



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.25/2
25 de noviembre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Reunión de Expertos en los aspectos de los
servicios profesionales y los marcos normativos
relacionados con el comercio y el desarrollo
Ginebra, 17 a 19 de enero de 2005
Tema 3 del programa provisional

**ASPECTOS DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES Y LOS
MARCOS NORMATIVOS RELACIONADOS CON EL
COMERCIO Y EL DESARROLLO***

Nota de la secretaría de la UNCTAD

* Este documento se presentó en la fecha arriba indicada por razones técnicas.

Resumen

Los servicios profesionales comprenden un conjunto de actividades heterogéneas que presentan diferentes características. En la actualidad, esos servicios constituyen un aspecto central de la nueva economía mundial basada en los conocimientos. El suministro adecuado de tales servicios es fundamental para el desarrollo económico, ya que éstos contribuyen a crear una infraestructura comercial eficiente, incluidos sus aspectos fiscales y jurídicos, y a garantizar la competitividad de las empresas. La evolución de los mercados, las innovaciones tecnológicas y la modificación de las reglamentaciones están transformando profundamente el contenido de los servicios profesionales y la forma en que éstos se suministran a los mercados en todo el mundo. El mercado mundial de algunos servicios profesionales está dominado por las grandes empresas de servicios profesionales de los países desarrollados, que experimentan un proceso acelerado de internacionalización. Los países en desarrollo enfrentan el desafío de aumentar su capacidad interna para suministrar esos servicios y su contribución al crecimiento y desarrollo económicos. El establecimiento de marcos normativos nacionales adecuados y la adopción de políticas públicas ambiciosas, en particular la política comercial, pueden contribuir al logro de sus objetivos de desarrollo. Un entorno internacional propicio que permita realizar el potencial de los países en desarrollo para prestar numerosos servicios profesionales contribuiría en gran medida a alcanzar los objetivos de desarrollo de esos países. Las iniciativas regionales y las reglas y disciplinas que tengan en cuenta las necesidades de desarrollo en el sistema multilateral de comercio en lo que respecta al reconocimiento de los títulos de aptitud profesional y a compromisos comercialmente significativos sobre la movilidad temporal de los profesionales podrían contribuir considerablemente a aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios profesionales y a la aplicación del artículo IV del AGCS.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1	4
I. SERVICIOS PROFESIONALES Y DESARROLLO	2 - 4	4
II. TENDENCIAS DEL MERCADO MUNDIAL	5 - 9	6
III. ALCANCE E IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES	10 - 14	10
1. Definición de los servicios profesionales	10 - 11	10
2. Principales características	12 - 14	11
IV. SERVICIOS PROFESIONALES Y MARCOS NORMATIVOS ...	15 - 20	12
V. LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES.....	21 - 29	16
1. Sistema de la integración de los mercados laborales.....	22 - 23	16
2. Liberalización basada en los servicios.....	24 - 26	17
3. Sistema mixto	27 - 29	18
VI. RECONOCIMIENTO DE LAS CALIFICACIONES PROFESIONALES	30 - 34	19
VII. LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN EL AGCS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO	35 - 50	20
1. Las negociaciones del AGCS sobre las disciplinas en la normativa nacional.....	37 - 46	21
2. El reconocimiento mutuo y el AGCS	47 - 50	24
VIII. POSIBLES CUESTIONES DE INTERÉS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO	51 - 56	26

INTRODUCCIÓN

1. En esta nota se examinan los factores que afectan al comercio de servicios profesionales y las condiciones en que los países en desarrollo podrían aumentar su contribución al comercio mundial de servicios. Se pueden observar varias tendencias nuevas en el ámbito de los servicios profesionales, como los efectos de las nuevas tecnologías en la actividad empresarial y los marcos normativos, la contratación externa de servicios, la externalización e internacionalización de la producción, y la importancia del comercio regional y del comercio Sur-Sur, así como las cuestiones relativas a la competencia. Los países en desarrollo están procurando asegurarse de que sus proveedores de servicios profesionales puedan trasladarse para suministrar estos servicios en el extranjero con arreglo a un contrato o con carácter temporal, y que tales traslados no se vean entorpecidos por requisitos demasiado rigurosos en materia de visados, permisos de trabajo, pruebas de necesidades económicas, reconocimiento de títulos de aptitud profesional y otorgamiento de licencias, así como por requisitos administrativos o de procedimiento, en los mercados extranjeros. Los progresos en cuanto al reconocimiento de las calificaciones de los profesionales de los países en desarrollo constituirían una condición fundamental para aumentar la contribución de éstos al comercio de servicios profesionales. Los acuerdos bilaterales y los procesos regionales de liberalización del comercio demuestran que se pueden hacer progresos en ese ámbito. Entre tanto, el comercio internacional basado en la subcontratación general de servicios en los países en desarrollo y las economías en transición se ha venido ampliando cada vez más. En esta esfera, se debería facilitar un funcionamiento más libre de los mercados, dentro de un marco normativo y reglamentario apropiado a fin de que no se crearan obstáculos innecesarios al comercio de servicios profesionales. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) podría demostrar su pertinencia permitiendo avances significativos en la negociación de compromisos específicos en materia de servicios profesionales de interés exportador para los países en desarrollo que abarquen todas las modalidades de suministro y en la esfera de las disciplinas de la reglamentación y el reconocimiento en el ámbito nacional. Mediante una normativa transparente, eficaz, flexible y simplificada, los gobiernos podrían contribuir a potenciar al máximo la contribución de los servicios profesionales al desarrollo, centrándose en objetivos de las políticas nacionales tales como la protección de los consumidores, el acceso a los servicios esenciales y la selección de las mejores prácticas para seguir de cerca y velar por la consecución de tales objetivos.

I. SERVICIOS PROFESIONALES Y DESARROLLO

2. Los servicios profesionales han pasado a ser servicios que exigen un alto grado de capacitación y competencia técnica y que suelen asociarse a profesiones reguladas, como la abogacía, la medicina, la contabilidad, la arquitectura o la ingeniería, y a profesiones no reguladas o de libre ejercicio. El principal efecto de los servicios profesionales en el desarrollo está en su contribución a la generación de conocimientos y su difusión a otras actividades productivas e iniciativas sociales. Los servicios profesionales también contribuyen a crear infraestructuras comerciales y de inversión eficientes, incluidos los aspectos fiscales y jurídicos, así como a lograr una buena gestión empresarial. Los economistas han determinado que existe un estrecho vínculo entre capital humano y crecimiento económico, y que el capital humano se mide en función de los conocimientos económicamente pertinentes. El aumento de la productividad de la mano de obra y de los beneficios generales para la sociedad ha sido especialmente pronunciado en el caso de las mujeres, ya que cuando éstas adquieren

conocimientos especializados tienden a dejar los trabajos manuales por otros que generan más beneficios económicos. En los países en desarrollo la mayoría de los servicios profesionales se caracterizan por mercados paralelos, en los que un reducido número de empresas de servicios profesionales modernas y calificadas, generalmente vinculadas a redes internacionales, suministran servicios a los grandes clientes nacionales e internacionales, mientras que un gran número de pequeñas y medianas empresas (PYMES) de servicios profesionales y de profesionales independientes continúan atendiendo las necesidades de las demás PYMES y los consumidores individuales en el ámbito nacional. En lo que respecta a la estructura de los intercambios comerciales, la mayoría de los países en desarrollo son importadores netos de servicios profesionales.

3. En cuanto al crecimiento, en el sector de los servicios profesionales el empleo ha venido aumentando a un ritmo más rápido que en otros sectores de la economía. En Kenya, por ejemplo, dicho sector superó en un 0,4% a la creación de empleo en los servicios profesionales alcanzó el 40% a fines del decenio de 1990, frente al 27% en el decenio de 1970.

Los principales sectores de servicios estaban en las profesiones tradicionales (medicina, educación, contabilidad y gestión y consultoría). Sin embargo, los servicios relacionados con las TIC, como el procesamiento de datos, tuvieron el crecimiento más notable. Estos sectores, en los que los salarios suelen estar por encima del salario medio, constituyen factores importantes del ahorro y del crecimiento impulsado por el consumo.

4. Como países receptores, muchos países en desarrollo con entornos comerciales relativamente abiertos y políticas dinámicas de captación de inversiones tienen algún tipo de presencia extranjera en casi todos sus servicios profesionales. En los países en desarrollo, es probable que la competencia de las empresas internacionales de servicios siga aumentando y que nuevas reformas normativas eliminen las barreras a los proveedores extranjeros. Varios países en desarrollo, en particular los PMA, no cuentan con los marcos normativos ni las instituciones pertinentes necesarios. Esos países enfrentan el desafío de establecer marcos normativos que respondan a la creciente complejidad del mercado y faciliten el desarrollo de la capacidad nacional y las exportaciones competitivas. Teniendo presente el objetivo general de lograr un equilibrio entre la eficiencia económica y las necesidades de desarrollo, el ritmo y la secuencia de cualquier reforma normativa deberán ser tales que no se pierda de vista la necesidad de instituir políticas e instrumentos complementarios para asegurar que los beneficios económicos se traduzcan en el logro de objetivos sociales que beneficien a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Las empresas extranjeras, que han adquirido conocimientos técnicos en muchas esferas nuevas y complejas gracias a la experiencia que han acumulado en otros mercados, tendrán inicialmente una ventaja competitiva sobre las empresas nacionales. Uno de los modos de favorecer al mercado nacional sería establecer el marco normativo e institucional necesario para garantizar la competencia entre las empresas internacionales de servicios profesionales y entre los proveedores internacionales y nacionales, al reducir los precios y ampliar la variedad de los productos. La adopción de medidas en materia de capacitación en gestión empresarial y de proyectos, tecnología de la información y de las comunicaciones, normas internacionales, garantía de calidad y promoción de las exportaciones para prestar apoyo a los proveedores nacionales, en particular a las PYMES, en la adquisición de experiencia y conocimientos técnicos sobre una base de competitividad en función de los costos, sería el mejor medio de garantizar la ventaja competitiva de las empresas nacionales, especialmente en los mercados tradicionales o especializados. Al parecer, el fomento de la cooperación y las

relaciones de asociación, incluso mediante empresas conjuntas creadas por empresas nacionales y extranjeras, sería una buena forma de asegurar que los clientes nacionales tuvieran a su disposición tanto servicios nacionales como internacionales.

II. TENDENCIAS DEL MERCADO MUNDIAL

Cuadro 1

Comercio de servicios profesionales				
Países	Exportación como porcentaje del PIB		Importación como porcentaje del PIB	
	1995	2003	1995	2003
Economías desarrolladas	0,7	1,0	0,6	0,9
Economías en desarrollo	1,0	0,6	1,0	0,7
Europa sudoriental y CEI	0,6	0,7	1,1	1,2
Todo el mundo	0,7	0,9	0,7	0,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las estadísticas de balanza de pagos del FMI y en la base de datos de la UNCTAD sobre series cronológicas de estadísticas económicas. Los servicios profesionales en este caso forman parte de "Diversos servicios a empresas, profesionales y técnicos", que incluyen también los servicios de investigación y desarrollo, arquitectura e ingeniería, agricultura, y minería.

5. Se estima que el mercado mundial de todos los servicios profesionales sobrepasó el billón de dólares en 2002. Los servicios profesionales son uno de los sectores de más rápido crecimiento de las economías de todo el mundo y han registrado tasas de crecimiento de dos dígitos; sin embargo, su importancia relativa para el comercio de servicios de los países en desarrollo ha venido disminuyendo (véase el cuadro 2), al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, cuyas empresas dominan en todos los mercados mundiales de servicios profesionales, como se muestra a continuación. Las exportaciones de servicios profesionales alcanzaron los 270.000 millones de dólares en 2002; el 15% del total de dichas exportaciones correspondió a los países en desarrollo, siendo China, el Brasil, Filipinas, la Argentina y Egipto los principales exportadores. La expansión de los servicios profesionales obedece a diversos factores, como la externalización generalizada de funciones por las empresas, especialmente en los países desarrollados. Sin embargo, como se puede ver en el cuadro 1, no se dio la misma tendencia en los países en desarrollo, cuyos PIB crecieron a una tasa superior a la del comercio de servicios profesionales, lo que tuvo como resultado un relativo descenso en la contribución de los servicios profesionales al PIB.

Cuadro 2

Comercio de servicios profesionales (definición estricta)*					Comercio de servicios profesionales (definición amplia)**				
Exportación como porcentaje del total de exportaciones de servicios			Importación como porcentaje del total de importaciones de servicios		Exportación como porcentaje del total de exportaciones de servicios			Importación como porcentaje del total de importaciones de servicios	
Países	1995	2003	1995	2003	Países	1995	2003	1995	2003
Economías desarrolladas	2,6	4,7	4,0	6,3	Economías desarrolladas	18,1	20,3	17,4	19,7
Economías en desarrollo	7,0	2,2	3,7	2,2	Economías en desarrollo	24,3	13,5	19,8	13,5
Europa sudoriental y CEI	0,6	4,1	3,5	5,7	Europa sudoriental y CEI	14,8	11,6	16,8	17,3
Todo el mundo	2,7	4,5	4,0	5,9	Todo el mundo	18,7	19,3	17,7	18,9

Fuente: Datos estadísticos sobre balanza de pagos del FMI. Promedios ponderados basados en los datos disponibles.

Fuente: Datos estadísticos sobre balanza de pagos del FMI. Promedios ponderados basados en los datos disponibles.

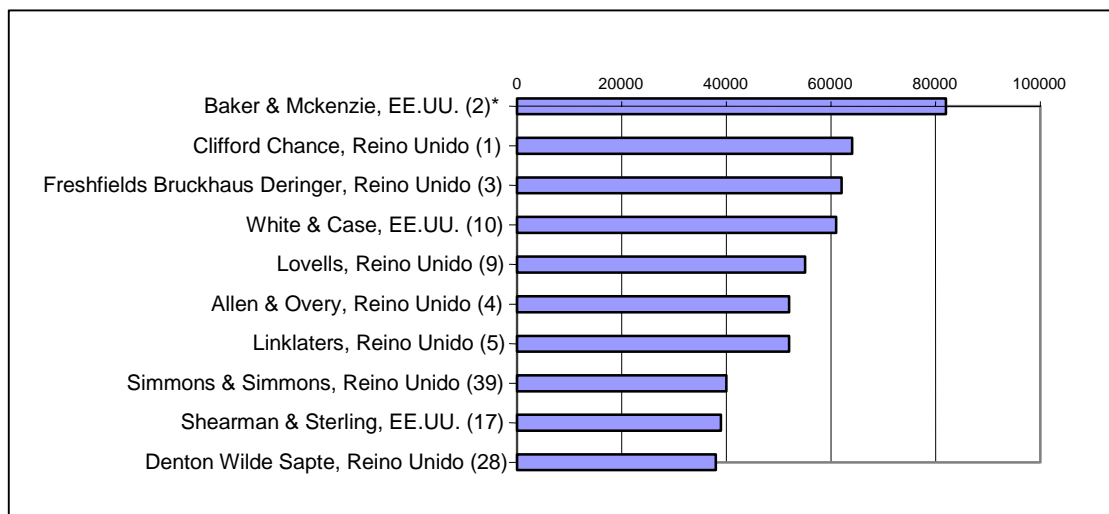
* Servicios jurídicos, de contabilidad y auditoría, publicidad, investigación de mercado y encuestas de opinión pública, y consultoría en gestión.

** Servicios que forman parte de "Diversos servicios a empresas, profesionales y técnicos", que también incluyen los servicios de investigación y desarrollo, arquitectura e ingeniería, agricultura, y minería.

6. A nivel subsectorial, se estima que el total mundial de ingresos de los servicios de contabilidad fue de unos 142.000 millones de dólares en 2002. En el subsector de servicios de consultoría en gestión, se estima que los ingresos fueron de aproximadamente 70 a 80.000 millones de dólares en 2000, mientras que en el de servicios de ingeniería fueron de unos 170.000 millones de dólares. Los principales mercados de estos servicios profesionales están concentrados en los países desarrollados y generan casi el 85% del total de ingresos. Las diez empresas más rentables de servicios jurídicos del mundo son de los Estados Unidos, mientras que sólo tres de ellas figuran entre las principales empresas internacionales.

Cuadro 3

Empresas de servicios jurídicos, clasificadas por la proporción de abogados destacados en países extranjeros, 2002



Fuente: *The Economist*, 26 de febrero de 2004.

* El número que figura entre paréntesis representa el lugar que ocupa la empresa en la clasificación por el número total de abogados.

7. Se observa una creciente internacionalización del suministro de servicios profesionales. El comercio de estos servicios se ha realizado tradicionalmente mediante diversas formas de establecimiento comercial en el extranjero. En la esfera de los servicios a empresas, profesionales y técnicos, el 71% de las importaciones de los Estados Unidos fueron de carácter intraempresarial en 2002, lo mismo que el 56% de sus exportaciones. En los últimos tiempos, la creciente tendencia a la subcontratación a nivel mundial se ha convertido en un motor del comercio, y está beneficiando tanto a los exportadores como a los importadores. Del valor aproximado de 1,45 a 1,47 dólares que deriva de cada dólar que se gasta en el extranjero, las empresas estadounidenses reciben entre 1,12 y 1,14 dólares, mientras que las empresas proveedoras reciben 33 centavos del valor¹. Además, está aumentando la importancia de la migración de profesionales muy calificados en los países de la OCDE. De conformidad con los datos de 1998² correspondientes a los países de la Unión Europea, el 3,1% de las personas empleadas en profesiones y ocupaciones conexas no eran nacionales del país receptor; de éstas, el 0,6%, es decir, 254.000 personas, provenían de países en desarrollo. En los países de la Unión Europea, así como en los Estados Unidos, aproximadamente el 30% de las corrientes anuales de migrantes que se incorporan al mercado laboral está conformado por profesionales

¹ McKinsey Global Institute, *Offshoring: Is it a win-win game?*, San Francisco, agosto de 2003, pág. 9.

² OCDE, *International mobility of the highly skilled*, 2001.

que van a desempeñar diversas ocupaciones. Únicamente en los Estados Unidos, el número de personas que ocupan puestos administrativos y profesionales ha aumentado en 1,5 millones desde 2000, hasta más de 47 millones. Con los 22 millones netos de nuevos puestos de este tipo previstos en los Estados Unidos para 2010, el exceso de puestos respecto del número de trabajadores disponibles podría alcanzar los 10 millones³.

8. Está surgiendo una nueva tendencia a la concentración en numerosos servicios profesionales a nivel de la empresa y de los países. En el sector de la consultoría en gestión, las grandes empresas representan más del 51% del mercado europeo. Las cuatro principales empresas de contabilidad absorben la tercera parte de los ingresos mundiales del sector en concepto de servicios de contabilidad y auditoría, y generan el 67% de los ingresos mundiales en auditoría. Esas empresas suministran servicios de auditoría a la mayor parte de las empresas que cotizan en bolsa en los países desarrollados: el 78% en los Estados Unidos, el 80% en el Japón, el 90% en Italia y los Países Bajos, y entre el 95 y el 98% en el Reino Unido. Sus ingresos combinados representaron el 84% de los ingresos totales de las principales empresas de contabilidad en 2003. En el sector de la publicidad es considerable la proporción de la facturación que corresponde a un reducido número de grandes agencias, que absorben entre el 30 y el 60% del mercado, según el país. En los Estados Unidos, las 100 principales empresas de servicios jurídicos generaron ingresos por valor de 41.700 millones de dólares en 2003, lo que representa más del 60% de los ingresos totales de la profesión. En el Reino Unido, las 6 principales empresas generaron en 2003 casi el 40% de los ingresos de las 100 principales empresas de servicios jurídicos.

Cuadro 4
Las diez principales empresas internacionales de diseño
(Por ingresos internacionales obtenidos en 2004,
en millones de dólares)

Lugar		Empresa	País	Tipo*	Ingresos	Ingresos obtenidos en el extranjero (porcentaje)
2004	2003					
1	1	SNC-Lavalin International Inc.	Canadá	EC	1.411,9	56
2	2	ABB Lummus Global	Estados Unidos	EC	1.178,7	98
3	5	Fluor Corp.	Estados Unidos	EC	1.053,7	55
4	13	KBR	Estados Unidos	E	975,3	77
5	3	Fugro NV	Países Bajos	GE	817,0	87
6	7	AMEC plc	Reino Unido	EC	704,0	59
7	12	ARCADIS NV	Países Bajos	E	613,0	71
8	4	Bechtel	Estados Unidos	EC	573,0	34
9	10	Jacobs	Estados Unidos	EAC	564,2	30
10	25	Parsons	Estados Unidos	EC	491,6	32

* La clasificación de las empresas corresponde a la publicada en *Engineering News Record*.

A = arquitecto; E = ingeniero; EC = ingeniero-contratista; AE = arquitecto-ingeniero; EA = ingeniero-arquitecto; ENV = medio ambiente; G = ingeniero en suelos o geotécnico; P = planificador.

³ Informe especial de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, "Jobs, trade, sourcing and the future of the American workforce", abril de 2004.

9. Como se puede ver en el cuadro 4, las empresas de los países desarrollados dominan el mercado de servicios de arquitectura e ingeniería. Sólo 7 de las empresas internacionales de diseño de países en desarrollo que figuran entre las 200 principales empresas del mundo han operado en mercados de los países desarrollados en 2004: Africon, de Sudáfrica (en los Estados Unidos, Irlanda, Australia y Nueva Zelandia); TCE Consulting Engineers Ltd., de la India (en Italia, el Reino Unido y el Japón); Dar Al-Handasah Consultants, de Egipto, que ocupa el 17º lugar en el mundo (en los Estados Unidos y el Reino Unido); CWE, de China (en los Estados Unidos y el Canadá); SEI Engineering Inc., de China (en el Reino Unido); y Otepi Consultores S.A., de Venezuela (en España). De las 200 principales empresas internacionales de diseño del mundo clasificadas en función de los ingresos internacionales obtenidos en 2003, 23 proceden de diez países en desarrollo.

III. ALCANCE E IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES

1. Definición de los servicios profesionales

10. La mayoría de los servicios que se consideran servicios profesionales altamente especializados no tienen ningún componente de trabajo manual o están asociados a profesiones reconocidas. Las definiciones más limitadas de los servicios profesionales incluyen el requisito de la obtención de licencias o la acreditación para suministrar los servicios como un elemento decisivo de la definición de esos servicios. Por ejemplo, en el TLCAN los servicios profesionales se definen como servicios para cuyo suministro se exigen estudios postsecundarios especializados o una formación o experiencia equivalente, o para los cuales una Parte otorga o limita el derecho de ejercicio, pero no se incluyen los servicios suministrados por comerciantes o miembros de tripulaciones de buques o aeronaves. Es preciso establecer una definición clara que permita formular políticas y elaborar indicadores comparables para evaluar los servicios profesionales en todos los países y medir el comercio de servicios profesionales. Cabe reconocer que los servicios profesionales no pueden considerarse una categoría estática ya que con el tiempo diversas ocupaciones pueden alcanzar esa categoría o ser reconocidas como profesionales.

11. En la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios del AGCS (MTN.GNS/W/120) los servicios profesionales se clasifican como una subcategoría de los servicios a las empresas que abarca una amplia variedad de actividades, no todas las cuales suelen considerarse servicios a empresas, por ejemplo los servicios relacionados con la salud, que son consumidos principalmente por los hogares. Los servicios profesionales son los siguientes: servicios jurídicos, servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros, servicios de arquitectura, servicios de ingeniería, servicios integrados de ingeniería, servicios de planificación urbana y paisajismo, servicios médicos y odontológicos, servicios veterinarios, servicios prestados por parteras, enfermeros, fisioterapeutas y personal paramédico, así como otros servicios no definidos en forma explícita. No queda claro por qué algunos de los servicios que corresponden a la misma División 86 de la Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas figuran bajo "Servicios profesionales" y otros bajo "Otros servicios a las empresas". No se da ninguna indicación sobre los servicios que deben considerarse pertenecientes a la categoría "Otros servicios profesionales". En la Ronda Uruguay, el Grupo de Negociación sobre Servicios hizo hincapié en que el suministro de servicios profesionales dependía generalmente de la experiencia del proveedor, por la cual se entiende el empleo de conocimientos y capacidades

demostrados para atender a las necesidades de los clientes. El Grupo de Negociación sobre Servicios también destacó el contacto personal que debía existir entre el proveedor y el receptor del servicio. Para fines analíticos podría ser útil combinar el nivel de calificación y la categoría profesional, con miras a perfeccionar la clasificación de los servicios profesionales y elaborar las listas de compromisos específicos que se contraigan con arreglo al AGCS. Algunos países han formulado propuestas con definiciones y clasificaciones alternativas de los servicios profesionales en el marco del AGCS, por ejemplo respecto de los servicios jurídicos, cuyas consecuencias se deberían seguir analizando y debatiendo.

2. Principales características

12. El enfoque normativo establece una diferencia entre las *profesiones acreditadas*, como la abogacía, la medicina, la contabilidad, la arquitectura o la ingeniería, y las profesiones no acreditadas o *de libre ejercicio*. En el caso de las primeras, el derecho a ejercer se otorga o se limita, y la profesión está sujeta a requisitos y procedimientos de acreditación, obtención de licencias o autorizaciones. El profesional debe mantener altos estándares de conducta profesional y poner el bienestar de los clientes y de la sociedad por encima de los intereses puramente lucrativos. En el caso de las segundas, el ejercicio de la profesión está basado simplemente en la aceptabilidad del mercado. Esas profesiones, con algunas excepciones, como la publicidad, están sujetas únicamente a las normas comerciales generales. En algunos servicios profesionales, como los servicios de laboratorio, auditoría ambiental, análisis de riesgos y certificación de la producción orgánica, son las empresas las que deben obtener certificación para suministrar servicios.

13. Los mismos servicios profesionales pueden suministrarse mediante el ejercicio individual de la profesión o mediante empresas de servicios profesionales. Las grandes empresas de servicios profesionales tienden a internacionalizar sus actividades y en el caso de las profesiones acreditadas se suele hacer por medio de acuerdos de asociación mundiales; las empresas nacionales independientes suscriben contratos para explotar una marca de servicio y convienen en supeditarse a un conjunto común de normas.

14. Los servicios profesionales presentan importantes diferencias en cuanto a la relación entre proveedores y clientes. En estos servicios se tiende a establecer relaciones de larga duración entre proveedores y clientes, ya que los altos costos iniciales que supone forjar una relación de confianza hacen oneroso cualquier cambio de proveedor. Éste es el caso, por ejemplo, de los servicios de auditoría y consultoría en gestión, que exigen estudiar los sistemas y procesos de las empresas clientes y recabar la participación de los clientes. También es el caso de los servicios que entrañan mantenimiento y actualización, como los servicios de informática y servicios conexos. Otros servicios profesionales se suministran en paquetes independientes en forma de proyectos, por ejemplo, en los servicios de arquitectura e ingeniería. Otros servicios a empresas, como los servicios de publicidad, se caracterizan por una gran rotación de clientes y, por ende, las relaciones de larga duración suelen ser la excepción y no la regla.

IV. SERVICIOS PROFESIONALES Y MARCOS NORMATIVOS

15. La reglamentación de las actividades comerciales ha ido tomando forma a través del tiempo; mediante ella las sociedades han procurado atender a diversos intereses públicos y privados, lo que hace difícil abogar en favor de modificar los ordenamientos jurídicos nacionales únicamente en aras de la eficacia normativa. En el ámbito de la economía, la reglamentación se explica generalmente en función de la necesidad de corregir las disfunciones del mercado y procurar resultados eficientes abordando diversos factores externos, como las consideraciones sociales o de política pública, así como las asimetrías de información entre los proveedores y los consumidores de servicios. En la reglamentación de los servicios profesionales que se suministran a los consumidores individuales, como los servicios médicos, las principales consideraciones son las cuestiones relativas a la calidad de los servicios y la protección de los consumidores. En los casos de los servicios profesionales que se suministran a empresas, el principal objetivo de la reglamentación es asegurar la independencia de los proveedores (prevenir los conflictos de intereses) y la competencia. Además, tal vez sea necesario que los gobiernos aborden la preocupación de que profesionales extranjeros, que pueden estar menos calificados que los nacionales, desplacen a los proveedores nacionales, reduciendo así el nivel general de remuneración de los servicios suministrados.

16. Todos los marcos normativos abordan en mayor o menor medida los diversos aspectos de la iniciación de operaciones comerciales, prevén medios para asegurar la ejecución de los contratos, regulan las quiebras y la responsabilidad, definen los requisitos y las condiciones de trabajo y empleo, y garantizan la protección de los consumidores, la calidad de los servicios y el acceso a los servicios esenciales. La ejecución y las capacidades administrativas e institucionales son esferas en las cuales los países en desarrollo suelen estar en desventaja o el costo de seguimiento y aplicación es prohibitivo.

17. En los casos en que el suministro de servicios está basado en la entrada de personas físicas extranjeras en un país, éstas están sujetas a las leyes de inmigración y de trabajo y a los procedimientos conexos. Los extranjeros que entran en un país para suministrar servicios con carácter temporal o contractual a menudo están sujetos a los mismos requisitos de acceso al mercado que aquéllos que solicitan empleo o residencia permanente. Son representativos de tales condiciones de entrada las pruebas de necesidades económicas, los estudios del mercado de trabajo, los procedimientos de visado prolongados y costosos, el requisito de obtener permiso de trabajo y residencia, y la concesión de licencias, que se imponen incluso cuando el suministro de los servicios es de carácter temporal o contractual.

Recuadro 1

Movimiento de personal de enfermería y marcos normativos

Muchos países en desarrollo tienen una ventaja comparativa en los servicios profesionales de salud, en particular debido a la disponibilidad de profesionales sanitarios calificados. En los últimos años, el movimiento internacional de personal de enfermería ha venido aumentando en forma constante. La evolución de ese movimiento, que consiste básicamente en el traslado de personal de enfermería del Sur al Norte, podría dar lugar a un éxodo de personal capacitado y a problemas de regulación relacionados, entre otras cosas, con el derecho de los trabajadores a recibir protección o el reconocimiento de las calificaciones y los salarios. Ello ha generado tensiones entre la necesidad de que los gobiernos regulen el sector de salud para alcanzar los objetivos de salud pública y otros objetivos (incluso las obligaciones de servicio universal) y la liberalización del comercio en esta esfera. Las asociaciones de personal de enfermería han determinado las siguientes esferas de preocupación en lo que respecta al AGCS y a la liberalización del comercio:

- La armonización a la baja de las calificaciones profesionales reconocidas;
- El peligro de que se vean afectados la calidad de los servicios de atención de la salud y el acceso universal a ellos;
- El deterioro de las condiciones de trabajo y los salarios; y
- La falta de transparencia y de participación de las partes interesadas en las negociaciones.

El Consejo Internacional de Enfermeras, que representa a miembros tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, insta a promover la equidad, una reglamentación eficaz, el adelanto de la profesión de enfermería y la participación en la toma de decisiones. Se reconoce el derecho de cada enfermera a la libertad de movimiento. No obstante, el Consejo también hace firme hincapié en la necesidad de una contratación basada en la ética y de políticas sobre la definición, el alcance y la protección de los títulos, y desalienta la práctica de contratar a enfermeras de países que no tienen marcos sólidos de planificación de recursos humanos y gestión, por ejemplo un nivel elevado de desarrollo y perfeccionamiento personal y profesional, la participación de la profesión en la formulación de las políticas públicas, la responsabilidad ante la población, y un reconocimiento y una remuneración adecuados, así como la garantía de una oferta adecuada en el propio país e incentivos para el regreso.

Fuente: Consejo Internacional de Enfermeras, International Nursing Review 49.

18. La elección de un marco normativo y de las medidas para dar cumplimiento a las normas depende del tipo de actividad y de las circunstancias del país, en particular de su capacidad administrativa. Sólo se pueden establecer normas de calidad para los servicios normalizados. En vista de la dificultad de evaluar la calidad de los servicios, las normas podrían estar dirigidas

a establecer *quién* podría reunir las condiciones para suministrar servicios profesionales. Los criterios para regular las profesiones suelen ser el registro, la certificación y la obtención de licencias, siendo este último el más restrictivo ya que limita el ingreso en la profesión exclusivamente a los titulares de licencias. La preocupación que se plantea en este caso es cómo asegurar que se mantenga la competencia en el mercado. Sería importante considerar la posibilidad de establecer un régimen limitado de concesión de licencias para los proveedores extranjeros de servicios profesionales como una medida para facilitar el comercio. En su reciente informe sobre la competencia en los servicios profesionales en la Unión Europea⁴, la Comisión Europea determinó, en toda la amplia gama de profesiones, numerosos casos de fijación de precios y prácticas anticompetitivas que habían sido consecuencia de reglas obsoletas, como las restricciones a la publicidad, las escalas de honorarios recomendadas y las restricciones al ingreso en las profesiones, y que habían continuado a lo largo de los diez últimos años. Todo ello ha elevado los costos de los servicios profesionales suministrados por todas las empresas nacionales y ha influido negativamente en su competitividad en cuanto a los costos de las exportaciones.

19. Al mismo tiempo, asegurando la flexibilidad normativa para adaptarse a los cambios impulsados por la tecnología y a los cambios en los tipos y modos de servicios profesionales se garantizaría la continua eficacia de los marcos normativos. La propia tecnología ha venido sustituyendo algunos de los servicios profesionales y ha hecho superflua su reglamentación. Al regular una profesión, el Estado debería tratar de configurarla e influir en ella, en su evolución y en su futura competitividad.

Recuadro 2

Regulación del ingreso en los servicios profesionales en Kenya

En Kenya, todas las profesiones tienen sus propias asociaciones, cuya condición varía de la asociación de carácter puramente voluntario, sin influencia en la entrada en el mercado (como en el caso de la medicina), al registro obligatorio para el ejercicio de la profesión (como en el caso del derecho). Además de cumplir el requisito no discriminatorio de tener los títulos de aptitud profesional necesarios otorgados por instituciones reconocidas y una experiencia profesional demostrada, se suele exigir el registro ante la junta competente y la aprobación de un examen para ejercer una profesión acreditada en Kenya. El Gobierno regula, mediante esas juntas, la calidad de los servicios y la protección de los consumidores, y garantiza la salud y seguridad públicas. En las juntas, cuyos miembros son en su mayoría nombrados por el Gobierno, no están representadas algunas profesiones (médicos), aunque en algunos casos las juntas son independientes (abogados), incluyen a las asociaciones profesionales (arquitectos) o cooperan con éstas (abogados o ingenieros).

La Asociación de Médicos de Kenya no tiene influencia en las condiciones de ingreso en la profesión y sólo representa a la mitad de los médicos. Se estima que la cuarta parte de los médicos de Kenya provienen de otros países en desarrollo, mientras que hay

⁴ COM (2004) 83 final, Bruselas, 2 de septiembre de 2004.

médicos kenianos que ejercen en Sudáfrica, Botswana y Swazilandia como empleados, ya que es difícil abrir un consultorio. El acceso a los mercados de la Unión Europea y de los Estados Unidos continúa en gran medida limitado debido a que no se reconocen los títulos y a los requisitos de visados de entrada, así como a la falta de información sobre el mercado. En los países vecinos, el requisito de haber trabajado en hospitales públicos antes de abrir un consultorio privado ha sido un elemento disuasivo del comercio de estos servicios.

La Asociación de Arquitectos de Kenya y el Colegio de Ingenieros de Kenya fijan normas para la enseñanza, la formación y la práctica profesionales, establecen y acreditan programas de desarrollo profesional, comercializan servicios profesionales, establecen códigos de conducta, facilitan las investigaciones y la difusión de información, y mantienen relaciones con los organismos normativos en relación con la concesión de licencias y otras cuestiones. La Asociación de Arquitectos está procurando aumentar su autonomía logrando que el Gobierno le otorgue facultades para imponer medidas disciplinarias a sus miembros. El Colegio de Ingenieros se encarga de supervisar el sector y de imponer medidas disciplinarias a sus miembros. Ambas profesiones propugnan un método para fijar los precios de sus servicios, incluso de proveedores extranjeros, basado en el mercado, aunque existe un régimen de fijación de precios establecido por ley. El 5% de los arquitectos y los especialistas en medición de cantidades de obra son extranjeros. Kenya importa servicios de Sudáfrica, Europa y China, y también exporta servicios a Dubai, Namibia, Swazilandia, Zimbabwe, Botswana, Sudáfrica, los países de África oriental, Rwanda y otros países, pero la oferta de profesionales supera las necesidades de su propio mercado. A los arquitectos extranjeros que no están registrados en Kenya se les exige asociarse con arquitectos nacionales, pero no se impone ese requisito a los ingenieros, a los cuales se otorgan licencias temporales para fines comerciales. Los vínculos establecidos entre las asociaciones profesionales regionales no han ayudado a facilitar el comercio, con la única excepción de los inspectores de obras que, mediante un acuerdo de la Comunidad de África Oriental, han conseguido que los profesionales de esa especialidad de Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania puedan suministrar servicios en todos los países de la Comunidad.

Dos tercios de los contadores son miembros del Colegio de Contadores Públicos de Kenya, órgano normativo que no sólo impone medidas disciplinarias a sus miembros sino que también hace cumplir las normas en materia de contabilidad. Los solicitantes que cuenten con títulos otorgados por instituciones profesionales reconocidas pueden quedar exceptuados del requisito de titulación local en contabilidad pública. Se ha concertado un acuerdo de mutuo reconocimiento en materia de auditoría entre Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania. Este sector está dominado por las cuatro principales empresas, que controlan del 90 al 95% de los servicios de consultoría que se suministran a las grandes empresas privadas y al sector público.

Fuente: Ikiara, G. K., "Professional services in Kenya: Constraints and opportunities for trade", estudio preparado por la UNCTAD, 2000.

20. La función de las asociaciones profesionales ha evolucionado a lo largo de los años. Dichas asociaciones actúan como órganos reglamentarios autónomos a los que el Estado ha delegado autoridad o coexisten con entidades gubernamentales de regulación como asociaciones privadas o públicas. En cada profesión puede haber varias asociaciones, pero una ejerce la autoridad delegada por el Estado. Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo todavía no cuentan con órganos profesionales en algunas profesiones o sus asociaciones profesionales no son miembros de los órganos profesionales internacionales, que suelen participar en el establecimiento de normas. Por ejemplo, de los 53 países de África sólo 21 tienen órganos profesionales que son miembros de la Federación Internacional de Contadores. En el caso de las asociaciones profesionales autónomas, éstas no sólo participan en la fijación de normas, el desarrollo profesional y la acreditación, sino que también se ocupan de hacer cumplir las normas y conductas. La credibilidad de la autorregulación se ha puesto en tela de juicio debido a las tensiones que se generan entre los intereses públicos y privados. En muchos países, en los que el público ha dedicado amplia atención a la regulación, la tolerancia y el apoyo a la autorregulación se han esfumado. Ello ha hecho que los aspectos de la regulación que son de interés público se transfieran de los órganos profesionales a órganos reglamentarios independientes establecidos por el Estado⁵. La solución óptima no es otra que la coexistencia, permitiendo que diferentes órganos cumplan diferentes funciones.

V. LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

21. Los marcos comercial y normativo de los servicios profesionales se abordan en la mayoría de los acuerdos comerciales regionales, pero el trato que se les da varía mucho de un acuerdo a otro. Además, en numerosos acuerdos independientes se prevé el libre ejercicio de las distintas profesiones entre los países signatarios.

1. Sistema de la integración de los mercados laborales

22. Esos acuerdos tienen el objetivo último de lograr la plena integración de los mercados laborales y suelen ir asociados, aunque no necesariamente, a la creación de un mercado común. El mercado laboral común de los países nórdicos, creado en 1954, es el mejor ejemplo de un acuerdo del tipo previsto en el artículo V *bis* del AGCS. El acuerdo permite a todos los ciudadanos nórdicos trabajar en otro país nórdico sin permiso de trabajo, lo que también comprende el subsidio de desempleo y las prestaciones de seguridad social. En principio, el ciudadano percibe las prestaciones sociales del país en que vive, cualquiera sea su nacionalidad.

23. La experiencia de la Comunidad Europea es otro ejemplo del derecho que tiene todo ciudadano de un Estado miembro de la Comunidad a residir y trabajar en otro Estado miembro con carácter temporal o permanente. El criterio de la CE, consistente en facilitar el movimiento de profesionales, evolucionó de la armonización de las normas profesionales basadas en el reconocimiento mutuo de los diplomas, posibilitado por la armonización de los planes de estudio, al acceso a los mercados basado en una amplia equivalencia de las calificaciones y el reconocimiento personalizado otorgado a cada profesional. A la vez que se persigue la

⁵ *Financial Times*, 13 de septiembre de 2004.

integración de los mercados de servicios profesionales, de la experiencia de la CE se desprende que hacer efectivo el derecho de establecimiento y libre movimiento de las personas físicas, así como autorizar el reconocimiento de las calificaciones y el otorgamiento de licencias tal vez no sea suficiente para garantizar el buen funcionamiento de un mercado integrado de esos servicios, y también se desprende que deben abordarse las cuestiones relacionadas con la competencia en los servicios profesionales. Por otra parte, la diferencia de idioma y las demás diferencias culturales, así como las limitaciones a la transferencia de los derechos de pensión y las diferencias en los sistemas fiscales, contribuyen a limitar a menos del 2% el movimiento de profesionales en la CE.

2. Liberalización basada en los servicios

24. La liberalización del comercio de servicios profesionales se lleva a cabo en este caso como parte de la liberalización regional del comercio de servicios. El TLCAN trata de los servicios profesionales en un anexo del capítulo sobre el comercio transfronterizo de servicios en que se establecen disposiciones generales y se abordan las cuestiones relacionadas con las licencias y la certificación, con miras a garantizar que los organismos nacionales tramiten las solicitudes en un plazo razonable. Ese tratado también establece criterios para la elaboración de normas profesionales en distintas esferas⁶, y alienta a las asociaciones profesionales pertinentes a elaborar normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y la certificación y a presentar recomendaciones al respecto a la Comisión de Libre Comercio para su examen. También contiene disposiciones especiales sobre los consultores jurídicos extranjeros y el otorgamiento de licencias temporales a los ingenieros. Esas disposiciones se recogen en otros acuerdos similares al TLCAN.

25. Entre los acuerdos que se inspiran en el TLCAN, los firmados por los Estados Unidos con Singapur y Chile prevén un contingente anual de 5.400 para Singapur y 1.400 para Chile en lo que respecta a la entrada preferencial a los Estados Unidos en determinadas profesiones que figuran en una lista no exhaustiva. En el acuerdo entre los Estados Unidos y Singapur se alienta a los organismos competentes a elaborar normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y la certificación de los proveedores de servicios profesionales y a establecer procedimientos para concederles licencias temporales. Los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y Australia y el acuerdo entre los Estados Unidos y Marruecos no contienen compromisos sobre el acceso a los mercados con respecto a los profesionales ni un capítulo sobre la entrada temporal de hombres o mujeres de negocios, que sí existen en el TLCAN y en los acuerdos con Chile y Singapur.

26. El ANZERTA, acuerdo entre Australia y Nueva Zelandia, prevé un mercado abierto para los profesionales y se complementa con el acuerdo de reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales, y con el Acuerdo de Viajes Transtasmáticos, que autoriza a los nacionales de esos países a residir y trabajar en el territorio del otro, lo que resulta en la integración de los mercados de servicios profesionales. Los profesionales registrados para ejercer su profesión en uno de los países pueden ejercerla también en el otro, con excepción de los médicos. El SAFTA, firmado por Singapur y Australia, ha dado lugar a una importante

⁶ Educación, exámenes, experiencia, conducta y ética, desarrollo profesional y renovación de la certificación, alcance de la práctica, conocimiento local y protección al consumidor.

liberalización de los servicios profesionales gracias a la eliminación o la flexibilización de los requisitos de residencia para profesionales tales como los arquitectos, los ingenieros, los contables o los auditores, y ha mejorado las condiciones de acceso de los servicios jurídicos a los mercados. En virtud del SAFTA los países alentarán a las asociaciones profesionales pertinentes a entablar negociaciones sobre el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales o los procedimientos de registro, empezando por la ingeniería, la contabilidad y la profesión farmacéutica. Se han concluido las negociaciones sobre un acuerdo de reconocimiento mutuo para los arquitectos⁷.

3. Sistema mixto

27. Este sistema se basa en dos elementos: la integración de los mercados laborales y la liberalización del comercio de servicios. Para lograr la plena integración de los mercados laborales, la CARICOM está poniendo en práctica progresivamente la libre circulación de personas para una lista inicial de categorías a las que se otorga el derecho de circulación. Se autoriza a los nacionales de la CARICOM que son graduados universitarios, así como a los artistas, los deportistas, los músicos y los trabajadores de los medios de comunicación, a circular libremente dentro de la región por su trabajo⁸. Se concede una residencia inicial de seis meses sobre la base del certificado extendido por el país de origen, y durante ese período el país de acogida estudia las calificaciones y, previa aprobación, autoriza la residencia permanente. En cambio, sigue pendiente la cuestión del reconocimiento de las licencias y calificaciones en el caso de las profesiones homologadas para permitir el libre ejercicio de esas profesiones.

28. La Comunidad Andina persigue el objetivo final de la integración de los mercados laborales, pero está tratando de liberalizar el comercio de servicios mediante sucesivas rondas de negociaciones. Se han contraído importantes compromisos en la esfera de los traslados intraempresariales y en la de los trabajadores que se desplazan individualmente, como los profesionales, que tienen derecho a circular libremente por razones de trabajo en cualquier país andino. Por consiguiente, los mercados se han abierto a los profesionales que ejercen una profesión no homologada en el marco de los traslados intraempresariales. Los países miembros, que en la contratación de trabajadores extranjeros aplican un tope por empresa, región geográfica o actividad, tanto en lo que respecta al número de trabajadores como a la remuneración, conceden el trato nacional a los nacionales de la Comunidad Andina. Se está tratando de lograr el reconocimiento de las licencias, certificaciones y títulos en el sector de los servicios.

29. La ASEAN está intentando liberalizar el comercio de servicios de dos maneras, a saber, acelerando la liberalización del comercio entre unos pocos miembros y permitiendo que los demás lo hagan a un ritmo más lento. La ASEAN prevé la libre circulación de mano de obra calificada y personas con talento y la facilitación del movimiento de hombres y mujeres de negocios. Complementada por el Acuerdo Marco de la ASEAN relativo a los servicios, la movilidad de la mano de obra calificada constituye un proceso paralelo a la implementación del

⁷ Además, en el acuerdo de libre comercio entre Nueva Zelandia y Singapur se ha establecido una lista de prioridades para la labor destinada a lograr el reconocimiento mutuo de las calificaciones en diez sectores, entre ellos la ingeniería y la medicina.

⁸ Todos los Estados o países miembros de la CARICOM, con excepción de Montserrat y Suriname, han aprobado leyes que imponen esta obligación.

movimiento de profesionales, ya sea que trabajen por cuenta propia o de otra manera. En la elaboración de los acuerdos de reconocimiento mutuo para cada servicio profesional se ha adoptado un criterio sectorial.

VI. RECONOCIMIENTO DE LAS CALIFICACIONES PROFESIONALES

30. Por lo que se refiere a las calificaciones profesionales, el reconocimiento tiene dos componentes: el contenido de la formación (diplomas, calificaciones o experiencia) y, en el caso de las profesiones homologadas, la obtención de la autorización del país de origen para ejercer. La idea que sustenta el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales es que si un profesional puede suministrar legalmente servicios en su propio país también puede hacerlo en cualquier otro país participante. El acuerdo de reconocimiento mutuo suele concluirse entre países vecinos y constituye un componente de iniciativas más amplias en materia de cooperación regional. Otros forman parte de acuerdos culturales y suelen reflejar las afinidades idiomáticas u otros tipos de afinidades culturales entre los países en cuestión.

31. Los acuerdos de reconocimiento mutuo de mayor alcance implicarían el reconocimiento de la equivalencia del contenido de la formación, así como del organismo del país de origen encargado de certificar esa formación otorgando diplomas, por lo que generarían el derecho incondicional y permanente de los profesionales extranjeros a suministrar servicios en el país de acogida. Los tipos menos ambiciosos de acuerdos de reconocimiento mutuo incluirían sólo un reconocimiento parcial del contenido de la formación o se limitarían al reconocimiento de los organismos encargados de certificar esa formación e implicarían que el país de acogida estableciera requisitos adicionales para el otorgamiento de acceso a los profesionales extranjeros, habitualmente exigiendo medidas compensatorias. Algunos acuerdos de reconocimiento mutuo se limitan a referirse a los intercambios de información y diálogo.

Recuadro 3

El caso del MERCOSUR

El MERCOSUR está poniendo en práctica el reconocimiento mutuo de los títulos basándose en una armonización y un reconocimiento amplios de los planes de estudio. Si bien en última instancia los organismos públicos son los responsables del sistema, los representantes del sector privado cumplen una función fundamental en la elaboración de los criterios comunes que constituyen la base del reconocimiento.

En un principio se creó la Comisión Consultiva de Expertos, compuesta por expertos nacionales, para analizar y evaluar el contenido y método de la formación específica en cada país del MERCOSUR, y estudiar el tipo de actividades concretas que los profesionales de cada uno de los cuatro países podrían realizar tras obtener un título universitario. Basándose en esa labor preliminar, la Comisión empezó a establecer normas básicas de calidad del MERCOSUR para tres carreras: agronomía, ingeniería y medicina. Los proyectos de normas se enviaron a los organismos nacionales de acreditación para que éstos los evaluaran y posteriormente se modificaron para recoger las observaciones formuladas por los organismos.

Para formalizar y consolidar el proceso se creó el Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR (MEXA). El objetivo era establecer un mecanismo para el reconocimiento de los títulos universitarios concedidos por las instituciones cuyos planes de estudio se habían acreditado sobre la base de las normas aprobadas. Los organismos nacionales de acreditación se encargan de realizar la acreditación en sus respectivos países e informan al Consejo de Ministros de Educación acerca de la puesta en práctica y evaluación del mecanismo. Sin embargo, el reconocimiento de los títulos no implica automáticamente el derecho a ejercer una profesión. En el momento en que se preparó el presente documento se habían acreditado 14 planes de estudio en la esfera de la agronomía.

A pesar de los limitados resultados prácticos, los países participantes consideran que todo el proceso es positivo, ya que al parecer ha facilitado un intercambio de puntos de vista y experiencias entre las entidades nacionales del área de la educación, las asociaciones profesionales y las universidades públicas y privadas, y que constituye una herramienta para aumentar la calidad general de la enseñanza superior en la región.

32. Es probable que la armonización internacional de las normas y los procesos sea el instrumento más eficaz para garantizar la libre circulación de los proveedores de servicios profesionales, pero la equivalencia es la mejor opción cuando no hay armonización de normas o ésta es demasiado difícil de lograr.

33. Negociar acuerdos de reconocimiento mutuo es una tarea que requiere mucho tiempo y esfuerzo. Para negociar un acuerdo de reconocimiento mutuo sobre las calificaciones profesionales los países deben tener en funcionamiento un sistema nacional de regulación de la profesión, que tal vez falte o esté poco desarrollado en los países en desarrollo. Aun en los casos en que los sistemas nacionales están bien desarrollados, no es fácil compararlos y evaluar su potencial equivalencia. Los sistemas de educación y formación, así como los requisitos para el otorgamiento de licencias, tienden a ser complejos y opacos, y, por ende, difíciles de evaluar.

34. Los factores externos podrían menoscabar la eficacia de los acuerdos de reconocimiento mutuo negociados. Algunos de los posibles obstáculos son las prácticas de las asociaciones profesionales que pueden hacer caso omiso de esos acuerdos, especialmente si fueron negociados sin su participación directa; las normas nacionales que pueden dificultar el cambio de proveedores de servicios por los consumidores; y la falta de una publicidad adecuada y de transparencia respecto a los acuerdos, a causa de la cual las empresas privadas y la población en general tal vez sean reacias a confiar en los servicios suministrados por los profesionales que tienen calificaciones extranjeras.

VII. LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN EL AGCS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

35. En el marco de las negociaciones del AGCS varios países han expresado interés en hacer progresos en la esfera de los servicios profesionales. Hasta ahora 48 (la UE cuenta como uno) de los 148 miembros de la OMC han presentado sus ofertas, con los cambios introducidos en los servicios profesionales en las dos terceras partes de ellos. Esos cambios consisten en: a) asumir

compromisos en nuevos subsectores, como los servicios de ingeniería, los servicios de arquitectura y planificación urbana o los servicios de consultoría en software; b) un compromiso pleno eliminando todas las restricciones; c) la eliminación de las limitaciones al acceso a los mercados, como los topes numéricos, las limitaciones a la participación extranjera en el capital social, las formas de entidad jurídica (por ejemplo, las prescripciones en materia de empresas mixtas), las prescripciones en materia de autorización, calificación y registro⁹, y el suministro de descripciones de pruebas de necesidades económicas; d) la eliminación de las limitaciones al trato nacional, como los requisitos de residencia y nacionalidad, los requisitos de formación nacional o el requisito de un empleo o una práctica profesional anterior. Las ofertas iniciales constituyen un progreso muy modesto respecto al Modo 4, especialmente en el caso de los profesionales independientes y del movimiento contractual de interés exportador para los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo y, lo que es más importante, muchos países menos adelantados tienen problemas para presentar sus propias peticiones y ofertas a causa de la falta de recursos, de conocimientos técnicos y de capacidad para evaluar el comercio de servicios en el ámbito nacional a fin de determinar las esferas de interés para ellos. Si los países desarrollados contrajeran compromisos comercialmente significativos en los servicios profesionales de interés para los países en desarrollo contribuirían a la aplicación efectiva del artículo IV del AGCS.

36. Sin embargo, hay diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto a sus intereses específicos en la liberalización de los servicios profesionales. Esas diferencias guardan relación tanto con los servicios profesionales objeto de liberalización como con el modo de suministro de los servicios y el tipo de movimiento de personas físicas que los países quisieran que se incorporaran en los compromisos específicos. En cuanto a los servicios profesionales seleccionados, las propuestas y peticiones de negociación de los países desarrollados abarcan una amplia gama de servicios o actividades profesionales, como los servicios jurídicos, los servicios de computación y servicios conexos, los servicios de consultoría de gestión y servicios conexos, los servicios de arquitectura, los servicios de ingeniería, los servicios científicos y técnicos, las pruebas y análisis técnicos, la contabilidad y los servicios educacionales. Los países en desarrollo concentraron sus peticiones en un número más limitado de servicios profesionales, como los servicios de computación y servicios conexos (propuestas de negociación formuladas por Costa Rica, la India y el MERCOSUR), así como en las actividades relacionadas con la ingeniería, los servicios integrados de ingeniería y arquitectura, la construcción, el turismo, la contabilidad, la auditoría y la teneduría de libros, y en algunos casos los servicios profesionales relacionados con la salud. Esas peticiones abarcan particularmente los compromisos de liberalización en el Modo 4. Los países en desarrollo también han expresado interés en el reconocimiento de las calificaciones de sus profesionales.

1. Las negociaciones del AGCS sobre las disciplinas en la normativa nacional

37. La reglamentación de los servicios se utiliza para lograr diversos objetivos de política pública, como el de garantizar el desarrollo de los sectores de servicios, la competencia y la protección al consumidor, y salvaguardar los intereses no comerciales, como el servicio universal, la protección y promoción de la diversidad y las prácticas culturales, o la protección

⁹ Así los miembros podrían seguir manteniendo esas medidas pero las harían compatibles con el artículo VI del AGCS en vez de utilizarlas como medio para limitar el acceso a los mercados.

del medio ambiente. El preámbulo del AGCS prevé, entre otros, el derecho de los países 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".

38. El artículo VI prevé una serie de disciplinas básicas sobre la reglamentación nacional y las negociaciones para elaborar nuevas disciplinas. El propósito del artículo es proporcionar previsibilidad en la esfera del acceso a los mercados a los proveedores de servicios y garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos específicos. Las disciplinas del párrafo 4 del artículo VI son particularmente importantes para el sector de servicios profesionales, especialmente en las esferas de los requisitos y procedimientos de calificación y concesión de licencias y su vinculación con la cuestión del reconocimiento. Además, hay disposiciones específicas sobre los servicios profesionales en el párrafo 6 del artículo VI cuya aplicación efectiva podría facilitarse estableciendo directrices para el reconocimiento de las calificaciones¹⁰.

39. La labor que se está realizando en el ámbito de las disciplinas relativas a la reglamentación nacional gira en torno a la elaboración de disciplinas relacionadas con los procedimientos y prescripciones en materia de títulos de aptitud, los procedimientos y prescripciones en materia de licencias, y las normas técnicas, según se exige en el párrafo 4 del artículo VI. Esas disciplinas tendrán por finalidad garantizar que esas prescripciones, entre otras cosas, a) se basen en **critérios objetivos y transparentes**, como la competencia y la capacidad para suministrar el servicio; b) **no sean más gravosas de lo necesario** para asegurar la calidad del servicio; y c) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, **no constituyan de por sí una restricción al suministro del servicio**. Además, los países también están participando en los debates sobre las cuestiones de reconocimiento, que guardan relación con la facilitación del comercio en los servicios profesionales.

40. La actual labor del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional tiene por objeto dos amplios epígrafes: 1) el examen de los conceptos relacionados con la elaboración de las disciplinas del párrafo 4 del artículo VI, durante el cual se tratan las siguientes cuestiones: a) la transparencia, b) la necesidad, c) ejemplos de las medidas que deben abordarse en el marco del párrafo 4 del artículo VI del AGCS, y d) otras cuestiones relativas al párrafo 4 del artículo VI, como las relacionadas con el alcance de las posibles disciplinas y la relación de esas disciplinas con el trato nacional; y 2) la evolución de las disciplinas para los servicios profesionales, en que se examinan las siguientes cuestiones: a) el reconocimiento y b) la aplicabilidad de las disciplinas de contabilidad a otras profesiones.

41. Los exámenes y las propuestas presentadas al Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional ponen de manifiesto en el interés de avanzar y hacer progresos en el cumplimiento del mandato relativo a las disciplinas sobre la reglamentación nacional alcanzando algunos resultados sustantivos en las cuestiones expuestas *infra*. Si bien existe esta motivación, las

¹⁰ El párrafo 6 del artículo VI prevé que en los sectores en los que se contraigan compromisos específicos respecto de los servicios profesionales, cada miembro establecerá procedimientos adecuados para verificar la competencia de los profesionales. Véase asimismo la Decisión relativa a los servicios profesionales, 15 de abril de 1994, LT/UR/D-5/7.

cambiantes prioridades y sensibilidades de los países han actuado como impedimento para alcanzar resultados más concluyentes.

42. Los miembros están tratando de aclarar *qué medidas concretas podrían corresponder a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo VI* o son medidas previstas en los artículos XVI o XVII. En general se entiende que en principio las obligaciones de los artículos XVI y XVII y las disciplinas que se elaborarán en virtud del párrafo 4 del artículo VI no deben superponerse en cuanto a su ámbito de aplicación. Se ha propuesto una forma de resolver los problemas de delineación y la relación de las disciplinas reglamentarias con el trato nacional consistente en incorporar un elemento de trato nacional en las disciplinas reglamentarias que se elaborarán, lo que indica que los países deben garantizar la aplicación no discriminatoria de las medidas reglamentarias, a menos que se hayan previsto elementos de incompatibilidad, o en la medida que se los haya previsto, como restricciones al trato nacional en el marco del artículo XVII. Los procedimientos de solicitud de visado y los relacionados con los permisos de residencia y otorgamiento de licencias, así como los demás procedimientos administrativos, han entorpecido la facilitación del movimiento de los proveedores de servicios y podrían anular o menoscabar los beneficios que corresponden a los miembros de la OMC. Por lo tanto, algunos países han demostrado interés en estudiar en particular si los procedimientos administrativos relacionados con los visados podrían formar parte de cualquier posible disciplina del párrafo 4 del artículo VI, o, de no ser así, en estudiar qué otras disposiciones del AGCS podrían incluir esas cuestiones. En esos exámenes también se podría considerar la posibilidad de elaborar una reglamentación menos engorrosa que fuera igualmente eficaz para alcanzar algunos de los objetivos fijados.

43. Se presta atención a la puesta en práctica de la *transparencia* mediante la publicación o la rápida difusión de la información sobre las medidas relacionadas con el comercio de servicios. En el ámbito específico de los profesionales como proveedores de servicios, algunos países han propuesto difundir rápidamente de manera unificada (posiblemente en forma electrónica o en sitios web) los detalles de todas las medidas relacionadas con el movimiento de personas físicas, como las relativas a los procedimientos y prescripciones en materia de visados y permisos de trabajo. En cuanto a las observaciones previas¹¹, tiene que haber suficiente flexibilidad para hacer frente a las cargas y costos administrativos que soportan los países en desarrollo a causa de ese requisito, habida cuenta de que el ordenamiento jurídico de muchos países en desarrollo no prevé esas consultas. También preocupa a los países en desarrollo toda influencia indebida que las empresas extranjeras o los gobiernos pudieran ejercer en sus actividades normativas nacionales si los procedimientos relativos a las observaciones previas se hicieran obligatorios.

44. Los debates sobre la *necesidad* guardan relación con el logro de un equilibrio entre el derecho del miembro de la OMC a reglamentar y la exigencia de no restringir indebidamente el comercio¹². En todo debate sobre la prueba de necesidad los países en desarrollo deben

¹¹ Autorizar que se formulen observaciones previas exigiría que los miembros de la OMC notificaran los proyectos de ley y de reglamentación y solicitaran observaciones a las partes interesadas y las tuvieran en cuenta.

¹² En la reunión de diciembre de 2003 del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional se presentó un documento de la secretaria de la OMC relativo a la necesidad (S/WPDR/W/27, 2 de diciembre de 2003). En ese documento se analiza la jurisprudencia vigente de la OMC relativa a las pruebas de necesidad y se tratan tres componentes principales,

garantizar que no se vea menoscabada su flexibilidad para introducir una reforma normativa que les permita alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Se ha afirmado que cualquier obligación de elegir la medida que sea menos restrictiva del comercio entre otras opciones disponibles puede ser problemática para los países en desarrollo, ya que también puede entrañar la necesidad de tener en cuenta diferentes prioridades en materia de desarrollo, así como cargas administrativas adicionales. Es preciso comprender qué incluiría el concepto de "objetivos de política legítimos". En las disciplinas se podría optar por una lista abierta (como las *Disciplinas relativas a la Contabilidad*) o, alternativamente, utilizar en su lugar la expresión "objetivos de las políticas nacionales", lo que dejaría la determinación de esos objetivos a cada país, y que ya figura en el preámbulo del AGCS, por lo que ya está aceptada por los miembros de la OMC¹³.

45. Las *Disciplinas relativas a la Contabilidad* podrían utilizarse como punto de referencia para la elaboración de futuras disciplinas. Como determinadas profesiones tienen características distintivas, tal vez esas disciplinas no puedan aplicarse en su totalidad en las diversas profesiones, como se ha indicado en el estudio de las asociaciones profesionales realizado por la OMC.

46. También se plantearon otras preocupaciones sobre la influencia de las disciplinas en el derecho a reglamentar, la dificultad de hacer participar a los organismos nacionales de regulación, la cuestión de la competencia federal frente a la de los Estados federados, así como la delegación de autoridad, y la relación entre las posibles disciplinas y los compromisos consignados.

2. El reconocimiento mutuo y el AGCS

47. El artículo VII del AGCS permite a los miembros de la OMC lograr el reconocimiento mutuo con respecto a "la educación o experiencia obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados". El reconocimiento puede basarse en un acuerdo entre las partes interesadas u otorgarse de forma autónoma, mediante la armonización o de otro modo. De hecho, los acuerdos de reconocimiento mutuo son negociados por un amplio abanico de entidades de condición jurídica diferente: organismos públicos centrales, organismos públicos de los Estados federados o asociaciones profesionales. Estas últimas inspiran un número bastante grande de acuerdos de reconocimiento mutuo, como los destinados a los arquitectos (por ejemplo, la Unión Internacional de Arquitectos o la Commonwealth Association of Architects), los ingenieros (por ejemplo, el Acuerdo de Washington entre nueve asociaciones profesionales o la Fédération Européenne d'Associations Nationales d'Ingénieurs) o las enfermeras (Consejo Internacional de Enfermeras). En otros casos las asociaciones profesionales negocian acuerdos específicos que entran en el marco de acuerdos de

a saber, los objetivos de política perseguidos, la medida que se está aplicando y el vínculo de necesidad entre los objetivos y la medida (la determinación de que una medida era necesaria, es decir, si el organismo regulador disponía razonablemente de una medida alternativa y si dicha medida habría sido menos restrictiva).

¹³ La expresión "objetivos de las políticas nacionales" tiene la ventaja adicional de haber sido interpretada en un sentido muy amplio en las decisiones pertinentes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación.

reconocimiento mutuo más amplios, como la iniciativa adoptada por los consejos de enfermeras de Australia y Nueva Zelandia que se corresponde con el Acuerdo Transtasmánico de Reconocimiento Mutuo, que a su vez es un producto secundario de un acuerdo de integración muy amplio, el ANZERTA. Hasta ahora 19 miembros de la OMC han hecho 39 notificaciones en el marco del artículo VII, que abarcan 144 acuerdos. Los acuerdos concluidos por asociaciones profesionales no suelen notificarse.

48. La condición jurídica de las asociaciones profesionales puede variar mucho. En algunos países disfrutan de la autoridad pública delegada (en el ámbito federal o de los Estados federados), mientras que en otros son asociaciones enteramente privadas. Por ejemplo, en la India el Gobierno federal ha delegado por ley su autoridad en las asociaciones de profesionales de los servicios jurídicos, contables, médicos y dentales, y de arquitectura. Además, dentro del mismo país sólo una de varias asociaciones que representan a determinada profesión puede tener autoridad delegada. La condición jurídica de las asociaciones profesionales que participan en negociaciones sobre acuerdos de reconocimiento mutuo influye mucho en el carácter jurídico de los acuerdos. Si éstos son negociados por entidades que carecen del apoyo de organismos públicos, aparentemente esos acuerdos no serían obligatorios para los Estados, que no serían considerados responsables de su aplicación, y los acuerdos no estarían sujetos a las obligaciones de transparencia y adhesión enunciadas en el artículo VII.

49. Las Directrices de la OMC para los Acuerdos o Convenios de Reconocimiento Mutuo en el Sector de la Contabilidad¹⁴ constituyen un ejemplo de las actividades realizadas por los miembros de la OMC en el marco del párrafo 5 del artículo VII. Las Directrices son de aplicación voluntaria y tienen por finalidad facilitar la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo en el sector de la contabilidad y la adhesión de terceras partes a los existentes. Comprenden tanto el proceso de negociación como el fondo de los acuerdos.

50. El AGCS autoriza a los miembros a suspender las obligaciones NMF al firmar acuerdos de reconocimiento mutuo bilaterales o multilaterales. Sin embargo, si esos acuerdos se convierten en instrumentos que facilitan el comercio única o principalmente entre países desarrollados, su objetivo general puede verse frustrado y tal vez no pueda justificarse más la violación del principio NMF. Una mayor transparencia en las negociaciones de acuerdos de reconocimiento mutuo y normas claras sobre los derechos de los terceros, el apoyo a las instituciones de los países en desarrollo destinado a aumentar su capacidad para establecer sistemas nacionales que permitan reglamentar las profesiones, y el aumento de la participación de los países en desarrollo en la adopción de normas internacionales tal vez sean los pasos preliminares que conduzcan a que el proceso global de reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales responda mejor a las expectativas y necesidades de los países en desarrollo.

¹⁴ S/L/38, 28 de mayo de 1997.

VIII. POSIBLES CUESTIONES DE INTERÉS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

51. Desarrollar el mercado de servicios profesionales en los países en desarrollo es la primera etapa de la promoción del fomento de la capacidad nacional de suministro. En las políticas públicas se debe reconocer la importancia de los distintos servicios profesionales, como los de contabilidad, en tanto que instrumento estratégico fundamental para impulsar el desarrollo y la buena gestión de las empresas. Los países en desarrollo deben establecer marcos normativos adecuados para las profesiones y apoyar a las asociaciones profesionales, gracias a lo cual los gobiernos podrían potenciar cada profesión e influir en ella, en su evolución y en su competitividad futura.

52. Adoptar un sistema que permita la participación de múltiples partes interesadas en la formulación de las distintas políticas y el establecimiento de marcos normativos apropiados y hacer intervenir a los negociadores comerciales, los organismos reguladores, los legisladores, las asociaciones profesionales y la sociedad civil garantizaría que se tuvieran en cuenta sus intereses particulares, como la apertura del mercado a la competencia extranjera. Esto permitiría tener presente la contribución de los servicios profesionales a la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, y otras consideraciones sociales y de desarrollo, como las medidas de protección social o la realización del potencial de la mujer, así como garantizar el acceso a los servicios básicos. Cabe reconocer que, en este sentido, la reforma normativa entraña gastos de ajuste y requiere realizar actividades de fomento de la capacidad normativa e institucional, así como asistencia técnica. Por consiguiente, es esencial que la reforma se haga según una graduación y una secuencia adecuadas.

53. Los países en desarrollo tienen un evidente interés exportador en los servicios profesionales mediante el movimiento de personas y, más recientemente, se han beneficiado del creciente recurso de las empresas extranjeras a la subcontratación de sus actividades. Al facilitar el movimiento de profesionales se deben abordar las cuestiones relacionadas con las pruebas de necesidades económicas, los engorrosos procedimientos administrativos relativos a la entrada y residencia (visados y permisos de trabajo) y la falta de transparencia de las normas (fomentando su publicación o difundíéndolas rápidamente en forma unificada, incluso electrónicamente) que afectan al movimiento de profesionales. Como el reconocimiento es fundamental para facilitar ese movimiento, se deben encontrar medios apropiados para facilitar la adhesión de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo. Los países también deben hacer progresos y obrar por el establecimiento y la eventual adopción de normas y criterios internacionales comunes de reconocimiento, así como de normas internacionales para el ejercicio de las profesiones que tengan plenamente en cuenta los intereses y preocupaciones de los países en desarrollo. Para facilitar el comercio se podría promover el establecimiento de los sistemas de licencias limitadas para los proveedores extranjeros de servicios profesionales.

54. El reto a que hacen frente muchos países en desarrollo consiste en determinar los servicios profesionales en los que podrían beneficiarse de nuevos compromisos de liberalización por parte de los miembros de la OMC, y en establecer el tipo de compromisos específicos, tanto horizontales como en cada sector, y compromisos adicionales en el marco del artículo XVIII para alcanzar los objetivos del artículo IV del AGCS. Unos compromisos multilaterales comercialmente significativos en las esferas de interés exportador para los países en desarrollo permitirían aumentar su participación en el comercio de servicios.

55. La evaluación del comercio de servicios debería contribuir a hacerse una idea del ámbito en que hay una demanda efectiva o potencial y de la manera en que los proveedores de servicios profesionales de los países en desarrollo podrían captar mercados estratégicos. Para atraer a los proveedores extranjeros de servicios profesionales es importante que haya una infraestructura fiable y poco onerosa, incluso de servicios de telecomunicaciones y otros servicios accesorios. Para promover el comercio Sur-Sur los países en desarrollo podrían seguir tratando de concluir acuerdos de reconocimiento mutuo e intensificar sus acuerdos comerciales regionales. En el caso de los servicios profesionales la base de la competitividad está en sus bienes intangibles, como el conocimiento de la marca o el suministro de "ventajas en el ejercicio de la profesión". En este sentido, los acuerdos internacionales de asociación también podrían contribuir a expandir los mercados exportadores de los países en desarrollo, al introducir la credibilidad en el ámbito nacional y con los clientes internacionales. La falta de capital nacional podría resolverse obteniendo fondos internacionales y promoviendo acuerdos de cooperación y asociación con empresas extranjeras, lo que podría generar una competitividad cada vez mayor del mercado nacional y transferencia de conocimientos, expertos y tecnología.

56. Las disciplinas normativas multilaterales que se elaborarían en virtud del párrafo 4 del artículo VI del AGCS deberían permitir la suficiente flexibilidad en el derecho de reglamentación, así como en la graduación y el establecimiento de la secuencia de las reformas normativas y la experimentación de los marcos normativos, prever la persecución de los objetivos de las políticas nacionales, como el suministro de acceso a los servicios básicos, e incluir disposiciones sobre transparencia, especialmente en relación con los procedimientos administrativos y reglamentarios en la esfera del movimiento de personas físicas. La adopción de un sistema horizontal que utilizara disciplinas contables como punto de referencia para la elaboración de esas disciplinas sería la primera etapa, que precedería a un sistema sectorial más perfeccionado.
