



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
2 de marzo de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio,
Servicios y Desarrollo
Tercer período de sesiones
Ginebra, 11 a 13 de mayo de 2015
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 y la competitividad. Se prevé que desempeñen un importante papel como catalizadores esenciales del logro de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible. La calidad de las políticas, las regulaciones y los marcos institucionales es determinante para el desempeño de los servicios, e influye enormemente en el aprovechamiento de los beneficios para el desarrollo derivados del progreso del sector de los servicios. La elaboración de marcos de políticas, normativos e institucionales adecuados que se ajusten a las circunstancias y prioridades nacionales es un reto de capital importancia para los gobiernos. El primer paso de ese proceso debe ser la evaluación del desempeño del sector de los servicios y de los marcos reguladores e institucionales que condicionan ese desempeño. Los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD constituyen una herramienta útil para ayudar a los países a afrontar este reto y a elaborar una combinación de políticas adecuada con miras a mejorar el desempeño del sector de los servicios y diversificar las exportaciones. Las experiencias de los países ofrecen enseñanzas que permiten determinar las prácticas mejor adaptadas para aprovechar el comercio y la economía de los servicios con el fin de lograr un desarrollo sostenible.



Introducción

1. Los sectores de servicios de infraestructura, como los de transporte, energía y servicios financieros, así como los vinculados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, son esenciales para el funcionamiento eficaz de todas las economías modernas y el fortalecimiento de las capacidades productivas. Son insumos fundamentales para todas las actividades económicas, tanto de bienes como de servicios, y por ende determinan directamente la competitividad de los países. Las empresas actuales dependen del acceso a servicios de gran calidad para mantener sus posiciones competitivas. Los cambios tecnológicos favorecen la aparición de nuevos servicios y nuevas formas de comercializarlos, convirtiendo a los servicios en una opción para la diversificación de las exportaciones. El aumento de la comerciabilidad de los servicios es un avance importante en la historia reciente del comercio internacional. Su importancia se ha visto intensificada por la relevancia creciente del comercio en las cadenas de valor mundiales. Los países en desarrollo tienen ante sí grandes posibilidades de aprovechar el sector de los servicios para lograr la transformación estructural, la diversificación y el crecimiento sostenido y el desarrollo.

2. Los servicios contribuyen asimismo al desarrollo sostenible, al garantizar el acceso universal a los servicios básicos. Una economía de servicios dinámica puede favorecer considerablemente la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015, dado que el logro de los objetivos y metas propuestos se basa de manera implícita y explícita en el acceso universal a los servicios básicos. Dichos objetivos abarcan la salud (objetivo 3), la educación (objetivo 4), el agua y el saneamiento (objetivo 6), la energía (objetivo 7), y la infraestructura y la innovación (objetivo 9). Muchos objetivos propuestos también se refieren a servicios como los de telecomunicaciones, acceso a los servicios financieros, turismo sostenible y transporte. Varios objetivos y metas de naturaleza transversal, principalmente el objetivo 1 de poner fin a la pobreza, el objetivo 8 sobre el crecimiento económico sostenible y el empleo productivo, y el objetivo 10 sobre la desigualdad, así como los objetivos y metas relativos al medio ambiente y el género, suponen un funcionamiento eficiente, ecológicamente limpio y equitativo del sector de los servicios. Además, se espera que el comercio, en general, y en particular el comercio de servicios, desempeñen un importante papel como "medios de ejecución" según lo previsto en el objetivo 17.

3. Las políticas, regulaciones e instituciones son importantes para aprovechar esos beneficios múltiples y variados de los servicios. Sin embargo, la elaboración de los marcos de políticas, normativos e institucionales adecuados que mejor se ajusten a las circunstancias y prioridades nacionales en un entorno comercial cada vez más abierto sigue siendo un reto de capital importancia para los gobiernos. Los análisis de las políticas de servicios que realiza la UNCTAD son una herramienta que permite a los responsables de políticas y a los reguladores evaluar el potencial del comercio y las capacidades productivas de los servicios, así como la solidez normativa e institucional, para identificar las limitaciones que impiden el desarrollo del sector y encontrar soluciones prácticas y una combinación de políticas adecuada. En la presente nota se examinan las últimas tendencias en materia de regulación, políticas y economía que afectan a los servicios, el comercio y el desarrollo y se introducen metodologías de análisis de la política de servicios¹ a fin de examinar algunas de las lecciones aprendidas de las experiencias de los países supervisados

¹ 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).

y estudiados en el marco de la labor general de la UNCTAD sobre servicios, desarrollo y comercio, en particular los análisis de las políticas de servicios.

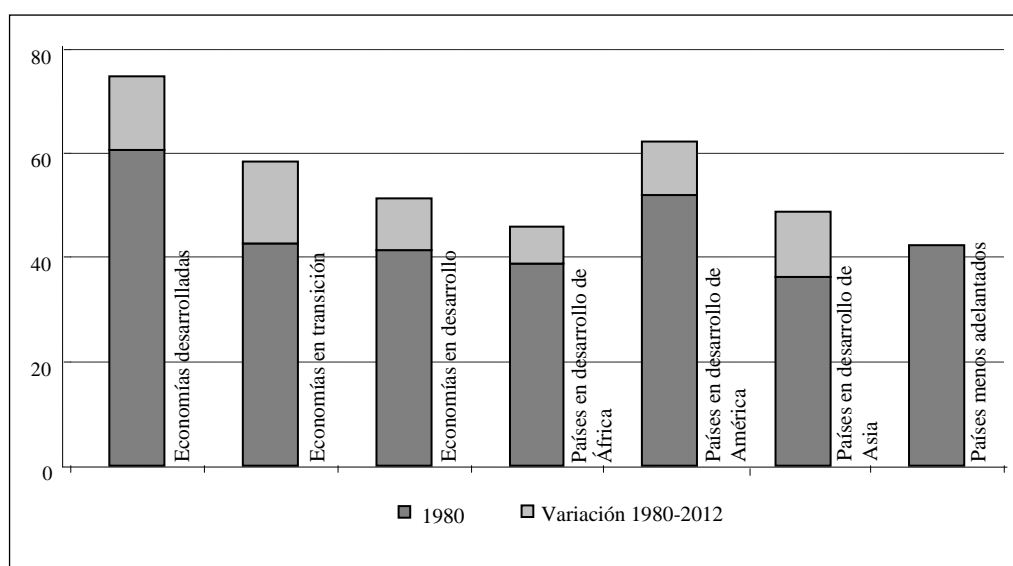
I. Tendencias del comercio y la economía de los servicios

4. El análisis de las tendencias a largo plazo confirma la progresión del comercio de servicios, o "servicialización"², en las economías nacionales en muchos países. Entre 1980 y 2012, la proporción de los servicios en el producto interno bruto aumentó en los países pertenecientes a todas las categorías de ingresos: del 61% al 75% en el caso de los países desarrollados, y del 41% al 51% para los países en desarrollo (gráfico 1). En las economías desarrolladas ese aumento va unido principalmente a la reducción de la participación de la industria, mientras que en los países en desarrollo responde en gran medida a una disminución de la proporción correspondiente a la agricultura. De las regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe es donde los servicios contribuyen más a la producción (62%). Aunque los servicios siguen siendo importantes, el hecho de que en África aún predomine la agricultura y en Asia la industria resta peso al sector de los servicios. Es significativo que la proporción de los servicios sea la más baja y se haya estabilizado en un 42% en los países menos adelantados (PMA).

Gráfico 1

Contribución de los servicios al producto interno bruto, 1980 y 2012, por región

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADStat.

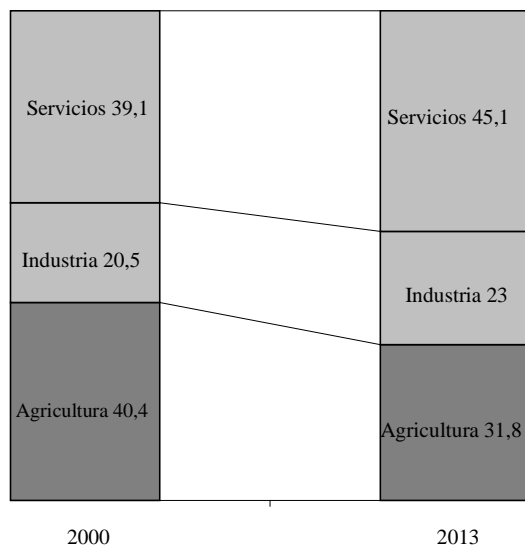
5. El sector de los servicios también contribuye de manera importante al empleo. Desde principios del decenio de 2000, los servicios han sido la fuente principal de empleo. Esta tendencia ha continuado tras la crisis financiera mundial, con una gran brecha en el empleo a nivel mundial. El sector de servicios en general sigue siendo el principal proveedor de empleo a nivel mundial (gráfico 2) y se prevé que en 2015 emplee a 1.500 millones de personas.

² Importancia creciente de los servicios en todos los sectores de la economía.

Gráfico 2

Contribución de los servicios al empleo mundial, 2000 y 2013, por región

(En porcentaje)



Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleo?* Ginebra.

Nota: Los valores para 2013 son estimaciones.

6. En los últimos años, la proporción estimada de los servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios ha sido del 25% en los países desarrollados y del 15% en los países en desarrollo. Es posible que estos valores no reflejen plenamente la importancia del sector de los servicios para el comercio internacional. Los servicios representan una parte considerable del valor añadido integrado en las exportaciones, que no queda reflejado en las estadísticas comerciales. Se han hecho progresos en la medición del comercio en términos de valor añadido. En términos de comercio y valor añadido, los servicios representaron el 45% del valor de las exportaciones mundiales de mercancías en 2009. De hecho, para muchos países desarrollados, el valor añadido correspondiente a los servicios supone alrededor del 50% de las exportaciones brutas.

7. Entre 2000 y 2013 los países en desarrollo ampliaron sus exportaciones de servicios más rápidamente que los países adelantados, y su participación en las exportaciones mundiales de servicios aumentó del 23% al 30%. La composición sectorial de las exportaciones de servicios presenta un marcado contraste entre las regiones desarrolladas y en desarrollo (cuadro 1). Si bien el transporte, los viajes y otros servicios empresariales son los tres sectores más importantes para unas y otras, la importancia relativa de los viajes y el transporte es mayor en los países en desarrollo. En cambio, otros servicios empresariales, los servicios financieros y de seguros, y las regalías y otros derechos de licencia representan una mayor proporción de las exportaciones de servicios comerciales en las economías desarrolladas. Esto indica una especialización de las economías desarrolladas en las actividades de mayor valor añadido y, por el contrario, la de las economías en desarrollo en las actividades de servicios tradicionales. Esta pauta resulta muy evidente en el caso de África y de los países menos adelantados, particularmente dependientes de los viajes y el transporte. En Asia, la proporción de los servicios informáticos y de información se ha ampliado en los últimos años, mientras que en los países en desarrollo de América, ha aumentado la importancia de otros servicios empresariales.

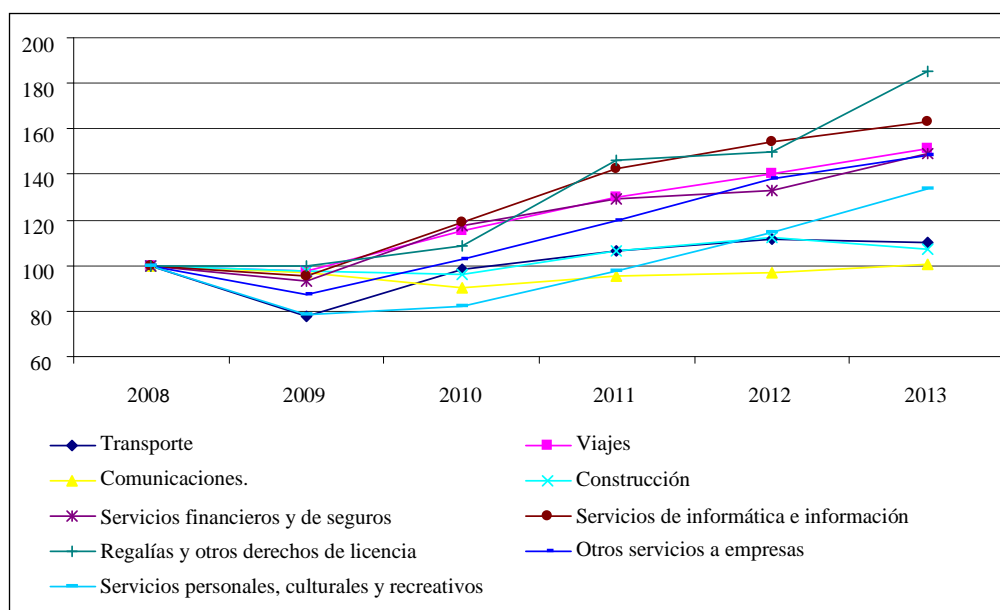
Cuadro 1
Exportaciones de servicios comerciales por región y sector, 2013
 (En porcentaje)

<i>Tipo de servicios</i>	<i>Economías desarrolladas</i>	<i>Economías en desarrollo</i>	<i>Países en desarrollo de África</i>	<i>Países en desarrollo de América</i>	<i>Países en desarrollo de Asia</i>	<i>Países menos adelantados</i>
Transporte	18,2	21,2	30,3	18,7	20,8	23,8
Viajes	21,7	34,1	43,4	39,8	32,5	44,6
Comunicaciones	2,9	2,0	5,2	2,3	1,7	7,6
Construcción	1,8	3,0	2,0	0,1	3,5	4,6
Servicios financieros y de seguros	11,4	5,7	3,9	6,1	5,8	3,2
Servicios de informática e información	6,3	6,0	1,4	3,5	6,7	1,2
Regalías y otros derechos de licencia	9,5	1,0	0,3	2,1	0,8	0,3
Otros servicios a empresas	27,3	26,5	12,9	26,6	27,6	14,4
Personales, culturales y recreativos	1,1	0,6	0,5	0,8	0,6	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UNCTADStat.

8. Los resultados recientes de las exportaciones sectoriales de los países en desarrollo parecen confirmar la naturaleza particularmente dinámica de los servicios informáticos y de información, otros servicios empresariales y los servicios financieros, junto con las regalías y derechos de licencia, y los viajes (gráfico 3). El rápido crecimiento de las regalías y los derechos de licencia es atribuible principalmente al dinamismo de esos servicios en los países en desarrollo de América, mientras que los servicios informáticos y de información son impulsados por Asia. En las economías desarrolladas, las categorías con un crecimiento más rápido son los servicios informáticos y de información, las regalías y otros derechos de licencia, las comunicaciones y otros servicios empresariales. El aumento notable de las regalías y derechos de licencia es, en gran medida, un reflejo del aumento de la inversión extranjera directa (IED).

Gráfico 3
Exportaciones de servicios comerciales de los países en desarrollo, por categoría, 2008-2013
 (2008 = 100)



Fuente: UNCTADStat.

9. En 2013, los cinco mayores exportadores de servicios comerciales fueron los Estados Unidos de América (14,3% del total mundial), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (6,3%), Alemania (6,2%), Francia (5%) y China (4,5%). Los cinco principales importadores fueron los Estados Unidos (9,8%), China (7,6%), Alemania (7,2%), Francia (4,3%) y el Reino Unido (4,0%).

10. La presencia comercial a través de la inversión extranjera directa (IED) es el principal modo de suministro de servicios. La IED en servicios se ha multiplicado por 10 en 20 años, hasta llegar a cerca de 1 trillón de dólares en 2010-2012. La IED en servicios ha crecido con más rapidez que la destinada a los sectores primario y manufacturero, con la notable excepción de la actividad minera y la extracción de petróleo. La IED destinada a servicios financieros ascendió a 452.000 millones de dólares en 2010-2012, lo que significa que se multiplicó por 16 desde 1990-1992. Las actividades de las empresas también se han multiplicado por 10. La mayor parte del aumento de servicios financieros y empresariales puede atribuirse a las economías en desarrollo y en transición. Además, la IED en servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones también ha aumentado marcadamente en ese período.

11. Las exportaciones de servicios mediante el movimiento temporal de personas físicas (modo 4) parece ser muy importante para los países en desarrollo, a la luz del fuerte crecimiento del número de migrantes y el valor de las corrientes de remesas. En 2013, 232 millones de migrantes de todo el mundo enviaron a sus países de origen una cifra estimada en 542.000 millones de dólares, destinados en un 80% a los países en desarrollo. Los países en desarrollo de Asia han recibido la mayoría de los flujos de remesas mundiales, que se calculan en más de 260.000 millones de dólares.

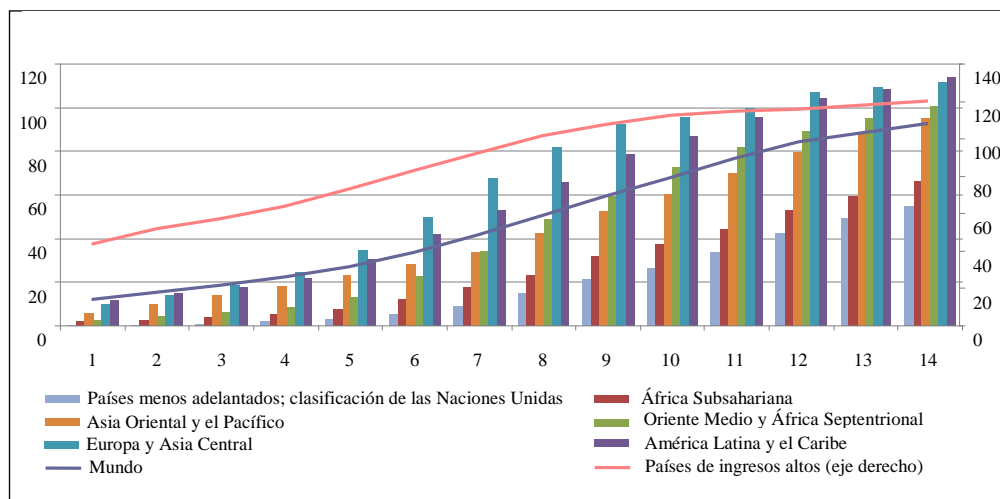
12. Entre los sectores de servicios, el de telecomunicaciones y servicios de TIC es un elemento clave de las actividades económicas y sociales modernas y contribuye a mejorar la competitividad de las economías. La brecha digital entre los países de ingresos altos y las

regiones en desarrollo se ha reducido en los últimos años (gráfico 4). En cuatro regiones en desarrollo la penetración de la telefonía móvil es más alta que la media mundial, en tanto que en África Subsahariana y los países menos adelantados, la penetración de la telefonía móvil es todavía relativamente baja, a pesar de su crecimiento sostenido durante los últimos 13 años. La penetración de Internet de banda ancha fija está creciendo de manera constante en muchas regiones en desarrollo. Sin embargo, una vez más, África Subsahariana y los países menos adelantados están claramente a la zaga.

Gráfico 4

Abonados a la telefonía móvil, por región y tipo de economía, 2000-2013

(Por cada 100 habitantes)



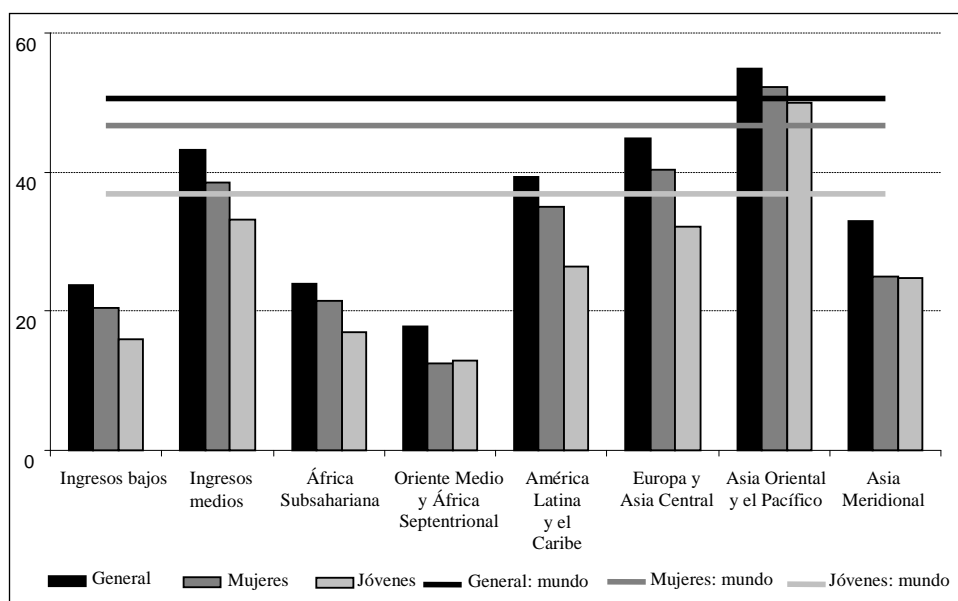
Fuente: Banco Mundial, Base de datos de los indicadores de desarrollo mundial.

13. Los servicios financieros desempeñan un papel fundamental en la movilización y la asignación de recursos destinados a la inversión productiva en la economía real. El aumento de las transacciones financieras internacionales ha hecho de estas un componente esencial del sector. Las exportaciones transfronterizas de servicios financieros alcanzaron la cifra de 445.000 millones de dólares en 2013, de la que un 80% correspondió a los países desarrollados. No obstante, la participación de los países en desarrollo aumentó hasta el 19%. Asia es origen de casi el 80% de las exportaciones de los países en desarrollo y los diez mayores exportadores en desarrollo representan el 87%.

14. El grado de inclusión financiera varía enormemente en todo el mundo³. En 2011, solo el 50% de las personas mayores de 15 años tenían una cuenta en una institución financiera formal (gráfico 5). Más de 2.500 millones de adultos, alrededor de la mitad de la población adulta mundial, carecían de cuenta bancaria. Existen notables disparidades entre los países desarrollados y en desarrollo en el uso de los servicios financieros. La proporción de adultos de países desarrollados que tienen una cuenta en una institución financiera formal duplica con creces la de los países en desarrollo. El nivel de inclusión financiera de las personas y las empresas varía ampliamente entre los países en desarrollo, según el grupo de ingresos y la región.

³ TD/B/C.I/EM.6/2 y TD/B/C.I/EM.6/3.

Gráfico 5
Proporción de personas con una cuenta bancaria formal por ingresos y región, 2011
 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la Base de datos sobre inclusión financiera (Global Findex) del Banco Mundial.

Nota: "General" incluye a personas mayores de 15 años de edad; "jóvenes" incluye a personas de entre 15 y 24.

15. La ampliación de los servicios de transporte marítimo internacional ha ido acompañada de un fuerte crecimiento en el comercio mundial de mercancías en el último decenio. La participación de los países de ingresos bajos y medios en el tráfico portuario de contenedores aumentó entre 2000 y 2012 hasta rozar el 50% del tráfico portuario mundial de contenedores. Ello refleja el uso cada vez mayor de contenedores de carga seca a granel para el comercio internacional en los países en desarrollo⁴. El índice de conectividad del transporte marítimo de línea de la UNCTAD, que mide la conectividad de las economías con las redes mundiales de transporte marítimo, indica que China ocupa el primer puesto en cuanto a conectividad del transporte marítimo desde 2004 y que su conectividad ha aumentado en un 65% desde 2004 (cuadro 2).

Cuadro 2
Índice de conectividad del transporte marítimo de línea
 (Valor máximo en 2004 = 100)

	2004	2009	2014
Brasil	26	31	42
China	100	132	165
Egipto	43	52	62
Alemania	77	84	94
India	34	41	46

⁴ UNCTAD, 2014, *El transporte marítimo 2014* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.14.II.D.5).

	2004	2009	2014
Kenya	9	13	12
México	25	32	40
Países Bajos	79	89	94
Nigeria	13	20	23
Tailandia	31	37	45
Estados Unidos	83	82	95

Fuente: UNCTADStat.

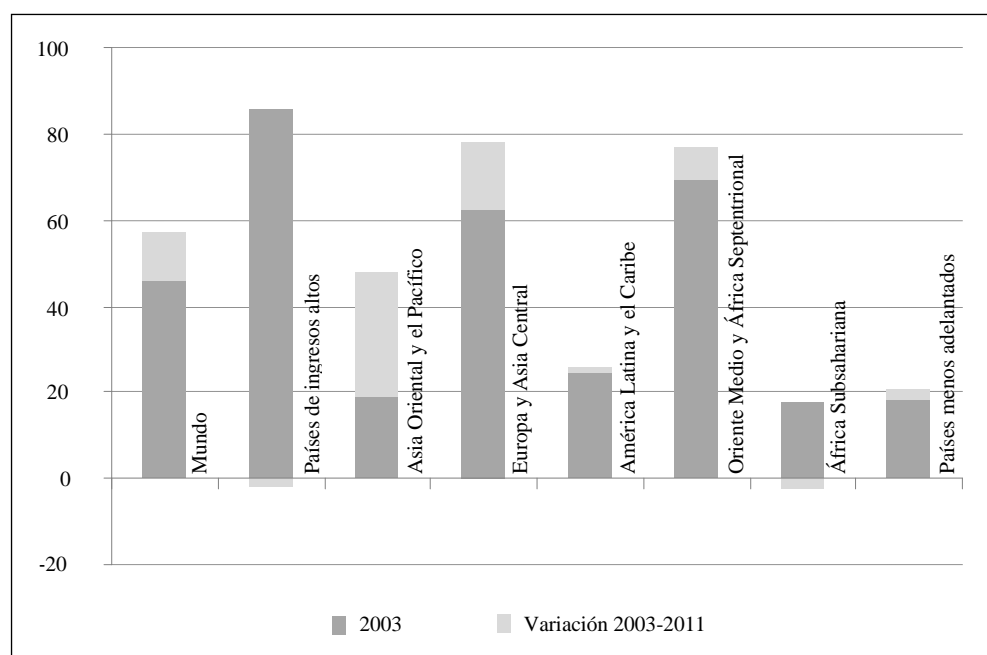
Nota: El índice genera el valor 100 para el país con el mayor índice de promedio en 2004.

16. La calidad de la infraestructura vial puede servir como indicador de los costos del transporte interior, y por ende de la competitividad comercial de un país, en particular los países sin litoral y de tránsito. Existe una relación inversa entre la calidad de la infraestructura y los costos del comercio. En los países en desarrollo, menos de la mitad de las carreteras están pavimentadas, aunque en la mayoría de las regiones en desarrollo, con excepción de África Subsahariana, aumentó la proporción de carreteras pavimentadas entre 2003 y 2011 (gráfico 6).

Gráfico 6

Carreteras pavimentadas, a nivel mundial y por región, 2003 y 2011

(En porcentaje del total de carreteras)



Fuente: Banco Mundial, Base de datos de los indicadores de desarrollo mundial.

17. La falta de fuentes de energía asequibles, fiables y disponibles es el principal obstáculo al desarrollo económico. De hecho, en los países menos adelantados y de África Subsahariana solo un 30% de la población tiene acceso a la electricidad a precios competitivos, mientras que en otras regiones en desarrollo, alrededor del 90% de la población tiene acceso a la electricidad⁵. El costo de la conexión permanente a la red de

⁵ Fuente: Banco Mundial, Base de datos de los indicadores de desarrollo mundial.

suministro eléctrico de un almacén recién construido, expresado en porcentaje del ingreso *per capita*, supera el 100% en todas las regiones, salvo en los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (cuadro 3). El mayor costo se encuentra en África Subsahariana, donde representa más de 4.000% de dicho ingreso.

Cuadro 3

Obtención de una conexión eléctrica permanente para un almacén recién construido

<i>Región</i>	<i>Distancia de la frontera</i>	<i>Número de pasos</i>	<i>Duración (días)</i>	<i>Costo (en porcentaje de los ingresos per cápita)</i>
Asia Oriental y el Pacífico	78,76	4,6	77,4	887,6
Europa y Asia Central	64,71	5,9	138	471,1
América Latina y el Caribe	77,32	5,5	67,4	444,5
Oriente Medio y África Septentrional	76,03	4,8	84,9	972,5
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, países de ingresos altos	81,83	4,7	76,8	73,2
Asia Meridional	62,47	5,9	145,7	1 536,2
África Subsahariana	56,96	5,5	138,3	4 348,5

Fuente: Banco Mundial, 2014, Getting Electricity, Doing Business, Measuring Business Regulations, disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-electricity>, consultado el 24 de febrero de 2015.

Nota: La distancia que separa a una economía del valor "frontera" se indica en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el nivel más bajo, y 100, la frontera.

II. Tendencias en materia de regulación y políticas

18. Es indispensable contar con políticas y regulaciones eficaces, respaldadas por instituciones sólidas para asegurar un suministro eficiente de servicios y un mayor bienestar. Los sistemas de regulación tienen por objeto promover el desarrollo de los sectores de servicios, subsanando los fallos del mercado, como la asimetría de la información, y mitigar los resultados indeseables desde el punto de vista económico y social. Al tratarse de sectores muy regulados, los resultados en materia de servicios dependerán de la normativa. Sin embargo, los sistemas de regulación no tienen éxito en todos los países, y sigue habiendo importantes desfases en la cantidad y la calidad de los servicios de infraestructura entre los distintos países. Se han constatado muchas deficiencias en los regímenes reguladores.

Las telecomunicaciones y la tecnología de la información y las comunicaciones

19. En el actual entorno de convergencia del sector de las telecomunicaciones y las TIC, los reguladores afrontan problemas como la necesidad de adoptar instrumentos adecuados para responder a un progreso exponencial en el plano tecnológico, la proliferación de nuevos modelos empresariales y el interés público general⁶. El número de abonados a la

⁶ UNCTAD, *Informe sobre la economía de la información 2013. La economía de la nube y los países en desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.13.II D.6); Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2014, *Trends in Telecommunication Reform Special Edition: Fourth-generation Regulation – Driving Digital Communications Ahead*.

banda ancha móvil en superó los 2.000 millones en 2013. La banda ancha móvil está más generalizada que la banda ancha fija. La aparición de las comunicaciones de banda ancha ha cambiado las modalidades de presentación y distribución de contenidos. Se ha producido una integración o convergencia de las redes y han surgido servicios innovadores, como los servicios de telefonía por Internet, como Skype, y los servicios de dinero móvil. Esos cambios tan rápidos del mercado inducidos por la tecnología han obligado a plantear una regulación "de cuarta generación" para el sector. A diferencia de los modelos reguladores anteriores, la regulación de cuarta generación debe abarcar una gama de servicios más amplia, con mayores consecuencias socioeconómicas, y suministrados a través de las redes combinadas y los distintos tipos de banda ancha que constituyen el nuevo ecosistema digital.

20. La regulación *ex ante* ha propiciado la expansión de las redes y la aparición de nuevos servicios en segmentos del mercado de telefonía fija. La adopción de medidas como exigir la desagregación del bucle local, la publicación de una oferta de interconexión de referencia y el establecimiento de la neutralidad tecnológica, ha contribuido a mejorar la competitividad de este tipo de tecnología. Sin embargo, sus efectos acumulativos han sido lentos. En cambio, la regulación de los mercados de telefonía móvil sigue un enfoque menos estricto, y se centra más en la creación de oportunidades para el desarrollo de los mercados. China, por ejemplo, decidió adoptar un enfoque más laxo, sustituyendo las tarifas de los servicios de telecomunicaciones reguladas por los precios de mercado en función de las necesidades de los clientes⁷.

21. La entrada en el mercado se ve facilitada a medida que se va adoptando un enfoque de regulación *ex post*, combinado con las leyes y regulaciones generales en materia de competencia. Muchos países han introducido regímenes de autorización general para algunos tipos de servicios de TIC, incluidas licencias unificadas o licencias multiservicio que permiten a los proveedores ofrecer nuevos servicios para satisfacer la demanda del mercado. Las licencias individuales para un solo servicio han perdido aceptación. En este contexto, la gestión del espectro se ha convertido en una cuestión crítica ante la proliferación de proveedores, servicios y aplicaciones de banda ancha móvil. Esto ha generado cada vez mayor demanda de ancho de banda del espectro y la necesidad de soportar el incremento del tráfico de datos móviles y de gestionar el espectro de forma más eficaz. Un nuevo modelo de regulación del espectro se centra en la evaluación de usos alternativos del espectro, su reutilización y reorganización, a fin dar a las frecuencias el uso más eficiente y de mayor valor a largo plazo.

22. La competencia es importante para fomentar la conectividad de las TIC y allanar el camino para lograr unos servicios asequibles. Para finales de 2013, entre el 80% y el 95% de los países habían abierto a la competencia todos los sectores de la telefonía móvil e Internet, líneas de abonado digitales (DSL)⁸, módem por cable, inalámbricos fijos y banda ancha móvil. La telefonía básica sigue siendo un monopolio en aproximadamente el 30% de los países. Muchos mercados están en fase de consolidación, lo que da lugar a una disminución del número de operadores de infraestructuras y de proveedores de telefonía móvil. Los operadores globales y regionales que gozan de ventajas de costos y estratégicas con respecto a los locales pueden subvencionar la oferta en un país con los ingresos obtenidos en otro, recortando los precios y alcanzando el dominio del mercado subvencionado. Es particularmente importante asegurar la neutralidad de la red, ya que los proveedores de acceso a la banda ancha pueden discriminar a ciertos servicios, aplicaciones y contenido, especialmente los que compiten con su propia oferta. México trató de modernizar el sector adoptando una nueva ley federal de telecomunicaciones para promover

⁷ OMC, 2014, Revista general de la evolución del entorno comercial internacional. Informe anual del Director General (WT/TPR/OV/17), 24 de noviembre.

⁸ Línea de abonado digital.

la competencia, por ejemplo, permitiendo hasta el 100% de participación extranjera en las empresas. Otros objetivos de la ley eran mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, y reducir los costos y los precios.

23. Con el aumento de la utilización de Internet, la protección de los consumidores es más importante que nunca: Internet se ha convertido para algunos en un medio para cometer fraudes, vulnerar la privacidad, publicar contenidos inapropiados y cometer otros delitos cibernéticos. Muchos países están aprobando reglamentos diseñados específicamente para los clientes de las TIC, cuya aplicación estará a cargo bien del organismo regulador del sector de las TIC o el organismo de protección del consumidor.

24. El acceso universal que llevará las redes de banda ancha a una población de 4.400 millones de personas destaca como el programa más importante de regulación en el sector. Los gobiernos y los reguladores han tratado de alentar a los operadores privados a dar servicio a una población y a zonas geográficas más amplias a través de diversas medidas, como la utilización de subvenciones e incentivos financieros para fomentar la innovación, la extensión de la alfabetización digital y la elaboración de un mecanismo de financiación para promover la inversión pública y privada en infraestructura de banda ancha, entre otras cosas mediante incentivos a la inversión. Se ha pretendido alentar la instalación de la infraestructura de banda ancha, mediante diversos planes oficiales que preveían la exigencia de contraprestaciones a cambio de licencias, la concesión de subvenciones sobre una base competitiva o la creación de nuevas redes de banda ancha. En Sudáfrica, la nueva Ley de Enmienda de la Ley de Comunicaciones Electrónicas (2014) mejora la gobernanza del Organismo de Servicios y Acceso Universales (por ejemplo, mediante la alineación con iniciativas globales de emancipación económica de la población negra) y mejora los procedimientos de concesión de licencias y asignación de frecuencias.

Servicios financieros

25. En los servicios financieros, los fallos recurrentes de los regímenes reguladores han tenido grandes repercusiones en el crecimiento, el empleo y el bienestar económico de muchos países. Prosiguen los esfuerzos a todos los niveles con miras a reformar los marcos normativos para reducir la probabilidad de futuras crisis financieras, reorientando la regulación hacia objetivos macroprudenciales. Con ello se pretende principalmente internalizar las externalidades negativas creadas por determinadas instituciones financieras. Las principales metas de la reforma son fortalecer las normas de capital bancario y liquidez con arreglo a las normas de Basilea III, que se prevé adoptar para 2019 y cuyo fin es mejorar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas. Cada vez se dedican mayores esfuerzos a plasmar los requisitos en materia de capital y otras normas en nuevos marcos normativos nacionales, incluidos los que afectan a la entrada y las actividades de bancos extranjeros, como la regulación prudencial mejorada de los *holding* bancarios y las organizaciones bancarias extranjeras en los Estados Unidos, y la Directiva de la Unión Europea relativa a los mercados de instrumentos financieros, conocida como MIFID 2. En los Estados Unidos, la aplicación de la norma Volcker, que prohíbe que los bancos de depósito realicen transacciones por cuenta propia a corto plazo, se ha pospuesto por dos años, hasta 2017, para que las entidades bancarias tengan tiempo de adaptar sus actividades e inversiones cubiertas con sus fondos.

26. También aumentó el interés por regular el establecimiento comercial de bancos extranjeros a través de filiales, en vez de sucursales, ya que esta última posibilidad supondría aceptar las normativas del país de origen, entre otras cosas sobre requisitos de capital. Desde el punto de vista de los países de acogida, es más fácil aplicar el control regulador a los bancos establecidos dentro de su jurisdicción como filiales. Por ejemplo, la India ha introducido un nuevo plan para el establecimiento de filiales de propiedad

exclusiva. Esta política se guía por dos principios: la reciprocidad y un solo modo de presencia. Las filiales de propiedad exclusiva gozan de un "trato casi nacional", que les permitirá abrir sucursales en cualquier lugar del país en pie de igualdad con los bancos indios. Las normas relativas a la apertura de sucursales aplicables a los bancos comerciales nacionales registrados se aplicarían de igual manera a las filiales de propiedad exclusiva de bancos extranjeros.

27. Ante la oleada de reglamentación promovida por varios mercados importantes que han comenzado a imponer requisitos más estrictos que los previstos en el Acuerdo de Basilea III, cabe la posibilidad de que pronto se planteen nuevas normas mundiales, Basilea IV. Por ejemplo, Suiza, los Estados Unidos y el Reino Unido han establecido coeficientes mínimos de apalancamiento superiores al 3%, y otros países desarrollados propugnan normas de liquidez más estrictas. Todo esto puede estar sentando las bases de un próximo Basilea IV. Podrían aplicarse normas más estrictas, tales como la elevación del coeficiente mínimo de apalancamiento, mayores restricciones a la posibilidad de que los bancos utilicen sus propios modelos internos para calcular los recursos propios necesarios en función de la ponderación de riesgos, un enfoque más exigente de las pruebas de estrés y otros requisitos sobre revelación de información⁹.

28. Los gobiernos han promovido el acceso universal a los servicios financieros básicos y la inclusión financiera mediante la concesión de subvenciones y diversas medidas directas. La Reunión de Expertos sobre las Repercusiones del Acceso a los Servicios Financieros, en particular los Efectos de las Remesas en el Desarrollo: Empoderamiento Económico de las Mujeres y los Jóvenes (12 a 14 de noviembre de 2014) destacó la importancia de las nuevas tecnologías y modelos empresariales innovadores para superar las barreras que impiden el acceso a los servicios financieros. Particularmente efectivas resultan las medidas de política encaminadas a ampliar la penetración de las cuentas bancarias, tales como la exigencia de que los bancos ofrezcan cuentas básicas o de bajo costo, la exención de la presentación de documentos onerosos y la autorización de corresponsalías bancarias, por ejemplo, a través de las redes postales. La regulación puede imponer a las instituciones financieras la obligación de prestar un servicio universal, en particular los préstamos a sectores prioritarios, la concesión de préstamos a las pymes y de préstamos a los pobres a un tipo de interés reducido y sin margen de beneficio. Desde el punto de vista de la demanda, la mejora de la alfabetización y las competencias financieras así como el empoderamiento de los consumidores podrían propiciar un aumento de la demanda de servicios financieros. Las remesas pueden crear una demanda efectiva de servicios bancarios formales y son, por lo tanto, fundamentales para lograr la inclusión financiera. Así pues, la reducción del costo de transferencia de remesas al 5% o menos en 2030, de conformidad con una de las metas propuestas en relación con los objetivos de desarrollo sostenible, puede apoyar el acceso a los servicios financieros.

Los servicios en los acuerdos comerciales

29. Durante la Ronda de Doha de la OMC se buscó una liberalización progresiva de los servicios a nivel multilateral¹⁰. Las negociaciones en curso con miras a elaborar el programa de trabajo posterior a Bali para julio de 2015 pretenden abordar simultáneamente todos los principales problemas de acceso a los mercados de productos agrícolas, no

⁹ KPMG International Cooperative, 2013, Basel 4 – Emerging from the mist? Septiembre, disponible en <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/regulatory-challenges/Documents/emerging-from-the-mist.pdf>, consultado el 24 de febrero de 2015.

¹⁰ Naciones Unidas, 2014, Informe del Secretario General sobre comercio internacional y desarrollo (A/69/179), 23 de julio; UNCTAD, 2014, Hacia un sistema multilateral de comercio que propicie el desarrollo incluyente y sostenible (TD/B/C.I/MEM.5/5), 29 de septiembre.

agrícolas y de servicios. Atendiendo a una petición del conjunto de los PMA, en febrero de 2015 se celebró una reunión de alto nivel, en la que los países desarrollados y los países en desarrollo que estaban en condiciones de hacerlo, ofrecieron indicaciones sobre los sectores y modos de suministro en los que tenían la intención de dar un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. Entre tanto, prosiguen las negociaciones plurilaterales acerca del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios en 23 países, que representan el 70% del comercio mundial de servicios. Al parecer, ese Acuerdo tiene un alcance general y se basa en el enfoque del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que promueve la posterior multilateralización y participación de nuevos miembros y refleja una liberalización autónoma y preferencial.

30. Los servicios se han convertido en un componente destacado de los acuerdos comerciales regionales del siglo XXI, que están orientados hacia una integración más profunda e integral, con especial atención a las cuestiones normativas¹¹. En esos acuerdos se abordan las medidas transfronterizas que engloban a los servicios y la inversión, entre otras cosas, y suelen dar lugar a un mayor nivel de compromisos que el previsto en el marco del AGCS. Cabe destacar en particular la emergencia de dos acuerdos comerciales megarregionales en los que participan la Unión Europea y los Estados Unidos: el Acuerdo de Asociación Transpacífico y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. En esos nuevos acuerdos se hace gran hincapié en el logro de la coherencia reglamentaria entre las partes, si bien existe el temor de que la armonización de las normas al alza pueda perjudicar la capacidad de los exportadores de los países en desarrollo para cumplir dichas normas. En los acuerdos regionales más recientes ocupan un lugar destacado varias disciplinas normativas específicas centradas en servicios fundamentales, como los financieros, de telecomunicaciones, de tecnología de la información y las comunicaciones, de transporte y los servicios profesionales,

III. Análisis de las políticas de servicios: elementos de una herramienta para mejorar la regulación y las instituciones

31. Los países en desarrollo puedan tener oportunidades de aprovechar los servicios para lograr la diversificación económica, la transformación estructural y el desarrollo sostenible. La existencia de políticas y reglamentos racionales, así como de instituciones fuertes, puede propiciar un entorno favorable en el plano nacional. Su logro constituye un ejercicio particularmente delicado, dado el carácter multifacético y complejo de los servicios. Procede plantear la manera de identificar la política y el enfoque normativo óptimos de los servicios, asegurar la coherencia de las políticas y fomentar la capacidad institucional necesaria, sin dejar de atender a los intereses públicos legítimos. Las soluciones deben ser específicas y concretas para cada país. Para abordar esta cuestión es preciso realizar un balance de los servicios.

32. Los análisis de las políticas de servicios realizados por la UNCTAD están concebidos para satisfacer esa necesidad, como metodología para hacer un balance de los resultados económicos y las instituciones que rigen el sector, identificar obstáculos y cuellos de botella y proponer soluciones prácticas adaptadas. Los análisis de las políticas de servicios, por lo tanto, tienen por objeto fortalecer la capacidad de los encargados de la formulación de políticas, los reguladores y los negociadores comerciales de los países en desarrollo para fomentar la capacidad en la producción y el comercio de servicios, aumentar la competitividad de la economía y ayudarlos a cumplir los objetivos económicos,

¹¹ UNCTAD, 2014, Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional, TD/B/C.I/MEM.4/5, 3 de febrero.

humanos y de desarrollo social. Cada análisis comienza por un examen de la dinámica económica general del sector nacional de los servicios en conjunto. Posteriormente, el análisis se centra en determinados sectores que son estudiados a fondo. Esto incluye un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), para evaluar las oportunidades y los retos relacionados con el sector.

33. La UNCTAD coordina y lleva a cabo los análisis de las políticas de servicios, en colaboración con un equipo nacional de expertos que realiza investigaciones sobre el terreno. Los expertos, que han de ser investigadores, académicos y representantes de la administración pública, dispondrán de conocimientos de economía, derecho y política. La participación de los interesados nacionales forma parte integral del proceso de examen pues aporta contribuciones esenciales tanto a efectos del análisis como para la validación de las recomendaciones de política. El control de calidad se garantiza mediante un proceso intensivo de examen y formulación de observaciones, con un equipo de examen entre homólogos integrado por expertos internos y externos, y a través de un diálogo constante con los interesados nacionales. Las consultas con los distintos interesados y la validación por ellos garantizan la pertinencia de las políticas y su adopción. Las principales etapas en la realización de análisis de las políticas de servicios son las siguientes:

a) Inicio oficial del proceso de análisis. El proceso comienza con la solicitud oficial cursada por los países interesados. Durante esta primera fase, se identifica al principal enlace con el gobierno que brindará un apoyo sostenido a lo largo del proceso. A continuación, la UNCTAD elabora el mandato para el análisis de la política de servicios, definiendo el objetivo, el alcance, las modalidades y los sectores prioritarios, y, en cooperación con el enlace, se designa a un equipo nacional de expertos.

b) Evaluación documental de los resultados económicos del sector de los servicios. La UNCTAD lleva a cabo una investigación documental y prepara un informe inicial que proporciona un panorama completo de la economía de servicios y un análisis en profundidad de la política y de los marcos reguladores e institucionales vigentes. Ese estudio servirá de base para el informe nacional sobre el análisis de la política de servicios.

c) Investigación sobre el terreno y consulta con los diversos interesados. Una vez finalizado el estudio documental, se emprende la investigación sobre el terreno en el país, y se organizan consultas multipartitas y una primera ronda de talleres nacionales para obtener aportaciones y orientación de los principales interesados. La consulta se basará en las conclusiones del estudio documental y en la información recabada por medio de encuestas nacionales.

d) Investigación de seguimiento y preparación del informe de síntesis sobre el análisis de la política de servicios. Sobre la base del estudio documental y la investigación sobre el terreno, la UNCTAD colabora con el equipo nacional de expertos en la realización de investigaciones de seguimiento y en la redacción del informe de síntesis. En esta etapa se profundiza el análisis con la adición de datos cuantitativos y cualitativos actualizados y de la información obtenida en las investigaciones sobre el terreno y en las consultas con los distintos interesados, así como gracias a la interacción continuada en el marco del examen y el intercambio de observaciones con los interesados nacionales y con el equipo externo encargado del examen entre homólogos.

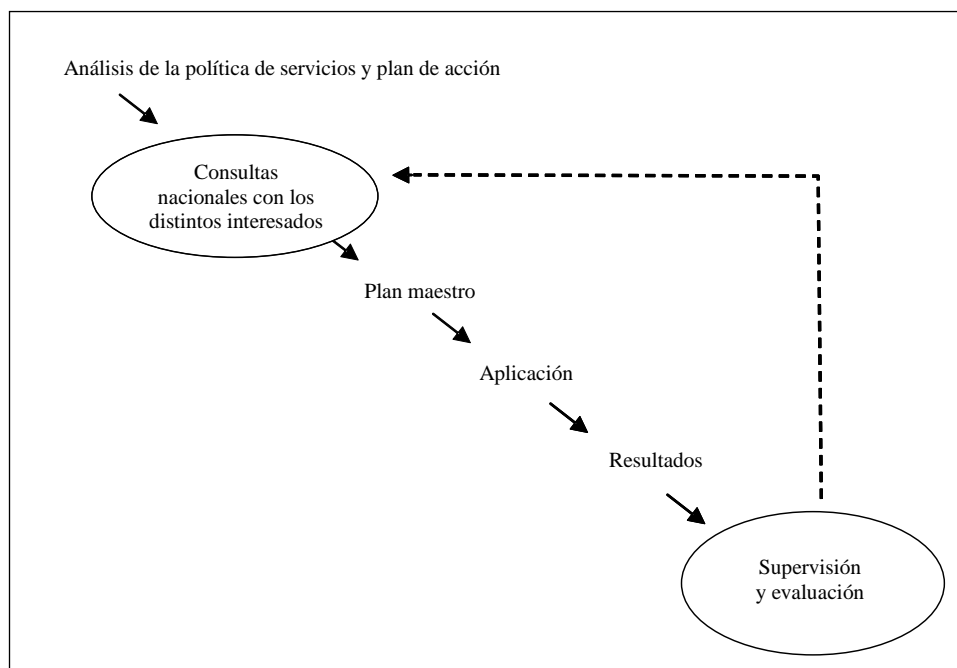
e) Consultas multianuales con los distintos interesados para validar las conclusiones de los análisis de la política de servicios, las recomendaciones y el plan de acción propuesto. El informe de síntesis se somete a la revisión de los interesados nacionales en otra serie de talleres de consulta multipartitos. Las recomendaciones son objeto de un examen crítico con el objeto de determinar y formular el conjunto de medidas que se acuerda recomendar. Los interesados nacionales también elaboran un plan de acción para su examen por el gobierno.

f) Difusión dentro y fuera del país. Los análisis de las políticas de servicios se publican a fin de darles amplia difusión. En el plano internacional, esto sirve para enriquecer el acervo de conocimientos y promover el intercambio de experiencias exitosas y lecciones aprendidas con miras a identificar las prácticas idóneas a nivel nacional, lo que se fomentará a través de procesos consultivos interregionales, así como en los procesos de deliberación intergubernamentales, ministeriales y técnicos, como el Foro Mundial de Servicios, la Comisión de Comercio y Desarrollo y las reuniones multianuales de expertos de la UNCTAD. En el plano nacional, la difusión proporciona una base esencial de conocimientos y estimula la formulación de políticas de servicios de manera informada y participativa.

34. En última instancia, se prevé que los análisis de las políticas de servicios catalicen e institucionalicen un proceso endógeno de formulación, aplicación y revisión de políticas en materia de servicios (gráfico 7). Los planes de acción que se elaboran indican etapas y plazos claros para ese proceso de reformas, que se espera conduzca a la elaboración de un plan maestro nacional para los servicios. El ministerio patrocinador puede asegurar la supervisión periódica de la aplicación del plan maestro y la evaluación de las repercusiones de las medidas adoptadas. Los resultados de esa supervisión y evaluación pueden presentarse a las partes interesadas, y sentar las bases para una revisión del plan maestro para los servicios

Gráfico 7

Plan maestro de servicios: de la aplicación al desarrollo



35. Cabe destacar algunas cuestiones de metodología. En primer lugar, para evaluar los servicios es preciso disponer oportunamente de datos estadísticos detallados. La recopilación y la síntesis de las aportaciones es necesariamente un proceso empírico propio de cada país y sector. Además, reconociendo que es difícil disponer de una cantidad suficiente de datos para las evaluaciones, la metodología se basa en la utilización de diversos datos nacionales e internacionales, instrumentos analíticos y en cuestionarios específicos para cada sector que se utilizan para encuestar a los interesados nacionales.

Recuadro 1

Análisis de las políticas de servicios: una oportunidad para examinar y mejorar los datos relativos a los servicios

En la mayoría de los países se dispone de un conjunto limitado de estadísticas sobre los servicios. En el plano internacional, los distintos países disponen de diversas fuentes que ofrecen series cronológicas de datos sobre los servicios. Estas son útiles para medir, calcular y evaluar los indicadores fundamentales sobre los servicios, como la ventaja comparativa manifiesta, la concentración de las exportaciones, la diversificación y el análisis de las gamas de productos. Entre las fuentes de información útiles figuran las siguientes:

- Base de datos UNCTADStat (UNCTAD);
- Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial);
- Estadísticas de la balanza de pagos (Fondo Monetario Internacional);
- Base de datos sobre el comercio de servicios (Banco Mundial);
- Base de datos sobre el comercio en función del valor añadido, o base TiVA (OCDE y OMC).

En el plano nacional, habida cuenta de que las encargadas de obtener la amplia gama de datos necesarios para analizar los sectores de servicios son diversas instituciones nacionales, los equipos de expertos nacionales deben consultar con las instituciones nacionales y las organizaciones del sector privado, incluidas las cámaras de comercio, así como con las asociaciones de comercio e industria. Es importante determinar, al iniciar las actividades del análisis de las políticas de servicios, si son necesarios datos adicionales que solo pueden obtenerse a través de encuestas, cuestionarios, visitas y entrevistas con agentes sectoriales.

36. En segundo lugar, el análisis de la política de servicios debería proporcionar un panorama detallado de la política y el marco regulador aplicable a un determinado sector de servicios y determinar posibles lagunas normativas y el ámbito de las reformas. Se debe tener en cuenta si se permite que entren en el mercado empresas y servicios extranjeros y que compitan con los nacionales. Es preciso examinar la legislación general y la sectorial específica. Las leyes y los reglamentos pertinentes de aplicación general abarcan las leyes sobre la inversión extranjera, las empresas comerciales, la transferencia internacional de fondos, la propiedad de la tierra, el cambio vigente, la entrada y la estancia de personas, la competencia, la contratación pública, el acceso a los tribunales y el arbitraje. Además, las encuestas y las entrevistas proporcionarán información sobre la forma en que se aplican las leyes y los reglamentos y cómo funcionan en la práctica, así como sobre las demás restricciones percibidas al comercio de servicios y la inversión.

37. En tercer lugar, el análisis también evalúa los marcos institucionales que rigen un determinado sector de servicios. El análisis debe centrarse en los principales organismos gubernamentales que participan en la regulación del sector y evaluar su mandato, marco institucional, eficacia y capacidad para formular, vigilar y aplicar la normativa. Es importante examinar la forma en que los organismos reguladores interactúan con otras entidades gubernamentales, incluido el organismo encargado de la competencia, ya que ello permite determinar su capacidad para establecer políticas coherentes y para identificar sus intereses nacionales en materia de servicios en el marco de las negociaciones comerciales internacionales. Se podrán llevar a cabo encuestas y entrevistas con miras a reunir información sobre la eficacia institucional.

38. El proceso de deliberaciones intergubernamentales de la UNCTAD, en particular la Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo, constituye una plataforma útil para un debate de expertos basado en el intercambio de experiencias de los países y las lecciones aprendidas con miras a determinar las prácticas idóneas en materia de servicios, comercio y desarrollo. De hecho, ya ha permitido identificar recomendaciones de política sobre mejores prácticas, así como las esferas que requieren profundizar la investigación sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo de los servicios. A raíz de esas recomendaciones, se han puesto en marcha varios proyectos de investigación importantes, cuyos resultados han sido publicados¹². En relación con las recomendaciones formuladas en 2009 por la Reunión Multianual de Expertos, la UNCTAD llevó a cabo una serie de encuestas entre las autoridades reguladoras en materia de infraestructuras y las de defensa de la competencia¹³ (parte I, sobre instituciones y regulación de infraestructuras; parte II, sobre comercio y exportación de servicios de infraestructura), que proporcionaron información útil sobre las prácticas y los retos de regulación e institucionales.

IV. Lecciones aprendidas acerca de las prácticas nacionales idóneas en materia de servicios

39. Los análisis de las políticas de servicios sirven de guía práctica para ayudar a los países a diseñar una combinación adecuada de políticas con el fin de mejorar el desempeño del sector de servicios. Se han realizado análisis de Bangladesh, Kirguistán, Lesotho, Nepal, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, Rwanda y Uganda (fases I y II). La UNCTAD cuenta asimismo con más de 20 años de experiencia de apoyo a la evaluación nacional de los servicios en determinados países y regiones¹⁴ y a la formulación de los marcos de políticas comerciales orientadas al desarrollo, que engloban a los servicios¹⁵. Esas experiencias ofrecen enseñanzas útiles para identificar las prácticas idóneas.

Enseñanzas intersectoriales

40. A la luz de estas experiencias se observan algunos aspectos de los factores favorables a los servicios en el plano nacional, como:

- a) La coordinación y la coherencia de las políticas;
- b) Las instituciones sólidas y una buena gobernanza;
- c) La formulación de políticas basadas en pruebas;
- d) Un entorno productivo, tecnológico y empresarial propicio;
- e) El desarrollo de la mano de obra cualificada.

41. **Gobernanza y coordinación** La coordinación horizontal y vertical de las iniciativas de políticas sectoriales es importante para la formulación de una estrategia nacional global

¹² UNCTAD, 2011 y 2012, *Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services*, UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. I, y UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. II (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas); UNCTAD, 2011, *Services, Trade and Development* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

¹³ UNCTAD, 2014, *UNCTAD Surveys of Infrastructure Regulators and Competition Authorities* UNCTAD/DITC/TNCD/2013/5 (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

¹⁴ Por ejemplo, la India, Jordania, México, la Comunidad de Desarrollo del África Meridional y algunos países de África.

¹⁵ Por ejemplo, Angola y Jamaica.

coherente de desarrollo del sector de los servicios. A fin de optimizar el impacto general de las distintas medidas de política es fundamental que el programa nacional se formule en un único documento de política que plantee la promoción del sector de los servicios en general y señale los distintos sectores prioritarios en particular. Las estrategias para el desarrollo de los servicios tienen que ser coherentes con la política macroeconómica y demás políticas complementarias, como la comercial, de inversiones, industrial y social. La estrategia general para los servicios debería tener en cuenta las diferentes características económicas de los distintos sectores de servicios, ya que algunos comportan mayor valor añadido y capacidades, conocimientos y tecnología más sofisticados que otros, al igual que una mayor contribución al desarrollo económico.

42. En el sector de los servicios, es importante desplegar un paquete de medidas de política de manera coherente y ordenada. Por ejemplo, en el desarrollo del sector de las TIC en la República de Corea resultó decisiva la cooperación con el sector privado para alentar las inversiones y la competencia, combinada con la intervención mediante políticas públicas proactivas para construir la infraestructura de TIC y tecnologías avanzadas y generar demanda efectiva y educación.

Recuadro 2

Política relativa a las tecnologías de la información y las comunicaciones en la República de Corea

El sector de las TIC se ha convertido en el motor del crecimiento de la República de Corea. Durante cuatro años consecutivos desde 2010, el país ocupó el primer lugar de la clasificación basada en el índice de desarrollo de las TIC publicada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Desde mediados del decenio de 1990, el Gobierno ha establecido varios planes maestros para el desarrollo de la sociedad de la información. El Fondo de Promoción de la Informatización (1996) creó un sistema por el que los beneficios de la tecnología de la información y las comunicaciones se reasignan al sector de las TIC. También permitió que la inversión se centrara en la tecnología de la información y las comunicaciones. Además, mediante nuevos métodos de financiación, "invertir primero y liquidar después", y la aportación de depósitos equivalentes se consiguió atraer a la inversión privada, utilizando los recursos públicos como capital inicial. El mercado de servicios de Internet de banda ancha se abrió sin regulación ni controles de licencias y precios. Este enfoque flexible ha fomentado la competencia entre los proveedores de servicios en el uso de las instalaciones. El aumento de la competencia impuso una presión a la baja sobre las tarifas, lo que a su vez creó más demanda. De 2000 a 2002, el Gobierno ofreció programas de familiarización con la informática e Internet para más de 10 millones de personas, lo que representa el 21% de la población. Se distribuyeron computadoras baratas para dar acceso a Internet a un mayor número de personas y se crearon más de 4.000 centros de información gratuitos en todo el país. Todas las escuelas están conectadas con Internet en forma gratuita o a un precio reducido. Estas medidas crearon una demanda importante y medios humanos fundamentales. Desde 2013, el Ministerio de Ciencia, Tecnología de la Información y las Comunicaciones y Planificación del Futuro se encarga de la política de TIC.

43. Instituciones sólidas y buena gobernanza. Con objeto de garantizar la coherencia política horizontal y vertical es necesario contar con un marco institucional propicio para que, mediante la coordinación interministerial y entre los distintos interesados, sea posible definir objetivos estratégicos, prioridades y estrategias y asignar los recursos correspondientes, ya sean humanos, financieros o de otro tipo. Para ser eficaz, un mecanismo de coordinación interinstitucional debe gozar de respaldo a un alto nivel político y jurídico y estar institucionalizado mediante el mandato legal, los recursos y las capacidades necesarios. Ello supone que esté dotado de capacidad institucional efectiva y

requiere apoyo para el fomento de la capacidad. En el Perú, el establecimiento de un comité interinstitucional y la transformación de la agenda nacional en instrumento público pueden servir de catalizador de la coordinación interinstitucional.

44. Los organismos sectoriales son fundamentales para la regulación de sectores específicos, en particular los servicios de infraestructura. Si bien son posibles diferentes modelos institucionales, la presencia de organismos reguladores independientes es fundamental para garantizar una regulación imparcial, eficaz y que fomente la competencia. En el sector de las telecomunicaciones y los servicios de TIC en particular, ha sido preciso ajustar el alcance de los mandatos de regulación y potenciar la cooperación con otros organismos reguladores. En Hong Kong (China), se creó la Dirección de Comunicaciones, producto de la fusión de los organismos de radiodifusión y las telecomunicaciones. En Uganda, el desarrollo de los servicios bancarios móviles ha obligado a mejorar la coordinación entre los organismos reguladores de la competencia, financieros y de telecomunicaciones, dado que la banca móvil entraña diversas cuestiones normativas intersectoriales, en particular relativas a la protección de los consumidores, la interoperabilidad y la itinerancia.

45. La cooperación internacional y regional es cada vez más importante para los organismos reguladores, habida cuenta de la importante labor de normalización y armonización promovida por los organismos de normalización internacionales. La cooperación regional en materia de regulación puede conducir a la elaboración de normas regionales y al fortalecimiento de la cooperación en materia de reglamentación para abordar cuestiones tales como las tarifas de itinerancia. En América Central, la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones, coordina el desarrollo y la armonización de la reglamentación de las telecomunicaciones en la región.

Recuadro 3

Encuestas de la UNCTAD entre las autoridades de defensa de la competencia y los organismos reguladores de la infraestructura

Estas encuestas proporcionan información útil sobre parámetros esenciales de los organismos de regulación. Los resultados muestran que los organismos reguladores independientes parecen gozar de mayor autonomía, mientras que los organismos independientes de asesoramiento que rinden cuenta a los ministerios no tienen tanta, y las divisiones ministeriales encargadas de la regulación figuran entre los menos independientes. Se observa una mayor independencia en el sector de las telecomunicaciones y los servicios financieros, mientras que el transporte y el agua se consideran sectores menos independientes. Además, los organismos creados en virtud de una ley sustantiva o de la constitución de un país suelen tener mayor autonomía que los creados en virtud de legislación adjetiva. En la mayoría de los casos, el presupuesto y los ingresos de los organismos provienen del gobierno. Los organismos encargados del transporte y la defensa de la competencia en su mayoría reciben financiación del gobierno. Los ingresos del sector de la energía proceden principalmente de las ventas, y en el sector de las telecomunicaciones, de los derechos de licencia.

46. Formulación de políticas con base empírica. Como requisito previo es preciso disponer de datos fiables. Las medidas para mejorar la reunión, el tratamiento y el análisis de datos sobre los servicios deberían ocupar un lugar prioritario en el programa de regulación nacional. En el Brasil, el Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios (SISCOSERV) ofrece un enfoque innovador de esta cuestión y una oportunidad para la cooperación Sur-Sur. Este sistema proporciona una nomenclatura de las actividades de los servicios basada en la Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas. También garantiza la compilación de estadísticas sobre los cuatro modos de comercio de servicios.

SISCOSERV se alimenta gracias a la notificación obligatoria de todas las transacciones de servicios entre residentes y no residentes, por parte de todos los agentes económicos. Su funcionamiento se ve facilitado por un sólido marco institucional derivado de un decreto presidencial y por la experiencia del país en materia de gobierno electrónico y plataformas electrónicas.

47. Un entorno productivo, tecnológico y empresarial propicio. Entre los factores nacionales propicios a la promoción de los servicios destaca en primer lugar la adopción de medidas coordinadas en relación con la oferta tendentes a desarrollar el potencial y la capacidad productiva de los servicios. El desarrollo de aglomerados productivos puede promover la cooperación y la coordinación entre las empresas y generar economías de escala a fin de reducir los gastos operacionales y mejorar la competitividad, con miras a lograr una mejor integración de los segmentos de mayor valor añadido de las cadenas de valor regionales y mundiales. Esas políticas brindan apoyo en particular a las pymes, incluidas las que ofrecen servicios informáticos. El fomento de un sistema nacional de innovación es también un factor importante que favorece la integración de las empresas en los segmentos de mayor valor añadido de las cadenas de valor mundiales. En el análisis de la política de servicios del Perú se recomendó el establecimiento de un centro de innovación tecnológica para la elaboración de programas informáticos, como estrategia de desarrollo de los servicios informáticos. La formalización del sector informal de la economía puede contribuir a crear un entorno propicio, ya que la informalidad afecta a numerosas microempresas y pymes, y una vez formalizadas, las pymes pueden fortalecer sus vínculos con el resto de la economía. Es posible aplicar reformas fiscales orientadas a reducir la presión fiscal sobre las pymes, así como otros incentivos para la formalización, como la extensión de la cobertura de la protección social.

48. Desarrollo de la mano de obra cualificada. La escasez de mano de obra cualificada sigue siendo el principal obstáculo para el desarrollo de los conocimientos y los servicios intensivos en tecnología como los informáticos y los servicios profesionales. Para desarrollar esos sectores y mejorar las actividades relacionadas con los productos es indispensable adoptar una sólida estrategia educativa más acorde con las competencias necesarias y con la demanda de mano de obra. Así pues, son importantes las políticas orientadas a desarrollar la educación técnica y superior. La estrecha relación y el diálogo entre el mundo académico, el empresarial y los órganos responsables de las políticas ayuda a identificar las deficiencias en materia de conocimientos y a encontrar soluciones en el plano académico, por ejemplo, programas de posgrado. Los acuerdos con universidades extranjeras para permitir los intercambios académicos internacionales y la promoción de la acreditación internacional de las universidades nacionales fortalecerán los programas de estudios y su reconocimiento. Los conocimientos de inglés son de particular importancia para reforzar la oferta de mano de obra, en particular en los servicios basados en las tecnologías de la información.

Cuestiones sectoriales seleccionadas

49. En lo que respecta a las telecomunicaciones, uno de los temas más importantes en la agenda de la regulación es el progreso hacia el acceso universal para cerrar la brecha digital, para lo que se pueden adoptar medidas como el establecimiento de obligaciones, incentivos y fondos para el acceso universal. En el Paraguay, las limitaciones de acceso se ven agravadas por los elevados costos de transporte derivados de su condición de país sin litoral marítimo, que depende de los países vecinos para conectar con las redes de cable submarino. El Plan Nacional de Telecomunicaciones ha abordado esta cuestión fijando metas de inversión y promoviendo asociaciones público-privadas para instalar cables de fibra óptica de larga distancia que garanticen el acceso a la banda ancha. La estrategia

comprende la concesión de subvenciones a través del Fondo de Servicio Universal para instalar la infraestructura necesaria. La demanda de servicios de telecomunicaciones también puede fomentarse mediante el suministro gratuito de redes Wi-Fi y las conexiones subvencionadas, el fomento de la capacitación y la educación, la contratación pública y el fomento de la utilización de esos servicios por la administración pública (por ejemplo, mediante iniciativas de gobierno electrónico).

50. Cada vez resulta más importante coordinar la regulación sectorial con las políticas de competencia. En Uganda, es muy pertinente la coordinación del organismo regulador de las telecomunicaciones con la entidad encargada de la competencia. Esta última emite opiniones preliminares no vinculantes con objeto de que los reguladores sectoriales las examinen y adopten medidas al respecto. En el Paraguay, la Ley de Defensa de la Competencia es reciente pero también prevé una coordinación con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). Las medidas de regulación deben abarcar el acceso a las redes existentes a precios competitivos, la eliminación o reducción de los acuerdos de exclusividad, y la promoción de la competencia *ex ante* y *ex post*. La simplificación de los procedimientos administrativos para la concesión de licencias y autorizaciones facilita la entrada de nuevos operadores. En Nicaragua, esta simplificación puede incluir la creación de una licencia única para los proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Recuadro 4

Análisis de la política de servicios del sector de la tecnología de la información y las comunicaciones de Rwanda

El sector de las TIC de Rwanda se ha desarrollado fuertemente desde 2008. En Rwanda Vision 2020, el programa de desarrollo del país, se hace un llamamiento a que se amplíe el acceso de la población a las TIC y se promuevan los e-servicios, a través de la gobernanza, la educación y el fomento de la capacidad. El Gobierno ha seguido la recomendación y ha creado el proyecto National Backbone para aumentar la conectividad de banda ancha y la infraestructura en todo el país. Los 30 distritos y 9 puestos fronterizos están conectados desde 2011 a la red troncal nacional de fibra óptica. Además, el gobierno negoció con 3 empresas de cable submarino de fibra óptica para financiar la extensión de los cables de fibra óptica y aumentar la capacidad de ancho de banda de la fibra en las instituciones públicas. Sin embargo, el hecho de carecer de litoral marítimo afecta al sector de las TIC, al resultar más costosa la conexión a las redes troncales de comunicación internacionales como el sistema de Cable submarino de África Oriental (EASSy), lo que se traduce en que los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones en Rwanda tienen mayores costos que en otros países de la Comunidad de África Oriental.

51. En cuanto a los servicios financieros, el sector financiero del Paraguay ha crecido a una tasa media del 9% en los últimos diez años. A pesar de estos avances, el sector no ha logrado la inclusión financiera ni ha facilitado la canalización de recursos hacia las pymes. El Banco Central va a crear una oficina de crédito para equilibrar la asimetría de la información que incide en un aumento de los costos de intermediación, redactando una ley de garantía de los fondos y cooperando con la secretaría de la Dirección General de Defensa del Consumidor para poner en marcha proyectos de capacitación financiera. Además, el Banco Central ha creado cuentas de ahorro básicas que facilitan el acceso a los depósitos bancarios sin exigir una cantidad mínima para la apertura de cuenta ni el mantenimiento de un saldo medio mínimo. Es posible abrir cuentas sin la presencia física de los clientes, a través de medios de comunicación electrónicos como teléfonos móviles.

52. El sector de servicios financieros de Nicaragua es pequeño y está concentrado. El sector solo cuenta con 7 bancos activos, 4 de los cuales controlan más del 90% del mercado. Después de la liberalización y el cierre del Banco de Desarrollo, la oferta de crédito y otros servicios financieros no se ha extendido a la mayoría de la población y las pymes. La profundidad financiera (crédito total/PIB) fue del 27% en 2012, muy por debajo del 40% a 50% observado en otros países de tamaño similar. En cambio, las instituciones financieras han procurado seleccionar cuidadosamente sus posibles clientes, ofreciendo principalmente créditos al consumo y el comercio, en vez de apoyar la inversión y las actividades productivas. El análisis de la política de servicios de Nicaragua propuso que el banco público Produzcamos, cuyo principal objetivo era apoyar a las microempresas y pymes agrícolas e industriales productivas, se convirtiera en un verdadero banco de desarrollo. Dado que los recursos del Banco Produzcamos son limitados, sería preferible que el nuevo banco de desarrollo contara con una base de capital mixto.

53. En Lesotho, el nivel de inclusión financiera es relativamente alto, de un 81%, aunque la disparidad entre las zonas urbanas y rurales es grande: un 58% en las zonas urbanas frente al 30% en las zonas rurales. Siguen faltando instituciones especializadas que faciliten acceso al capital a las pymes y las microempresas. Por consiguiente, la Ley de Instituciones Financieras (2012) pretende enmendar las deficiencias señaladas en el análisis de la política de servicios de Lesotho, y tiene por objeto reformar la actual regulación fragmentada. La nueva Ley ha establecido una nueva versión de la presentación de informes por las instituciones financieras para mejorar la reunión y el análisis de datos. El Reglamento sobre Información Crediticia (2013) tiene por objeto paliar las deficiencias identificadas en el examen de la política de servicios en relación con la falta de un registro central de información crediticia, lo que impide que las personas y las pymes accedan al crédito para invertir. Es preciso contar con un sistema nacional de identificación de las personas y que las pymes y microempresas elaboren estados financieros, a fin de demostrar debidamente sus antecedentes crediticios y facilitar el acceso al crédito. Además, el gobierno ha establecido, en colaboración con cuatro bancos comerciales, un fondo de garantía parcial para facilitar la concesión de créditos a las pymes y microempresas, al asumir y compartir los riesgos asociados con los préstamos morosos.

V. Conclusiones y temas para el debate

54. Los análisis de las políticas de servicios realizados por la UNCTAD han dotado a los países de una metodología para examinar y evaluar su economía y comercio de servicios, idear las políticas y reglamentos más apropiados y establecer sólidos marcos institucionales para aprovechar el potencial de los servicios para el desarrollo. Algunas de las enseñanzas consideradas indican las esferas de coincidencia y divergencia en las experiencias nacionales y los enfoques adoptados. El intercambio de experiencias, experiencias de éxito y lecciones aprendidas será de utilidad para comprender mejor los factores que afectan a la identificación de las políticas, las regulaciones y las instituciones idóneas.

55. A continuación figuran algunas de las cuestiones que podrían abordar los expertos:

- a) ¿De qué manera contribuyen los servicios, la economía y el comercio a los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015?
- b) ¿Cuáles son las principales dificultades para el desarrollo de los servicios y el comercio de servicios?
- c) ¿Cómo afectan las políticas y reglamentaciones a los resultados del sector de los servicios?

- d) ¿Cuáles son las funciones de las instituciones reguladoras y los marcos de gobernanza?
 - e) ¿De qué forma se podría mejorar la competitividad de las empresas de servicios, especialmente de las pymes?
 - f) ¿Cuál es la mejor manera de garantizar el acceso universal a servicios esenciales, en particular la inclusión financiera?
 - g) ¿Cuál es la mejor manera de abordar la liberalización y la regulación del comercio?
 - h) ¿Qué datos son necesarios para la formulación informada de políticas de servicios y cómo es posible mejorar la reunión de estadísticas relativas a los servicios?
-