



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

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

Junta de Comercio y Desarrollo Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital Cuarto período de sesiones

Ginebra, 29 de abril a 1 de mayo de 2020

Tema 3 del programa provisional

Plataformas digitales y creación de valor en los países en desarrollo: repercusiones en las políticas nacionales e internacionales

Nota de la secretaría de la UNCTAD¹

Resumen

En la presente nota se examina la dinámica de la creación de valor en la economía digital, en particular en lo que respecta a los datos y las plataformas digitales, así como las repercusiones en los países con diferentes niveles de preparación. En él se examinan las oportunidades y los desafíos en términos de creación de valor para los países en desarrollo que plantean las plataformas digitales globales. En la nota se perfilan diversas políticas nacionales que pueden ayudar a los países en desarrollo a crear y captar más valor. También se explora el papel de la formulación de políticas y la cooperación internacional en la promoción de una economía digital más inclusiva. La nota se cierra con una serie de preguntas orientativas formuladas por los Estados Miembros.

¹ La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.



Introducción

1. En su 68ª reunión ejecutiva, celebrada en 2019, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó el tema central del cuarto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital, a saber: las plataformas digitales y la creación de valor en los países en desarrollo: repercusiones en las políticas nacionales e internacionales².
2. La mayor parte del debate sobre la digitalización y el desarrollo hasta la fecha se ha centrado en determinar hasta qué punto los países tienen un acceso asequible a diversas tecnologías y si se están utilizando. Con la presente nota se pretende dar un paso más y examinar el alcance que puede tener la creación de valor, así como la captura de valor, y sus repercusiones en las políticas. Se examina la forma en que los países en desarrollo pueden verse afectados por las actividades económicas y los modelos de negocios impulsados por los datos, en particular las plataformas digitales, y la forma en que se puede facilitar su función de productores e innovadores.
3. La digitalización está transformando las cadenas de valor y abriendo nuevos canales para la generación de valor añadido y la transformación estructural. En prácticamente todas las cadenas de valor, la capacidad de recopilar, almacenar, analizar y transformar datos brinda capacidades y ventajas competitivas añadidas. Aunque el ritmo de la transformación digital puede variar, todos los países se ven afectados. Este aspecto repercute de manera importante en el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, pues presenta grandes oportunidades —aunque también desafíos— para los países en desarrollo.
4. Una característica particular de la economía digital es el dominio de las plataformas digitales globales, su control de los datos y su capacidad para crear y captar el valor resultante. Este aspecto tiende a acentuar la concentración y la consolidación en lugar de reducir las desigualdades entre los países y dentro de ellos.
5. Por ello, es esencial analizar la forma en que los países en desarrollo pueden verse afectados por esta (r)evolución en términos de creación y captura de valor, y qué se deberían hacer para mejorar la presente situación. Para conseguir que sean muchos, en lugar de pocos, los que puedan tener un futuro digital, las políticas nacionales e internacionales no deben limitarse a agrandar la lista de usuarios y consumidores digitales de países en desarrollo; también deberían posibilitar que los países puedan adquirir nuevas capacidades para crear y capturar valor.
6. Ante este telón de fondo, en el capítulo I se examina la dinámica de la creación de valor en la economía digital poniendo el foco en sus principales factores que la impulsan, a saber: los datos digitales y las plataformas digitales. En el capítulo II se presentan las repercusiones de la creación de valor para los países con un distinto grado de preparación. En el capítulo III se examinan las oportunidades y los desafíos, por lo que respecta a la creación de valor, que plantean las plataformas digitales globales en los países en desarrollo. En el capítulo IV se perfilan diversas políticas nacionales que pueden ser de utilidad a los países en desarrollo para crear y capturar más valor. En el capítulo V se explora el papel de la formulación de políticas y la cooperación internacional en la promoción de una economía digital más inclusiva. Por último, en el capítulo VI se formulan una serie de preguntas orientativas³.

² TD/B/EX(68)/4.

³ La presente nota toma en gran medida como base el *Informe sobre la Economía Digital 2019: Creación y captura de valor – repercusiones para los países en desarrollo* (UNCTAD, 2019; publicación de las Naciones Unidas, Ginebra). También se basa en los debates celebrados en anteriores períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos.

I. Creación de valor en la economía digital

7. Dos fuerzas emergentes y conexas son los factores que cada vez más impulsan la creación de valor en la economía digital, en particular tratándose de los datos y las plataformas digitales.

8. El primer factor es la capacidad de reunir, utilizar y analizar cantidades masivas de información legible por máquina (datos digitales). El tráfico global a través del Protocolo de Internet (IP), que se utiliza como variable vicaria de los flujos de datos, pasó de aproximadamente 100 gigabytes al día en 1992 a más de 46.000 gigabytes por segundo en 2017. En 2022 se prevé que el tráfico global mediante el protocolo de Internet se eleve a 150.700 gigabytes por segundo⁴.

9. Con el tiempo se ha constituido una “cadena de valor de los datos” completamente nueva que incluye a las empresas que se encargan de la recopilación de datos, de la elaboración de conocimiento a partir de los datos y de su almacenamiento, análisis y modelización. La creación de valor se manifiesta una vez que los datos se transforman en inteligencia digital y se monetizan a través de su uso comercial. Los datos se han convertido en un nuevo recurso económico para crear y capturar valor. El control de los datos es importante desde el punto de vista estratégico para poder transformarlos en inteligencia digital. Esto se traduce en mayores capacidades y ventajas competitivas. Los datos digitales son el núcleo de todas las tecnologías digitales que están emergiendo con tanta rapidez, como la analítica de datos, la inteligencia artificial, las tecnologías de cadenas de bloques, la Internet de las Cosas, la computación en la nube y todos los servicios basados en Internet.

10. El segundo factor es la plataformización. En los últimos diez años, ha surgido por todo el mundo una multitud de plataformas digitales que utilizan modelos de negocio basados en los datos y que han supuesto un factor disruptivo para los sectores tradicionales. El poder de las plataformas se refleja en el hecho de que siete de las ocho empresas más importantes del mundo por capitalización bursátil utilizan modelos de negocio basados en plataformas. Las plataformas digitales proporcionan los mecanismos para que una serie de partes puedan reunirse para interactuar en línea. Las empresas centradas en plataformas presentan una gran ventaja en la economía basada en los datos. Al operar al mismo tiempo como intermediarios e infraestructura, están en condiciones de registrar y extraer todos los datos relacionados con las operaciones de los usuarios de la plataforma y de sus interacciones en línea.

11. El crecimiento de las plataformas digitales está directamente relacionado con su capacidad para recopilar y analizar datos digitales, pero sus intereses y su comportamiento dependen en gran medida de la forma en que se monetizan esos datos para generar ingresos. Los datos pueden monetizarse mediante la venta de publicidad digital selectiva, la explotación de plataformas de comercio electrónico (*e-commerce*), la transformación de bienes tradicionales en servicios arrendables o contratar servicios de computación en la nube. Los componentes individuales de los datos tienen poco o ningún valor. El valor se concreta una vez que los datos se compilan en grandes volúmenes y se procesan para proporcionar información y permitir que los gobiernos, las empresas, las organizaciones y los particulares adopten decisiones basadas en datos. Por ello, es su capacidad de agregar, procesar, transmitir, almacenar, analizar y dar sentido a los datos lo que permite a las plataformas digitales generar valor.

12. Un puñado de empresas estadounidenses y chinas representan el 90 % de la capitalización de mercado de las 70 plataformas digitales más grandes del mundo. Las europeas representan el 4 % y las de África y América Latina juntas el 1 %. Siete “superplataformas”, a saber, Microsoft, seguida de Apple, Amazon.com, Alphabet (la matriz de Google), Facebook, Tencent Holdings y Alibaba, representan dos tercios del valor total de mercado.

⁴ Las fuentes de los datos de la presente nota figuran en UNCTAD, 2019, a menos que se indique otra cosa.

13. La disrupción digital ya ha dado lugar a la creación, en un tiempo récord, de una enorme riqueza, aunque muy concentrada en un pequeño número de países, empresas e individuos. Por consiguiente, el principal objetivo de política no es solo la creación de valor sino también la captura o distribución de valor, de modo que todos puedan explotar el potencial de la economía digital.

II. Repercusiones en los países con un distinto nivel de preparación

14. El poder transformador de los datos, en lo referente a las interacciones económicas y sociales, supone que las administraciones públicas, las empresas y las personas deben adaptarse para aprovechar las nuevas oportunidades y superar escollos y riesgos. La capacidad de los países y de los diversos interesados para dominar las transformaciones digitales presenta variaciones considerables y depende de su nivel de desarrollo y de su preparación digital. Los países desarrollados están en muchos aspectos mejor preparados para responder ante los retos que plantea el cada vez mayor protagonismo de las plataformas digitales que los países con limitaciones de recursos y capacidades. Una preparación que sea limitada podría obedecer no solo a cuestiones de conectividad y competencias técnicas o a aspectos tecnológicos, financieros o logísticos, sino también a cuestiones relacionadas con la capacidad para desarrollar contenido local y con la debilidad de los marcos regulatorios e institucionales. Existe el riesgo de que la que las tecnologías digitales disruptivas puedan favorecer principalmente a los que ya están bien preparados para crear y capturar valor en la era digital en vez de contribuir a un desarrollo más inclusivo.

15. Por el momento, el mundo se caracteriza por el abismo que existe entre los países infraconectados y los países hiperdigitalizados. Por ejemplo, en los países menos adelantados solo 1 de cada 5 personas son usuarias de Internet, mientras que los países desarrollados son 4 de cada 5. Así pues, aunque la situación está mejorando, la conectividad digital en condiciones de asequibilidad y fiabilidad sigue siendo problemática en muchos países en desarrollo.

16. Además, muchos propietarios de pequeñas empresas de los países en desarrollo, en particular, de los menos adelantados, carecen de la capacidad, las competencias técnicas y la conciencia necesarias para sacar el máximo rendimiento de la economía digital. Aun cuando sea posible acceder a la telefonía móvil o a Internet, es posible que no sepan cómo aprovechar esas herramientas para conseguir que sus empresas sigan desarrollándose.

17. En otros ámbitos, como las capacidades para aprovechar los beneficios derivados de los datos digitales y las tecnologías de frontera, este abismo es incluso considerablemente mayor. Por ejemplo, África y América Latina representan juntas menos del 5 % del conjunto de centros de datos colocalizados del mundo. Además, las grandes variaciones en el grado de preparación para el comercio electrónico, tanto entre los países como dentro de ellos, elevan el riesgo de que los beneficios del comercio electrónico no se distribuyan equitativamente⁵.

18. La geografía económica de la economía digital no presenta una brecha tradicional entre el Norte y el Sur, pero siempre está encabezada por un país desarrollado y un país en desarrollo, a saber, los Estados Unidos y China. Por ejemplo, además de su hegemonía en el panorama de las plataformas digitales globales, como se ha señalado anteriormente, los Estados Unidos y China representan el 75 % de todas las patentes relacionadas con las tecnologías de cadenas en bloque, el 50 % del gasto mundial en Internet de las cosas y más del 75 % del mercado mundial de la computación en nube pública. Por ello, en muchas de las tecnologías digitales novedosas, el resto del mundo, y especialmente África y América Latina, están muy rezagadas con respecto a los Estados Unidos y China.

⁵ UNCTAD, 2019, UNCTAD B2C [business to consumer] e-commerce index 2019, Technical notes on ICT[information and communications technology] for development, No. 14; puede consultarse en <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2586> (consultado el 14 de febrero de 2020).

19. Las tendencias actuales a la concentración tecnológica y de mercado repercuten en la capacidad de los países en desarrollo y desarrollados para participar en los procesos de aprendizaje tecnológico necesarios para converger con los países punteros y prosperar en la economía digital. Los países que tienen una capacidad limitada para convertir los datos digitales en inteligencia digital y oportunidades de negocio se encuentran en clara desventaja cuando se trata de la creación de valor. Es probable que el mayor uso de la inteligencia artificial y la analítica de datos amplíe aún más la brecha tecnológica entre los que tienen y los que no tienen la capacidad de sacar partido de esas tecnologías.

20. Las tecnologías digitales de vanguardia no son frecuentes en los países en desarrollo. Los países están obligados a seguir fomentando sus capacidades tecnológicas. Sin embargo, la pretensión de muchos países en desarrollo es centrarse primero en el aprovechamiento de datos de suma importancia como recurso local para la creación y la captura de valor digital. Sin embargo, esos datos tienen poca o ninguna utilidad si no se dispone de las tecnologías digitales adecuadas y de los conocimientos técnicos necesarios para transformarlos en inteligencia digital y en oportunidades económicas. La creación de industrias y capacidades digitales nacionales que sean lo suficientemente sólidas es esencial para que un país pueda participar eficazmente en la economía digital y crear valor en ella. Los países que tienen unos sectores del *software* bastante desarrollados están mejor equipados para implementar soluciones personalizadas y generar oportunidades de aprendizaje, además de mejorar la productividad y la eficiencia operacional.

21. En muchos países en desarrollo, la capacidad de los emprendedores digitales para desarrollar tecnologías digitales subyacentes en el ámbito nacional es limitada y enfrentan diversos obstáculos, en particular cuando tratan de ampliar sus actividades. Entre los principales cuellos de botella para la creación de un ecosistema de emprendimientos e innovación digitales hay que señalar el pequeño tamaño y alcance de los mercados, la insuficiencia de conocimientos y habilidades empresariales, la falta de una fuerza de trabajo altamente cualificada y asequible y el limitado acceso a la financiación.

22. Las empresas locales de los países en desarrollo pueden verse beneficiadas por la posibilidad de utilizar los servicios digitales ofertados por las plataformas globales. En algunos casos, los conocimientos locales (por ejemplo, de los hábitos de búsqueda, las condiciones del tráfico y las singularidades culturales) también puede suponer una ventaja para las plataformas digitales con arraigo local, pues les permiten ofertar servicios adaptados a la demanda local. Se ha observado un rápido aumento de escala en algunas plataformas de países en desarrollo, como es el caso de empresas como Ola Cabs en la India, Gojek en Indonesia y Careem en el Pakistán, Turquía y el Oriente Medio y el Norte de África, que han sido capaces de competir con servicios de transporte establecidos, incluso con unos activos relativamente mínimos.

23. Con todo, en la mayoría de los países en desarrollo, las barreras a la escalabilidad son importantes. Las plataformas locales y regionales tienen dificultades para crecer y competir con las empresas globales. Además, como los competidores digitales globales ya ocupan las categorías de productos digitales más escalables, prestar servicios digitales a los mercados locales en los países en desarrollo suele exigir configurar procesos mixtos digitales-analógicos que son menos ligeros en términos de activos físicos que las estrategias utilizadas por las plataformas digitales en economías más avanzadas. Debido a las debilidades de los ecosistemas locales, la baja capacidad tecnológica de los clientes y empleados y los problemas de logística física, las plataformas digitales de muchos países en desarrollo no tienen más remedio que emplear para ser viables una serie de innovaciones en sus modelos de negocio. Esto supone realizar la laboriosa y compleja labor de crear y fomentar fuera del mundo digital capacidades, procesos de la cadena de suministro e infraestructura logística. Esas plataformas se enfrentan a un reto importante, ya que pueden tener que buscar márgenes más altos en un entorno en el que la seriedad en los pagos y, lo que es más importante, la capacidad de pago es relativamente escasa. De hecho, este problema dificulta ampliar la base de usuarios.

24. En el caso de las plataformas digitales creadas en los países en desarrollo siempre nos encontramos con que la mayoría de ellas son plataformas de transacción y no de innovación o plataformas integradas. Las plataformas de transacción crean un entorno virtual para facilitar las interacciones y transacciones directas entre los usuarios, mientras

que las plataformas de innovación crean entornos para que los productores de código y contenidos desarrollen aplicaciones y programas informáticos. Las plataformas de innovación pueden ser más importantes en la relación entre la economía digital y el desarrollo porque crean ecosistemas de innovación combinatoria y productos para la infraestructura digital. Además, cabe la posibilidad de que en los países en desarrollo los emprendedores e innovadores carezcan del acceso y las competencias técnicas necesarias para aprovechar estos aspectos fundamentales del mundo digital.

25. Existe el riesgo de que la limitada capacidad reguladora y de vigilancia de su cumplimiento exponga a los consumidores y las empresas de los países en desarrollo al fraude, la ciberdelincuencia y la vulneración indebida de la privacidad, dado que los dispositivos inteligentes proliferan en un ambiente de escasa planificación o supervisión. Algunos países individuales, entre ellos países desarrollados, carecen de la potestad jurídica y el poder económico para tratar con las empresas digitales globales. En los países en desarrollo que cuentan con autoridades de la competencia, estas suelen ser relativamente nuevas, pequeñas y con recursos limitados para tramitar expedientes por vulneración de normas de la competencia en una economía global cada vez más concentrada.

26. Gravar de manera justa a las plataformas digitales mundiales es un motivo de preocupación para los países de cualquier grado de desarrollo, pero puede ser aún más importante en los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, debido a su mayor necesidad de movilizar recursos internos para fomentar el desarrollo, así como a la menor capacidad de sus administraciones tributarias para recaudar impuestos. También tienen una capacidad menor de negociación ante las principales plataformas digitales. Además, la mayoría de los países en desarrollo no albergan físicamente plataformas digitales, aunque a menudo contribuyen de manera significativa al valor generado por los usuarios en cuanto mercados para las plataformas digitales.

27. Las políticas relativas al mercado de trabajo y la protección social pueden ser más fáciles de aplicar en las economías desarrolladas, pues en estas las instituciones del mercado de trabajo están más evolucionadas. Los países en desarrollo también suelen carecer de recursos suficientes para la protección social.

28. Por último, muchos países en desarrollo se encuentran en una situación de desventaja aún mayor debido a la falta de evidencia y estadísticas fiables en ámbitos que son de interés directo para la formulación y supervisión de políticas que persiguen aprovechar los beneficios que comporta la transformación digital.

III. Creación de valor en los países en desarrollo tratándose de las plataformas digitales globales

A. Oportunidades

29. La expansión de los datos y las plataformas digitales puede crear muchas y nuevas oportunidades de desarrollo. Los datos digitales pueden utilizarse para favorecer el desarrollo y resolver problemas que tienen planteados las distintas sociedades, entre ellos los relacionados con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tanto, pueden ayudar a mejorar los resultados económicos y sociales, y convertirse en una fuerza para el crecimiento de la productividad y la innovación. La infraestructura que proporcionan las plataformas puede permitir conexiones, transacciones, intercambios de información, así como crear redes de contactos, más eficaces.

30. Pueden verse muy beneficiadas aquellas empresas locales de los países en desarrollo que puedan sacar partido de los servicios digitales que ofertan las plataformas globales. Las plataformas digitales pueden reducir los costos de transacción en comparación con las transacciones analógicas y así brindar oportunidades, en particular para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, en los mercados nacionales y extranjeros. Las plataformas de comercio electrónico pueden ofrecer oportunidades de exportación, al posibilitar que las empresas de este ramo tengan presencia en otros mercados más allá de los pequeños mercados nacionales, reducir los obstáculos emprendimiento, incorporar a

personas no profesionales y homólogos y proporcionar nuevas fuentes de financiación para la puesta en marcha de nuevas empresas de pequeña escala. La utilización de las plataformas de pago y comercio electrónico existentes puede permitir a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas aumentar sus ventas, en particular si se concentran en determinados nichos de mercado. Así pues, esas empresas podrían tomar como base las plataformas mundiales de comercio electrónico para acceder a nuevos compradores sin competir con las plataformas. Mediante el uso de datos, las empresas pueden mejorar sus procesos y satisfacer mejor las necesidades de los consumidores y ofertar bienes y servicios bajo demanda y desarrollando productos personalizados. Al reducir los costes de transacción y búsqueda, así como las fricciones, las plataformas digitales permiten a los ofertantes de bienes o servicios poder llegar más fácilmente a los consumidores (potenciales). Con ello se han creado oportunidades para nuevos tipos de comercio (productos, servicios y tareas negociados por la vía digital), así como para que el comercio más tradicional esté presente en el comercio electrónico y aproveche otras plataformas digitales para que compradores y vendedores puedan encontrarse y los productos tengan una mayor visibilidad. Entre las posibles ventajas para las empresas y los consumidores de los países en desarrollo destacan una mejora de la eficiencia y una mayor especialización y división del trabajo, un surtido más amplio y una mayor previsibilidad de todos los actores, así como unos menores costos y precios de los insumos y los productos finales. En el caso de los particulares, las plataformas digitales permiten acceder a un surtido más variado de bienes y servicios a un costo menor, sin contar la mayor comodidad que comporta esta modalidad y las posibilidades que permite de personalizar y customizar productos y servicios. Los consumidores además pueden verse beneficiados por la mayor rapidez de los plazos de entrega de la mercancía y de la prestación del servicio, al evitarse el uso de intermediarios.

31. La participación en las plataformas en línea puede resultar más provechosa, por lo general, para las empresas más pequeñas que compiten en segmentos de mercado específicos y bien definidos, como el comercio en el mercado del turismo de nicho y de productos alimentarios de valor añadido, así como en cadenas de valor de mercados regionales y emergentes. Si bien estos segmentos y mercados pueden parecer relativamente pequeños, estos tipos de plataformas en línea pueden ayudar a los productores a llegar a más clientes y al mismo tiempo conseguir economías de escala y generar ingresos. En algunos casos, la necesidad de contar con conocimientos locales podría brindar una ventaja a las plataformas con arraigo local, pues este factor permite prestar mejores servicios a los usuarios locales. En otros casos, algunas plataformas se consideran “globalmente locales”. Por ejemplo, los efectos de red de Facebook son ampliamente globales y los de Uber son en gran medida específicos de cada ciudad en la que opera. Esto significa que las plataformas globalmente locales (“*glocales*”) tienen que recrear los efectos de red cada vez que se trasladan a una nueva zona y, por lo tanto, pueden encontrarse con una mayor competencia local que las plataformas que pueden prestar todos sus servicios sin presencia local. Las plataformas digitales globales, si son accesibles, pueden ser útiles al proporcionar la infraestructura sobre la que se puede fomentar la innovación y el emprendimiento digital y así servir de base para la iniciativa empresarial local y crear posibilidades para explotar su creatividad.

32. En cuanto a la competitividad, los desafíos analógicos pueden ser beneficiosos para los proveedores de plataformas digitales de ámbito local o regional de los países en desarrollo. Por ejemplo, en el caso de una serie de mercados verticales, las plataformas regionales ya están compitiendo con las empresas establecidas globalmente, en particular en el comercio electrónico (como Flipkart con Amazon.com), los viajes y el alojamiento (Jumia Travel con Airbnb o Hotels.com), el entretenimiento multimedia (Irokotv con Netflix o YouTube) y el transporte compartido (Little Cab con Uber). En estos segmentos, el hecho de que los ecosistemas digitales de las ciudades de los países en desarrollo no estén en igualdad de condiciones que las que dependen las plataformas globales puede abrir nichos de mercado que quedarían más o menos protegidos para las plataformas locales y regionales. La principal opción de crecimiento para las empresas de nueva creación en los países en desarrollo consiste en entrar en una nueva categoría de productos (innovación digital) o en buscar mercados especializados a los que las plataformas mundiales no pueden o no quieren atender (diferenciación). Las plataformas digitales de los países en desarrollo

donde mejor pueden competir es en categorías de productos digitales que dependen de infraestructuras analógicas incompletas y fragmentadas en las que pueden ofrecer una propuesta de valor que de otro modo no estaría disponible para los clientes locales, aunque a un costo de explotación más elevado.

33. El aumento del trabajo en las plataformas digitales puede facilitar la flexibilidad del trabajo y aumentar las oportunidades de empleo, en particular en los países en desarrollo. Los encargados de formular políticas y los profesionales de algunos países en desarrollo están promoviendo el crecimiento de los servicios facilitados por la tecnología de la información y las comunicaciones, así como la externalización de impacto, a fin de proporcionar puestos de trabajo y oportunidades de aprendizaje, como posible primer paso para la participación en la economía digital.

B. Retos

34. Las oportunidades que se han examinado más arriba no hay que darlas por descontadas, como tampoco que se compartan ampliamente los beneficios. Desde el punto de vista del fomento del desarrollo, las plataformas globales de comercio electrónico deberían utilizarse en los países en desarrollo no solo para comprar e importar productos extranjeros, sino también para apoyar la producción y las exportaciones nacionales. No se dispone de datos estadísticos que permitan analizar las novedades al respecto, pero preocupa que la utilización de plataformas globales de comercio electrónico en los países en desarrollo redunde principalmente en un incremento de las importaciones.

35. Si lo que se persigue es que los países en desarrollo puedan aprovechar todas las ventajas que ofrecen los servicios digitales de las plataformas global, hay que facilitar el acceso de los emprendedores a esos servicios, tanto como compradores como vendedores. El acceso a muchas plataformas sigue siendo desigual. Un denominador común en el acceso limitado es la falta de soluciones de pago transfronterizo. Si bien las plataformas globales de comercio electrónico incorporan soluciones de pago, en muchos países africanos las empresas no pueden utilizarlas porque no tienen la preceptiva cuenta en un banco extranjero o filial. También se han observado asimetrías similares, por ejemplo, en el caso de las tiendas virtuales globales en el África Subsahariana cuando se trata de la venta de aplicaciones móviles. En África, las mayores plataformas de publicidad no aceptan anuncios en idiomas que no sean el árabe, el francés, el inglés y el portugués, lo que merma las posibilidades de monetizar nuevos servicios.

36. Además, cada vez es mayor la preocupación por los riesgos conexos, por ejemplo, los relacionados con la creciente concentración y poder de mercado de las plataformas digitales globales, las prácticas comerciales desleales y las posibilidades de practicar el rentismo. Uno de los principales retos guarda relación con la dinámica de la concentración de los mercados. Algunas plataformas digitales globales han posicionado sólidamente en el mercado en determinados ámbitos, por ejemplo, Google, que tiene una participación de casi el 90 % en el mercado de motores de búsqueda en Internet; o Facebook, que representa dos tercios del mercado mundial de medios sociales y es la plataforma líder de medios sociales en más del 90 % de las economías del mundo, o Amazon.com, que tiene una cuota de casi el 40 % del mercado mundial de venta al por menor en línea y una cuota similar en el mercado mundial de servicios de infraestructura de computación en la nube, gracias a Amazon Web Services. En China, WeChat (propiedad de Tencent Holdings) tiene más de 1.000 millones de usuarios activos y, junto con la solución de pagos Alipay (Alibaba) ha acaparado prácticamente todo el mercado de pagos móviles en China. Se estima que la cuota del mercado de comercio electrónico en China de Alibaba es cercana al 60 %.

37. La rapidez con la que esos líderes digitales se han hecho hegemónicos obedece en parte a los efectos de red; la capacidad de las plataformas para extraer, controlar y analizar datos, así como a los elevados costos en que incurren los usuarios si cambian de plataforma. También es en parte resultado de las medidas adoptadas por las plataformas para consolidar su poder de mercado, entre otras cosas mediante la adquisición de potenciales competidores, la expansión a productos o servicios complementarios, la inversión estratégica en investigación y desarrollo, las actividades de cabildeo en los

círculos de la formulación de políticas nacionales e internacionales y la asociación estratégica con empresas multinacionales de sectores tradicionales. Una preocupación conexas, desde una perspectiva de desarrollo a largo plazo, es el riesgo de que, una vez que las plataformas digitales que han tenido éxito en muchos países en desarrollo alcancen una cierta escala, puedan convertirse en objetivos atractivos para su adquisición por empresas globales. Así, por ejemplo, Lazada (Asia Sudoriental) ha sido adquirida por Alibaba; Souq (Asia Occidental), por Amazon.com; Flipkart (India) por Walmart, y 99 (Brasil) por Didi Chuxing.

38. La falta de plataformas de innovación digital en muchos países en desarrollo tiene importantes repercusiones que afectan al desarrollo. Un posible resultado es que el predominio de las plataformas de innovación globales fortalezca aún más a unas vías de innovación tecnológica que estar mal sintonizadas con las necesidades de los mercados de los países en desarrollo. Es probable que las plataformas de innovación globales permanezcan en las fronteras tecnológicas que presentan la mayor relevancia y rentabilidad económica a escala global. Es poco probable que también estén interesados en la creación de innovaciones más sencillas, baratas y robustas que resulten adecuadas para las fábricas que aún no se han modernizado mediante la adopción de métodos de la fabricación inteligente. Esto puede acentuar el riesgo de que muchos países en desarrollo se queden aún más rezagados en la economía digital. Además, las oportunidades de que surjan plataformas locales de innovación digital en los países en desarrollo también pueden llegar a ser menos frecuentes a medida que se refuerzan los mercados y la capacidad de innovación de las plataformas globales. Los países que se hayan quedado rezagados en la economía digital pueden perder la capacidad de desarrollar ecosistemas autóctonos de innovación si la masa crítica de la capacidad en desarrolladores se concentra cada vez más en la tecnología diseñada principalmente para las necesidades de otras zonas geográficas.

39. La naturaleza y el alcance de la plataformización también tendrán unas repercusiones distintas en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo. El lento avance hacia usos más sofisticados de tecnologías digitales podría ser reflejo de una falta de competencias técnicas, motivación, recursos y sistemas adecuados. En el caso del sector del turismo, por ejemplo, de algunos países en desarrollo, las carencias en competencias técnicas imponen límites a la capacidad de los pequeños hoteles para vincularse tecnológicamente con los sistemas globales, aun cuando dispongan de buena conectividad. En cuanto a la agricultura, el uso de plataformas en línea es factible solo si las empresas pueden recibir un apoyo adicional en forma de fomento de la capacidad, formación u otro tipo de asistencia técnica que les permita obtener financiación o cumplir las normas de calidad.

40. Otra cuestión pertinente y polémica es la de los flujos transfronterizos de datos, cuestión que, por diferentes motivos, preocupa tanto a los Estados como a las plataformas digitales, y que suscita opiniones contrarias y pone de manifiesto intereses encontrados. Dado que los datos generados por los ciudadanos, las empresas y las organizaciones de un país constituyen un importante recurso económico en la economía digital, que puede aprovecharse para crear valor económico, no es de extrañar que surjan problemas en cuanto a la “soberanía” de los datos, en concreto en cuanto a su control, su acceso y los derechos sobre eso datos a nivel internacional y la apropiación del valor que puede generarse a partir de su refinado. En el régimen actual, es la plataforma que recoge los datos de los usuarios la que controla y puede monetizar esos datos. Consiguientemente, las plataformas digitales globales tienen una ventaja en cuanto a la captura del valor relacionado con esos datos. Por ello, la única opción que le quedaría a un país que desee ejercer el control sobre los datos generados en su territorio sería la de restringir los flujos transfronterizos. Muchos países dudan en ceder el control de los datos sin tener claro lo que pueden obtener a cambio. Dado que los datos se están convirtiendo en un recurso cada vez más valioso en la economía digital, los países están menos dispuestos a permitir que las empresas extranjeras extraigan datos sin ningún tipo de restricciones. Además, con la concentración mundial de las plataformas, el libre flujo de datos supone por lo general supone un flujo unidireccional. Otros motivos mencionados para considerar la posibilidad de imponer barreras a los flujos transfronterizos de datos son los presuntos riesgos para la seguridad nacional, la vigilancia de otros países, el riesgo de *hacking* y la necesidad de un fácil acceso a los datos para facilitar la labor de los agentes de la autoridad.

41. Desde una perspectiva geográfica, la mayoría de los países de la incipiente cadena de valor global de los datos se posicionan como proveedores de datos y solo un puñado de plataformas y países que reciben la mayor parte de los datos pueden convertirlos en productos de datos con valor añadido que, a su vez, pueden monetizarse. En la cadena de valor global de los datos, así como en determinadas cadenas de valor conexas, como las de las plataformas publicitarias y los prestatarios de servicios de infraestructura en la nube, los países en desarrollo pueden permanecer en posiciones subalternas, donde el valor y los datos están centralizados en unas pocas de las plataformas globales existentes. Esta situación puede dar lugar a la aparición de un nuevo tipo de dependencia internacional, ya que los países en desarrollo corren el riesgo de convertirse en meros proveedores de datos en bruto de las plataformas digitales globales, radicadas principalmente en los Estados Unidos y China, y de tener que pagar al mismo tiempo a esas plataformas por la inteligencia digital generada a partir de sus datos.

42. Una manera muy importante en la que la mayoría de los países podrían capturar valor en la economía digital es a través de los impuestos. Uno de los principales retos que plantean las plataformas digitales para el desarrollo es su capacidad de utilizar prácticas de optimización tributaria para evitar el pago de los impuestos que le corresponderían. Las plataformas digitales dependen en gran medida de los activos intangibles, que son difíciles de valorar y medir. Dado que esos intangibles son fáciles de trasladar por todo el mundo, se prestan a una planificación tributaria agresiva. Otro problema es la falta de claridad sobre dónde se produce el valor. Una proporción significativa del valor generado en la economía digital proviene de los usuarios a través de los datos que producen. Todos estos factores permiten a las plataformas mundiales trasladar beneficios de jurisdicciones con tasas impositivas altas a otras con baja tributación, reduciendo así su tasa efectiva. Por ejemplo, dos tercios de los beneficios de Alphabet y Facebook en 2017 se generaron fuera de los Estados Unidos, pero solo alrededor del 10 % de los impuestos abonados por esas empresas fueron a parar al fisco de otros países.

43. La tendencia a una mayor plataformización va acompañada de transformaciones en el mercado laboral y la aparición de nuevas formas de empleo. En particular, un número cada vez mayor de personas son trabajadores de plataforma en régimen de trabajo bajo demanda, como contratistas individuales que trabajan por cuenta propia o trabajadores autónomos. En muchos casos, el propietario de una plataforma mantiene el mismo nivel de control sobre las condiciones de trabajo que cualquier otro empleador, pero es el trabajador autónomo el que soporta el impacto negativo de esta relación laboral, puesto que pierde el derecho a las prestaciones que conlleva la condición de trabajador por cuenta ajena. A menudo, esto supone que la remuneración en el caso del microtrabajo es inferior a los niveles de salario mínimo y los trabajadores deben hacer frente a la imprevisibilidad de sus ingresos a trabajar sin las protecciones laborales propias de una relación de empleo. Las clasificaciones de este tipo de trabajos en la economía digital se han convertido en un tema polémico, eso sin contar con sus posibles repercusiones en los derechos laborales.

44. Más allá de los aspectos puramente económicos, cunde la preocupación por las cuestiones relacionadas con la privacidad y la seguridad, la democracia y la ética, así como por los riesgos relacionados con la vigilancia masiva y el colonialismo digital.

IV. El papel de las políticas nacionales en la creación y captura de un mayor valor

45. Los resultados positivos de la digitalización distan mucho de ser automáticos. Tiene potencial para facilitar el desarrollo, pero no van a ser mayores las probabilidades de que el valor que se consiga se distribuya equitativamente. El impacto neto dependerá del nivel de desarrollo y de la preparación de los países y de sus partes interesadas, como se ha señalado anteriormente, así como de las políticas adoptadas en los planos nacional, regional e internacional.

46. La digitalización también ha planteado desafíos cruciales para los encargados de formular las políticas en países de todos los niveles de desarrollo. Estos retos son principalmente el resultado de las brechas digitales, las diferencias en la preparación y la

elevada concentración de poder de mercado. Es preciso encontrar una configuración alternativa de la economía digital que produzca unos resultados más equilibrados y una distribución más justa de los beneficios derivados de los datos y la inteligencia digital. El Estado tiene que desempeñar un papel fundamental en la conformación de la economía digital, pues es quien puede definir las reglas del juego. Las políticas de carácter proactivo pueden orientar la economía digital en una dirección positiva y en maneras que pueden apoyar los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al tal fin, es preciso adaptar las políticas, leyes y regulaciones vigentes y otras nuevas en otros ámbitos.

47. Las políticas nacionales desempeñan un papel fundamental en la preparación de los países para crear y capturar valor en la era digital. Sin embargo, como los efectos de la digitalización dependen mucho del contexto en el que se inscribe, no hay un enfoque único que sirva para todos los casos. En el presente capítulo se examinan varias opciones de política a nivel nacional, algunas de las cuales se abordan también en el capítulo V, que trata de la función de las respuestas desde las políticas en los planos regional e internacional.

A. Reducir las brechas digitales y mejorar la preparación

48. Es preciso garantizar una conectividad que sea asequible y fiable, pues se trata de un factor que resulta esencial para crear y capturar valor en la economía digital. Este tipo de conectividad sigue planteando un enorme desafío a muchos de los países menos adelantados, en particular en las zonas rurales y alejadas.

49. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de las economías en desarrollo, en particular las de los menos adelantados, necesitan un acceso asequible a una infraestructura apropiada de tecnología de la información y las comunicaciones para poder competir eficazmente en la economía digital. Debe incluir como mínimo la telefonía móvil y, cada vez más, la conectividad de banda ancha, ampliable también en las zonas rurales y a unas tarifas asequibles. Además, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas necesitan asistencia para utilizar de manera más eficaz las tecnologías de la información y las comunicaciones.

50. Los países se encuentran en diferentes etapas de preparación para participar en la digitalización y la plataformización y aprovechar las oportunidades que estas ofrecen. Es preciso no escatimar esfuerzos a fin de crear la capacidad necesaria para ayudar a más personas y empresas de los países en desarrollo a convertirse en desarrolladores, productores y exportadores en la economía digital.

51. Para poder beneficiarse del comercio electrónico, los países en desarrollo tienen que abordar una serie de áreas de política, en particular, fomentar la oferta de infraestructura y prestación de servicios asequibles de tecnologías de la información y las comunicaciones, ofrecer soluciones de pago, mejorar la logística comercial y la facilitación del comercio, crear marcos jurídicos y reguladores adecuados, promover el desarrollo de competencias técnicas para el comercio electrónico y facilitar el acceso a la financiación. Las evaluaciones rápidas del grado de preparación para el comercio electrónico que realiza la UNCTAD pueden servir como un punto de partida útil para los países menos adelantados y otros países, ya que permiten detectar en qué esferas pueden conseguirse mejoras y determinar qué intervenciones en materia de políticas podrían contribuir a aliviar los cuellos de botella.

B. Impulsar el emprendimiento digital y explotar el potencial de las plataformas digitales locales

52. Es fundamental que los países en desarrollo amplíen sus capacidades productivas para fomentar su economía digital. Ello supone no solo crear plataformas digitales, sino también facilitar el emprendimiento digital y la digitalización de las empresas existentes.

53. Solo unos pocos países han logrado fomentar un próspero ecosistema de plataforma como el observado en China y los Estados Unidos. Algunos países en desarrollo han

formuladas políticas específicas encaminadas a posibilitar el crecimiento de las plataformas locales. Por ejemplo, Etiopía prohíbe que se establezcan las plataformas extranjeras que ofrecen un servicio de transporte colaborativo que conecta los pasajeros con los conductores y, en su ausencia, han surgido diversos servicios alternativos, como Ride, Zay Ride y Etta, que se adaptan a las condiciones locales, como la lentitud del acceso a Internet y la falta de teléfonos inteligentes y sistemas de pago móviles. En Kenya, las plataformas extranjeras de transporte colaborativo como Uber se enfrentan a la competencia de empresas locales como Little Cab. En otros países, la decisión estratégica adoptada por algunas plataformas digitales globales de no entrar en un determinado mercado ha propiciado la existencia del espacio necesario para que puedan crecer empresas locales, como Jumia Group y Souq. Por consiguiente, según el entorno normativo de las políticas y las condiciones del mercado, las plataformas digitales locales pueden ser otras tantas opciones viables en los países en desarrollo, pero tienden a enfrentar dificultades cuando intentan ampliar sus actividades.

54. Tal vez convenga prestar apoyo directo en materia de políticas a los mercados de productos digitales en los que coincidan el potencial de desarrollo y los conocimientos técnicos regionales, como las plataformas de “última milla” para los pagos digitales, la microfinanciación y la salud digital. Los Estados también pueden tratar de apoyar la creación de plataformas y ecosistemas regionales de innovación. El desafío consiste en reconocer las vías de la innovación que presenten un potencial a largo plazo y trabajar para proporcionar una infraestructura digital compartida, abierta y habilitadora. Conlleva en parte mejorar la integración de los sistemas propietarios existentes, por ejemplo, obligando a los operadores de telefonía móvil a abrir y mejorar las interfaces de las aplicaciones dentro de cada país y entre países

55. Impulsar el emprendimiento en los sectores digitales y habilitados por las tecnologías digitales es esencial para la creación de valor a nivel local. En la mayoría de los países en desarrollo, las oportunidades comerciales podrían situarse sobre todo en los mercados locales o regionales de bienes y servicios digitales. Con las políticas adecuadas, se puede tratar de incentivar a los diferentes clústeres de una región para que desarrollen unas bases de conocimientos técnicas sólidas y complementarias. El mayor potencial puede residir en los productos digitales que son difíciles de reproducir en otros lugares, que se necesitan a nivel local y que pueden transportarse o duplicarse en un lugar determinado a un costo relativamente bajo.

56. Las administraciones públicas podrían poner el foco menos en “*hackatones*” (sesiones de creación tecnológica colaborativa) y *bootcamps* (cursos de aprendizaje práctico e intensivo de corta duración) o en proyectos de alto perfil (como los parques tecnológicos), y más en fomentar la creación en las empresas de su conocimiento tácito a través de programas de mentoría, formación profesional, aprendizaje y periodos de prácticas para los recién graduados. A ese respecto, también deberían buscar formas de empoderar a las emprendedoras. Las mentorías, el establecimiento de redes de contactos y la exposición a determinados modelos ejemplares pueden ayudarlas a superar unas normas culturales o unos prejuicios de género arraigados que limitan su capacidad para emprender o mantener proyectos en ámbitos como el comercio electrónico y la tecnología basada en los datos. A este respecto, se puso en marcha la iniciativa de la UNCTAD en materia de comercio electrónico dirigida a la mujer con miras a potenciar a las emprendedoras digitales de los países en desarrollo.

57. Obtener valor de la economía digital requiere no solo el establecimiento de un sector digital más sólido, sino también la realización de esfuerzos más amplios para que las empresas de todos los sectores puedan sacar partido de las tecnologías digitales. En muchos países menos adelantados, por ejemplo, los sectores a los que afecta son, en particular, la agricultura y el turismo. Las empresas que invierten en tecnologías de la información y las comunicaciones suelen ser más productivas, competitivas y rentables. Sin embargo, muchos propietarios de pequeñas empresas de los países en desarrollo, en particular, de los menos adelantados, carecen de las capacidades, las competencias técnicas y la consciencia necesarias para aprovechar la conectividad digital para favorecer sus actividades comerciales. Una manera de solventar el problema es integrar el perfeccionamiento de las competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones en los planes de

estudios generales de la formación en administración de empresas. Las administraciones públicas también deberían considerar la posibilidad de colaborar con el sector privado para proporcionar a las microempresas y las empresas pequeñas y medianas más formación sobre cómo aprovechar las plataformas digitales.

C. Políticas relacionadas con los datos

58. Para evitar una mayor dependencia en una economía global basada en los datos, en las estrategias nacionales de desarrollo se debe procurar promover la modernización digital (generación de valor añadido) en las cadenas de valor de los datos y mejorar las capacidades nacionales para “refinar” esos datos. Para ello, puede ser necesario adoptar políticas nacionales encaminadas a aprovechar mejor las oportunidades y hacer frente a los riesgos y desafíos que conlleva la expansión de los datos digitales. Entre las principales cuestiones que se plantean a la hora de adoptar políticas figuran la forma de otorgar la propiedad y el control de los datos, la forma de fomentar la confianza del consumidor y proteger la privacidad de los datos, la forma de regular los flujos de datos transfronterizos y la forma de crear las competencias y las capacidades técnicas relevantes para explotar los datos digitales con el fin de favorecer el desarrollo.

59. Se han presentado varias propuestas para un reparto más equitativo de los beneficios económicos derivados de los datos digitales. Algunas se centran en remunerar a los particulares que comparten los datos con las plataformas a través de los mercados de datos personales y los fideicomisos para datos. En otras se contempla el uso de la propiedad colectiva de los datos y de los fondos de datos digitales como base de un nuevo procomún de datos digitales. Es necesario experimentar con esas y otras opciones y evaluar su viabilidad y sus respectivas ventajas y desventajas.

60. La privacidad y la seguridad de los datos merecen una atención especial. Es importante adoptar medidas de seguridad para proteger a la sociedad contra el uso indebido de los datos de forma deliberada. Es preciso contar con una legislación y una regulación que permitan contrarrestar el robo de datos personales; establecer reglas que establezcan qué datos personales pueden ser recogidos, utilizados, transferidos o eliminados, y sus modalidades; y procurar que los modelos de negocio basados en datos generen beneficios para la sociedad en su conjunto. El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, que es de aplicación desde mayo de 2018, es hoy por hoy el más completo en la forma de plantear la protección de datos, una regulación que además ha tenido una importante repercusión a nivel mundial.

61. Todo análisis equilibrado de las consecuencias de los flujos transfronterizos de datos debe tener en cuenta los intereses divergentes de los distintos países y de las diversas administraciones públicas, empresas, agentes y particulares. Como estos intereses no siempre coinciden, se presentan disyuntivas y soluciones de compromiso. Los gobiernos pueden decidir restringir el flujo de datos por motivos como la privacidad y la protección de los ciudadanos, la seguridad y la necesidad de fomentar el desarrollo económico nacional y la competencia en los mercados. El resultado final depende de la elección de las políticas. Los distintos países aplican regímenes diferentes, que van desde permitir la libre circulación de los datos hasta las prácticas de localización de datos.

D. Políticas de competencia

62. Dados los efectos de red y la tendencia a la concentración del mercado en la economía digital, la política de competencia tendrá que desempeñar un papel más importante en el contexto de la creación y captura de valor. Será necesario adaptar los marcos existentes y tomar las disposiciones que permitan que los mercados sean competitivos y disputados en la era digital. El enfoque imperante en las regulaciones de la defensa de la competencia se basa en la cuantificación del daño causado a los consumidores en forma de precios más altos. Ese enfoque debería ampliarse de manera que se tengan en cuenta, por ejemplo, la privacidad, la protección de los datos personales y la capacidad de

elección del consumidor, la estructura del mercado, los costos derivados del cambio de proveedor y los casos de clientela cautiva.

63. Existen diferentes maneras de mejorar la eficacia de las medidas para hacer cumplir la legislación de la competencia frente a las empresas digitales dominantes, por ejemplo, definiendo cuidadosamente el mercado relevante, evaluando el posible abuso de poder de mercado y actualizando los instrumentos utilizados en el procedimiento de control de concentración empresarial. Por cuanto los servicios ofertados pueden compararse con servicios de utilidad pública, cabe considerar a la regulación como un instrumento para garantizar un acceso abierto y equitativo a todas las empresas. Sea cual fuere la opción elegida, los países en desarrollo tienen que fortalecer su capacidad para garantizar la aplicación de sus políticas de defensa de la competencia⁶.

E. Política tributaria

64. La tributación es otra cuestión fundamental en lo que respecta a la captura de valor en la economía digital. Los países están reconsiderando la forma en que deben distribuirse los derechos impositivos para evitar la posibilidad de que las principales plataformas digitales se vean infragravadas en una economía digital en rápida evolución. Los observadores se han percatado de que existe una discordancia entre el lugar donde se gravan los beneficios y el lugar y la forma en que se crea el valor. Dado que los países en desarrollo son principalmente mercados para las plataformas digitales globales y que sus usuarios contribuyen significativamente a la generación de valor y a sus beneficios, las autoridades están estudiando distintas vías para gravar el valor creado en sus jurisdicciones por esas plataformas.

65. En la mayor parte del mundo, los esfuerzos al amparo de la política impositiva aplicable a la economía digital se han centrado principalmente en los impuestos de sociedades y los impuestos a las principales plataformas digitales. Sin embargo, en varios países africanos, la atención se ha centrado principalmente en gravar a los usuarios de Internet y de los sistemas de dinero móvil. Este tipo de tributación puede resultar interesante para los Estados, pero puede ser contraproducente si comporta una disminución de la actividad económica por la reducción del número de usuarios activos de Internet.

F. Políticas de empleo y del mercado de trabajo

66. La digitalización puede tener importantes repercusiones en el empleo y las condiciones de trabajo y, por consiguiente, en la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo. El rápido ritmo de la transformación digital obliga a los encargados de la formulación de políticas y las personas a reaccionar rápidamente para adaptarse a los cambios en el mercado laboral inducidos por la tecnología. A medida que la naturaleza del trabajo evoluciona y surgen nuevos trabajos, mientras que otros desaparecen, las personas se ven obligadas a adquirir nuevas competencias técnicas a lo largo de su vida laboral. Es necesario adoptar medidas de política para gestionar los períodos de transición tecnológica de manera que los que pierdan su empleo puedan adaptarse y acoplarse a las nuevas condiciones. Un instrumento fundamental del conjunto de políticas para crear y capturar valor en la economía digital es el establecimiento de programas adecuados de formación permanente para que la fuerza de trabajo esté mejor preparada y adquiera mayor resiliencia y adaptabilidad a los cambios. Las medidas especiales de protección social y las redes de seguridad también son otros tantos aspectos de particular importancia en este contexto.

67. El aumento del trabajo en las plataformas digitales puede facilitar su flexibilidad y propiciar un aumento de las oportunidades de empleo, en particular en los países en desarrollo. Sin embargo, también existe el riesgo de una competencia a la baja en lo que respecta a las condiciones y normas laborales, riesgo que es necesario abordar. En este sentido, una cuestión importante es la clasificación de los puestos de trabajo, es decir, si un

⁶ El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia también examina estas cuestiones en sus períodos de sesiones.

trabajador se considera un empleado por cuenta de la plataforma o un trabajador autónomo. Este aspecto tiene importantes consecuencias para los derechos laborales. Hay un margen considerable para revisar las condiciones de utilización a fin de proporcionar mejores condiciones de trabajo.

V. Papel de la formulación de políticas y la cooperación internacional en la promoción de una economía digital más inclusiva

68. La digitalización afecta a los países de diferentes maneras en función de su grado de desarrollo y preparación digital, por lo que los gobiernos necesitan un espacio para adopción de políticas para regular la economía digital con el fin de alcanzar varios objetivos legítimos de sus políticas públicas. Al mismo tiempo, es posible abordar con mayor eficacia varios problemas de política a nivel regional o internacional, por ejemplo, en lo tocante a la protección y la seguridad de los datos, los flujos transfronterizos de datos, la competencia, la tributación y el comercio. Por consiguiente, se requieren esfuerzos mundiales concertados para difundir los beneficios de una economía digital en rápida expansión entre las numerosas personas que actualmente escasos beneficios obtienen de ella.

69. En lo que respecta a los flujos transfronterizos de datos, que son cada vez más importantes para el comercio internacional y el desarrollo, ha habido intentos de internacionalizar los regímenes de políticas en la Organización Mundial del Comercio y también mediante acuerdos comerciales. La división de opiniones en esta materia es indicativa de la necesidad de llevar a cabo más análisis y de estudiar cuidadosamente los diferentes enfoques sugeridos. En particular, deberían examinarse y debatirse más a fondo las flexibilidades necesarias para permitir el logro de objetivos legítimos de las políticas públicas. El acceso privilegiado a los datos proporciona una ventaja competitiva, que plantea una serie de cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso, la concentración del mercado y la ausencia de condiciones equitativas para la participación de los países y los beneficios que estos pueden obtener de los datos y las plataformas digitales. Dado el carácter multifacético de los datos, también es importante estudiar cuál es la instancia más idónea para entablar esos debates de manera inclusiva.

70. Es importante que se permita que los datos fluyan con facilidad para aprovechar los beneficios de la economía digital, pero igualmente importante es conseguir que los beneficios asociados se compartan de manera justa entre los países y los agentes que participan en el proceso de creación de valor. Además, las evaluaciones de los efectos deben trascender el crecimiento económico y tener en cuenta los factores relacionados con las relaciones de poder, la dependencia, la privacidad de los datos y la captura de valor. Para ello tal vez sea necesario explorar nuevos enfoques alternativos que tengan en cuenta todos los aspectos relevantes. Por ejemplo, en la medida en que se puedan elaborar marcos para la “propiedad” y el control local de diversos tipos de datos importantes, los datos podrían constituir una importante baza para negociar condiciones justas con las plataformas digitales globales que procuran trabajar con datos locales y en las economías nacionales. Esos marcos podrían emplearse para promover el desarrollo de los sectores digitales, por ejemplo mediante la constitución de empresas mixtas con empresas globales. Esto podría ser una condición para poder desarrollar actividades de minería de datos locales.

71. A la vista de las tendencias actuales, no cabe dar por sentado que la libre circulación de datos y un mayor acceso a los mismos ayuden por sí solos a hacer frente a la desigualdad en el mundo. Los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo son cada vez más conscientes de que la reunión y el procesamiento de los datos personales no puede dejarse totalmente en manos de empresas privadas. En la incipiente economía digital globalizada será importante velar por que los países en desarrollo dispongan del espacio económico, jurídico y regulador necesario para conformar la economía digital de manera en formas que redunden en el interés de sus respectivas poblaciones, entre otras cosas ayudándoles a crear y capturar valor a partir de los datos digitales.

72. Otro ejemplo es la tributación internacional de las empresas de las plataformas digitales globales. Bajo los auspicios de la OCDE, se están analizando diferentes opciones con el objetivo de llegar a una solución consensuada de aquí a fines de 2020. Con la evolución del panorama de la tributación en los próximos años, será esencial garantizar una participación más amplia e inclusiva de los países en desarrollo en los debates internacionales sobre la tributación de la economía digital, por ejemplo mediante el fortalecimiento del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación.

73. Además, se debe instaurar y aplicar una política de competencia adecuada dentro de los marcos regionales o mundiales. Las medidas en los planos regional y mundial tal vez puedan ser más eficaces para hacer frente a las prácticas abusivas y los controles de las concentraciones empresariales y para garantizar que las plataformas dominantes se abran a las empresas locales y regionales en condiciones justas.

74. Los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo para asegurarse de que la transformación digital contribuirá a conseguir resultados más inclusivos tienen que complementarse con un mayor apoyo internacional. La comunidad que se ocupa de las cuestiones del desarrollo tiene que explorar formas más integradas de apoyar a los países más rezagados en el caso de la economía digital. Es necesario y urgente que los asociados para el desarrollo integren la dimensión digital en sus políticas y estrategias de asistencia. La asistencia debe tener por objeto reducir la brecha digital, fortalecer un entorno propicio para la creación de valor, crear capacidad en los sectores público y privado y fomentar la confianza mediante el apoyo a la adopción y aplicación de las leyes y reglamentos pertinentes para promover la creación y la captura de valor en la economía digital impulsada por los datos.

75. En general, la búsqueda de soluciones adecuadas exige una colaboración internacional más intensa y un diálogo sobre políticas más fluido, además de la plena participación de los países en desarrollo. El consenso al que pueda llegarse deberá contemplar flexibilidades significativas que posibiliten la participación de todos los países. También es importante recalcar que la creación y la captura de valor en la economía digital es una cuestión inherente al desarrollo que afecta a muchas áreas, siendo el comercio solo un aspecto.

VI. Preguntas orientativas

76. En este contexto y tal como lo aprobó la Junta de Comercio y Desarrollo, los debates del cuarto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital deberían basarse en las siguientes preguntas orientativas:

- a) ¿Cómo se crea valor en las actividades de la economía digital y cuáles son las consecuencias para los países con distintos niveles de preparación digital?
- b) ¿Cuáles son las oportunidades y los desafíos que plantean las plataformas digitales globales para los países en desarrollo en términos de creación de valor?
- c) ¿Qué papel pueden desempeñar las políticas nacionales para ayudar a los países a crear y captar más valor, en particular para colmar las brechas digitales, impulsar la iniciativa empresarial digital y aprovechar las plataformas digitales locales?
- d) ¿Qué papel puede desempeñar la formulación a nivel internacional de políticas y la cooperación internacional en la promoción de una economía digital más inclusiva?