



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
9 de marzo de 2016
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión Multianual de Expertos sobre comercio,
servicios y desarrollo**
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 18 a 20 de mayo de 2016
Tema 3 del programa provisional

Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los sectores de los servicios son esenciales para el funcionamiento eficaz de todas las economías modernas y el fortalecimiento de la capacidad productiva, con el potencial de inducir una transformación estructural en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La calidad de las políticas, las regulaciones y los marcos institucionales es determinante para los resultados en materia de servicios. Los servicios están cada vez más sujetos a la liberalización en virtud de acuerdos comerciales multilaterales, plurilaterales y regionales. Por ello, es sumamente importante garantizar la coherencia de los enfoques sobre la regulación nacional y la liberalización del comercio en el sector de los servicios, por ejemplo, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación eficaces entre los negociadores comerciales, los encargados de la formulación de políticas y los organismos reguladores. Sería importante trabajar para el logro de las “regulaciones más idóneas”, reconociendo al mismo tiempo los riesgos y las compensaciones recíprocas que ese programa de reforma podría suponer para la autonomía reglamentaria nacional, el espacio de políticas y los imperativos del desarrollo.

GE.16-03813 (S) 210316 310316



* 1 6 0 3 8 1 3 *

Se ruega reciclar



Introducción

1. Los sectores de los servicios son esenciales para el funcionamiento eficaz de todas las economías y el fortalecimiento de la capacidad productiva¹. Los servicios son fundamentales para lograr la transformación estructural que coincida con las aspiraciones de los países en desarrollo hacia la modernización y la diversificación económicas, y una mayor competitividad. La calidad de las políticas, las regulaciones y los marcos institucionales es determinante para los resultados en materia de servicios e influye enormemente en el aprovechamiento de los beneficios para el desarrollo derivados del progreso del sector de los servicios. Una economía de servicios dinámica puede favorecer considerablemente la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dado que esto supone un funcionamiento eficaz y equitativo del sector de los servicios y el acceso universal a la infraestructura y los servicios esenciales, que incluyen las telecomunicaciones, la energía, los servicios financieros, la atención de la salud, el saneamiento y la educación.

2. La regulación es importante para aprovechar los beneficios para el desarrollo de la economía y el comercio de servicios, en particular los servicios de infraestructura, ya que estos últimos dependen de externalidades de la red y de la asimetría de la información, y están propensos a sufrir los fallos del mercado. Las intervenciones de políticas adecuadas son fundamentales para el desarrollo del sector y de la economía en general. Los servicios están cada vez más sujetos a iniciativas de liberalización del comercio en virtud de procesos multilaterales, plurilaterales y regionales, en los que los países en desarrollo participan cada vez más. Lo que es más importante, la nueva generación de acuerdos comerciales regionales (ACR), en particular los “acuerdos comerciales megarregionales” emergentes, han ampliado las fronteras de la liberalización y la formulación de normas internacionales aplicables a los servicios, abordando fundamentalmente las medidas reguladoras nacionales, en la medida en que se aplican a los servicios y los proveedores de servicios extranjeros. Estos acuerdos no solo definen las condiciones de acceso y entrada a los mercados, sino que también establecen disciplinas en materia de requisitos técnicos, de cualificación y de concesión de licencias. Esto ha planteado una delicada cuestión de políticas: ¿cómo equilibrar los beneficios comerciales que podrían derivarse de una apertura efectiva del mercado con las prerrogativas de los gobiernos nacionales de aplicar las medidas reguladoras necesarias para apoyar los objetivos de las políticas públicas? Esta cuestión pone de relieve la importancia de contar con enfoques coherentes respecto de la liberalización del comercio y la regulación de los servicios.

3. El marcado carácter reglamentario de los ACR recientes, que pretenden lograr la coherencia reglamentaria y la convergencia a fin de abordar lo que los exportadores consideran como efectos restrictivos del comercio causados por medidas reglamentarias internas, entre ellas las derivadas de la divergencia normativa entre las distintas jurisdicciones, ha puesto de manifiesto la importancia de trabajar para el logro de una regulación “inteligente”, que sea la que se adapte mejor a las circunstancias nacionales y las necesidades en materia de desarrollo. Esto es necesario para reducir al mínimo el efecto no previsto de restricción del comercio causado por la reglamentación, e introducir prácticas reglamentarias eficaces, eficientes y equitativas. Si bien los elementos de estas regulaciones más idóneas diferirían en los distintos países, se podrían extraer algunas enseñanzas útiles de las experiencias nacionales y las iniciativas internacionales. El establecimiento de una coherencia normativa entre la reglamentación interna y los enfoques de liberalización se deberían considerar en este contexto más amplio de tratar de conseguir el marco

¹ UNCTAD, 2010, *Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

institucional y reglamentario más idóneo, en un entorno comercial cada vez más abierto. Al mismo tiempo, sería importante tener en cuenta los riesgos, los costos y las compensaciones recíprocas que ese programa de reforma puede entrañar con respecto a la autonomía reglamentaria nacional y el espacio de políticas.

I. Tendencias del comercio y la economía de los servicios

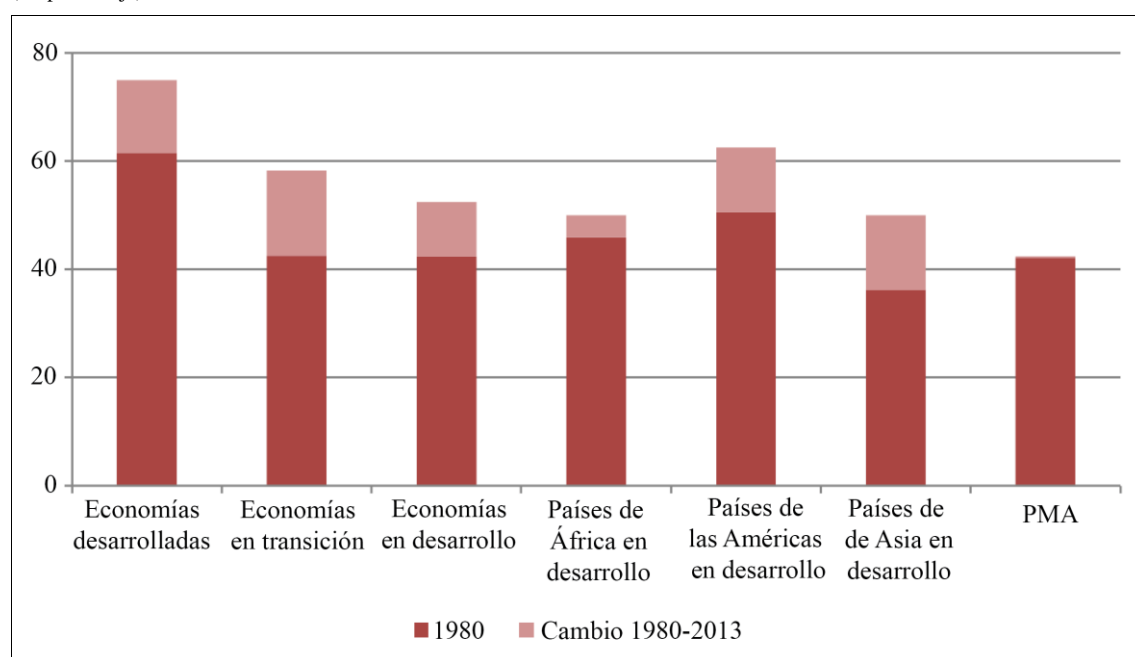
A. El crecimiento del sector de los servicios

4. La “servicialización” de las economías caracteriza las tendencias a largo plazo de muchos países. Entre 1980 y 2013, la proporción de los servicios en el producto interno bruto (PIB) aumentó en los países de todas las categorías de ingresos: del 61% al 75% en las economías desarrolladas, y del 42% al 52% en las economías en desarrollo (gráfico 1). En 2013, en las regiones en desarrollo los servicios han aportado la mayor contribución a la producción en América Latina y el Caribe —63%—, pero también han sido predominantes en África y en los países asiáticos en desarrollo, con proporciones de alrededor del 50%. Aunque con la contribución más baja y más estable del 42%, los servicios también tienen la mayor proporción de la producción en los países menos adelantados (PMA).

Gráfico 1

Contribución de los servicios al producto interno bruto, 1980 y 2013, por región y nivel de ingresos

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADStat.

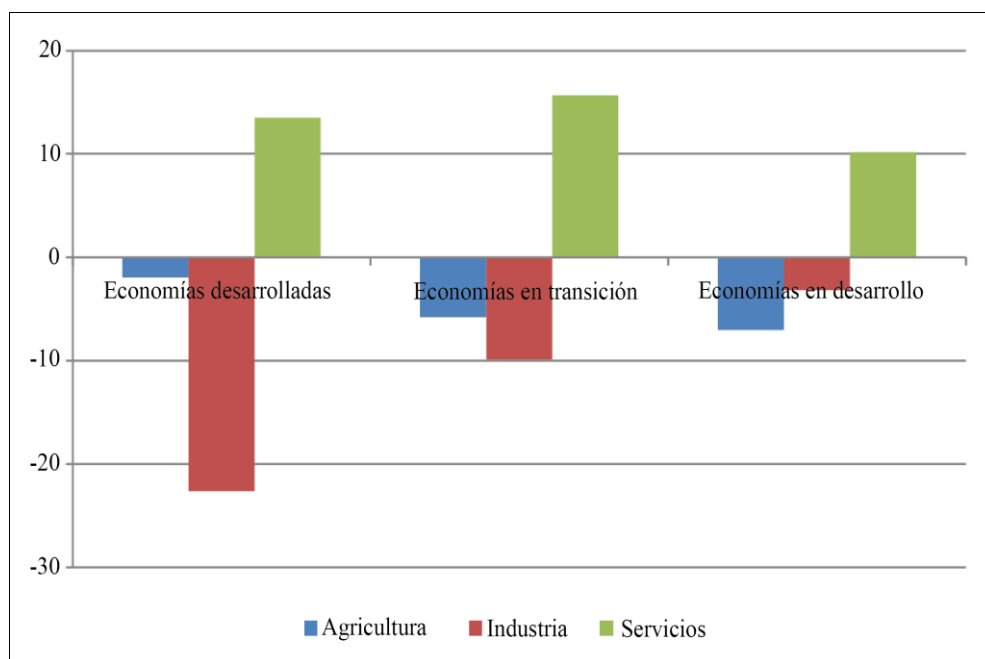
5. Aunque la mayor proporción de los servicios entre 1980 y 2013 se vincula generalmente con una reducción de la participación de la industria en las economías desarrolladas —23%—, ese incremento de la proporción de los servicios corresponde sobre todo a una disminución de -7% en la contribución de la agricultura al PIB en los países en desarrollo (gráfico 2). El predominio del crecimiento de los servicios entraña la necesidad de que los países conciban marcos institucionales y reglamentarios coherentes e

idóneos, que son factores determinantes de los resultados en materia de servicios y, por tanto, son fundamentales para aprovechar su potencial a fin de lograr los objetivos de desarrollo.

Gráfico 2

Contribución de los servicios al producto interno bruto, por nivel de ingresos y sector económico, cambio entre 1980 y 2013

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADStat.

B. Efectos sobre el empleo

6. La tendencia hacia la servicialización se refleja también en los niveles de empleo. Desde mediados de la década de 2000, los servicios han sido la fuente principal de empleo, incluso durante la crisis económica mundial de 2008-2009. El amplio sector de los servicios siguió siendo el principal proveedor de empleo, contribuyendo un 47% al empleo mundial en 2014 (gráfico 3), y las proyecciones indican que dará empleo a aproximadamente 1.500 millones de personas para 2016. Es probable que la gran mayoría de los nuevos empleos se creen en el sector de los servicios. Aunque desempeñan un papel importante en la transformación estructural, no se prevé que las actividades industriales contribuyan en gran medida a la recuperación del empleo².

7. Los servicios son cada vez más importantes para la creación de empleos relacionados con las cadenas de valor mundiales. Entre 2000 y 2013, los servicios representaron la mayor parte de los nuevos empleos en las economías avanzadas y ocuparon el segundo lugar, después del sector manufacturero, en la creación de nuevos empleos en las economías emergentes. Entre 2000 y 2011, algunos sectores de servicios demostraron más posibilidades para crear empleos relacionados con el comercio, esto es, servicios prestados a las empresas, el transporte y las comunicaciones en las economías

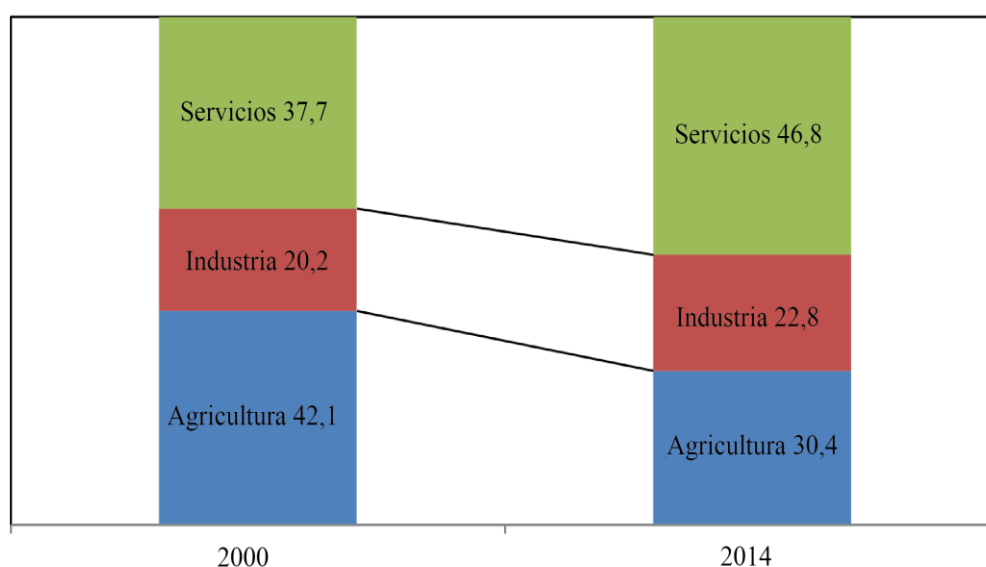
² Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2015, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2015* (Ginebra).

desarrolladas, y servicios prestados a las empresas, hoteles y restaurantes, en las economías emergentes. Los datos de 2014 indicaron que, si bien las mujeres representaban una gran proporción del empleo en varios sectores de servicios, constituían una pequeña proporción del empleo en los sectores que creaban la mayor parte de los empleos relacionados con las cadenas de valor mundiales. Los efectos indirectos de las exportaciones de servicios eran más importantes en algunos sectores: 1 empleo en el sector del turismo creaba 3 puestos de trabajo en otros lugares, y en la India, 1 empleo en el sector de la tecnología de la información creaba 4 puestos de trabajo en otros lugares³. En particular, los servicios de infraestructura son un factor clave en la creación de capacidad de oferta y de exportación y en el aprovechamiento de los beneficios procedentes del comercio.

Gráfico 3

Empleo mundial, por sector económico, 2000 y 2014

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la información de la base de datos de la OIT; disponible en www.ilo.org/legacy/english/weso/2015/WESO_jan2015.xlsx. Todos los sitios web mencionados en este documento se consultaron el 7 de marzo de 2016.

Nota: Los datos de 2014 corresponden a estimaciones.

C. Las exportaciones, las migraciones y el sector de los servicios

8. En 2014, los cinco mayores exportadores de servicios comerciales fueron los Estados Unidos (el 14% de las exportaciones mundiales de servicios comerciales), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (6,9%), Francia (5,5%), Alemania (5,4%) y China (4,7%). Estos países fueron también los principales importadores de servicios en el mismo año. Aunque están insuficientemente representadas en los primeros puestos, las economías en desarrollo ampliaron las exportaciones de servicios a un ritmo más rápido que las economías desarrolladas entre 2005 y 2014, y su participación en las exportaciones de servicios mundiales aumentó del 24% al 29%.

9. La composición sectorial de las exportaciones de servicios comerciales en 2014 pone de manifiesto un contraste entre las economías desarrolladas y las economías en

³ UNCTAD, 2014, *Exploiting the Potential of the Trade in Services for Development 2* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

desarrollo. Si bien el transporte, los viajes y otros servicios prestados a las empresas son las categorías principales para ambos tipos de economías, la importancia relativa del transporte y los viajes es más pronunciada en las economías en desarrollo: representan el 57% del total de sus exportaciones de servicios comerciales. A la inversa, la proporción de los servicios financieros y de seguros y los cobros por el uso de la propiedad intelectual en el total de las exportaciones de servicios comerciales es mayor en las economías desarrolladas. Esto sugiere que las economías desarrolladas están más especializadas en estos servicios de alto valor añadido, mientras que las economías en desarrollo, en particular las de África y los PMA, dependen más de las actividades de servicios tradicionales, como el transporte y los servicios de viajes (cuadro 1).

Cuadro 1
Exportaciones de servicios comerciales, por región, nivel de ingresos y categoría, 2014

(En porcentaje)

<i>Categorías de servicios</i>	<i>Economías desarrolladas</i>	<i>Economías en desarrollo</i>	<i>Países en desarrollo de África</i>	<i>Países en desarrollo de las Américas</i>	<i>Países en desarrollo de Asia</i>	<i>Países menos adelantados</i>
Servicios relacionados con mercancías	3,2	3,0	2,1	2,5	3,2	1,5
Transportes	17,9	21,4	30,7	19,0	20,9	25,9
Viajes	20,9	35,3	44,4	44,8	33,2	57,7
Construcción	1,6	3,2	1,7	0,3	3,7	1,1
Servicios financieros y de seguros	13,6	6,0	3,0	5,1	6,4	1,7
Propiedad intelectual	8,4	0,9	0,2	0,5	1,0	0,1
Telecomunicaciones, informáticos y de información	9,7	8,3	5,2	5,1	9,0	4,5
Otros servicios prestados a las empresas	23,5	21,3	12,3	21,7	22,0	7,2
Servicios personales, culturales y recreativos	1,0	0,6	0,5	1,0	0,6	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

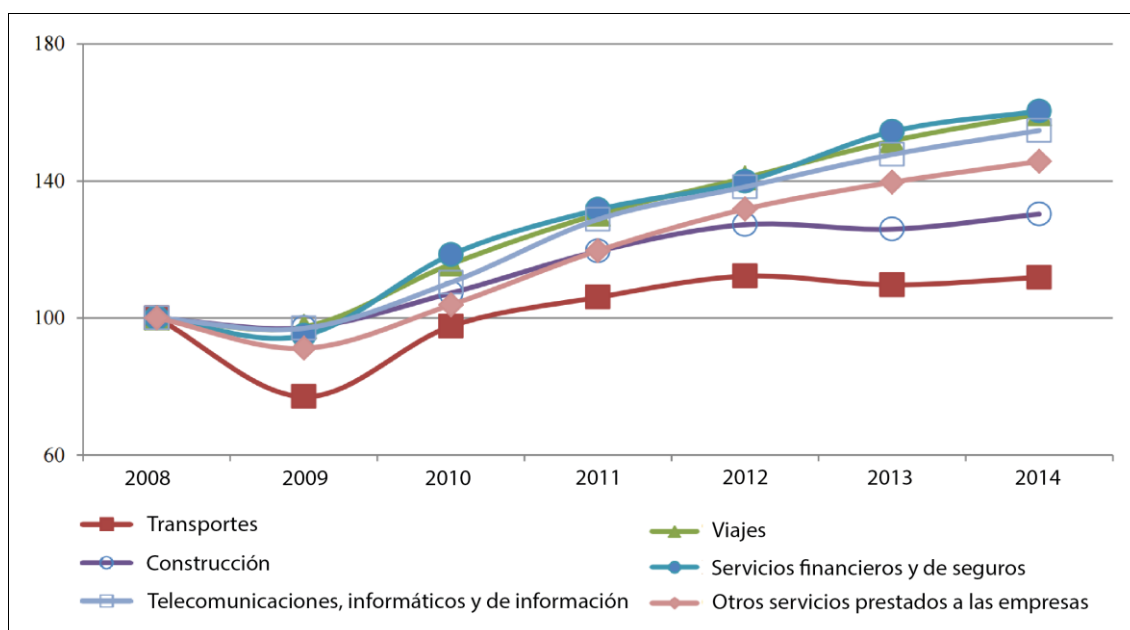
Fuente: UNCTADStat.

Nota: La categoría “otros servicios prestados a las empresas” incluye la investigación y desarrollo, la consultoría profesional y de gestión, y los servicios técnicos relacionados con el comercio y otros servicios.

10. La evolución de las exportaciones de servicios comerciales en las economías en desarrollo entre 2008 y 2014 es indicativa del dinamismo de los servicios financieros y de seguros, las telecomunicaciones y los servicios informáticos y de información, algunos de los cuales tienen un alto grado de regulación (gráfico 4). Esta tendencia confirma que algunas categorías de servicios de alto valor añadido son las más dinámicas en las economías en desarrollo y contribuyen a su progreso económico. El cobro por la utilización de la propiedad intelectual representa el sector más dinámico de las exportaciones de servicios en las economías en desarrollo en el mismo período, lo que es en gran medida un resultado del aumento de la inversión extranjera directa (IED); no obstante, aún contribuyó a menos del 1% de esas exportaciones en 2014 (cuadro 1).

Gráfico 4
**Exportaciones de determinados servicios comerciales de países en desarrollo,
 por categoría, 2008-2014**

(2008 = 100)



Fuente: UNCTADStat.

11. Entre 2005 y 2015, la proporción de los servicios en el total de las exportaciones de bienes y servicios fue de aproximadamente el 25% en las economías desarrolladas y el 15% en las economías en desarrollo. No obstante, los datos sobre el comercio de servicios transfronterizos solo reflejan una parte del comercio de servicios, ya que estos se prestan cada vez más mediante la presencia comercial por medio de la IED y el movimiento temporal de personas físicas (modo 4). La presencia comercial es el principal modo de suministro de servicios. La UNCTAD estimó el valor de todas las ventas realizadas por filiales en 36 billones de dólares en 2014. Si se parte de que la mitad de estas cifras corresponde a los servicios, el comercio por medio de filiales extranjeras podría estimarse en unos 18 billones de dólares, casi cuatro veces superior a las exportaciones mundiales de servicios transfronterizos⁴. En 2014, los servicios representaron el 49% del valor global de la IED anunciada en proyectos totalmente nuevos (341.000 millones de dólares). De estos, el 47% correspondió a servicios de infraestructura. Entre 2005 y 2014, la IED en servicios aumentó en mayor medida en la electricidad, el gas y el agua, la construcción, la salud y los servicios sociales⁵.

12. El traslado temporal de personas que prestan servicios es especialmente importante en los servicios profesionales y los prestados a empresas, así como en los servicios relacionados con la agricultura, las manufacturas y la minería. Habida cuenta del crecimiento continuado de las remesas, parecería que el comercio mediante el modo 4 presenta una tendencia al alza. Se estima que en 2015 las remesas en todo el mundo han sido superiores a 601.000 millones de dólares, de los cuales 441.000 millones han ido a

⁴ A/70/277.

⁵ UNCTAD, 2015, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2015: Reforma de la gobernanza internacional en materia de inversiones* (Nueva York y Ginebra, número de venta S.15.II.D.5, publicación de las Naciones Unidas).

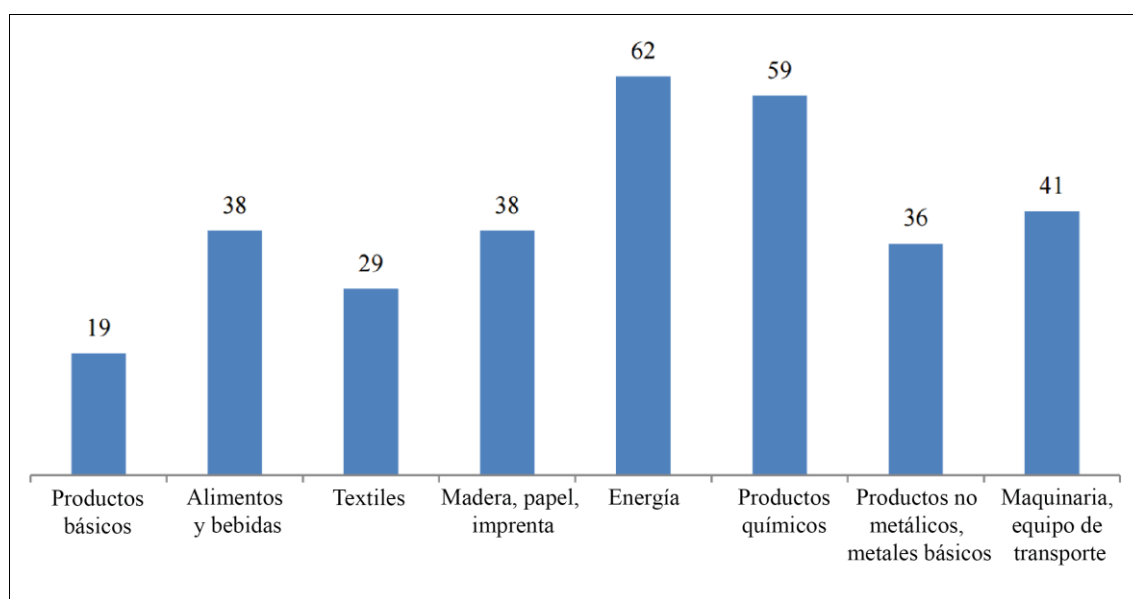
países en desarrollo⁶. La importancia de la migración para el sector de los servicios también se refleja en la proporción de trabajadores migrantes en ese sector: el 71%. En 2013, los trabajadores migrantes representaron 150 millones de los 232 millones de migrantes⁷.

13. Además, los servicios están integrados en las exportaciones de mercancías. En 2011, el valor añadido por los servicios representó el 59% del valor bruto de las exportaciones de mercancías en las economías desarrolladas y el 43% en otros países, muy por encima de la proporción de los servicios en el total de las exportaciones de bienes y servicios, tanto de las economías desarrolladas como de las economías en desarrollo. El valor de los servicios integrados en el comercio de mercancías suele ser mayor en algunos sectores, como la energía, los productos químicos, la maquinaria y el equipo de transporte (gráfico 5).

Gráfico 5

Valor añadido de los servicios integrados en las exportaciones, por sector

(En porcentaje)



Fuente: L. Cernat, J. M. Rueda-Cantuche y N. Sousa, presentación titulada “How important are mode 5 services forexport-related jobs in Europe?”, Council on Economic Policies, Ginebra (Suiza), noviembre de 2015.

Nota: Por “productos básicos” se entienden las materias primas agrícolas, los productos de la caza, la silvicultura, la pesca, la minería y la explotación de canteras.

14. La considerable proporción de valor añadido por los servicios extranjeros en las exportaciones brutas —el 16% en las economías desarrolladas y el 11% en las demás— confirman el aumento de comerciabilidad de los servicios y su función propicia para la participación en las cadenas de valor mundiales (gráfico 6). La fragmentación internacional de la producción requiere eficientes servicios profesionales, empresariales y de infraestructura, así como la idoneidad de la investigación y el desarrollo, el diseño de los productos y los servicios de comercialización. Por consiguiente, el sector de los servicios, incluidos los de infraestructura, son una opción importante para la diversificación de las exportaciones.

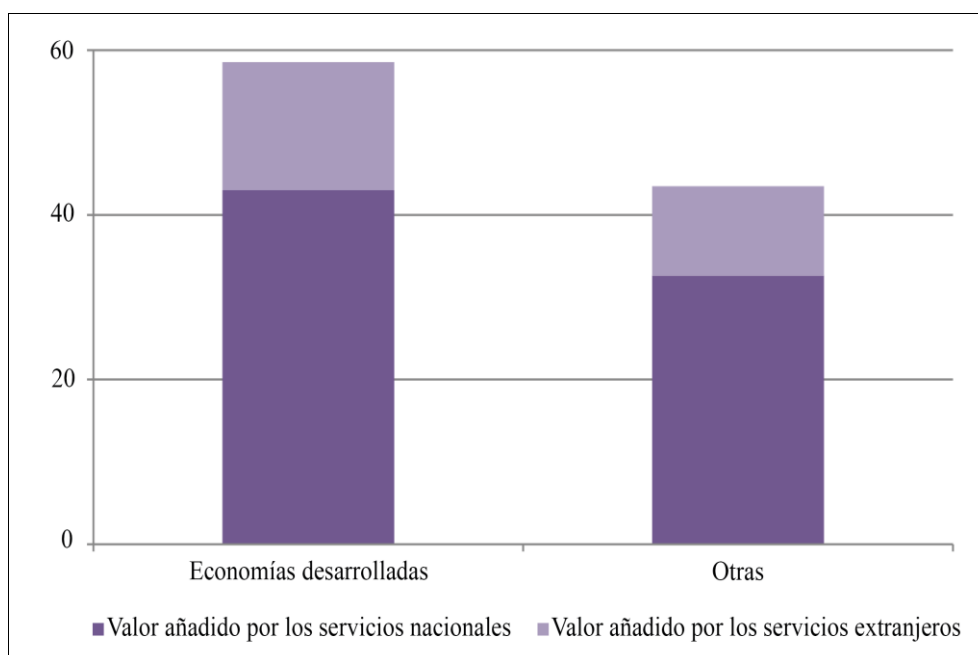
⁶ Banco Mundial, 2016, *Migration and Remittances Factbook 2016* (Washington, D.C.).

⁷ OIT, 2015, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: Resultados y metodología* (Ginebra).

Gráfico 6

Proporción del valor añadido por los servicios nacionales y extranjeros en las exportaciones brutas, 2011

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD sobre la base de la información de la base de datos sobre el comercio en función del valor añadido, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

D. Servicios de telecomunicaciones, informáticos y de información

15. El dinamismo de los servicios de telecomunicaciones, informáticos y de información en las economías en desarrollo es importante, ya que estos servicios hacen posible las modernas actividades económicas y sociales y contribuyen al aumento de la productividad y la competitividad. Un aumento del 10% en el uso de Internet en un país exportador aumenta el número de productos que se comercializan entre dos países en un 0,4%, y el promedio del valor del comercio bilateral por producto en un 0,6%⁸. Estos servicios, que se mencionan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pueden ayudar al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

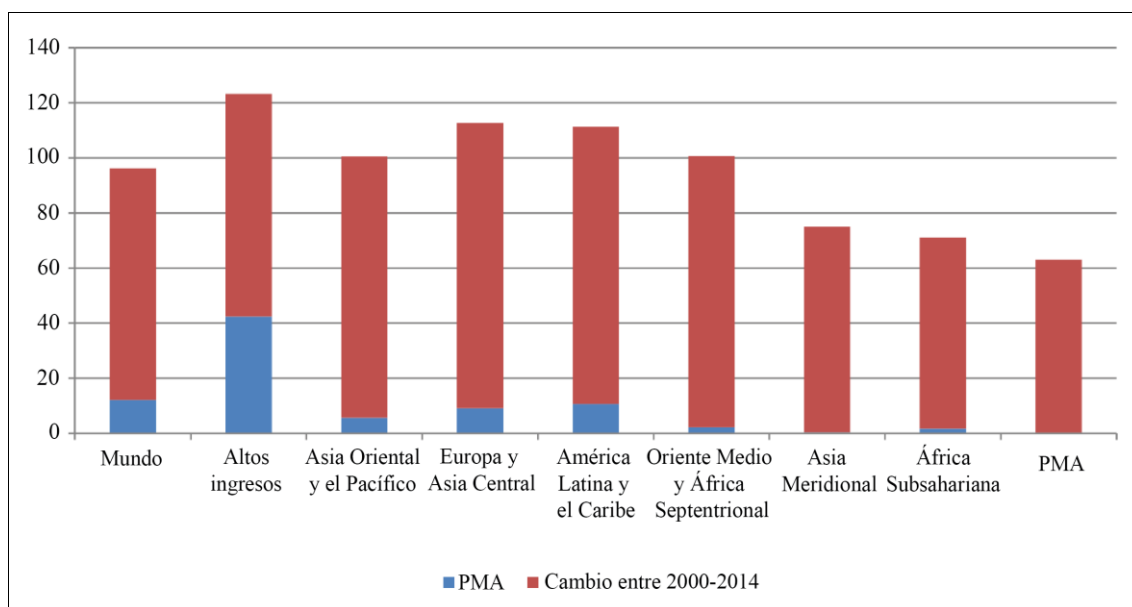
16. La brecha digital entre los países desarrollados y los países en desarrollo se ha reducido en cierta medida, como se desprende del número de abonados a la telefonía móvil por cada 100 habitantes. La diferencia entre los abonados de los países de altos ingresos y el resto del mundo tenía un promedio de 30 en 2000 y de 27 en 2014. Esto también confirma que el progreso sigue siendo insuficiente. Cuatro regiones en desarrollo tienen una penetración más alta que el promedio mundial, mientras que en el Asia Meridional, el África Subsahariana y los PMA el número de abonados sigue siendo inferior a la media, a pesar del sólido aumento registrado entre 2000 y 2014 (gráfico 7). Además, otros indicadores, como el número de usuarios de Internet y de suscripciones de banda ancha, confirman que los países en desarrollo siguen rezagados.

⁸ Banco Mundial, 2016, *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: El dividendo digital* (Washington, D.C.).

Gráfico 7

Abonados a la telefonía móvil, por región y nivel de ingresos, 2000 y 2014

(Por cada 100 habitantes)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD sobre la base de los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial.

Nota: Basado en la clasificación del Banco Mundial; los países de ingresos altos son aquellos en los que el ingreso nacional bruto *per capita* en 2014 fue de 12.736 dólares o más.

17. La importancia de los servicios financieros es múltiple, ya que proporcionan valiosas aportaciones a la economía en general, facilitan las transacciones nacionales e internacionales, movilizan y canalizan los ahorros y facilitan la provisión de créditos para inversiones productivas en la economía real. El acceso a los servicios financieros es un elemento clave para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La falta de acceso a los servicios financieros puede ser un obstáculo importante para las oportunidades de ingresos de las personas, especialmente los pobres, las mujeres y los jóvenes, las poblaciones rurales, los migrantes y los que participan en el sector no estructurado; así como para las empresas, especialmente las microempresas y las pequeñas y medianas empresas⁹. En 2014, el 62% de las personas mayores de 15 años tenían una cuenta bancaria. Las mujeres (58%) y los jóvenes (46%) están en peor situación (gráfico 8). Aunque esto significa una gran mejora con respecto a 2011, es necesario avanzar mucho más. Los servicios financieros digitales, incluidos los sistemas de dinero móvil, reducen las barreras físicas y económicas que dificultan el acceso, y contribuyeron a mejorar el acceso entre 2011 y 2014.

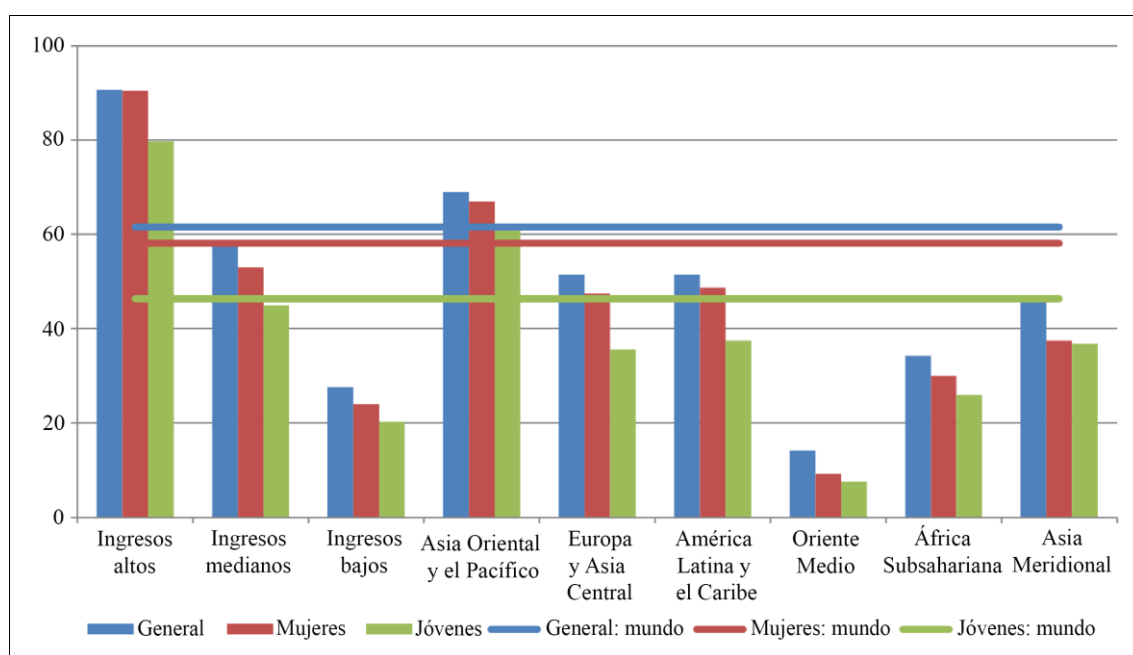
18. Las exportaciones transfronterizas de servicios financieros y de seguros ascendieron a 548.000 millones de dólares en 2014. Las economías en desarrollo representan solo el 16% de estas exportaciones. No obstante, las exportaciones de servicios financieros y de seguros han crecido más rápidamente en las economías en desarrollo que en las economías desarrolladas. Los países en desarrollo de Asia representaban en 2014 el 87% de las exportaciones de servicios financieros y de seguros de las economías en desarrollo. Los diez mayores países en desarrollo exportadores representan el 89% de las mismas. Con excepción de México y el Brasil, todos los mayores exportadores son países asiáticos.

⁹ TD/B/C.I/EM.6/2.

Gráfico 8

Personas que tienen una cuenta bancaria, por región y nivel de ingresos, 2014

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, sobre la base de la información contenida en la base de datos Global Findex del Banco Mundial.

Nota: Basado en la clasificación del Banco Mundial; los países de ingresos altos son aquellos en los que el ingreso nacional bruto *per capita* en 2014 fue de 12.736 dólares o más; las economías de ingresos medianos: entre 1.046 y 12.735 dólares; y las economías de ingresos bajos: 1.045 dólares o menos. La categoría “General” incluye a las personas de más de 15 años de edad, y la de “Jóvenes” a las personas de 15 a 24 años de edad.

II. Tendencias de las políticas y las reglamentaciones en materia de servicios

A. Panorama general

19. La calidad de las políticas, las reglamentaciones y los marcos institucionales es un factor fundamental para los resultados en materia de servicios. Las deficiencias de los mercados derivadas de las externalidades, las asimetrías de la información y la estructura monopolística del mercado de determinados servicios de infraestructura justifican la regulación económica. La desagregación de las industrias de red integradas verticalmente y la privatización de muchos monopolios de propiedad estatal que proporcionaban la infraestructura fundamental han introducido la competencia, transformando la función de los Estados, que pasaron de ser proveedores a ser reguladores. Los gobiernos aplican múltiples objetivos de políticas públicas por medio de la regulación. Ejercen sus facultades reguladoras mediante el establecimiento de condiciones para el acceso y la entrada a los mercados, incluso mediante la concesión de licencias y acreditaciones. Fijan los precios a un nivel que sea justo y razonable, tanto para los proveedores como para los consumidores. Determinan las condiciones para la propiedad de las empresas y, por tanto, el nivel de la participación del sector privado y de la competencia. También controlan la calidad y el funcionamiento de los servicios, hacen frente a la conducta anticompetitiva de las empresas

dominantes y garantizan el acceso universal, incluso por medio de obligaciones de prestar servicios universales.

20. Las compensaciones entre los cuatro objetivos reglamentarios que se enumeran a continuación, así como la necesidad de lograr un equilibrio coherente entre ellos, constituyen el núcleo del problema de la reglamentación económica:

- a) La sostenibilidad de la generación de ingresos suficientes para cubrir los gastos;
- b) La eficiencia en la asignación de recursos para garantizar que los costos de producción envíen las señales apropiadas para el consumo y la inversión;
- c) La eficiencia productiva para proporcionar incentivos a las empresas, a fin de minimizar los costos de producción;
- d) La equidad en la garantía del acceso universal a los servicios esenciales.

21. El modo en que los gobiernos ejercen esas facultades reglamentarias ha evolucionado a lo largo del tiempo y es diferente en los distintos sectores. Además, los organismos reguladores se enfrentan al reto de adaptar constantemente los instrumentos y los enfoques de regulación a la evolución de las condiciones del mercado y las necesidades de las políticas públicas. Estas medidas reguladoras también han sido objeto de una supervisión más pormenorizada en lo relativo a sus efectos sobre el comercio y la inversión en los procesos de liberalización del comercio.

B. Servicios de telecomunicaciones

22. El sector de las telecomunicaciones es un buen ejemplo de las múltiples necesidades en materia de regulación que se deben tener en cuenta en el contexto de un cambio tecnológico exponencial, la proliferación de nuevos modelos comerciales y la evolución de la estructura del mercado. Este sector se ha visto afectado por un creciente entorno centrado en la conexión de banda ancha, el cambio de plataformas de infraestructura existentes a un ecosistema “de nube” y el fenómeno de los macrodatos, resultante del aumento de la capacidad para reunir y archivar datos. El sector también tiene una creciente e importante dimensión internacional, así como comerciabilidad, y una elevada inversión extranjera. Este complejo entorno ha provocado la regulación de cuarta generación, en la que los organismos reguladores tienen un alcance más amplio, y supervisan el ecosistema digital formado por una mayor variedad de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y de servicios de telecomunicaciones convergentes, que actúan por medio de múltiples redes y canales. El crecimiento de estos servicios fue más rápido cuando las tecnologías e innovaciones más recientes fueron potenciadas por un marco regulador de cuarta generación, coherente, con visión de futuro y bien aplicado¹⁰.

23. En determinados segmentos, la ampliación de las redes ha sido apoyada por regulaciones, mandatos y requisitos *ex ante*, con inclusión de la desagregación del bucle local, la publicación de una oferta de interconexión de referencia, el establecimiento de normas mínimas en materia de calidad del servicio, y la promoción de la neutralidad tecnológica, la interoperabilidad y la no discriminación. En los segmentos móviles, que han evolucionado desde los servicios de alta calidad hasta la inmersión, a menudo se encuentra una regulación *ex post* basada en leyes y reglamentos sobre la competencia y en enfoques de mercado con menos barreras de entrada. Se han concedido nuevas licencias y se ha ampliado el alcance de las licencias existentes. Las licencias individuales para un servicio

¹⁰ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2015, *Trends in Telecommunication Reform: Getting Ready for the Digital Economy* (Ginebra); TD/B/C.I/MEM.4/8.

único ya no son tan comunes como antes, y en ocasiones han sido reemplazadas por la concesión de licencias neutrales desde el punto de vista tecnológico y por regímenes de autorización generales.

24. La expansión de los mercados y el rápido crecimiento de las tecnologías móviles de banda ancha, como la cuarta y quinta generaciones y la evolución a largo plazo de las aplicaciones, los servicios y los proveedores, han incrementado la demanda del tráfico de datos móviles y del ancho de banda del espectro. Esto ha hecho que la gestión del espectro sea una cuestión reglamentaria clave, que puede tener efectos sobre la competencia, los costos y la velocidad de la puesta en marcha. Los nuevos modelos de regulación del espectro se centran en la evaluación de los usos alternativos del espectro y de la frecuencia, las dimensiones temporales y geográficas, la reutilización, la reorganización y un nuevo examen de la eficiencia del actual uso del espectro. Una parte importante de la aplicación del plan de un espectro es la seguridad de que la concesión de licencias se lleve a cabo en forma oportuna, asegurando al mismo tiempo que se dé a las frecuencias el uso más eficiente y de mayor valor a largo plazo.

25. El acceso universal sigue siendo una preocupación importante en materia de regulación. Las políticas públicas y la regulación tratan de alentar a los operadores a hacer que sus servicios estén disponibles y sean asequibles y convenientes para la población. Esto puede incluir incentivos financieros u otros mecanismos de financiación para el desarrollo de la infraestructura y el uso de los servicios, la concesión de subsidios por concurso y las obligaciones basadas en licencias. El estímulo a la innovación y el uso compartido de la infraestructura también puede estar en consonancia con la ampliación del acceso a las redes y los servicios. El aumento de la demanda de los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo mediante la ampliación de la alfabetización digital de la población, también puede ofrecer incentivos para que los operadores amplíen la cobertura.

26. La competencia es un elemento central de la promoción de la disponibilidad, la asequibilidad, la conveniencia y la calidad de los servicios de telecomunicaciones. Un entorno favorable a la competencia incluye, por ejemplo, una mayor entrada al mercado y la facilitación de medidas para la concesión de licencias, el estímulo o la estipulación de obligaciones relativas al intercambio de acceso, la promoción de la conservación del número telefónico, la posibilidad de la emigración en banda, la autorización o la estipulación del intercambio de infraestructura, la solución de las tasas elevadas de terminación de la telefonía móvil y la garantía de la neutralidad de las redes (el principio de que todas las comunicaciones electrónicas que pasan a través de una red de transmisión deben ser tratadas en pie de igualdad). Debido a la convergencia de los servicios, el aumento de la utilización de Internet, la “Internet de los objetos” y la prevalencia de modelos empresariales impulsados por la publicidad y la recopilación de datos de los usuarios, la protección del consumidor es hoy más importante que nunca. Han aparecido nuevas preocupaciones que giran en torno a la ciberseguridad y la protección de los datos¹¹. Muchos países están adoptando reglamentos destinados especialmente a los clientes de las TIC; esos reglamentos deben ser aplicados por el organismo regulador de las TIC o por un organismo especial de protección del consumidor.

C. Servicios financieros

27. La necesidad de reducir la probabilidad de futuras crisis —y de mitigar sus costos, en caso de que ocurrieran— ha exigido un cambio de la atención reguladora de todo el sistema financiero, hacia objetivos macroprudenciales. Este cambio tiene por objeto internalizar las externalidades negativas creadas por determinadas instituciones financieras,

¹¹ Véase, por ejemplo, TD/B/C.II/EM.5/2.

abordar los riesgos sistémicos y asegurar una cobertura integral. Los nuevos marcos normativos nacionales tratan de adoptar normas sobre el capital y la liquidez de los bancos, por ejemplo con arreglo a Basilea III, para mejorar la capacidad de los bancos para cubrir las pérdidas. Según el Comité de Basilea, la aplicación de los requisitos en materia de capital y de liquidez ha sido generalmente oportuna y compatible con las normas acordadas en Basilea. Los países que no son miembros del Comité de Basilea han hecho progresos en la adopción de las normas de Basilea III¹². Varios mercados han comenzado a imponer requisitos más estrictos que los establecidos en Basilea III, con inclusión del establecimiento de coeficientes mínimos de apalancamiento superiores al 3%, y aplicando normas de liquidez más estrictas.

28. El acceso universal a los servicios financieros sigue siendo un programa reglamentario clave para los países en desarrollo. Se aplican modelos empresariales innovadores para hacer frente a las barreras que limitan la inclusión financiera. Los bancos estatales, comunitarios, de desarrollo y cooperativos han demostrado estar dispuestos a extender el acceso a la financiación a una gama más amplia de la población que antes no tenía acceso a sus servicios. Las nuevas tecnologías de pago y la utilización de corresponsalías bancarias hacen posible el uso combinado de redes bancarias, postales y minoristas para ampliar la cobertura y reducir los costos en la prestación de los servicios financieros. La tecnología también permite establecer nuevos sistemas de pago, incluidos los sistemas de dinero móvil, que aprovechan el aumento de la telefonía móvil para ofrecer una variedad de servicios financieros con menores gastos en infraestructura. La regulación de los servicios financieros digitales se ha centrado en la promoción de la interoperabilidad de las redes, el fomento de la innovación, la concesión de licencias para asegurar unas condiciones equitativas y la prevención de los riesgos en materia de seguridad de la información.

29. Por ejemplo, la estrategia de inclusión financiera aplicada en Kenya, se centra en los servicios financieros por telefonía móvil, los bancos de microfinanciación, los servicios bancarios prestados por agentes y la mejora de los servicios de apoyo¹³. Los servicios financieros digitales contribuyen considerablemente a la inclusión financiera, a través de la integración de las plataformas de pago mediante teléfonos móviles con las instituciones financieras para prestar servicios financieros tales como las transferencias, los pagos, el ahorro y el crédito. El sistema de dinero móvil Safaricom, M-Pesa, es un ejemplo de la necesidad de que las reglamentaciones sean coherentes en los distintos objetivos de la regulación, en este caso el acceso universal y la competencia. Los organismos reguladores autorizaron a Safaricom a mantener una posición dominante durante siete años por medio de acuerdos de exclusividad que tuvieron en cuenta los elevados costos incurridos en la elaboración del sistema. Esto permitió lograr un crecimiento rápido y economías de escala. En 2014, la autoridad encargada de la competencia abrió el sistema a la competencia, reduciendo los costos de transacción de 4,91 a 0,43 dólares. Habida cuenta de los estrechos vínculos económicos que Kenya tiene con los países vecinos, la cooperación regulatoria regional se considera necesaria para detectar los riesgos transfronterizos e intersectoriales, a fin de prevenir las crisis financieras.

¹² Banco de Pagos Internacionales, 2015, *Implementation of Basel Standards*. Varios países en desarrollo, como el Brasil, China y la India, son miembros del Comité de Basilea.

¹³ UNCTAD, 2015, *Access to financial services as a driver for the post-2015 development agenda*, Policy Brief núm. 35 y *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta E.15.II.D.2, publicación de las Naciones Unidas).

30. Según el grupo de estudio sobre servicios financieros digitales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones¹⁴, la inclusión financiera se ha beneficiado de los servicios financieros digitales. De los 2.000 millones de personas que no tienen acceso a los servicios bancarios, unos 1.600 millones tienen un teléfono móvil en el hogar, lo que ha permitido el desarrollo de los servicios de dinero móvil. En el África Subsahariana, el 81% del mercado tiene acceso a esos servicios¹⁵. El grupo de estudio también ha subrayado la importancia de la coherencia y la colaboración entre los organismos reguladores de los servicios financieros y de telecomunicaciones.

III. Las reglamentaciones internas y la liberalización del comercio de servicios

A. Panorama general

31. La liberalización del comercio en virtud de acuerdos comerciales regionales y multilaterales incluye cada vez más los servicios de infraestructura. La reforma de la regulación y la competencia son las fuerzas que apoyan la reciente liberalización de este sector. La liberalización del comercio de servicios se refiere fundamentalmente a las medidas de regulación porque la determinación de si se debe permitir la competencia internacional en los mercados nacionales, en qué medida y de qué forma, es esencialmente una decisión reglamentaria. Por consiguiente, los procesos de liberalización del comercio influyen intrínsecamente en la concepción y el funcionamiento de los marcos reglamentarios e institucionales nacionales y, por ende, en la capacidad de los gobiernos para ejercer la regulación. El reto fundamental consiste en asegurar un contenido, un ritmo y una secuencia adecuados de los procesos de liberalización y regulación, de modo que se creen marcos reglamentarios e institucionales eficaces y una capacidad nacional antes de la privatización y la liberalización, manteniendo al mismo tiempo la posibilidad de adaptarse a nuevos retos, incluidos los derivados de los mercados liberalizados.

32. La liberalización progresiva de los servicios se ha venido llevando a cabo a nivel multilateral por medio de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las negociaciones sobre los servicios no recibieron una atención prioritaria, a pesar de que los servicios eran un tema del programa previsto, estipulado en la Ronda Uruguay. La décima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi en diciembre de 2015, dio lugar a la adopción de seis decisiones ministeriales. Una de ellas se refería al trato preferencial de los servicios de los PMA en virtud de una exención para estos servicios, que prorrogó la exención y las preferencias para los servicios durante otros cuatro años, hasta el 31 de diciembre de 2030. Las perspectivas de las negociaciones sobre servicios de la Ronda de Doha se volvieron inciertas, ya que la Declaración Ministerial de Nairobi había reconocido que “Los miembros tienen opiniones diferentes sobre la forma de abordar las negociaciones”. Desde entonces, han abundado las iniciativas plurilaterales y regionales. Veintitrés miembros de la OMC, que representan el 70% del comercio mundial de servicios, han participado en negociaciones relativas al acuerdo plurilateral sobre el

¹⁴ El grupo de estudio, al que pertenece la UNCTAD, es una plataforma integrada por múltiples partes interesadas, especializado en la inclusión financiera y la financiación digital.

¹⁵ GSMA, 2014, *2014 State of the Industry: Mobile Financial Services for the Unbanked*, disponible en http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/03/SOTIR_2014.pdf.

comercio de servicios desde 2012¹⁶. El acuerdo tiene por objeto promover la multilateralización y la participación de nuevos miembros.

33. Los servicios son un elemento importante de la nueva generación de ACR, que se orientan hacia una integración más amplia y profunda, prestando especial atención a la regulación y abordando las medidas reglamentarias extranacionales que afectan a los servicios, las inversiones y la competencia. Al 1 de febrero de 2016, 625 de estos acuerdos se habían notificado a la OMC; de ellos, 419 estaban en vigor y 153 eran acuerdos sobre servicios. Si bien antes de 2000 solo se habían notificado a la OMC 6 ACR sobre servicios, desde entonces se han notificado otros 130 acuerdos. Cabe destacar en particular la aparición de dos grandes ACR: el Acuerdo de Asociación Transpacífico, concertado recientemente, y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. Además de crear grandes mercados y de inducir una profunda apertura de los mercados, esos acuerdos introducirían disciplinas para propiciar la coherencia reglamentaria y reducir las divergencias entre las disposiciones reglamentarias nacionales. Los países en desarrollo también han iniciado la liberalización regional de los servicios en el contexto de los ACR. La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental está estableciendo su propia comunidad económica, que incluye la libre circulación de mano de obra calificada, bienes, servicios e inversiones. Los países africanos han iniciado negociaciones sobre una serie de cuestiones, con inclusión de los servicios, con el propósito de establecer una zona de libre comercio continental panafricana para 2017.

B. Barreras reglamentarias, divergencias y convergencias

34. La conexión entre los acuerdos comerciales y el derecho de los Estados a regular ha sido materia de un largo debate. En los sectores de los servicios, los organismos reguladores suelen crear la reglamentación con fines legítimos de políticas públicas. Si bien la regulación puede funcionar como una barrera *de iure* o *de facto* al comercio, la liberalización del comercio y los compromisos relativos a la concepción de los marcos reguladores nacionales podría afectar a la autonomía reguladora nacional. Es probable que esta cuestión adquiera aún más importancia a medida que la regulación tenga cada vez más una posición privilegiada, dado que en la actualidad los productos están más integrados con servicios de valor añadido y vinculados entre sí. La naturaleza de estos productos, que están conectados a Internet o a la nube e integran una variedad de servicios de valor añadido que entrañan corrientes transfronterizas de datos, requiere nuevas regulaciones para abordar cuestiones como la seguridad, la privacidad, la propiedad intelectual, la protección del consumidor y las políticas industriales. Estas políticas, que limitan o aumentan el costo del comercio digital y las corrientes de datos, adquieren cada vez más importancia¹⁷.

35. Una serie de medidas reglamentarias aplicadas a los servicios podrían tener efectos de restricción del comercio desde la perspectiva de los exportadores, aunque los organismos reguladores puedan no tener objetivos discriminatorios o de restricción del comercio. Las investigaciones sugieren que la propiedad pública y los controles de precios son menos restrictivos del comercio que las medidas discriminatorias relacionadas con los límites de la propiedad, los requisitos de nacionalidad y residencia para los miembros de los consejos directivos, las barreras a la competencia y la transparencia de los regímenes de licencias¹⁸.

¹⁶ Australia, el Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos, Hong Kong (China), Islandia, Israel, el Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelandia, el Pakistán, Panamá, el Perú, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea, Suiza, Turquía y la Unión Europea.

¹⁷ B. Hoekman y P. Mavroidis, 2015, *Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation* (Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible y Foro Económico Mundial).

¹⁸ <http://www.oecd.org/trade/services-trade/43080529.pdf>.

El hecho de que la autoridad del organismo regulador se limite al territorio nacional puede contribuir a la creación de una regulación restrictiva del comercio, ya que ese organismo no tiene capacidad para interferir en otras jurisdicciones y, por lo tanto, podría tener preferencia por los proveedores nacionales. Además, dado que en muchos sectores de servicios, por ejemplo los servicios profesionales, la regulación está a cargo de varias autoridades y/o asociaciones de servicios, algunos de estos agentes podrían tener una preferencia por los proveedores nacionales. Esta conclusión se desprende de varios estudios sobre la concesión de licencias de entrada a los mercados, que muestran que, si bien los criterios para la concesión de licencias suelen hacerse públicos, las licencias suelen concederse de forma discrecional¹⁹.

36. Los obstáculos al comercio internacional de servicios también pueden derivarse de los sistemas de regulación nacionales. Los proveedores de servicios que abastecen a varios mercados soportan los costos que supone su adaptación a distintos requisitos reglamentarios. En tal caso, los acuerdos comerciales no hacen hincapié en la eliminación de las regulaciones, sino en la gestión de la diversidad de las mismas. Cuando la divergencia reglamentaria deriva principalmente de la búsqueda de objetivos similares por medio de regulaciones diferentes, los países han promovido la cooperación sobre las políticas, como la armonización de la reglamentación, el reconocimiento mutuo o la equivalencia. La cooperación sobre las políticas es más factible entre los países que tienen niveles similares de desarrollo y preferencias reglamentarias análogas. Los ACR suelen tratar de reducir las facultades discrecionales de regulación mediante la exigencia de que dichas medidas no sean más restrictivas del comercio que lo necesario. Cuando la divergencia reglamentaria es el resultado de diferencias fundamentales en los objetivos y los enfoques, es posible que la cooperación no sea factible.

C. Normas sobre la reglamentación nacional

37. Las barreras al comercio de servicios no son aranceles, sino reglamentaciones internas. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) reconoce el derecho de los gobiernos de establecer la regulación en numerosas partes del Acuerdo, en particular en el preámbulo y en el artículo XIX (Liberalización progresiva). En ambos casos se subraya la necesidad de que los países en desarrollo ejerzan ese derecho. Sin embargo, al mismo tiempo que trata de asegurar que la concesión de licencias, la calificación y otros requisitos no pesen excesivamente sobre los proveedores extranjeros o que los monopolios no abusen de su posición para impedir la entrada y la competencia, el AGCS no impone muchas limitaciones a la regulación nacional, aparte de las obligaciones de no discriminación y transparencia. Por ejemplo, el artículo VI.1 establece que, en los sectores en los que los miembros de la OMC hayan contraído compromisos, todas las medidas deberán ser administradas “de manera razonable, objetiva e imparcial”. Además, según la excepción cautelar del Anexo sobre Servicios Financieros, no se impedirá que un miembro de la OMC adopte medidas por motivos cautelares, pero las medidas cautelares que no sean conformes a las disposiciones del Acuerdo no se utilizarán como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos por el Estado miembro en el marco del Acuerdo. En el documento de referencia sobre los servicios de telecomunicaciones se afirma que todo miembro tiene “derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener”, pero exige que las obligaciones de servicios universales sean administradas “de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario...”, una condición que, en la práctica, puede obstaculizar la capacidad de los países para ejercer este derecho.

¹⁹ A. Mattoo, 2015, *Services Trade and Regulatory Cooperation* (Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible y Foro Económico Mundial).

38. El AGCS también trata de garantizar un equilibrio entre los objetivos de políticas clave y los compromisos de liberalización del comercio mediante las excepciones generales y las relativas a la seguridad (artículos XIV y XIV *bis*), que incluyen las medidas necesarias para proteger la moral o mantener el orden público, y las necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.

39. Los miembros de la OMC han emprendido negociaciones para elaborar disciplinas multilaterales sobre la reglamentación nacional en materia de concesión de licencias, cualificación y normas técnicas, a fin de que esos instrumentos no actúen como barreras comerciales injustificables²⁰. Un aspecto importante de las disciplinas propuestas es la prueba de la necesidad, esto es, la demostración de que esas medidas no serán discriminatorias ni más restrictivas del comercio que lo necesario. Existe la preocupación de que esto podría limitar la capacidad de los organismos reguladores para formular y modificar la reglamentación a fin de abordar legítimos objetivos de políticas públicas. Por ejemplo, la imposición de tasas de usuario a los proveedores de servicios para financiar el acceso universal podría no cumplir esta prueba. Las investigaciones sugieren que el requisito propuesto, de que las reglamentaciones nacionales, como los requisitos en materia de concesión de licencias, estén establecidos previamente, podría sugerir que un cambio reglamentario que afectara a la “dependencia del derecho vigente” por parte de los proveedores de servicios extranjeros se podría considerar incompatible con el requisito del AGCS de mantener un marco “estable y previsible”²¹. El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios también procura mejorar las disciplinas en este ámbito. El proyecto de artículo sobre la transparencia y el proyecto de anexo sobre la reglamentación nacional revisten especial importancia para la conexión entre los acuerdos comerciales y la regulación. Según se informa, el proyecto de artículo sobre la transparencia aborda la publicación de medidas, la oportunidad de formular observaciones y el requisito de que los gobiernos comuniquen la justificación de la medida adoptada. El proyecto de anexo sobre la reglamentación nacional tiene un alcance similar a los proyectos de disciplinas de la OMC sobre la reglamentación nacional.

40. La nueva generación de ACR, incluidos los megacuerdos, han hecho hincapié en el logro de coherencia reglamentaria entre las partes. En lo que respecta a la regulación nacional, el Acuerdo de Asociación Transpacífico, que es similar al proyecto de texto del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, mantiene el principio que figura en el preámbulo del AGCS, sobre el derecho de los miembros de reglamentar el suministro de servicios y de establecer nuevas reglamentaciones al respecto. Sin embargo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico va más allá del AGCS en varios aspectos, e impone obligaciones adicionales relativas a los siguientes factores:

- a) Un plazo para el procedimiento de aplicación;
- b) El suministro de información a un solicitante rechazado;
- c) La posibilidad del solicitante de rectificar errores de menor importancia en la solicitud;
- d) La aceptación de copias autenticadas de los documentos en lugar de los originales;
- e) La imposición de tasas de autorización que sean razonables y transparentes;
- f) La concesión de un período de tiempo razonable para la presentación de la solicitud;

²⁰ M. Mashayekhi y E. Tuerk, 2008, GATS negotiations on domestic regulation: A developing country perspective (capítulo 7), en K. Alexander y M. Andenas, eds., *The World Trade Organization and Trade in Services* (Leiden, Brill).

²¹ TD/B/C.I/MEM.3/8.

g) La seguridad de que existan procedimientos nacionales para evaluar la competencia de los profesionales de la otra parte²².

41. La importancia particular de los regímenes reglamentarios nacionales para el acceso a los mercados y las condiciones de entrada ha aumentado la atención que se presta en las negociaciones comerciales a determinados servicios de infraestructura, en particular los servicios de telecomunicaciones y los servicios financieros. Las disciplinas reglamentarias de los ACR en lo que respecta a los servicios de telecomunicaciones suelen basarse en el documento de referencia sobre los servicios de telecomunicaciones del AGCS, y establecen compromisos sobre el acceso no discriminatorio a las redes de telecomunicaciones básicas y las plataformas de comunicación para servicios de valor añadido. Esas disciplinas pueden ampliar el documento de referencia para añadir nuevas definiciones y disciplinas. En lo que respecta a los servicios financieros, los ACR suelen profundizar las disciplinas reglamentarias, a menudo basándose en el Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros del AGCS, y abordan cuestiones como la exención cautelar, el mantenimiento del statu quo, los nuevos servicios financieros y las prácticas anticompetitivas.

Recuadro 1

Disciplinas reglamentarias sobre servicios de telecomunicaciones y servicios financieros en el marco del Acuerdo de Asociación Transpacífico

En muchos aspectos, el Acuerdo de Asociación Transpacífico va más allá del AGCS y de otros ACR. En lo tocante a los servicios de telecomunicaciones, el texto del Acuerdo sobre los servicios universales reconoce el derecho de definir las obligaciones de servicio universal, pero establece que estas no deben ser más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal que ha definido. El Acuerdo estipula que los proveedores de servicios de otra parte tendrán acceso y podrán utilizar los servicios de telecomunicaciones públicas ofrecidos en su territorio, y deben tener acceso a los números telefónicos en forma no discriminatoria. Los proveedores de servicios de telecomunicaciones públicas en el territorio de una parte deben proporcionar una interconexión con los proveedores de esos servicios de otra parte, así como la conservación del número telefónico. El Acuerdo incluye disposiciones sobre los principales proveedores de servicios de telecomunicaciones públicas y abarca cuestiones como las salvaguardias para la defensa de la competencia, la reventa de servicios, la desagregación de elementos de la red y la interconexión. En lo que respecta a los servicios financieros, el Acuerdo va más allá del AGCS al eliminar, entre otras cosas, los requisitos de nacionalidad o residencia para el personal directivo superior de las instituciones financieras. De modo similar al AGCS, el Acuerdo no impide que las partes adopten medidas por razones cautelares. No obstante, a diferencia del AGCS, el Acuerdo somete tales medidas prudenciales a sus otras disposiciones sobre el trato nacional y el acceso a los mercados. En ambos sectores, las partes deben publicar con antelación las regulaciones propuestas, permitir las observaciones previas de las personas interesadas y de otras partes en el Acuerdo y tener en cuenta las observaciones sustantivas. Estas obligaciones pueden requerir esfuerzos importantes que impliquen la adopción de medidas costosas para algunos países en desarrollo.

Fuente: UNCTAD.

²² El texto completo del Acuerdo se puede consultar en <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>.

42. El establecimiento internacional de disciplinas para los procesos y marcos reglamentarios nacionales de acuerdo con los ACR ha suscitado preocupación por los posibles efectos adversos sobre la autonomía reguladora nacional. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico contiene disposiciones sobre la coherencia reglamentaria, en virtud de las cuales cada miembro estará obligado a contar con un mecanismo destinado a facilitar la coordinación central y examinar nuevas medidas reglamentarias, a fin de promover la convergencia hacia buenas prácticas reglamentarias, incluidas las evaluaciones de los efectos de las medidas reglamentarias. El mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados ha suscitado mucha preocupación. Si bien ofrece a los inversores extranjeros una certidumbre jurídica, el mecanismo podría conferir mayores derechos a los inversores extranjeros y dar lugar a una parálisis reglamentaria, ya que los organismos reguladores podrían abstenerse de adoptar ciertas medidas reglamentarias por temor a una impugnación jurídica en el marco del mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados, dado que muchas controversias se refieren a servicios tales como las telecomunicaciones o la energía. Entre las preocupaciones expresadas por miembros de la OMC figuran las limitaciones potencialmente impuestas a los organismos reguladores, incluidos los de los países en desarrollo que tienen limitados recursos y capacidades institucionales, financieros y humanos²³.

IV. Hacia un enfoque coherente con respecto al comercio y la reglamentación de los servicios

A. Panorama general

43. La elaboración de un buen marco reglamentario e institucional es importante y al mismo tiempo es una tarea difícil. No existe una solución única, ya que las distintas prioridades están sujetas a muchas variables, en particular el nivel de desarrollo, las capacidades productivas, los vínculos con otros sectores, la apertura y la calidad de los servicios de infraestructura. El comercio internacional añade niveles de complejidad a los marcos institucionales y reglamentarios. La dimensión del comercio requiere que los gobiernos, en su búsqueda de objetivos legítimos de políticas públicas, adopten medidas reglamentarias que podrían tener indebidos efectos restrictivos del comercio. Esto puede constituir una limitación de la autonomía reglamentaria nacional. Tal preocupación es especialmente grave para los países en desarrollo, habida cuenta de las asimetrías relativas al grado de evolución de su reglamentación de los servicios. Una serie de limitaciones institucionales —en lo que respecta a la capacidad reglamentaria, la rendición de cuentas, el compromiso político y la capacidad fiscal— a menudo restringen su capacidad de establecer sólidos marcos institucionales y reglamentarios, con lo cual corren el riesgo de que sus regímenes reglamentarios tengan efectos no previstos de distorsión del comercio.

44. Este estrecho vínculo entre el comercio, la reglamentación y el desarrollo pone de relieve la importancia de la coherencia de las políticas, que abordan simultáneamente la dimensión comercial de la reglamentación de los servicios y la dimensión reglamentaria de las iniciativas de liberalización del comercio, a fin de que se pueda establecer un diseño, un ritmo y una secuencia adecuados entre las reformas nacionales y los procesos de liberalización del comercio. Sin dejar de reconocer los posibles riesgos que pueden derivarse de las iniciativas de liberalización con respecto a la autonomía y la capacidad de regulación a nivel nacional, la participación en acuerdos comerciales puede crear una oportunidad para inducir reformas reglamentarias positivas y fomentar la capacidad en el

²³ Véase <https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/grc/TPPRegulatoryCoherenceWorkingGroupPaper.pdf>.

sector de los servicios. Hay razones para tratar de lograr un marco institucional y reglamentario sólido, así como una reglamentación inteligente y apropiada, a fin de reducir al mínimo los efectos no previstos de restricción del comercio y de introducir prácticas reglamentarias eficaces, eficientes y equitativas. Si bien los elementos de las reglamentaciones más idóneas difieren en los distintos países, podrían extraerse algunas enseñanzas útiles de las experiencias nacionales y las iniciativas internacionales.

B. Experiencias nacionales e internacionales

45. Australia fue precursora en la utilización del proceso de prácticas óptimas en materia de reglamentación como instrumento para establecer una reglamentación cuando esta ofrece los mayores beneficios para la sociedad²⁴. Este instrumento se propone promover una buena formulación de políticas y garantizar la coherencia entre las distintas iniciativas adoptadas por varios organismos reguladores y el objetivo general del gobierno. Por ejemplo, los requisitos del análisis de los efectos de la regulación establecidos en Australia se proponen asegurar que las políticas públicas logren un objetivo deseado de manera eficaz en función de los costos, y se basan en la idea de que la reglamentación solo debería imponerse cuando pueda demostrarse que ofrece un beneficio neto general. En los Estados Unidos, el Presidente emitió una serie de decretos en los que se establecieron los principios reglamentarios que debían aplicar los organismos reguladores, y la Oficina de Información y Asuntos Reglamentarios, que forma parte de la Oficina de Gestión y Presupuesto, examina los reglamentos de los organismos para garantizar que cumplen los principios establecidos y no entran en conflicto con los reglamentos de otros organismos²⁵.

46. El grupo sobre servicios del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) elaboró un marco de cooperación en materia de servicios, del que se destaca como uno de los principales resultados la coherencia en los marcos reglamentarios. Un foro de múltiples participantes y un programa de múltiples partes interesadas contribuirán a la consecución de este objetivo²⁶. Varias instituciones reguladoras regionales, como el Organismo de Telecomunicaciones del Caribe Oriental y el Foro Africano para Reguladores de Servicios Públicos, han identificado principios clave de sólidos marcos institucionales y reglamentarios. El Banco Mundial elaboró un conjunto de instrumentos para evaluar la reglamentación del comercio de servicios y las inversiones, que sugiere un conjunto de principios generales de lo que podría considerarse como una reglamentación satisfactoria²⁷. El Consejo sobre la Política de Regulación y la Gobernanza de la OCDE formuló una recomendación en la que se establecían principios para la calidad y la reforma de la reglamentación, que incluyen la promoción de la coherencia reglamentaria por medio de mecanismos de coordinación entre los niveles supranacional, nacional y subnacional²⁸. Los exámenes de las políticas de servicios realizados por la UNCTAD constituyen un conjunto de instrumentos para ayudar a los países a evaluar y elaborar una combinación de políticas adecuadas para mejorar el funcionamiento del sector de los servicios y proporcionar un marco reglamentario²⁹.

²⁴ www.dpmc.gov.au/office-best-practice-regulation.

²⁵ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/info/eg/eo12866/eo13563_01182011.pdf.

²⁶ Marco de cooperación en materia de servicios del APEC (2015).

²⁷ Banco Mundial, 2014, *Regulatory Assessment Toolkit: A Practical Methodology for Assessing Regulation on Trade and Investment in Services* (Washington, D.C.).

²⁸ OCDE, 2012, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (París).

²⁹ UNCTAD, 2014, *Services Policy Reviews: A Detailed Methodology for Reviewing Policy, Regulatory and Institutional Frameworks for Services* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

C. Hacia el establecimiento de las regulaciones más idóneas

47. A partir de esas experiencias nacionales e internacionales, se podrían obtener algunos principios comunes que sirvieran de base para las reglamentaciones más idóneas. Las reglamentaciones deben adoptarse únicamente después de determinar razonablemente que hay un beneficio neto para la sociedad, que va más allá de los intereses de determinados grupos de presión. Se deben establecer con el mínimo nivel necesario para alcanzar el objetivo y evitar restricciones innecesarias, en consonancia con el logro de los objetivos de la regulación y de forma compatible con el nivel de desarrollo del país de que se trate. Las reglamentaciones también deberían estar integradas con las demás políticas, leyes y obligaciones internacionales, y deberían ser compatibles con ellas. Deberían basarse en los resultados y no establecer prescripciones indebidas; deberían ser accesibles, transparentes y responsables; deberían asimismo ser claras, estables y concisas y se deberían comunicar eficazmente. Deberían ser ejecutables, teniendo en cuenta la carga que impone el cumplimiento, y deberían contener los incentivos mínimos necesarios para un cumplimiento razonable.

48. Los encargados de la formulación de políticas y los organismos reguladores también tienen un papel que desempeñar. Es menester que escojan los enfoques reglamentarios que generen un máximo de beneficios netos. Deberían identificar y evaluar las alternativas disponibles en lugar de la reglamentación directa, con inclusión de los incentivos económicos. Es necesario que consulten de forma genuina y oportuna con las empresas afectadas, las organizaciones de la sociedad civil y las personas, incluso a nivel subnacional. Deberían consultarse entre sí, con inclusión de las autoridades encargadas de la competencia, para evitar la creación de cargas reglamentarias acumulativas o superpuestas, y deberían aplicar las reglamentaciones con sentido común, empatía y respeto.

49. El establecimiento de marcos y capacidades institucionales y reglamentarias debe preceder a la privatización y la liberalización; los objetivos de las políticas públicas deben tenerse en cuenta en los acuerdos comerciales, y es menester que todas las reglamentaciones se examinen periódicamente para comprobar que siguen siendo pertinentes.

50. Los esfuerzos encaminados a promover las reglamentaciones más idóneas deben comenzar con asegurar un marco institucional propicio. Los órganos que participan en el proceso de regulación deben ser responsables e independientes de toda influencia política³⁰. Las instituciones reguladoras deberían trabajar en pro de la cooperación nacional y subnacional y promover enfoques coordinados a lo largo de todo el ciclo de reglamentación: el diseño, la aplicación y la evaluación. Se pueden utilizar diferentes mecanismos, incluido un mecanismo permanente de coordinación que pueda promover consultas con múltiples partes interesadas³¹. El diseño de la reglamentación es un elemento fundamental para asegurar la coherencia. Los responsables de las políticas pueden basarse útilmente en los elementos de buenas prácticas como las indicadas más arriba, y también en las normas internacionales, entre ellas las elaboradas por la Organización Internacional de Normalización, sin dejar de reconocer los costos que esto puede representar para los países en desarrollo y la necesidad de asegurar su participación efectiva en los órganos encargados del establecimiento de normas³². La evaluación por medio del análisis del efecto de las reglamentaciones permitirá la adaptación constante de las medidas de reglamentación. La

³⁰ Banco Mundial, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* (Washington, D.C.).

³¹ OCDE, 2015, *Regulatory Policy Outlook 2015* (París, publicación de la OCDE).

³² Centro nacional del APEC, 2012, *Strategic Framework for Regulatory Coherence in APEC: An Impact Assessment for the Dairy, Electronics, and Off-Highway Vehicle Industries* (Seattle).

aplicación de estos principios requiere un compromiso político de alto nivel, así como la disposición de los recursos necesarios.

51. Para asegurar un enfoque coherente del comercio de servicios y la reglamentación, es esencial que entre las entidades gubernamentales encargadas de la reglamentación de servicios sectoriales y el ministerio de comercio haya una comunicación efectiva y constante, intercambio de información y procedimientos consultivos. Para lograr la coherencia reglamentaria en el sector del comercio, la información debe comunicarse constantemente en dos direcciones, entre el ministerio de comercio y los organismos reguladores. Con arreglo a este enfoque, los organismos reguladores informan al ministerio de comercio sobre la situación de la reglamentación existente a medida que regulan sectores específicos, tales como la legislación vigente, los reglamentos, los objetivos de las políticas y las iniciativas de reglamentación. El ministerio de comercio estaría entonces en condiciones de evaluar y formular políticas comerciales sobre los servicios, entre otras cosas mediante la determinación de los objetivos, situaciones y estrategia de las negociaciones comerciales. Los compromisos y las iniciativas resultantes en materia de políticas comerciales relativas a los servicios se podrían aplicar por medio de las necesarias medidas reguladoras que incumben a la competencia de cada órgano regulador. Tanto el ministerio de comercio como los órganos reguladores deben mantener un diálogo constante, permitiendo el acceso a las nuevas regulaciones o a las iniciativas comerciales propuestas en una etapa temprana de su preparación.

52. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales mantiene una estructura interinstitucional bien establecida para coordinar las políticas comerciales, resolver las diferencias de políticas con los organismos reguladores federales y elaborar y aplicar las políticas comerciales del país. La Oficina consulta con los organismos federales por conducto del Grupo de Examen de las Políticas Comerciales y el Comité Interministerial de Política Comercial, que son las principales entidades por debajo del Consejo de Ministros para determinar las posiciones de los Estados Unidos en materia de comercio internacional. Ambos grupos tienen miembros que representan a 19 organismos y oficinas federales, incluidos los departamentos y organismos encargados del comercio, la energía, el transporte, el Tesoro, la protección ambiental y el desarrollo internacional. El Comité cuenta con más de 90 subcomités que abarcan esferas comerciales especializadas, incluidas las cuestiones regionales y funcionales, como los servicios, la energía, las telecomunicaciones básicas, la financiación internacional y las inversiones. Además, la Oficina celebra audiencias y emite notificaciones del Registro Federal mediante las cuales el público puede formular sus observaciones. El sistema de asesoramiento del sector privado, establecido por el Congreso, tiene por objeto garantizar que las políticas comerciales de los Estados Unidos estén en consonancia con los intereses empresariales y económicos del país.

53. En China, se utilizó una estrecha coordinación de las políticas para determinar sus compromisos relativos al sector bancario en su adhesión a la OMC. El Banco Popular de China, que es el banco central del país, tenía a su cargo la reglamentación bancaria y definía los compromisos de adhesión del país en estrecha consulta con el Ministerio de Comercio. Para supervisar la aplicación de los compromisos de adhesión, China estableció en 2003 la Comisión Reguladora de la Banca de China, para reforzar la reglamentación bancaria en consonancia con las normas internacionales, como las normas de Basilea. En la República de Corea, un enfoque coherente de carácter general, que vincula la liberalización del comercio y los marcos reglamentarios, ha contribuido a mejorar la competitividad de su sector de telecomunicaciones. Se establecieron políticas de apoyo de los planes maestros en materia de TIC y se elaboró un marco institucional propicio, con un ministerio dedicado a los servicios de TIC, que se coordina estrechamente con el Ministerio de Comercio. El Gobierno ha proporcionado y estimulado las inversiones necesarias, ha creado un fondo de información sobre las TIC y ha desarrollado asociaciones entre los sectores público y

privado. El mercado de servicios de Internet de banda ancha se inauguró sin concesión de licencias ni controles de precios. Este enfoque flexible ha fomentado la competencia entre los proveedores de servicios en el uso de las instalaciones. La adaptación de la reglamentación nacional se estableció antes y después de las principales negociaciones comerciales, entre ellas el acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos.

Recuadro 2

Enseñanzas extraídas de los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD

Las experiencias de los análisis de las políticas de servicios llevados a cabo por la UNCTAD han destacado la importancia de la coherencia y la coordinación de las políticas; de la solidez de las instituciones y la buena gobernanza; de la formulación de políticas con base empírica; y de un entorno productivo, tecnológico y empresarial propicio, así como del desarrollo de aptitudes laborales. La coordinación horizontal y vertical de las iniciativas de políticas sectoriales es importante para la formulación de una estrategia nacional general y coherente para el desarrollo del sector de los servicios, que esté en consonancia con otras políticas complementarias, en particular las políticas comerciales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferentes características económicas de los distintos sectores de servicios. En Bangladesh, donde el Gobierno trató de desarrollar el sector de servicios de las TIC para diversificar su economía más allá de la industria de las prendas de vestir, el análisis destacó la importancia de abordar de manera coherente los obstáculos persistentes, como la reglamentación cambiaria, los obstáculos a la concesión de licencias, los permisos de trabajo y los precios del ancho de banda. En Rwanda y Uganda, los análisis pusieron de relieve la necesidad de mejorar la coordinación de la reglamentación de las telecomunicaciones y los servicios financieros, y de contar con amplios objetivos de servicios universales en el caso de las iniciativas sobre el dinero móvil.

Fuente: TD/B/C.I/MEM.4/8.

Nota: Véase UNCTAD, 2013, *Services Policy Review: Nicaragua*; UNCTAD, 2015, *Services Policy Review of Peru*; *Services Policy Review of Bangladesh* (de próxima aparición).

D. Conclusión

54. Un enfoque de la liberalización del comercio favorable al desarrollo requiere la coherencia entre el programa reglamentario y el programa comercial, y una coordinación eficaz entre las autoridades reguladoras, los ministerios sectoriales y los ministerios de comercio. La coordinación regional e internacional también desempeña un papel fundamental para garantizar esta coherencia. Se pueden extraer enseñanzas de las prácticas y las experiencias relacionadas con la coordinación y la coherencia para lograr estrategias comerciales y reglamentarias que se apoyen mutuamente. Esto incluye los análisis de las políticas de servicios realizados por la UNCTAD, que han ayudado a distintos países a concebir una combinación de políticas adecuada y a asegurar la coherencia a fin de mejorar la reglamentación y los resultados del sector de los servicios, la diversificación de las exportaciones y la transformación estructural. Los expertos tal vez deseen abordar algunas de las siguientes cuestiones:

a) ¿De qué manera las políticas, las reglamentaciones y las estrategias de liberalización del comercio afectan a los resultados del sector de los servicios y a su función en el desarrollo, en particular el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

b) ¿Cuál es el posible impacto de los marcos reglamentarios sobre el comercio internacional?

c) ¿Cómo pueden las estrategias comerciales afectar a los marcos reglamentarios?

d) ¿Cuáles son las limitaciones específicas que afectan a los países en desarrollo para establecer una coherencia efectiva entre la reglamentación y la liberalización del comercio?

e) ¿Cuáles son los principios, marcos institucionales y mecanismos de coordinación que pueden contribuir a la coherencia entre la reglamentación y la liberalización del comercio con el objeto de abordar la divergencia reglamentaria, asegurar la adecuada adopción de las normas internacionales y limitar las restricciones que afectan a las opciones reglamentarias?
