



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
25 de febrero de 2020
Español
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre
Comercio, Servicios y Desarrollo
Octavo período de sesiones**

Ginebra, 5 y 6 de mayo de 2020

Tema 3 del programa provisional

Potenciar los servicios, incluidos los servicios de infraestructura, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible será especialmente complicado en los países en desarrollo que dependen de la producción y la exportación de uno solo o unos pocos productos. La falta de diversidad económica aumenta la vulnerabilidad de los países a las perturbaciones externas, ya sean de origen natural o humano, y dificulta el logro de los Objetivos. La diversificación es necesaria para aumentar la riqueza a largo plazo, y esta regla se aplica por igual tanto a las personas como a los países. La manera en que los países pueden gestionar con éxito la diversificación económica sigue siendo objeto de debate.

En esta nota se ofrece un análisis sobre la potenciación de los servicios, incluidos los servicios de infraestructura, para alcanzar los Objetivos, a fin de contribuir a las deliberaciones del octavo período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo. Los servicios se han ido convirtiendo en el principal sector económico del mundo, debido principalmente a la servicificación de la producción. Algunos países han iniciado una transición parcial de la producción de bienes a la producción de servicios, con el objetivo de diversificar su economía y reducir su dependencia respecto de uno solo o unos pocos productos. Como se muestra en la presente nota, algunos servicios contribuyen más que otros a la economía al servir de insumos para otros sectores, lo que los hace indispensables para la diversificación económica. La nota concluye con un análisis de cómo los países pueden hacer uso de esos servicios para diversificar su economía.



I. Introducción

1. Las vulnerabilidades económicas y ambientales intensifican los efectos que los fenómenos externos pueden tener en la economía, que pueden llegar a afectar a los medios de vida. El índice de vulnerabilidad económica de las Naciones Unidas mide la vulnerabilidad estructural de un país a las perturbaciones económicas y ambientales¹. Un índice elevado indica la existencia de importantes impedimentos estructurales para la consecución del desarrollo sostenible.

2. La diversificación económica es un medio importante para reducir la vulnerabilidad económica. Constituye una piedra angular de la resiliencia económica y un componente esencial de los Objetivos. En particular, el Objetivo 8, relativo al crecimiento económico y al empleo, aspira a lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, y el Objetivo 9 incluye la meta de garantizar un entorno normativo propicio a la diversificación industrial, entre otras cosas.

3. Muchos países en desarrollo dependen de la exportación de uno solo o unos pocos productos básicos². La mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo que no dependen de los productos básicos también acusan una falta de diversificación en lo que respecta a las exportaciones³. La falta de diversificación económica hace que los países sean vulnerables a perturbaciones externas como los desastres naturales y las crisis económicas y dificulta el mantenimiento del desarrollo a largo plazo.

4. El sector de los servicios ha experimentado un rápido crecimiento y se ha convertido en un sector importante en los países desarrollados, algo que también se está observando en los países en desarrollo. Este sector ofrece a los países en desarrollo la oportunidad de expandir y reforzar sus bases agrícolas y manufactureras por medio de la provisión de un mayor número de servicios. Esto puede ayudarlos a alcanzar mayores niveles de ingresos y empleo, en particular entre las mujeres, y a conseguir muchos de los Objetivos entre cuyas metas figura el acceso a los servicios, como los Objetivos 1, 2, 5 al 9 y 11, además de contribuir directamente al logro de la meta del Objetivo 17 relativa al aumento de las exportaciones de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

5. La presente nota ofrece un análisis sobre la potenciación de los servicios, incluidos los servicios de infraestructura, para alcanzar los Objetivos. Se centra en la diversificación de las economías por medio de los servicios, en particular los servicios de telecomunicaciones y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y los servicios financieros y de transporte, y en el consiguiente aumento de la resiliencia frente a las vulnerabilidades económicas. En ella se presta especial atención a los países en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo que dependen de los productos básicos.

II. Tendencias de desarrollo del sector de los servicios: principales características

6. En los últimos decenios, los servicios se han convertido en un sector que contribuye cada vez más al crecimiento económico y comercial, en todos los países. En este sentido, pueden observarse cuatro características notables.

¹ El índice se basa en datos relativos a los ocho indicadores siguientes: la población; la lejanía; la concentración de las exportaciones de mercancías; la proporción de la agricultura, la silvicultura y la pesca en el producto interno bruto (PIB); la proporción de la población en zonas costeras bajas; la inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios; las víctimas de desastres naturales; y la inestabilidad de la producción agrícola.

² UNCTAD, 2019, *Commodities and Development Report: Commodity Dependence, Climate Change and the Paris Agreement* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.18, Ginebra).

³ TD/B/C.I/48.

7. En primer lugar, existe una tendencia a largo plazo hacia el aumento de la importancia de los servicios en la economía, lo que se ha traducido en la terciarización de las economías. Entre 1980 y 2017, la participación de los servicios en el PIB aumentó en los países de todas las categorías de ingresos: del 61 % al 76 % en las economías desarrolladas y del 42 % al 56 % en las economías en desarrollo. En 2017, en los pequeños Estados insulares en desarrollo, este sector representó en promedio el 70 % del PIB, frente al aproximadamente 60 % de 1980. La contribución del valor añadido de los servicios al PIB de los pequeños Estados insulares en desarrollo que dependen de los productos básicos es relativamente baja, normalmente inferior al 60 %; en los que no dependen de los productos básicos, por lo general esta cifra asciende a más del 65 %, llegando a superar el 85 % en algunos países, como las Bahamas, Palau y Santa Lucía. Entre 1980 y 2017, el comercio internacional de servicios experimentó una rápida expansión, en especial a partir de 2005, lo que desembocó en el fuerte crecimiento de 2018, cuando el total de exportaciones aumentó hasta llegar a los 5,8 billones de dólares⁴.

8. Las economías en desarrollo han logrado un sólido crecimiento de las exportaciones de servicios, con el consiguiente aumento de su participación en las exportaciones mundiales de servicios, que pasó del 23 % en 2005 al 30 % en 2018. En los países menos adelantados, las exportaciones de servicios también aumentaron a una velocidad mayor que las exportaciones de bienes, si bien la participación de esos países en las exportaciones mundiales de servicios sigue siendo baja, inferior al 1 %. Entre 2005 y 2018, las exportaciones de servicios de los países menos adelantados registraron un crecimiento del 11 % anual, lo que se tradujo en un aumento de la proporción correspondiente a los servicios en el total de exportaciones, que pasó del 14 % al 19 %. De esto podría deducirse que los servicios contribuyen a la diversificación económica de los países menos adelantados. En muchos pequeños Estados insulares en desarrollo, los servicios fueron el principal sector de exportación, y en 2018 representaron más del 80 % del total de exportaciones de la mitad de esas economías⁵.

9. La tasa de empleo en el sector de los servicios lleva aumentando desde el año 2000, cuando representaba el 38 % del empleo global. En 2017, la participación del sector de los servicios en el empleo total ascendió al 75 % en los países desarrollados y al 46 % en los países en desarrollo. En 2017, los servicios representaron el 51,1 % del empleo mundial y fueron el sector en el que se crearon más puestos de trabajo. El sector también ha contribuido a aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y, por ende, a una mayor igualdad de género en el empleo (Objetivo 5). En 2018, solamente el 28 % de las mujeres empleadas en los países menos adelantados trabajaban en el sector de los servicios, pero esa cifra superaba el 50 % cuando se tomaba como base el conjunto de los países en desarrollo. En los países desarrollados, en cambio, el porcentaje ascendía al 87 %⁶.

10. El notable crecimiento general de la participación de los servicios en la producción, el comercio y el empleo es resultado del aumento de la servicificación, por medio de la cual los servicios, en particular los servicios de infraestructura, como los de telecomunicaciones y TIC, transporte y finanzas, sirven de insumos para la producción de otros bienes y servicios. También hay muchas otras actividades de servicios repartidas a lo largo de las cadenas de valor, como las relacionadas con la investigación y el desarrollo, y entre los servicios profesionales, como los de ingeniería, consultoría de gestión, distribución y apoyo posventa. Los datos sobre el comercio demuestran que el uso de los servicios en las actividades económicas es cada vez mayor, pues el valor añadido de los servicios representa casi la mitad del valor del comercio internacional de bienes y servicios.

11. A nivel mundial, los servicios de distribución, financieros, de telecomunicaciones e informática y de transporte son los cuatro servicios más comercializados, y en 2017

⁴ Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADStat. Véase también <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Services/Measurement-of-services-value-added-in-exports.aspx>.
Nota: Todos los sitios web mencionados en la presente nota se consultaron en febrero de 2020.

⁵ Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADStat.

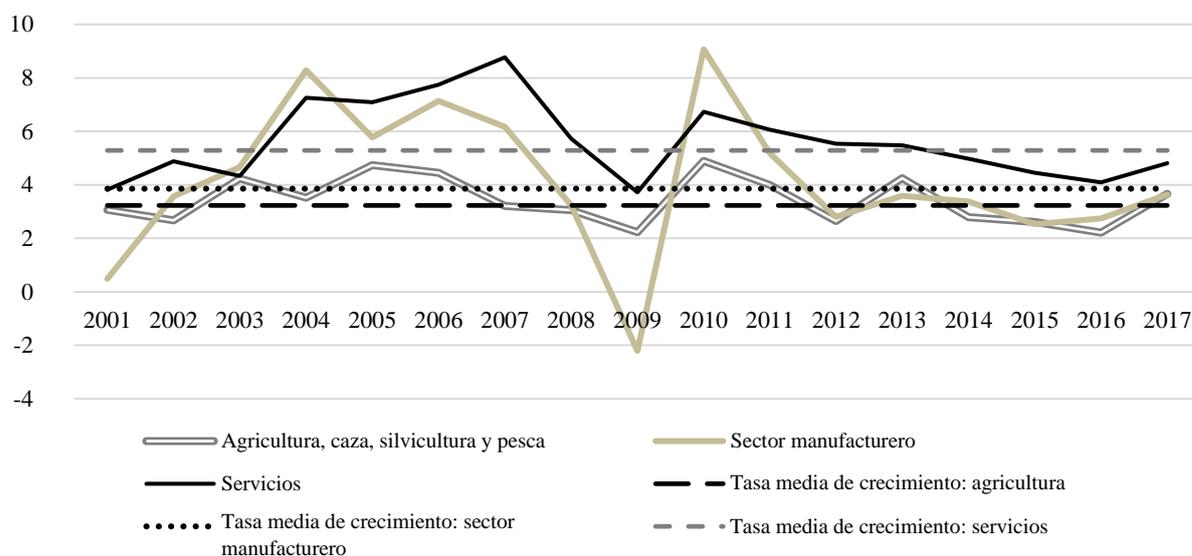
⁶ Cálculos de la UNCTAD, a partir de estadísticas de la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo.

representaron el 19,9 %, el 18,6 %, el 13,2 % y el 11,8 %, respectivamente, del total del comercio mundial de servicios. Desde 2005, el comercio de servicios informáticos y de investigación y desarrollo viene registrando un rápido crecimiento anual, del 10 % o superior de media, y el comercio de servicios profesionales y de servicios de consultoría de gestión ha ido aumentando, por término medio, en un 8 % anual⁷.

12. En la era de la transformación digital, la servicificación experimentará un crecimiento considerable como consecuencia de la utilización de las TIC para la Internet de las cosas y la inteligencia artificial, lo cual puede expandir áreas de negocio como la optimización, las relaciones con los clientes y la mejora de la eficiencia de las actividades manufactureras y agropecuarias. Según una encuesta realizada en 28 países, la digitalización puede aumentar la eficiencia en un 4,1 % anual y reducir los costos en un 3,6 % anual⁸.

13. En segundo lugar, la producción y la exportación de servicios han demostrado una mayor resiliencia que la producción y la exportación de bienes. Tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas, el sector de los servicios presentó una mayor resiliencia que el sector manufacturero durante la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009 y, en los países en desarrollo, demostró ser más resiliente que el sector agrícola (gráficos 1 y 2). Entre 2001 y 2007, la tasa de crecimiento del sector de los servicios en los países en desarrollo osciló entre el 3,9 % y el 8,8 %. Las tasas correspondientes al sector manufacturero fueron más inestables y oscilaron entre el -2,2 % y el 9,1 %, y las relativas al sector agrícola fluctuaron entre el 2,2 % y el 4,9 %. En ese mismo período, los países desarrollados experimentaron contracciones en todos los sectores en algún momento, mientras que en los países en desarrollo esto solo ocurrió en el sector manufacturero. En los países en desarrollo, tanto el sector agrícola como el sector de los servicios registraron un crecimiento continuo, si bien este último fue el que mantuvo un crecimiento más vigoroso. Por lo tanto, los países en desarrollo podrían considerar la posibilidad de fortalecer el sector de los servicios a fin de reducir su vulnerabilidad a las crisis económicas mundiales.

Gráfico 1
Países en desarrollo: variación en la contribución de determinados sectores al producto interno bruto
 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADStat.

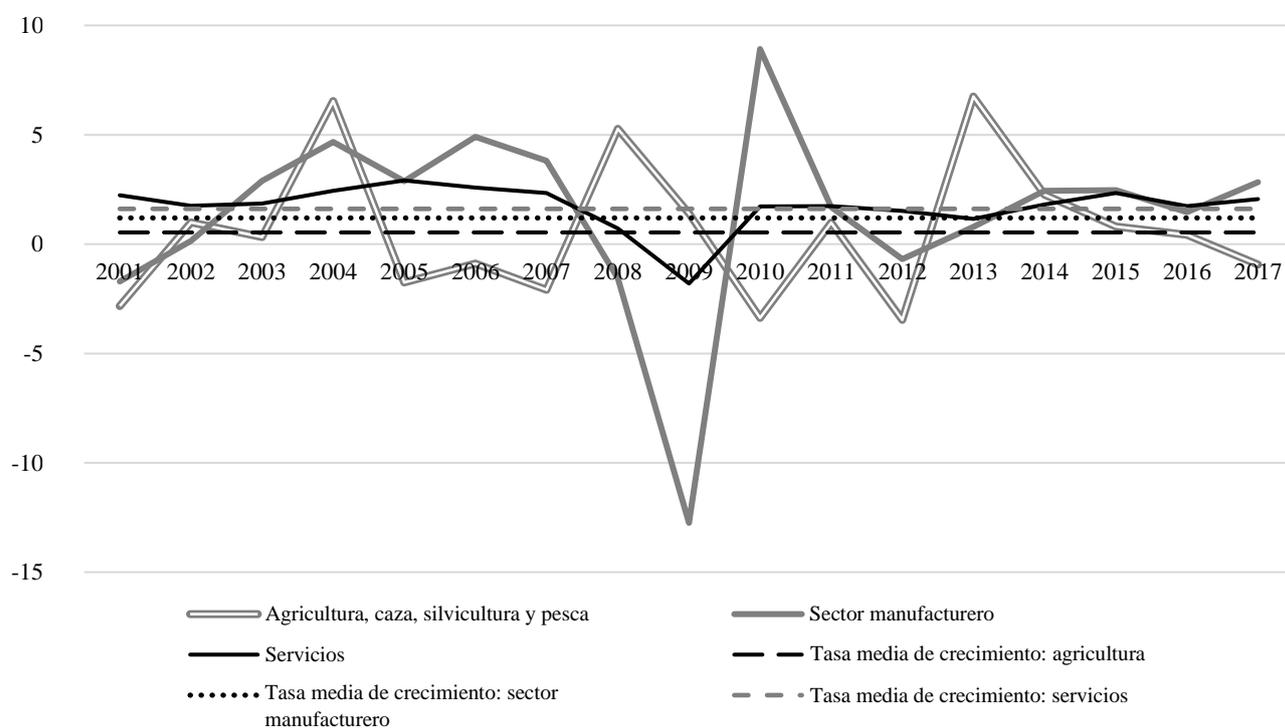
⁷ Organización Mundial del Comercio, 2019, *Informe sobre el Comercio Mundial 2019: El futuro del comercio de servicios* (Ginebra).

⁸ Pricewaterhouse Coopers, 2016, "2016 global industry 4.0 survey".

Gráfico 2

Países desarrollados: variación en la contribución de determinados sectores al producto interno bruto

(En porcentaje)

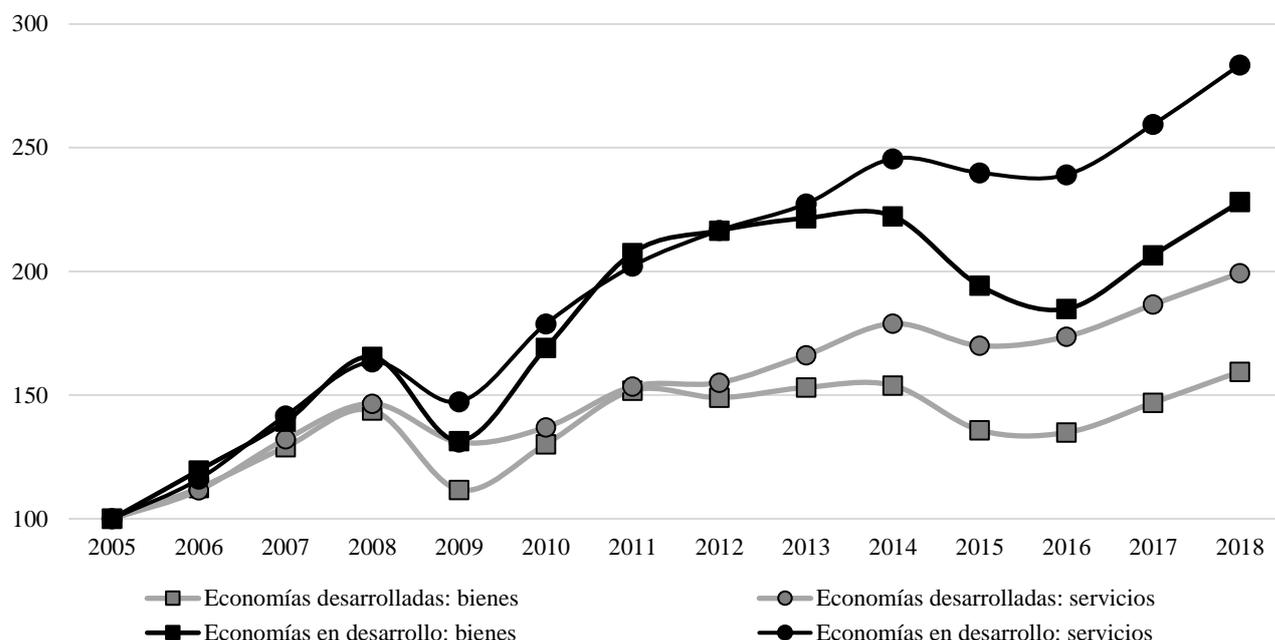


Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADStat.

14. La exportación de servicios sigue siendo más dinámica que la de bienes tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas (gráfico 3). En las economías en desarrollo, entre 2005 y 2018 las exportaciones de servicios aumentaron en un 8,3 % anual, y las de bienes, en un 6,5 % anual (gráfico 4). La participación de los servicios en el total de exportaciones de las economías en desarrollo subió del 14 % al 17 %, frente al descenso del 3 % registrado en la proporción correspondiente a las exportaciones de bienes. Las exportaciones de servicios también han mostrado mayor resiliencia que las de bienes, pues experimentaron descensos más leves tanto durante la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009 como durante la desaceleración comercial de 2015. Entre 2005 y 2018, las exportaciones de servicios crecieron un 2,9 % más al año en las economías en desarrollo que en las economías desarrolladas. Este crecimiento adicional favorable al desarrollo también se observó en las exportaciones de bienes, pero un análisis de las exportaciones de exportadores de pequeño y gran tamaño pone de manifiesto el potencial particularmente inclusivo de los servicios. Entre 2005 y 2017, las exportaciones de bienes registraron un crecimiento negativo en los países que obtienen menos ingresos de la exportación, lo que aumentó su distancia respecto de otros países. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones de servicios en esos países fue positivo, aunque menor que en otros países. En particular, el aumento de las exportaciones de servicios fue más pronunciado en las economías con un nivel mediano de ingresos procedentes de la exportación, lo que redujo ligeramente la brecha existente entre esos países y los exportadores de servicios de mayor tamaño⁹. Por último, hay algunos subsectores específicos de servicios que han demostrado ser resilientes durante las recesiones económicas, por ejemplo los financiados de manera parcial o total por los Estados, como la educación, la atención de la salud y los servicios sociales, y los que permiten a las empresas o las personas transferir un riesgo, como los servicios de seguros, los servicios de cobertura y los contratos de futuros.

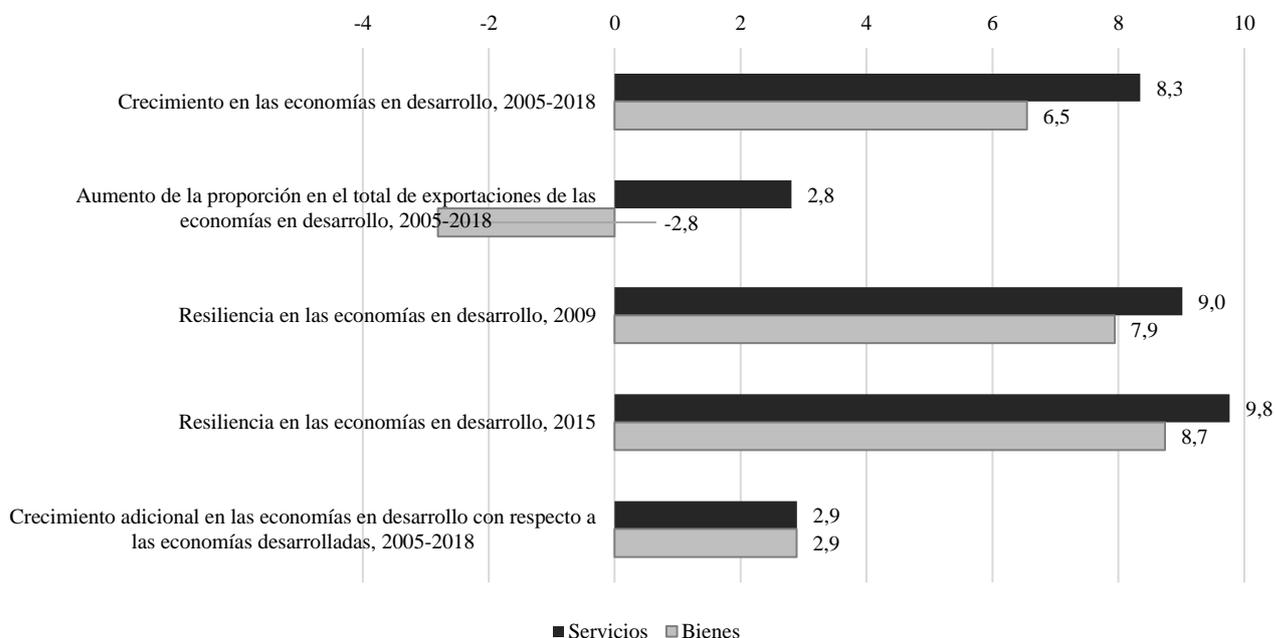
⁹ Naciones Unidas, 2019, *World Economic Situation and Prospects 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.C.1, Nueva York).

Gráfico 3
Exportaciones de servicios y bienes
(2005=100)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADStat.

Gráfico 4
Resultados de las exportaciones de servicios y bienes
(En porcentaje e índice de resiliencia)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADStat.

Nota: El índice de resiliencia se basa en los cambios respecto del valor 10 en el año anterior.

15. En tercer lugar, casi dos tercios del crecimiento del valor añadido de los servicios en las exportaciones corresponden al aumento de los servicios incorporados en las exportaciones de todos los sectores. Esta contribución indirecta de los servicios demuestra que el sector de los servicios no es una alternativa al desarrollo agrícola o industrial, sino que más bien facilita los medios necesarios para complementar y fortalecer las estrategias

sobre agricultura e industrialización. La servicificación, por lo tanto, no solo contribuye a la diversificación al ofrecer servicios, sino también al permitir la producción de más y mejores productos primarios e industriales¹⁰.

16. En cuarto lugar, los servicios están sujetos a una liberalización cada vez mayor en virtud de acuerdos comerciales multilaterales, plurilaterales y regionales. A finales de 2018, se habían notificado a la Organización Mundial del Comercio un total de 152 acuerdos comerciales regionales. La mayoría de los miembros de la Organización Mundial del Comercio que participan en el comercio de servicios son partes en acuerdos comerciales regionales que prevén la liberalización de los servicios. Los países en desarrollo también se han adherido a muchos de esos acuerdos; solo el 8 % de los acuerdos relativos a la liberalización de los servicios no están suscritos por países en desarrollo. Dos tercios de los acuerdos sobre servicios celebrados desde 2016 han sido concertados entre países en desarrollo¹¹. La liberalización de los mercados de servicios, junto con el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y TIC, ha permitido que muchos servicios se hicieran comercializables.

17. La creciente servicificación de la producción de bienes y servicios y el aumento de la liberalización de los mercados de servicios hacen imprescindible la adopción de enfoques coherentes respecto de la formulación de políticas, la regulación y la liberalización del comercio a nivel nacional, tanto en el sector de bienes como en el de los servicios.

III. Desarrollo de los servicios: una opción viable para la diversificación económica

18. La diversificación económica es una necesidad imperiosa para la mayoría de los países en desarrollo. Si la actividad económica de un país se basa, principalmente, en los productos básicos, toda la economía se vuelve volátil. Dos tercios de los países en desarrollo dependen de los productos básicos; 9 de cada 10 países de África Subsahariana dependen de los productos básicos; y el 80 % de los países menos adelantados dependen de los productos básicos. La mayoría de los países en desarrollo sin litoral también dependen en gran medida de los productos básicos, y aproximadamente el 80 % de sus exportaciones corresponden a productos primarios¹². Los países en desarrollo que dependen de los productos básicos son vulnerables a las variaciones fuertes y bruscas y, en general, a la volatilidad de los precios de esos productos en los mercados internacionales que están fuera de su control. La falta de diversificación económica en la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo los hace vulnerables a las perturbaciones financieras y económicas externas que tienen alcance mundial.

19. La diversificación puede alcanzarse de manera horizontal, mediante la fabricación de nuevos productos en sectores nuevos para reducir la dependencia respecto de un pequeño conjunto de productos, o de manera vertical, aumentando el valor de los productos¹³. Habida cuenta de la creciente importancia de los servicios, su contribución cada vez mayor a otros sectores y la resiliencia que han demostrado durante las crisis económicas, el desarrollo de los servicios debería formar parte de las estrategias de los países en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo que dependen de los productos básicos para diversificar y transformar sus estructuras económicas. La disponibilidad de actividades de servicios esenciales de buena calidad —como servicios de telecomunicaciones e informática, de transporte, financieros y de investigación y desarrollo—, al reducir los costos y aumentar la eficiencia, puede modificar los precios relativos de los bienes en una economía. Esos cambios de los precios relativos pueden, a su vez, repercutir en las decisiones sobre consumo, producción, empleo, inversión y comercio

¹⁰ Para obtener más información sobre el valor añadido de los servicios en las exportaciones, véase <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Services/Measurement-of-services-value-added-in-exports.aspx>.

¹¹ Cálculos de la UNCTAD, a partir de información de la base de datos sobre acuerdos comerciales regionales de la Organización Mundial del Comercio.

¹² UNCTAD, 2019.

¹³ *Ibid.*

internacional y estimular, así, la transformación estructural y la diversificación económica, factores indispensables para lograr los Objetivos¹⁴.

20. Recientemente, algunos países en desarrollo dependientes de productos básicos, entre ellos pequeños Estados insulares en desarrollo y, en particular, países que dependen de productos energéticos, han intentado diversificar su economía, tanto de manera horizontal como vertical, potenciando el sector de los servicios con el objetivo de dejar de depender de sus principales productos de exportación. Los pequeños Estados insulares en desarrollo que no dependen de los productos básicos, en los que la participación del sector de los servicios en la economía es más elevada, están tratando de reducir su dependencia respecto de una sola actividad de servicios, como el turismo, promoviendo actividades de servicios, en particular aquellas que generan mayor valor añadido. Por lo tanto, existen múltiples vías para lograr la diversificación económica. En el recuadro 1 se presentan algunos ejemplos.

Recuadro 1

Diversificación de las exportaciones

Bahamas

En las Bahamas, en la primera década del siglo XXI, los servicios financieros extraterritoriales, junto con los servicios de turismo, contribuyeron notablemente a aumentar la participación de los servicios en el PIB y en el total de exportaciones, que llegó a superar el 80 % en ambos casos.

Botswana

Botswana es el mayor productor de diamantes del mundo en términos de valor. El sector minero de Botswana, dominado por la extracción de diamantes, representa aproximadamente el 85 % de los ingresos nacionales en divisas, un tercio de los ingresos públicos y una cuarta parte del PIB. La diversificación es necesaria porque la industria del diamante se enfrenta a un exceso de oferta en el mercado y las amenazas a más largo plazo que representan los diamantes de laboratorio, más asequibles que los naturales. El sector que interviene en los segmentos inferiores de la cadena de producción está integrado por actividades de servicios, como la talla, el pulido, la comercialización y la distribución, que conectan a los productores con los consumidores. En 2011, el Gobierno de Botswana y De Beers, la empresa de diamantes más importante del mundo, y de la que Botswana posee un 15 % de las acciones, acordaron dos formas de añadir valor. En primer lugar, De Beers trasladaría sus operaciones de suministro y venta de diamantes a Gaborone; este traslado se concluyó en 2013, con la reubicación de 160 puestos de trabajo en Botswana y la creación de nuevos empleos, la mitad de los cuales se ofrecieron a la población local. En segundo lugar, Botswana proporcionaría diamantes en bruto por un valor de aproximadamente 800 millones de dólares anuales a empresas locales dedicadas a la talla y al pulido de diamantes. Actualmente, la industria de la talla y el pulido emplea en Botswana a más de 3.500 personas. Al maximizar el valor derivado de los diamantes a lo largo de toda la cadena de valor, aumenta la demanda de servicios de educación y formación, por ejemplo para la formación práctica continua desde el nivel artesanal hasta el nivel profesional altamente cualificado. El objetivo de la industria local es crear un centro para el comercio de diamantes en bruto y diamantes pulidos como complemento a las actividades de talla y pulido. También se pueden crear oportunidades apoyando a las nuevas empresas que ofrecen servicios secundarios a las empresas de diamantes.

Chile

Chile amplió sus exportaciones tradicionales de cobre, dependientes de los productos básicos, para incluir la prestación de servicios secundarios y logísticos de apoyo, y también se diversificó hacia las exportaciones agrícolas y pesqueras, por ejemplo de salmón y vino.

¹⁴ UNCTAD, 2017, *Services and Structural Transformation for Development* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

Costa Rica

Al entrar en las cadenas de valor regionales mediante la provisión de dispositivos médicos y componentes informáticos que van aparejados con servicios de alto valor, como la ingeniería y la programación, Costa Rica diversificó sus exportaciones hacia productos distintos de los bananos y el café sin procesar.

Malasia

Malasia era una economía basada en los productos primarios que exportaba caucho, estaño y aceite de palma y diversificó su economía integrando sus productos en diversas cadenas de valor mundiales de distintos sectores, desde la salud y los servicios médicos a la industria del automóvil. Por ejemplo, el sector de los servicios médicos se está expandiendo hacia el mercado del turismo de salud, que según las estimaciones atraerá a 2 millones de visitantes al país en 2020.

Arabia Saudita

En 2017, la Arabia Saudita anunció su estrategia para diversificar su economía: el plan Visión 2030. Además, con el objetivo de fomentar el turismo, el país ha instaurado recientemente un régimen de visados electrónicos al que podrán acogerse los nacionales de una serie de países.

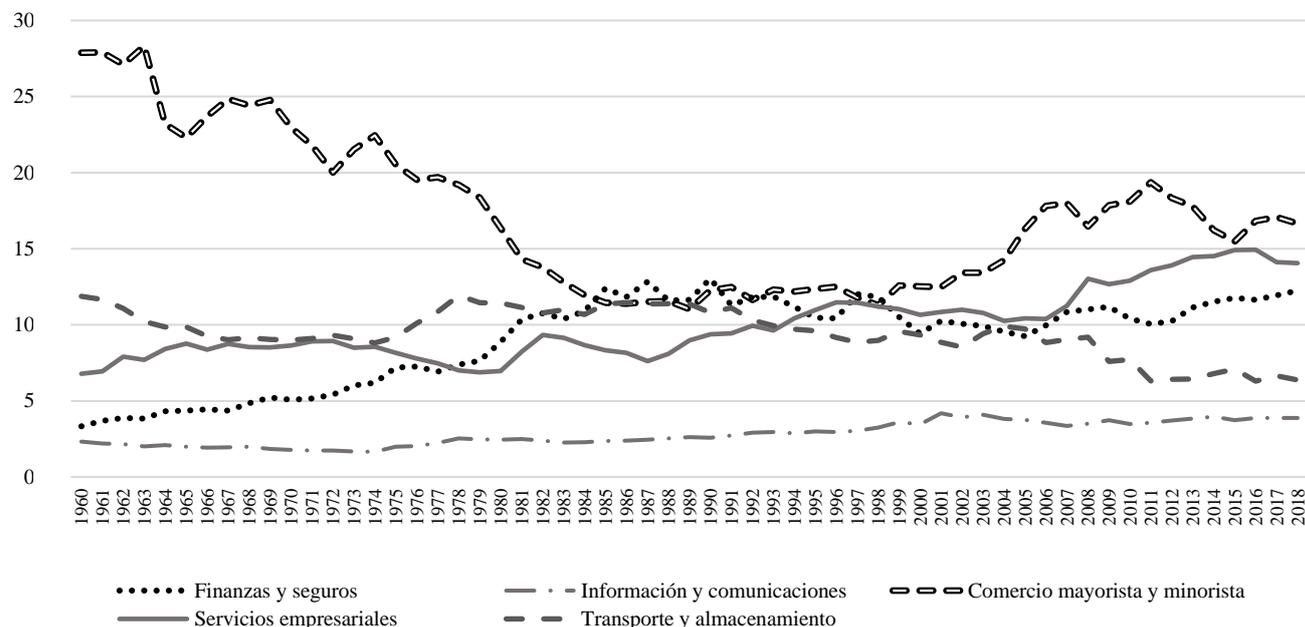
Trinidad y Tabago

Trinidad y Tabago aumentó la proporción de sus exportaciones de productos no básicos añadiendo valor en sus sectores de refino de crudo y procesamiento del gas natural. Además, entre 1998 y 2017, aumentó el volumen de exportación de productos químicos del país, del 19 % al 28 % del total de exportaciones. Actualmente, los tres principales productos de exportación son los combustibles minerales, en particular el petróleo (5.800 millones de dólares, o el 53 % del total); los productos químicos orgánicos (1.900 millones de dólares, o el 17,4 %); y los productos químicos inorgánicos (1.300 millones de dólares, o el 12 %). Servicios como la ingeniería y la construcción, así como los servicios técnicos, incluidos los de inspección, calibración, experimentación y análisis en laboratorio, operaciones y mantenimiento, han contribuido a la diversificación de las exportaciones.

Fuentes: Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, 2017, *Case Study on the Role of Services Trade in Global Value Chains: Health and Medical Services in Malaysia* (Singapur); *How We Made It In Africa*, 2014, “A diamond in the rough: Adding value to Botswana’s minerals”, 4 de marzo; *Mining Weekly*, 2019, “Diamonds continue to do good for the people of Botswana, says Okavango Diamond Company”, 25 de junio; *Mmegi Online*, 2019, “Safedico sees Botswana as world's next international diamond centre”, 13 de septiembre; *PR Newswire*, 2019, “Arabia Saudita anuncia el visado turista”, 27 de septiembre; TD/B/C.I/48; Organización Mundial del Comercio y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2019, *La ayuda para el comercio en síntesis 2019: Apoyar la diversificación y el empoderamiento económicos*; World’s Top Exports, 2019, “Trinidad and Tobago’s Top 10 Exports”, 1 de julio.

21. Singapur también ha diversificado su sector de los servicios. La participación del comercio mayorista y minorista y de los servicios de transporte y almacenamiento en el PIB, que en 1960 ascendía aproximadamente al 40 %, se redujo a la mitad en la década de 1980, después de que Singapur empezara a dedicar recursos al desarrollo de otros subsectores de servicios. Desde entonces, se ha producido un cambio gradual en la contribución de distintos subsectores de servicios al PIB: se ha reducido la de los servicios poco especializados y de bajo valor añadido y ha aumentado la de los servicios especializados y de alto valor añadido (gráfico 5).

Gráfico 5
Singapur: participación de determinados sectores en el producto interno bruto
 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos del Departamento de Estadística de Singapur.

22. Debe procurarse no concentrar todos los esfuerzos en el sector de los servicios o en un subsector solamente. El hecho de potenciar el sector de los servicios para diversificar la economía no significa que ese sector deba prevalecer sobre los demás. Los planes de promoción de los sectores agrícola y manufacturero también deberían prever el desarrollo de los servicios correspondientes. Es necesario contar con una estrategia de desarrollo sectorial cuidadosamente diseñada para evitar la desindustrialización prematura. La economía de los países en desarrollo está cada vez más terciarizada, tal como demuestra la proporción que ocupan los servicios en el PIB, las exportaciones y el empleo, pero preocupa que se den casos de desindustrialización prematura, es decir, que los países en desarrollo se conviertan en economías de servicios sin haber pasado por un proceso de industrialización. La desindustrialización prematura puede aumentar la vulnerabilidad de un país ya que, al encogerse el sector manufacturero, hay menos productos para los cuales ofrecer servicios¹⁵. Además, los trabajadores poco cualificados pueden verse especialmente afectados, ya que el creciente sector de los servicios no tiene capacidad para absorber los empleos perdidos si la fuerza de trabajo no pasa antes por un proceso de reconversión profesional. Hay una serie de cuestiones que requieren un examen minucioso, entre ellas la causa fundamental de la desindustrialización en los países en desarrollo. Puesto que el panorama de la producción y el comercio está cambiando considerablemente en todo el mundo debido a los avances tecnológicos y al despliegue mundial de recursos y cadenas de valor, las estrategias nacionales de desarrollo deberían centrarse en vías de crecimiento cuyas prioridades sectoriales se basen en estrategias de especialización inteligente, en el potencial de diversificación y modernización y en los tipos de eslabonamientos hacia delante y hacia atrás de cada sector.

¹⁵ Véase D. Rodrik, 2016, "Premature deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, vol. 21: págs. 1 a 33.

IV. Servicios de infraestructura de buena calidad: esenciales para la diversificación económica

23. La importancia fundamental de los servicios de infraestructura, como los servicios de telecomunicaciones y TIC y los servicios de transporte y financieros, para la diversificación económica radica en la doble función que estos cumplen en la economía: por un lado, como actividades económicas independientes esenciales y, por otro, como insumos indispensables para otras actividades económicas. Por lo tanto, la capacidad de un país de ofrecer esos servicios con un nivel de calidad adecuado y a un precio asequible puede facilitar en gran medida la diversificación de su economía. Los servicios de telecomunicaciones y TIC son especialmente cruciales para la producción de bienes y servicios innovadores y creativos.

A. Servicios de telecomunicaciones y de tecnologías de la información y las comunicaciones

24. Los servicios de telecomunicaciones y TIC se han convertido en un elemento esencial para la diversificación económica, ya sea para la diversificación de los mercados, los productos o los procesos¹⁶. La digitalización permite aumentar la productividad y la eficiencia y reducir los costos de producción, transacción y comercio. Los Objetivos reconocen la importancia de los servicios de telecomunicaciones y TIC tanto implícitamente, mediante las múltiples referencias a la tecnología y la innovación, como explícitamente, en las metas 9.c y 17.8. La experiencia adquirida y los conocimientos transferidos mediante los eslabonamientos hacia atrás también pueden contribuir al desarrollo de los servicios basados en el conocimiento en los países, por ejemplo por medio de los servicios de enseñanza superior, el turismo o la exportación de servicios de alto nivel (recuadro 2).

Recuadro 2

Internet facilita los servicios transfronterizos

Los servicios de telecomunicaciones y TIC que crean vínculos entre las actividades económicas y los participantes en los procesos de producción y las cadenas de valor promueven la diversificación de las exportaciones. Por ejemplo, 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 %. Los últimos avances en el ámbito de las TIC han reducido los costos de generación, transmisión y almacenamiento de la información, así como el tiempo necesario para coordinar actividades a larga distancia. Esos avances han incrementado el potencial de exportación de los servicios basados en el conocimiento. Dichos servicios, para los que antes era necesario que los proveedores y los usuarios mantuvieran un contacto personal, ahora pueden ofrecerse a distancia. Por ejemplo, en el marco de la participación de la Santa Sede en la Bienal de Arquitectura de Venecia en 2018, arquitectos de diez países diferentes diseñaron cada uno una capilla.

Fuentes: Arch Daily, 2018, “10 architects to design chapels for the 2018 Venice architecture biennale”, 16 de enero; Banco Mundial, 2016, *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales* (Washington D. C.).

25. Los servicios de telecomunicaciones y TIC amplían la cobertura y reducen los costos comerciales y la dependencia de las economías de escala, lo cual facilita el proceso de diversificación. Esos servicios crean vínculos al proporcionar una forma para que las distintas actividades interactúen, se coordinen y contribuyan a todas las fases de los procesos de producción, como el control de calidad y los servicios de ingeniería, los

¹⁶ O. A. León, J. I. Igartua y J. Ganzarain, 2016, “Relationship between the use of ICT and the degree and type of diversification”, *Procedia Computer Science*, vol. 100: págs. 1191 a 1199.

procesos previos y posteriores a la producción y las etapas de posventa¹⁷. Los progresos realizados en el ámbito de las TIC han facilitado el surgimiento de nuevos servicios financieros, lo que ilustra la manera en que los servicios de telecomunicaciones y TIC pueden contribuir a la diversificación de la producción. Los servicios financieros digitales han reducido significativamente las barreras físicas y económicas que impiden el acceso a financiación, en especial para quienes se encuentran en zonas remotas y rurales. Esos servicios se basan en los servicios de telecomunicaciones y TIC para reducir los costos de infraestructura y ampliar la cobertura. Además, los servicios financieros digitales pueden ofrecer una valiosa herramienta para el empoderamiento económico de las mujeres, tanto las que están excluidas del sistema financiero como las que están incluidas en él pero se encuentran subatendidas, lo que ayuda a cerrar las brechas financieras que responden a cuestiones de género¹⁸.

26. El comercio digital impulsado por los servicios de TIC es especialmente importante en los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en particular para la integración de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en las economías y el comercio mundiales y regionales. Los servicios de TIC pueden ayudar a superar las desventajas derivadas de la ubicación geográfica, mejorar las conexiones con los mercados e incrementar la competitividad del sector turístico al aumentar la disponibilidad de información, ampliar la cobertura y reducir los costos. Algunos servicios turísticos pueden ofrecerse mediante el comercio basado en las TIC, en particular los proporcionados por las agencias de viajes y las organizaciones de comercialización de los destinos. Los servicios de TIC también son importantes para reforzar los eslabonamientos hacia atrás de las cadenas de valor del turismo, mejorar los insumos y reducir sus costos.

27. El potencial de diversificación que ofrecen los servicios de telecomunicaciones y TIC puede facilitar a los países los recursos económicos necesarios para invertir en medidas de adaptación frente a las perturbaciones naturales, incluidas las relacionadas con el clima. Esos servicios también pueden contribuir de manera más directa a la promoción de la resiliencia ante el clima. Entre las herramientas de TIC que se suelen utilizar para la adaptación a los efectos del cambio climático se encuentran los sistemas de información geográfica, los sistemas de gobernanza electrónica, los sistemas de alerta temprana y las comunicaciones inalámbricas. Las dos primeras suelen emplearse en las labores de prevención y recuperación en caso de desastre¹⁹. Además, la cooperación y la integración regionales en lo que respecta a los servicios de TIC se han vuelto habituales entre los países en desarrollo, lo que les permite aunar recursos, intercambiar conocimientos especializados y mejorar la conectividad para facilitar la actividad empresarial tanto a nivel regional como nacional (recuadro 3).

Recuadro 3

Proyecto de conectividad regional

A fin de ampliar la conectividad digital a nivel regional y, de ese modo, promover el desarrollo social y económico basado en las TIC, los siguientes países han puesto en marcha una estrategia regional de cooperación e integración: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En reconocimiento de la importancia de fortalecer las instituciones, se estableció un organismo para la integración de los servicios de telecomunicaciones y, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de dicho organismo, se creó un órgano político complementario de alto nivel, el foro de autoridades de telecomunicaciones, encargado de decidir y aprobar los programas, proyectos y medidas que se deben elaborar. La cooperación institucional entre los países que forman parte del Proyecto Mesoamérica también se extiende a la identificación de fuentes de financiación, a actividades de formación y a otros programas de colaboración. Por lo que respecta a la infraestructura, en 2015 se inauguró la Autopista Mesoamericana de la Información, una red de fibra óptica

¹⁷ UNCTAD, 2017.

¹⁸ Véase https://www.g20-insights.org/policy_briefs/financial-inclusion-for-women-a-way-forward/.

¹⁹ Banco Mundial, 2012, *Municipal ICT Capacity and its Impact in the Climate-Change Affected Urban Poor: The Case of Mozambique* (Washington D. C.).

de alta capacidad que aprovecha el sistema de interconexión eléctrica que ya estaba construido en América Central. Las sinergias entre las redes de información y las de energía optimizan los recursos y aumentan el rendimiento de ambas inversiones. La autopista de la información se extiende de Guatemala a Panamá a lo largo de 1.800 km, con puntos de conexión en las capitales, y permite la interconexión entre los países de la región, facilita la conectividad y el acceso a Internet, reduce las tarifas de conexión y promueve el uso de los servicios de TIC. La autopista de la información va acompañada de una labor de armonización de la regulación sectorial en la región y del desarrollo de un mercado regional de telecomunicaciones que aspira a subsanar las diferencias existentes en materia de competitividad y conectividad y generar las alianzas necesarias para darles solución, utilizando la demanda pública como factor de movilización.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015, *Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica* (publicación de las Naciones Unidas, Ciudad de México).

B. Servicios de transporte

28. Los servicios de transporte, entre los cuales se incluye la explotación de buques y otros vehículos que se utilizan para el movimiento de personas y de mercancías, no solo favorecen la diversificación económica al facilitar el acceso de los bienes de un país a los mercados extranjeros, sino que también generan demanda de otros servicios. Por ejemplo, la demanda de servicios de transporte surge de la necesidad de construir infraestructuras de transporte como carreteras, ferrocarriles y puentes, lo que, a su vez, crea oportunidades de negocio para los proveedores de servicios de construcción, por ejemplo para el levantamiento topográfico, el diseño arquitectónico, la planificación de las obras de construcción y la determinación de los costos. Además, las redes de transporte que se utilizan para el transporte de personas y bienes suelen estar interconectadas de múltiples maneras para permitir modos de transporte alternativos. Algunas ciudades cuentan con redes de transporte multimodales formadas por barcos, autobuses, taxis, trenes, metros y tranvías, los cuales están interconectados en un entramado que permite encontrar formas alternativas de transporte si la conexión entre dos nodos se interrumpe. Esas redes multimodales permiten a las personas salir de las zonas vulnerables y facilitan la entrada de bienes, como suministros de emergencia²⁰.

29. Si se exportan, los servicios de transporte pueden generar ingresos en divisas. Por ejemplo, una de las mayores empresas de alquiler de transporte fluvial que operan en la hidrovía de América Latina es el Grupo Touax, con sede en Francia, que cuenta con una flota de aproximadamente 50 embarcaciones en América del Sur. Del mismo modo, empresas de transporte marítimo de línea como la Mediterranean Shipping Company, con sede en Suiza, ofrecen servicios para el comercio de bienes en todo el mundo.

30. La prestación de servicios de transporte también brinda a los Gobiernos la oportunidad de cumplir los requisitos relativos a la perspectiva de género (Objetivo 5) en los procesos de contratación de proveedores de servicios de información, técnicos de sistemas y técnicos informáticos, entre otros. No obstante, el sector del transporte presenta vulnerabilidades, como el riesgo de que se produzca un fallo en uno o más nodos o vínculos de la red, ya sea a causa de un desastre natural, como un terremoto, o, por ejemplo, por el derrumbamiento de un puente a consecuencia de un mal diseño. A menudo, las vulnerabilidades no se pueden eliminar completamente, pero las consecuencias de los daños sí se pueden mitigar. Esas consecuencias pueden ser financieras, estar relacionadas con los tiempos o ambas. El costo de las actividades de recuperación, en términos de tiempo y dinero, es una parte esencial del proceso de restablecimiento del servicio y debe evaluarse y anticiparse debidamente. La resiliencia hace referencia a la capacidad de una red de absorber los cambios y las perturbaciones adaptándose a la nueva dinámica de una situación determinada.

²⁰ Véase <https://www.goalsystems.com/blog-es/mercados-es/transporte-multimodal-para-ciudades-mas-y-mejor-conectadas/>.

31. La facilitación de una red nacional de transporte que ofrezca conexiones multimodales con otros países aumenta la resiliencia frente a las vulnerabilidades. Por ejemplo, el Acuerdo Intergubernamental sobre la Red Asiática de Carreteras prevé una red de más de 140.000 km de carreteras y, si hay un bloqueo en un país, los proveedores de servicios de transporte pueden utilizar los corredores de sus países vecinos.

32. También hay otras maneras de aumentar la resiliencia frente a las vulnerabilidades. Por ejemplo, si un país cuenta con múltiples aeropuertos, puertos marítimos, ferrocarriles y carreteras de calidad conectados con otros países, los proveedores de servicios pueden absorber el exceso de capacidad de las zonas afectadas por un desastre natural u otro tipo de incidente. Así pues, los servicios de transporte son similares a la red mundial de Internet, capaces de proveer servicios en toda la red incluso cuando hay nodos que no funcionan. Además, la interconectividad y la circulación fluida de personas y bienes pueden promoverse mediante sistemas innovadores de emisión de pasajes y facturación, a través de la informatización de la programación de los servicios y por medio de procesos diseñados para maximizar la utilización del espacio de carga. Las estadísticas sobre los servicios de transporte suelen hacer referencia a cifras como el número de vehículos, la velocidad y la duración de los viajes. Por lo general, no se calcula la tasa de utilización de las redes de los servicios de transporte. Esto es especialmente habitual en el sector del transporte por carretera, en el que los camiones entregan las mercancías en el destino y permanecen vacíos en el trayecto de retorno debido a la falta de comunicación sobre el espacio disponible o a restricciones normativas como el cabotaje, que puede ser una cuestión política delicada para muchos Gobiernos. Las cuestiones relativas a la transparencia y al intercambio de información sobre el espacio disponible merecen ser estudiadas más a fondo a fin de aumentar la eficiencia de los servicios de transporte y reducir los contaminantes nocivos.

33. Cada vez hay una mayor cooperación regional en materia de servicios de transporte, en particular para el movimiento de bienes. El transporte internacional de mercancías suele operar de extremo a extremo, es decir, sin puntos intermedios. Por ejemplo, un tren que transporte productos textiles fabricados en China pasará por Kazajstán, la Federación de Rusia, Belarús, Polonia, Alemania, Bélgica y Francia antes de llegar a su mercado final de destino en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte²¹. Los productos no se envían a los puntos intermedios, sino que son transportados a través de ellos, en virtud del Acuerdo Intergubernamental sobre la Red Transasiática de Ferrocarriles, que entró en vigor en 2009²². También es posible hacer un recorrido similar por carretera, con arreglo al Acuerdo Intergubernamental sobre la Red Asiática de Carreteras, que entró en vigor en 2005²³. Además, el Acuerdo Intergubernamental sobre los Puertos Secos pone de relieve las intersecciones nodales mediante el establecimiento de puertos secos, y puede facilitar la transferencia modal de las mercancías de la carretera al ferrocarril en Asia y el Pacífico²⁴. Se está estudiando la posibilidad de establecer una red similar de corredores interconectados en África²⁵. Para alcanzar esos acuerdos, se requiere cooperación y la integración de la infraestructura y los servicios de transporte públicos y privados.

34. Por lo que respecta al transporte marítimo, las mercancías a granel como el mineral de hierro, por ejemplo, se transportan en graneleros desde el Brasil directamente hasta China, donde se descargan y procesan²⁶. Normalmente, los productos a granel se compran para la fabricación de otros productos. Por otro lado, por lo que se refiere al transporte marítimo de línea, los transbordos son muy habituales, gracias a la normalización de la unidad equivalente a 20 pies como unidad de medida para el transporte. Por ejemplo, en la principal ruta Este-Oeste que va de Asia a Europa, el 95 % de la capacidad la dominan empresas de transporte de las tres principales alianzas navieras.

²¹ Véase <https://thediplomat.com/2017/04/from-london-to-yiwu-in-17-days-obors-british-connection>.

²² Véase <https://www.unescap.org/our-work/transport/trans-asian-railway/about>.

²³ Véase <https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-asian-highway-network>.

²⁴ Véase <https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-dry-ports>.

²⁵ Véase <https://www.au-pida.org/pida-programmes/>.

²⁶ UNCTAD, 2018, *Informe sobre el Transporte Marítimo 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.18.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

C. Servicios financieros

35. Los servicios financieros facilitan las transacciones entre Gobiernos, empresas y hogares, movilizan los ahorros y proporcionan capital para financiar inversiones productivas. El sector de los servicios financieros, que se basa en los movimientos de capitales, es esencial para la economía. Este sector también admite la diversificación económica, tal como demuestra el ejemplo sobre Mauricio (gráfico 6). La economía de Mauricio se centraba en la producción de la caña de azúcar, es decir, en el sector primario de la agricultura²⁷. A principios de la década de 1980, Mauricio empezó a reducir su dependencia del sector primario mediante la expansión de la producción de textiles y prendas de vestir, para lo cual destinó los excedentes procedentes de la producción de productos básicos a la fabricación de productos textiles²⁸. A principios de la década de 2000, el país volvió a cambiar su foco de atención y pasó a invertir los excedentes procedentes del sector secundario de la manufactura en el sector de los servicios y la terciarización de la economía, lo que se tradujo en un aumento progresivo de la participación del sector de los servicios en el PIB. En particular, Mauricio se centró en desarrollar los servicios con un alto valor añadido, como los servicios financieros, de seguros e inmobiliarios. El turismo también pasó a ocupar un lugar central en las estrategias de diversificación, con la construcción de hoteles de lujo, y actualmente crea puestos de trabajo y oportunidades de negocio y es uno de los sectores con un crecimiento más rápido en el país²⁹. Por otro lado, el establecimiento de la industria bancaria extraterritorial en 1988 supuso un primer paso para el posicionamiento del país como centro financiero internacional³⁰. Durante el proceso de transformación, los sectores primario y secundario siguieron creciendo en valores absolutos. Sin embargo, su importancia relativa y su contribución al PIB disminuyeron poco a poco a medida que la economía fue desplazando su centro de gravedad al sector de los servicios, en particular a las actividades de servicios con mayor valor añadido. Actualmente, el sector financiero extraterritorial desempeña un papel cada vez más importante en el sector de los servicios financieros y se está revelando como un vehículo de crecimiento para la economía. Estos esfuerzos se vieron respaldados por la Ley de Servicios Financieros de 2007, que ponía al día las prácticas comerciales y preveía explícitamente la posibilidad de que una empresa creara una estructura financiera extraterritorial siempre y cuando no operara en Mauricio y cumpliera los requisitos relativos a la diligencia debida. Por último, el impuesto de sociedades de Mauricio tiene un tipo impositivo bajo, y el país es parte en varios convenios para evitar la doble imposición.

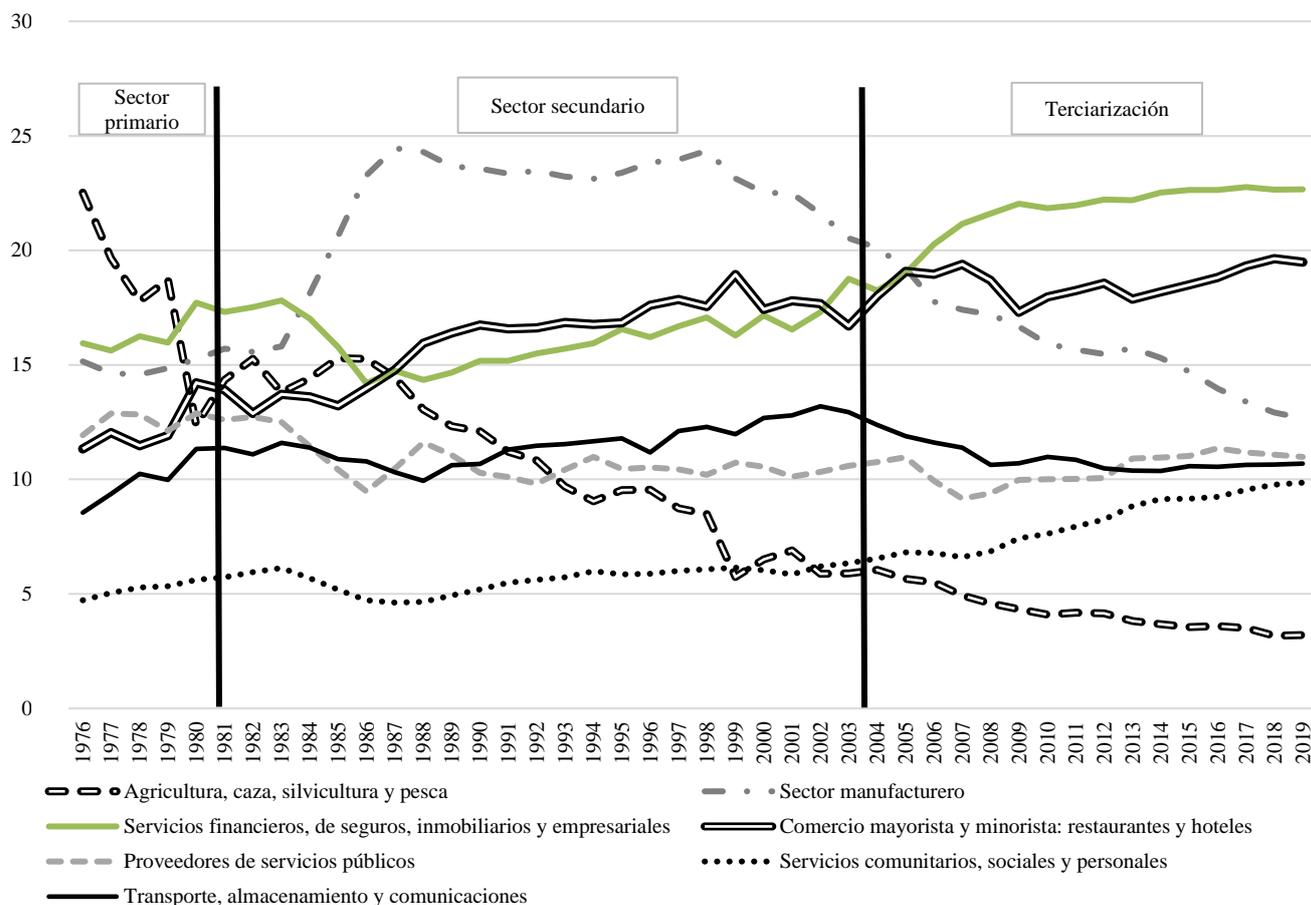
²⁷ Véase <http://tourism.govmu.org/English/Tourism%20sector/Pages/Overview-of-Mauritius.aspx>.

²⁸ N. Treebhoohun y R. Jutliah, 2015, "Mauritius country illustration", documento de antecedentes para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo 2015: Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015*.

²⁹ *Ibid.* Véase también <http://tourism.govmu.org/English/Tourism%20sector/Pages/Tourism-Sector.aspx>.

³⁰ A. Zafar, 2011, "Mauritius: An economic success story", en Banco Mundial, *Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent* (Washington D. C.: págs. 91 a 106).

Gráfico 6
Mauricio: participación de determinados sectores en el producto interno bruto
 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de Mauricio.

36. En los últimos años, varios pequeños Estados insulares en desarrollo, como las Bahamas, se han convertido en centros financieros gracias a la aplicación de regímenes fiscales favorables y a la prestación de servicios bancarios extraterritoriales. Sin embargo, el interés internacional en una mayor transparencia financiera ha dificultado el mantenimiento de las estrategias de desarrollo que se venían aplicando, basadas en servicios financieros extraterritoriales. Pese a ello, la rapidez con la que evoluciona la economía digitalizada ofrece nuevas oportunidades de desarrollo para los pequeños Estados insulares en desarrollo que se encuentran en proceso de mejorar sus infraestructuras de telecomunicaciones y educación para dar respuesta a las necesidades relacionadas con la digitalización financiera.

37. La coordinación entre los organismos públicos influye considerablemente en el crecimiento del sector de los servicios financieros, ya que este sector engloba servicios nuevos e innovadores de rápida evolución, también en el ámbito de las tecnologías financieras. En muchos países en desarrollo, es necesario que los distintos ministerios emprendan una acción coordinada en materia de desarrollo; por ejemplo, el ministerio de telecomunicaciones puede centrarse en ampliar la cobertura de la telefonía móvil y considerar la posibilidad de desarrollar, junto con otros ministerios competentes, servicios que constituyan extensiones naturales de las TIC, como la banca móvil.

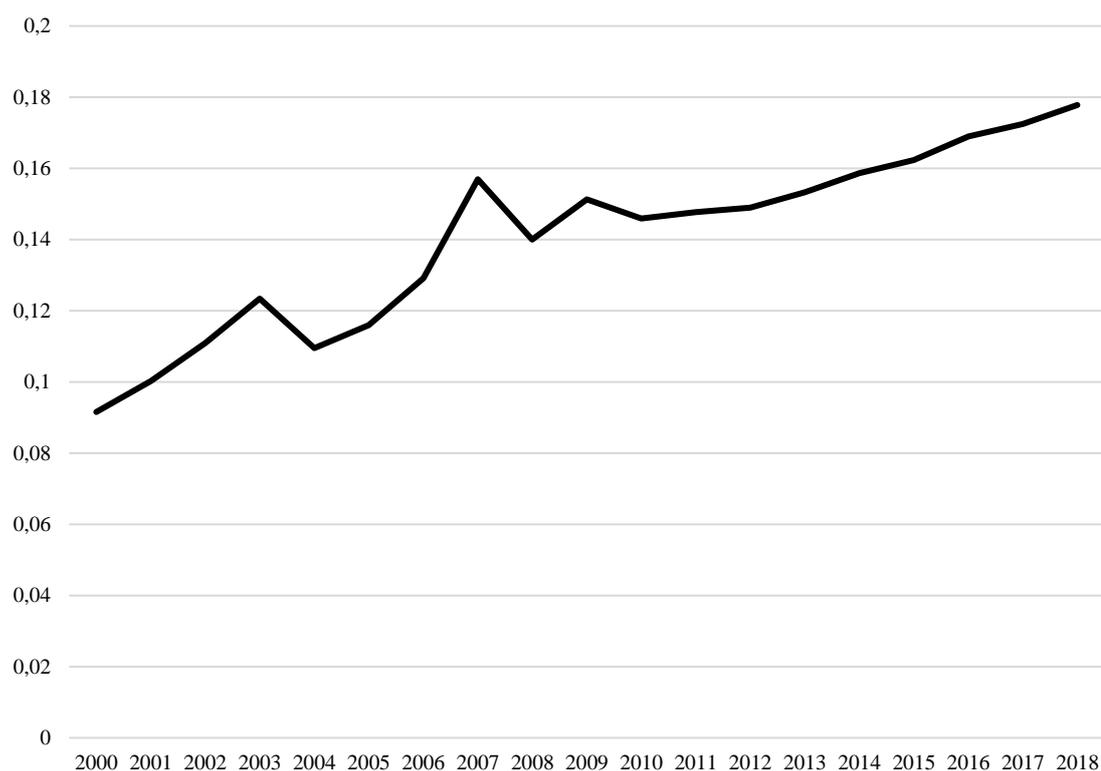
38. En Singapur, por ejemplo, el Gobierno puso en marcha en 2014 la iniciativa País Inteligente, que tiene por objetivo mejorar la coordinación interinstitucional sobre la base

de la contratación pública de servicios de empresas tecnológicas emergentes³¹. La iniciativa está coordinada por el Departamento de País Inteligente y Administración Pública Digital, que depende de la Oficina del Primer Ministro, y por el Organismo Público de Tecnología. Varios ministros participan directamente en las actividades de coordinación, que abarcan una gran variedad de subsectores, como los servicios gubernamentales, los servicios de salud y la movilidad, entre los cuales el sector de las tecnofinanzas representa una parte importante. Este último también está coordinado por la Autoridad Monetaria, que funciona como autoridad de regulación financiera y banco central de Singapur. A fin de estimular el sector tecnofinanciero, Singapur ofrece bajos tipos impositivos y una población altamente cualificada³², además de facilitar las inversiones en empresas emergentes. En la actualidad, Singapur se encuentra entre las regiones más dinámicas en el ámbito de las tecnofinanzas, por detrás de un grupo de países desarrollados³³. Puesto que, por el tamaño relativamente pequeño de su población, el país constituye un mercado demasiado pequeño para acelerar el desarrollo del sector tecnofinanciero, el Gobierno ha suscrito acuerdos de cooperación y comercio en la esfera de las tecnofinanzas con numerosos países, entre ellos Australia y el Reino Unido, a fin de impulsar la expansión del sector³⁴. Como consecuencia, el volumen de exportaciones de servicios financieros y de seguros de Singapur se duplicó entre los años 2000 y 2018, pasando del 9 % al 18 %, y el país se ha convertido en un centro de empresas tecnofinancieras para la región (gráfico 7).

Gráfico 7

Singapur: proporción de los servicios financieros y de seguros en las exportaciones

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos del Departamento de Estadística de Singapur.

³¹ Véase <https://www.tech.gov.sg/media/technews/digital-government-smart-nation-pursuing%20singapore-tech-imperative>.

³² En Singapur, el 83,3 % de los hombres adultos y el 76,3 % de las mujeres adultas han finalizado al menos la educación secundaria; esas cifras son superiores a los porcentajes regionales de Asia Oriental y el Pacífico. Véase http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/SGP.pdf.

³³ Findexable Limited, 2019, *The Global Fintech [Financial Technology] Index 2020*, disponible en <https://findexable.com/>.

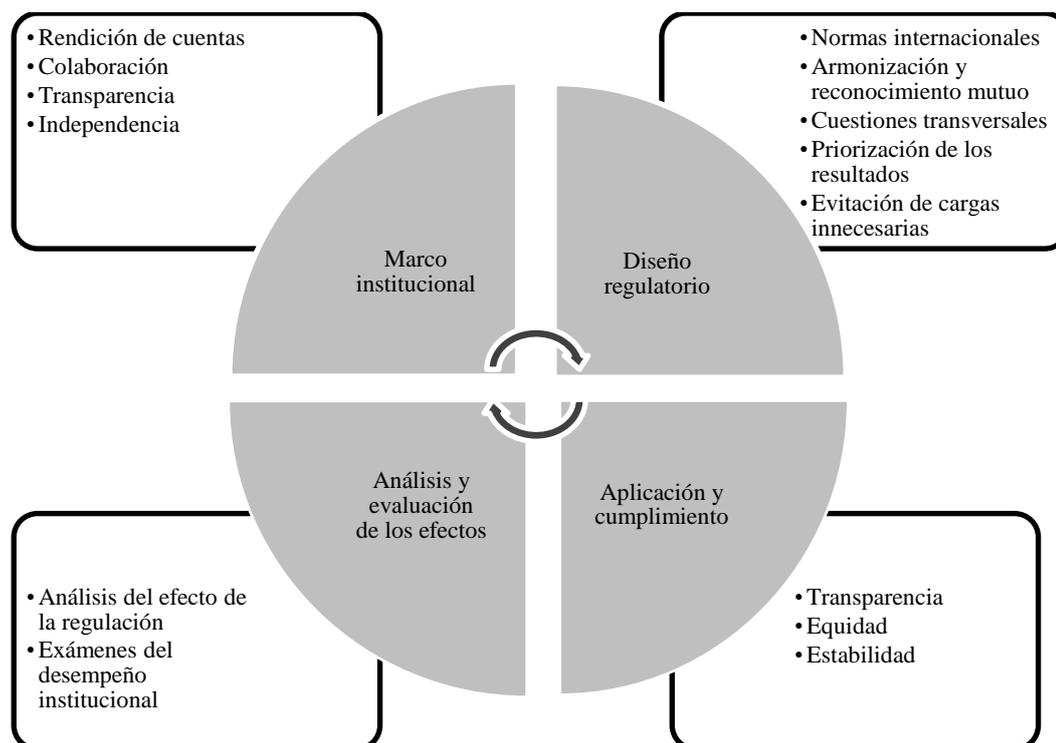
³⁴ Véase <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/fintech-cooperation-agreements>.

39. Los países en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, podrían adoptar un enfoque similar, poniendo en marcha iniciativas públicas para encontrar ámbitos de diferenciación. El ejemplo de Singapur pone de relieve la importancia crucial de ofrecer los incentivos adecuados y facilitar los medios necesarios en lo que se refiere a trabajadores cualificados, inversión y acceso al capital. En la era de la digitalización de las economías, los problemas que presentan para los pequeños Estados insulares en desarrollo el pequeño tamaño de los mercados nacionales, las largas distancias que los separan de los principales mercados o el poco margen que tienen para aumentar los rendimientos de escala, entre otros, pueden superarse mediante la inversión en infraestructuras de TIC.

V. Garantizar servicios de infraestructura de buena calidad por medio de marcos institucionales y regulatorios sólidos

40. La UNCTAD realiza análisis de las políticas de servicios para ayudar a los países en desarrollo y los países menos adelantados a desarrollar el sector de los servicios. La mayoría de los análisis abarcan los servicios de telecomunicaciones y TIC, los servicios de transporte y logística y los servicios financieros, según lo solicite el país. Esto demuestra, por un lado, la creciente importancia que los países en desarrollo y los países menos adelantados otorgan a esos servicios de infraestructura y, por otro, la urgente necesidad de fomentar el crecimiento para que dichos servicios estén a disposición del sector empresarial, así como para garantizar el acceso universal. A diferencia de lo que ocurre en muchos países desarrollados, en los que son los Gobiernos los que se encargan de ofrecer los servicios básicos de infraestructura, en la mayoría de los países en desarrollo la provisión de esos servicios queda a cargo de pequeñas y medianas empresas que los prestan por su propia cuenta. Las enseñanzas de carácter transversal extraídas de los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD, así como las deliberaciones de anteriores períodos de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo, revelan la necesidad de contar con marcos regulatorios e institucionales sólidos que se basen en la coordinación eficaz entre el sector de los servicios y otros sectores, lo cual incluye políticas industriales y políticas en materia de comercio e inversión. Los elementos que componen las modalidades de regulación más idóneas difieren entre países, pero pueden extraerse algunas enseñanzas útiles de las experiencias nacionales y las iniciativas internacionales sobre regulación inteligente (gráfico 8).

Gráfico 8

Principios de la regulación inteligente en el ciclo regulatorio

Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de datos de los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD y del National Centre for Asia-Pacific Economic Cooperation, sin fecha, “Strategic framework for regulatory coherence in Asia-Pacific Economic Cooperation”, disponible en <https://www.napec.org/docs/Strategic%20Framework%20for%20Regulatory%20Coherence%20in%20APEC.pdf>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2012, “Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria”; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, *Regulatory Policy Outlook 2015* (París); y Banco Mundial, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* (Washington D. C.).

41. Es esencial que los órganos reguladores sean independientes para mantener la confianza de la población en la objetividad y la imparcialidad de las decisiones. Esa independencia es especialmente importante cuando las decisiones del órgano regulador pueden afectar notablemente a intereses particulares. Las funciones y objetivos del órgano regulador deben estar claramente definidos en la legislación por la que se establece dicho órgano, a fin de aumentar el nivel de cumplimiento por parte de las entidades reguladas. Si un órgano regulador independiente no rinde cuentas ante un órgano legislativo sino ante el jefe del ministerio que se encarga del sector de los servicios de infraestructura regulado, deben establecerse claramente los límites de las facultades que tiene el ministerio para dar órdenes al órgano regulador, en particular en lo que respecta a lo que puede ordenar y en qué circunstancias, así como los requisitos para el nombramiento y el cese de los miembros de dicho órgano, que se deben justificar de manera adecuada y llevar a cabo con arreglo al debido procedimiento.

42. Es importante que las autoridades reguladoras sean conscientes de las consecuencias de las medidas y decisiones en materia de regulación. Los análisis del efecto de la regulación son una herramienta útil para promover la evolución de los marcos regulatorios de conformidad con los objetivos en materia de políticas sociales y económicas. Los análisis no deberían centrarse en reglamentos concretos, sino en el marco regulatorio en general. Sus resultados pueden contribuir a proporcionar información sobre las ventajas y contrapartidas inherentes a la regulación, entre otras cosas en lo que se refiere a la distribución de los riesgos y las cargas y al peligro de imponer una regulación innecesaria o, por el contrario, no regular cuando habría que hacerlo. Por otro lado, debería haber

sistemas de medición adecuados preestablecidos para garantizar la eficacia y la eficiencia de los análisis. Los análisis deberían centrarse en evaluar el desempeño de los órganos reguladores, lo cual incluye la coherencia, la claridad y la uniformidad de sus decisiones.

43. Los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y los que se encuentran en proceso de adhesión se centran más en la elaboración de leyes y reglamentos que en su aplicación y revisión³⁵. No suelen utilizarse métodos sistemáticos para evaluar si se han conseguido los objetivos de las leyes y los reglamentos. Además, en la mayoría de los países las labores de supervisión no son homogéneas y no abarcan todos los aspectos relevantes de las políticas en materia de regulación.

44. En una era en la que la tecnología evoluciona a una velocidad exponencial, los órganos reguladores deben mantener una actitud abierta hacia las nuevas tecnologías y mostrarse imparciales al respecto. Deben actuar con anticipación a la hora de establecer normas, especialmente teniendo en cuenta la rapidez con la que evolucionan esas tecnologías, y lograr un equilibrio entre riesgo e innovación. Es importante que haya cooperación y coordinación entre los organismos gubernamentales y los reguladores a nivel nacional para mejorar los vínculos entre los servicios, incluidos los servicios digitales, y otros sectores económicos. Por ejemplo, en lo que concierne al sector de las comunicaciones, es esencial contar con marcos regulatorios e institucionales que posibiliten los servicios de telecomunicaciones y TIC y permitan que el ecosistema digital cumpla su función transformadora. Pasar de normas estrictas a un enfoque regulatorio más flexible podría fomentar la proporcionalidad y allanar el camino para el establecimiento de marcos regulatorios que apoyen los objetivos de las políticas económicas y sociales. Las actividades de regulación se han venido centrando cada vez más en facilitar un entorno favorable a la inversión y la actividad empresarial, fomentar el uso compartido de las infraestructuras y las redes, promover el reparto del espectro y dar apoyo a los clústeres de empresas tecnológicas.

45. La estimulación de la competencia y la protección del consumidor ocupan un lugar central en esa labor. Puesto que la economía digital puede englobar distintos sectores, los problemas relacionados con la clasificación tendrían a retrasar la aplicación de la reglamentación a varios componentes de la economía digital. Esta situación está cambiando. Para la regulación de la economía digital se están empezando a adoptar nuevos enfoques en los que la regulación actúa como asociada de los agentes económicos regulados. La protección de los consumidores ocupa un lugar central en ese modelo de regulación colaborativa, y los recursos de los Gobiernos y la industria se utilizan para garantizar esa protección por medio de consultas y colaboración. Esto tiene como resultado marcos regulatorios basados en incentivos y no en sistemas de mando y control. También requiere la colaboración entre los reguladores de las TIC y las autoridades encargadas de la competencia, la protección de los consumidores y la regulación de otros servicios de infraestructura³⁶.

46. La cooperación entre los organismos reguladores a nivel internacional, regional, nacional, subnacional y local también es esencial para subsanar las divergencias regulatorias, habida cuenta en particular del destacado papel que desempeña el comercio internacional y de la gran importancia de participar en las cadenas de valor internacionales. En un marco regulatorio de múltiples niveles, la cooperación en los planos subnacional y local también es importante, ya que la regulación de alta calidad en un nivel de gobierno puede verse afectada negativamente por la existencia de regulación de baja calidad en otros niveles. A fin de alcanzar esa coherencia colaborativa, deben celebrarse consultas con múltiples interesados, a fin de garantizar la rendición de cuentas y el aprendizaje mutuo, y también deben realizarse evaluaciones comparativas de los resultados a fin de difundir o promover las mejores prácticas en materia de regulación.

³⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018, *Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2018* (París).

³⁶ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2018, *Global ICT Regulatory Outlook 2018* (Ginebra).

47. Los servicios de infraestructuras están incluidos en la mayoría de las listas de compromisos en materia de servicios de la Organización Mundial del Comercio. También suelen figurar entre los compromisos sobre servicios de los países que son partes en acuerdos comerciales regionales. Dado el carácter esencialmente regulador de las medidas que afectan al comercio de servicios, los compromisos en materia de servicios formulados por un país en el marco de un acuerdo comercial afectan inevitablemente a la regulación nacional relativa a los servicios de infraestructura. Por lo tanto, es necesario que haya una coordinación estrecha entre los negociadores comerciales y los reguladores. En la actualidad, un grupo de miembros de la Organización Mundial del Comercio mantiene negociaciones sobre las disciplinas relativas a la regulación nacional de los servicios. Los resultados de esas negociaciones se recogerán en un documento de referencia que los participantes incorporarán a sus listas de compromisos en materia de servicios, elaborado tomando como modelo el documento de referencia sobre las telecomunicaciones básicas³⁷.

VI. Conclusión

48. Una economía más diversificada puede lograr mayor resiliencia económica y mayor resiliencia frente a las perturbaciones naturales. El cumplimiento de muchos aspectos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible depende de la potenciación de actividades de servicios esenciales, por ejemplo de telecomunicaciones e informática, transporte, finanzas, investigación y desarrollo y otros servicios empresariales.

49. Los servicios suelen estar vinculados a productos básicos u otros productos físicos. Por lo tanto, el sector de los servicios debería considerarse como un sector complementario y los servicios de infraestructura, como insumos para los sectores agrícola y manufacturero, y no como sustitutos de estos. Es necesario que todos los países complementen sus bases agrícolas y manufactureras con servicios que generen valor añadido.

50. Se necesita un marco regulatorio e institucional sólido para asegurar la prestación de servicios de infraestructura de calidad. La regulación inteligente requiere un marco institucional propicio con organismos reguladores responsables, en particular en lo que respecta a los requisitos relativos a la coherencia, la claridad y la uniformidad de sus decisiones. Es importante garantizar la transparencia de la regulación, especialmente en lo relativo a la aplicación de las leyes, a fin de garantizar la estabilidad, la previsibilidad y la confianza.

51. A la hora de diseñar instrumentos de regulación, se deberían tener en cuenta, en la mayor medida posible, las normas internacionales, además de tratar de establecer vínculos con otros marcos normativos. La regulación orientada a los resultados es más eficaz que la prescriptiva a la hora de reducir la rigidez, promover la innovación y disminuir los costos de cumplimiento. Es necesario que los análisis del efecto de la regulación, las labores de supervisión de la aplicación y los procesos de evaluación sean parte integrante del diseño regulatorio, para garantizar la idoneidad de la regulación. Los mecanismos de aplicación y cumplimiento deberían ser transparentes y equitativos y buscar la estabilidad.

52. Los servicios, incluidos los de infraestructura, forman parte de cada vez más acuerdos comerciales, lo cual influye en la regulación nacional de esos servicios. Es necesario adoptar un enfoque coherente y coordinado respecto de la formulación de políticas, la regulación y la liberalización del comercio a nivel nacional para poder sacar provecho de los acuerdos sobre el comercio de servicios.

³⁷ Véase <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2021>.