



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

Distr. general  
2 de abril de 2012  
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**

**Cuarto período de sesiones**

Ginebra, 23 y 24 de febrero de 2012

**Informe de la Reunión multianual de expertos  
sobre servicios, desarrollo y comercio: la  
dimensión reguladora e institucional acerca  
de su cuarto período de sesiones**

Celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, los días 23 y 24 de febrero de 2012

## I. Resumen de la Presidencia

### A. Declaraciones de apertura

1. En su discurso de apertura, el Secretario General de la UNCTAD dijo que la UNCTAD insistía sistemáticamente en la importancia del sector de los servicios, especialmente los servicios de infraestructura y el potencial que aún albergaban para generar crecimiento, empleo y beneficios para el desarrollo. Era preciso explotar ese potencial de crecimiento, tanto más cuanto que la recuperación económica mundial presentaba cada vez más síntomas de fragilidad y que las exportaciones mundiales de servicios de infraestructura, incluido el transporte marítimo, no habían vuelto todavía a los niveles anteriores a la crisis. El Secretario General destacó que para sacar partido de la economía de los servicios, debía establecerse ante todo un marco normativo, regulador e institucional, y que la participación de los países en el comercio internacional debía ser un proceso bien organizado, con su ritmo y su secuencia. Como no había un enfoque único y universal en materia de regulación, los marcos reguladores e institucionales debían adaptarse a las condiciones prevalecientes en cada mercado y a las características de los diferentes servicios de infraestructura. Para concluir, el Secretario General dijo que con nuevos estudios, evaluaciones de impacto y exámenes nacionales de las políticas de servicios, se podía contribuir en gran medida a que los países identificaran y aplicaran las políticas y la regulación más indicadas y que, con ese fin, la UNCTAD seguiría ayudando a los países a aprovechar los aportes de los servicios de infraestructura al desarrollo.

2. El Director de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos formuló declaraciones introductorias en las que destacó que, ya en los años ochenta, la UNCTAD había sido pionera de la definición del concepto de comercio de servicios y de la incorporación de los servicios en el temario del sistema de comercio internacional. Anunció a los asistentes el lanzamiento de dos nuevas publicaciones importantes de la UNCTAD, a saber, el documento titulado *Services, Trade and Development* (Los servicios, el comercio y el desarrollo) (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5), preparado en el marco de un proyecto financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) y el estudio titulado *Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension* (Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional) (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4). Refiriéndose a la 13ª conferencia cuatrienal de la UNCTAD, que se celebrará del 21 al 26 de abril de 2012 en Doha (Qatar), alentó a los participantes en la Reunión multianual de expertos a intervenir en el Foro Mundial de Servicios, uno de los eventos previos a la Conferencia que tendrá lugar en Doha el 19 de abril de 2012.

3. Al presentar la nota de antecedentes preparada por la secretaria (TD/B/C.I/MEM.3/11), la Jefa de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos puso de relieve una serie de cuestiones y enseñanzas, relacionadas con las tendencias de la economía y la regulación en los sectores de servicios de infraestructura, la regulación eficaz de dichos sectores, incluidos los servicios financieros y los vínculos entre la regulación de esos sectores y el sistema de comercio internacional. La oradora destacó que en los tres últimos períodos de sesiones de la Reunión multianual de expertos, se habían examinado prácticas óptimas, casos ejemplares y la experiencia de una serie de países que ponían de manifiesto la importancia de la independencia, la transparencia y la credibilidad de los organismos de regulación; las ventajas de los procesos multipartitos en la regulación de los sectores de servicios de infraestructura y la necesidad de establecer marcos reguladores e institucionales eficaces y eficientes antes de adoptar medidas de privatización y liberalización. En los períodos de sesiones anteriores se había

llegado además a la conclusión de que era preciso que los marcos reguladores e institucionales se enmarcaran en estrategias globales de crecimiento, desarrollo y comercio y estuvieran estrechamente coordinados con las políticas correspondientes.

4. Los participantes elogiaron la nota de antecedentes de la UNCTAD por su gran calidad y su exhaustivo análisis e indicaron que la reunión constituía una valiosa oportunidad para congregar a expertos, reguladores y autoridades y les daba la posibilidad de intercambiar experiencias y enseñanzas. Destacaron la utilidad de los debates, de los que se habían desprendido orientaciones generales para identificar los mejores marcos reguladores e institucionales nacionales para el sector de los servicios de infraestructura. Los participantes pidieron a la UNCTAD que siguiera organizando esta Reunión multianual de expertos, pues su labor facilitaba el intercambio de información y un análisis profundo para la elaboración de las políticas y los marcos reguladores e institucionales más adecuados.

## **B. Contribución de los sectores de servicios de infraestructura al desarrollo incluyente y la reducción de la pobreza**

5. Los participantes reconocieron la importancia del sector de servicios de infraestructura como agente de crecimiento económico y desarrollo incluyente. Estaba creciendo la importancia económica del sector es decir su participación en la producción bruta nacional, el empleo y el comercio, y los trabajos de investigación y la experiencia habían confirmado la existencia de una asociación positiva entre, por un lado, la calidad de la infraestructura y, por el otro, la competitividad de la economía o los niveles de ingresos. Los sectores de servicios de infraestructura eran importantes en sí mismos pero también aportaban una contribución esencial a todas las actividades económicas. En vista de que esos sectores tenían gran densidad de capital, la inversión en el sector podía fomentar el crecimiento dentro y fuera de él, pues los servicios relacionados con la infraestructura eran insumos esenciales en muchos bienes y servicios. Por consiguiente, la diversificación de los sectores de servicios, con inclusión de los servicios de infraestructura, constituía una nueva generación de importantes estrategias de crecimiento para los países en desarrollo.

6. Se observó que el sector cumplía una función social importante y que las reformas de la regulación y de las instituciones del mismo podían tener una gran incidencia en la reducción de la pobreza y la repartición de los ingresos en una economía. Según el estudio de la UNCTAD titulado *Services, Trade and Development* (Los servicios, el comercio y el desarrollo), que fue presentado en la reunión, el efecto del comercio de servicios y de las reformas de la regulación de los servicios de infraestructura en la reducción de la pobreza dependía de las condiciones iniciales y las circunstancias específicas del país y el sector de servicios de que se tratara. Como los hogares más pobres solían gastar más en "servicios sociales" (educación, salud) y menos en telecomunicaciones y transportes que los hogares más ricos, cabía esperar que resultaran favorecidos por las reformas de la regulación que tuvieran el efecto de reducir el precio de los servicios sociales. A la inversa, las reformas de la regulación en los sectores de las telecomunicaciones y los transportes probablemente beneficiarían a los hogares más ricos. Los diversos estudios de casos presentados también corroboraron que las reformas de los sectores de los servicios de infraestructura influían en la reducción de la pobreza. Un ejemplo de ello era la renacionalización de los servicios de suministro de agua en el Uruguay, que había elevado la calidad del agua potable; esto ponía de relieve que seguía siendo importante que el Estado se encargara de la prestación de ciertos servicios. Se opinó que una de las funciones esenciales de los reguladores era fijar los precios en un nivel justo y competitivo, a fin de que los inversores pudieran amortizar los costos y que todos los consumidores —incluidos los pobres— tuvieran acceso a servicios esenciales.

### C. Tendencias de la regulación y problemas en los sectores de servicios de infraestructura

7. Buena parte del debate estuvo dedicada al intercambio de experiencias nacionales y enseñanzas en la esfera de la regulación de los sectores de servicios de infraestructura. Los casos expuestos revelaron que no existía un modelo único de marco regulador e institucional que se aplicara a todos los países y todos los sectores en todas las situaciones. Una de las principales enseñanzas presentadas fue que era común proceder por tanteo, pues la reforma de la regulación debía verse como un proceso gradual de búsqueda de los marcos reguladores e institucionales nacionales más adecuados. Otra de las enseñanzas era que las regulaciones sectoriales debían basarse en estrategias integradas y globales en materia de comercio y desarrollo y debían guardar coherencia con una serie de políticas para maximizar su efecto positivo en el desarrollo, especialmente la ampliación de la capacidad de producción. Así pues, los diversos parámetros de la regulación —la propiedad, la fijación de precios, la entrada en el mercado, las normas técnicas, la política en materia de competencia y el acceso universal— debían adaptarse a las características sectoriales y las condiciones locales específicas.

8. En la India, los organismos reguladores del sector de la energía apuntaban a múltiples objetivos de política pública, entre ellos, el desarrollo sostenible, el desarrollo del mercado y el crecimiento incluyente, por lo que tenían que enfrentar una serie de dificultades: la falta de acceso a la electricidad, una dependencia excesiva de los combustibles fósiles y la ineficiencia energética. En el sector de la electricidad se había realizado una reforma sustancial de la reglamentación, centrada en la apertura del acceso a los segmentos de transmisión y distribución, la supresión de la licencia de generación de energía, en particular para la generación y distribución de energía en las zonas rurales, la autorización del comercio de electricidad, la liberalización de las normas relativas a la generación de energía para el autoconsumo, la desagregación de la transmisión y la distribución y el establecimiento de comisiones reguladoras para desarrollar los mercados de la electricidad. En aras del principio de servicio universal, se había impuesto a los licenciatarios la obligación de establecer conexiones y suministrar energía dentro de un plazo determinado y se había introducido un sistema de atención de los reclamos de los consumidores. Aunque se había instaurado un sistema de licitaciones públicas para los proyectos energéticos a fin de atender la demanda creciente, la viabilidad financiera de las empresas de distribución que sufrían pérdidas financieras, debidas en gran medida a que no se habían revisado las tarifas y a las ineficiencias de su funcionamiento, seguían siendo un motivo importante de preocupación para los reguladores. En adelante, sería preciso diversificar los recursos energéticos y promover la energía renovable, los mecanismos de ajuste de la oferta y la demanda y la eficiencia energética.

9. En la Unión Europea (UE), se había propuesto una reglamentación relativa a la infraestructura energética transeuropea destinada a identificar intereses comunes en materia de proyectos energéticos gasíferos o eléctricos. La reglamentación tenía la finalidad de apoyar la creación de corredores energéticos estratégicos en la UE. La selección de los proyectos obedecía a criterios como: a) la viabilidad económica, social y ambiental; y b) un mayor grado de integración en el mercado, competitividad, interoperabilidad, seguridad y flexibilidad de los sistemas. Los objetivos fundamentales eran asegurar un suministro confiable y a precios asequibles para los consumidores mediante una circulación libre y sin trabas de la energía en Europa, ahorrar energía e integrar las energías renovables. Las necesidades de inversión en los sectores de la electricidad y el gas entre 2010 y 2020 se habían estimado en más de 1 billón de euros. Además de los fondos públicos, la UE había recurrido a instrumentos innovadores para atraer a inversores privados, como obligaciones vinculadas a proyectos. El tercer paquete energético de la UE regulaba los incentivos a la inversión para el acceso a las redes de transmisión y distribución de la energía, aplicando el

método de ingresos tope o el de precios tope. Se propuso que las tarifas de las redes solo permitieran la amortización de los gastos contraídos de forma eficiente.

10. Los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado eran esenciales para el desarrollo social. En el Perú, los reguladores se habían enfrentado a varias dificultades, entre ellas las disparidades de acceso entre las regiones; la insuficiencia de las inversiones, incluidas las privadas, en el sector del suministro de agua; y los subsidios existentes, que perjudicaban a quienes no podían pagar por el servicio. La experiencia del Perú ponía de relieve la importancia de: a) la coordinación entre los organismos encargados de la planificación y la ejecución; y b) la eficaz asignación de los subsidios. El imperativo de prestar servicios de buena calidad a precios justos imponía que se diera prioridad a una reglamentación centrada en subsanar las deficiencias del acceso en las regiones en que la cobertura del servicio y la capacidad de pago eran limitadas. En ese sentido, la regulación de la competencia podía ser un factor importante de la protección de los consumidores contra los abusos de los proveedores de servicios. También se habló de un mecanismo innovador para la fijación de tarifas y de la utilidad de las iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para resolver los posibles conflictos relacionados con cuestiones ambientales.

11. El transporte por carretera seguía siendo particularmente importante, especialmente para los países sin litoral. En Botswana se había adoptado un marco de políticas a largo plazo, titulado Vision 2016, para la mejora continua del sector del transporte por carretera. El órgano regulador —el Ministerio de Transporte y Comunicaciones— había expedido licencias para los conductores del transporte público y permisos para el transporte de mercancías. Las barreras al comercio en los países vecinos, como el cabotaje regional y las normas de terceros países, figuraban entre los principales obstáculos al desarrollo del sector del transporte por carretera. Para desarrollar el sector del transporte carretero era particularmente importante eliminar las barreras inmateriales al comercio, dar prioridad al desarrollo de industrias manufactureras y de valor añadido que estimularan la demanda de servicios de transporte y fomentar el comercio electrónico para promover la optimización de los servicios de logística y reducir los costos globales del transporte. De cara al futuro, Botswana había elaborado una política nacional integrada, para orientar la evolución del sector de los transportes y facilitar el crecimiento de la industria nacional mediante una infraestructura de transporte bien desarrollada.

12. Los expertos destacaron que, para adaptarse lo más posible a las condiciones locales y al mercado, los reglamentos nacionales debían ajustarse continuamente al entorno externo, de rápida evolución. Por consiguiente, era esencial que los organismos reguladores se adaptaran a la evolución de las estructuras del mercado, los adelantos tecnológicos, los nuevos modelos empresariales y las prioridades de las políticas públicas. A ese respecto era particularmente importante elaborar una nueva reglamentación relativa a: a) la mitigación y atenuación del cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible; y b) la rapidez del progreso tecnológico, que creaba cada día nuevos modelos empresariales, por ejemplo en la esfera de los servicios de telecomunicaciones.

13. En el sector de las telecomunicaciones se habían observado grandes cambios, en particular el crecimiento exponencial de las redes de banda ancha y los dispositivos móviles. La Unión Internacional de Telecomunicaciones indicó que en el pasado había habido una ola de reformas de la regulación, caracterizadas por un aumento de la participación privada y el establecimiento de organismos reguladores independientes, que habían provocado una expansión de la telefonía fija y móvil y de Internet, creando nuevos modelos empresariales en que la transmisión de datos primaba sobre la comunicación por voz. En consecuencia, el sector había cobrado cada vez más importancia en múltiples esferas de la política pública. Esto representaba un desafío importante para los reguladores. El desarrollo de los servicios y la infraestructura de banda ancha se había convertido en una

de las principales prioridades de muchos países; la regulación debía flexibilizarse para adecuarse a la rápida evolución de las actividades empresariales y debía extenderse a los diferentes objetivos de la política pública —el desarrollo de infraestructuras, la seguridad cibernética, la promoción de la innovación y la convergencia tecnológica. Como los servicios de TIC eran cada vez más importantes para las finanzas, la educación y la salud, era esencial la coherencia entre los regímenes de regulación. La creación de marcos reguladores nacionales orientados al futuro y neutros desde el punto de vista tecnológico, que favorecieran la competencia en materia de infraestructura y de servicios, era fundamental para difundir los beneficios de la sociedad de la información.

14. Los cambios en las preferencias de los consumidores, debidos a la evolución del mercado, habían afectado además a los servicios tradicionales de correo —la red de distribución más grande, que empleaba a 5 millones de personas en todo el mundo. La Unión Postal de las Américas, España y Portugal destacó que los reguladores habían procurado adaptarse a las nuevas preferencias de los consumidores mediante nuevas tecnologías y servicios electrónicos de correo, finanzas, comercio y administración pública. La regulación debía dar cabida a esos servicios nuevos, fomentar la competencia y establecer una sólida gobernanza y mantenerla.

15. La promoción del desarrollo sostenible constituía otro desafío importante para los reguladores. En el sector energético de la India, por ejemplo, el objetivo de desarrollo sostenible se promovía recurriendo a la energía renovable, en particular estableciendo pautas de desempeño para los licenciatarios, tarifas preferenciales (para los usuarios que vuelven a inyectar en la red parte de la energía que generan), la obligatoriedad de comprar energía renovable y un plan para aumentar las conexiones a la red. Con respecto al transporte marítimo, las medidas de control de las emisiones de gases de efecto invernadero se habían convertido en los últimos años en cuestiones candentes de la regulación. En la esfera del cambio climático, las medidas de regulación estaban destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el transporte marítimo de mercancías era la forma de transporte más eficiente desde el punto de vista energético.

#### **D. Las dimensiones reguladora e institucional**

16. El establecimiento de reguladores independientes había sido una etapa esencial de los procesos de reforma de la regulación. Sin embargo, los participantes reconocieron que la independencia debía ser real y efectiva, acompañarse de la asignación de suficientes recursos financieros y humanos y caracterizarse por un alto grado de transparencia y credibilidad. Se había contemplado de diversas formas la posibilidad de que surgieran controversias de la superposición de los ámbitos de competencia entre los reguladores sectoriales y las autoridades de la competencia. Las experiencias nacionales revelaban trayectorias y regímenes institucionales diferentes según el sector de servicios de infraestructura de que se tratara.

17. Los expertos observaron que el concepto de "regulador independiente" se adecuaba mejor al sector de las telecomunicaciones que al de la electricidad. En el sector de las telecomunicaciones de la India, por ejemplo, el grado de conectividad y penetración había aumentado con la participación privada y los adelantos tecnológicos. En el sector de la electricidad, en cambio, la regulación se había centrado sobre todo en el subsidio cruzado de costos, con arreglo al cual los usuarios industriales subvencionaban a los usuarios agrícolas. Este modelo se había vuelto insostenible, a raíz de lo cual se había establecido un órgano independiente encargado de fijar las tarifas y se había realizado una reforma completa. La experiencia latinoamericana reafirmaba también la importancia de contar con reguladores independientes que reunieran los requisitos de independencia, transparencia y rendición de cuentas y pudieran eliminar las injerencias políticas y la arbitrariedad en la

regulación. La distinción entre mercados cerrados y mercados competitivos era importante para establecer un equilibrio entre la regulación y la promoción de la competencia.

18. Como arraigaba la idea de que la calidad de la regulación era un factor más importante que la composición del capital social de las empresas para determinar el rendimiento sectorial, los participantes debatieron sobre diversos enfoques que se habían adoptado para mejorar la calidad de la regulación. Se observó que en algunos países, esto se había logrado estableciendo a un "regulador de reguladores", por ejemplo en Australia. En el Perú se había optado por aplicar un criterio único a la regulación de diferentes ámbitos de la política pública, como la propiedad intelectual, la competencia, la protección del consumidor y la regulación sectorial, para lo cual se había establecido el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Este enfoque tenía la finalidad de asegurar servicios de calidad a los clientes y estaba basado en la enérgica intervención del Estado en la protección de los consumidores, mediante la acción concertada de los organismos reguladores, que se encargaban de elaborar la reglamentación, aplicarla y hacerla respetar.

19. La Unión Europea había puesto en marcha un programa de "reglamentación inteligente" con el fin de producir una normativa de buena calidad que correspondiera a los objetivos de la legislación europea, no impusiera gastos innecesarios y respetara los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a lo largo del ciclo de las políticas. Un elemento fundamental de esa iniciativa era la evaluación del impacto de la normativa propuesta. La evaluación estaba destinada a identificar problemas, en particular mediante consultas con las partes interesadas, examinar los datos concretos y las enseñanzas de políticas anteriores, definir objetivos y elaborar, evaluar y comparar opciones de política. Para asegurarse de que la legislación cumplía su cometido, la UE realizó además controles destinados a verificar que se aplicaba la legislación. Otro objetivo de la "reglamentación inteligente" era aligerar la carga administrativa, reduciendo los trámites y los gastos para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

## **E. Reforma de la regulación de los servicios financieros**

20. En la reunión se debatió también sobre las iniciativas de reforma de la regulación de los servicios financieros emprendidas a nivel nacional e internacional. Estas reformas tenían el objeto de ampliar el alcance de la supervisión a fin de incluir tanto objetivos macroprudenciales como microprudenciales e internalizar las externalidades negativas creadas por determinadas instituciones financieras. Los participantes hicieron hincapié en la importancia de que esas reformas restablecieran la función esencial del sector financiero, a saber, apoyar las actividades productivas de la economía real, así como en la importancia de prevenir las futuras crisis financieras.

21. Buena parte de los debates sobre este tema giraron en torno al marco regulador de Basilea III, un instrumento relativo a los requisitos de capital para los bancos, que estaba elaborando el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea para hacer frente a los fallos del mercado en materia de servicios financieros. Los objetivos del marco de Basilea III eran aumentar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas en épocas de contracción económica reforzando la calidad y la cantidad de su capital. Ahora bien, varios participantes señalaron que las normas de Basilea III se basaban en las normas de Basilea II y habían heredado algunas de sus debilidades estructurales. Por ejemplo, los modelos estadísticos utilizados para el cómputo del capital exigible por riesgo de crédito, mercado y operacional eran a veces tan complejos que seguían siendo un reto para muchos organismos reguladores, en particular en los países en desarrollo. Era preciso, pues, abandonar esos métodos complejos para limitar el riesgo de captura de los organismos reguladores por determinados intereses. Además, podía ocurrir que los reguladores no tuvieran la capacidad

de mantenerse al tanto de todos los cambios en el mercado para estar en condiciones de realizar debidamente la revisión prevista con arreglo al Segundo Pilar. Por último, el Tercer Pilar, relativo a las exigencias en materia de información sobre el riesgo del crédito, preveía la utilización de agencias de calificación crediticia y normas de contabilidad justas. Se subrayó que las agencias de calificación crediticia no debían intervenir en la regulación prudencial.

22. Se observó que quedaban todavía por definir en el marco de Basilea III toda una serie de detalles, algunos de los cuales seguían planteando complejos problemas de regulación. Por ejemplo, seguía pendiente el problema de cómo detectar y enfrentar el riesgo moral creado por las "instituciones financieras de importancia sistémica" ("demasiado grandes para quebrar"). En la práctica, podía resultar demasiado difícil constituir reservas anticíclicas con la finalidad de corregir el sesgo procíclico de la reglamentación existente, habida cuenta de lo difícil que era definir los ciclos económicos. Sin embargo, los expertos destacaron que la mayor dificultad era reforzar la regulación y la supervisión macroprudenciales, pues las normas de Basilea III seguían siendo de carácter microprudencial y se centraban en la solvencia de los bancos y la protección de los depositantes y no en la resiliencia del sistema financiero. Un experto opinó que para potenciar las normas macroprudenciales de Basilea III se había de controlar los ciclos de auge del crédito, por ejemplo vigilando la razón crédito/PIB. A nivel nacional, la "norma de Volcker", por la que se prohibía que los bancos de depósitos realizaran transacciones por cuenta propia, había planteado la cuestión del trato discriminatorio de que eran objeto determinadas clases de activos. Para los países en desarrollo era preciso conciliar las necesidades de desarrollo y la reglamentación financiera relativa a la gestión del riesgo.

23. Los expertos indicaron que el ejercicio de la supervisión financiera y macroprudencial exigía una gran capacidad reguladora e institucional a nivel nacional, mientras que muchos países en desarrollo todavía estaban aplicando las normas de Basilea I. Asimismo, se reconoció que además de la posibilidad de que aumentara el costo del crédito y se contrajera el crédito disponible a causa del endurecimiento de la reglamentación, el marco de Basilea III podía tener repercusiones particularmente inquietantes para las PYMES y la financiación del comercio. Esto se debía a que las normas de Basilea III disuadían de la tenencia de activos a corto plazo, debido a la ponderación de riesgo más elevada que se les asignaba, y se centraban en el riesgo de contraparte, antes que en el riesgo del producto o del rendimiento —normas que tenían incidencias negativas en los instrumentos de financiación del comercio y en el crédito a las PYMES. Por consiguiente, se indicó que era importante establecer una distinción entre las actividades de menor riesgo y menor margen, como la financiación del comercio, y las actividades de mayor riesgo y mayor margen.

24. Uno de los participantes hizo una relación de la forma en que Turquía se había enfrentado a la crisis financiera de 2000-2001, experiencia que sirvió al país para sobrellevar la reciente crisis mundial. En 2001 se había iniciado en Turquía un programa de reestructuración general de la banca, consistente en la reestructuración de los bancos públicos, la transferencia de los bancos privados con problemas a un fondo de garantía de los depósitos, la mejora de la calidad de los activos de los bancos privados, la instauración de nuevas normas de supervisión y el aumento de la eficacia del sistema bancario en general. El ejemplo de Turquía demostraba que, en situaciones de crisis, la coordinación interinstitucional entre los diferentes organismos reguladores (el banco central, el tesoro, el fondo de garantía de los depósitos en cajas de ahorro y los reguladores de la banca) era indispensable para realizar reformas estructurales exitosas y que era fundamental instituir un sistema de alerta y aumentar la transparencia.

25. Se hizo hincapié en que la igualdad debía ser un objetivo explícito de la regulación y que debía reforzarse la inclusión financiera. Se observó que las recientes reformas de la

regulación podían tener el efecto de aumentar el costo del crédito a los hogares y reducir la disponibilidad del crédito, por lo que era importante fijar ciertas normas en materia de regulación destinadas a fomentar el crédito para los hogares necesitados, en particular mediante políticas de servicio universal. En la India, el número de agencias que un banco estaba autorizado a abrir dependía del número de agencias que había abierto en zonas rurales. Además, las políticas públicas procuraban 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. Así pues, las políticas públicas de la India estaban destinadas a repartir el riesgo que entrañaban esos créditos entre el sector público y el privado, ofreciendo redes de seguridad y algún tipo de seguro o garantía del crédito. Sin embargo, algunos participantes señalaron que era poco probable que un banco privado concediera créditos a clientes considerados poco rentables, puesto que los bancos privados tenían ante todo fines de lucro.

26. Varios participantes indicaron que era necesario proceder con cautela al abrir los mercados de servicios financieros, habida cuenta de los efectos de la crisis, la distorsión creada por las medidas de rescate del sector financiero y la consiguiente nacionalización de algunos bancos y el carácter prácticamente irreversible de la apertura de los mercados en la esfera de los servicios financieros. Se señaló que la obligación de permitir la prestación de "nuevos servicios financieros" por cualquier proveedor extranjero establecido en el territorio podía ser contraria al creciente control reglamentario de la seguridad de los productos financieros. También se destacó la importancia de la reglamentación del país de acogida. Por ejemplo, algunos países habían destacado la necesidad de que los proveedores de servicios extranjeros que querían establecerse en su país constituyeran filiales en lugar de sucursales. Además, se debatió sobre si ciertas medidas podían justificarse con arreglo a las disposiciones de exención cautelar del Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)). Algunos oradores opinaron que el AGCS ya preveía suficientes flexibilidades para permitir que los gobiernos adoptaran las medidas que juzgaran convenientes por motivos cautelares. Otros oradores destacaron que no quedaba claro cuál era el alcance de las exenciones cautelares y observaron que ciertas medidas, como los controles de capitales, podían no estar justificadas, lo cual limitaba el derecho a regular.

## **F. Los sectores de servicios de infraestructura y el sistema de comercio internacional**

27. Varios participantes opinaron que, en general, la liberalización de los servicios aumentaba la eficiencia y la competitividad, habida cuenta de los vínculos multidireccionales de ese sector con el resto de la economía. Se reconoció que para ello era indispensable contar con marcos reguladores bien diseñados y sólidos y marcos institucionales robustos. Además, en vista de que la liberalización del comercio en virtud de acuerdos comerciales regionales y multilaterales incluía cada vez más a los servicios de infraestructura, y que la liberalización del comercio de servicios se refería fundamentalmente a las medidas "de regulación", los procesos de liberalización podían influir en el diseño de los marcos reguladores e institucionales nacionales y, por ende, en la capacidad de los gobiernos para ejercer la regulación. El reto fundamental consistía en asegurar un contenido, un ritmo y una secuencia adecuados de los procesos de liberalización acompañados de regulación.

28. Algunos oradores observaron que la liberalización del comercio tenía efectos positivos cuando se realizaba en condiciones adecuadas. Uno de los principales factores que determinaban que la liberalización del comercio de servicios tuviera un efecto positivo era la existencia de un marco regulador e institucional. Por ejemplo, el rendimiento del sector

de las telecomunicaciones de México había aumentado considerablemente tras la liberalización emprendida en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, gracias al cual habían aumentado la eficacia del sector y el acceso a servicios modernos. En Uganda, la liberalización y la privatización del sector de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) había provocado el aumento de la inversión extranjera directa (IED), de la penetración de la telefonía y de la cobertura de las redes. Sin embargo, se reconoció que la ausencia de marcos reguladores había frenado el desarrollo de servicios de TIC competitivos a nivel internacional, como la prestación informatizada de servicios externalizados y apoyo administrativo. También cabía señalar que la liberalización había resultado más fácil de llevar a cabo en algunos sectores que en otros. Por lo tanto, era importante planificar la liberalización teniendo en cuenta esas diferencias sectoriales. Se manifestó el temor de que la liberalización agravara los desequilibrios de la balanza de pagos de los países en desarrollo.

29. Se indicó que era importante desestancar las negociaciones de la Ronda de Doha sobre los servicios. Se señaló que, como constituían un programa incorporado en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las negociaciones sobre los servicios seguían teniendo su propio mandato, independientemente de las demás esferas de la Ronda de Doha. Además, se opinó que, puesto que se habían logrado avances considerables en la Conferencia de manifestación de intenciones de julio de 2008, cabía esperar que todavía fuera posible avanzar en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de servicios. Con respecto al establecimiento de normas sobre la regulación nacional, los expertos observaron que los enfoques horizontales que abarcaban todos los sectores solían producir resultados que se ajustaban al mínimo denominador común y, por lo tanto, no eran muy eficaces. En cuanto al futuro, se planteó la cuestión de si convenía optar por otros enfoques en la negociación, como los "enfoques plurilaterales". Se respondió que seguía habiendo cierta ambigüedad conceptual a ese respecto, pues podía interpretarse que la plurilateralidad se refería a: a) procesos de negociación plurilateral que desembocaban en un acuerdo multilateral basado en el principio de la nación más favorecida, como había sido el caso en la Ronda Uruguay, en que había habido negociaciones sectoriales sobre las telecomunicaciones básicas y los servicios financieros, y en la actual Ronda de Doha; o b) resultados plurilaterales que podían ser acuerdos comerciales regionales (ACR) del tipo de los previstos en el artículo V del AGCS, o un acuerdo plurilateral del estilo del Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública pero no sujeto al régimen de la nación más favorecida.

30. Si bien los "servicios públicos" solían estar excluidos de la liberalización en virtud de acuerdos comerciales, muchos servicios que eran considerados "servicios públicos" eran ahora suministrados de forma competitiva en un mercado comercial, lo cual hacía que el sector quedara cada vez más sujeto a obligaciones de acceso a los mercados y no discriminación con arreglo a acuerdos comerciales. En cuanto a las formas de liberalización previstas en los ACR, se opinó que los enfoques de lista positiva y negativa no presentaban diferencias sustanciales desde el punto de vista de los resultados, pues ambos podían conducir a compromisos de acceso a los mercados equivalentes y en ambos enfoques podían preverse cláusulas de excepción para dar cabida a los puntos de vista nacionales. Algunos participantes opinaron que el enfoque de lista negativa podía llevar a una liberalización generalizada, que se extendería a los servicios que pudieran aparecer en el futuro, y por lo tanto podría limitar el derecho a ejercer la regulación, pues muchos países en desarrollo de bajos ingresos solían carecer de la capacidad institucional para identificar *a priori* las medidas de regulación que podrían contravenir a las obligaciones de acceso al mercado o de trato nacional y que por lo tanto deberían figurar en la lista como objeto de una reserva explícita. Se dijo que las presiones para generalizar la liberalización del comercio de servicios con arreglo a los ACR o a las negociaciones de adhesión a la OMC habían limitado la capacidad de algunos gobiernos de recurrir a la regulación prudencial financiera o a los controles de capital para mitigar las crisis financieras.

31. Además de la integración de los mercados regionales, la cooperación y la armonización en materia de regulación (incluidos el reconocimiento y la equivalencia) podían tener una función importante. Por ejemplo, para subsanar el problema del escaso acceso a la electricidad en su región, los países de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), habían suscrito el Protocolo de la CEDEAO sobre la energía, con el fin de optimizar los recursos energéticos regionales, ampliando el acceso a la energía y reforzando las conexiones eléctricas transfronterizas. En este marco se habían establecido un organismo regional común de regulación del sector de la energía y el Consorcio de Energía Eléctrica del África Occidental. El Organismo regulador regional de la electricidad de la CEDEAO (ERERA) estaba encargado de las conexiones eléctricas transfronterizas entre los 15 Estados miembros de la CEDEAO. La persistencia de la integración vertical de los servicios básicos, la escasez de las conexiones transfronterizas, las ingentes necesidades financieras, el enfoque poco estructurado de la privatización y la liberalización que prevalecía en toda la región, las asimetrías de información y las disparidades de tarifas entre los países de la CEDEAO eran algunos de los problemas que debía enfrentar el ERERA. Un objetivo importante era aumentar el comercio transfronterizo de electricidad, para lo cual se estaban estableciendo conexiones eléctricas transfronterizas. El ERERA se había dedicado a fomentar la creación de los marcos jurídicos necesarios para establecer esas conexiones de forma eficiente. La cooperación regional había sido determinante en la creación de una infraestructura de comunicaciones y el desarrollo de los servicios de TIC en los países de la CEDEAO, pues les había permitido lograr una interoperabilidad mayor, mediante la armonización de sus políticas y reglamentos en materia de TIC y la normalización de las tecnologías y los servicios.

## **G. Perspectivas**

32. En la Reunión multianual de expertos se examinaron diversas experiencias de países, prácticas óptimas y casos ejemplares observados en los sectores de servicios de infraestructura. Este proceso de examen puso de relieve la diversidad de enfoques existentes y proporcionó una gran cantidad de enseñanzas y permitió que los participantes adquirieran una mejor comprensión de las oportunidades y los desafíos que entrañaban las dimensiones reguladora e institucional de los sectores de servicios de infraestructura, especialmente los componentes indispensables de los marcos reguladores e institucionales nacionales más adaptados. Los participantes indicaron que valoraban sobremanera la labor de la UNCTAD sobre los marcos reguladores e institucionales e instaron a la UNCTAD a que siguiera facilitando el intercambio de experiencias y enseñanzas a fin de identificar las políticas y los marcos reguladores nacionales más adecuados y las prácticas óptimas en la materia.

33. Algunas de las enseñanzas extraídas son las siguientes:

a) El Estado tiene una función primordial en la corrección de los fallos del mercado de los servicios de infraestructura y en el desarrollo de las capacidades productivas.

b) En vista de los ingentes recursos financieros necesarios para desarrollar las infraestructuras, la participación privada, las iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado y la IED se han convertido en importantes fuentes de financiación del desarrollo de la infraestructura.

c) Es preciso que los marcos reguladores e institucionales se adapten a las necesidades y circunstancias específicas de cada país y cada sector y a los factores externos en rápida evolución como los adelantos tecnológicos y el cambio climático. Los marcos reguladores e institucionales han de prever la diversidad de los proveedores, que pueden ser entidades privadas, públicas o publicoprivadas.

d) La regulación de los servicios de infraestructura debe incorporarse en estrategias y políticas económicas y sectoriales globales e integradas. La delimitación clara de las funciones de los diferentes organismos y la coordinación interinstitucional son esenciales.

e) La transparencia es un factor esencial de la independencia, credibilidad y eficacia del proceso de regulación. A este respecto, es importante la interacción de las múltiples partes interesadas.

f) Una política de la competencia bien concebida es esencial para desarrollar servicios de infraestructura competitivos, especialmente en los segmentos competitivos del mercado, y para defender los intereses del consumidor.

g) Es preciso mejorar la calidad de la regulación, con arreglo a las prácticas óptimas en la regulación de los servicios de infraestructura, por ejemplo mediante evaluaciones de impacto y análisis de la relación costo-beneficio destinados al ejercicio de una "regulación inteligente". Es preciso que los poderes públicos dispongan de recursos financieros, capacidad institucional y conocimientos suficientes para poder establecer, vigilar e imponer marcos reguladores e institucionales. Es necesario potenciar la capacidad humana, reguladora e institucional de los países en desarrollo.

h) Los países en desarrollo han de evaluar los reglamentos financieros internacionales nuevos, como las normas de Basilea III, y aplicarlos con prudencia, teniendo en cuenta el grado de perfeccionamiento de su reglamentación y su capacidad institucional. Los países de acogida deben estar bajo la vigilancia de las autoridades de supervisión.

i) Los procesos multilaterales y regionales de liberalización del comercio deben responder a un diseño, un ritmo y una secuencia adecuados y deben ajustarse a los objetivos de políticas públicas perseguidos por la regulación del sector de servicios de infraestructura. En el caso de los servicios de infraestructura, se ha de prestar especial atención a la interacción entre el comercio y la reglamentación.

j) Todas las formas de colaboración, incluidas la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur, deben aprovecharse para desarrollar las capacidades productivas y crear marcos reguladores e institucionales eficaces.

k) La armonización y la cooperación en materia de regulación a nivel regional pueden ser un valioso instrumento para establecer marcos reguladores e institucionales eficaces.

l) Con más trabajos de investigación, evaluaciones de impacto y exámenes nacionales de las políticas de servicios se contribuiría significativamente a la identificación de prácticas óptimas para la elaboración y aplicación de las políticas y los marcos reguladores e institucionales más adaptados a los servicios de infraestructura.

m) El intercambio constante de experiencias y enseñanzas puede contribuir a identificar y elaborar las políticas y los marcos reguladores e institucionales más adecuados para los servicios de infraestructura.

## II. Cuestiones de organización

### A. Elección de la Mesa

(Tema 1 del programa)

34. En la sesión plenaria de apertura, la Reunión multianual de expertos eligió la Mesa siguiente:

*Presidenta:* Sra. Hiswani Harun (Malasia)

*Vicepresidente-Relator:* Sr. Moncef Baati (Túnez)

### B. Aprobación del programa y organización de los trabajos

(Tema 2 del programa)

35. En la sesión plenaria de apertura, celebrada el jueves 23 de febrero de 2012, la Reunión multianual de expertos aprobó el programa provisional del período de sesiones (que figura en el documento TD/B/C.I/MEM.3/10). Por consiguiente, el programa fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional.
4. Aprobación del informe de la reunión.

### C. Resultado del período de sesiones

36. También en su sesión plenaria de apertura, la Reunión multianual de expertos convino en confiar a la Presidencia, la preparación de un resumen de los debates.

### D. Aprobación del informe de la reunión

(Tema 4 del programa)

37. En la sesión plenaria de clausura, celebrada el 24 de febrero de 2012, la Reunión multianual de expertos autorizó al Vicepresidente-Relator a que, bajo la autoridad de la Presidencia, ultimara el informe tras la conclusión de la reunión.

## Anexo

### Asistencia\*

1. Asistieron a la Reunión multianual de expertos representantes de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Afganistán	Kenya
Angola	Lesotho
Arabia Saudita	Libia
Argelia	Malasia
Austria	Marruecos
Barbados	México
Belarús	Nepal
Benin	Nigeria
Botswana	Omán
Brasil	Paraguay
Chile	Perú
China	Polonia
Colombia	República de Corea
Côte d'Ivoire	República Democrática del Congo
Ecuador	República Democrática Popular Lao
Emiratos Árabes Unidos	República Dominicana
Estados Unidos de América	República Unida de Tanzania
Etiopía	Senegal
Federación de Rusia	Sudán
Gabón	Suecia
Ghana	Togo
Hungría	Túnez
India	Turquía
Italia	Uganda
Japón	Venezuela (República Bolivariana de)
Jordania	Zambia
Kazajstán	

2. Estuvieron representadas en la reunión de expertos las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Centro del Sur  
Comunidad Económica de los Estados del África Occidental  
Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico  
Organización de los Estados del Caribe Oriental  
Unión Africana  
Unión Europea

3. Estuvieron representadas en la reunión de expertos las siguientes organizaciones y organismos de las Naciones Unidas:

Comisión Económica de las Naciones Unidas para África  
Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC

---

\* Véase la lista de participantes que figura en el documento TD/B/C.I/MEM.3/INF.4.

4. Estuvieron representados en la reunión los siguientes organismos especializados y organizaciones conexas:

Banco Mundial  
Organización Mundial del Comercio  
Unión Internacional de Telecomunicaciones

5. Estuvieron representadas en la reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

*Categoría general*

Centro de Investigación sobre las empresas multinacionales  
Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible  
Ingenieros del Mundo  
OCAPROCE International

*En proceso de afiliación*

Centro de Investigación sobre las empresas multinacionales  
Consumer Unity and Trust Society (CUTS)

6. Asistió en calidad de invitada a la reunión:

Sra. Rina **Takeuchi**, Asesora de políticas, IDEAS Centre, Ginebra

7. Fueron invitados a la reunión los siguientes expertos:

**Jueves 23 de febrero de 2012**

Sr. Pramod **Deo**, Presidente, Comisión central de regulación de la electricidad, India

Sr. Marcelo **Olarreaga**, Director del Departamento de Economía, Universidad de Ginebra

Sr. Philippe **Raillon**, Presidente, Grupo de Trabajo de Estrategia Internacional, Consejo Europeo de Reguladores de Energía

Sr. Makhtar **Fall**, Director de la División de regulación y mercados, Unión Internacional de Telecomunicaciones

Sr. Stephen **Banable**, Experto de alto nivel, Unidad de políticas de regulación y evaluación de impacto, Secretaría General de la Comisión Europea

Sr. Hebert **Tassano Velaochaga**, Presidente del Consejo Directivo, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual, Perú

Sra. Marion Vernese **Williams**, Embajadora, Misión Permanente de Barbados ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra

Sr. Kern **Alexander**, Facultad de Derecho, Universidad de Zurich y Centro de análisis y políticas financieros, Universidad de Cambridge

Sr. Mete **Bumin**, Director del Departamento de Relaciones Exteriores, Organismo de regulación y supervisión de la banca, Turquía

Sr. Walter **Stahel**, Secretario General adjunto y Director del programa de gestión de riesgos, Asociación Internacional para el Estudio de la Economía de los Seguros

Sr. Andrew **Cornford**, Observatoire de la Finance

**Viernes 24 de febrero de 2012**

- Sra. Serrana **Bassini**, Secretaria General, Unión Postal de las Américas, España y Portugal
- Sr. Laurean **Bategana Butubira**, Principal Commercial Officer, Departamento de Comercio, Ministerio de Comercio, Industria y Cooperativas, Uganda
- Sr. Fernando **De Mateo y Venturini**, Embajador, Misión Permanente de México ante la OMC
- Sra. Ifeyinwa **Ikeonu**, Miembro del Consejo, Organismo regional de regulación de la electricidad, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
- Sr. Hamid **Mamdouh**, Director de la División de Comercio de Servicios, OMC
- Sr. Pramod **Deo**, Presidente, Comisión central de regulación de la electricidad, India
- Sra. Goitsewang **Morekisi**, Secretaria Permanente adjunta, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Botswana
- Sr. Julio Baltazar **Durand Carrión**, Miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia de Servicios de Saneamiento, Perú
- Sr. Lincoln **Flor**, Especialista en asociaciones publicoprivadas, Instituto del Banco Mundial
-