



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

Distr. general
19 de junio 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

**Informe de la Reunión Multianual de Expertos
sobre Comercio, Servicios y Desarrollo acerca
de su tercer período de sesiones**

Celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 11 al 13 de mayo de 2015



Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
I. Resumen de la Presidencia	3
A. Sesión inaugural	3
B. Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional	4
C. Conclusiones	18
II. Cuestiones de organización	19
A. Elección de la Mesa	19
B. Aprobación del programa y organización de los trabajos	19
C. Resultado del período de sesiones	19
D. Aprobación del informe de la Reunión	20
Anexo	
Asistencia	21

Introducción

El tercer período de sesiones de la de la Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo se celebró del 11 al 13 de mayo de 2015. Más de 150 participantes —responsables políticos y negociadores comerciales de alto nivel con base en Ginebra y en las capitales de sus países, como embajadores y altos funcionarios de los órganos reguladores nacionales— asistieron a la Reunión. En el debate entablado se pudo intercambiar información sobre las experiencias y conocimientos adquiridos en la búsqueda de los marcos nacionales más idóneos para las políticas, la regulación y las instituciones.

I. Resumen de la Presidencia

A. Sesión inaugural

1. El Secretario General Adjunto de la UNCTAD pronunció el discurso de apertura. Recordó que el objetivo de la reunión de expertos era determinar, en la esfera de los servicios, las mejores prácticas en materia de formulación de políticas, regulaciones, instituciones y negociaciones comerciales y, además, puso de relieve la contribución cada vez mayor y significativa de los servicios a la producción, el comercio y el empleo. En los países en desarrollo, los servicios representaban el 50% del producto interno bruto y el 40% del empleo; esos porcentajes eran mucho más elevados en el caso de los países desarrollados. Los servicios se habían convertido en el segmento más dinámico del comercio internacional; los países en desarrollo habían participado considerablemente en ese crecimiento, ya que los servicios eran cada vez más comercializables e integrables en las mercancías. En cuanto tema de negociación, los servicios también estaban incorporándose a las modalidades básicas y los últimos acuerdos de libre comercio, así como el futuro acuerdo plurilateral sobre el comercio de servicios, estaban propiciando una mayor liberalización. Varios servicios funcionaban como facilitadores de todas las actividades económicas y, por tanto, determinaban las perspectivas de crecimiento y desarrollo de un país. Los servicios cumplían una función crucial para lograr los próximos objetivos de desarrollo sostenible.

2. Mejorar el sector de los servicios tenía una importancia estratégica, en particular por sus posibilidades para eliminar la pobreza, así como por los efectos secundarios positivos de los servicios en otros sectores. Había un gran potencial sin explotar en el sector de los servicios de los países en desarrollo que podía aprovecharse para favorecer el desarrollo sostenible. Era más difícil de lo que parecía dar con las “buenas” políticas, regulaciones e instituciones. El desafío era aún mayor en los países en desarrollo, donde el sector de los servicios era aún incipiente y estaba subdesarrollado, al igual que los marcos reguladores nacionales. La UNCTAD había realizado análisis de las políticas nacionales de servicios para ayudar a los países a superar ese importante desafío. Los análisis habían servido para evaluar la solidez de las políticas, regulaciones e instituciones en el sector de los servicios, así como el potencial de los servicios y el comercio.

3. La Jefa de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial de la División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de Productos Básicos hizo unas observaciones introductorias y presentó la nota de antecedentes de la secretaría (TD/B/C.I/MEM.4/8) titulada “Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional” Destacó que los sectores de servicios, en particular los servicios de infraestructura (esto es, servicios de telecomunicaciones, financieros, de energía y de transportes) eran esenciales para el funcionamiento eficiente de todas las economías modernas y el fortalecimiento de las

capacidades productivas. El logro de las metas y los objetivos de desarrollo sostenible propuestos dependía implícita y explícitamente del acceso universal a los servicios básicos y de infraestructura. Además, se esperaba que el comercio, y en particular el comercio de servicios, desempeñase un importante papel como “medio de ejecución”. Recordó que el objetivo del tercer período de sesiones era determinar los posibles elementos para la preparación de un juego de herramientas compuesto por un conjunto de prácticas adecuadas que pudiesen ayudar a los países en desarrollo a mejorar la eficiencia y eficacia de la regulación y las instituciones, por lo que destacó que la labor general de la UNCTAD en la esfera de los servicios había consistido en proporcionar un juego de herramientas, que habían permitido a los encargados de la formulación de políticas y los reguladores evaluar el potencial de los servicios y encontrar soluciones prácticas y una combinación de políticas adecuadas. Ese juego de herramientas estaba compuesto por la reunión multianual de expertos, publicaciones de investigación, la metodología detallada para los análisis de las políticas nacionales de servicios, encuestas de reguladores de infraestructuras y estudios monográficos de países.

B. Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional

(Tema 3 del programa)

Tendencias en los servicios, el desarrollo y el comercio

4. Muchos panelistas y participantes reconocieron que había posibilidades aún sin aprovechar en el sector de los servicios. Los sectores de los servicios son esenciales para el funcionamiento eficiente de todas las economías modernas y el fortalecimiento de las capacidades productivas. Asimismo, cabía esperar que contribuyesen a los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015. Las políticas, las regulaciones y las instituciones eran sumamente importantes para aprovechar los beneficios de los servicios, que eran de gran trascendencia y presentaban múltiples facetas. La existencia de políticas y regulaciones sólidas, así como de instituciones fuertes, podría ayudar a crear un entorno propicio en el plano nacional. La concepción de marcos idóneos para las políticas, las regulaciones y las instituciones que se ajustasen a las circunstancias y prioridades nacionales seguía siendo un reto crucial. Se planteó la manera de determinar el mejor enfoque de la política y la regulación de los servicios, asegurar la coherencia de las políticas y crear las capacidades reguladoras e institucionales necesarias, velando al mismo tiempo por los intereses públicos legítimos. Las soluciones tenían que adaptarse y ser específicas para cada país y no podían aplicarse a todos los países por igual.

5. Varios participantes y panelistas creían que había un margen considerable para que los servicios pudiesen contribuir al empleo y al trabajo digno (el sector de los servicios representa el 49% del empleo mundial). Un panelista observó que los servicios desempeñaban un papel importante en la facilitación del comercio a través de las cadenas de valor mundiales y el sector de los servicios brindaba oportunidades de generación de mayor valor añadido y modernización tecnológica, así como de creación de empleo. La investigación de la Organización Internacional del Trabajo demostraba que los servicios representaban una proporción cada vez mayor del empleo, particularmente en las cadenas de valor mundiales, pero ese aumento no se correspondía con las subidas salariales, lo que apuntaba a la necesidad de conseguir una prosperidad compartida. Esas dificultades guardaban relación con la manera de hacer frente a la desigualdad salarial y el empleo en la economía informal, a fin de prevenir y mitigar la trampa de la baja productividad. Se necesitaban políticas y medidas como la mejora de la protección social y la inspección de trabajo, unas normas laborales básicas, una simplificación de la política impositiva (por ejemplo, el

impuesto sobre las sociedades) y la facilitación de la actividad empresarial. Dado el elevado número de acuerdos comerciales que incluían disposiciones en materia laboral, había un considerable margen para mejorar la complementariedad entre el comercio y la inversión y las políticas socioeconómicas. En cuanto a la creación de empleo, cada país tenía que plantearse que entre sus objetivos nacionales figurase la oferta de servicios universales y de buena calidad.

6. Se puso como ejemplo del carácter prometedor de los servicios el caso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y los servicios de telecomunicaciones. Un panelista observó que en el sector de las TIC las redes de información habían permitido que los servicios fuesen muy comercializables. A diario unas 550.000 personas se conectaban a Internet, lo que permitía que se multiplicasen exponencialmente las posibilidades del comercio electrónico. En los países en desarrollo, el comercio electrónico entre empresas estaba creciendo más rápidamente que en los países desarrollados. Resultaban necesarias medidas en los planos nacional e internacional para medir y analizar los efectos de una economía en red. En primer lugar, era necesario mejorar la recopilación de datos a fin de medir mejor los efectos de las redes de información en la producción, el comercio y el empleo, en particular mediante una colaboración más estrecha entre las organizaciones internacionales competentes. En segundo lugar, era preciso un nuevo programa de desarrollo que vinculase de manera coherente el comercio con los objetivos de desarrollo sostenible. En tercer lugar, había que revitalizar la labor que estaba desarrollando la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la esfera del comercio electrónico mediante el fortalecimiento de la colaboración con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la UNCTAD.

7. Cabía esperar que los servicios de suministro de energía pudiesen desempeñar un papel fundamental en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Un panelista señaló que la regulación del mercado de servicios eléctricos recientemente había experimentado cambios en la fijación de precios, la concesión de licencias, el diseño de mercados y el aprovechamiento de energía de fuentes renovables. El objetivo de las políticas de fijación de precios experimentaba una evolución cada vez más rápida desde un modelo de fijación de tarifas basadas solo en los costos a uno de concesión de incentivos para cumplir objetivos de políticas públicas, como alentar a los usuarios a consumir más electricidad fuera de las horas punta, poner precio a la utilización de la red eléctrica basándose en el nivel de gastos incurridos por los distintos agentes o en la eficiencia en la producción de energía y la promoción de precios preferenciales para las energías de fuentes renovables. Así pues, la regulación había desempeñado un papel fundamental para compatibilizar la necesidad de que los inversores y los proveedores de servicios tuviesen unas condiciones económicamente atractivas con la obtención de ganancias que redundasen en beneficio del desarrollo. Sin embargo, esas tendencias incipientes podían provocar controversias que habría que solucionar. Si bien había cundido entre los organismos reguladores nacionales el interés por regular mediante incentivos para lograr que los mercados de la energía fuesen más eficientes, los inversores podían tener que hacer frente a un mayor grado de incertidumbre, que podía provocar una total desconfianza en las instituciones nacionales en caso de controversias.

8. Algunos panelistas y participantes destacaron que, si bien en las políticas se había prestado mucha atención a las cuestiones de acceso a los mercados, sería más conveniente para facilitar el comercio en el sector hacer frente a las divergencias y barreras de la regulación mediante la convergencia y la cooperación reguladoras. La normalización internacional de los servicios, así como la cooperación reguladora (como la movilidad de la mano de obra o la construcción de infraestructuras), eran de suma importancia. Un panelista destacó que la Organización Internacional de Normalización (ISO) había permitido elaborar normas internacionales voluntarias y

consensuadas, como normas sobre servicios y evaluaciones de conformidad. Otro panelista señaló que en la mayoría de los mercados de los países desarrollados estas normas se consideraban mínimas e insuficientes para promover la liberalización del comercio. La ISO había elaborado unas 20.000 normas internacionales, de las que 700 eran relativas a los servicios, como los servicios de computación e información, los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros, la ordenación de los recursos hídricos y el turismo. Entre los ejemplos de normas de la ISO se mencionaron las relativas a los números de identificación internacional, a los profesionales de la planificación financiera y a la privatización de empresas de abastecimiento de agua potable. La elaboración de normas en el caso de los servicios solía obligar a examinar las tendencias mundiales, llegar a una visión común de las cosas, examinar las normas existentes, concebir una estrategia coherente de normalización y realizar encuestas mundiales.

9. Otro panelista subrayó que, al emprender una reforma de las políticas y la regulación, era importante abordar la reforma teniendo en cuenta una visión no compartimentada, pues la ventaja comparativa podría pasar de un sector a otro. También era necesario que fuesen coherentes los planteamientos de las políticas en los distintos sectores y esferas que afectaban al comercio de servicios y las capacidades productivas de los países. La coherencia y la cooperación eran elementos cruciales del éxito. Había que fortalecer las instituciones y las políticas que afectan a los conocimientos técnicos y la innovación, pues eran las que más importancia tenían en los mercados de servicios internacionales. Los cambios demográficos afectaban cada vez más a la abundancia relativa, lo que generaba presiones en el extranjero en favor de la reforma de los servicios. Era importante una implicación internacional proactiva en la coordinación de infraestructuras y la cooperación reguladora al abordar las externalidades de la regulación en un mundo cada vez más inseguro. Encarar esas externalidades implicaría establecer garantías de regulación en múltiples dimensiones de la seguridad —por ejemplo, la internacionalización financiera y la seguridad financiera; el comercio electrónico y la seguridad de la información; la movilidad y la seguridad laboral, y el cambio demográfico y la salud y la seguridad en la vejez— y constituiría una condición previa para la liberalización de los servicios. Algunas formas de cooperación reguladora serían especialmente útiles. Entre ellas cabía destacar: a) la cooperación para garantizar un comercio liberalizado de servicios digitales y la libertad de los flujos de datos, abordando la divergencia de normas de privacidad; b) la cooperación entre los países receptores y de origen en el modo 4; c) la cooperación para encarar la heterogeneidad de la regulación prudencial en las finanzas; y d) la cooperación para una regulación que favoreciese la competencia.

Evolución de la interfaz entre liberalización del comercio de servicios y regulación

10. Muchos panelistas y participantes coincidieron en que el comercio de servicios ha proporcionado oportunidades importantes, especialmente en vista de la expansión de las cadenas de valor mundiales. Esa circunstancia había puesto de relieve la importancia de la interrelación entre la reglamentación y la liberalización comercial que afectaban a los servicios. El acceso a servicios eficientes era fundamental para la competitividad y la reducción de los costos comerciales. Un panelista presentó la investigación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en la que se empleaba el índice de restricción del comercio de servicios, y se demostraba la importancia de los servicios nacionales, así como de los importados, en el comercio asociado a las cadenas de valor mundial al agregar valor a la actividad manufacturera. Los principales obstáculos al comercio de servicios a menudo se debían a la regulación nacional, aunque no toda ella representaba un obstáculo. Esos obstáculos daban lugar a una desaceleración de las operaciones en las cadenas de valor

mundiales, lo que apuntaba a una correlación entre las políticas comerciales abiertas y la competitividad de las exportaciones. Promover el comercio de servicios mediante acuerdos comerciales obligaba a realizar avances en la convergencia de la regulación del comercio transfronterizo de servicios y reducir la heterogeneidad de las regulaciones internas de los distintos países que afectaban directamente al funcionamiento de las empresas. Algunos participantes consideraban que no era suficiente con participar simplemente en las cadenas de valor mundiales, ya que había que prestar atención a un tipo de participación que permitiese a los países ascender en las cadenas de valor y mejorar la capacidad tecnológica y la competencia profesional de los trabajadores. Era preciso llevar a cabo más investigaciones empíricas de las políticas que, más allá del régimen de comercio abierto, les permitiesen lograr esos objetivos.

11. Numerosos participantes y panelistas señalaron que la reforma del comercio y los esfuerzos reguladores nacionales tenían que ir a la par. Se estaban haciendo progresos, principalmente de manera unilateral, en la liberalización de los servicios a los efectos de reducir las barreras al acceso a los mercados y asegurar el trato nacional. Cuanto más liberalizadas estaban las economías de los países mayor era su necesidad de disponer de una sólida regulación e instituciones más fuertes. Desde el punto de vista de la regulación las dificultades se concentraban en dos ámbitos, a saber: la preparación de legislación y la reforma institucional. La preparación de legislación era una tarea compleja, ya que no debía dejarse a la autoridad reguladora ninguna discrecionalidad innecesaria. La dificultad de la reforma institucional estribaba en garantizar la independencia del regulador, así como en contar con personal calificado. La esencia de la reforma reguladora consistía en establecer una regulación y un entorno que favoreciesen la competencia. La liberalización podía ser un componente de las reformas de las políticas de servicios, pero aún era más importante que las demás políticas fuesen coherentes y complementarias. Entre esas políticas figuraban las que tenían por finalidad la mejora de la competencia profesional, el fomento de la innovación y la modernización tecnológica. También resultaban necesarias políticas que facilitasen la transición de la informalidad a la formalidad del empleo, pues muchos servicios solían prestarse en el sector informal de la economía (en particular en pequeñas y medianas empresas (pymes)).

12. Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados (PMA) tenían que superar dificultades para sacar un provecho efectivo del comercio de servicios, las cadenas de valor mundiales y la liberalización del comercio. La manera en que esos países enfocaban las negociaciones en curso sobre el comercio de servicios era diferente. Un panelista de un país en desarrollo, aunque no del grupo de los menos adelantados, destacó que los acuerdos comerciales se veían como un medio de promover la integración del país en la economía mundial. Los acuerdos comerciales habían permitido al país consolidar, más que liberalizar, los regímenes reguladores vigentes que afectaban al comercio de servicios y enviar señales positivas a los inversores. Paralelamente, el país consideraba que era necesario intervenir en el sector de los servicios para lograr objetivos legítimos de las políticas públicas, como promover el desarrollo sectorial, subsanar los fallos del mercado, proteger a los consumidores y generar externalidades positivas relacionadas con los bienes públicos. La decisión de liberalizar dependía de: a) si el sector presentaba externalidades y signos de distorsión; y b) si los marcos reguladores e institucionales que regían el sector mostraban una madurez suficiente. Al mismo tiempo, se necesitaba flexibilidad al adaptar la regulación a las circunstancias concretas y las necesidades políticas con el respaldo de estructuras institucionales sólidas.

13. Garantizar que los servicios tuviesen un acceso preferencial a los mercados que fuese comercialmente significativo acogiéndose a la exención para los servicios de los PMA era el principal objetivo de esos países en las negociaciones de la Ronda de Doha en curso. Otro panelista indicó que los PMA seguían estando sujetos a restricciones comerciales importantes en sectores de interés exportador y que hasta ese momento las negociaciones comerciales no habían dado resultados tangibles para los proveedores de servicios de esos países. Por ejemplo, en el modo 4, la denegación de visados y otras prácticas restrictivas que afectaban al movimiento temporal de personas naturales habían funcionado como barreras efectivas para los proveedores de servicios de los PMA. Al presentar una solicitud colectiva de acceso preferencial a los mercados en el caso de los servicios, los PMA esperaban ver cambios en la regulación de sus principales mercados de exportación, como, por ejemplo, el reconocimiento mutuo y la racionalización de los procedimientos asociados al comercio de servicios. Al mismo tiempo, era preciso conservar un espacio de políticas para la regulación de sectores importantes a fin de lograr los objetivos de desarrollo sostenible y proteger a los consumidores en sectores como las telecomunicaciones, los servicios financieros, la educación y la salud.

14. La convergencia reguladora se había erigido en uno de los temas principales de la agenda de las negociaciones comerciales, en particular en contextos regionales y plurilaterales en los que participaban países desarrollados. Todos los panelistas señalaron que la convergencia reguladora resultaba necesaria, pues cada vez más empresas consideraban que las divergencias entre regulaciones internas o las regulaciones más restrictivas (por ejemplo, la concesión de licencias) eran uno de los principales obstáculos al comercio. Un panelista observó que eran importantes las regulaciones que favorecían la competencia y velaban por la transparencia, claridad y equidad del procedimiento de concesión de licencias, como lo evidenciaba la aprobación del Documento de Referencia sobre las Telecomunicaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Esa regulación podía brindar una oportunidad a los países que deseasen perpetuar sus estrictas normas, sobre todo en los sectores donde la regulación interna era muy importante. Con el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos megarregionales de comercio se perseguía una convergencia reguladora y la formulación de normas en ámbitos como el medio ambiente, las empresas públicas, la inversión extranjera (controversias entre inversores y Estados), los servicios financieros, los procedimientos de adquisición, la itinerancia móvil internacional, los contenidos locales y el reconocimiento de las calificaciones profesionales. Otro panelista señaló que, dado que esas cuestiones relacionadas con la regulación no estaban inscritas en el programa de la Ronda de Doha cuando se inició en 2001, podía haber motivos para encararlas también en el contexto multilateral. Varios participantes expresaron su preocupación por la compatibilidad del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y los enfoques de los acuerdos comerciales regionales con los procesos multilaterales del AGCS, especialmente en lo que respecta a las repercusiones de la labor reguladora en los países pequeños y vulnerables no participantes. Señalaron que presumiblemente serían limitados los beneficios del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios en el caso de las economías pequeñas y vulnerables debido a su falta de capacidades productivas y competitividad.

15. Aunque tomaron nota del derecho a regular reconocido en el AGCS, varios panelistas y participantes subrayaron la importancia de conservar el espacio de políticas y ese derecho (“soberanía reguladora”), en particular en los contextos regionales y plurilaterales. Esto era así porque para abordar objetivos legítimos de política pública, como el acceso universal, el control de los precios y de la calidad y las normas sobre los entornos laborales, seguían siendo necesarias medidas reguladoras positivas. La armonización al alza de la regulación a escala regional, así

como su reconocimiento y equivalencia, podía tener un efecto restrictivo del comercio en las economías no participantes, que a menudo eran pequeñas y más vulnerables. Asimismo, algunas disposiciones reguladoras recientes de los acuerdos comerciales regionales, como las relativas a las empresas públicas y el mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados, habían tenido consecuencias en las estrategias de desarrollo y la autonomía reguladora de los países. Con el fin de disipar esas inquietudes, algunos panelistas sugirieron que sería importante comprender mejor el funcionamiento en la práctica de esas disposiciones, así como promover una cooperación reguladora incluyente, a fin de que los países no participantes no se viesen afectados.

Hacia unas políticas y regulaciones más idóneas: el caso de los servicios financieros

16. Muchos participantes y panelistas reconocieron que los servicios financieros tenían que contribuir a la economía real. Algunos servicios financieros básicos, como los sistemas de pago, eran considerados cada vez más un servicio público, por lo que la regulación revestía una especial importancia en ese sector. Un ponente esbozó las reformas de la regulación y las instituciones financieras llevadas a cabo en los principales mercados de los países desarrollados desde la crisis financiera mundial. La Unión Europea había creado la Junta Europea de Riesgo Sistémico para controlar ese tipo de riesgos; en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con la Ley de Servicios Financieros, de 2012, y la Ley de Servicios Financieros (reforma bancaria), de 2013, se había procedido a una reestructuración de los marcos institucional y regulador. Estos marcos se estaban centrando cada vez más en la regulación macroprudencial, afrontando los riesgos sistémicos y garantizando una amplia cobertura (por ejemplo, la banca en la sombra). Este tipo de regulación se basaba en una supervisión prudencial proactiva de todo el sistema financiero, esto es, en los objetivos macroprudenciales, complementada por una evaluación prospectiva de los posibles riesgos y un cuestionamiento riguroso de los modelos de riesgo y de gobernanza bancaria. La filosofía en la que tenía que fundamentarse la regulación era la mitigación de los riesgos sistémicos macroprudenciales, el control de las externalidades y del comportamiento de las firmas y el ejercicio de las facultades discrecionales de supervisión para emitir juicios.

17. Aunque se reconoció claramente la importancia del sector financiero para el crecimiento saludable de la economía real, el tamaño óptimo del sector financiero seguía siendo tema de debate. Otro aspecto desconocido del debate que revestía particular importancia para los países en desarrollo era el papel del Estado en el sector financiero. Un panelista dijo que seguía siendo importante la cuestión de los bancos públicos, en los que el Estado seguía teniendo el 15% de los activos bancarios, lo que parecía contradecir la ortodoxia, según la cual la titularidad estatal solía dificultar el desarrollo del sector financiero y contribuía a un crecimiento más lento. La intervención del Estado resultaba necesaria cuando fallaba el mercado y este fenómeno solía ocurrir con mayor frecuencia en los países en desarrollo; de ahí que la función del Estado fuese más importante en esos países. Cabía esperar que los bancos públicos fuesen menos rentables. Al mismo tiempo, los bancos públicos solían conceder préstamos por motivos políticos. No había ninguna certeza acerca de la relación de causalidad entre banca pública y crecimiento más lento. Los bancos multilaterales de desarrollo de propiedad pública podían ser considerados un ejemplo positivo. Dado que *a priori* no había superioridad alguna de las entidades públicas ni de las privadas, lo importante era garantizar la buena administración de las entidades financieras, tanto públicas como privadas.

18. También se habían emprendido reformas de la regulación en los países en desarrollo, que reflejaban los desafíos particulares que tenía que afrontar cada uno de esos países. Un panelista presentó las reformas efectuadas por China en las normas de supervisión de la banca extranjera. El país recientemente había racionalizado las normas de aprobación administrativa y pretendía profundizar su integración con otros países. Por ejemplo, el país había suprimido el requisito impuesto a los bancos extranjeros de transferir una cantidad mínima de fondos para gastos de funcionamiento desde la oficina central en China a cada nueva sucursal del banco que se abriese en el país y de abrir una oficina de representación en China antes de crear una red de sucursales. A pesar de su constante expansión, los bancos extranjeros seguían representando una proporción relativamente pequeña del sector bancario de China. El exitoso modelo de gestión de la zona franca experimental de China (Shanghai) —donde se había implantado un modelo de gestión innovador basado en un “trato nacional previo al establecimiento” y listas negativas— se aplicaría en todo el país en una etapa posterior. La supervisión y la regulación efectivas de filiales extranjeras seguía siendo una tarea compleja, ya que estaban sujetas a la regulación de sus países de origen. Era necesario fortalecer la cooperación internacional, como por ejemplo en el marco del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

19. La inclusión financiera seguía siendo uno de los temas principales del programa regulador de los países en desarrollo. Un panelista señaló que en Kenya la inclusión financiera se concebía como un medio para promover la reducción de la pobreza y el funcionamiento eficaz de la política monetaria. Las medidas se habían concentrado en tres vías para la inclusión financiera, a saber: los servicios financieros por telefonía móvil, los bancos de microfinanciación y los servicios bancarios a través de agentes. Paralelamente, el Gobierno había aplicado medidas para mejorar los servicios de apoyo, como una oficina de información de riesgos crediticios, una casa de la moneda y la protección del consumidor. La telefonía móvil contribuía sustancialmente al crecimiento de la inclusión financiera. Las entidades financieras habían integrado una serie de plataformas de pago por telefonía móvil con el fin de prestar diversos servicios financieros, entre ellos transferencias, pagos y servicios de ahorro y crédito. Esas interfaces habían mejorado la accesibilidad a los servicios financieros de muchos clientes y resultaban económicas para las entidades financieras. La mejora de la inclusión financiera contribuía a la política monetaria del país y ayudaba a atajar las presiones inflacionistas. Dados los estrechos lazos económicos y financieros que Kenya mantenía con sus países vecinos, se consideraban necesarias la cooperación, la armonización y la supervisión de la regulación con la Comunidad de África Oriental y otros miembros de la comunidad económica regional (por ejemplo, el Mercado Común para África Oriental y Meridional). La mejora del mecanismo regional de vigilancia macrofinanciera era importante para detectar e identificar los riesgos transfronterizos e intersectoriales a fin de evitar las crisis financieras.

20. Se planteó la cuestión de cómo abordar la mayor interfaz entre los servicios financieros y los retos del desarrollo sostenible, que abarcaba, entre otras cosas, los riesgos que entrañaban ciertas cuestiones que afectaban al medio ambiente y la sostenibilidad, así como a los derechos humanos. Aunque la inversión en la financiación de proyectos sostenibles no era una novedad, hacía poco que las sociedades financieras tradicionales habían incorporado esas cuestiones en sus estrategias de inversión. Varios participantes señalaron que se carecía de regulación para restringir la concesión de préstamos y la prestación de servicios de seguros a empresas que causaban graves daños al medio ambiente y que suscitaban preocupación desde el punto de vista de los derechos humanos o sociales (por ejemplo, los riesgos de agravar la deforestación como consecuencia de las inversiones de empresas agrícolas). Algunos países en desarrollo habían ideado mecanismos para vincular los servicios financieros a los riesgos para el desarrollo

sostenible, por ejemplo, buscando un acuerdo con los bancos para la concesión de créditos ecológicos, prohibiendo que los bancos pudiesen conceder préstamos a las empresas causantes de una contaminación importante, creando una bolsa de valores de empresas que contribuyesen a la sostenibilidad, introduciendo la obligación de incluir el medio ambiente y la sostenibilidad en la presentación de los informes financieros, y elaborando un índice de sostenibilidad social que sirviese de referencia a los inversores.

21. En cuanto al diseño institucional adecuado de los organismos de regulación financiera, algunos panelistas reconocieron que no existía un único enfoque para todos los casos. Destacaron que cuando el sector financiero estaba dominado principalmente por la banca, el banco central era la mejor institución reguladora, mientras que cuando las entidades no bancarias eran la principal fuente de capital se necesitaba un regulador distinto. Era preciso encontrar una configuración institucional adecuada que estuviese en consonancia con las condiciones del mercado y la regulación propias de un país, así como velar por que la coordinación entre los organismos reguladores fuese eficaz.

Hacia unas políticas y regulaciones más idóneas: el caso de las telecomunicaciones y los servicios relacionados con las TIC

22. La rápida difusión de los servicios de TIC había afectado a todos los aspectos de la economía y la vida de las personas. Un panelista observó que en 2014 había casi 7.000 millones de abonados a la telefonía móvil —lo que representaba un porcentaje de penetración del 96%, esto es, cercano a la saturación— y casi 3.000 millones de usuarios de Internet. Los servicios de TIC ofrecían la posibilidad de empoderar a las personas. La rápida expansión de las TIC y de los servicios de telecomunicaciones había ejercido una presión cada vez mayor para hacer evolucionar la regulación, por lo que eran cada vez más numerosos los países que estaban adoptando una regulación de cuarta generación que no fuese “excesivamente estricta”, centrándose en un tipo de regulación *ex post* que promoviese la competencia. Este modelo de regulación había dado lugar a un enfoque integrado del sector. La regulación de cuarta generación era la predominante en Europa, donde la transición se inició antes y más rápidamente que en otras regiones. Por ejemplo, entre las fórmulas escogidas en el caso de la banda ancha móvil cabía señalar la competencia en la banda ancha móvil y en las pasarelas internacionales, la portabilidad del número en telefonía móvil, la autorización para la migración de banda, permitiendo u obligando a compartir una infraestructura, y la adopción de un plan nacional de banda ancha. Los países que aplicaban esas prácticas reguladoras tenían en 2013 una tasa de penetración de banda ancha móvil de alrededor de un 60%, mientras que el promedio mundial era del 27%. Esas tendencias indicaban que las nuevas generaciones no solo promovían servicios avanzados de TIC, sino además que la lentitud y la incoherencia de las regulaciones podían inhibir la innovación y el desarrollo del mercado.

23. Muchos panelistas y participantes señalaron que la brecha digital seguía siendo un problema aún no resuelto que había que encarar, por lo que eran precisos esfuerzos deliberados por promover el acceso universal, desarrollar la infraestructura de banda ancha y mejorar la interoperabilidad y el uso compartido de infraestructura. Uno de los panelistas observó que las tendencias variaban según las regiones. A pesar de los alentadores avances, era necesario abordar la brecha digital —4.300 millones de personas aún no utilizaban Internet, de los que el 90% vivía en el mundo en desarrollo—, por ejemplo, reduciendo los costos y acelerando el despliegue de la red y los servicios. La evolución en los servicios ofertados y los nuevos modelos de negocio creaban una demanda constante de mejores regulaciones y políticas de TIC para colmar la brecha digital. A tal fin, resultaba necesario, entre otras cosas, ejecutar planes de banda ancha, adoptar estrategias de inversión innovadoras, posibilitar la

interoperabilidad, instaurar un régimen de competencia, aplicar modelos de uso compartido de la red y facilitar la implantación de los servicios y las aplicaciones de telefonía móvil. Entre esas tendencias futuras, también figuraba gestionar la superación de los desafíos que planteaba el desarrollo de las TIC y de sus entornos. Entre tales desafíos figuraban la protección de los consumidores en el ciberespacio, los macrodatos y sus efectos en los modelos de negocio y la confidencialidad de la información, así como las nuevas fronteras en la gestión del espectro.

24. La Estrategia del Consejo Federal para una sociedad de la información en Suiza, por ejemplo, perseguía el objetivo de que las TIC fuesen uno de los motores principales de la actividad social y económica. Un panelista destacó que el enfoque de la regulación de las telecomunicaciones en Suiza era fundamentalmente poco intervencionista: regulación *ex post* y ninguna en el caso del acceso a la fibra, con el apoyo del establecimiento de normas técnicas. El mercado de la banda ancha de Suiza se caracterizaba por una dura competencia en los servicios de infraestructura. Sin embargo, en lo que respecta a la política de acceso universal, se instauró una regulación proactiva para asegurar un servicio universal adecuado, ya que se podía atender solo a una parte de la población adoptando soluciones que fuesen viables para las empresas, parte, que en el caso de Suiza, era del 40%. La obligatoriedad del servicio universal había garantizado a todos los ciudadanos suizos el acceso a un conjunto mínimo definido de servicios. Asimismo, Suiza había elaborado en colaboración las directrices para que los agentes locales pudiesen llevar el cableado hasta los lugares más alejados de la región alpina, donde habitantes y turistas necesitaban más *megabits*. Esta política había propiciado que Suiza dispusiera de una de las infraestructuras de red de banda ancha más avanzadas del mundo.

25. En la República de Corea, los servicios de TIC y telecomunicaciones habían sido un factor fundamental del desarrollo económico. Un panelista señaló que, en los 50 últimos años, la República de Corea había llevado a cabo amplias reformas en los sectores empresarial, financiero y público. El país era uno de los más avanzados en el desarrollo de las TIC, sector que en 2013 había representado el 10% del producto interno bruto y el 70% de las exportaciones. Al respecto, el Gobierno desempeñaba un papel fundamental al aportar y estimular las inversiones necesarias y al establecer un conjunto de políticas públicas de apoyo a los planes maestros en materia de TIC. Se había hecho un esfuerzo enorme para apoyar al sector de las TIC y digitalizar el país y por ello se había creado un ministerio que se ocupase especialmente de los servicios de TIC. Los factores fundamentales de su éxito eran: una política pública proactiva, la alianza entre el sector público y el privado, la obtención de una financiación específica y las organizaciones de expertos. El Gobierno colaboraba estrechamente con el sector privado, fomentando la inversión y formulando estrategias de desarrollo mediante la creación de un fondo de información sobre las TIC que activase cambios sociales y económicos. Asimismo, se estaban poniendo en marcha políticas de movilidad educativa y laboral para facilitar una mayor disponibilidad de recursos humanos con las calificaciones profesionales necesarias.

26. Los panelistas señalaron que la expansión de los servicios de TIC había difuminado las fronteras con otros servicios, como el transporte, la agricultura, la energía y la educación. Esta circunstancia había hecho aún más necesaria la mejora de la coordinación entre los reguladores sectoriales. Los reguladores en el ecosistema digital tenían que establecer una coordinación con otras entidades, como los reguladores financieros, los ministerios de salud y muchos otros. El “Internet de las cosas” y, en general, los progresos en las esferas de la tecnología y la regulación multiplicaban el potencial de contribución de las TIC al desarrollo social y económico, pero también obligaban a prestar atención a cuestiones como la ciberseguridad y la protección de datos.

27. Un ejemplo concreto de ello era la inclusión financiera. Era esencial una mejor coordinación de los marcos reguladores de las telecomunicaciones y los servicios financieros para impulsar la política necesaria para la inclusión financiera. Un panelista observó que la inclusión financiera había cobrado fuerza en los últimos años. Mientras que en 2011, unos 2.500 millones de personas carecían de cuenta bancaria, en 2014 ese número se redujo a 2.000 millones. Una parte importante de ese avance obedecía al uso de la tecnología y, en particular, a la expansión de los mercados de dinero móvil. Mil millones de personas tenían un dispositivo móvil, pero no una cuenta bancaria. De hecho, en marzo de 2015 había 255 sistemas de prestación en tiempo real de servicios financieros a través de plataformas móviles en los mercados emergentes. Otro panelista señaló que en Kenya, los servicios de dinero móvil potenciaron la inclusión financiera, ya que 11,5 millones de personas utilizaban M-Pesa y otros servicios financieros a través de la telefonía móvil. El porcentaje de adultos excluidos de los servicios financieros oficiales se había reducido del 38% en 2006 al 24% en 2013. Esta importante novedad en los servicios financieros móviles tenía que ser objeto de la atención reguladora del Banco Central. Dado que las cuentas de dinero móvil no podían servir para la intermediación, los agentes de M-Pesa estaban obligados a abrir cuentas en bancos comerciales.

28. La secretaria se refirió al Grupo Temático sobre Servicios Financieros Digitales de la UIT, en el que participaba la UNCTAD, junto con esa organización y otros asociados, donde se reunían las partes interesadas, incluidas las entidades financieras y empresas de telecomunicaciones, para preparar un juego de herramientas para el ecosistema de los servicios financieros digitales.

Análisis de las políticas nacionales de servicios de la UNCTAD

29. La secretaria de la UNCTAD proporcionó más información general sobre los juegos de herramientas para servicios, como los análisis de la política nacional de servicios¹. Esos estaban concebidos para atender la imperiosa necesidad de los países en desarrollo de formular las políticas y marcos nacionales de regulación e instituciones que mejor se adaptasen a las condiciones específicas y las prioridades del país. Los análisis brindaban la metodología más moderna para llevar a cabo un balance y una evaluación exhaustiva de la economía y el comercio de los servicios, formulando recomendaciones sobre distintas opciones de reforma, que también incorporaban un componente de creación de capacidad y permitían el intercambio de información sobre experiencias y conocimientos adquiridos. Se habían organizado actividades de capacitación y viajes de estudios para determinados países en colaboración con países vecinos (a saber: Chile y Sudáfrica), y se habían celebrado dos reuniones regionales (en Chile y Etiopía) para promover el intercambio de información sobre experiencias y conocimientos adquiridos. Hasta ese momento se habían llevado a cabo análisis de las políticas de servicios en muchos países y regiones². La secretaria también había formulado observaciones y recomendaciones sobre las políticas de servicios de distintos países (por ejemplo, el Libro Blanco sobre los servicios de Colombia).

30. Los panelistas y algunos participantes hicieron una presentación de las experiencias de varios países en el análisis de la política de servicios e intercambiaron conocimientos adquiridos. En las deliberaciones se destacaron los efectos sobre el terreno de los análisis de la política nacional de servicios y se señaló que esos análisis habían permitido a los países evaluar el sector de los servicios y formular

¹ Véase también el documento TD/B/C.I/MEM.4/8.

² Por ejemplo, Angola, Bangladesh, Jamaica, Kirguistán, Lesotho, Nepal, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, Rwanda y Uganda, así como países andinos y los de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC).

recomendaciones factibles para reforzar la economía y el comercio de los servicios. Los representantes de varios países expresaron su interés en que se realizaran más análisis de ese tipo o análisis de seguimiento para sus regiones³. En las presentaciones se indicó en general el deseo de los países de utilizar los servicios como uno de los principales impulsores del crecimiento, la diversificación y el desarrollo sostenible. Las experiencias ponían de relieve la importancia de la coordinación y la coherencia de las políticas; de un enfoque compartido por múltiples partes interesadas para la formulación de las políticas (por ejemplo, coaliciones de industrias de servicios); de las necesidades de datos para la formulación de políticas y el establecimiento de regulaciones con una base empírica; de instituciones y una gobernanza eficaces; de una tecnología productiva y un entorno empresarial propicio; del perfeccionamiento de las competencias profesionales, y del uso de la integración regional e internacional en los mercados de servicios, así como de la cooperación reguladora, como medio de crear un entorno propicio. En general, los expertos nacionales informaron de que en sus países se habían aplicado, o se estaban aplicando, algunas de las recomendaciones recogidas en su respectivo análisis de la política nacional de servicios.

31. La panelista que hizo la presentación sobre el Perú dijo que en los análisis se indicaban algunos de los retos que requerían la adopción de medidas, como la escasez de capital humano, las carencias en infraestructuras, los obstáculos administrativos, el uso insuficiente de la tecnología y el subdesarrollo de los mercados de capitales. Destacó algunas deficiencias de las que adolecían algunos sectores concretos. Entre ellas destacaba la dificultad de las pymes para poder acceder a la información pertinente sobre los servicios de ingeniería, la falta de una política clara para el desarrollo sectorial de los servicios de logística, la financiación insuficiente en los servicios de *software* y las dificultades para contabilizar las exportaciones respecto al modo 4. El panelista que presentó el caso de Uganda observó que, tras dos rondas de análisis de la política nacional de servicios, el país había constituido un grupo de trabajo sobre servicios con el fin de que estudiase posibles intervenciones y ya se había iniciado el trámite de aprobación oficial del proyecto de política nacional del comercio de servicios y el proyecto de plan maestro. Entre los conocimientos adquiridos gracias al análisis figuraban la necesidad de que se estrechase la coordinación entre las diversas entidades públicas, el potencial de las iniciativas regionales de la Comunidad de África Oriental para la facilitación del comercio, la necesidad de que el Gobierno crease las infraestructuras materiales e inmateriales necesarias y de que los reguladores velasen por el cumplimiento de los requisitos de concesión de licencias.

32. El panelista que hizo la presentación sobre Bangladesh dijo que se habían llevado a cabo análisis de la política nacional de servicios en relación con las TIC y los servicios relacionados con las TIC, el turismo, determinados servicios profesionales (contabilidad, arquitectura e ingeniería y enfermería) y la exportación de recursos humanos. En cuanto a las TIC y los servicios relacionados con esas tecnologías, en los análisis se recomendó, entre otras cosas, la mejora y la ampliación de la infraestructura de tecnología de la información y la conectividad, centrándose en el perfeccionamiento de los recursos humanos y la mejora de la productividad, así como en la simplificación y asequibilidad de las transacciones financieras. En cuanto al turismo, en el análisis se había recomendado la elaboración de un plan maestro de turismo, infraestructuras y comunicaciones de calidad, la atracción de inversiones, el perfeccionamiento de las competencias técnicas de los recursos humanos, la diversificación de los servicios y una marca de país que estuviese en consonancia con los objetivos del turismo. Con respecto a la exportación de recursos humanos, las recomendaciones giraron en torno a la intensificación de las actividades de

³ Entre esos países figuraban, por ejemplo, el Ecuador, Lesotho, el Paraguay y el Foro de las Islas del Pacífico.

perfeccionamiento de las competencias profesionales, mediante acuerdos bilaterales y actividades de promoción, y la mejora de la coordinación entre los ministerios y los organismos competentes. El jefe de la delegación expresó su reconocimiento a la UNCTAD por haber finalizado el primer análisis de la política nacional de servicios de Bangladesh. Las observaciones y recomendaciones formuladas en el análisis ayudarían a Bangladesh, no solo a formular políticas coherentes y pragmáticas en los sectores de los servicios, sino también a participar de manera efectiva, en cuanto PMA, en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio en relación con la exención de los servicios. El análisis iba a ser de utilidad también para establecer con precisión los objetivos a nivel nacional de la política integrada sobre el comercio de servicios y para los regímenes de negociaciones comerciales regionales e internacionales.

33. El panelista que hizo la presentación sobre el Paraguay observó que el análisis había permitido al país emprender un verdadero diagnóstico del sector de los servicios y adoptar un enfoque más estratégico del desarrollo de ese sector. Además, el viaje de estudios a Chile organizado para funcionarios paraguayos había permitido un intercambio de información sobre las experiencias y los conocimientos adquiridos. La metodología del análisis de la política nacional de los servicios, que aunaba el estudio teórico, la investigación de campo y entrevistas, así como consultas a múltiples partes interesadas, era especialmente útil para entablar un diálogo constructivo con el sector privado. Se pidió apoyo constante en la aplicación de las recomendaciones y análisis de otros subsectores de servicios. El panelista que hizo la presentación de Lesotho dijo que el análisis había permitido al país estudiar la situación de los servicios y determinar los retos planteados desde el punto de vista regulador e institucional. Brindaba aportes valiosos para la participación del país en las negociaciones comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio y las negociaciones regionales (por ejemplo, la exención de los servicios en el caso de los PMA y los países de la SADC). El análisis había facilitado la realización de un estudio de situación con miras a la formulación del plan nacional de desarrollo turístico, que en ese momento ya se estaba aplicando. El diagnóstico y las recomendaciones recogidas en el análisis facilitaron la obtención de apoyo de la secretaría de la SADC para mejorar la recopilación de datos de algunos sectores de servicios. Sería útil contar con un mayor apoyo para seguir formulando una visión estratégica nacional para el desarrollo del sector y el comercio de los servicios.

34. El panelista que hizo la presentación sobre Jamaica señaló que el análisis del sector de los servicios se llevó a cabo como parte del apoyo de la UNCTAD a la elaboración de un marco nacional de política comercial y se había centrado en el turismo, las TIC, el sector creativo (en particular la música) y los servicios financieros. En el análisis se había recomendado la elaboración de una estrategia amplia y coherente del sector de los servicios. Tenía que abarcar la creación de un entorno macroeconómico sostenible y favorable con el fin, por ejemplo, de reducir la duración del trámite de inscripción en el registro de empresas, la creación de capacidades financieras, humanas y tecnológicas mediante actividades educativas y formativas específicas, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y reguladoras y la adopción de normas. Había que fortalecer a las pymes de servicios, incluidas las del sector informal, mediante estrategias de aglomeración empresarial a fin de conseguir economías de escala. Se consideró que era muy importante la mejora de la recopilación de datos sobre los servicios. El panelista que hizo la presentación de Rwanda dijo que el análisis se centraba en el turismo y los servicios de TIC. En el análisis se recomendó la diversificación de los productos turísticos para lograr estancias más largas en Rwanda, la captación de inversión, la comercialización y la mejora de la calidad. Las TIC eran uno de los elementos esenciales del programa Visión 2020 emprendido por Rwanda y presentaban importantes posibilidades en sectores como la ciberseguridad y el comercio electrónico. Los abonados a la telefonía

móvil no habían cesado de aumentar, pero los servicios eran todavía relativamente más costosos por el hecho de ser un país sin litoral y por la escasez de personal calificado, lo que indicaba que seguía siendo necesaria una política que permitiese desarrollar el sector, entre otras cosas, mediante una política de adquisiciones.

35. Uno de los participantes dijo que en el Ecuador se consideraba que los servicios eran importantes para mejorar la eficiencia económica, la competitividad y la diversificación de las exportaciones. Sin embargo, la falta de datos, así como de la legislación necesaria, había afectado a la capacidad del Gobierno para elaborar las políticas y la regulación adecuadas. El país reconoció la necesidad de adoptar estrategias a largo plazo y a tal fin creó un centro de análisis de políticas. Se consideró que era de suma importancia el fomento de la capacidad estadística, por lo que las primeras medidas se habían centrado en estructurar una base de datos de todas las empresas públicas y privadas proveedoras de servicios, así como la difusión de información y actividades de capacitación. Otro participante dijo que en Indonesia estaba resultando muy difícil adoptar una política coherente, por lo que el sector privado tenía que participar en la formulación de una política de servicios. Al crear un foro de consulta de múltiples partes interesadas en el que participaban entidades tanto públicas como privadas, el Gobierno pudo crear una mayor conciencia de la necesidad de confeccionar estadísticas sobre el comercio de servicios que ayudasen a reorientar la política.

Posibles componentes de un juego de herramientas para determinar las prácticas más idóneas

36. El Presidente de la reunión observó que el intercambio de información sobre experiencias y conocimientos adquiridos en el desarrollo y el mejor uso de varios instrumentos, módulos y programas informáticos elaborados por diferentes entidades e instituciones⁴ era útil para determinar los elementos necesarios para la preparación de un juego de herramientas compuesto por un conjunto de prácticas idóneas. Muchos participantes pusieron de relieve la utilidad de la labor que desarrollaba la UNCTAD en la esfera de los servicios, como sus juegos de herramientas innovadores y de última generación, en particular los análisis de las políticas nacionales de servicios.

37. Un panelista presentó un juego de herramientas para la interfaz entre la regulación y el comercio del sector eléctrico. Una perspectiva sobre la regulación podía permitir dividir las cuestiones relacionadas con ella en tres categorías: a) la regulación que era una parte inherente y necesaria de la supervisión de los servicios; b) la regulación que reflejase un legítimo interés regulador, pero que no era necesariamente parte inherente al régimen regulador; y c) cuestiones relacionadas con lo que era inherente a la regulación, aunque en gran parte externas a ella. Se podían sacar conclusiones sobre la forma de abordar esas cuestiones de regulación en las negociaciones comerciales según la categoría. Por ejemplo, en la primera categoría de regulación, la entrada en el mercado del sector eléctrico podía ser una cuestión compleja en determinados segmentos y estructuras de mercado. Las licencias o autorizaciones para servicios prestados en régimen de monopolio o servicios restringidos en red que fuesen esenciales debían basarse en unos umbrales de entrada razonablemente elevados. En los mercados de generación y distribución de electricidad donde hay competencia se podrían relajar algo los requisitos. Sea como fuere, los reguladores debían tener algún control sobre las normas de entrada en el mercado que les permitiese verificar las capacidades financieras y técnicas de los proveedores potenciales de un servicio. Las normativas comerciales podían

⁴ Por ejemplo, la UNCTAD, la ISO, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial, la UIT, la OCDE, el Centro para la Investigación sobre los Servicios Públicos (Universidad de Florida) y el Media Lab del Instituto de Tecnología de Massachusetts.

proporcionar unas reglas de juego uniformes, pero no debía permitirse que otorgasen una protección especial a los inversores extranjeros en lo que respecta a los requisitos de la regulación. Aunque los países tenían que poder modificar la estructura del mercado, debían evitar que en los acuerdos comerciales figurasen condiciones que inadvertidamente alterasen la estructura del mercado.

38. El Banco Mundial había elaborado un juego de herramientas para la evaluación desde el punto de vista regulador del comercio de servicios y la inversión. Otro panelista señaló que la regulación resultaba necesaria para garantizar que los servicios fuesen de gran calidad y bajo costo. En este sentido, la evaluación de la regulación era de capital importancia para detectar posibles limitaciones y restricciones a fin de aumentar la participación en el comercio internacional. Los principales componentes del juego de herramientas eran: a) la determinación de las restricciones existentes mediante un mapeo de las regulaciones horizontales y sectoriales que afectaban a una amplia gama de sectores; b) la evaluación empírica de las repercusiones de la regulación en la estructura del mercado, los precios, la calidad y el acceso; y c) la evaluación de la viabilidad de otros tipos de regulación y dispositivos institucionales para proponer opciones. El proceso de evaluación presentaba aún algunos problemas. Uno de los problemas era la necesidad de definir mejor el objetivo del proceso. Otro problema guardaba relación con la reunión de información, tarea que había resultado difícil debido a las limitaciones de datos disponibles y las restricciones de acceso a la información. Por último, la definición de otros tipos de regulación no era fácil, ya que había resultado complicado formular recomendaciones concretas sobre las opciones viables más idóneas, más allá de las generales.

39. Otra panelista presentó la experiencia del regulador francés del sector de la energía que había logrado una mejor regulación de los servicios de infraestructura. Observó que unos de los principales problemas para los reguladores había sido que la regulación de los servicios de infraestructura esenciales pudiese encontrar un equilibrio entre la necesidad de que las condiciones de la prestación de los servicios fuesen económicamente interesantes y las exigencias de fiabilidad, asequibilidad y sostenibilidad. Había que vigilar de cerca los resultados de las decisiones reguladoras para que sirviesen de fundamento de las mejoras necesarias. En la Unión Europea, la ampliación de las obligaciones y facultades de los reguladores había llevado aparejado unas exigencias de independencia más estrictas y de regulaciones con una base empírica. Los reguladores del mercado de la energía habían cooperado para lograr la coherencia y la estabilidad reguladoras mediante planes voluntarios de cooperación dentro y fuera de la Unión Europea. Se consideró que el desempeño regulador era una esfera de la cooperación sumamente importante, por lo que eran necesarios el fomento de la capacidad entre pares y la constante ampliación de los juegos de instrumentos de los reguladores del mercado de la energía (por ejemplo, el Club de infraestructuras del organismo francés de regulación de la energía, la red de reguladores económicos de la OCDE). A tal efecto, era importante determinar y armonizar las metodologías de reunión de datos pertinentes con objeto de mejorar la forma de establecer incentivos en la regulación.

40. En la esfera de las TIC y las telecomunicaciones, la UIT había elaborado un manual de prácticas óptimas para la creación de un juego de herramientas. Un panelista observó que, dado que los nuevos ecosistemas de TIC (por ejemplo, el Internet de las cosas, la computación en nube y la ciber salud) y las tecnologías disruptivas iban a redefinir los modelos de negocio de la industria, la evolución de la regulación de las TIC tenía que discurrir en paralelo y al ritmo de esas innovaciones tecnológicas. Este aspecto era importante para proporcionar las plataformas comunes necesarias para permitir la continuidad de la innovación y el desarrollo del mercado. Al respecto, recomendó el uso de las mejores prácticas de regulación de las TIC, entre ellas la adopción de un enfoque regulador no excesivamente estricto, en el que se

privilegiase el principio del trato justo, igual y no discriminatorio de todos los agentes del mercado, la simplificación de los procedimientos para facilitar la entrada en el mercado, el establecimiento de reglas de juego uniformes y la previsibilidad de la regulación. Había que examinar algunos factores cruciales para el éxito del marco regulador de las TIC. Entre ellos cabía mencionar una política y un marco regulador para la implantación de la banda ancha, una estrategia de administración electrónica, estrategias nacionales de ciberseguridad y una política y estrategia de normalización e innovación en el sector de las TIC.

41. El Centro para la Investigación sobre los Servicios Públicos de la Universidad de Florida había desarrollado todo un acervo de conocimientos sobre regulación de la infraestructura que podían consultarse a través de su sitio en la Web. El panelista dijo que este recurso virtual proporcionaba más de 500 referencias y monografías, así como un amplio glosario para facilitar el aprendizaje. Estaba disponible en nueve idiomas. El sitio web estaba estructurado por temas e ideas principales y podía ayudar a responder a cuestiones relativas a medidas reguladoras concretas y medidas que necesariamente tenían que adoptarse en diversos asuntos relacionados con la regulación (por ejemplo, las tarifas reguladas). El Media Lab del Instituto de Tecnología de Massachusetts había elaborado un conjunto de herramientas para visualizar un gran conjunto de datos que facilitaría el estudio del desarrollo económico, que era pertinente para la economía, el comercio y el empleo en el sector de los servicios. Entre ellas figuraba el Observatorio de la Complejidad Económica y Data Viva, que era una plataforma basada en la Web y semiautomática que permitía la visualización interactiva de conjuntos de datos estructurados.

C. Conclusiones

El camino a seguir

42. La reunión permitió un intercambio de información sobre las experiencias y los conocimientos adquiridos por varios países a fin de encontrar posibles elementos para la preparación de un juego de herramientas integrado por un conjunto de prácticas idóneas. Los participantes sugirieron que la UNCTAD debía seguir trabajando, entre otras, en las cuestiones siguientes:

- a) Proseguir y fortalecer la labor general y rigurosa de la UNCTAD en el sector de los servicios;
- b) Llevar a cabo un análisis de las políticas nacionales de servicios de varios países y un seguimiento de los planes de acción y su ejecución;
- c) Contribuir a la elaboración de juegos de herramientas sobre marcos normativos, reguladores e institucionales del sector de los servicios;
- d) Llevar a cabo investigaciones y prestar apoyo a los países en desarrollo para evaluar y determinar los marcos normativos, reguladores e institucionales más idóneos a nivel nacional, en particular para promover la participación provechosa en las cadenas de valor mundiales, así como realizar un análisis de los efectos en la regulación;
- e) Llevar a cabo una labor analítica para conseguir que el comercio, el comercio de servicios y los acuerdos comerciales sean coherentes con otras políticas fundamentales, como las políticas de desarrollo y los objetivos de desarrollo sostenible;

f) Contribuir a los esfuerzos internacionales y nacionales para mejorar la reunión de datos estadísticos sobre los servicios, en particular, mediante la participación de la UNCTAD en el marco del Equipo de Tareas sobre Estadísticas del Comercio Internacional de Servicios;

g) Fortalecer la cooperación interinstitucional en cuestiones que se sitúan en la interfaz del comercio, los servicios, las TIC, la energía, el transporte y los servicios financieros, incluido el ecosistema digital;

h) Apoyar la participación de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales, plurilaterales y regionales sobre comercio e inversión que afectaban al sector de los servicios, y fortalecer los marcos y acuerdos de cooperación, en particular mediante la investigación de nuevos tipos de disposiciones reguladoras y la convergencia de la regulación;

i) Estudiar los efectos de las normas relativas a los servicios en el comercio y el desarrollo del sector;

j) Fomentar el diálogo entre múltiples partes interesadas sobre los servicios con miras a establecer bases comunes para las políticas y la regulación, en particular a través del Foro Mundial de Servicios.

II. Cuestiones de organización

A. Elección de la Mesa

(Tema 1 del programa)

43. En la sesión plenaria de apertura, la Reunión Multianual de Expertos eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

Presidente: Sr. Xavier Amelio Carim (Sudáfrica)

Vicepresidenta-Relatora: Sra. Jaime Moody (Estados Unidos de América).

B. Aprobación del programa y organización de los trabajos

(Tema 2 del programa)

44. En su sesión plenaria de apertura, celebrada el 11 de mayo de 2015, la Reunión Multianual de Expertos aprobó el programa provisional del período de sesiones (que figura en el documento TD/B/C.I/MEM.4/7). El programa de la reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional.
4. Aprobación del informe de la Reunión.

C. Resultado del período de sesiones

45. También en su sesión plenaria de apertura, la Reunión Multianual de Expertos convino en encomendar a la Presidencia la preparación de un resumen de los debates.

D. Aprobación del informe de la Reunión

(Tema 4 del programa)

46. En su sesión plenaria de clausura, celebrada el 13 de mayo de 2015, la Reunión Multianual de Expertos autorizó a la Vicepresidenta-Relatora a que ultimara el informe tras la conclusión de la reunión.

Anexo

Asistencia⁵

1. Asistieron al período de sesiones representantes de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Arabia Saudita	Jordania
Argentina	Kenya
Bahrein	Kirguistán
Bangladesh	Lesotho
Barbados	Madagascar
Belarús	Marruecos
Brasil	Mauricio
Burkina Faso	Mauritania
Burundi	México
Canadá	Mozambique
Chile	Nigeria
China	Omán
Colombia	Países Bajos
Congo	Paraguay
Costa Rica	Perú
Côte d'Ivoire	Polonia
Djibouti	República de Corea
Ecuador	República de Moldova
Egipto	República Dominicana
España	Rwanda
Estados Unidos de América	Senegal
Etiopía	Singapur
Francia	Sudáfrica
Gabón	Sudán
Georgia	Suiza
Guatemala	Tailandia
Guinea	Trinidad y Tabago
Haití	Túnez
India	Turquía
Indonesia	Uganda
Iraq	Venezuela (República Bolivariana de)
Italia	Yemen
Jamaica	

2. Estuvieron representadas en el período de sesiones las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Centro del Sur
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
Estados de África, el Caribe y el Pacífico
Organización de Cooperación Islámica
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Organización de los Estados del Caribe Oriental
Organización Internacional de Normalización
Unión Europea

⁵ En la presente lista figuran únicamente los participantes inscritos. La lista de participantes se puede consultar en el documento TD/B/C.I/MEM.4/INF.3.

3. Estuvieron representados en el período de sesiones los siguientes órganos, organismos y programas de las Naciones Unidas:

Centro de Comercio Internacional
Comisión Económica y Social para Asia Occidental

4. Estuvieron representados en el período de sesiones los siguientes organismos especializados y organizaciones conexas:

Grupo del Banco Mundial
Oficina Internacional del Trabajo
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Organización Mundial del Comercio
Unión Internacional de Telecomunicaciones
