



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
14 de enero de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión multianual de expertos sobre comercio,
servicios y desarrollo**
Primer período de sesiones
Ginebra, 25 y 26 de febrero de 2013
Tema 3 del programa provisional

Comercio, servicios y desarrollo: los retos regulatorios e institucionales

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los sectores de servicios de infraestructura, que engloban el transporte, las telecomunicaciones, la energía, el abastecimiento de agua y los servicios financieros, son la espina dorsal de la economía en todos los países y contribuyen directa e indirectamente a la generación de ingresos, al crecimiento y a un mayor bienestar. Estos sectores también cumplen una importante función social, ya que el acceso a los servicios básicos (como la electricidad y el agua potable), la inclusión financiera y la reducción de la brecha digital sirven de catalizadores para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para aprovechar al máximo la contribución al desarrollo de los sectores de servicios de infraestructura se necesitan una buena regulación e instituciones sólidas. La experiencia ha demostrado que no existe un modelo único que sirva para hacer frente a todos los desafíos regulatorios e institucionales. Así pues, los parámetros de la regulación deben adaptarse a las características sectoriales y las condiciones locales específicas, pues el tipo de regulación vigente y el entramado institucional tienen mucha influencia en el rendimiento de cada sector.

Introducción

1. En el Mandato de Doha se destaca que, para lograr un buen desarrollo socioeconómico, es importante desarrollar los servicios y tener acceso a ellos, con el apoyo de marcos reguladores e institucionales adecuados. El objetivo de la presente reunión multianual de expertos, aprobada por la Junta de Comercio y Desarrollo en su 56ª reunión ejecutiva, celebrada los días 3 y 4 de diciembre de 2012, es determinar las mejores prácticas en materia de formulación de políticas, regulación e instituciones y negociaciones comerciales para favorecer interacciones equilibradas entre los servicios, el comercio y el desarrollo, fortaleciendo, entre otras cosas, la regulación nacional de los servicios sin crear barreras comerciales. Con ese fin se intercambiarán experiencias y enseñanzas para ayudar a los países en desarrollo a establecer y consolidar sus marcos regulatorios e institucionales y sus mecanismos de cooperación, reforzando así su capacidad de oferta y comercio de servicios y aumentando la eficiencia y la competitividad del sector de los servicios.

2. La presente nota se ha preparado para el primer período de sesiones de la reunión multianual de expertos, en la que se examinarán casos de creación de capacidad reguladora e institucional, prestando particular atención a los factores que la propician y a las enseñanzas extraídas, con miras a superar los obstáculos a la creación de la capacidad de oferta de servicios en los países en desarrollo. Sobre la base de la labor y las recomendaciones de la anterior reunión multianual de expertos, se prestará particular atención a ciertos desafíos regulatorios e institucionales en los sectores de servicios de infraestructura, ya que estos sirven de catalizadores para aumentar la productividad y fomentar la capacidad de oferta de servicios de un país.

I. Los sectores de servicios de infraestructura, facilitadores esenciales de la economía moderna

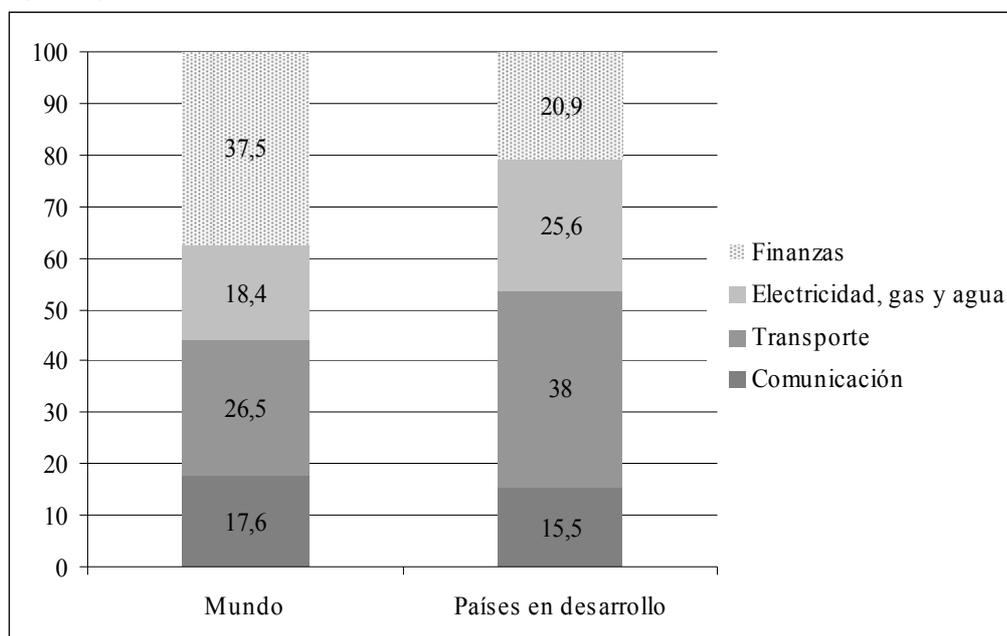
3. Los sectores de servicios de infraestructura, que engloban el transporte, las telecomunicaciones, la energía, el abastecimiento de agua y los servicios financieros, son la espina dorsal de la economía en todos los países y contribuyen directa e indirectamente a la generación de ingresos, al crecimiento y a un mayor bienestar. Estos sectores cumplen además una importante función social, ya que el acceso a los servicios básicos (como la electricidad y el agua potable), la inclusión financiera y la reducción de la brecha digital sirven de catalizadores para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4. En 2010 los sectores de servicios de infraestructura empleaban al 10% de la mano de obra mundial (291 millones de trabajadores) y, por ende, representaban una parte considerable de las economías nacionales. En 2010 la producción total de los sectores de servicios de infraestructura mundiales se estimaba en 8,6 billones de dólares, lo que equivalía a cerca del 14% de la producción mundial de servicios, correspondiente en un 31% al conjunto de los países en desarrollo. Si bien los servicios financieros se destacaban entre los subsectores de servicios de infraestructura por su importancia relativa en relación con el producto interno bruto (PIB) (38%), los servicios de transporte, asociados a la circulación de bienes y personas, constituían el sector más importante en los países en desarrollo (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

Composición de la producción de los sectores de servicios de infraestructura por subsector, 2010

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en: UNCTADstat, Organización Internacional del Trabajo, Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Base de datos STAN para el análisis estructural y Eurostat.

5. Desde 2000, el valor de las exportaciones mundiales de los sectores de servicios de infraestructura (sin contar los servicios energéticos) ha aumentado a un ritmo medio anual del 11% y en 2011 alcanzó los 1,4 billones de dólares. Esto representa el 32% de las exportaciones mundiales de servicios y el 6% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. La proporción de las exportaciones mundiales de los sectores de servicios de infraestructura correspondiente a los países en desarrollo pasó del 22% en 2000 al 28% (equivalentes a 375.000 millones de dólares) en 2011. Los países asiáticos fueron los que más contribuyeron a esta expansión (302.000 millones de dólares, equivalentes al 22% de las exportaciones mundiales de los sectores de servicios de infraestructura). En lo que respecta a las subcategorías de los sectores de servicios de infraestructura, a los países en desarrollo les corresponde la mayor proporción de los servicios de transporte, con el 33%, frente al 24% de los servicios de comunicación y el 18% de los servicios financieros.

6. Al aumentar las inversiones privadas en los sectores de servicios de infraestructura, incluidas las de carácter transfronterizo, el valor de las corrientes de inversión extranjera directa (IED) destinadas a esos sectores también aumentó considerablemente. Mientras que las entradas totales de IED en el mundo se multiplicaron por diez entre 1990-1992 y 2008-2010 y alcanzaron los 436.000 millones de dólares, la proporción correspondiente a los sectores de servicios de infraestructura pasó del 21% al 30%, aunque cabe señalar que 24 de esos puntos porcentuales estaban dirigidos al sector de servicios financieros. En el mismo período, las entradas de IED en los sectores de servicios de infraestructura de los países en desarrollo registraron una tasa de crecimiento superior a la media mundial y pasaron de 7.000 millones a 97.000 millones de dólares. Los países en desarrollo se han convertido además en una fuente importante de corrientes de IED destinadas a dichos sectores. En 2008-2010 se originaron en esos países salidas de IED equivalentes a 185.000

millones de dólares, correspondientes al 11% de las corrientes mundiales de IED hacia esos sectores¹.

7. Además, junto con el sector de servicios empresariales, los sectores de servicios de infraestructura son de vital importancia para la expansión y el fortalecimiento de las cadenas de valor mundiales y la consiguiente expansión del comercio. Las actividades de esos sectores son importantísimas en las cadenas de valor mundiales, ya que la línea divisoria que separa las manufacturas de los servicios es cada vez menos marcada. Según las estimaciones, como insumos intermedios, esos servicios representan un 73% del comercio mundial de servicios. Esto contrasta con el comercio de productos intermedios, que hoy en día representa el 55% del comercio mundial de mercancías distintas de los combustibles.

8. Se ha observado que la calidad de la infraestructura y la de los sectores de servicios de infraestructura están estrechamente vinculadas con la competitividad económica y el nivel de ingresos, puesto que los sectores de servicios de infraestructura fomentan el aumento de la productividad de las actividades económicas en que se utilizan los servicios relacionados con la infraestructura como insumos. Varios estudios de la UNCTAD han demostrado que los sectores de servicios de infraestructura tienen una influencia considerable en la productividad y el comercio de un país, en particular en el sector de la agricultura y en los demás sectores de servicios. Por ejemplo, en la Argentina², la prestación de servicios de transporte carretero tiene un significativo efecto positivo desde el punto de vista estadístico en la productividad de la agricultura. En Malawi, Uganda y Zambia, los servicios de acceso al crédito financiero, los servicios de transporte, los servicios de comercialización y los servicios de información prestados por telefonía móvil determinan en gran medida las ganancias de los agricultores que producen cultivos de exportación destinados a los mercados internacionales y, por lo tanto, contribuyen a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En Jamaica³, el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) empezó a desarrollarse en los años noventa. Gracias a una sólida infraestructura de telecomunicaciones que ha seguido mejorando con la reforma y la liberalización del sector de las telecomunicaciones iniciadas a finales de los años noventa, Jamaica se está perfilando como líder regional de los servicios basados en las TIC, con presencia en el mercado de los Estados Unidos. Impulsado por el éxito de los servicios basados en las TIC, el país puede ahora prestar servicios con mayor valor añadido en esferas como las finanzas, la contabilidad, los servicios jurídicos externalizados, la investigación y desarrollo, y el desarrollo y la puesta a prueba de programas informáticos.

9. En cambio, la debilidad de los sectores de servicios de infraestructura suele obstaculizar el desarrollo de los demás sectores de servicios, como la distribución, el turismo y los servicios de TIC, especialmente en los países menos adelantados (PMA) y las economías pequeñas y vulnerables. Esto es lo que se desprende de los exámenes de las políticas de servicios realizados hasta la fecha por la UNCTAD en varios países en desarrollo y PMA. Por ejemplo, en Uganda⁴, entre los obstáculos con que suelen tropezar los proveedores de servicios de distribución figuran la dificultad de obtener financiación, debida a las elevadas tasas de interés, y la escasa fiabilidad del suministro de electricidad. Para los servicios auxiliares del transporte, la insuficiencia de las redes y los elevados costos (especialmente en el caso del transporte por carretera) constituyen dificultades considerables. En Lesotho⁵, el mejoramiento de los sectores de servicios de infraestructura se considera de vital importancia para potenciar la prestación de otros servicios y atraer

¹ UNCTAD (2012), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2012*.

² UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5.

³ UNCTAD (de próxima publicación), *Desarrollo de un marco normativo comercial para Jamaica*.

⁴ UNCTAD (de próxima publicación), *Examen de las políticas de servicios de Uganda*.

⁵ UNCTAD/DITC/TNCD/2012/1 (de próxima publicación).

IED hacia sectores de servicios claves en el país, como el turismo, los servicios financieros y los servicios médicos profesionales.

10. En Nepal⁶, se ha procurado dar medios a los pobres para que participen mejor en el desarrollo del turismo, especialmente el turismo de aldeas. Ahora bien, en las zonas rurales, las deficiencias de las infraestructuras, especialmente las redes camineras, las telecomunicaciones, el suministro de electricidad y el tratamiento del agua, han frenado el crecimiento del turismo de aldeas. En los PMA y las economías pequeñas y vulnerables, los sectores de servicios de infraestructura son particularmente importantes para movilizar los escasos recursos económicos⁷. Muchos de estos países aspiran a desarrollar su industria turística, pero las deficiencias de la infraestructura de turismo, como las redes camineras y ferroviarias, el suministro de agua y energía (por ejemplo, la electricidad o el gas) y las telecomunicaciones, elevan los costos del transporte y comprometen la calidad de los servicios turísticos, lo cual impide que se establezcan vínculos multidireccionales con otros sectores económicos. Para las economías cuyos ingresos externos dependen en gran medida de las remesas, el desarrollo de servicios financieros y la inclusión financiera son fundamentales, pues los elevados costos de las transferencias, debidos al insuficiente desarrollo de los sistemas financieros, han frenado la formalización de las corrientes de remesas y su aprovechamiento para fines productivos por conducto del sistema bancario.

11. En el marco de una estrategia integral de desarrollo, el mejoramiento de los sectores de servicios de infraestructura para reforzar sus vínculos con los sectores primario y secundario y con otros sectores de servicios puede dar grandes resultados. En ese sentido, conviene que los sectores de servicios de infraestructura cuenten con un marco regulador favorable. Es imperativo reforzar la capacidad reguladora e institucional de los sectores de servicios de infraestructura en los países en desarrollo y los PMA. Una serie de fallos de regulación que dificultaron la prestación de servicios básicos (por ejemplo, agua, electricidad, transporte aéreo), a partir de los años noventa, y de servicios financieros (el ejemplo más reciente es la crisis de 2008) han demostrado la importancia de contar con marcos reguladores sólidos.

II. Principales retos regulatorios e institucionales

12. Si bien siguen siendo válidos los argumentos tradicionales a favor de la regulación, el contexto sectorial ha evolucionado. Hoy en día los órganos reguladores operan en un entorno más heterogéneo desde el punto de vista de la economía, la regulación y las estructuras de propiedad. Como de la privatización y las asociaciones entre el sector público y el privado han surtido resultados dispares, el Estado mantiene una participación considerable en la prestación de servicios de infraestructura, en particular mediante empresas estatales. La diversidad de las estructuras de propiedad ha puesto de manifiesto la importancia de diversificar los enfoques de regulación para un buen funcionamiento de los operadores de los sectores de servicios de infraestructura. En particular, las iniciativas de regulación se centran cada vez más en el mejoramiento de la gobernanza de las asociaciones publicoprivadas y las empresas estatales. Al mismo tiempo, para los países en desarrollo y los PMA sigue siendo sumamente difícil lograr el acceso universal y atraer y conservar la inversión en los sectores de servicios de infraestructura, en particular los sectores de la energía, el transporte y el suministro de agua potable.

13. Además, los objetivos de la regulación son ahora multifacéticos. La adaptación de la regulación a la evolución de las estructuras del mercado, los cambios tecnológicos y las nuevas prioridades de política se ha convertido en un objetivo importante en materia de

⁶ UNCTAD/DITC/TNCD/2010/3.

⁷ UNCTAD/DITC/TNCD/2011/1.

regulación. Nuevos imperativos de política se han sumado a la lista de los objetivos de la regulación, como la promoción de la innovación, la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de la calidad de los servicios. Con respecto a los servicios energéticos y de transporte, los gobiernos se empeñan cada vez más en reducir las emisiones de dióxido de carbono y tener presente el objetivo de desarrollo sostenible de Rio+20 recurriendo cada vez más a fuentes de energía renovables. Los reguladores de los servicios de telecomunicaciones y de TIC deben hacer frente al reto permanente de evaluar y adaptar los reglamentos a los adelantos exponenciales de la tecnología y a nuevos servicios que satisfacen las necesidades divergentes de las partes interesadas.

14. La experiencia ha revelado que no existe una solución única para todos los problemas regulatorios e institucionales y que la reforma de la regulación es un proceso gradual de búsqueda de las mejores prácticas y los marcos regulatorios e institucionales más adecuados. Así pues, los diversos parámetros de la regulación deben adaptarse a las características sectoriales y las condiciones locales específicas, pues la formulación de la regulación y el entramado institucional tienen mucha influencia en el rendimiento de cada sector.

A. Atraer y conservar las inversiones

15. Muchos de los subsectores de servicios de infraestructura, especialmente los sectores energéticos, se caracterizan por una gran densidad de capital y, por consiguiente, requieren grandes inversiones en redes físicas e instalaciones esenciales. En general, las inversiones en los sectores de servicios de infraestructura crean externalidades positivas y generan más beneficios sociales marginales que costos privados marginales. Cuando no existen políticas públicas adecuadas, los mercados tienden a no invertir suficientemente en infraestructura. A nivel mundial, en 2009, la insuficiencia de inversiones en los sectores de servicios de infraestructura se estimaba en el 1,7% del PIB mundial, o sea, 1 billón de dólares, frente a una necesidad de inversión anual estimada en el 3% del PIB mundial para la próxima década. Ese déficit es mayor en el caso de los países en desarrollo. Según las estimaciones, sus inversiones actuales en infraestructura se sitúan entre el 3% y el 4,5% del PIB y, por ende, no son suficientes para satisfacer las necesidades anuales de inversión, que se estiman en un 6,6% del PIB. Las inversiones en infraestructuras provienen esencialmente del sector público. Cerca del 70% de la financiación es de origen público y un 20% procede de inversores privados. Como las recientes medidas de austeridad fiscal han acentuado aún más el creciente déficit de inversiones, la inversión privada, incluida la transfronteriza, se ha convertido en un importante modo de financiación.

16. La introducción de las inversiones privadas en los sectores de servicios de infraestructura solo fue posible tras la privatización y la liberalización de industrias de red integradas verticalmente, entre otras cosas mediante la desagregación. Para mantener tales inversiones es preciso establecer un sistema regulatorio con todas las de la ley. Por ejemplo, en los años noventa, la República de Corea emprendió reformas de la regulación para atraer inversiones privadas al sector de producción de electricidad. Para ello fue necesario disociar la producción de la distribución y crear seis empresas generadoras de electricidad que posteriormente fueron separadas de la empresa estatal que hasta entonces tenía el monopolio del sector (Korea Electric Power Corporation). Se expidieron nuevas licencias para que los generadores privados idóneos pudieran competir en el mercado mayorista y, con la aplicación generalizada de un sistema de precio marginal, se creó un incentivo para que las empresas generadoras redujeran sus costos de producción y realizaran ganancias. En consecuencia, se prevé que la proporción de la capacidad nacional de generación de electricidad correspondiente a la capacidad privada, que en 2005 era del 6%, alcanzará el 16% en 2014.

17. En general, la inversión extranjera ha tenido buena acogida en los sectores de servicios de infraestructura. Tras un primer estudio realizado en 2009, la UNCTAD realizó,

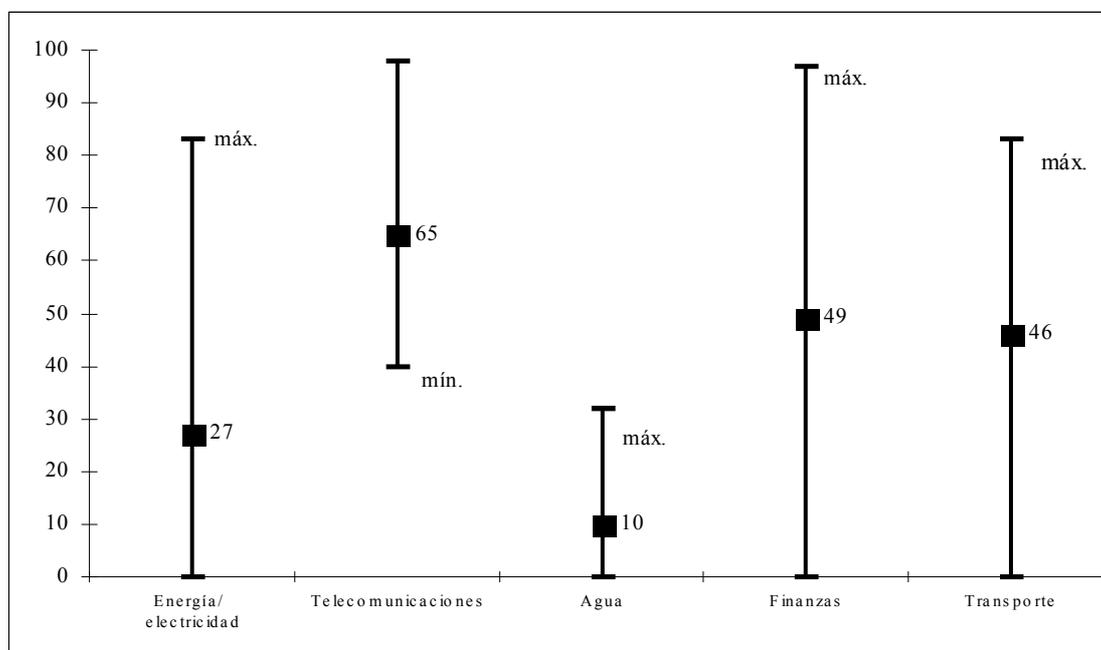
a finales de 2010, una segunda encuesta de los órganos reguladores de esos sectores, centrándose en los aspectos relacionados con el comercio (por ejemplo, el acceso a los mercados de los proveedores de servicios extranjeros, en particular mediante la IED). Se enviaron 250 cuestionarios en total y se recibieron 102 respuestas, procedentes de 38 países, de los cuales 26 en desarrollo y 9 desarrollados. De los resultados se desprende que, en general, los sectores de servicios de infraestructura están abiertos a la inversión extranjera. El sector de las telecomunicaciones se perfila como el más abierto de los cinco, seguido por el de los transportes y el de las finanzas. El sector de suministro de agua es el menos abierto a la competencia extranjera, puesto que el 25% de los encuestados indicó que se prohibía la entrada de proveedores extranjeros de servicios en el mercado.

18. La cuota de mercado de los prestatarios de servicios extranjeros varía de un sector a otro (gráfico 2). En particular, los sectores de telecomunicaciones son los que tienen, en promedio, la mayor participación de empresas extranjeras (65%), seguidos por los sectores de servicios financieros y los de transporte. Es más, en el sector de las telecomunicaciones, el más liberalizado de todos, ninguno de los reguladores que contestaron a la pregunta relativa a la cuota de mercado señaló una participación de empresas extranjeras de menos del 40%, mientras que en otros sectores este porcentaje puede ser nulo. Una vez más, el sector del agua se destaca, pues tiene la menor participación de proveedores extranjeros (10%). A pesar de esta imagen generalmente liberal de la regulación, más de la cuarta parte de los reguladores impone restricciones a la adquisición de operadores nacionales por extranjeros. Unos cuantos reguladores indicaron que la participación de capitales extranjeros estaba sujeta a límites cuantitativos preestablecidos. Otras autoridades nacionales han optado por mantener una facultad discrecional de aprobación de las compras significativas de activos por extranjeros como salvaguardia contra la afluencia imprevista de empresas extranjeras. Estas medidas parecen estar destinadas a evitar el riesgo de predominio extranjero y conservar la flexibilidad de aplicar políticas públicas.

Gráfico 2

Distribución de las cuotas de mercado de proveedores extranjeros por sector

(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD (de próxima publicación). Informe sobre la segunda encuesta de la UNCTAD sobre la reglamentación en los servicios de infraestructura.

Nota: La indicación "mín." se refiere a la cuota de mercado mínima de proveedores extranjeros observada en los países encuestados; "máx." se refiere a la cuota de mercado máxima de proveedores extranjeros observada en esos países. El porcentaje se refiere a la cuota de mercado media de los proveedores extranjeros observada en esos países.

19. Las asociaciones entre el sector público y el privado han adquirido importancia en los últimos tiempos, impulsadas por el deseo de los gobiernos y del sector público de incorporar soluciones técnicas y de gestión innovadoras a los métodos tradicionales de contratación pública, sin modificar la estructura de propiedad de la empresa. Una asociación publicoprivada es una relación contractual a largo plazo entre una autoridad pública y un socio privado (o un consorcio de empresas) para la construcción y el manejo de infraestructuras o la prestación de servicios de infraestructuras, por ejemplo en el transporte (carreteras, redes ferroviarias, sistemas de control del tráfico aéreo y los servicios conexos), la energía (generación y abastecimiento de electricidad) o el suministro de agua y las plantas de saneamiento. Ese tipo de mecanismo permite utilizar las técnicas de gestión y los conocimientos especializados del sector privado para reducir costos y mejorar la calidad de los servicios. Las asociaciones publicoprivadas pueden constituir una forma particularmente interesante de recaudar fondos privados para los gobiernos que deseen atender las necesidades crecientes de inversión en infraestructuras sin aumentar inmediatamente el pasivo del sector público.

Recuadro 1

Asociaciones publicoprivadas en el sector de abastecimiento de agua de Camboya

Camboya ha optado por las asociaciones publicoprivadas con el fin de promover la eficiencia y ampliar el acceso a los servicios de suministro de agua, especialmente para los pobres. Desde 2003, el Ministerio de Industria, Minería y Energía de Camboya utiliza contratos de concesión para el diseño, la construcción y la explotación (DCE) o contratos de diseño y construcción en régimen de alquiler (DCA) para reclutar a operadores privados locales. Aunque el modelo DCE incluye un fondo de ayuda supeditada a resultados para subvencionar las inversiones, el modelo DCA se ideó con el fin de recuperar los costos de inversión mediante las tarifas pagadas por los usuarios. Los dos tipos de concesión tienen la finalidad de reforzar la sostenibilidad técnica y financiera. El Gobierno pidió a los operadores privados locales que prepararan sus proyectos finales en consulta con los usuarios, teniendo en cuenta la disposición y capacidad de pago de estos, y que reforzaran la sostenibilidad técnica de sus proyectos exigiendo a los contratistas encargados del diseño y la construcción del sistema de abastecimiento de agua que lo manejaran y mantuvieran durante un período de 15 años. Por su parte, el Gobierno se ocupó de los aportes financieros, creando de ese modo un sistema con financiación pública pero de gestión privada. El Ministerio tuvo un papel central en la contratación, supervisión y financiación de operadores privados locales. Para mediados de 2005, se habían otorgado a operadores privados locales cuatro concesiones DCE relativas a 7.875 conexiones proyectadas. Gracias al programa se amplió el acceso al agua potable tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales.

Fuente: Triche T., Requena S. y Kariuki M. (2006), *Engaging local private operators in water supply and sanitation services: Initial lessons from the emerging experience in Cambodia, Colombia, Paraguay, the Philippines and Uganda*, Working note N° 12, Banco Mundial, Washington, D.C.; UNICEF (2009); *Status and Trends: Drinking Water and Sanitation in East Asia and the Pacific, Bangkok*.

20. Cabe señalar, sin embargo, que los efectos benéficos de las asociaciones publicoprivadas distan mucho de estar garantizados, pues el éxito de estas depende en gran medida de la capacidad de los socios privados y las autoridades públicas de gestionar eficazmente las asociaciones, en particular cuidando el diseño, la negociación, la aplicación y el seguimiento de las relaciones contractuales. Los contratos a largo plazo han resultado poco adecuados para los sectores en que las necesidades de los usuarios y la tecnología cambian rápidamente, pues esos cambios imponen renegociaciones costosas. Así pues, se ha constatado que el sector de las telecomunicaciones, sujeto a una evolución tecnológica impredecible, se presta menos a las asociaciones publicoprivadas que los sectores del transporte y la energía, caracterizados por una demanda relativamente estable. Otra dificultad consiste en prevenir y hacer frente a un posible comportamiento oportunista de los socios privados. Para evitar ese tipo de comportamiento se pueden redactar los contratos especificando, entre otras cosas, el endeudamiento permitido y las condiciones de reapertura de las negociaciones. Puede ocurrir que los organismos reguladores sean capturados por operadores privados que intentan manipular la regulación a su favor, pero las asociaciones publicoprivadas pueden llevar a una insuficiencia de la inversión si los socios privados consideran que existe un riesgo de expropiación reglamentaria de sus inversiones. Además, la poca capacidad de los países en desarrollo de dar garantías financieras que avalen la seriedad y la viabilidad financiera de los proyectos para los socios privados sigue siendo un obstáculo al éxito de las asociaciones publicoprivadas en los sectores de servicios de infraestructura.

Recuadro 2

La cuestión de las garantías financieras en las asociaciones publicoprivadas

Es frecuente que los proyectos de infraestructura en los países en desarrollo y los PMA requieran una renegociación durante el ciclo de vida de un proyecto. Esto se debe a que algunos de los riesgos soberanos y los riesgos inherentes a los proyectos son enormes y a que el sector privado no puede confiar en las garantías del gobierno. Para subsanar este problema, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), consciente de la necesidad de movilizar recursos privados para el desarrollo de la infraestructura en países en que la demanda de infraestructura es inmensa y el sector público por sí solo no puede subsanar el déficit de financiación y eficiencia, ha creado la garantía parcial de crédito, destinada a cubrir los riesgos comerciales y los riesgos inherentes al proyecto, y la garantía de riesgo político, que cubre riesgos soberanos o políticos específicos. La garantía parcial de crédito se ha aplicado en el programa de reestructuración del sector de la electricidad en Filipinas. Gracias a esa garantía, la Power Sector Assets and Liabilities Management Corporation pudo obtener préstamos en condiciones mucho más favorables para satisfacer sus necesidades de liquidez durante la etapa inicial de la privatización. La garantía de riesgo político se empleó en la central eléctrica de ciclo combinado de Phu My en Viet Nam. Esta fue la primera garantía de riesgo político en que el Banco Asiático de Desarrollo actuó como garante del prestatario, la empresa Mekong Energy Company Limited, contra el incumplimiento de contratos, la confiscación, la expropiación y la nacionalización, la imposibilidad de convertir divisas o transferirlas y la violencia política. Con tales garantías, el gobierno receptor y los organismos de crédito financiadores del proyecto tenían la seguridad de que la participación del Banco Asiático de Desarrollo garantizaba y apoyaba la viabilidad técnica y financiera del proyecto.

Fuente: UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. I.

21. La posibilidad de captar mayores cantidades de fondos privados y públicos para financiar proyectos de infraestructura recurriendo a mecanismos de financiación innovadores suscita cada vez más interés. Si bien la financiación mediante el

endeudamiento directo (préstamos) es, por tradición, el principal método de financiación de las inversiones en infraestructura (por lo general, entre un 70% y 90%) en los proyectos a cargo de una asociación publicoprivada, sigue habiendo considerable escasez de fondos privados y públicos para financiar necesidades de infraestructura en rápido crecimiento, en particular en los países en desarrollo. A veces es difícil conseguir financiación a largo plazo para ciertos proyectos, como los proyectos de infraestructura de pequeña escala (por ejemplo, la construcción de carreteras secundarias locales), que tienen escasa solvencia crediticia y por lo tanto no pueden acceder a la financiación por endeudamiento. Estas inversiones en infraestructura son importantes y se prevé que tengan un rendimiento bajo pero estable durante un largo período de tiempo. En este contexto, los mecanismos de financiación mancomunada de proyectos (por ejemplo, los fondos de infraestructura o las obligaciones vinculadas a proyectos) constituyen una nueva forma de atraer financiación pública y privada a largo plazo, procedente de diversos inversores institucionales, entre ellos los fondos de pensiones, que buscan oportunidades de inversión a largo plazo. Cuando existen mercados financieros suficientemente diversificados, se recurre al mercado de bonos cuasisoberanos para captar capitales de cartera.

22. Tras muchos episodios de liberalización, en los diferentes países y mercados se observan hoy en día estructuras de propiedad de las empresas muy diversas y las empresas de propiedad estatal siguen siendo una opción válida, particularmente en los países en desarrollo, en que la capacidad privada suele estar insuficientemente desarrollada. La calidad de la regulación y la capacidad institucional, más que la estructura de propiedad, determinan en mayor medida los resultados de los marcos reguladores e institucionales. Incluso en el sector de las telecomunicaciones, en que la participación privada es relativamente considerable, los principales operadores de las redes de telefonía fija son de propiedad estatal en cerca de la mitad de los países en desarrollo (salvo en América Latina) y en las economías en transición. Es posible establecer relaciones de negocios entre empresas de propiedad estatal y proveedores extranjeros de servicios, por ejemplo mediante operaciones de riesgo compartido. Bien llevadas, esas relaciones suelen ser beneficiosas para ambas partes y también propician el desarrollo del sector de infraestructura de que se trate.

Recuadro 3

Empresas de propiedad estatal en el sector de telecomunicaciones de Viet Nam

Hasta mediados de los años noventa, la Corporación de Correos y Telecomunicaciones de Viet Nam, empresa de propiedad estatal asociada al Ministerio de Correos, Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, operaba en un mercado monopólico. En 1996, el proceso destinado a estimular una limitada competencia interna se inició con el otorgamiento de licencias a varias empresas de propiedad estatal. El resultado es que el sector de telecomunicaciones tiene varias empresas de propiedad estatal, que, por lo general, actúan en cooperación con empresas transnacionales extranjeras (por ejemplo, con arreglo a operaciones de riesgo compartido) en un mercado caracterizado por un grado de competencia moderado. El Ministerio controla los contratos de venta a empresas extranjeras y las estructuras de las redes, y expide las licencias de explotación. En 2002, se emprendieron otras reformas para establecer un mercado competitivo clasificando a las empresas de telecomunicaciones como proveedoras de infraestructura de red o proveedoras de servicios y ordenando el establecimiento de un régimen abierto de interconexión. Los proveedores de infraestructura de redes, facultados para prestar todo tipo de servicios en telecomunicaciones, deben ser de propiedad estatal. En consecuencia, aunque el mercado seguía teniendo una estructura netamente oligopólica, en algunos subsectores (como el de servicios inalámbricos avanzados) terminó por surgir una competencia más abierta. En 2011, las funciones reguladoras del sector se transfirieron a un organismo autónomo separado. Los resultados de la reforma son espectaculares. Con 127 millones de

propietarios de teléfonos móviles, 10 millones de líneas de telefonía fija y 31 millones de usuarios de Internet en 2011, el sector de telecomunicaciones de Viet Nam está entre los de mayor crecimiento del mundo.

Fuente: Viet Nam Telecom – Market Updates (2012), disponible en <http://www.vietnam-telecomp.com/VNC13/Main/lang-eng/ShowUpdate.aspx#news53> (fecha de consulta: 14 de enero de 2013) y Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Regulating in a broadband world (2012)*, disponible en: <https://itunews.itu.int/En/2604-Regulating-in-a-broadband-world.note.aspx> (fecha de consulta: 14 de enero de 2013).

23. La insuficiencia de las inversiones en infraestructuras físicas transnacionales se explica también por las externalidades transfronterizas relacionadas con las inversiones en infraestructuras. La integración regional ha creado un marco de cooperación regional entre países vecinos con arreglo al cual pueden construir y desarrollar redes de infraestructura comunes y armonizar sus políticas y sus reglamentos. Los mecanismos regionales de cooperación permiten que las partes realicen economías de escala, compartan costos fijos y optimicen las inversiones comunes. Algunos ejemplos destacados son la reforma energética europea tendiente a ultimar la creación del mercado único de la energía para 2014 en la Unión Europea, un mecanismo regional de coordinación entre los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo para establecer proyectos de infraestructura comunes, como los de interconexión de las redes de electricidad, y la cooperación transfronteriza en materia de transporte carretero de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, destinado a reducir el costo de transporte de mercancías dentro de la región.

B. Evaluación comparativa de los resultados

24. El *benchmarking*, o evaluación comparativa de los resultados, fue aplicado por primera vez por los organismos reguladores de algunos países desarrollados, como por ejemplo el regulador del sector de la electricidad del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Al difundirse la regulación destinada a ofrecer incentivos a las empresas para que reduzcan costos, innoven, mejoren la calidad del servicio y transfieran a los consumidores las ganancias resultantes del aumento de la eficiencia, se ha generalizado también la utilización de la evaluación comparativa de los resultados en los sectores de servicios de infraestructura. La evaluación comparativa es un instrumento con que los organismos reguladores pueden corregir las asimetrías de información. Esto se logra fijando indicadores de resultado en función de un rendimiento potencial con respecto a los cuales los organismos reguladores pueden comparar los resultados efectivos observados. La evaluación comparativa también ayuda a los organismos reguladores a vigilar y comparar resultados eficazmente, fijar objetivos, detectar deficiencias e identificar prácticas óptimas. Cuando fijan objetivos de rendimiento, los organismos reguladores están en mejores condiciones para recabar información sobre el rendimiento de los proveedores y hacer que rindan cuentas.

25. Existe toda una serie de mecanismos de evaluación comparativa. Por ejemplo, el organismo regulador del sector de la electricidad en el estado de Orissa (India) utiliza un sistema de primas basado en la tasa de rentabilidad en el marco de un plan de incentivos especiales. Las empresas proveedoras reciben una prima de un punto porcentual de tasa de retorno por encima del nivel de referencia por cada 1% adicional de reducción de las pérdidas en transmisión y distribución con respecto a determinado nivel. Esta forma de proceder no presenta las desventajas de la regulación tradicional basada en la tasa de rentabilidad que, según se ha visto, incentiva de forma perversa a las empresas a mantener altas tasas de rentabilidad y no aumentar su eficiencia operacional, puesto que consiste en fijar los precios de modo que permitan cubrir los costos de capital y funcionamiento de una

empresa y generen una tasa de rentabilidad "razonable" previamente convenida. En Chile y en España los organismos reguladores utilizan una empresa teórica o modelo como referencia para la evaluación comparativa de las empresas de servicios públicos. La empresa que se asume como modelo es una empresa eficiente que sirve de referencia. De este modo se pretende reducir la necesidad de recabar información sobre los costos de los proveedores de servicios públicos elaborando modelos de empresas eficientes.

Recuadro 4

Evaluación comparativa de los resultados en el sector eléctrico del Reino Unido

El Reino Unido privatizó su sector eléctrico en 1990. Se siguió reformando el sector y se desagregaron las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización en el sector, se establecieron proveedores privados y, en general, se estableció un sistema competitivo que favoreció la entrada de nuevas empresas en el mercado. En un principio, el rendimiento del sector disminuyó, pues aumentaron los precios y las ganancias de los proveedores. Esto se atribuyó a la falta de experiencia de los reguladores, que no fueron suficientemente estrictos en sus controles de precios. El problema se resolvió con la adopción de nuevas medidas de regulación y, para 2005, los proveedores habían conseguido aumentar su eficiencia significativamente, lo cual redundó en beneficio de los consumidores. El modelo de regulación utilizado actualmente consiste en una combinación de planes de incentivos. Se dan incentivos separados para los gastos de operación, los gastos de capital y la calidad de servicio. Se incentivan los gastos de operación controlables de los proveedores fijando como referencia el nivel mínimo de eficiencia aceptable, correspondiente a las prácticas óptimas en el sector. De ese modo se exige de los proveedores que se acerquen en determinada proporción al nivel de desempeño de referencia para alcanzar objetivos generales de mejoramiento de la eficiencia. Ahora bien, ha ocurrido que, al tratar por separado los gastos de operación, los gastos de capital y la calidad del servicio, se distorsionen los incentivos, lo cual en algunos casos ha alentado a los proveedores a adoptar una composición de productos ineficiente. Por ejemplo, se han dado casos en que a una empresa le resultaba más rentable disminuir sus gastos de operación que disminuir sus gastos de capital en la misma proporción, lo cual incidía negativamente en la calidad de la infraestructura y de los servicios prestados. Para luchar contra esas dificultades persistentes, se adoptaron iniciativas destinadas a aumentar la precisión de la medición e introducir nuevos incentivos de regulación para mejorar la calidad del servicio. Si bien se puede considerar que la experiencia del Reino Unido ha sido un éxito, se han observado ciertos problemas, como demoras y complicaciones administrativas debidas a la gran cantidad de información necesaria para fijar niveles de referencia y evaluar debidamente los resultados, el comportamiento estratégico de los proveedores o la imprecisión de la medición de la calidad de los servicios.

Fuente: Jamasb T. y Pollitt M. (2007), *Incentive Regulation of Electricity Distribution Networks: Lessons of Experience from Britain*, Cambridge Working Papers in Economics, Universidad de Cambridge.

26. Se utilizan diferentes métodos para la evaluación comparativa de los resultados. Con el "método frontera" se evalúan los resultados de un proveedor en relación con los mejores resultados del mercado (la frontera). Se juzga a las empresas en función de sus avances hacia el nivel de la mejor empresa del mercado. Ahora bien, a veces los proveedores que operan "en la frontera" funcionan de acuerdo con una lógica cortoplacista no sostenible (lo cual a largo plazo puede ocasionar un deterioro de la calidad). Además, este método exige una muestra relativamente grande de participantes en el mercado. La "norma del mercado competitivo" o proceso de "evaluación con respecto a valores medios" mide los resultados de los proveedores con respecto a los resultados medios del mercado. La ventaja de este

método es que se miden mejoras efectivas de los resultados con respecto al promedio de los participantes. La "evaluación comparativa internacional" consiste en comparar los resultados de la industria nacional con el de las industrias extranjeras, en particular cuando no se dispone de grandes muestras. La comparabilidad y la calidad de los datos pueden plantear grandes dificultades.

27. La aplicación de la evaluación comparativa es cada vez más común en los países en desarrollo y en los PMA. Se trata de un proceso delicado y complejo. Para elaborar parámetros de referencia adecuados es preciso tener suficiente conocimiento del mercado y de sus perspectivas futuras, las metas deben ser compatibles con los objetivos de la política pública general y las normas medibles a corto plazo deben guardar coherencia con los resultados deseados a largo plazo. Por ejemplo, una medición de los resultados basada exclusivamente en el costo puede llevar a subestimar significativamente la calidad del servicio y otros objetivos de la política social (el acceso universal). La mejora de la calidad de los servicios supone un aumento de los costos. De ahí que se tema que una insistencia excesiva de los reguladores en la rentabilidad acarree un deterioro de la calidad de los servicios. De hecho, la regulación por incentivos tendiente a mejorar la calidad del servicio ha recibido menos atención que las consideraciones de rentabilidad. Esa disyuntiva entre la rentabilidad y la calidad del servicio puede plantear un importante desafío para los organismos reguladores.

Recuadro 5

Evaluación comparativa de los resultados en los servicios de suministro de agua en el Perú

El sector del agua en el Perú estaba aquejado por graves problemas, como el insuficiente mantenimiento del sistema, el escaso número de medidores y la mala calidad del agua. En 1992 el Gobierno estableció la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), encargada de vigilar eficazmente a los proveedores monopólicos y mejorar el rendimiento de las empresas. La SUNASS introdujo incentivos basados en los resultados, como recompensas y multas, y abrió el sector a la competencia. Se financió con un sobreprecio del 1% en la tarifa aplicada a los usuarios. Con este fin, la SUNASS desarrolló un sistema de indicadores de gestión destinado a obtener datos de las empresas de servicios públicos y comparar a los proveedores de servicios. Los indicadores se referían a la calidad del servicio (cumplimiento de la norma relativa al cloro residual y continuidad del servicio); la cobertura lograda, la eficiencia de la gestión (eficiencia del funcionamiento); y la eficiencia financiera de la gestión (es decir, la relación entre los gastos y los ingresos). Las actividades de regulación de la SUNASS han conseguido resultados discretos. Los escasos incrementos de la productividad observados en muchos casos han ido aparejados a un deterioro de la calidad. Esto se ha atribuido a la falta de un sistema adecuado de recompensas o sanciones por la calidad del servicio. Sin incentivos para mejorar la calidad del servicio, los proveedores parecen haberse ocupado sobre todo de reducir costos, en detrimento de la calidad.

Fuente: Corton LM (2003), *Benchmarking in the Latin American water sector: the case of Peru*, *Utilities Policy*, 11 (págs. 133 a 142).

28. Para que la evaluación comparativa surta efecto es preciso que haya instituciones y organismos reguladores sólidos caracterizados por un alto grado de transparencia y credibilidad. Las empresas podrían mostrarse renuentes a proporcionar información empresarial confidencial a una entidad que no tenga suficiente credibilidad. En ese sentido, es conveniente establecer autoridades reguladoras independientes. También se plantean dificultades relacionadas con la disponibilidad, la calidad y el procesamiento de datos

nacionales e internacionales, para la elaboración de parámetros de referencia adecuados, es decir, la recopilación de datos, el establecimiento de metodologías de evaluación comparativa adecuadas y la evaluación propiamente dicha. Las exigencias en materia de datos y análisis de la información pueden causar demoras y complicaciones administrativas. Si no están bien diseñados, los sistemas de evaluación comparativa de los resultados pueden verse socavados por el comportamiento estratégico de los proveedores. Ese riesgo puede mitigarse, entre otras cosas, realizando auditorías para verificar la confiabilidad de la información y adoptando medidas para aumentar la exactitud de los datos y mejorar los procedimientos de recopilación de la información.

C. Estimular la innovación

29. Dada la importancia de la innovación para desarrollar los sectores de servicios de infraestructura y adaptar los servicios a las necesidades cambiantes de las economías y de los consumidores, una función clave de la regulación consiste en fomentar la innovación. Puesto que esta puede alterar considerablemente la manera en que se prestan los servicios de infraestructura, es preciso que los reguladores se mantengan al día de la evolución de las tecnologías y de los mercados a fin de seguir ofreciendo un marco regulador adecuado. De ese modo, la regulación promueve la innovación y, al mismo tiempo, ha de modificarse en función de las innovaciones que la van dejando obsoleta.

30. En el sector de la electricidad, por ejemplo, es especialmente importante que la regulación promueva la innovación, para cumplir el nuevo objetivo normativo relacionado con la mitigación y la adaptación al cambio climático y corregir el sesgo existente contra la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Entre las medidas de regulación comúnmente utilizadas para promover la utilización de energía renovable cabe citar las tarifas preferenciales "de alimentación" (para los usuarios que vuelven a inyectar en la red parte de la energía que generan), los sistemas de licitación pública y el establecimiento de cuotas obligatorias basadas en certificados verdes negociables. Las tarifas preferenciales corresponden al precio unitario de la electricidad generada a partir de energía renovable. El regulador garantiza el precio durante un tiempo determinado y, al mismo tiempo, anticipa futuras reducciones de costos aplicando tarifas decrecientes. En los sistemas de licitación o modelos de subasta, el regulador anuncia un volumen fijo de capacidad a instalar y adjudica contratos de acuerdo con un proceso de licitación predefinido, además de ofrecer a los candidatos seleccionados una serie de condiciones favorables para la inversión, como por ejemplo subvenciones a la inversión por kilovatio/hora instalado. Las cuotas obligatorias basadas en certificados verdes negociables, consideradas las más eficientes y compatibles con otros objetivos de política, crean entre los productores un mercado paralelo de certificados de energía renovable que autorizan cierta cantidad de contaminación o exigen la producción de determinada cantidad de energía renovable.

31. También cabe mencionar otras medidas, como los subsidios a las actividades de investigación y desarrollo, destinados a disminuir el costo de los proyectos de desarrollo de fuentes de energía renovable para la generación de electricidad y, de ese modo, compensar total o parcialmente la ventaja competitiva de otras fuentes de electricidad, o los incentivos a la inversión en forma de incentivos financieros a los proyectos de energía renovable equivalentes a determinado porcentaje de los costos totales o a un monto predefinido por kilovatio/hora instalado.

Recuadro 6

Las fuentes de energía renovable en el sector eléctrico del Brasil

Antes de 2002, en el Brasil había escasez de electricidad, motivo por el cual se iniciaron reformas en el sector de la energía, haciendo hincapié en la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Se introdujeron dos planes principales para fomentar la generación de electricidad a partir de fuentes renovables. El programa Proinfa, basado en tarifas preferenciales de alimentación, se puso en marcha en 2002. Se encomendó a empresas contratistas que produjeran un volumen definido de energía a partir de turbinas eólicas, biomasa y pequeñas centrales hidroeléctricas. El objetivo era lograr en 20 años que el 10% del consumo energético anual del Brasil proviniera de esas fuentes. A cada tipo de energía corresponden tarifas y cuotas diferentes. Las centrales eléctricas que participan en el proyecto venden la energía que producen a Electrobrás (empresa de propiedad estatal), con arreglo a contratos a 20 años. El programa ha tropezado con dificultades de ejecución y también ha sido blanco de críticas por no incentivar la eficiencia en materia energética y de construcción. En 2004 se introdujo un programa basado en el modelo de subasta para contratos de suministro de energía a largo plazo a fin de conciliar la necesidad de reducir el riesgo para los nuevos inversores con la eficacia del abastecimiento energético de los usuarios sujetos a la regulación. Este modelo tiene la singularidad de prever subastas exclusivas para los proyectos de energía renovable que excluyan fuentes contaminantes. Se considera que el modelo de subasta ha conseguido mejores resultados que el programa Proinfa en la promoción del desarrollo de nueva capacidad de generación mediante contratos a largo plazo. Desde 2005, ha aumentado el porcentaje del consumo energético correspondiente a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables. En particular, con las subastas ha aumentado la competitividad de la energía eólica con respecto a las fuentes convencionales de energía.

Fuente: Battle C. y Barroso L. A. (2011), *Review of Support Schemes for Renewable Energy Sources in South America*, Massachusetts Institute of Technology Center for Energy and Environmental Policy Research.

32. En Italia, el organismo regulador ha logrado adaptar sus reglamentos a los cambios drásticos impulsados por las tecnologías de sistemas eléctricos inteligentes. Desde el principio, el organismo regulador optó por cooperar con especialistas de las universidades y de la industria, así como con otros órganos técnicos, para adquirir un amplio conocimiento de la evolución tecnológica, con el fin de desarrollar un enfoque de las actividades de regulación que permitiera integrar las fuentes de energía renovable en la red. Así pues, dos tercios de la demanda energética total de Italia se satisfacen con energía procedente de fuentes renovables, proporción superior a la media europea. Dos de las medidas que han contribuido a este resultado son dignas de mención. Una iniciativa emprendida con la principal empresa de distribución, Enel Distribuzione, consistente en la instalación de más de 33 millones de medidores inteligentes en la red de bajo voltaje. Gracias a la introducción obligatoria de una tarifa eléctrica en función del tiempo de uso para todos los clientes de bajo voltaje, con vistas a sacar provecho del sistema de medidores inteligentes, los pequeños consumidores gozan de precios que reflejan los costos. De este modo tienen información sobre el valor económico de sus elecciones en materia de consumo eléctrico⁸.

33. Cabe indicar que la regulación no solo puede fomentar las innovaciones, sino que también puede contribuir a difundirlas. Por ejemplo, con respecto a los servicios de banda

⁸ Lo Schiavo M. y otros (2011), *Changing the regulation for regulating the change, innovation-driven regulatory developments in Italy: smart grids, smart metering and e-mobility*, Centre for Research on Energy and Environmental Economics and Policy (IEFE), Working Paper N° 46, Milán.

ancha en el sector de telecomunicaciones, se aplica una regulación favorable a la competencia para que las innovaciones lleguen al mayor número posible de consumidores. Muchos países han determinado que, dada la importancia de la infraestructura de banda ancha, es de interés público que tenga la mayor difusión posible. Según ciertos investigadores, la modalidad de regulación consistente en fomentar la competencia entre plataformas tuvo el efecto de obstaculizar la adopción de la banda ancha, en vez de promoverla, mientras que la promoción de la competencia dentro de una misma plataforma, en forma de desagregación total o de desagregación de los servicios al pormenor⁹, contribuyó a la difusión de la banda ancha¹⁰. Si bien la competencia suele impulsar la difusión de las innovaciones en la industria de las telecomunicaciones, los resultados con respecto a la adopción de la banda ancha son dispares y apuntan a que el efecto de la competencia en los servicios es mayor que el de las disposiciones de los reguladores destinadas a inducir a los competidores a invertir.

34. La regulación de la innovación puede resultar particularmente problemática porque es difícil para los reguladores predecir cuándo se producirá una innovación suficiente para impulsar un cambio considerable. En sectores como el de las finanzas, la innovación puede considerarse un proceso continuo y dinámico en que constantemente se elaboran nuevos instrumentos financieros. Las elecciones en materia de regulación deben estar sujetas a múltiples revisiones y es preciso que los organismos reguladores evolucionen a la par de los cambios en su sector. Otro desafío importante al que se enfrentan los organismos reguladores es la necesidad de encontrar un equilibrio entre los incentivos a la innovación y la protección del consumidor. Como ha quedado claramente demostrado en el sector de servicios financieros, encontrar un equilibrio entre la innovación y la protección del consumidor puede resultar difícil, incluso en los sistemas de regulación más avanzados. Hoy en día se reconoce ampliamente que, si bien la regulación no debe obstaculizar la innovación, ningún mercado ni ningún servicio pueden quedar al margen de la regulación ni permitir que se eluda la regulación.

D. Asegurar el acceso universal

35. Por acceso universal se entiende acceso para todos, incluido los segmentos pobres y marginalizados de la población y las personas que viven en zonas aisladas. El acceso universal a los servicios de infraestructura sigue siendo un importante objetivo de política pública para los países. En 2008, unos 1.300 millones de personas vivían sin electricidad. En el África Subsahariana la tasa de electrificación era de apenas el 31%. En 2012, 789 millones de personas no tenían acceso al agua potable y la mitad de la población de los países en desarrollo (2.500 millones de personas) carecían de acceso a instalaciones sanitarias mejoradas. Si bien se han logrado muchos avances en materia de telefonía móvil, es innegable la existencia de una brecha digital mundial en lo que respecta a la cantidad y la calidad del acceso a Internet de banda ancha. En 2011 el nivel de penetración de Internet en los países en desarrollo se mantenía en 26% y no pasaba del 15% en el África Subsahariana. Mil millones de personas no pueden acceder fácilmente a caminos transitables todo el año. Solo la mitad de la población mundial tiene acceso a cuentas en la banca formal y el 75% de los pobres del mundo no utilizan servicios bancarios.

36. La universalidad se basa en los principios de disponibilidad, acceso, asequibilidad y adaptabilidad. Las medidas de regulación son necesarias para extender las redes a las

⁹ Es decir, esencialmente, competencia en los servicios en la misma red, promovida mediante disposiciones de acceso abierto para la infraestructura de red.

¹⁰ Gruber H. y Koutroumpis P. (2011), *Procompetitive infrastructure sector regulation and diffusion of innovation: the case of broadband networks*, 22ª Conferencia Regional Europea de la Sociedad Internacional de Telecomunicaciones, Budapest.

personas no conectadas y para lograr que los servicios sean más asequibles para quienes ya están conectados. Esas medidas pueden consistir en subsidios especiales para que los consumidores utilicen servicios de infraestructura básicos, subsidios a la producción y la distribución y la imposición a los proveedores de servicios de una obligación jurídica de servicio universal. Los subsidios a los consumidores pueden otorgarse directamente o mediante la fijación de precios, mientras que los fondos de acceso universal y las obligaciones de acceso universal suelen utilizarse para ampliar las redes. La primera encuesta de la UNCTAD sobre los organismos reguladores de los servicios de infraestructura, realizada en 2009, reveló que la mayoría de los encuestados tenía una política específica de acceso universal¹¹. La solución más frecuente era la imposición de una obligación de servicio universal a algunos o todos los proveedores (72%), seguida por la creación de un fondo de servicio universal y el otorgamiento de subsidios a los consumidores. Entre las dificultades más comunes figuran el establecimiento de obligaciones claras y realistas, la obtención de una financiación suficiente y la gestión eficaz de los fondos de acceso universal.

Recuadro 7

Acceso universal a la electricidad en la República de Corea

La República de Corea impone obligaciones de servicio universal a los proveedores y otorga subsidios a los consumidores para universalizar el acceso a la electricidad. Los gobiernos central y locales, así como una empresa de propiedad estatal, la Korea Electric Power Corporation, encargadas de la transmisión y distribución de electricidad a nivel nacional, tienen la obligación de suministrar electricidad a las zonas aisladas. Los hogares que necesitan energía eléctrica presentan una solicitud a los gobiernos locales que se la transmiten al Gobierno central por conducto de la empresa de propiedad estatal. Los gastos correspondientes se incluyen en el presupuesto nacional del año siguiente y se comparten entre los hogares solicitantes y los gobiernos central y locales. Actualmente los hogares solicitantes pagan cerca de 200 dólares por el registro. Los gastos restantes recaen en el Gobierno central y el gobierno local (en un 75% y 25% respectivamente). En 1965, cuando se aprobó la Ley de fomento del suministro de electricidad en las zonas rurales, la tasa de suministro de electricidad en las zonas rurales era del 12%. En 1988, ese porcentaje había aumentado espectacularmente al 99,9%. Actualmente, casi todas las zonas que cuentan con una población de al menos cinco hogares cuentan con electricidad. La República de Corea tiene además un programa de subsidios destinado a apoyar a los hogares de bajos ingresos para evitar que les suspendan el servicio. Con arreglo a este programa, se ha instalado en cada hogar un pequeño aparato que limita la corriente y, en caso de impago, asegura el suministro ininterrumpido de un volumen de electricidad mínimo de subsistencia de hasta 167 dólares.

Fuente: Ministerio de Economía del Conocimiento de la República de Corea, Korea Energy Foundation.

37. Las cooperativas de consumidores son una modalidad de suministro de electricidad y agua potable utilizada tanto en países desarrollados como en países en desarrollo¹². Por ejemplo, en Santa Cruz, la segunda ciudad de Bolivia, el suministro de agua potable está a cargo de una cooperativa de consumidores, la Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Limitada (SAGUAPAC). Calificada por el Banco Mundial como una de las empresas

¹¹ UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I.

¹² Ruiz-Mier F. y van Ginneken M. (2006), *Consumer Cooperatives: an Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services?* Water supply and sanitation working note N° 5, Banco Mundial, Washington, D.C.

de servicios públicos mejor gestionadas de América Latina, SAGUAPAC ha logrado ampliar el acceso de la población al agua potable en la región que atiende y mejorar la calidad del servicio de suministro de agua. Gracias a su buen funcionamiento como cooperativa puede mantener sus decisiones al margen de las interferencias políticas y dar prioridad a los consumidores. Otros tres factores, más difíciles de reproducir, han sido determinantes en el éxito de la cooperativa: a) un régimen de gobernanza caracterizado por un singular sistema electoral estratificado que garantiza un alto nivel de representatividad de los miembros elegidos en que las elecciones son objeto de la observación sistemática y rigurosa de los miembros; b) la continuidad de su gestión, basada en una cultura institucional orientada al servicio; y c) el entorno en el que opera, caracterizado por una población con un alto grado de autonomía y un fuerte sentido de identidad regional.

38. En la esfera de los servicios financieros, desde la crisis se viene insistiendo en que la igualdad debe ser un objetivo explícito de la regulación y en que debe reforzarse la inclusión financiera, entre otras cosas mediante políticas de servicio universal. En la India, por ejemplo, el número de agencias que un banco está autorizado a abrir depende del número de agencias que ha abierto en zonas rurales. Además, las políticas públicas procuran encauzar el crédito hacia actividades directamente productivas, como las de las PYMES, las del sector agrícola, pequeños proyectos de construcción de viviendas a bajo costo e inversiones en infraestructura. Las instituciones de microcrédito y los servicios de correos también son fundamentales para ampliar el acceso de los pobres y las pequeñas empresas de los países en desarrollo a los productos financieros.

Recuadro 8

La inclusión financiera y la función de la oficina de correos

Los servicios de correos, con sus 660.000 oficinas, constituyen la red física más extensa del mundo. En los países en desarrollo, hay dos veces más oficinas de correos (500.000) que agencias de bancos comerciales (275.000). En el África Subsahariana, cerca del 80% de las oficinas de correos están concentradas en ciudades pequeñas y medianas y en zonas rurales, donde vive el 83% de la población. En cambio, los bancos se quedan en las ciudades, con una población más densa y supuestamente más interesada en acceder a servicios financieros. La experiencia del Banco Postal del Brasil es un ejemplo de cómo las oficinas de correos pueden colmar el vacío dejado por los bancos y prestar servicios financieros a los pobres o a los sectores desfavorecidos de la población. El Banco Postal ha tenido repercusiones significativas en la inclusión financiera en el país. La mitad de las cuentas de ahorros del Banco Postal estaban a nombre de personas de los municipios más pobres, que representaban a cerca del 30% de la población; el 25% de los préstamos y micropréstamos del Banco Postal se concedieron en el 20% de los municipios más pobres, habitados por el 10% de la población. Esto significa que en esas comunidades el ahorro se ha encauzado hacia pequeños créditos que favorecen el desarrollo económico local. Las actividades postales más tradicionales se han beneficiado con el 100% de incremento en afluencia en las oficinas de correos rurales en que se prestan los servicios del Banco Postal, lo cual demuestra que implantarse en las zonas rurales y las ciudades pequeñas donde no llega la banca formal puede ser una buena estrategia para las oficinas postales.

Fuente: UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8.

39. Los avances tecnológicos, los cambios en la regulación y los nuevos modelos empresariales no se circunscriben a las fronteras tradicionales entre sectores de servicios y han dado pie a nuevas formas de ampliar las oportunidades de acceso a ciertos servicios de infraestructura. El acceso a Internet, en particular a la banda ancha, está en expansión, aunque a un ritmo más lento en los países en desarrollo que en los países desarrollados. En

más de 40 países la conexión de banda ancha a Internet figura en los acuerdos de acceso universal. Actualmente tienen acceso a la telefonía móvil cerca del 90% de la población mundial y el 85% de los habitantes de zonas rurales. Resulta mucho más barato extender los servicios de telefonía móvil que ampliar la red de telefonía fija. La reforma de los regímenes de concesión de licencias, centrada en la simplificación de los procedimientos de autorización, también para los servicios de tercera generación (3G), ha contribuido a una mayor penetración de la banda ancha móvil.

40. Para las poblaciones que antes estaban relativamente aisladas, el acceso a las redes móviles abre nuevas posibilidades de acceso a la información, los mercados y nuevos servicios financieros, sanitarios y educativos. Por ejemplo, el operador de dinero móvil de Kenya ha llegado al 70% de la población del país y emplea a 37.000 vendedores para distribuir sus servicios. El resultado ha sido un aumento considerable de la inclusión financiera en Kenya. Las posibilidades de crecimiento que entraña la oferta de servicios bancarios a las personas que no los utilizan incidirán positivamente en el desarrollo sostenible, especialmente si se la gestiona debidamente con arreglo a un marco de políticas estable.

E. Crear y habilitar un marco institucional coherente

41. Para desagregar los servicios de red integrados verticalmente, entre otras cosas mediante la privatización y la liberalización, ha sido necesario establecer organismos reguladores independientes, ajenos a los proveedores públicos titulares hasta ese momento del monopolio de los servicios. Los organismos reguladores independientes son la encarnación de la función cambiante del Estado como regulador de los sectores de servicios de infraestructura. Existen varios modelos de acuerdos institucionales (por ejemplo, puede encargarse de la regulación un ministerio, un organismo regulador de la competencia, un organismo de regulación sectorial). Desde los años noventa, un número creciente de países ha establecido organismos reguladores independientes. De ese modo los poderes públicos pretenden manifestar su voluntad de establecer una regulación justa y equitativa, libre de influencias externas.

42. Según los investigadores, muchos organismos reguladores independientes han tenido resultados positivos (prestación de servicios más eficiente y confiable, tarifas más bajas y mayor cobertura de servicios), particularmente en el sector de telecomunicaciones. Esto apunta a que el diseño institucional de los organismos reguladores debe ajustarse a las características económicas del sector y a las condiciones locales.

43. Se ha constatado que para los organismos reguladores es particularmente importante preservar su independencia para garantizar su credibilidad. Esa independencia no debe limitarse al ámbito formal sino que debe descansar en la legitimidad y autoridad jurídicas e institucionales suficientes, en particular un mandato y unas facultades claramente definidos y en recursos humanos y financieros suficientes. Los dispositivos institucionales específicos varían entre los sectores y los países. Cuando el organismo regulador depende de un ministerio, puede ejercer su independencia si sus atribuciones están específicamente estipuladas en la legislación o si gozan de un presupuesto separado del presupuesto del Estado. Se puede plantear la cuestión de si el desarrollo de la industria sectorial debe entrar en el ámbito de competencia del organismo regulador, puesto que ciertas funciones de regulación (por ejemplo la promoción de las inversiones) fomentan directamente el desarrollo industrial. Por ejemplo, al igual que en muchos países, en Kirguistán la competencia de regulación de los sectores energéticos recae en un ministerio del ramo

cuyas atribuciones van del desarrollo sectorial a funciones de regulación ordinarias (por ejemplo la concesión de licencias y las cuestiones de tarificación)¹³.

44. Una cuestión que se plantea desde hace mucho tiempo al establecer y habilitar un dispositivo institucional que sustente el marco regulador más adecuado se refiere a la relación de los organismos reguladores con las autoridades de la competencia. Esto se debe a que el carácter monopólico de la prestación de servicios hace que las empresas encargadas de prestar determinado servicio tengan tendencia a adoptar una conducta anticompetitiva, entre otras cosas denegando a terceros el acceso a las redes. En muchos países, los reguladores sectoriales coexisten con las autoridades de la competencia. En los casos en que la competencia se ha introducido mediante la desagregación, la privatización y la liberalización, las industrias de red están ahora en el ámbito de aplicación de la política de competencia. Esto crea ciertos problemas en la aplicación de los reglamentos sectoriales y las políticas de competencia.

45. Debido a las especificidades sectoriales y locales, no se ha encontrado una solución única al problema de la superposición de los ámbitos de actuación de los reguladores y las autoridades de la competencia. Existen varias formas posibles de delimitarlos. Por ejemplo, los sectores de servicios de infraestructura pueden quedar fuera del ámbito de aplicación del derecho nacional de la competencia. De esta forma se eliminaría la incertidumbre creada por la duplicidad de competencias. Ahora bien, los reguladores sectoriales pueden no ser los organismos más indicados para luchar contra las prácticas anticompetitivas. Otra posibilidad consiste en que, en los casos en que los sectores de servicios de infraestructura estén sujetos al derecho de la competencia, las decisiones de la autoridad de la competencia relativas a un sector regulado estén sujetas al examen del organismo regulador del sector de que se trate. De este modo se pueden tener en cuenta las consideraciones relativas a la política de la competencia, pero no hay garantía de que realmente se actúe para luchar contra las prácticas anticompetitivas. Una tercera posibilidad consiste en subordinar las decisiones de los organismos reguladores sectoriales sobre prácticas anticompetitivas a las decisiones de la autoridad de la competencia. Como de esta forma se da primacía a la lucha contra las prácticas anticompetitivas, la decisión de la autoridad de la competencia puede ser contraria a los objetivos socioeconómicos más amplios que persiguen los reguladores sectoriales. Por último se puede decidir que el comportamiento anticompetitivo en un sector regulado sea de responsabilidad exclusiva de la autoridad de la competencia mientras que los demás aspectos de las actividades de una empresa pueden quedar en el ámbito de actuación del regulador sectorial. De esta forma se reduce la incertidumbre en cuanto a la regulación, aunque en la práctica puede resultar difícil hacer efectiva esa división de atribuciones.

III. Conclusión

46. Los sectores de servicios de infraestructura tienen una función catalizadora en la economía, entre otras cosas porque en ellos descansa la capacidad de oferta de servicios en los países en desarrollo y en los PMA, y contribuyen considerablemente al crecimiento, los ingresos, el empleo y la reducción de la pobreza. Para maximizar la contribución de los sectores de servicios de infraestructura al desarrollo es preciso contar con una buena regulación e instituciones capaces de promover la capacidad nacional de oferta, ya que los resultados de esos sectores son muy sensibles a la regulación.

47. Para obtener inversiones duraderas en los sectores de servicios de infraestructura es necesario establecer sistemas de regulación plenamente habilitados y estudiar la posibilidad de utilizar mecanismos de financiación innovadores, como los mecanismos de financiación

¹³ UNCTAD/DITC/TNCD/2010/2.

mancomunada de proyectos (por ejemplo, los fondos de infraestructura o las obligaciones vinculadas a proyectos). La integración regional ha creado un marco de cooperación útil para que países vecinos desarrollen redes de infraestructura comunes. La evaluación comparativa, basada en una comprensión suficiente del mercado y de sus perspectivas, la compatibilidad de las metas con los objetivos de política general y la coherencia entre las normas medibles a corto plazo y los resultados que se buscan a largo plazo pueden ayudar a los reguladores a vigilar y comparar eficazmente el rendimiento de los proveedores de servicios de infraestructura y a identificar las prácticas óptimas. En entornos más heterogéneos desde el punto de vista de la economía, la regulación y la estructura de la propiedad, la regulación debe adaptarse a las estructuras cambiantes del mercado, los cambios tecnológicos y las nuevas prioridades de política. En particular, merece particular atención la relación entre la innovación y la regulación, en la medida en que la regulación promueve la innovación mientras que la regulación debe modificarse en función de las innovaciones que la van dejando obsoleta. El acceso universal, que sigue siendo un reto para los países en desarrollo y los PMA, puede lograrse con toda una serie de medidas, como subsidios, obligaciones de servicio universal y la creación de cooperativas de consumidores. Las oficinas de correo pueden contribuir en gran medida al fomento de la inclusión financiera.

48. La reforma de la regulación es un proceso gradual de búsqueda de las mejores prácticas y de los marcos reguladores e institucionales más adecuados, que refleja la diversidad de planteamientos y formas de alcanzar los resultados deseados. Así pues, los diversos parámetros de la regulación deben definirse en función de las condiciones sectoriales y locales específicas. También es preciso que los gobiernos tengan capacidad institucional y aptitudes suficientes para regular, vigilar y hacer cumplir la reglamentación, en particular mediante diferentes formas de asociación y mecanismos de cooperación.
