulados sobre los mercados finales y los aeropuertos competidores no regulados.

29. Los marcos regulatorios e institucionales requieren una continua adaptación a la evolución de los mercados, a las novedades tecnológicas y a los nuevos problemas. La crisis financiera afectó la viabilidad de muchos proveedores de servicios de infraestructura. El rápido progreso de la tecnología obliga a modernizar la regulación. En la esfera de las telecomunicaciones, la convergencia ha requerido una segunda oleada de reformas de la regulación<sup>10</sup>, para garantizar la utilización compartida de la infraestructura, la neutralidad de las licencias desde el punto de vista de los servicios y de la tecnología, el aumento de la competencia y la ampliación del acceso universal, que deja de limitarse a los servicios de telefonía de línea fija y se extiende a los de banda ancha. La mitigación del cambio climático y la adaptación a ese cambio son importantes para la regulación de los sectores de servicios de infraestructura, pues estos se cuentan entre los principales productores de emisiones mundiales de carbono. Hay que adoptar disposiciones regulatorias para mejorar la medición y el control de las emisiones, promover una energía y una tecnología más limpias, fomentar la eficiencia energética y prevenir y gestionar la escasez de agua, los desastres naturales y la reconstrucción.

### III. Reforma de la regulación de los servicios financieros

30. La crisis financiera mundial puso de manifiesto las graves deficiencias de los marcos regulatorios e institucionales del sector financiero. Se trató de un caso evidente de incapacidad de la regulación para subsanar una proliferación de fallos del mercado, que puso en tela de juicio la hipótesis del mercado eficiente y que, por consiguiente, exige una revisión de la función que incumbe al Estado en la regulación financiera. En último término, el éxito de la reforma de la regulación dependerá de que esta permita hacer frente a las causas básicas de la crisis, impedir crisis futuras y reconstruir un sistema financiero sano que asigne capital a actividades productivas útiles de la economía real.

31. Los servicios financieros presentan características únicas que condicionan los enfoques de la regulación. En primer lugar, ese sector es la columna vertebral de las actividades económicas, por lo que los costos sociales y económicos del fracaso de la regulación son sumamente altos. En segundo término, la integración de los mercados financieros hace que la cooperación internacional en materia de regulación sea de crítica importancia. Si no, el arbitraje regulatorio haría que las regulaciones nacionales fueran ineficaces. En tercer lugar, la existencia de regímenes regulatorios diferentes o menos

<sup>10</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones, *ICT Regulatory News* (2010).

rigurosos para los países en desarrollo, dado su menor nivel de infraestructura normativa (espacio regulatorio y de políticas), puede ser difícil de conciliar con la plena movilidad del capital, lo que apoya la adopción de alguna forma de control de capitales. De no ser así, los países en desarrollo tendrían que soportar unos costos de ajuste más elevados debido a la armonización al alza de su regulación y de sus reformas institucionales. En cuarto lugar, la reforma acarrearía costos de ajuste en el conjunto de la economía. Esto pone de relieve la necesidad de una estructura regulatoria coherente pero no común, adaptada a las circunstancias nacionales porque lo que resulta eficaz en un país puede no serlo en otro.

32. Actualmente, la arquitectura reguladora financiera se encuentra actualmente en un amplio proceso de reestructuración nacional e internacional. La idea central de la reforma es dar un carácter más holístico al marco regulatorio, transformando la supervisión prudencial a nivel microeconómico de los distintos bancos en la supervisión prudencial a nivel macroeconómico de todo un sistema financiero. También se está intentando establecer un mecanismo de solidaridad institucional de distribución de la carga, que obligue al sector financiero a pagar los costos resultantes de los riesgos que ha asumido, para indemnizar a quienes han sufrido esos costos. Por ejemplo, se podría recurrir a impuestos financieros, que se justifican por razones de eficiencia, ya que permitirían internalizar las externalidades relacionadas con los excesos financieros<sup>11</sup>. Desde el punto de vista de la regulación, la incorporación a los mercados y las normas técnicas constituyen el centro de esos esfuerzos. Los enfoques propuestos para la regulación se basan en gran medida en los precios, por cuanto modifican los incentivos para que los bancos cambien su comportamiento en lo que concierne a los riesgos, al tiempo que se adoptan algunos enfoques cuantitativos encaminados a restringir ciertas actividades, como la prohibición absoluta de determinadas actividades "socialmente perjudiciales", entre ellas las transacciones por cuenta propia de los bancos de depósitos ("norma de Volcker") y la propiedad de fondos de cobertura y de fondos privados de inversión por los bancos.

33. La especial importancia que se atribuye en la regulación a la supervisión prudencial a nivel macroeconómico implica la introducción de los cambios correspondientes en las instituciones nacionales y en sus funciones. La ampliación del alcance de la regulación a los sectores excluidos de las regulaciones bancarias más estrictas obliga a reasignar las competencias de las instituciones y a crear un organismo encargado de la supervisión prudencial a nivel macroeconómico. La insistencia en esa supervisión repercute en las políticas macroeconómicas, al imponer una vigilancia macroeconómica y una coordinación con la política monetaria, difuminando la distinción entre las políticas fiscales y monetarias y las regulaciones financieras.

#### Recuadro 2

##### **Función de los bancos centrales en la regulación financiera**

Los bancos centrales han desempeñado tradicionalmente un papel menos prominente en la estabilidad del sector financiero, ya que su principal contribución a esa estabilidad consistía en mantener una inflación baja y estable. La especial importancia atribuida en la actual reforma a la prudencia macroeconómica ha reforzado la función de los bancos. El mantenimiento de la estabilidad financiera incumbe tanto a las autoridades fiscales y a los organismos de supervisión ajenos al banco central como a las autoridades de defensa de la competencia. Por consiguiente, es importante la concepción de las disposiciones institucionales. En los casos en los que tanto la política monetaria como las regulaciones prudenciales están encomendadas al banco central, se necesitan mecanismos de gobernanza autónomos para mantener la independencia de la política monetaria (por ejemplo, en los Estados Unidos). Cuando la política monetaria es independiente de la

<sup>11</sup> Alexander y otros, *Crisis management, burden sharing and solidarity mechanism in the EU* (2010).

supervisión prudencial a nivel macroeconómico (por ejemplo, en el caso del Organismo de Servicios Financieros del Reino Unido), es importante una estrecha coordinación interinstitucional, para mantener la coherencia de las políticas prudenciales macroeconómica con los objetivos de la política monetaria. En el Reino Unido, el Banco de Inglaterra estaría encargado de la supervisión prudencial.

34. Los Estados Unidos aprobaron la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección de los consumidores, por la que se crea un organismo regulador del riesgo sistémico (el Consejo de Supervisión de la Estabilidad Financiera) encargado de la supervisión prudencial a nivel macroeconómico, se establece una entidad de protección de los consumidores para que se ocupe de las hipotecas y de las tarjetas de crédito, se extiende el alcance de la regulación al "sistema bancario paralelo" (fondos privados de inversión y fondos de cobertura), se aumenta la transparencia del comercio de productos derivados (aprobación central de los instrumentos financieros derivados extrabursátiles), se aborda la correcta gestión de las empresas (remuneración del personal directivo) y se refuerza la regulación de las instituciones importantes a nivel sistémico. La Unión Europea estableció tres autoridades supervisoras paneuropeas que se ocuparán de la banca, de los seguros y de los valores, respectivamente, y una Junta Europea de Riesgo Sistémico integrada por los bancos centrales y los organismos de supervisión que se encargará de la regulación prudencial a nivel macroeconómico. Hay que estudiar los casos de los países que no modificaron su normativa, así como sacar enseñanzas de los países que han obtenido buenos resultados, por ejemplo China, la India, el Canadá y Australia<sup>12</sup>.

35. A nivel internacional, la reforma y coordinación de la regulación ha girado en torno a la Junta de Estabilidad Financiera y al Grupo de los 20. Los principales objetivos de la reforma son el reforzamiento de las normas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea sobre recursos propios y liquidez de los bancos. Con las nuevas normas sobre capital y recursos propios de los bancos ("Acuerdo de Basilea III") se intenta mejorar la resiliencia del sector bancario a las conmociones financieras y reforzar la regulación y supervisión prudenciales a nivel macroeconómico. Esas normas se adoptarán gradualmente entre enero del 2013 y 2022 para facilitar la transición sectorial y macroeconómica.

#### Recuadro 3

##### **Acuerdo de Basilea III**

A fin de mejorar la capacidad de los bancos para cubrir las pérdidas, el Acuerdo de Basilea III mejoró la calidad de los recursos propios reglamentarios y aumentó su importe. En lo que respecta a la calidad de los recursos propios, se da prioridad al capital básico (esto es, las acciones ordinarias y los beneficios no distribuidos), que constituye el componente de mayor calidad de los recursos propios de los bancos para absorber pérdidas, y se hace más estricta la definición de capital básico. En cuanto al volumen de los recursos propios, el importe obligatorio del capital básico se aumenta del 2% al 4,5%, y el nivel mínimo del capital de nivel 1 (que incluye el capital básico) se eleva del 4% al 6%. Se exige a los bancos una reserva de estabilización del 2,5%, en forma de capital básico, para hacer frente a futuras presiones. Con esto, el capital básico necesario en total se eleva al 7%. Las normas existentes tendían a provocar efectos procíclicos, en la medida en que los bancos, en las coyunturas desfavorables, reducían la concesión de créditos y aumentaban sus recursos propios para absorber el incremento de las pérdidas, provocando efectos similares a los de una contracción monetaria. Las nuevas normas exigen que los bancos aumenten sus reservas de capital en los períodos de expansión para poder recurrir a ellas en los períodos de crisis. La falta de una cobertura adecuada de los diferentes riesgos incluidos y no

<sup>12</sup> Y. V. Reddy, *India and the Global Financial Crisis: Managing Money and Finance* (2009).

incluidos en los balances constituyó un importante factor desestabilizador, debido a que los riesgos relacionados con los productos derivados no se reflejaban adecuadamente. El Acuerdo de Basilea III hace más estrictos los requisitos de capital correspondientes a estos riesgos. En lo que respecta al coeficiente de apalancamiento, la acumulación en el sistema bancario de un apalancamiento excesivo, incluido y no incluido en los balances, amplificó la volatilidad financiera. Se ha adoptado un coeficiente de apalancamiento para limitar los préstamos contraídos por los bancos. Por primera vez, el Acuerdo de Basilea III incluye una norma global de liquidez mínima. Durante la crisis, debido al rápido cambio de las condiciones del mercado, diversos bancos sufrieron escasez de liquidez aunque tenían unos niveles de capital suficientes.

36. Se espera que la reforma reporte beneficios económicos a largo plazo, al reducir la probabilidad y la frecuencia de las futuras crisis. Los cambios propuestos han provocado un intenso debate acerca de sus posibles efectos negativos, dado que el mayor rigor de las prescripciones relativas al capital podría hacer que aumentase el costo del crédito y que se redujera su disponibilidad (hipótesis rechazada en algunos estudios)<sup>13</sup>. Según las estimaciones del sector financiero, la reforma reduciría, por término medio, en hasta un 0,6% anual el crecimiento del PIB real de los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón entre 2011 y 2015. En cambio, las estimaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea hacen pensar que el impacto sería más moderado, tanto a corto como a largo plazo, y estaría distribuido en el tiempo<sup>14</sup>. Un aumento de 1 punto porcentual de la relación entre el capital y los activos exigida daría lugar a una reducción de la tasa de crecimiento anual media de 0,04 puntos porcentuales. Esto podría traducirse en una disminución de la tasa de crecimiento anual del 0,12% en los Estados Unidos, del 0,15% en la zona del euro y del 0,17% en el Japón entre 2011 y 2018. Se considera importante que las reformas se apliquen gradualmente para que los bancos puedan obtener capital absteniéndose no distribuyendo beneficios y emitiendo acciones en vez de restringiendo los préstamos y aumentando los tipos de interés.

37. Un importante problema pendiente es el riesgo moral creado por las instituciones financieras de importancia sistémica (los bancos "demasiado grandes para quebrar"). Esas instituciones son tan grandes y están tan interconectadas que no se puede permitir que caigan en bancarrota, por lo que son objeto de una garantía gubernamental implícita. En consecuencia, tienen incentivos para correr riesgos excesivos y gozan de una financiación más barata subvencionada. Se están ensayando diferentes enfoques de su regulación. Uno de esos enfoques consiste en exigir más capital a esos bancos, para reflejar el mayor riesgo que suponen para el sistema financiero. Otro es adoptar *ex ante* regímenes para la "resolución" segura, rápida y eficaz, incluso a escala transfronteriza, de los casos de insolvencia. Esos procedimientos determinarían la distribución de las pérdidas entre los acreedores, para no desorganizar el sistema y exponer los contribuyentes a las pérdidas.

38. En lo que respecta a los impuestos sobre las transacciones financieras (por ejemplo, sobre las operaciones de cambio de divisas, los productos derivados y los balances de los bancos), los países del Grupo de los 20 han adoptado diferentes posiciones. La idea se ha presentado como un mecanismo destinado a mejorar la regulación prudencial gravando la asunción de riesgos excesivos, para que los bancos puedan pagar los costos de la crisis financiera y se disponga de una fuente innovadora de financiación de los bienes públicos mundiales. Unos impuestos muy bajos no distorsionarían considerablemente los mercados financieros y serían una importante fuente de ingresos. Se estima que un impuesto del 0,005% sobre las transacciones en divisas generaría 33.000 millones de dólares anuales. El

<sup>13</sup> <http://www.gsb.stanford.edu/news/research/admatiopen.html>.

<sup>14</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, agosto de 2010.

Fondo Monetario Internacional ha propuesto que se graven los balances de los bancos con un "impuesto de estabilidad financiera", para constituir un fondo de resolución de las crisis bancarias, y/o que se graven los beneficios y las remuneraciones con un "impuesto sobre las actividades financieras", para crear un fondo de ingresos generales.

39. La reforma de la regulación tiene importantes consecuencias para los países en desarrollo. Las filiales de los bancos transnacionales de los países desarrollados tienen con frecuencia posiciones dominantes en los países en desarrollo, por lo que las modificaciones de la regulación de las casas matrices podrían afectar a los países en desarrollo. Más del 50% de los activos totales de los bancos están en poder de bancos extranjeros en 34 de los 91 países que han presentado información. Los nuevos marcos regulatorios destinados a aumentar la seguridad de las transacciones financieras, marcos que incluyen requisitos más estrictos en lo que se refiere a la información sobre las partes contratantes en los países de baja calificación crediticia, hacen que aumenten los costos de las operaciones comerciales, como lo demuestra una considerable caída de la financiación del comercio de los países en desarrollo. El mayor rigor de los requisitos en materia de liquidez y de capital puede hacer que aumente el costo de poseer intereses minoritarios en bancos de los mercados emergentes, y podría reducir las inversiones y los préstamos transfronterizos, a causa de las calificaciones crediticias desfavorables asignadas a los países en desarrollo. Las nuevas calificaciones de riesgo atribuidas a los diferentes activos harían que se encareciesen los préstamos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y la financiación de los proyectos, lo que redundaría en detrimento del crecimiento económico y del empleo. Las nuevas normas de liquidez pueden dificultar la financiación bancaria a largo plazo de los bancos de los mercados emergentes en los que son pequeños los mercados nacionales que se ocupan de la financiación a largo plazo. Las normas más estrictas podrían llevar a las empresas financieras a buscar jurisdicciones más favorables, en las que las regulaciones sean más laxistas<sup>15</sup>. Esto puede dar lugar a un aumento de las exportaciones de los servicios financieros de los países en desarrollo, pero podría aumentar el riesgo y la volatilidad de su sector financiero.

40. Muchos países en desarrollo se mantuvieron relativamente aislados de la crisis financiera porque habían seguido un enfoque regulatorio prudente o no estaban plenamente integrados en los mercados financieros mundiales. Como muchos países en desarrollo no han adoptado aún el Acuerdo de Basilea II, y como el Acuerdo de Basilea III no es obligatorio, es importante que puedan ajustar sus normas a las circunstancias nacionales, a fin de que la aplicación de las nuevas reglas no ponga en peligro su estabilidad financiera ni la consecución de sus objetivos de desarrollo. Los costos potenciales de la adopción del Acuerdo de Basilea III son altos, teniendo en cuenta el nivel actual de los marcos regulatorios e institucionales de esos países, su infraestructura institucional y los controles internos de sus bancos (modelos de evaluación de los riesgos y prescripciones en materia de información). La sofisticación y el desarrollo de los mercados financieros de cada país deberían estar en consonancia con el mejoramiento de su capacidad regulatoria.

41. Las experiencias de algunos países en desarrollo ponen de manifiesto la importancia de asegurar las vinculaciones entre la economía real y el sector financiero mediante unas regulaciones adecuadas y un conjunto de instrumentos destinados a concertar el sector con los objetivos de desarrollo. Los bancos menos afectados por la crisis fueron aquellos que se mantuvieron fieles al modelo tradicional, concentrándose en los servicios bancarios minoristas y evitando un apalancamiento excesivo. Cuando los bancos privados no otorgaban créditos al sector productivo, muchos países en desarrollo optaron por recurrir a bancos de propiedad estatal o bancos públicos y a bancos de desarrollo (por ejemplo, el BNDS del Brasil). Los bancos de países con mercados financieros cuidadosamente

<sup>15</sup> Beck, *Regulatory reform After the Crisis: Opportunities and Pitfalls* (2010).

controlados (India, China) tuvieron buenos resultados. Las finanzas islámicas figuran entre los sectores de mayor crecimiento en las finanzas mundiales, y se espera que sus ingresos lleguen a 120.000 millones de dólares para 2012. La falta de exposición a ciertos tipos de activos relacionados con la crisis, unida a la financiación con garantía de activos y a la distribución de los riesgos, protegieron de la crisis a las finanzas islámicas, que tienen prohibido invertir en esos instrumentos derivados<sup>16</sup>. Estas características hacen que sus actividades estén más estrechamente relacionadas con la economía real, y pueden dar útiles enseñanzas.

42. Las medidas de rescate financiero relacionadas con la crisis pusieron de relieve sus efectos en el comercio y la competencia, así como sus consecuencias en los compromisos y las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), incluido el "derecho a reglamentar". El apoyo del Gobierno al sector financiero en los países desarrollados fue de entre el 0,8% y el 18,9% del PIB de cada país. Los Estados Unidos concedieron 1,7 billones de dólares a las instituciones financieras, y los países europeos 854.000 millones. Si bien estas medidas pueden justificarse por motivos sistémicos, su mero importe indica que es probable que se produzcan considerables efectos de distorsión del comercio y de la competencia. Esas medidas llevaron a la consolidación y a la concentración de las grandes instituciones, así como al aumento de su tamaño y de su participación en el mercado, al reforzar sus ventajas competitivas con una financiación más barata subvencionada, y en algunos casos condujeron al rescate de instituciones que habrían sido inviables en otras circunstancias<sup>17</sup>. De hecho, los bancos más grandes tienden a poseer menos capital que sus competidores más pequeños, lo que supone un mayor apalancamiento y una mayor rentabilidad financiera sobre recursos propios. Muchos países en desarrollo carecen de la capacidad fiscal necesaria para adoptar esas medidas<sup>18</sup>.

43. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no contiene una definición explícita de subvención. En el caso específico de los servicios financieros, las medidas adoptadas por "motivos cautelares" que puedan no ser conformes al AGCS podrían justificarse en virtud de una "excepción cautelar" destinada a asegurar la integridad y estabilidad del sistema financiero (anexo del AGCS sobre servicios financieros). No obstante, los compromisos específicos —el trato nacional— serían aplicables a la regulación de la forma de otorgamiento de los subsidios. Las medidas de apoyo que se limiten a los proveedores nacionales de servicios financieros, pero no a los extranjeros, en ciertos sectores objeto de compromiso pueden ser impugnadas, aunque cabe que puedan nuevamente justificarse mediante excepciones cautelares. Por ejemplo, un programa de rescate financiero definía como beneficiarios a las instituciones financieras "establecidas y reguladas" que tuvieran "considerables operaciones" en el país. Las facultades discrecionales para determinar en la regulación qué constituyen "considerables operaciones", por ejemplo, podrían dar lugar a diferentes interpretaciones. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si esas medidas cumplen con las condiciones exigidas a las excepciones cautelares, a saber: a) que se adopten por razones prudenciales, y b) que no se utilicen como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos por el miembro.

44. El sector de los servicios financieros es, después del sector turístico, aquel en el que se han contraído más compromisos, incluyendo los compromisos inherentes a la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que entrañan una liberalización más profunda. Las 110 listas contienen, particularmente en el Modo 3, compromisos referentes a por lo menos un sector de servicios financieros que abarca un número relativamente grande de servicios básicos de los bancos comerciales —depósitos y préstamos— y un menor

<sup>16</sup> Junta de Servicios Financieros Islámicos, Banco Islámico de Desarrollo, Instituto Islámico de Investigación y Capacitación, *Islamic Finance and Global Financial Stability* (2010).

<sup>17</sup> Organización Mundial del Comercio (2009).

<sup>18</sup> UNCTAD, TD/B/C.I/MEM.3/5.

número de compromisos vinculados con los servicios relacionados con los mercados de capitales, como los servicios mercantiles (*trading*).

45. La reforma en curso de los marcos regulatorios e institucionales, así como su fundamento económico, puede afectar la liberalización en el contexto de la Ronda de Doha. Las ofertas son sobre todo mejoras de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay en vez de nuevos compromisos. Algunos países abogaron por la cautela en las negociaciones. Si no se abordan los efectos de los subsidios, una mayor liberalización podría exponer a los países en desarrollo a una competencia desleal. Los grandes operadores financieros de los países en desarrollo pueden actuar como vectores del contagio, dada la fuerte presencia de los bancos extranjeros. Los países en desarrollo están prestando mayor atención a las normas por las que se rige el establecimiento de esas instituciones, exigiendo que se constituyan filiales (con personalidad jurídica) en lugar de sucursales y pidiendo garantías a las casas matrices sobre la solidez financiera de las sucursales y de las filiales. Por lo tanto, se considera que un tipo determinado de presencia comercial es útil para la supervisión prudencial de los proveedores extranjeros. La aplicación de las normas de origen y el desmantelamiento de las medidas adoptadas en el sector financiero resultan difíciles.

46. La apertura de la cuenta de capital inherente a los compromisos del AGCS es motivo de preocupación. Dado que ciertos servicios financieros (por ejemplo, los relativos a depósitos, préstamos o valores en el Modo 1) entrañan, por su naturaleza misma, movimientos de capitales, el AGCS exige la libre circulación de los capitales relacionados con esos compromisos, pero no la liberalización de los pagos ni de las transferencias de capital. Esto podría reducir la capacidad de los países en desarrollo para ordenar y controlar los flujos de capital con miras a protegerse de una excesiva volatilidad financiera, en un contexto en que se acepta cada vez más la gestión razonable de la cuenta de capital. Las recientes medidas de control de los capitales (por ejemplo, los impuestos con que se gravan las compras de activos nacionales por extranjeros) adoptadas por varios países (entre otros, el Brasil) para frenar el aumento de las entradas de capital y los posibles efectos de distorsión de las salidas refuerzan el apoyo a la gestión de la cuenta de capital.

47. Se considera que los compromisos adoptados por 17 países en el marco del Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros indican la dirección en que se orientará en el futuro la liberalización de los servicios financieros, como se desprende de las solicitudes. Algunos cuestionan la justificación económica de esos compromisos, en particular por razones prudenciales. La obligación que imponen de mantener el *status quo* implica que todas las limitaciones de los compromisos estarán circunscritas a las medidas no conformes existentes, lo que elimina la diferencia entre el nivel "consolidado" y el nivel "aplicado" de las regulaciones. La obligación de permitir que cualquier proveedor extranjero de servicios financieros establecido en el territorio ofrezca "servicios financieros nuevos" en este puede ir en detrimento de la atención cada vez mayor que se presta en la regulación a la seguridad de los productos financieros, a la protección de los consumidores y a la gestión del riesgo. Las disposiciones sobre contratación gubernamental en los casos en los que se aplican las obligaciones de nación más favorecida (NMF) y trato nacional son que exceden de lo exigido por la OMC. Esas obligaciones se retoman en los contextos regionales, en especial Norte-Sur, y sus consecuencias merecen que se les preste mayor atención.

#### **IV. Servicios de transporte**

48. Los costos de transporte afectan al comercio, a la producción y a la competitividad, especialmente en el caso de los bienes producidos en cadenas internacionales de suministro. El transporte de pasajeros es esencial para el turismo (rubro que representa 3.000 millones de dólares al día), sector en el que los países en desarrollo, incluyendo los países menos

adelantados (PMA), han adquirido competitividad y han desarrollado su comercio. El turismo es la principal fuente de divisas de un tercio de los países en desarrollo y de la mitad de los PMA, en los que representa el 40% del PIB. Los servicios de transporte son intensivos en capital y en tecnología, y se basan en instalaciones de infraestructura esenciales (por ejemplo, puertos y aeropuertos), pero algunos sectores de los transportes por carretera y por vía marítima son intensivos en mano de obra, y en ellos hay muchos operadores en pequeña escala. El 90% del comercio mundial pasa por el transporte por carretera y por vía marítima. El transporte por carretera es importante para el tráfico terrestre y a poca distancia, como principal medio de transporte interno y regional, especialmente en el caso de los países sin litoral, dado el insuficiente desarrollo de las redes ferroviarias y marítimas.

49. Todos los servicios de transporte están muy reglamentados por razones relacionadas con las externalidades y la seguridad. En general, las regulaciones son formuladas por los ministerios de transporte y aplicadas por los organismos reguladores del sector. Los organismos de gestión de puertos y aeropuertos se encargan de la infraestructura física, que frecuentemente sigue siendo de propiedad pública pero puede estar administrada por el sector privado mediante asociaciones entre los sectores público y privado (por ejemplo, con contratos de gestión). Las regulaciones del transporte comprenden la seguridad (por ejemplo, las condiciones técnicas de los vehículos y las calificaciones de los pilotos o de los conductores), la legislación social, la incorporación a los mercados (por ejemplo, licencias), el estado de las instalaciones de infraestructura esenciales, los aspectos ambientales (por ejemplo, lucha contra la contaminación, transporte de sustancias peligrosas, etc.) y el acceso universal. Los subsidios están generalizados, particularmente en el transporte por carretera y por ferrocarril. En las medidas de estímulo mediante los gastos se dio prioridad a la infraestructura del transporte (por ejemplo, en China (22%), la Unión Europea (11%) y los Estados Unidos (9%).

50. La mitigación del cambio climático y la adaptación a ese cambio han pasado a ser un importante objetivo de la regulación, dado que el sector produce el 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) relacionadas con la energía, el 65% de las cuales provienen del transporte por carretera. El uso eficiente de los combustibles, la adopción de combustibles alternativos y la reducción de las emisiones de GEI constituyen objetivos de las regulaciones internacionales del transporte aéreo y marítimo, que incluyen controles de cada vehículo y de las flotas, normas sobre la eficiencia de los combustibles e impuestos sobre los combustibles basados en las emisiones de CO<sub>2</sub>. La adaptación tecnológica a esas normas nuevas y más costosas crea problemas a los países en desarrollo que desean conservar su competitividad y adoptar estrategias para adaptarse a las nuevas exigencias de las regulaciones, particularmente en lo que se refiere a la investigación y desarrollo, a los combustibles y vehículos alternativos, a los planes de certificación, a la renovación de las flotas para reducir las emisiones y a la ecoconducción. La transferencia de tecnología es fundamental para el mecanismo de tecnología climática de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

51. La cooperación en la regulación internacional es de capital importancia en la liberalización y regularización del comercio transfronterizo de servicios de transporte. Las rutas, los contingentes de acceso y las normas técnicas del transporte de carga por vía aérea y por carretera se determinan mediante acuerdos bilaterales en el marco, por ejemplo, en la Organización de Aviación Civil Internacional. Las rutas y el cabotaje (tanto aéreos como marítimos) están frecuentemente excluidos de los acuerdos comerciales por razones de reciprocidad. Los acuerdos bilaterales sobre transporte por carretera constituyen el principal sistema de organización del transporte internacional por carretera. Estos acuerdos determinan el tráfico entre las dos partes, excluyendo a terceros países y estableciendo un marco cuantitativo basado en la asignación anual del número de viajes autorizados, incluyendo el transporte de tránsito. En general, prohíben el cabotaje, fijan los impuestos de

tránsito, establecen las normas técnicas y gestionan un sistema de permisos y contingentes de tránsito.

52. El acceso de las empresas extranjeras de transporte aéreo de pasajeros a los mercados está determinado por un complejo sistema de 3.500 acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos, así como unos pocos acuerdos regionales. Alrededor de 100 acuerdos bilaterales de la OACI sobre servicios aéreos, concertados entre 50 países, cubren las dos terceras partes del tráfico mundial. Los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos imponen de hecho contingentes para los diferentes países en cada mercado y atribuyen "libertades del aire" básicas. Estos "derechos de tráfico" están excluidos de la OMC en virtud del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo. Se ha estimado que la liberalización de los derechos de tráfico aéreo mediante acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos hace que el transporte de pasajeros aumente entre un 15% y un 30%. Los "cielos abiertos" de algunos acuerdos de integración regional o de algunos acuerdos plurilaterales sobre servicios aéreos aceleran aún más la integración y hacen que mejore la asignación de costos, al evitar las restricciones de los derechos sobre las rutas internacionales y hacer posibles los acuerdos de cooperación entre las aerolíneas (uso compartido de códigos y de rutas).

53. En el caso del transporte marítimo<sup>19</sup>, las iniciativas privadas que restringen la competencia ("conferencias de transporte marítimo" "acuerdos de estabilización", frecuentemente contrarios a la legislación nacional de defensa de la competencia) han constituido una cuestión central en la regulación de ese sector. Se trata de un sector concentrado, en el que 20 empresas representan el 70% del mercado mundial.

54. El nivel real de apertura del transporte excede de los compromisos impuestos por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En general, los servicios de transporte se comercian en los Modos 1 y 3. Los derechos de tráfico en el transporte aéreo están excluidos del AGCS; los compromisos de liberalización se limitan al transporte por carretera y por vía marítima. Por ejemplo, 49 países han asumido compromisos específicos en lo que respecta a los servicios de transporte de carga por carretera, pero solo 13 en el Modo 1, que es de capital importancia para esos servicios, y es frecuente que se excluya el cabotaje. Por su parte, 38 países han contraído compromisos sobre el transporte internacional de carga por vía marítima. Las exenciones del trato NMF son corrientes en el transporte de carga y de pasajeros por carretera (50 países en los servicios de transporte de carga por carretera, entre ellos la Unión Europea, Suiza, Sudáfrica y los Estados Unidos)<sup>20</sup>, en gran parte por la necesidad de reciprocidad en el marco de los acuerdos bilaterales sobre transporte por carretera.

55. Entre las barreras a la incorporación en los servicios de transporte de carga por carretera se cuentan las licencias o permisos para los servicios transfronterizos y los contingentes en lo que concierne al volumen o a las empresas, las limitaciones impuestas al cabotaje o las pruebas de necesidades económicas. Se necesitan licencias para operar en 33 de los 37 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); se han señalado prescripciones en cuanto al transbordo y a la utilización de los servicios comerciales de carga nacionales (por ejemplo, agentes de aduanas); se imponen condiciones en lo que se refiere a la nacionalidad de los empleados en 39 países, y se aplican restricciones a la participación extranjera y a las formas de constitución<sup>21</sup>. También se ha informado de la existencia de trato discriminatorio en la concesión de licencias, en los impuestos internos y de tránsito y en las escoltas obligatorias. La imposición excesiva de vehículos, las normas técnicas (por ejemplo, el peso máximo) y las normas ambientales (por ejemplo, el nivel máximo de las emisiones de CO<sub>2</sub>) podrían constituir barreras no

<sup>19</sup> Véase un análisis detallado en UNCTAD, *El transporte marítimo en 2010*.

<sup>20</sup> Unión Internacional de Transportes por Carretera, *OMC and Road Transport* (2009).

<sup>21</sup> Banco Mundial (2010).

discriminatorias. La falta de armonización de los procedimientos aduaneros dificulta el transporte por carretera. Los proveedores de servicios de todos los sectores del transporte, incluidos los conductores profesionales de camiones y de autobuses, se enfrentan con considerables obstáculos en relación con los visados, porque es frecuente que sean extranjeros. Las negociaciones del AGCS aún no se han traducido en un acceso real a los mercados en el Modo 4<sup>22</sup>.

56. Varios países en desarrollo han expresado su interés en que se supriman los obstáculos al transporte de pasajeros en el marco de "conglomerados turísticos" para facilitar el crecimiento de los servicios turísticos<sup>23</sup>. El transporte de pasajeros es requisito previo para el sector turístico. El 80% del turismo es aéreo, y en 2009 hubo 480 millones de turistas internacionales. La liberalización obligaría a cooperar en materia de regulación. La supresión gradual de las exenciones del trato NMF podría ser importante para ampliar las oportunidades comerciales. En las negociaciones se deberían abordar las barreras mencionadas más arriba, particularmente en los Modos 1 y 4. Sería conveniente que se facilitasen la expedición de visados y el control de los proveedores de servicios de transporte. En el caso de los PMA, el acceso preferencial a los mercados, por ejemplo, en el Modo 4, en los sectores de servicios de infraestructura mediante exenciones del trato NMF podría reportar importantes beneficios. Las negociaciones sobre la facilitación del comercio son importantes para eliminar las barreras que afectan a los servicios de transporte de carga por carretera, incluido el transporte de tránsito.

57. Como la reciprocidad desempeña una función de gran trascendencia en los servicios de transporte, y como la proximidad es requisito previo para el transporte por carretera, los marcos regionales para el comercio, la regulación y la cooperación son importantes. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) ha iniciado un proceso de liberalización y de cooperación en la regulación del transporte transfronterizo de carga por carretera mediante el Acuerdo Marco sobre la Facilitación del Transporte entre Estados de 2009, que establece el número de vehículos que pueden utilizar las empresas de transporte establecidas para el transporte interestatal (500 por cada Estado parte), lo que contribuyó a un aumento del 3% de las exportaciones. Los países de África incrementaron la integración del transporte por carretera y por vía aérea, por ejemplo, mediante el Protocolo sobre transporte, comunicaciones y meteorología de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (2008), creando un marco integrado multimodal/logístico de transporte para abordar de forma amplia el desarrollo de la infraestructura, el acceso a los mercados, la cooperación en materia de regulación y la financiación regional<sup>24</sup>. Han surgido dificultades por la deficiente seguridad de los vehículos y de las carreteras, por los retrasos en el cruce de fronteras y por el insuficiente desarrollo de las redes rurales. La Decisión de Yamoussoukro liberaliza gradualmente el transporte aéreo dentro de África, a lo que también contribuyen las regulaciones comunes sobre la seguridad y sobre la defensa de la competencia. Las inquietudes por la competencia local dificultaron la puesta en práctica de esas regulaciones. La aplicación de los marcos regionales tropieza frecuentemente con problemas, por ejemplo la conciliación de los compromisos comerciales con los objetivos de la política nacional (como sucedió en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con respecto al transporte transfronterizo por carretera).

<sup>22</sup> Organización Mundial del Comercio (2010).

<sup>23</sup> Organización Mundial del Comercio, S/CSS/W/19 y S/C/W/127.

<sup>24</sup> Consorcio de Infraestructura para África, *Update on regional infrastructure projects* (2008).

## V. Servicios de energía

58. El sector de la energía figura entre los mayores mercados, y su valor anual representa el 10% del PIB mundial. Se prevé que la demanda de energía seguirá creciendo, gracias a la dinámica expansión de las economías emergentes. Se trata de un sector intensivo en capital, que requiere grandes inversiones en prospección, producción y transporte. Mientras que los mercados del petróleo y del carbón son mundiales, los de la electricidad y el gas son regionales, debido a las limitaciones que tienen el transporte y el almacenamiento. Los servicios de energía abarcan los servicios de exploración, desarrollo, extracción, transporte, transmisión, distribución, comercialización, consumo, comercio y gestión de la energía. En el caso de la electricidad, los principales componentes son la generación, la transmisión por líneas de alto voltaje, la distribución a los consumidores finales por líneas de bajo voltaje, y los demás servicios relacionados con las ventas al por menor (por ejemplo, la instalación, la medición y la facturación).

59. Aunque el comercio de combustibles se clasifica como comercio de mercancías, la producción, la generación y el comercio de la energía se consideran generalmente como servicios. El comercio transfronterizo es limitado, ya que solo se exporta una parte marginal de la producción nacional. Gran parte de ese comercio se da entre países vecinos. El Paraguay es el mayor exportador mundial de electricidad, y representa el 7% de las exportaciones mundiales. Los principales inversionistas extranjeros son grandes empresas de países desarrollados, mientras que las empresas del Brasil, la India y Malasia son importantes inversionistas sobre todo en los países en desarrollo.

60. La liberalización y la reforma de la regulación en el sector ha incluido la privatización de las instalaciones estatales; la separación vertical de la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización; la separación horizontal destinada a limitar la concentración entre los generadores; las garantías de acceso en pie de igualdad a las infraestructuras de transmisión y de distribución, y el establecimiento de un organismo regulador independiente. Alrededor de 100 países autorizaron la participación privada entre 1990 y 2005, particularmente en la generación y en la comercialización entre los usuarios finales<sup>25</sup>, lo que creó mercados mayoristas y minoristas de la electricidad. La participación privada en la transmisión y distribución (servicios de medición, facturación y cobro, y servicios a los particulares) es más difícil.

61. Los productores de electricidad independientes han cobrado importancia en la generación de nueva capacidad, lo que aumentó la variedad de los servicios, por ejemplo la elección de emplazamientos, la evaluación del impacto ambiental y la gestión de proyectos. Esto representa una oportunidad para el acceso universal, mediante la creación de sistemas de generación a menor escala y más próximos a la demanda, particularmente en las zonas rurales no conectadas a la red nacional.

### Recuadro 4 Sistemas de energía en África

Un examen de los sectores de la energía de seis países del África meridional y oriental reveló que la dependencia con respecto a fuentes de energía nacionales (principalmente hidroeléctricas) y la insuficiencia de la planificación a largo plazo hacía que con frecuencia, a causa de las repetidas sequías, se recurriese a una costosa generación térmica de emergencia. En muchos de esos países hay una participación del sector privado, sobre todo en la generación de energía (en particular, mediante asociaciones entre los sectores público y privado o mediante productores de electricidad independientes que

<sup>25</sup> Organización Mundial del Comercio, Servicios de energía (2010).

operan paralelamente a la empresa estatal), mientras que el Estado desempeña una función mayor en otros segmentos, como el de la transmisión<sup>26</sup>. La competencia de los organismos reguladores en la planificación, la gestión de los complejos procesos de licitación, la celebración efectiva de los contratos, la supervisión de los acuerdos de compra de energía y la fijación de las tarifas era el factor clave determinante del éxito. La universalidad de los servicios y la electrificación rural podrían obligar a crear organismos gubernamentales específicos, diferentes del regulador.

62. Uno de los principales desafíos para la regulación sigue consistiendo en fomentar la eficiencia energética para mitigar el cambio climático. Por ejemplo, el programa Europa 2020 incluye el objetivo de que el 20% de la energía proceda de fuentes renovables y de que la eficiencia energética aumente un 20%. China está construyendo nuevas infraestructuras de red para incrementar las fuentes de energía renovables y reducir las pérdidas en la transmisión. Se están tomando diversas medidas de regulación: la inversión en equipos de gran rendimiento energético; el fomento de la utilización de energías renovables estableciendo tarifas para los proveedores de energía renovable y concediendo derechos de acceso a los pequeños proveedores independientes y limpios; la tecnología y los procesos ("redes inteligentes" y "medición inteligente"); los mecanismos orientados al mercado tales como los certificados sobre los ahorros posibilitados por la eficiencia energética de las empresas; los acuerdos libremente concertados, y las auditorías de la energía. La coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales es importante porque las iniciativas en materia de eficiencia energética requieren la participación de diferentes instituciones, en el marco de un programa de supervisión dirigido por los organismos reguladores sectoriales. En el caso de los países en desarrollo más pequeños y sin recursos, se necesitan nuevas inversiones que incluyan la transferencia de tecnología.

63. Los subsidios de la producción y del consumo de energía predominan en la medida en que los gobiernos promueven el acceso universal, la seguridad energética y los servicios de los proveedores nacionales a los particulares. Esos subsidios podrían crear incentivos negativos, contrarios a la eficiencia energética y a la conservación de la energía. Están cobrando impulso la eliminación gradual de los subsidios o la subida de los precios de la electricidad en el mercado interno. China se propone suprimir las tarifas preferenciales de la electricidad para los sectores intensivos en energía y desdoblar los precios para los residentes, haciendo que el precio unitario aumente con el consumo. Indonesia ha subido un 10% las tarifas y ha establecido subsidios directos a los consumidores de menores ingresos.

64. El comercio de servicios relacionados con la energía abarca sobre todo los servicios de consultoría, los servicios mercantiles y los servicios de corretaje en línea; la interconexión transfronteriza de las redes de electricidad; la presencia comercial, y el desplazamiento temporal tanto de proveedores de servicios técnicos y de gestión como de personal para la construcción y el mejoramiento de las instalaciones y de las redes. El comercio de electricidad se ve limitado por la divergencia de intereses entre los países vecinos en aspectos ajenos al comercio (por ejemplo, la seguridad), la fijación de los precios, el reparto de la electricidad, el acceso de terceros y las tarifas de transmisión. La presencia comercial es con frecuencia la forma de suministro preferida cuando hay limitaciones (como restricciones a la propiedad extranjera o requisitos de constitución de una empresa conjunta). Las preocupaciones relativas a la seguridad energética hacen que, para muchos, la autosuficiencia nacional sea un objetivo de política primordial, lo que perjudica la liberalización.

65. La OMC no tiene una categoría separada para los "servicios energéticos", y los subsectores relacionados con la energía se clasifican en diversos sectores como la

<sup>26</sup> Anton Eberhard y Katharine Nawaal Gratwick (2010).

distribución, la construcción, la consultoría y la ingeniería. Esto crea incertidumbre en lo que concierne a los plazos y a las negociaciones. Los servicios pertinentes son los servicios relacionados con la minería, los servicios relacionados con la distribución de energía, particularmente en el caso de la electricidad, y los servicios de transporte por tuberías. Los compromisos de liberalización en estos ámbitos son modestos y se limitan sobre todo a los miembros que se han adherido recientemente. En esos subsectores han contraído compromisos 18 países. Los compromisos abarcan de un mínimo de 3 miembros (venta al por menor de combustible para vehículos automóviles) a un máximo de 79 (servicios de ingeniería).

66. La propiedad afecta al comercio en el sector, ya que las empresas estatales tienen una importante presencia en países como China, Francia, el Brasil, la Federación de Rusia y la República de Corea<sup>27</sup>. El suministro de electricidad en el Modo 1 puede verse restringido por la falta de acceso de terceros a las redes de transmisión y de distribución, dado que los propietarios pueden negar ese acceso. De ahí la importancia de las normas de defensa de la competencia para garantizar unas condiciones de acceso no discriminatorias y transparentes a las redes. Por su parte, el AGCS contiene disciplinas sobre los monopolios y las prácticas comerciales. En el Modo 4, las dificultades de acceso se deben a los complejos requisitos concernientes a los visados, a las limitaciones de los períodos de estadía y a los requisitos de calificación. El comercio se ve afectado por la lentitud en la concesión de las licencias para operar en los subsectores desagregados, por las restricciones a la entrada de material para los servicios de producción y de mantenimiento, por las diferencias de las normas técnicas y por la falta de interconexión entre las redes nacionales de electricidad.

67. Los escasos resultados de la liberalización podrían justificar la adopción de nuevos enfoques, y las inquietudes de los países en desarrollo en cuanto a la seguridad energética y al desarrollo deberían ser tenidas plenamente en cuenta para lograr un ritmo y una secuencia adecuados en la reforma de los marcos regulatorios e institucionales nacionales y en la liberalización. Algunos han propuesto para el sector de la energía un enfoque basado en bloques, en el que una serie de importantes subsectores de la cadena de suministro de energía recibirían un tratamiento global, pero se teme que este enfoque pueda llevar a una liberalización generalizada. Garantizando el acceso de terceros a las redes de transporte y de distribución se haría posible una incorporación efectiva a los mercados. La negociación de disciplinas multilaterales sobre las regulaciones nacionales es de importancia cuando el espacio de políticas que necesitan los países en desarrollo para adaptar su normativa a la evolución de las circunstancias es motivo de inquietud, dado el insuficiente desarrollo de sus regulaciones nacionales. Habida cuenta de las similitudes entre la energía y las telecomunicaciones, se ha sugerido que se adopten, para los servicios de energía, unas disciplinas similares al documento de referencia sobre los servicios de telecomunicaciones básicas, disciplinas referentes a la defensa de la competencia, a la interconexión y al servicio universal. Las consecuencias de este planteamiento para el desarrollo merecen un análisis detallado.

68. Dada la importante dimensión regional del sector de la electricidad, el comercio regional y la cooperación en materia de regulación y de desarrollo tienen un papel fundamental. Diversas experiencias regionales han puesto de manifiesto cuestiones sectoriales delicadas relacionadas con la liberalización o con la armonización. Mientras que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte perseguía la liberalización, persistían las reservas nacionales, en particular con respecto al suministro público de electricidad. Según las investigaciones, los regímenes regulatorios de algunos Estados de los Estados Unidos impiden que los proveedores canadienses de energía hidroeléctrica se incorporen a

---

<sup>27</sup> Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2010).

esos mercados<sup>28</sup>. Análogamente, los trabajos de la Unión Europea para llegar a un mercado único de la energía siguen sin concluir: la mayor parte de sus mercados mayoristas continúan siendo nacionales y hay una elevada concentración en la generación; la integración vertical reduce los incentivos al comercio y la incorporación de nuevos participantes, y el comercio transfronterizo sigue siendo insuficiente para ejercer presión sobre las empresas generadoras en los mercados nacionales. En la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, el Consorcio de Energía Eléctrica del África Meridional (1995) preveía acuerdos bilaterales de compra de energía a largo plazo y un mercado de la energía a corto plazo, pero algunas empresas nacionales de suministro de gas y electricidad tuvieron dificultades para cumplir sus obligaciones en materia de exportación, debido a preocupaciones relacionadas con la autosuficiencia nacional. Para colmar esta laguna, los miembros del Consorcio están planificando proyectos de generación destinados a satisfacer las necesidades de electricidad a corto y largo plazo. La cooperación energética también encuentra apoyo en el Protocolo de 1998 sobre la energía, de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, y en la Asociación Regional de Organismos Reguladores de la Electricidad del África Meridional.

## VI. Conclusiones

69. El desarrollo de los sectores de servicios de infraestructura debe basarse en una estrategia amplia, integrada y coherente para el crecimiento, el desarrollo y el comercio, que requerirá una estrecha coordinación con políticas complementarias. Los marcos regulatorios e institucionales tienen que adaptarse continuamente a la rápida evolución de los mercados, a las novedades tecnológicas y a los acuciantes desafíos mundiales. Se debe promover el aumento del comercio y la intensificación de la cooperación en materia de regulación, en particular a nivel Sur-Sur, para expandir el comercio, la inversión y el desarrollo en los sectores de servicios de infraestructura, en especial mediante el intercambio de experiencias y de conocimientos especializados entre los países, a fin de superar las limitaciones en materia de recursos y de capacidad para la regulación. Los acuerdos comerciales han suscitado preocupación acerca de los efectos de las normas comerciales en la autonomía regulatoria nacional, así como en el desarrollo de los sectores de servicios de infraestructura. Para mejorar los resultados en materia de regulación y de desarrollo, es importante una interacción entre las múltiples partes interesadas, incluidos los dirigentes, los organismos reguladores, los participantes en las negociaciones comerciales, la sociedad civil y el sector privado.

---

<sup>28</sup> Horlick *et. al.*, *NAFTA Provisions and the Electricity Sector* (2002).