



13 de marzo de 2013

(13-1362)

Página: 1/17

**Grupo de Trabajo sobre la  
Reglamentación Nacional**

**DIFICULTADES EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS  
EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

**NOTA DE LA SECRETARÍA<sup>1</sup>**

**1 INTRODUCCIÓN**

1.1. A petición del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional, en la presente nota se examinan las dificultades y cuestiones en materia de desarrollo que plantea la reglamentación de los sectores de servicios y sus modos de suministro. Su objetivo es complementar la labor anterior de la Secretaría sobre "cuestiones de reglamentación por sectores y modos de suministro" (S/WPDR/W/48) y se basa en el análisis de la importancia de la reglamentación nacional para el comercio. Como en la Nota anterior, se tratarán principalmente las reglamentaciones comprendidas en el mandato del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional, es decir, los procedimientos y prescripciones en materia de licencias y títulos de aptitud y las normas técnicas. En algunos casos, los estudios y las descripciones relativos a las dificultades en materia de reglamentación pueden ir más allá de esas medidas, y se han incluido a efectos de completar la información, ya que a menudo las publicaciones especializadas no contemplan esa distinción pormenorizada, lo que no quiere decir que estén comprendidos en el ámbito del párrafo 4 del artículo VI.

1.2. Cabe señalar que la Nota no trata de analizar el valor relativo del suministro privado o público de servicios, ni de prescribir un determinado modelo de reglamentación. La presente Nota no pretende en modo alguno ser un estudio exhaustivo de las cuestiones de reglamentación a que hacen frente los países en desarrollo, sino que trata de ofrecer una perspectiva amplia de las dificultades y oportunidades que se puedan plantear en materia de desarrollo. Así pues, se espera que los Miembros empleen la presente Nota de antecedentes para aportar al análisis sus propias experiencias concretas o sus puntos de vista sobre el desarrollo, según corresponda.

1.3. La Nota está dividida en tres secciones. En la primera se examinan las dificultades de los países en desarrollo para establecer marcos e instituciones de reglamentación adecuados a fin de aprovechar mejor los beneficios derivados del comercio. En la segunda sección se analizan las consecuencias que puede tener para el comercio y el desarrollo la falta de marcos reglamentarios e institucionales adecuados. En la tercera sección se ofrecen algunas observaciones finales.

1.4. Cabe señalar que no se pretende expresar juicios sobre lo que constituye restricciones, problemas u obstáculos incompatibles con las disposiciones del AGCS. El análisis realizado en la presente Nota tampoco supone emitir una opinión directa ni indirecta sobre la necesidad de ninguna reglamentación, norma, procedimiento o medida administrativa, ni sobre su contenido.

**2 DIFICULTADES EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS:  
OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

2.1. La economía de los servicios ha experimentado una importante transformación en los tres últimos decenios, y ha pasado de un modelo en que el gobierno suministraba frecuentemente los servicios a otro en que el suministro de servicios tiene un carácter competitivo y comercial. No obstante, la profundidad del cambio varía en función de las regiones y los sectores. Desde una

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría y sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

perspectiva histórica, las entidades públicas suministraban directamente algunos servicios sociales y de infraestructura, como los de telecomunicaciones, los de transporte y los servicios públicos, y los servicios de consumo esenciales, como la educación y la salud, normalmente en situaciones monopolísticas.

2.2. En muchos de esos sectores, los gobiernos se han retirado progresivamente de su función de proveedor principal y han tenido que asumir, cada vez en mayor medida, nuevas funciones de supervisión o reglamentación de mercados competitivos. Por otra parte, en otros sectores donde siempre ha habido una participación importante del sector privado, la globalización de las tecnologías y los mercados ha complicado aún más la labor de reglamentación con la aparición de nuevos servicios o la participación de un abanico más amplio de actores privados.

2.3. Con frecuencia, el desplazamiento hacia el suministro de servicios privado o conjunto entre el sector privado y el público ha dado lugar a más -no a menos- reglamentación, algo que se ha descrito como el ascenso del denominado "Estado reglamentario".<sup>2</sup> En efecto, según la experiencia de los países de la OCDE, la reglamentación de los mercados de servicios se ha ampliado al mismo tiempo que algunos sectores se privatizaban y se abrían a la competencia.<sup>3</sup> En los países en desarrollo, el establecimiento de nuevos reglamentos, leyes, contratos, instituciones, regímenes y procedimientos también ha sido una característica importante de las reformas en materia de infraestructuras asociadas con las telecomunicaciones, el transporte y los servicios públicos.<sup>4</sup> Así pues, la liberalización de los mercados de servicios ha exigido prestar mayor atención a la formulación de nueva reglamentación o a la modificación de la existente a fin de asegurar la calidad y eficiencia de la reglamentación y la transparencia de los procedimientos, así como la adecuación de los mandatos de los organismos de reglamentación.

2.4. A través del marco reglamentario, tal vez los gobiernos deseen aumentar el bienestar corrigiendo las distorsiones de los mercados, reduciendo al mínimo las consecuencias de las externalidades y evitando prácticas contrarias a la competencia. La reglamentación también puede emplearse para asegurar la realización de valores sociales como la protección del medio ambiente, la salud y la seguridad, el acceso universal y valores similares. La protección de los consumidores adquiere particular importancia en los mercados de servicios. Los servicios son intangibles y no almacenables, y su suministro requiere a menudo una interacción entre el proveedor y el consumidor, por lo que, con frecuencia, los consumidores no pueden apreciar la calidad del servicio mientras no lo han consumido. Los gobiernos pueden tratar de evitar que los proveedores de servicios se aprovechen de estas asimetrías de información. A diferencia de las mercancías, es difícil, si no imposible, someter los servicios a cualquier forma de prueba física *ex ante*. Por lo tanto, las reglamentaciones suelen estar vinculadas a la competencia y el comportamiento de los proveedores de servicios.<sup>5</sup> Esto explica por qué en la esfera de los servicios a menudo se hace mayor hincapié en las prescripciones en materia de títulos de aptitud del proveedor de servicios como modo de controlar indirectamente la calidad de los servicios prestados.

2.5. Una preocupación que se menciona con frecuencia en el contexto de los países en desarrollo, además de lo mencionado anteriormente, es la necesidad de alguna forma de intervención gubernamental que asegure que los mercados contribuyan a la reducción de la pobreza y ayuden a facilitar un desarrollo inclusivo y sostenible.<sup>6</sup> A veces se puede tratar de alcanzar ese objetivo de política mediante una reglamentación orientada a asegurar que los servicios estén al alcance de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, con independencia de dónde se encuentren y de sus ingresos. En el caso de los servicios de infraestructura, por ejemplo, es posible que las

---

<sup>2</sup> Majone G. (1997), "*From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of governance*", *Journal of Public Policy*, 17 (2), páginas 136-167; Glaeser E. y Shleifer A. (2003), "*Rise of the Regulatory State*", *Journal of Economic Literature*, volumen XL, junio de 2003, páginas 401-425.

<sup>3</sup> Blundell J. y Robinson C. (2000), "*Regulation without the State. The Debate Continues*", *Readings* 52, Londres: Institute of Economic Affairs.

<sup>4</sup> Eberhard A. (2007), "*Infrastructure Regulation in Developing Countries: An exploration of hybrid and transitional models*", Working Paper N° 4, 200, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, que puede consultarse en línea en la siguiente dirección: [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org).

<sup>5</sup> Véase OMC (2012a), "Normas técnicas en los servicios", Nota de la Secretaría, S/WPDR/W/49, 3 de septiembre de 2012.

<sup>6</sup> UNCTAD (2011), "Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional", nota de la secretaria, TD/B/C.I/MEM.3/11, 15 de diciembre de 2011, página 7; Cook P., Kirkpatrick C., Minogue M. y Parker D. (2004) (editores), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, página 11.

obligaciones de servicio universal exijan en ocasiones la ampliación de la red a zonas remotas o la fijación de precios asequibles para los segmentos más pobres de la población.

2.6. Al mismo tiempo, en las publicaciones especializadas en economía se ha señalado claramente que grupos con intereses especiales pueden apropiarse de la reglamentación, que en consecuencia se desarrollará por motivos no relacionados con la solución de las deficiencias del mercado o la satisfacción de las necesidades de desarrollo.<sup>7</sup> Antes bien, en esa situación, la reglamentación puede servir fundamentalmente para mantener las ventajas de determinados grupos empeñados en promover sus propios beneficios económicos sin hacer ninguna contribución a la productividad. En consecuencia, los gobiernos y sus organismos de reglamentación son objeto de presiones de grupos con intereses especiales que tratan de asegurarse de que se mantengan los privilegios y los beneficios derivados de la reglamentación. En esos casos, incluso si la intervención reglamentaria se justifica por motivos de política pública, es posible que se "persuada" a los gobiernos para que recurran a medidas que sirvan a los intereses de unos pocos a expensas del bien común. La complejidad y diversidad de la reglamentación de los servicios también significa que será más fácil que los grupos con intereses especiales "ejercen influencia" en los organismos de reglamentación que tengan menos experiencia o recursos, incluso cuando éstos tengan la intención de actuar en pro del "interés público".<sup>8</sup>

2.7. La transformación de los sectores de servicios orientada al mercado ha hecho que el establecimiento de marcos reglamentarios e institucionales adecuados y eficaces pase a ser uno de los mayores desafíos a que hacen frente los gobiernos. Desde una perspectiva muy general, todos los organismos de reglamentación tienen que abordar dos cuestiones fundamentales.<sup>9</sup> En primer lugar, para que la reglamentación sea eficaz, las autoridades competentes tendrán que ser capaces de obtener la información necesaria sobre las prácticas de mercado, los costos y los ingresos de los proveedores de servicios, la demanda de los consumidores, los cambios tecnológicos que afecten al sector, el entorno macroeconómico, etc. Es inevitable que los organismos de reglamentación sepan menos del entorno del mercado y las prácticas empresariales que las empresas y los individuos que operan en dicho mercado. Quienes son objeto de la reglamentación tendrán también conocimientos privilegiados que quizá no revelen. En segundo lugar, está el desafío de asegurar que los organismos de reglamentación no sean objeto de influencias de carácter político o comercial. En otras palabras, se necesitan mecanismos que eviten que las reglamentaciones y las decisiones favorezcan a cualquier grupo particular a expensas del interés económico general.

2.8. Superar esos problemas exige una cantidad considerable de recursos y conocimientos especializados, así como un decidido compromiso político del gobierno. A este respecto, también es importante señalar que uno de los fundamentos conceptuales más significativos del AGCS es la distinción entre liberalización y desreglamentación. Aparte de las medidas de acceso a los mercados y trato nacional, que deben ser consignadas en las Listas, la liberalización del comercio en el marco del AGCS no afecta a la capacidad de los gobiernos de establecer reglamentaciones. Ello se debe a que en el Acuerdo se distinguen tres tipos de medidas: i) restricciones cuantitativas a la entrada del proveedor de servicios, o a su producción, con inclusión de prescripciones relativas a la forma jurídica y de límites a la participación de capital extranjero; ii) discriminación contra los servicios y los proveedores de servicios extranjeros mediante la modificación de las condiciones de competencia a favor de los propios nacionales; y iii) reglamentaciones nacionales. Las medidas comprendidas en las categorías i) y ii) se definen como limitaciones al acceso a los mercados y el trato nacional que habrán de ser reducidas o eliminadas mediante sucesivas rondas de negociaciones.<sup>10</sup> Las reglamentaciones nacionales de la categoría iii) no se consideran "restricciones del comercio" como tales, pero en el AGCS se reconoce que pueden tener efectos de restricción del comercio y, en el párrafo 4 del artículo VI, se encomienda el establecimiento de las disciplinas pertinentes.

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Stigler G. (1971), "*The theory of economic regulation*", Bell Journal of Economics and Management, 2, páginas 3-21; Peltzman S. (1976), "*Toward a more general theory of regulation*", Journal of Law and Economics, 14, páginas 109-148.

<sup>8</sup> Véase el análisis de las consideraciones de economía política en que se basa la intervención reglamentaria en OMC (2012b), "Informe sobre el Comercio Mundial 2012, Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI", páginas 75 y 76.

<sup>9</sup> Cook y otros (2004), *op. cit.*, páginas 8-10.

<sup>10</sup> Artículos XVI (acceso a los mercados) y XVII (trato nacional), y artículo XIX (liberalización progresiva) del AGCS. Véase también el análisis sobre cuándo se puede considerar que una medida en materia de servicios es una "restricción al comercio" en OMC (2012b), *op. cit.*, páginas 78 y 79.

2.9. Por lo tanto, de conformidad con el AGCS, por "liberalización" en sectores donde se han contraído compromisos se entiende la concesión de acceso a los mercados (artículo XVI) y de trato nacional (artículo XVII). Esas disposiciones han definido un alcance jurídico que se aplica únicamente a seis tipos de restricciones del acceso a los mercados y a cualquier forma de discriminación relativa al trato nacional. Con esas salvedades, los gobiernos y los organismos de reglamentación tienen autonomía para decidir los aspectos de forma y de fondo del resto del marco reglamentario. En efecto, en el preámbulo del AGCS se afirma lo siguiente:

"Reconociendo el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países".

2.10. En el AGCS se reconocen expresamente las dificultades de los países en desarrollo. Aunque no ofrece directamente orientación sobre cómo conseguir un enfoque reglamentario eficaz, el Acuerdo contiene varias disposiciones sobre buen gobierno, entre ellas las relativas a las obligaciones en materia de transparencia (artículo III) y reglamentación nacional (artículo VI). En este último artículo figura una obligación general sobre la existencia de tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos que permitan la revisión de las decisiones a petición de un proveedor de servicios afectado y, cuando esté justificado, la aplicación de remedios apropiados.<sup>11</sup> Cuando los procedimientos no sean independientes del organismo encargado de la decisión administrativa de que se trate, los Miembros tendrán que asegurarse de que permitan de hecho una revisión objetiva e imparcial.<sup>12</sup> En los sectores en que se contraigan compromisos específicos, existen las obligaciones adicionales de asegurar que todas las medidas de aplicación general sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial; que la autoridad competente informe al solicitante de la decisión relativa a la solicitud o de su situación; y que existen procedimientos adecuados para verificar la competencia de los profesionales de otros Miembros.<sup>13</sup>

2.11. Esos principios tienen mucho en común con los elementos habitualmente citados como "buenas prácticas" en las publicaciones especializadas en reglamentación y desarrollo.<sup>14</sup> Dichas prácticas incluyen la concepción del objetivo, normas transparentes y basadas en criterios, que reduzcan el margen de discrecionalidad en la adopción de decisiones, y el establecimiento de instituciones facultadas con un mandato independiente.<sup>15</sup> En el debate sobre la reglamentación también se han hecho llamamientos a favor de la generación de ventajas mediante la reforma reglamentaria y las auditorías de la reglamentación, y en algunos casos se han abordado las consecuencias que tienen las políticas de reglamentación en el comercio y la inversión.<sup>16</sup> Las cuestiones fundamentales planteadas en un estudio de la UNCTAD son la repercusión económica de la reglamentación; los posibles costos económicos y comerciales de las medidas de reglamentación; la necesidad de que la reglamentación esté concebida de manera eficiente, transparente e imparcial; y si se puede alcanzar un objetivo de política por otros medios o de forma que pueda reducir las consecuencias restrictivas para el comercio y la inversión.<sup>17</sup> Este enfoque fomenta la adopción de una reglamentación que facilite el acceso a los mercados y, cuando sea posible, que impulse la liberalización del comercio y la privatización.

---

<sup>11</sup> Párrafo 2 del artículo VI del AGCS.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Párrafos 3 y 6 del artículo VI del AGCS.

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo, Lafont Jean-Jacques (2005), *"Regulation and Development"*, Cambridge University Press, Cambridge; Eberhard A. (2007), *op. cit.*; y "APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform", disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>.

<sup>15</sup> Mamdouh H. (2010), *"Services liberalization, negotiations and regulations"*, documento presentado en la Conferencia sobre la Liberalización del Comercio de Servicios convocada por el Cordell-Hull Institute y organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Australia en Sidney (Australia), del 10 al 12 de diciembre de 2010.

<sup>16</sup> UNCTAD (2010), *"Implication of International Trade and Trade Agreements for Primary Health Care: the case of services"*, Ginebra.

<sup>17</sup> *Ibid.*

2.12. Aunque todos los gobiernos se enfrentan a problemas de reglamentación, es preciso tener en cuenta las deficiencias estructurales específicas de los países en desarrollo. Los investigadores en el ámbito de la reglamentación han señalado que muchos organismos de reglamentación de los países en desarrollo son todavía muy frágiles o inexistentes. Está generalmente admitido que el establecimiento de sistemas de buen gobierno, gestión y organización necesita tiempo y recursos, al igual que el desarrollo de nueva capacidad profesional.<sup>18</sup> Aun así, para que la liberalización produzca la mejora de la eficiencia prevista sin poner en peligro la calidad ni otros objetivos, suele ser necesaria una reglamentación eficaz o la modificación de la reglamentación y la introducción de mecanismos de observancia. Por ejemplo, los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC), que se llevan a cabo en el contexto del Marco Integrado mejorado, han señalado la importancia de un marco normativo y de políticas adecuado, de unas instituciones eficaces y del buen gobierno como elementos necesarios para hacer frente a las limitaciones de la oferta.<sup>19</sup> Aunque los EDIC se realizaron específicamente para países menos adelantados, otros estudios sobre otros países comparten la conclusión general de que la reglamentación puede imponer restricciones que aumenten los costos a los proveedores de servicios o de que puede erigir obstáculos a la entrada.<sup>20</sup> Una conclusión importante es que las reglamentaciones no discriminatorias que aumentan los costos no sólo disuaden a los proveedores extranjeros, sino que también limitan la competitividad de las empresas nacionales. En diversos estudios basados en los índices de la OCDE relativos a la reglamentación del mercado de productos también se ha constatado que los obstáculos reglamentarios tienen un efecto negativo en los resultados de las exportaciones de los sectores de servicios nacionales.<sup>21</sup>

2.13. La forma de abordar las dificultades que plantea la reglamentación desde la perspectiva de los países en desarrollo es un asunto que se encuentra en una etapa incipiente y que supera el alcance de la presente Nota. No obstante, cabe señalar dos aspectos importantes e interrelacionados del problema: el mecanismo de elaboración de normas y el diseño y mandato de las instituciones encargadas de aplicarlas.<sup>22</sup> Este último aspecto, en particular, plantea importantes cuestiones relativas al mandato político, los recursos y la capacidad. También se mencionan con frecuencia como consideraciones importantes y desafíos para los países en desarrollo la correcta ordenación del marco normativo y la apertura de los distintos sectores a la competencia en el mercado.<sup>23</sup> En las secciones siguientes se examinan de forma pormenorizada las cuestiones que pueden plantear dichos aspectos.

## 2.1 Elaboración de normas y prácticas en materia de reglamentación

2.14. Con respecto a esta cuestión, una de las dificultades que hay que abordar es la formulación de normas que puedan ayudar a mejorar el entorno empresarial y reducir, en la mayor medida posible, el margen de discrecionalidad en la adopción de decisiones. Esto exige a menudo que las normas sean coherentes, que estén formuladas y redactadas con claridad y que se basen en criterios objetivos. Otra cuestión relacionada es la elección del instrumento jurídico, es decir, si las normas deben figurar en textos legislativos generales o en otras formas de reglamentación como decretos o directrices administrativas. Esto puede ser una consideración importante para la aplicación efectiva y se debería tener en cuenta la posibilidad de que en el futuro sea necesaria cierta flexibilidad para introducir ajustes teniendo presente la evolución del mercado y la tecnología.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Eberhard A. (2007), *op. cit.*

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, OMC (2004) "Asistencia para abordar las limitaciones relacionadas con la oferta", Nota de la Secretaría que lleva la signatura WT/COMTD/LDC/W/33 y Add.1, 26 de mayo de 2004 y 28 de febrero de 2005.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, entre otros, OMC (2012b), *op. cit.*, páginas 122-126; y Kox H. y Nordås Hildegunn K. (2006), "Services trade and domestic regulation", OECD Trade Policy Working Paper N° 49.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Kox H. y Hildegunn K. (2006), *ibid.* Cabe señalar que la medida aplicable a la reglamentación nacional que se usa en este estudio es más amplia que las categorías previstas en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS. Los índices de la reglamentación del mercado de productos se refieren principalmente a los países desarrollados y a unos pocos grandes mercados emergentes. Hay muy pocas publicaciones especializadas en economía que examinen concretamente los efectos de las prescripciones y los procedimientos en materia de títulos de aptitud y licencias y las normas técnicas en la esfera de los servicios.

<sup>22</sup> Véase Mamdouh H. (2010), *op. cit.*

<sup>23</sup> Majluf L. y Zarrilli S. (2007), "Challenging Conventional Wisdom: Development implications of trade in services liberalization", UNCTAD Trade, Poverty and Cross-Cutting Development Issues Study Series N° 2; y UNCTAD (2010), *op. cit.*

2.15. Habitualmente, los sectores de servicios son objeto de reglamentación en todos los niveles del gobierno, ya sea central, regional o local. También pueden formar parte del marco normativo organismos no gubernamentales cuando ejercen facultades delegadas en ellos por el Estado. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta, además del contenido de las normas, la interacción jurisdiccional entre los niveles de gobierno central y subcentral, así como con los organismos no gubernamentales. Lo ideal sería que todos los organismos de reglamentación actuaran de manera coherente y complementaria. Por supuesto, estos desafíos no son exclusivos de los países en desarrollo, pero pueden plantearles mayores dificultades debido a las limitaciones de recursos financieros y humanos. Además de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, cada sector de servicios tiene sus propias particularidades y complejidades técnicas. En consecuencia, aunque algunas normas se apliquen a todos los sectores de servicios, otras pueden ser específicas de un sector. Una vez más, asegurar la coherencia entre la reglamentación general y la específica para cada sector, así como la confluencia con otros ámbitos de reglamentación, como las políticas de competencia e inversión, puede plantear una dificultad significativa para la elaboración de normas. Además, dada la naturaleza cambiante de los mercados y la tecnología, que es una característica fundamental de algunos sectores de servicios, es fácil que el régimen normativo quede obsoleto, y que el marco reglamentario necesite ajustes continuos y sistemáticos.<sup>24</sup>

2.16. En cuanto a las prácticas en materia de reglamentación, se ha desarrollado una labor significativa sobre la importancia de la transparencia de las normas y la simplificación de los procedimientos para mejorar el entorno empresarial. En los informes "Doing Business" del Banco Mundial se ha hecho un seguimiento de estas reformas y prácticas en materia de reglamentación, en las que la transparencia es un factor esencial, en todo el mundo durante los 10 últimos años.<sup>25</sup> Los indicadores cuantifican los procedimientos, el tiempo y el costo necesarios para llevar a cabo una transacción de conformidad con la reglamentación correspondiente. Las encuestas han revelado que no son las economías donde no hay reglamentación las que ocupan los primeros puestos en cuanto a la facilidad para hacer negocios, sino las economías cuyos gobiernos han conseguido elaborar normas que facilitan la interacción en el mercado sin entorpecer innecesariamente el desarrollo del sector privado. Una de las principales conclusiones es que las economías que ocupan los primeros puestos suelen combinar un proceso de reglamentación eficiente con instituciones jurídicas sólidas que protegen la propiedad y los derechos de los inversores. También se ha comprobado que un entorno normativo eficaz impulsa los resultados comerciales.

2.17. Aunque esas encuestas no sólo se refieren a empresas del sector de los servicios, ofrecen un indicador general del costo y la complejidad del proceso de reglamentación para las empresas en una economía determinada. A este respecto, en el último informe "Doing Business", correspondiente a 2013, se ha constatado que las prácticas en materia de reglamentación de las empresas han ido convergiendo lentamente a medida que las economías cuyos resultados eran peores inicialmente han reducido la brecha con respecto a las economías que tenían mejores resultados. Entre las 50 economías que más han mejorado desde 2005, el mayor porcentaje (un tercio) está en el África Subsahariana. Sin embargo, para esos y muchos otros países en desarrollo, asegurar que la reglamentación y los procedimientos se mantienen en todo momento acordes con la evolución del mercado y la tecnología sigue siendo una dificultad importante en materia de desarrollo.

2.18. El recuadro 1 que figura a continuación ofrece un ejemplo de cómo se abordan esas dificultades en proyectos que cuentan con el apoyo de la "Ayuda para el Comercio". Aunque esas iniciativas forman parte de un programa más amplio de reforma reglamentaria cuya finalidad es mejorar el entorno empresarial y de inversión en general, beneficiarán a los proveedores de servicios dado que es frecuente que en sus sectores haya prescripciones en materia de licencias y títulos de aptitud.

---

<sup>24</sup> OMC (2012c) "Nota de antecedentes para el Taller sobre Ayuda para el Comercio y servicios", Nota de la Secretaría, WT/COMTD/AFT/W/34, 29 de junio de 2012.

<sup>25</sup> Véase el sitio Web <http://www.doingbusiness.org>.



### **Recuadro 1 Estudio de caso de la Ayuda para el Comercio: Dependencia de Reforma de la Reglamentación de Empresas de Kenya**

Una de las prioridades fundamentales del Gobierno de Kenya es transformar el país en un destino competitivo para las inversiones. Se ha señalado que las prácticas poco medidas, inaccesibles y gravosas en materia de concesión de licencias constituyen un impedimento importante y tangible para el logro de ese objetivo y de un mayor desarrollo económico. Para responder a este reto, el Gobierno de Kenya puso en marcha, a partir de 2005, un examen y una reforma de las licencias y permisos para empresas, cuyos resultados positivos han sido reconocidos y han aumentado el interés por la reforma de la reglamentación.

Se estableció una Dependencia de Reforma de la Reglamentación de Empresas para vigilar permanentemente todos los sistemas de reglamentación y concesión de licencias en Kenya y garantizar que las nuevas reglamentaciones, licencias, derechos y cargas no crean gravámenes innecesarios para las empresas y se ajustan a las mejores prácticas internacionales. También está previsto que la Dependencia colabore con los encargados de formular la reglamentación a fin de asegurar que toda la normativa futura relativa a la concesión de licencias sea conforme a las mejores prácticas internacionales. Se identificaron en el país 1.325 tipos distintos de licencias, derechos y cargas de uso aplicables a las empresas. Desde entonces, se han adoptado medidas para simplificar o eliminar la mayoría de esas licencias. Hasta la fecha, se han simplificado en total 379 licencias y se han eliminado otras 315.

Entre las actividades más destacadas está la redacción de una Ley de Reglamentación de las Empresas -actualmente un proyecto de ley- que sustituya a la Ley actual y que establecerá por mandato legal un Comité de Reforma de la Reglamentación de alto nivel encargado de liderar el proceso de reforma, con la ayuda de la Dependencia de Reforma de la Reglamentación de Empresas; y la supervisión e inspección de la calidad de la nueva reglamentación en materia de licencias mediante un sistema de análisis del efecto de la reglamentación.

*Fuente:* Sitio Web de la Ayuda para el Comercio, <http://www.oecd.org/countries/kenya/46982094.pdf>.

2.19. Actualmente hay muy pocos proyectos enmarcados en la "Ayuda para el Comercio" que aborden específicamente las dificultades de la reglamentación nacional de los servicios. Así pues, es difícil extraer enseñanzas generalizadas de sus experiencias.<sup>26</sup> Dicho esto, el proyecto de reforma de la reglamentación de Kenya descrito en el recuadro 1 pone de manifiesto que los siguientes problemas afectan al ritmo de la reforma: el conflicto de intereses entre los departamentos gubernamentales y los funcionarios encargados de la reglamentación de distintos aspectos cruciales de la concesión de licencias; el temor a las reformas y la modificación de los procedimientos administrativos, que plantean una amenaza para las instituciones permisivas que preferirían no abandonar ámbitos en que se sienten seguras; los retrasos en la aprobación de la reglamentación en el procedimiento parlamentario; el costo de realizar las distintas actividades, que es elevado y requiere una intensa labor de planificación y elaboración de presupuestos; y la falta puntual de recursos que puede retrasar el proceso.<sup>27</sup>

## **2.2 Marco institucional**

2.20. Los países en desarrollo no sólo se enfrentan al desafío de formular normas adecuadas y simplificar los procedimientos de reglamentación, sino que también deben ocuparse de la cuestión fundamental del marco institucional necesario. Puesto que el desplazamiento hacia la prestación de servicios privada o pública y privada ha llegado más tarde a los países en desarrollo, suele haber menos experiencia por lo que respecta a la diferencia entre la función de un organismo de reglamentación y la de un ministerio del gobierno. En algunos casos, es posible que determinados

<sup>26</sup> OMC (2012c), *op. cit.* En la "Nota de antecedentes para el Taller sobre Ayuda para el Comercio y servicios" se enumeran en total 276 relatos de experiencias concretas. De ellos, sólo unos pocos guardan una relación indirecta con la reglamentación de los servicios, por ejemplo: Servicios prestados a las empresas y marco regulador (incluso en el sector del turismo), de Comoras; Fortalecimiento del clima de negocios, de Malawi; Atracción de IED y participación en las cadenas de valor mundiales, de Costa Rica; Asistencia ofrecida por el MIM para racionalizar los servicios de apoyo a las empresas, de Maldivas; y Programa de apoyo al sector empresarial, de Tanzania.

<sup>27</sup> En la siguiente dirección puede consultarse la descripción de los problemas encontrados por la Dependencia de Reforma de la Reglamentación de Empresas de Kenya: <http://www.oecd.org/countries/kenya/46982094.pdf>.

sectores estén operando en un vacío reglamentario. A menudo se han tenido que revisar los mandatos de los organismos existentes, y algunas veces ha sido necesario modificarlos por completo para que se correspondieran con la nueva orientación de las políticas, por ejemplo, para pasar de un sector controlado por el gobierno a un sector de mercado competitivo. El punto de partida es, por lo tanto, el mandato de las instituciones de reglamentación, que debe ser elaborado cuidadosamente para recoger en él sus objetivos, funciones y *modus operandi*, así como su relación con el gobierno.

2.21. A este respecto, uno de los modelos de reglamentación más utilizados para garantizar la separación de funciones, especialmente en los servicios de infraestructuras, ha sido el establecimiento de organismos de reglamentación independientes. La finalidad de la independencia es asegurar que la entidad encargada de formular la reglamentación esté libre de influencias políticas o comerciales. Dicho de otro modo, se espera del organismo de reglamentación independiente que siga de forma imparcial el mandato establecido, sin que exista el riesgo de que los intereses personales se apropien de él. Aunque manteniendo la independencia, la estructura institucional suele prever la interacción efectiva entre diversas instituciones gubernamentales que tratan con marcos reglamentarios diferentes y mutuamente pertinentes. Habitualmente se fomenta y facilita la interacción con instituciones del sector privado, centros de estudio y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no se puede decir que ese modelo exista en todos los sectores. Cabe señalar que en algunos sectores de servicios profesionales, en que las asociaciones profesionales están dotadas de facultades de reglamentación, la autorreglamentación es el modelo más común.<sup>28</sup> En esa situación, no es algo extraordinario que un profesional en ejercicio asuma también un puesto en el organismo desde el que pueda adoptar decisiones.<sup>29</sup> En consecuencia, habría que hacer más hincapié en la imparcialidad de la adopción de decisiones y la transparencia del proceso.

2.22. La independencia del organismo de reglamentación no significa que no haya un marco para la rendición de cuentas. Antes bien, en prácticamente todos los modelos de reglamentación independiente, los organismos de reglamentación deben rendir cuentas ante el poder legislativo, el gobierno y el público. Sin embargo, las condiciones de la rendición de cuentas suelen estar establecidas de manera que no se ponga en peligro su independencia de acción. Aunque no todos los países en desarrollo cuentan con organismos de reglamentación completamente independientes, se trata de un modelo muy extendido, en particular con respecto a los servicios de infraestructuras. Por ejemplo, el Foro Africano para la Regulación de los Servicios Públicos recomienda que formen parte del marco inicial para la reglamentación de los servicios públicos en África los siguientes principios fundamentales:

"Reglamentación mínima necesaria para alcanzar objetivos sectoriales y de política;

Observancia de las prescripciones sobre transparencia de la adopción de decisiones y sobre debido proceso;

**Organismos de reglamentación independientes o autónomos, cuando sea posible** [sin negritas en el original];

Rendición de cuentas ante el gobierno, los inversores y los usuarios finales; ...

Fomento de la competencia y limitación de los comportamientos contrarios a la competencia"...<sup>30</sup>

2.23. El establecimiento de un organismo de reglamentación independiente, si se considera que es el modelo adecuado para el sector, no está exento de dificultades. Hay que atender a las cuestiones de la capacidad y los recursos humanos. Un problema recurrente que se plantea en los EDIC es la escasa capacidad técnica e institucional del gobierno y el sector privado para llevar a cabo un proceso de reforma reglamentaria. Para ser eficaces, todos los marcos reglamentarios

<sup>28</sup> En UNCTAD (2004), Aspectos de los servicios profesionales y los marcos normativos relacionados con el comercio y el desarrollo, nota de la secretaría de la UNCTAD, TD/B/COM.1/EM.25/2, 25 de noviembre de 2004, puede consultarse un análisis de la reglamentación de los servicios profesionales.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, la descripción de los servicios jurídicos en la Nota de la Secretaría, "Cuestiones de reglamentación por sectores y modos de suministro", S/WPDR/W/48, 13 de junio de 2012.

<sup>30</sup> "Framework for Utility Regulation in Africa", citado por Eberhard A. (2007), *op. cit.*, página 13.



requieren conocimientos especializados y experiencia en estas cuestiones, así como un fácil acceso a la información y un entendimiento cabal de los fundamentos de la reglamentación y de las operaciones de los actores en el mercado. Dotar a los organismos de reglamentación recientemente establecidos de esa capacidad profesional constituye un reto considerable en materia de desarrollo, sobre todo si se tienen en cuenta el carácter dinámico y la naturaleza innovadora de los mercados competitivos. Las economías que tienen poblaciones pequeñas y grupos limitados de profesionales con los conocimientos especializados necesarios a los cuales recurrir pueden experimentar una especial dificultad para garantizar que una misma persona no asuma más de una función en el sector.

2.24. En la esfera de la reglamentación de los servicios públicos, hay encuestas realizadas a escala mundial que demuestran que la limitación institucional más frecuente ha sido la falta de conocimientos especializados: el 30% de los declarantes mencionó que la formación insuficiente era una limitación significativa y el 61% declaró que la formación recibida hasta ese momento era deficiente, puesto que en general le faltaba continuidad y estaba mal orientada.<sup>31</sup> Es interesante destacar que en la misma encuesta se señaló que se pueden mitigar las limitaciones de capacidad restringiendo inicialmente el margen de discreción en materia de reglamentación y adoptando un enfoque gradual para la modificación o ampliación del alcance de las responsabilidades del organismo de reglamentación a medida que se crea la capacidad necesaria para que el organismo llegue a ser plenamente eficaz. En otras palabras, puede que haya que adoptar la "segunda mejor" solución cuando la situación interna no permita aplicar "las mejores" prácticas.

2.25. Otras dificultades mencionadas en diversos estudios sobre reglamentación y desarrollo se refieren a cuestiones de buen gobierno como la interferencia política, la corrupción y la falta de transparencia y participación.<sup>32</sup> Se trata, por supuesto, de dificultades genéricas que han de afrontar todos los organismos de reglamentación y no son específicas de los países en desarrollo. Normalmente, las "buenas prácticas" dirigidas a reducir al mínimo o evitar esos problemas sugieren que las reglamentaciones deben tener en cuenta una serie de variables, entre ellas las siguientes: el grado de apoyo que reciben de una infraestructura jurídica efectiva para reducir la incertidumbre y el margen de discrecionalidad; si existe una separación entre las funciones administrativas y políticas en las decisiones delegadas en un organismo independiente, y no adoptadas por el gobierno; el grado de transparencia y rendición de cuentas previsto en las normas que concretan el marco procedimental; si se dispone de los recursos financieros y profesionales adecuados para asegurar que los organismos de reglamentación pueden funcionar eficazmente; y la fortaleza de los mecanismos de recurso judicial.<sup>33</sup> Una investigación realizada bajo el auspicio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha constatado que la apertura de una economía no puede por sí sola asociarse con un mayor crecimiento de los ingresos a no ser que cuente con el apoyo de un marco reglamentario eficiente que facilite las actividades del sector privado.<sup>34</sup> En el Informe sobre las inversiones en el mundo 2012 de la UNCTAD se ha indicado también que, sin un marco reglamentario adecuado, un país no será atractivo para los inversores, que buscan claridad, estabilidad y previsibilidad.<sup>35</sup> En el Informe también se destacaba que debe haber instituciones imparciales, competentes y eficientes que hagan cumplir la reglamentación de forma satisfactoria.<sup>36</sup>

2.26. Al mismo tiempo, en otra investigación sobre gobernanza en el ámbito de la reglamentación se ha observado que, cuando se trasladan las condiciones extraídas usualmente de la experiencia de países desarrollados, es necesario modificarlas y adaptarlas a los muchos y variados contextos

<sup>31</sup> Tremolet S. y Shah N. (2005), *"Wanted! Good Regulators for Good Regulation: An evaluation of human and financial resource constraints for utility regulation"*, citado por Eberhard A. (2007), *op. cit.*

<sup>32</sup> Lafont Jean-Jacques (2005), *op. cit.*; Eberhard A. (2007), *op. cit.*; Cook y otros (2004), *op. cit.*; Amann E. (2006), *"Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America"*, Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>33</sup> Las condiciones de esas "buenas prácticas" se han adaptado de Minogue M. y Cariño L. (2006), *"Introduction: regulatory governance in developing countries"*, y Minogue M. (2006), *"Apples and oranges: comparing international experiences in regulatory reform"*, páginas 73 y 74, en Minogue M. y Cariño L. (editores) (2006), *Regulatory Governance in Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>34</sup> Hafeez S. (2003), *"The Efficacy of Regulation in Developing Countries"*, ST/ESA/2003/DP/31, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, enero de 2003.

<sup>35</sup> UNCTAD (2012), Informe sobre las inversiones en el mundo 2012: Hacia una nueva generación de políticas de inversión, Ginebra, página 109.

<sup>36</sup> *Ibid.*, página 118.

políticos e institucionales de los países en desarrollo.<sup>37</sup> A modo de ejemplo, los programas generales de desarrollo pueden recibir más apoyo a través de la intervención gubernamental y, en determinados casos, se puede adoptar una decisión política para dar prioridad a las necesidades de las personas pobres a expensas de las necesidades de la eficiencia económica.<sup>38</sup> Ello se puede deber a que la intervención directa en el mercado, mediante controles de precios y contingentes, quizá sea la única opción viable, ya que es más fácil administrar esos mecanismos que establecer un marco reglamentario y unas normas plenamente operativos. Dicho esto, se están llevando a cabo muchas actividades de reforma institucional en la esfera de la reglamentación en los países en desarrollo, lo que supone el reconocimiento de que una reglamentación del mercado más adecuada y unos mecanismos de reglamentación más eficientes pueden responder mejor a las necesidades de desarrollo.<sup>39</sup> La dificultad concreta para muchos países en desarrollo es crear situaciones que beneficien a todos estableciendo instituciones de reglamentación capaces de ofrecer un entorno propicio para el estímulo del comercio y la entrada de inversiones, y abordando al mismo tiempo las características estructurales y las necesidades de desarrollo de la economía.<sup>40</sup>

### 3 ASPECTOS COMERCIALES Y DE DESARROLLO DE LAS DIFICULTADES EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN

3.1. Los beneficios económicos de la liberalización de los servicios se derivan principalmente de su efecto de aumento de la competencia entre proveedores de servicios en la economía nacional. Por consiguiente, lo importante es mejorar en general la libre competencia en los mercados. Si la reforma de políticas no conlleva el fomento de la competencia, es posible que la privatización de los monopolios estatales únicamente transfiera los réditos monopolísticos de titulares públicos a titulares privados. Ello plantea asimismo la sempiterna cuestión de qué debería ir en primer lugar, la reglamentación o la liberalización de los mercados de servicios. Habida cuenta de las características concretas de cada sector de servicios y de las diferencias nacionales, ello dependerá en gran medida de los objetivos del programa de reformas, de la función prevista para la reglamentación y de la situación de las instituciones existentes. Esta pregunta no admite una respuesta que se ajuste a todas las situaciones. No obstante, se pueden apuntar algunas consideraciones generales.

#### 3.1 Aspectos internos

3.2. En la práctica, suelen ser la privatización y la consiguiente liberalización del comercio en un sector determinado las que impulsan el programa de reforma reglamentaria, y los gobiernos han desarrollado y modificado sus reglamentaciones e instituciones en el curso de ese mismo proceso.<sup>41</sup> En el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo, la decisión de liberalizar el mercado adoptada por muchos países desarrollados y en desarrollo dio lugar a la introducción de nueva legislación que favorecía los intereses de los consumidores mediante disciplinas relativas a la interconexión, procedimientos transparentes de concesión de licencias, organismos de reglamentación independientes, obligaciones de servicios universales y no discriminatorias, etc. Por supuesto, el Documento de Referencia sobre telecomunicaciones negociado en la OMC ayudó a configurar el entorno normativo de ese sector. Por lo tanto, puede haber importantes sinergias entre el comercio y los instrumentos reglamentarios.

3.3. Por otra parte, la "apropiación de la reglamentación" (examinada en la sección 2 *supra*) por grupos con intereses especiales puede obstaculizar la introducción de nuevas reglamentaciones o instituciones que traten de reducir el margen de discrecionalidad en la adopción de decisiones. En esa situación, las instituciones pueden haber sido tradicionalmente débiles y carentes de recursos suficientes puesto que había determinados intereses particulares a los que convenía que así fuera. Se trata de un problema político y económico que puede presentarse incluso sin que haya ninguna apertura del comercio. A su vez, es posible que se utilice la fragilidad de los organismos de

<sup>37</sup> Minogue M. (2006), *op. cit.*

<sup>38</sup> Véanse los estudios de casos sobre reforma institucional en los países en desarrollo, en Minogue M. y Cariño L. (editores) (2006), *op. cit.*, páginas 183-299.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Hafeez S. (2003), *op. cit.*

<sup>40</sup> Jalilian H. y otros (2006), "*Creating the condition for international business expansion: the impact of regulation on economic growth in developing countries - a cross-country analysis*", en Amann E. (editor) (2006), *op. cit.*

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, el análisis en Chaitoo R. (2008), "*Services liberalization and domestic regulation: Why is it important?*", CUTS/FICCI Conference on Global Partnership for Development: Where do we stand and where to go?, 12 y 13 de agosto de 2008, Nueva Delhi, India.

reglamentación como argumento contra la apertura a competidores externos. La experiencia ha demostrado que, a no ser que haya un decidido compromiso político con la reforma, es difícil superar la "apropiación de la reglamentación" y establecer políticas e instituciones que estén libres de interferencias comerciales y políticas.<sup>42</sup>

3.4. La reglamentación es esencial en muchos sectores de servicios con independencia de que el sector esté abierto o no al comercio. Esa reglamentación es necesaria para asegurar que los mercados de servicios funcionen correctamente abordando los problemas asociados con la asimetría en el acceso a la información, los monopolios naturales y las externalidades. En algunos sectores de servicios, es poco probable que haya competencia sin una reglamentación adecuada. Por ejemplo, en los sectores de las telecomunicaciones y otros servicios basados en infraestructuras, la reglamentación es importante para asegurar que los nuevos participantes puedan interconectarse a la red que tienen que utilizar todos los operadores, con precios y condiciones razonables. Esto afectará tanto a los proveedores de telecomunicaciones nacionales como a los extranjeros. Salvo que haya una reglamentación que impida que el propietario de la red se aproveche de su control sobre las infraestructuras esenciales, la liberalización del comercio no conllevará todos los beneficios de los mercados competitivos. Se ha comprobado que hay una relación positiva entre la reglamentación favorable a la competencia y los reglamentos cautelares en los sectores de las telecomunicaciones y de las finanzas, por un lado, y el comercio y la inversión, por otro.<sup>43</sup>

3.5. Al mismo tiempo, a menudo preocupa que la introducción de competencia nacional y extranjera acarree riesgos y posibles costos. Por ejemplo, si antes de la liberalización los precios se mantenían artificialmente bajos con subvenciones cruzadas o apoyo financiero público, cabe esperar que, cuando se permita operar a las fuerzas del mercado, los precios suban efectivamente a corto plazo.<sup>44</sup> Además, existe el riesgo de que los proveedores privados seleccionen los clientes más rentables y dejen de dar servicio a ciertos grupos de consumidores o zonas geográficas consideradas poco rentables.<sup>45</sup> También está generalmente aceptado que una reglamentación cautelar y un control de supervisión adecuados deben acompañar a la liberalización del sector financiero.<sup>46</sup> En resumen, la reforma de la reglamentación entraña costos de ajuste y puede requerir políticas complementarias para hacer frente a dichos costos, y la creación de capacidad específica en materia normativa e institucional. Cada una de esas preocupaciones es un tema importante de investigación en sí mismo, y el examen completo de las publicaciones especializadas en este asunto sobrepasa el alcance de la presente Nota. Sin embargo, un principio general de la teoría económica dice que la "primera y mejor" opción es emplear instrumentos estrechamente relacionados con la fuente del problema o la distorsión. Por ejemplo, imponer a todos los participantes en el mercado la obligación de servicio universal y no discriminatorio al establecer las condiciones para la concesión de licencias puede ser una forma mejor de ampliar el acceso que restringir la competencia para proteger a un proveedor monopolístico ineficiente. La gestión de las reformas de los servicios, que puede incluir la liberalización del comercio como parte de la estrategia, exige en última instancia una combinación cuidadosa de políticas y reglamentación en materia de competencia.

## 3.2 Aspectos externos

3.6. Desde una perspectiva comercial, el problema es cómo tratar dos cuestiones, concretamente en las siguientes situaciones: cuando la reglamentación nacional, en lugar de estar orientada a las políticas públicas, se usa como forma alternativa de proteccionismo; y cuando las diferencias entre las prescripciones de la reglamentación nacional y las complejidades procedimentales dan lugar a efectos no previstos de restricción del comercio. Gran parte del trabajo realizado en las negociaciones sobre reglamentación nacional se ha centrado en la última cuestión. Incluso si no hay una finalidad proteccionista, los procedimientos en materia de licencias y de títulos de aptitud engorrosos y poco claros, las prescripciones excesivamente gravosas o complicadas y la burocracia administrativa pueden trabar el comercio de servicios. La mera diversidad de los sistemas y normas de reglamentación de los mercados en el plano internacional y regional, así como las

<sup>42</sup> Lafont J. (2005); Eberhard A. (2007); Cook y otros (2004), *op. cit.*

<sup>43</sup> Kox H. y Nordås H. (2006), *op. cit.*

<sup>44</sup> Mattoo M. y otros (2008), "A Handbook of International Trade in Services", Oxford University Press, Oxford, páginas 10-17, donde puede consultarse un análisis de los efectos en toda la economía.

<sup>45</sup> Cali M. y otros (2008), "The contribution of services to development and the role of trade liberalization and regulation", Overseas Development Institute Working Papers, N° 298.

<sup>46</sup> *Ibid.*

diferencias nacionales y subnacionales, también pueden aumentar sensiblemente los costos de su observancia para el proveedor de servicios, incluso en situaciones en que se han eliminado las limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional (véase el recuadro 2).

### **Recuadro 2 Explicación del subdesarrollo y la segmentación de los mercados de servicios profesionales - La reglamentación nacional**

En el EDIC sobre Uganda, una de las dificultades importantes mencionadas es cómo asegurar que los marcos reglamentarios vigentes no restrinjan directa o indirectamente la competencia en los mercados de servicios ni frenen su expansión a pesar de las amplias medidas de liberalización. Un problema igualmente importante es la falta de reglamentación, que puede crear un vacío jurídico que realmente limite el crecimiento de las empresas y brinde muchas oportunidades para la competencia desleal y la corrupción. Por otra parte, uno de los problemas que afectan al sector de los servicios profesionales en Uganda es el carácter marcadamente segmentado del mercado regional, que no permite desarrollar economías de escala.

Una dificultad fundamental de las reformas de los servicios tiene que ver con la puesta en marcha de un marco reglamentario adecuado que respalde la aplicación efectiva de los compromisos adquiridos. Es preciso que un análisis y un entendimiento detallados de las buenas prácticas informen las decisiones sobre la naturaleza y el ritmo de la reforma. Debería ponerse en marcha un mecanismo nacional de evaluación de la reglamentación que abarque todos los sectores de servicios profesionales y servicios de educación, y sería necesario elaborar una hoja de ruta práctica con metas y objetivos concretos.

Para hacer frente a la segmentación del mercado debida a la reglamentación nacional, una importante novedad en el plano regional ha sido la inclusión en el Protocolo del Mercado Común de la Comunidad del África Oriental de capítulos específicos cuya finalidad es, entre otras cosas, mejorar la cooperación entre organismos de reglamentación, la armonización y el reconocimiento mutuo de normas y títulos de aptitud, y la facilitación de los procedimientos de registro y concesión de licencias.

*Fuente:* "Proyecto de actualización del estudio de diagnóstico sobre la integración comercial de Uganda", elaborado para el Marco Integrado mejorado, diciembre de 2012, y el Protocolo del Mercado Común de la Comunidad del África Oriental.

3.7. Otro aspecto de las deficiencias de la reglamentación interior es el efecto que pueden tener en las exportaciones de servicios. Puesto que en muchos países en desarrollo las reglamentaciones y las instituciones están en proceso de desarrollo o no se han establecido aún, quizá los proveedores de servicios de esos países no tengan una experiencia que les ayude navegar a través de avanzados sistemas de reglamentación y que pueden existir en otros países. Por lo tanto, como se ha destacado en el trabajo realizado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar, las deficiencias del marco reglamentario nacional no sólo afectan a las condiciones del mercado interno, sino que pueden afectar desfavorablemente a las exportaciones de servicios.<sup>47</sup> En principio, a medida que los proveedores nacionales de servicios se van acostumbrando a operar con un marco reglamentario moderno y basado en normas, desarrollarán también la capacidad que les permitirá satisfacer las prescripciones de mercados extranjeros y aprovechar posibles oportunidades de exportación. La investigación sobre los servicios profesionales llevada a cabo por la UNCTAD ha señalado, por ejemplo, la importancia de establecer marcos reglamentarios adecuados para los profesionales en los países en desarrollo, a fin de mejorar la competitividad de los proveedores de servicios.<sup>48</sup> Algunos estudios sobre los efectos comerciales de la reglamentación nacional han constatado que la reglamentación no sólo dificulta la entrada de inversiones y servicios, sino que también inhibe la orientación hacia el exterior de los proveedores de servicios nacionales.<sup>49</sup> Otra conclusión basada en la experiencia del mercado interior europeo es que el resultado de la

<sup>47</sup> Cali M. y otros (2008), *op. cit.*

<sup>48</sup> Véase UNCTAD (2004), *op. cit.*

<sup>49</sup> Nordas H. y Kox H. (2009), "Quantifying regulatory barriers to services trade", OECD Trade Policy Working Paper, N° 85.

reducción de los obstáculos normativos no es únicamente más comercio, sino que es, ante todo, la mejora de la productividad y competitividad de las empresas nacionales.<sup>50</sup>

### 3.3 Cooperación en materia de reglamentación

3.8. La cooperación en materia de reglamentación se fomenta, cada vez en mayor medida, como forma de tratar las externalidades generadas por las diferencias en la reglamentación nacional y de aumentar la capacidad de los países en desarrollo. A menudo la cooperación está orientada a mejorar el entendimiento que tienen los organismos de reglamentación de normas, prescripciones y procedimientos con los que posiblemente no estén familiarizados, y su confianza en ellos. En algunos casos, las divergencias de la reglamentación entre jurisdicciones son una consecuencia directa de las diferencias de los valores sociales y la tolerancia ante los riesgos. En esos casos, la cooperación también puede estar orientada a buscar un medio menos restrictivo del comercio para alcanzar un objetivo concreto o formas de ayudar a los proveedores de servicios extranjeros a cumplir normas particulares u otras prescripciones.

3.9. En efecto, hay una historia relativamente larga de cooperación en materia de reglamentación a nivel sectorial, en las esferas de los correos y las comunicaciones, los servicios financieros, el transporte, la educación, y determinados servicios profesionales. Esa cooperación ha sido necesaria para hacer frente a externalidades generadas por la interdependencia a escala internacional, y, para ser eficaz, demanda una respuesta coordinada en el plano normativo de las distintas jurisdicciones. También ha sido necesaria para permitir la compatibilidad e interoperabilidad de diferentes sistemas, medidas o títulos de aptitud.

3.10. Por ejemplo, la Federación Internacional de Contables (IFAC), la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) establecen normas internacionales para el sector de la contabilidad. En el Convenio Postal Universal se definen directrices generales sobre los servicios postales internacionales y reglamentaciones sobre las operaciones del reparto de cartas. Las normas elaboradas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) son fundamentales para el funcionamiento y la interoperabilidad a nivel mundial de las redes de tecnología de la información y las comunicaciones. En la esfera de la educación, los Convenios Regionales de la UNESCO sobre reconocimiento de títulos han tratado de abordar el reconocimiento de los títulos académicos a efectos académicos, y algunas veces se aplican al reconocimiento de diplomas con fines profesionales.

3.11. En cuanto al sector financiero, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea constituye un foro permanente de cooperación en materia de supervisión bancaria, con el objetivo de mejorar el entendimiento de cuestiones fundamentales de supervisión y la calidad de la supervisión bancaria en todo el mundo. También se ha establecido una Junta de Estabilidad Financiera (FSB), que reúne a autoridades nacionales responsables de la estabilidad financiera en importantes centros financieros internacionales, de instituciones financieras internacionales, de asociaciones de organismos de reglamentación y supervisión internacional de sectores específicos, y de comités de expertos de los bancos centrales. La FSB coordina la labor de las autoridades financieras nacionales y de los organismos internacionales de normalización con la finalidad de desarrollar y fomentar la reglamentación y supervisión efectivas, entre otras políticas del sector financiero.

3.12. Si bien el objetivo primario de esa cooperación no es el comercio, tiene importantes consecuencias para el comercio y el desarrollo, que pueden impulsar un mayor conocimiento, si no la armonización, entre los organismos de reglamentación. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, una gran dificultad en materia de reglamentación consiste en desarrollar las capacidades y obtener los recursos necesarios para participar en esos diversos foros. Existe el riesgo de que la elaboración de normas o reglamentaciones a nivel internacional pueda, por azar o intencionadamente, servir a los intereses de quienes tienen recursos para participar e influir en el proceso. Mientras que en la esfera del comercio de mercancías esas preocupaciones ocupan un primer plano, en el ámbito del comercio de servicios ha habido menos debate y sensibilización sobre este asunto. Esto se debe en parte a que la reglamentación de los servicios está menos desarrollada a nivel internacional y a que, donde existen esos instrumentos, suelen estar

---

<sup>50</sup> Monteagudo J. y otros (2012), "The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation", European Commission, DG ECFIN, Product Market Reforms Unit.

centrados en sectores concretos y apartados de la competencia directa de los ministros de comercio.

3.13. Dicho esto, es interesante observar que en algunos de los acuerdos comerciales preferenciales más recientes se ha atendido a algunas cuestiones específicas de los países en desarrollo en materia de marcos reglamentarios, normas y procedimientos adecuados, así como a la participación en organizaciones internacionales de normalización (véase el recuadro 3). Aunque se trata únicamente de algunos ejemplos ajenos a la OMC, ayudan a poner de relieve la forma en que se han tratado en un contexto comercial algunas de las dificultades de los países en desarrollo en lo relativo a la cooperación en materia reglamentaria.

**Recuadro 3 Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-CE - ejemplos de disposiciones sobre las dificultades que plantean los marcos reglamentarios en los países en desarrollo**

**CAPÍTULO 5**

***Marco reglamentario***

.....

**Sección 7**

**Servicios turísticos**

.....

***Artículo 113***

**Pequeñas y medianas empresas**

La Parte CE y los Estados signatarios del CARIFORUM procurarán facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el sector de los servicios turísticos.

***Artículo 114***

**Reconocimiento mutuo**

Las Partes cooperarán en el reconocimiento mutuo de los requisitos, las cualificaciones, las licencias y demás reglamentaciones de conformidad con el artículo 85 del presente Acuerdo.

***Artículo 116***

**Normas medioambientales y de calidad**

Las Partes y los Estados signatarios del CARIFORUM promoverán el cumplimiento de las normas medioambientales y de calidad aplicables a los servicios turísticos de forma razonable y objetiva, sin crear obstáculos innecesarios al comercio, y procurarán facilitar la participación de los Estados signatarios del CARIFORUM en las organizaciones internacionales pertinentes que establecen las normas medioambientales y de calidad aplicables a los servicios turísticos.

.....

**CAPÍTULO 7**

***Cooperación***

***Artículo 121***

**Cooperación**

.....

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, las Partes acuerdan cooperar, incluso facilitando apoyo para la asistencia técnica, la formación y el desarrollo de capacidades, entre otras cosas:

- a) mejorando la capacidad de los proveedores de servicios de los Estados signatarios del CARIFORUM para recopilar información sobre las reglamentaciones y las normas de la Parte CE a escala de la Comunidad Europea, nacional y regional y local, así como para cumplirlas;
- b) mejorando la capacidad de exportación de los proveedores de servicios de los Estados signatarios del CARIFORUM, prestando especial atención a la comercialización de los servicios turísticos y culturales, las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, las franquicias y la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo;
- c) facilitando la interacción y el diálogo entre proveedores de servicios de la Parte CE y de los Estados signatarios del CARIFORUM;
- d) abordando las necesidades de calidad y de normas en los sectores en que los Estados signatarios del CARIFORUM han asumido compromisos en virtud del presente Acuerdo y respecto a sus mercados nacionales y regionales, así como al comercio entre las Partes, y para garantizar la participación en la elaboración y la adopción de normas sobre un turismo sostenible;
- e) desarrollando y aplicando regímenes reglamentarios para sectores de servicios específicos a escala de la región del CARIFORUM y en los Estados signatarios del CARIFORUM en los sectores en los que hayan asumido compromisos en virtud del presente Acuerdo;

....

*Fuente:* Texto del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-CE.

3.14. En el contexto del Mercado Común de la Comunidad del África Oriental también se ha prestado especial atención a la cooperación en materia de reglamentación sobre la armonización y el reconocimiento de los títulos de aptitud y la experiencia, así como sobre las disciplinas aplicables a la reglamentación relativa al movimiento de personas, trabajadores y capital (véase el recuadro 4). Lo interesante de esas iniciativas es la combinación de disposiciones no sólo orientadas al establecimiento de disciplinas, sino también a impulsar la reglamentación y la participación en la normalización internacional. También parece que se centra el interés en cuestiones de reglamentación relativas a sectores y modos, y en la creación de capacidad en materia de reglamentación.

**Recuadro 4 Mercado Común de la Comunidad del África Oriental - ejemplos de disposiciones que reducen al mínimo los efectos de la reglamentación en el comercio de servicios**

**REGLAMENTACIONES DEL MERCADO COMÚN DE LA COMUNIDAD  
DEL ÁFRICA ORIENTAL (DERECHO DE ESTABLECIMIENTO)**

.....

**REGLAMENTACIÓN 9  
Registro y concesión de licencias**

1. Los Estados Asociados notificarán a la secretaría:
  - a) los nombres de las autoridades competentes del Estado Asociado;
  - b) las disposiciones pertinentes en materia de registro y concesión de permisos y licencias; y
  - c) cualquier otra autorización pertinente exigida para realizar actividades económicas.
2. La secretaría transmitirá a las autoridades competentes de los demás Estados Asociados la información notificada de conformidad con el párrafo 1 de la presente reglamentación.

.....



## **REGLAMENTACIÓN 11**

### **Cooperación entre autoridades competentes**

Las autoridades competentes de los Estados Asociados cooperarán para:

- a) intercambiar información sobre actividades económicas prioritarias cuando el derecho de establecimiento haga una contribución valiosa al desarrollo económico de los Estados Asociados;
- b) simplificar los procesos y procedimientos relativos a la obtención de licencias y otros documentos pertinentes;
- c) armonizar las tasas que se pagarán por obtener y procesar los documentos necesarios; y
- d) intercambiar cualquier otra información pertinente relativa al derecho de establecimiento.

.....

*Fuente:* Protocolo del Mercado Común de la Comunidad del África Oriental y anexos a dicho Protocolo.

## **4 OBSERVACIONES FINALES**

4.1. La finalidad de la presente Nota ha sido ofrecer información de antecedentes sobre las dificultades en materia de reglamentación de los servicios que pueden enfrentar los países en desarrollo. Habida cuenta de la finalidad del presente documento, que se solicitó para ayudar a los Miembros en sus debates acerca de la Nota sobre cuestiones de reglamentación (S/WPDR/W/48), no se pretende sacar ninguna conclusión determinada. Cabe prever que, en las deliberaciones que pudiera suscitar esta Nota, los Miembros complementen la información que contiene con sus propias experiencias, cuando proceda. Parece oportuno formular algunas observaciones generales basadas en el texto precedente para facilitar nuevos debates:

- a. El desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad en materia institucional y reglamentaria para subsanar efectivamente las imperfecciones del mercado, evaluar los riesgos y salvaguardar el interés público son fundamentales para asegurar un buen funcionamiento de los mercados de servicios. En algunos sectores de servicios, es poco probable que haya competencia sin una reglamentación adecuada. Así pues, la liberalización de los mercados de servicios ha exigido prestar mayor atención a la formulación de nueva reglamentación o a la modificación de la existente a fin de asegurar la calidad y eficiencia de la reglamentación y la transparencia de los procedimientos, así como la adecuación de los mandatos de los organismos de reglamentación. Es conveniente recordar que el AGCS reconoce en su preámbulo "... el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países".
- b. En muchas publicaciones especializadas sobre la forma de afrontar las deficiencias de la reglamentación se indica que las dificultades que se encuentran no tienen que ver con el hecho de que haya más o menos reglamentación, sino con que haya una reglamentación mejor, es decir, reglamentación que permita alcanzar de manera más efectiva los objetivos de política pública con la menor distorsión de los mercados. La mejor forma de abordar esas dificultades desde el punto de vista de los países en desarrollo es un asunto que se encuentra en una etapa incipiente. Dicho esto, cabe señalar dos aspectos importantes e interrelacionados de los problemas de reglamentación, a saber, la eficacia de las normas y procedimientos y la de las instituciones de reglamentación establecidas para aplicarlos.
- c. En una investigación sobre gobernanza en el ámbito de la reglamentación se ha observado que, cuando se trasladan las condiciones y prácticas extraídas de la experiencia de países desarrollados, es necesario modificarlas y adaptarlas a los muchos y variados contextos políticos e institucionales de los países en desarrollo. Dicho esto, a menudo la principal dificultad de los países en desarrollo es la forma de adoptar y aplicar

la reglamentación, más que los principios esenciales de una reglamentación sólida, como la transparencia, la imparcialidad, la independencia y la rendición de cuentas.

- d. En cuanto a la concepción y aplicación de los marcos reglamentarios, se considera que los países en desarrollo se enfrentan a limitaciones particulares en materia de conocimientos y recursos financieros y humanos. Superar esos problemas requiere una cantidad considerable de recursos y conocimientos especializados, así como un decidido compromiso político del gobierno. Además, dado el tiempo que puede ser necesario para elaborar y fortalecer la capacidad en materia institucional y reglamentaria, los períodos de transición, así como la correcta ordenación del marco normativo y la apertura de los distintos sectores a la competencia en el mercado son consideraciones importantes. Igualmente importante es evitar la "apropiación de la reglamentación" por grupos con intereses especiales, que pueden obstaculizar la introducción de nuevas reglamentaciones o instituciones. Se trata de un problema político y económico que puede presentarse incluso sin que haya ninguna apertura del comercio. En la práctica, suele ser la liberalización del acceso a los mercados en un sector determinado la que impulsa el programa de reforma reglamentaria, y los gobiernos han desarrollado y modificado sus reglamentaciones e instituciones en el curso de ese mismo proceso.
- e. Los marcos reglamentarios deficientes, o su ausencia total, pueden tener consecuencias para el comercio y la inversión, e incidir negativamente en la competitividad de los proveedores nacionales de servicios. La falta de experiencia en el cumplimiento de las prescripciones y normas en materia de reglamentación también puede afectar a su capacidad de abastecer a los mercados extranjeros. Cabe recordar que en el Anexo C de la Declaración Ministerial de Hong Kong se acordó, en el párrafo sobre asistencia técnica, que "... se deberá proporcionar asistencia de ese tipo para, entre otras cosas, la recopilación y análisis de datos estadísticos sobre el comercio de servicios, la evaluación de los intereses en el comercio de servicios y los beneficios resultantes de éste, y **la creación de capacidad de reglamentación** [sin negritas en el original], en particular en los sectores de servicios que los países en desarrollo están liberalizando". Sin embargo, aunque esas cuestiones han sido reconocidas como importantes limitaciones de la oferta, la "Ayuda para el Comercio" parece haber sido un instrumento poco utilizado para resolverlas. Actualmente hay muy pocas iniciativas que aborden específicamente las limitaciones de capacidad en el desarrollo de marcos reglamentarios e institucionales para los servicios. Análogamente, hay relativamente poca orientación sobre la forma de facilitar el cumplimiento de las prescripciones y procedimientos de los mercados de exportación por los proveedores de servicios de los países en desarrollo. Encontrar maneras de apoyar la creación de capacidad y la cooperación en materia de reglamentación que complementen la reforma de la política de servicios y reduzcan al mínimo los efectos de la diversidad de la reglamentación entre jurisdicciones podría contribuir en gran medida a impulsar el comercio y el desarrollo.
-