Naciones Unidas TD/B/C.I/MEM.4/14

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de junio de 2017
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo
Quinto período de sesiones
Ginebra, 18 a 20 de julio de 2017
Tema 3 del programa provisional

El papel de la economía y el comercio de servicios en la transformación estructural y el desarrollo inclusivo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La economía y el comercio de servicios tienen el potencial de provocar una transformación estructural que suponga un apoyo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los países en desarrollo podrían considerarlos como una nueva frontera, por lo que la integración positiva de los países en desarrollo en la economía globalizada de los servicios cobra importancia desde el punto de vista del desarrollo. Las políticas nacionales y las iniciativas regulatorias, así como la cooperación multilateral y regional en materia de política comercial, deben reconocer el potencial que tienen los servicios para el desarrollo.

Las investigaciones y los debates sobre políticas en curso, así como la experiencia de la UNCTAD en esta esfera, incluidos sus análisis nacionales de las políticas de servicios, ponen de relieve la importancia de la coherencia y de la idoneidad de los marcos regulatorios, institucionales y de políticas, en particular tratándose de los enfoques de la liberalización comercial, el fomento de las capacidades humanas y el aprovechamiento del potencial de los servicios para favorecer la transformación estructural.

GE.17-09139 (S) 220617 040717
1709139

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. El sector de los servicios se ha erigido en el segmento mayor y la fuerza motriz de la economía y representa una proporción creciente del producto interno bruto (PIB), el comercio y el empleo. Las oportunidades para la transformación estructural que genera el crecimiento de la economía de servicios son enormes, en particular las derivadas de la tecnología disruptiva y la economía digital. Este sector contribuye a la productividad y el crecimiento de toda la economía, por cuanto proporciona insumos esenciales para otros productos y servicios. Muchos de los servicios han irrumpido como servicios transables con un futuro prometedor en los países en desarrollo, en particular gracias al desarrollo de los servicios de las telecomunicaciones y la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Además, los servicios eficientes son otros tantos catalizadores de la expansión de las cadenas de valor regionales y mundiales.

2. Muchas actividades del sector de los servicios con importantes funciones sociales —en la salud, los servicios financieros, la energía, el transporte y las telecomunicaciones— son indispensables para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, los servicios de infraestructura básicos pueden hacer una importante contribución a la consecución del Objetivo 1, relativo al fin de la pobreza, el Objetivo 2, relativo al fin del hambre, el Objetivo 3, relativo a la salud, el Objetivo 4, relativo a la educación, el Objetivo 5, relativo a la igualdad de género, el Objetivo 6, relativo al agua y el saneamiento, el Objetivo 7, relativo a la energía, el Objetivo 8, relativo al crecimiento económico y el trabajo digno, el Objetivo 9, relativo a la construcción de infraestructura (incluidos los servicios financieros, de telecomunicaciones y de TIC), el Objetivo 10, relativo la reducción de la desigualdad, el Objetivo 11, relativo a los asentamientos humanos (por ejemplo, mediante servicios de transporte) y el Objetivo 17, relativo a los medios de ejecución (por ejemplo, mediante servicios de TIC). El logro de muchos de los Objetivos y metas depende del acceso universal a los servicios básicos y de infraestructura, lo que indica la importancia vital de los servicios en el logro de la Agenda 2030. Habida cuenta de las múltiples facetas de la contribución de los servicios, hay una gran oportunidad para analizar una estrategia de desarrollo y crecimiento impulsados por los servicios.

II. Tendencias del comercio y la economía de los servicios

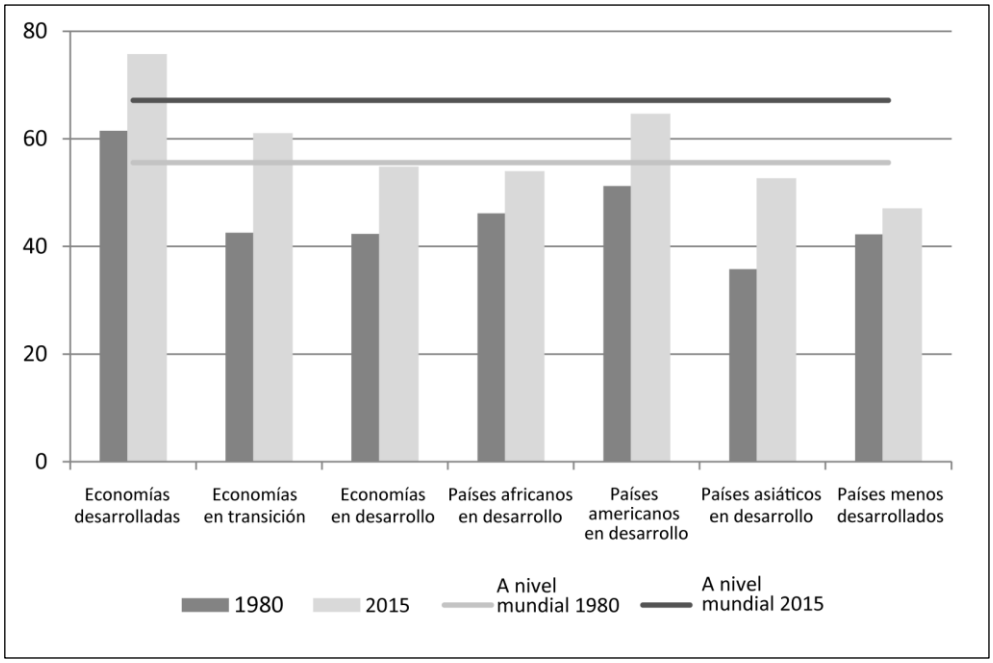
A. Los servicios son una parte cada vez mayor de la economía

3. La contribución de los servicios a las economías ha aumentado con el tiempo. Entre 1980 y 2015, el peso de los servicios en el producto interno bruto (PIB) aumentó en todos los niveles de renta, en particular del 61% al 76% en las economías desarrolladas y del 42% al 55% en las economías en desarrollo (gráfico 1). Los servicios son predominantes en todas las regiones en desarrollo, incluidos los países menos adelantados (PMA). El aumento de la prestación de servicios en este período se corresponde en gran medida con una disminución de la producción industrial en las economías desarrolladas y una reducción de la producción agrícola en las economías en desarrollo. Podría tratarse de un reflejo de dos formas distintas de transformación estructural (gráfico 2). En las economías desarrolladas, el sector de los servicios ha crecido y algunos recursos productivos han salido del sector industrial. En los países en desarrollo, en particular los PMA, el traslado de recursos productivos se produjo principalmente del sector agrario a los servicios.

Gráfico 1

Proporción de los servicios en el producto interno bruto por nivel de renta y región en 1980 y 2015

(En porcentaje)

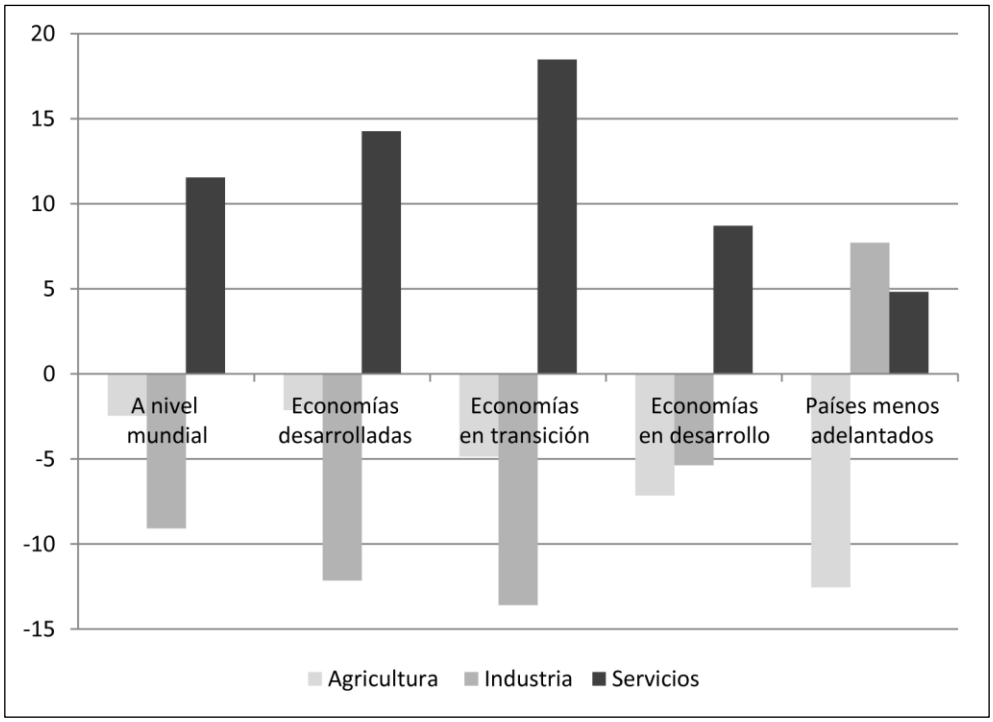


Fuente: UNCTADstat.

Gráfico 2

Proporción de los sectores económicos en el producto interno bruto por nivel de renta: variación entre 1980 y 2015

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADstat.

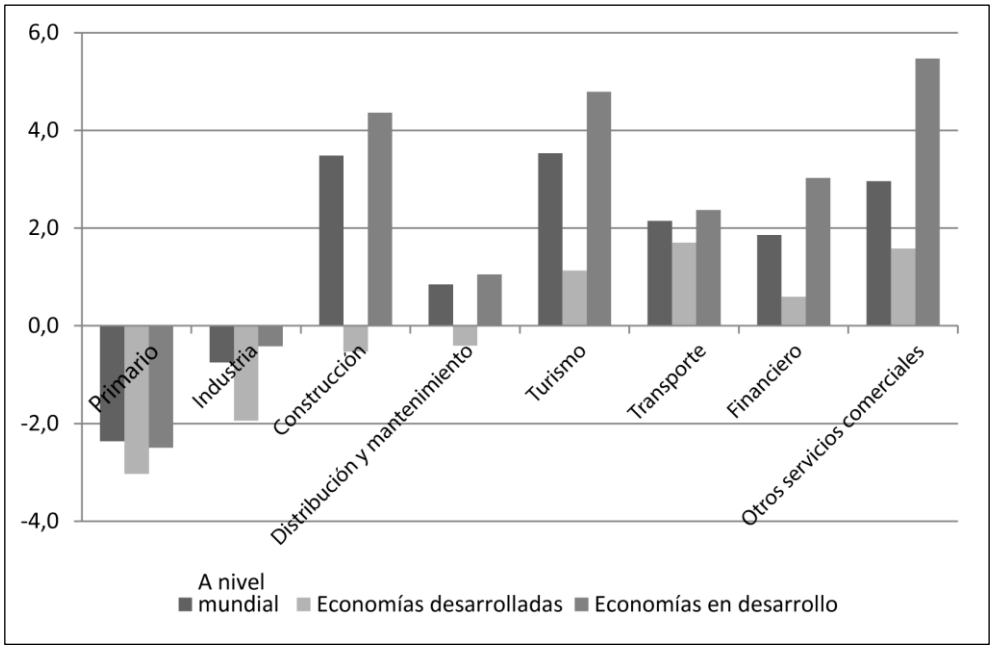
4. En cuanto al empleo, el sector de los servicios es también predominante. En 2016, se calculó que el sector de servicios, en general, acaparaba casi la mitad (49%) del empleo

mundial. Como en el caso de la producción, la importancia de los servicios es más acusada en los países desarrollados (donde el empleo en los servicios representa el 75% del total) que en las economías en desarrollo (44%)[1]. Los servicios han sido el principal empleador desde mediados de la primera década del siglo XXI, incluso durante la crisis económica y financiera mundial de 2008 y 2009. Entre 2001 y 2016 creció la importancia, en términos anuales, de la construcción, el turismo y otros sectores de servicios comerciales en el mercado de trabajo mundial, en particular en las economías en desarrollo (gráfico 3)[2].

Gráfico 3

Variación anual en la distribución del empleo en determinados sectores por nivel de renta en 2001-2016

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de OIT, 2017.

5. El empleo en el sector de los servicios reviste una importancia particular para las mujeres, puesto que, a nivel mundial, su peso en el empleo del sector es el mayor. La participación de la mujer en el empleo del sector de los servicios en los países en desarrollo se eleva al 41%, solo por detrás del mayor empleador que es el sector agrícola[3]. El empleo en los servicios es también importante para los trabajadores migrantes, ya que el sector de los servicios en general de algunos países de acogida, como el Canadá y los Estados Unidos de América, dependen en gran medida de ese tipo de trabajadores. Por ello, las políticas relacionadas con los servicios son importantes para el empleo inclusivo, especialmente en la actual coyuntura de niveles de desempleo persistentemente elevados.

6. Los servicios son también preponderantes en la inversión extranjera directa; en los últimos diez años las inversiones de nueva planta anunciadas se concentran principalmente en el sector de los servicios. En 2015, los servicios recibieron el 53% de la inversión. Además, la inversión extranjera directa en el sector de los servicios ha crecido con mayor rapidez que la inversión en el sector primario y la manufactura. El sector de servicios de infraestructura ha experimentado un crecimiento especialmente rápido; en 2015, más de la mitad de las inversiones de nueva planta anunciadas se realizaron en este sector (gráfico 4).

[1] Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017, base de datos Indicadores Clave del Mercado de Trabajo.

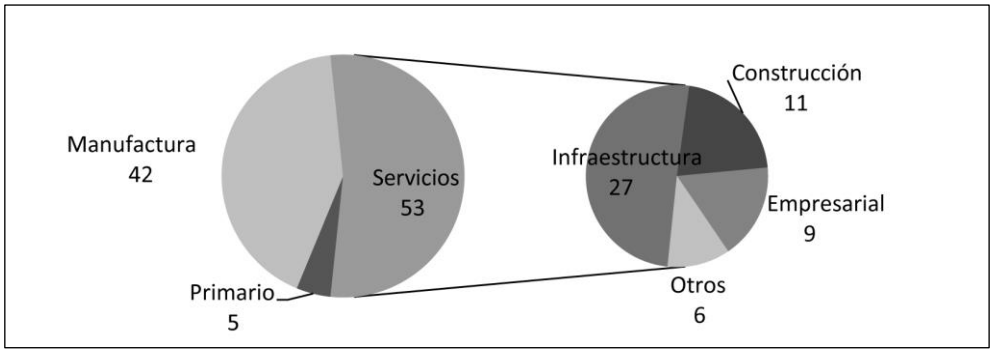
[2] UNCTAD, *Comercio, Empleo y Desarrollo* (de próxima aparición).

[3] OIT, 2016, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2016* (Ginebra).

Gráfico 4

Distribución sectorial de los proyectos anunciados de inversión extranjera directa de nueva planta en 2015

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de UNCTAD, 2016a, *World Investment Report 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.II.D.4, Ginebra).

B. Tendencias en el comercio de servicios

7. En 2015, los mayores exportadores e importadores de servicios mundiales fueron principalmente países desarrollados, en particular los Estados Unidos y países europeos, como Alemania y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y economías emergentes, como China (cuadro 1). Los diez principales exportadores representaron más del 50% de las exportaciones mundiales de servicios, mientras que la misma tendencia se observó entre los diez principales importadores, lo que pone de manifiesto la heterogeneidad de la composición de los principales exportadores de servicios.

Cuadro 1

Principales exportadores e importadores de servicios en 2016

(En millones de dólares y porcentaje)

Principales exportadores de servicios	*Valor de las exportaciones de servicios*	*Proporción de las exportaciones mundiales de servicios*	*Principales importadores de servicios*	*Valor de las importaciones de servicios*	*Proporción de las importaciones mundiales de servicios*
Estados Unidos	752 411	15,6	Estados Unidos	503 053	10,7
Reino Unido	327 176	6,8	China	453 014	9,6
Alemania	272 738	5,6	Alemania	312 074	6,6
Francia	236 760	4,9	Francia	235 679	5,0
China	208 488	4,3	Reino Unido	198 653	4,2
Países Bajos	179 776	3,7	Irlanda	191 939	4,1
Japón	173 821	3,6	Japón	184 710	3,9
India	161 845	3,3	Países Bajos	169 458	3,6
Singapur	149 642	3,1	Singapur	155 581	3,3
Irlanda	146 678	3,0	India	133 710	2,8
Total	**2 609 334**	**53,9**	**Total**	**2 537 870**	**53,9**

Fuente: UNCTADstat.

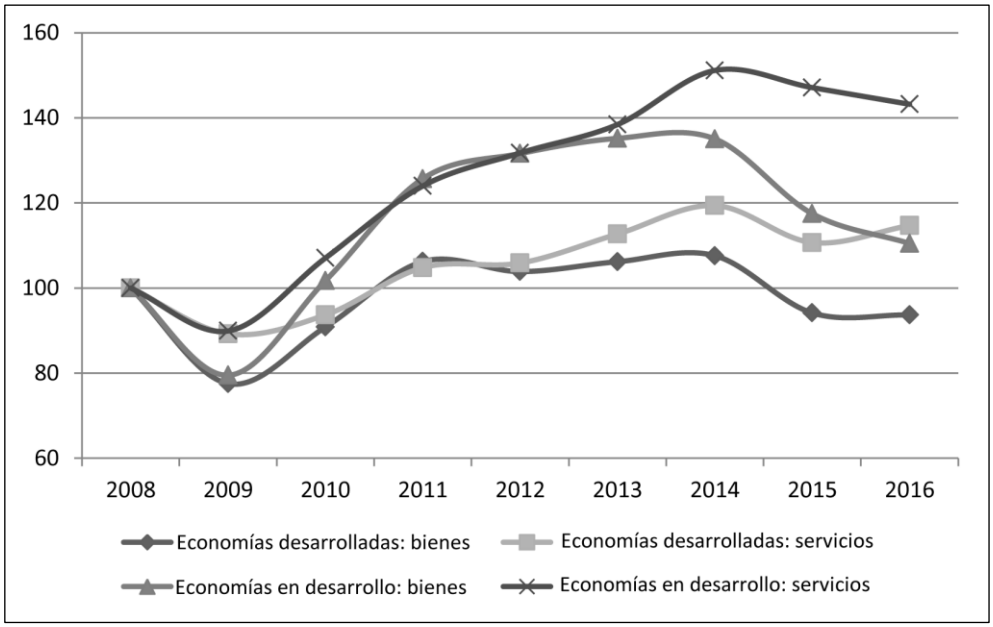
8. En el período 2005-2016, las exportaciones de servicios crecieron más rápidamente en las economías en desarrollo que en las economías desarrolladas. La participación de las economías en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios creció y pasó del 23% al 29%. En el período 2008-2016, las exportaciones de servicios de los países en desarrollo crecieron a un ritmo más rápido que en las economías desarrolladas y el crecimiento de las exportaciones de servicios fue más rápido que el de las exportaciones de mercancías

(gráfico 5). La proporción de las exportaciones de servicios respecto al total de exportaciones de bienes y servicios pasó del 24% en 2005 al 28% en 2016 en las economías desarrolladas y del 14% al 17% en las economías en desarrollo. Las exportaciones de servicios han mostrado una mayor resiliencia que las exportaciones de bienes. Al igual que durante la crisis económica y financiera mundial de 2009, en 2015 las exportaciones de servicios de las economías en desarrollo experimentaron una reducción menor (-3%) que las exportaciones de mercancías (-13%).

Gráfico 5

Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios por nivel de renta en 2008-2016

(Índice; 2008=100)



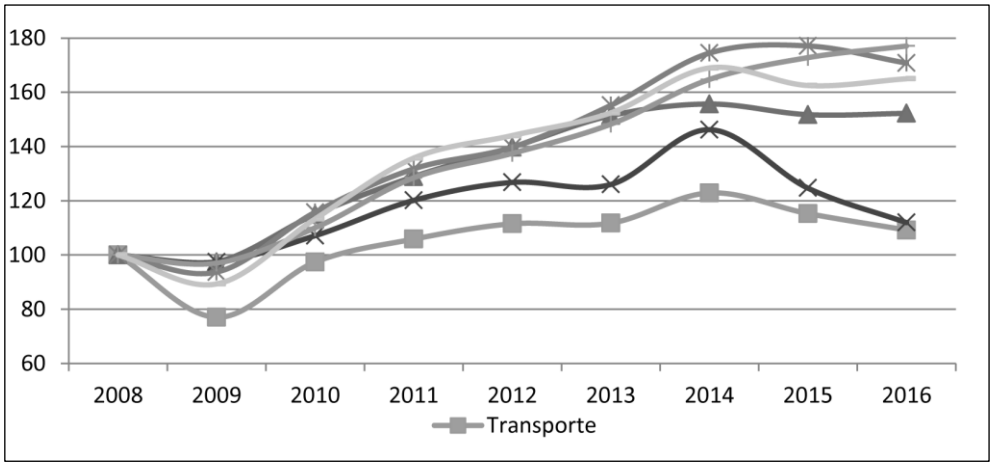
Fuente: UNCTADstat.

9. Entre los servicios, las exportaciones de los países en desarrollo crecieron con mayor fuerza en las telecomunicaciones y las TIC, los servicios financieros y otros servicios comerciales (gráfico 6). Sin embargo, los datos sectoriales demuestran que las economías desarrolladas y en desarrollo siguen presentando unos perfiles comerciales diferentes. Si bien el transporte, los viajes y otros servicios comerciales son las categorías de mayor peso en las economías desarrolladas y en desarrollo, la proporción de los servicios de transporte y turismo sigue siendo mayor en los países en desarrollo y las economías en transición (cuadro 2). En cambio, las economías desarrolladas siguen estando más especializadas en categorías de mayor valor añadido, como los servicios financieros.

Gráfico 6

Exportaciones de determinados servicios comerciales de economías en desarrollo en 2008-2016

(Índice; 2008=100)



Fuente: UNCTADstat.

Nota: La categoría "otros servicios comerciales" engloba a los servicios comerciales diversos así como a los profesionales y técnicos.

Cuadro 2

Exportaciones de determinados servicios comerciales por nivel de renta y región en 2016

(En porcentaje)

Categoría de servicios	*Economías desarrolladas*	*Economías en transición*	*Economías en desarrollo*	*Países en desarrollo de África*	*Países en desarrollo de América*	*Países en desarrollo de Asia*	*Países menos adelantados*
Relacionadas con los bienes	3,4	6,4	3,4	2,0	2,5	3,6	1,9
Transporte	15,8	35,1	21,1	29,2	16,2	21,2	23,1
Turismo	21,4	23,2	33,8	39,1	47,4	31,4	53,5
Construcción	1,3	5,6	2,8	2,3	0,1	3,2	1,8
Servicios financieros	13,6	2,2	6,5	4,2	5,0	6,9	2,1
Propiedad intelectual	9,0	0,8	1,4	0,3	0,8	1,5	0,3
Telecomunicaciones y tecnología de la información y las comunicaciones	10,6	9,4	9,5	6,6	4,7	10,4	8,6
Otros asuntos	23,9	16,6	20,6	15,7	20,7	21,0	7,8
Personales, culturales y recreativos	1,0	0,8	0,9	0,7	2,7	0,7	0,8
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: UNCTADstat.

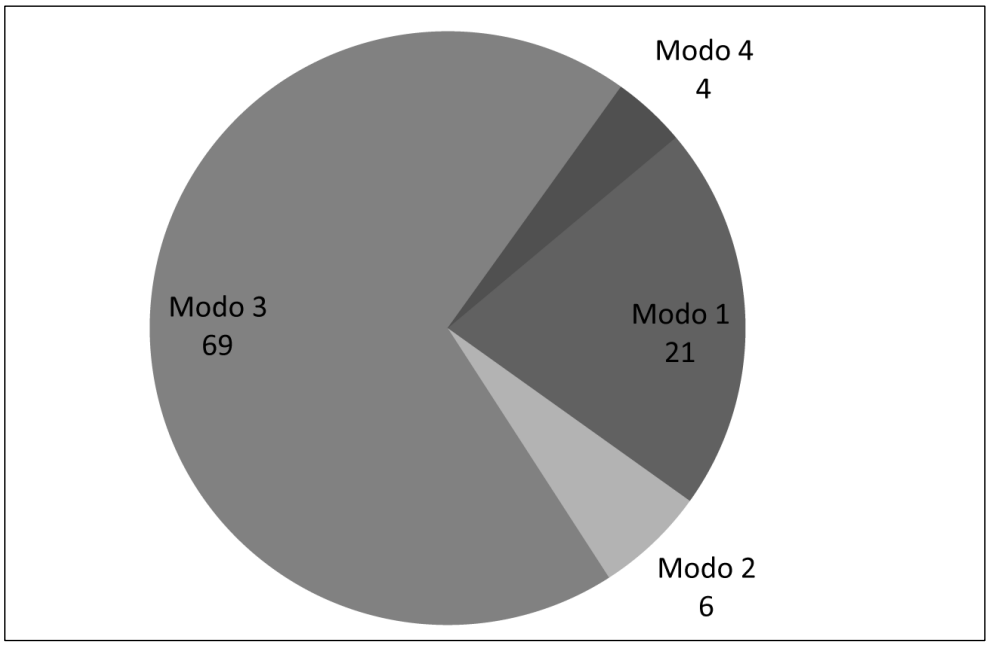
10. Los datos relacionados con la cuenta corriente de la balanza de pagos solo reflejan una parte del comercio de servicios, ya que no registran el comercio asociados con una presencia comercial (modo 3) o el movimiento temporal de personas físicas (modo 4). La presencia comercial es el modo de suministro más importante, como puede inferirse de las ventas permanentemente crecientes de filiales extranjeras, si se asume que esas ventas

también se derivan del componente de los servicios. Esta cantidad ascendió a 37 billones de dólares en 2015, lo que representa un incremento de 34 billones de dólares respecto a 2014[4]. Los datos correspondientes a la Unión Europea también indican el papel predominante del modo 3 (gráfico 7). El desplazamiento temporal de personas que prestan servicios es especialmente importante en los servicios profesionales y empresariales. Teniendo en cuenta el considerable volumen de remesas —en 2016 las corrientes en todo el mundo de remesas se estimaron en 575.000 millones de dólares, de los que unos 429.000 millones con destino a los países en desarrollo[5]— el modo 4 reviste sin duda una gran importancia para los países en desarrollo.

Gráfico 7

Unión Europea: exportaciones de servicios por modo de suministro en 2013

(En porcentaje)



Fuente: Base de datos de Eurostat.

11. Los datos sobre el comercio de servicios transfronterizos no reflejan el importante valor añadido de los servicios incorporados en las exportaciones de mercancías. En 2011, los servicios representaron el 44% del valor añadido del total de las exportaciones de las economías desarrolladas y el 32% de las economías en desarrollo, unos valores superiores a las proporciones de las exportaciones de servicios en el total de exportaciones. El valor añadido de las importaciones de servicios en las exportaciones brutas creció en todos los países en el período 1995-2011 y representó el 16% en las economías desarrolladas y el 11% en las economías en desarrollo. Estos datos revela la creciente transabilidad de los servicios y su importancia como factor potenciador del comercio[6]. El aprovisionamiento interno también puede suponer un comercio de servicios, como el que propicia, por ejemplo, la libre circulación de personas.

12. A menudo no queda reflejada la creciente importancia de las actividades de servicios en las empresas manufactureras. A fin de generar un mayor valor añadido e incorporar un mayor contenido innovador a sus productos, estrechar las relaciones con los clientes y mantener internalizadas ciertas funciones estratégicas, las empresas pueden optar por desarrollar ciertas actividades en lugar de externalizarlas. En la muestra de países analizados en un estudio, los insumos de servicios representaron el 37% del valor de las exportaciones de manufacturas; si se añaden las actividades de servicios realizadas en el

[4] UNCTAD, 2016a.

[5] World Bank, 2017, Migration and remittances, Migration and Development Brief No. 27.

[6] UNCTAD, 2011, *Services, Trade and Development* (United Nations publication, New York and Geneva).

seno de las empresas manufactureras esta proporción aumentó hasta al 53% y la participación general de los servicios en las se aproximó al 75%[7].

13. Contar con datos de gran calidad, fiables, actualizados, exhaustivos y suficientemente desagregados sobre los flujos del comercio internacional de servicios es importante para facilitar la adopción de medidas concretas, basadas en evidencias y orientadas por políticas. Poner el foco en los datos es una estrategia imprescindible para elaborar políticas adecuadas para los servicios idóneos cuando se persigue favorecer la transformación estructural (recuadro 1). La disponibilidad de datos es un elemento crucial en la medición de los logros alcanzados con miras a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dado que toda una serie de distintas instituciones suelen participar en el comercio de servicios en sus cuatro modos de suministro, la confección de estadísticas válidas requiere la existencia de una cooperación institucional.

Recuadro 1
Reunión de datos: el caso del Brasil

En el Brasil, el Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios, Intangibles y Otras Operaciones que Produzcan Variaciones en el Patrimonio Neto es un importante instrumento para la clasificación de los servicios, la recopilación de datos y la adopción de medidas de política. El Sistema cubre todas las transacciones de servicios entre residentes y no residentes y se recopilan datos sobre los cuatro modos de suministro. La eficacia del sistema se basa en conceder una máxima prioridad y apoyo político a la disponibilidad y calidad de los datos, así como en la experiencia nacional con la administración electrónica y las plataformas digitales. Ha sido de gran ayuda para que distintas autoridades hayan podido reconocer el potencial de las exportaciones de servicios, hayan apoyado la promoción del comercio y hayan proporcionado su contribución en las negociaciones comerciales. Sobre la base de los datos del sistema, se han confeccionado estadísticas específicas con el fin de apoyar las estrategias empresariales en los sectores de los servicios; además ha permitido poner en marcha una iniciativa público-privada, el Foro de Potenciación de la Exportación de Servicios, para mejorar la competitividad mediante la identificación de las medidas pertinentes.

Fuentes: Comunicaciones recibidas del Brasil, Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios; Global Migration Group, 2016, *Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development*; UNCTAD, *Trade, Migration and Development* (de próxima aparición).

III. El papel de los servicios en una transformación estructural que favorezca el desarrollo inclusivo

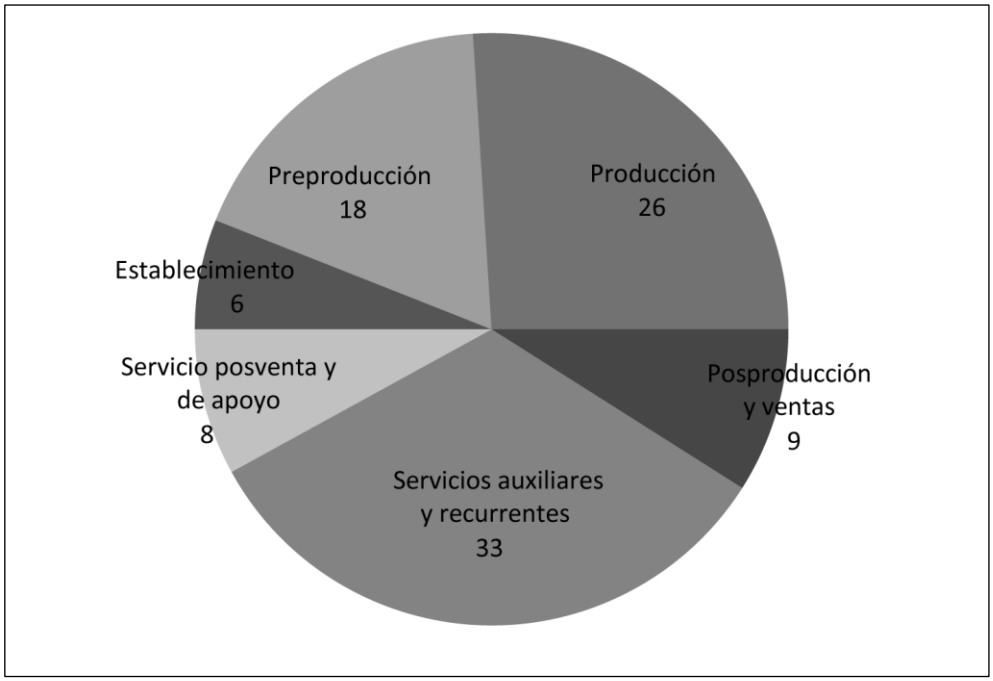
14. La contribución de los servicios a la economía es significativa, puesto que el sector, en particular el de servicios de infraestructura, puede suministrar insumos intermedios para todas las actividades económicas. Esta servificación, esto es, la creciente importancia de los servicios en todos los sectores económicos, facilita la producción y las exportaciones en todos los procesos productivos, principalmente en los departamentos administrativos y auxiliares y las etapas de la producción (por ejemplo, el control de calidad y los servicios de ingeniería), así como en las fases de creación, preproducción, posproducción y posventa (gráfico 8). En 2015, las actividades de apoyo a los servicios (como la investigación y el desarrollo, la ingeniería y la distribución) representaron entre un 25% y un 60% del empleo en las propias empresas manufactureras[8]. Los servicios también desempeñan un papel importante en la coordinación de los procesos de producción. Por ejemplo, los servicios de telecomunicaciones permiten la cooperación entre distintas actividades en un proceso de producción y los servicios basados en el conocimiento y la tecnología facilitan la especialización.

[7] S Miroudot and Cadestin, 2017, Services in global value chains: From inputs to value-creating activities, Trade Policy Papers No. 197, Organization for Economic Cooperation and Development.
[8] UNCTAD, 2011.

Gráfico 8

Participación de los servicios en las etapas del proceso productivo

(En porcentaje)



Fuente: Asia Global Institute, 2015, *The role of services in global value chains*, publicación presentada en el 62º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, Ginebra, 17 de septiembre.

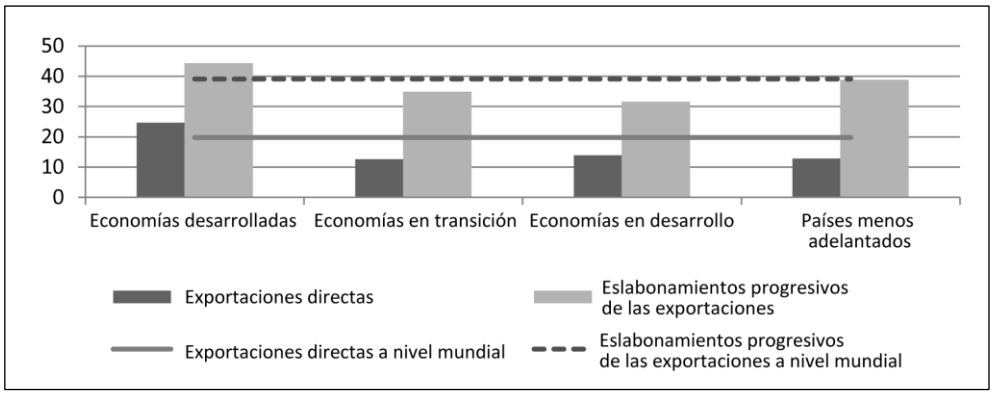
15. El valor añadido de los servicios se incorpora en la producción y las exportaciones de todos los sectores económicos, incluso en el caso de la agricultura y la manufactura. Su nivel es superior al de las contribuciones directas de los servicios a la producción y las exportaciones y pone de manifiesto la servicificación de economías de todos los niveles de renta. En 2011, el valor bruto de las exportaciones de servicios en el total de exportaciones de bienes y servicios fue del 24% en las economías desarrolladas y del 14% en las economías en desarrollo. Sin embargo, como ya se ha señalado, el valor añadido de los servicios representó el 44% del valor añadido total de las exportaciones de las economías desarrolladas y el 32% de las economías en desarrollo (gráfico 9). En algunos estudios se utiliza la denominación modo de suministro 5 para referirse a este fenómeno, lo que también es reflejo de la servicificación en el comercio internacional[9]. Las importantes diferencias entre las exportaciones directas de servicios y del valor añadido de los servicios incorporado en las exportaciones tal vez puedan mostrar la importancia de los servicios en la mejora de la capacidad exportadora y la mayor transabilidad de los servicios, especialmente cuando el valor añadido de los servicios es comercializado junto con el valor añadido de bienes y servicios intrínsecamente transables.

[9] L Cernat and Z Kutlina-Dimitrova, 2014, Thinking in a box: A mode 5 approach to service trade, Chief Economist Note Issue No. 1, European Commission.

Gráfico 9

Participación de los servicios en el total de exportaciones directas y eslabonamientos progresivos en las exportaciones por nivel de renta en 2011

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Export Value Added Database del Banco Mundial.

16. Los servicios que proporciona insumos intermedios pueden servir de catalizadores para mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad de todos los sectores. Pueden surgir oportunidades que permitan a los agentes económicos unirse a cadenas de valor que supongan un apoyo a las exportaciones, en particular, para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes; recuadro 2). Sin embargo, la participación en las cadenas de valor mundiales no es suficiente para garantizar avances que sean significativos para el desarrollo. Debe prestarse atención al tránsito hacia actividades de servicios de alto valor añadido, como el diseño, la distribución y la comercialización.

Recuadro 2

Servicios y microempresas y pequeñas y medianas empresas

A nivel mundial, las mipymes representan el 95% de las empresas, el 50% de la producción y el 60% del empleo. En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan, por término medio, el 60% del empleo total y entre el 50% y el 60% del valor añadido. Las mipymes son fuentes de innovación y ofrecen más oportunidades a las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, las mipymes enfrentan dificultades importantes, como la baja productividad, la escasa participación en el comercio internacional y la focalización de las actividades en la producción de bajo valor añadido. Los costos que entraña el comercio internacional son más elevados para las mipymes debido a su falta de escala, en particular en lo que se refiere al acceso a la información y la financiación y el cumplimiento de los requisitos. Al proporcionar insumos y vínculos a lo largo de los procesos de producción, los servicios, en particular los servicios de infraestructura, pueden mejorar la productividad de las mipymes y facilitar su diversificación y modernización. Las actividades de servicios, que suelen ser menos intensivas en capital y dependientes de las economías de escala, también pueden facilitar la integración de las mipymes en la economía y el comercio exterior. Las mipymes podrían concentrarse en proporcionar determinados insumos de servicios para las distintas etapas de procesos productivos más amplios. Se considera que son beneficiosos los incentivos que con ello se generaría para la formalización de las mipymes y el empleo. Por ejemplo, el aumento de la formalización de la economía del Brasil que ha tenido lugar desde 2000 parece haber redundado en un mayor crecimiento. Esto también es válido para las mipymes que utilizan mercados electrónicos *(marketplaces)* para participar en el comercio electrónico. Por ejemplo, las pymes que negocian a través de la empresa de comercio electrónico *Alibaba* representan una proporción mayor que las que lo hacen a través de mercados no digitales; las empresas comerciales chinas que negocian a través de *Alibaba* pueden llegar a 98 destinos de exportación, casi el doble que en el caso de los mercados no digitales.

Fuentes: Edinburgh Group, 2013, Growing the global economy through SMEs; Organization for Economic Cooperation and Development, 2017, *Small, Medium, Strong: Trends in SME Performance and Business Conditions* (Paris); Naciones Unidas, 2017, *Informe sobre la Situación y Perspectivas de la Economía Mundial 2017* (Nueva York).

17. Al apoyar la capacidad productiva y exportadora, los servicios pueden modificar los precios relativos en los sectores a los que contribuyen, lo que afecta a las decisiones relativas a la producción, el empleo, la inversión, el comercio y el consumo en esos sectores. Con ello se provocan cambios en la estructura económica propiciados por los servicios, que hacen que algunos sectores adquieran una mayor importancia que otros a partir de insumos de servicios competitivos. Esos cambios estructurales pueden resultar particularmente beneficiosos si favorecen a sectores que tienden a tener una mayor productividad, son más intensivos en tecnología o tienen un mayor potencial de modernización y que consiguientemente pueden propiciar un crecimiento impulsado por los servicios. Puede sostenerse que los servicios ya no deben considerarse una alternativa a la industrialización, sino como parte de una estrategia de transformación que abarque todos los sectores, incluido el sector manufacturero.

18. En Asia, desde 1990 los cambios estructurales, que han consistido en que los sectores de baja productividad se hayan convertido en sectores de alta productividad, propiciando así el crecimiento, han sido favorecidos por las estrechas vinculaciones entre los servicios competitivos y otros sectores de la economía, especialmente el manufacturero. En cambio, en otras regiones, los trabajadores a menudo han sido relegados a actividades de menor productividad, como el sector de los servicios y el sector informal, dando lugar a un menor crecimiento[10]. La servicificación puede promover, por consiguiente, la industrialización, que es un factor determinante para generar mejoras tecnológicas que tengan repercusiones importantes para el resto de la economía[11]. El sector de los servicios tiene más probabilidades de desempeñar un mayor papel en la aceleración de la transformación estructural en los países que tienen una industria dinámica y un rápido crecimiento de la productividad y los ingresos[12]. Por ejemplo, no menos de un tercio del crecimiento de la productividad agregada es atribuible al comportamiento del sector de los servicios en países en los que el sector manufacturero ha crecido rápidamente, como Viet Nam[13].

19. Los países en desarrollo incorporan menos valor añadido a los servicios que los países desarrollados en muchos sectores, en particular en la agricultura y la producción de energía. En 2011, el valor añadido de los servicios representó el 23% de la producción agrícola en las economías desarrolladas y el 9% en las economías en desarrollo, así como el 27% de la producción textil en los países tanto desarrollados como en desarrollo.

20. Se puede observar una tendencia similar en las exportaciones. En 2011, el valor añadido de los servicios representó el 24% de la producción agrícola en las economías desarrolladas y el 13% en las economías en desarrollo, así como el 27% de la producción textil en los países desarrollados y un 25% en los países en desarrollo (gráfico 10).

[10] M McMillan, D Rodrik, and I Verduzo-Gallo, 2014, Globalization, structural change and productivity growth, with an update on Africa, *World Development*, 63:11–32.

[11] Overseas Development Institute, 2017, Trade in services and economic transformation.

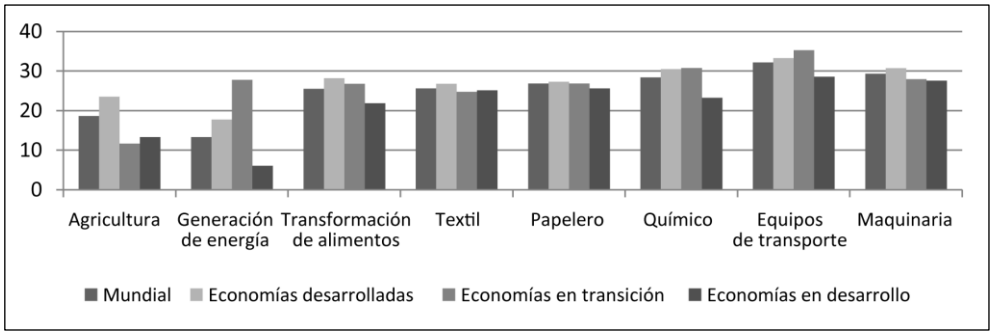
[12] UNCTAD, 2016b, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.16.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

[13] Overseas Development Institute, 2017.

Gráfico 10

Participación de los servicios en el total de eslabonamientos regresivos en las exportaciones en determinados sectores por nivel de renta en 2011

(En porcentaje)



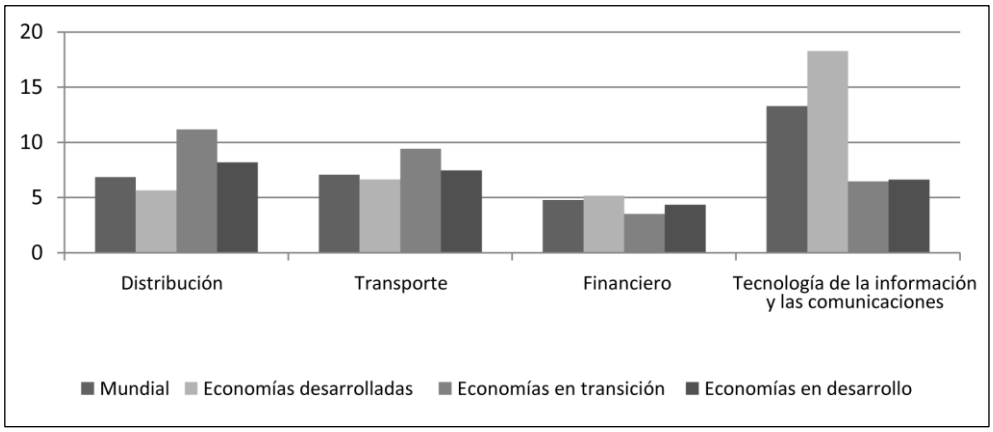
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Export Value Added Database del Banco Mundial.

21. En 2011, los sectores de servicios que más valor añadido habían aportado al total de las exportaciones mundiales son la distribución (7%), el transporte (7%), el sector financiero y los seguros (5%) y la tecnología de la información y las comunicaciones (13%). Si bien las economías en transición y las economías en desarrollo tienden a incorporar más valor añadido con la distribución y los servicios de transporte en el total de las exportaciones, las economías desarrolladas incorporan un mayor valor añadido con los servicios financieros y los seguros y, en particular, a partir de los servicios basados en las TIC (gráfico 11).

Gráfico 11

Participación de determinados servicios en el total de eslabonamientos progresivos en las exportaciones por nivel de renta en 2011

(En porcentaje)

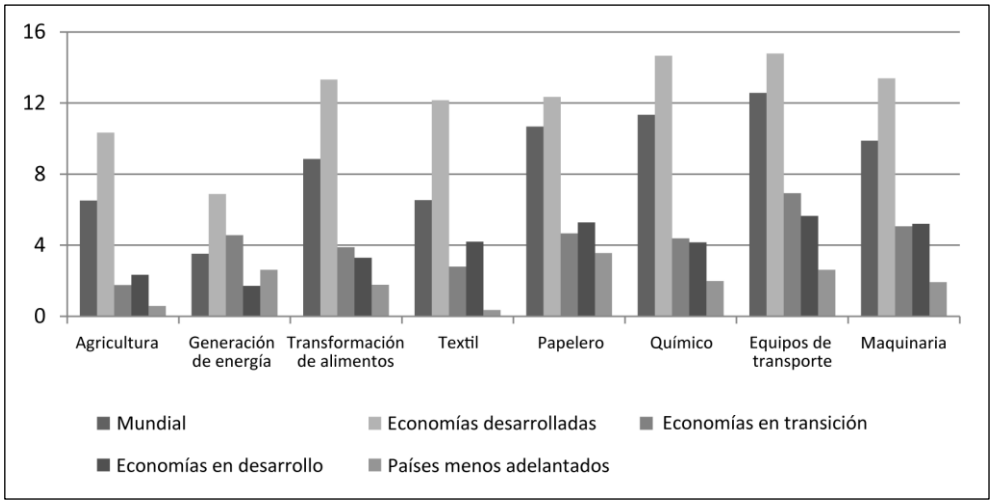


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Export Value Added Database del Banco Mundial.

22. Las economías desarrolladas se encuentran en un estadio más avanzado por lo que se refiere a la incorporación del valor añadido generado por los servicios de TIC en las exportaciones agrícolas y de manufacturas. En 2011, la proporción del valor añadido generado por los servicios de TIC en las exportaciones agrícolas fue del 10% en las economías desarrolladas, frente al 2% en las economías tanto en transición como en desarrollo y menos del 1% en los PMA. En el sector manufacturero, la proporción del valor añadido generado por los servicios de TIC en las exportaciones de equipos de transporte fue del 15% en las economías desarrolladas, el 7% en las economías en transición y el 6% en las economías en desarrollo (gráfico 12). Los servicios de TIC son importantes para mejorar el desempeño de las actividades de servicios. La difusión de las TIC, entre otros factores, se atribuye a una mayor productividad en el comercio mayorista y minoristas y los

servicios comerciales. Se considera que estos dos sectores son los responsables de la mayoría de los diferenciales de productividad laboral entre Europa y los Estados Unidos[14].

Gráfico 12
Participación de los servicios de la tecnología de la información y las comunicaciones en el total de eslabonamientos regresivos en las exportaciones de determinados sectores por nivel de renta en 2011
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Export Value Added Database del Banco Mundial.

IV. Políticas y normativas propicias para la transformación estructural

A. Experiencias con marcos reguladores e institucionales

23. Es preciso un conjunto de políticas y normativas que propicien la mejora del desempeño de los servicios si se quiere apoyar una transformación económica que favorezca a los sectores de mayor productividad y valor añadido. Los elementos de las posibles matrices de políticas de apoyo al fomento del sector de servicios pueden consultarse en la literatura existente y también son observables en las experiencias nacionales.

24. En África, los servicios aportan insumos a las exportaciones relacionadas con la agricultura, la energía y la industria manufacturera. El acceso a servicios de bajo costo y gran calidad ayuda a los países a participar en las cadenas de valor locales, regionales y mundiales y lograr objetivos de desarrollo social. A tal fin, se requieren políticas de comercio de servicios, como las que favorecen unos niveles adecuados de apertura y regulación. El éxito de la transformación estructural en las zonas rurales exige incentivos a la inversión, el crecimiento de la productividad y la gestión de riesgos. Por ello, entre las prioridades en materia de políticas figuran la inversión en las infraestructuras física e institucional que sean deficientes, como carreteras, energía eléctrica, la telefonía y el acceso a Internet, así como servicios de extensión financiera y agrícola, haciendo especial hincapié en los servicios de ciencia, tecnología e innovación, para asegurar la sostenibilidad de un crecimiento desvinculado de los recursos naturales no renovables[15]. También es necesario alentar el surgimiento de entidades y productos financieros rurales para ayudar a los

[14] C Buiatti, JB Duarte and LF Saenz, 2017, Why is Europe falling behind? Structural transformation and services' productivity differences between Europe and the U[nited] S[tates], Cambridge Working Papers in Economics No. 1708.

[15] UNCTAD, 2012, *Informe sobre el desarrollo económico en África 2012* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.D.10).

agricultores y los comercializadores a gestionar los riesgos de manera más eficiente, ya que los fallos del mercado financiero en las zonas rurales generan pautas problemáticas de asignación de recursos que perpetúan la baja productividad y la ultrapobreza[16]. Por ejemplo, el éxito relativo de Kenya en la inclusión de los servicios en una estrategia de transformación[17] se basa también en el plan de desarrollo Visión 2030, que contiene objetivos claros en sectores de servicios como el turismo, el comercio minorista, la externalización de procesos comerciales y los servicios financieros. Entre los factores de éxito figuran también determinados esfuerzos públicos y privados en los servicios posibilitados por las TIC, una importante inversión pública en infraestructura de TIC y una exigente regulación, por ejemplo, de los servicios financieros.

25. En Chile, se ha concedido una gran importancia a los servicios financieros para movilizar y habilitar recursos y fomentar las inversiones que favoreciesen la transformación estructural en sectores de mayor productividad. El país ha liberalizado el sector financiero, pero el Banco Estado, que es un banco comercial de titularidad pública, ha seguido siendo un protagonista crucial en la prestación de servicios financieros a las pymes[18].

26. En China, el proceso de transformación económica ha pasado por varias fases de modernización industrial, que culminó con la adhesión del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Gobierno optó por movilizar recursos limitados para crear zonas económicas especiales y parques industriales en los que proporcionó la infraestructura y un entorno empresarial. Las reformas económicas más generales se acometieron a un ritmo más gradual[19]. En 2013, la zona franca experimental de Shanghai llevó a cabo varias medidas de reforma para mejorar aún más el entorno empresarial y la apertura de la inversión. En 2016, se inició la confección de una lista negra de la inversión extranjera integrada por 122 artículos para poner a prueba las políticas de apertura del mercado, lista que se reducirá y posteriormente el modelo de la zona franca de Shanghai se extenderá al resto de China (véase http://en.shftz.gov.cn).

27. La economía de la India es principalmente intensiva en servicios; el 55% de las actividades económicas son intensivas en servicios. Si bien los servicios y la agricultura parecen presentar escasa interdependencia, la industria es también muy intensiva en servicios; el 70% de sus actividades están relacionadas con los servicios. El sector de los servicios propicia un mayor crecimiento que la agricultura o la industria, pero para materializar ese potencial es necesario que todos los sectores impulsen el crecimiento[20].

28. Esas experiencias nacionales, así como la investigación de la UNCTAD, indican que el aprovechamiento de los posibles beneficios del comercio y los servicios para favorecer la transformación estructural exige una política sólida y basada en evidencias, junto con unos marcos reguladores e institucionales adaptados a las condiciones locales y su implantación gradual. Esos son los componentes esenciales de la política de servicios necesarios para hacer frente a las limitaciones del lado de la oferta interna, las externalidades y los problemas de coordinación en los servicios, en particular en los servicios de infraestructura; reducir al mínimo los efectos restrictivos del comercio no contemplados y determinar el desempeño de los servicios. Son componentes muy importantes para garantizar la eficiencia y la competitividad de los mercados, así como la disponibilidad, asequibilidad, idoneidad, equidad y calidad de los servicios de infraestructura[21]. La eficacia de esos marcos depende

[16] CB Barrett, L Christiaensen, MB Sheahan and A Shimeles, 2017, *On the structural transformation of rural Africa*, World Bank Policy Research Working Paper No. 7938.

[17] Overseas Development Institute, 2015, *Trade policy and economic transformation*.

[18] UNCTAD, 2014, *Informe sobre los países menos adelantados, 2014* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.14.II.D.7, publicación de las Naciones Unidas).

[19] JY Lin and Y Wang, 2014, *China-Africa cooperation in structural transformation: Ideas, opportunities and finances*, World Institute for Development Economics Research Working Paper No. 46, United Nations University.

[20] SK Hansda, 2005, *Sustainability of services-led growth: An input output exploration of the Indian economy*.

[21] UNCTAD, 2012, *Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional de los servicios de infraestructura* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

del logro de la coherencia necesaria entre varias esferas de la política, así como entre esas esferas y la liberalización del comercio[22].

29. Los conocimientos de carácter transversal que pueden favorecer la eficacia de los marcos reguladores e institucionales adquiridos con los análisis de las políticas de servicios llevados a cabo por la UNCTAD también ponen de relieve la importancia de la coherencia y la coordinación entre los sectores de los servicios y otras esferas, como el comercio, la inversión, la competencia y las políticas industrial y social[23]. A tal fin, se requiere un enfoque de la formulación de políticas que tenga en cuenta el interés de las distintas partes interesadas, la implicación del sector privado, por ejemplo, a través de coaliciones de sectores de servicios. Un diseño de la regulación que garantice los objetivos de política y evite restricciones injustificables es un componente primordial para asegurar la coherencia. También resultan necesarias unas instituciones sólidas y una buena gobernanza en los niveles de coordinación subnacional, nacional, regional e internacional. Esas experiencias también ponen de relieve la necesidad de un entorno tecnológico y empresarial propicio y productivo, de la promoción de la facilitación de la actividad empresarial, la formalización de la economía, la modernización tecnológica, así como las asociaciones de productores y la creación de clústeres. Es preciso desarrollar las competencias profesionales, pues una fuerza de trabajo calificada promueve el conocimiento y los servicios intensivos en tecnología, con el respaldo de una sólida estrategia de educación que se corresponda con la demanda de laboral y capacitaciones. Por último, la mejora de la recopilación y el análisis de los datos sobre los servicios es fundamental que la formulación de las políticas se base en pruebas[24].

B. Políticas y regulaciones sectoriales

1. Telecomunicaciones y tecnología de la información y las comunicaciones

30. Los servicios de telecomunicaciones y de TIC son esenciales para todas las actividades económicas, al permitir la digitalización una mayor productividad y eficiencia, así como la reducción de los costos de producción, comercialización y transacción. Sin embargo, siguen siendo insuficiente los progresos para reducir la brecha digital entre países desarrollados y en desarrollo; las economías en desarrollo siguen a la zaga en cuanto al número de usuarios de Internet y suscripciones a servicios de banda ancha fija (gráfico 13). La brecha digital también se observa en las exportaciones de servicios de telecomunicaciones y de TIC; el examen de las ventajas comparativas puestas de manifiesto confirma que los países en desarrollo siguen siendo menos especializados cuando se trata de este tipo de servicios.

[22] TD/B/C.I/MEM.4/11.

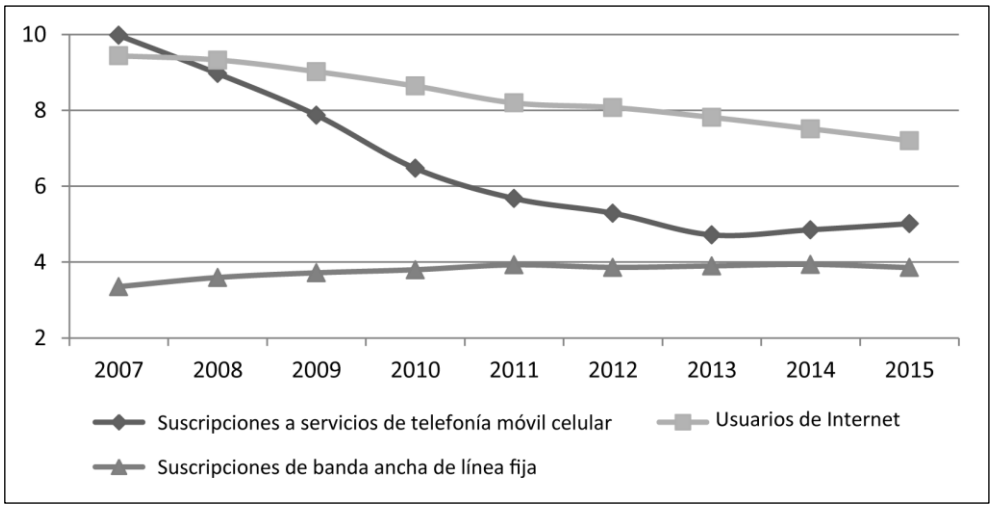
[23] UNCTAD, 2013, *Services Policy Reviews: A Detailed Methodology for Reviewing Policy, Regulatory and Institutional Frameworks for Services* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas). Véanse el análisis de las políticas nacionales de servicios de Bangladesh, Kirguistán, Lesotho, Nicaragua, Nepal, el Paraguay, el Perú, Rwanda y Uganda; pueden consultarse en http://unctad.org/en/Pages/Publications/Services-Policy-Reviews.aspx.

[24] TD/B/C.I/MEM.4/8.

Gráfico 13

Diferencia entre la economía global y las economías de renta baja y media en número de suscripciones y nivel de utilización de determinados servicios de telecomunicaciones y de TIC en 2007-2015

(Por cada 100 usuarios o suscripciones)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

31. Los marcos reguladores e institucionales siguen siendo cruciales para propiciar los servicios de telecomunicaciones y TIC y la conectividad. Promover el acceso universal es un componente clave de ese objetivo general, en particular los mecanismos de financiación para la utilización de la infraestructura y los servicios, la concesión de subvenciones, los estímulos a la innovación y el aumento de la demanda, por ejemplo, mediante el aumento de la alfabetización digital. En la República de Corea, por ejemplo, un fondo de promoción de informatización centrado en las inversiones en TIC, que contemplaba la reinversión de los beneficios obtenidos en distintos campos de las TIC, facilitó el acceso de las familias a Internet, mientras que los nuevos métodos de financiación (como la estrategia de "invertir primero y pagar más tarde") y el capital semilla adelantado por el Estado permitieron atraer la inversión privada[25].

32. La facilitación de la inversión y el entorno empresarial, en particular mediante el apoyo a los clústeres tecnológicos, es fundamental. Los reguladores pueden desempeñar un papel importante en el caso de las asociaciones público-privadas utilizadas para ampliar la inversión en el sector de las telecomunicaciones y la infraestructura de TIC, pues pueden alentar a compartir la infraestructura y las redes y el reparto del espectro y pueden establecer una serie de obligaciones para obtener una licencia. Garantizar la competencia es otro componente vital, junto a las medidas para facilitar la entrada en el mercado y la concesión de licencias, el fomento de la no discriminación en el acceso y la portabilidad del número en la telefonía móvil, así como corregir las elevadas tarifas de terminación móvil. El crecimiento del Internet de las cosas y el desarrollo de aplicaciones y servicios móviles plantean nuevos desafíos a la hora de mejorar la conectividad y abordar una serie de cuestiones regulatorias relacionadas con los espectros, la conmutación, la itinerancia y la numeración[26].

2. Servicios financieros

33. Los servicios financieros, movilizar el ahorro y canalizar la inversión y el crédito para las empresas, incluidas las mipymes, así como los hogares. Aunque en los últimos años se han realizado progresos, sigue observándose una gran variación en la inclusión

[25] *Ibid.*

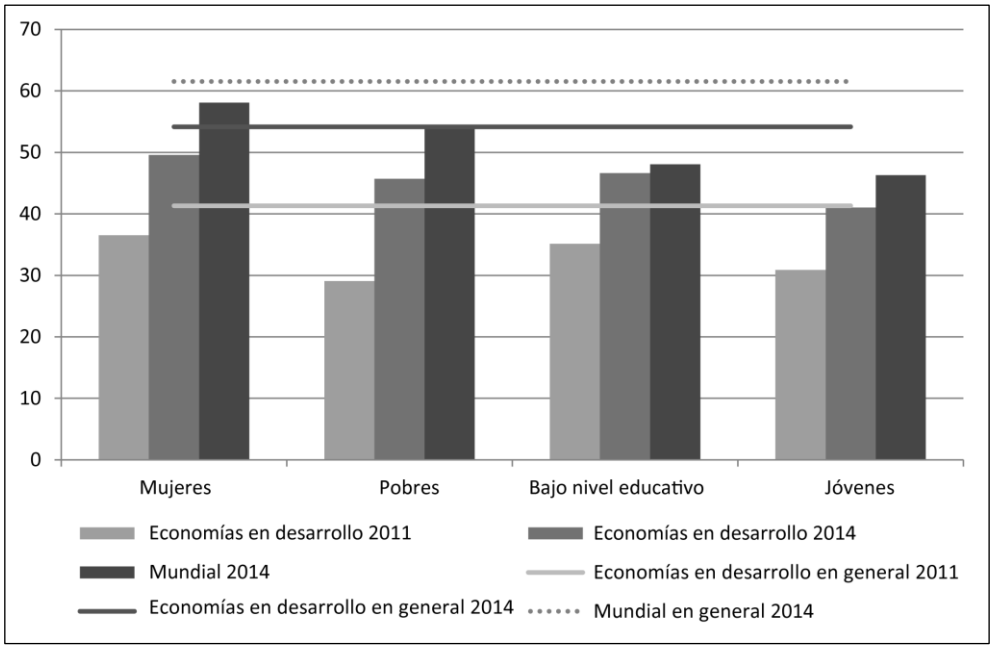
[26] International Telecommunication Union, 2016a, *Trends in Telecommunication Reform 2016: Regulatory Incentives to Achieve Digital Opportunities* (Geneva).

financiera —definida como el acceso y la utilización efectiva de servicios financieros asequibles, prácticos, sostenibles y de calidad por prestatarios de la economía formal— en lo que se refiere a los ingresos, la región, el sexo y la edad. La proporción de adultos de las economías desarrolladas que tienen una cuenta de servicios financieros es mucho mayor que la de los países en desarrollo; las mujeres y los jóvenes están a la zaga en este sentido (gráfico 14). La inclusión financiera es un elemento fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El acceso a los servicios financieros puede ser uno de los factores que facilite que las remesas sean más rápidas, seguras, fáciles y menos onerosas, y un elemento que contribuya a maximizar los efectos en el desarrollo de las remesas, al proporcionar distintas opciones para invertir esos fondos privados en actividades productivas, servicios sociales e infraestructura[27].

Gráfico 14

Titulares de cuentas de servicios financieros a nivel mundial y en las economías en desarrollo por género, nivel de ingresos, nivel educativo y edad en 2011 y 2014

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD a partir de datos de la base Global Findex del Banco Mundial que se centra en la inclusión financiera a nivel mundial.

34. Entre las políticas por el lado de la oferta respecto a los servicios financieros figuran las subvenciones y los requisitos de obligado cumplimiento para mejorar el acceso, como las obligaciones de servicio universal, así como unos marcos institucionales y reguladores proporcionales que permitan abordar la insuficiencia y el exceso de oferta. Por ejemplo, en la India, se han instaurado un sistema simplificado de autorizaciones para la apertura de agencias y un tipo de cuenta de prestaciones mínimas y, en México, requisitos más simplificados para la apertura de una cuenta, con el fin de lograr la inclusión mediante la proporcionalidad[28]. Los crecientes niveles de regulación y demanda en materia de presentación de informes han propiciado el desarrollo de la tecnología de las TIC para crear u ofertar servicios en la esfera de la regulación o de soluciones "tecnoregulatorias" (*RegTech*), lo que es otro botón de muestra de la importancia de los servicios digitales (recuadro 3). Entre las políticas por el lado de la demanda figuran la utilización de servicios financieros, el apoyo a la disponibilidad de información —por ejemplo, estableciendo

[27] UNCTAD, 2013, *Maximizing the Development Impact of Remittances* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas); UNCTAD, 2015, Access to financial services as a driver for the post-2015 development agenda, Policy Brief No. 35.

[28] UNCTAD, Access to financial services and digital economy for sustainable development (de próxima publicación).

normas para la divulgación de información y de transparencia— y mejoras en la alfabetización financiera y el empoderamiento del consumidor[29].

Recuadro 3
Soluciones de la tecnología regulatoria

Allá donde hay más regulaciones y más requisitos y además más exigentes, los agentes económicos se enfrentan a mayores problemas para su cumplimiento. En particular, en los países en desarrollo, las repercusiones en las actividades administrativas y de explotación pueden ser importantes a la hora de aplicar las normativas y preparar los informes y acreditar su cumplimiento. Al igual que en muchas otras esferas de los procesos productivos, los servicios pueden contribuir a mejorar el cumplimiento por las empresas de los marcos reguladores. Los servicios de tecnología, en particular los servicios de *software*, son cada vez más importantes a la hora de abordar los requisitos establecidos por la regulación; permiten soluciones más ágiles e integradas en la aplicación y la presentación de informes sobre el cumplimiento de la regulación, en particular cuando es preciso procesar y analizar grandes conjuntos de datos, como en los servicios financieros. Entre los instrumentos relacionados con estas actividades figuran las herramientas para la información sobre la gestión y la realización de análisis de déficit regulatorio, la formación, el control y la presentación de informes, la automatización de las tareas de cumplimiento y la reducción de los riesgos derivados del incumplimiento.

Fuente: Deloitte, 2015, Regtech is the new fintech: How agile regulatory technology is helping firms better understand and manage their risks.

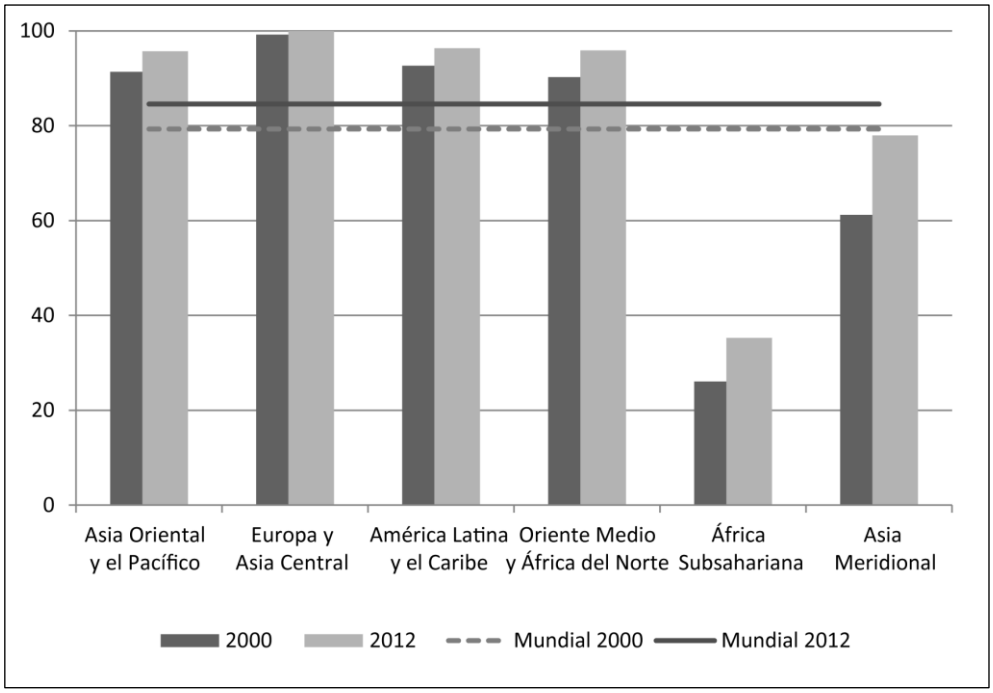
35. Los servicios financieros digitales desempeñan un papel fundamental en la inclusión financiera, al aprovechar los servicios basados en las TIC para reducir los costos de la infraestructura e incrementar la cobertura. Son más inclusivos y generan externalidades positivas, como incentivar el uso de los servicios bancarios. El fomento de los servicios financieros digitales obliga a superar varios retos, como las carencias en materia de infraestructura, por ejemplo, la disponibilidad y la fiabilidad de los servicios de energía y los basados en las TIC; problemas relacionados con los datos y la privacidad de las personas; cuestiones relacionadas con el fraude y la seguridad; la falta de capacitaciones tecnológicas; la necesidad de redes de agentes adecuadas, y la interoperabilidad[30].

3. Servicios de energía

36. Los servicios de energía, en particular los servicios de energía eléctrica, siguen siendo fundamentales para la prosperidad de las economías y el bienestar social. Esta cuestión queda reflejada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7, relativo a la energía. A pesar de esta importancia, algunas regiones, como el África Subsahariana, aún no han alcanzado un elevado nivel de acceso a la electricidad (gráfico 15). La mejora del acceso a la energía exige, por ejemplo, una política regional con marcos reguladores armonizados que estudien el potencial de la dimensión regional en la optimización de la oferta, lo que implica la creación de una infraestructura regional común, un sistema de interconexión eléctrica y la armonización de las especificaciones, así como mercados comunes que faciliten el comercio transfronterizo de energía. Un ecosistema digital es importante para los servicios de energía, al posibilitar la existencia de redes eléctricas inteligentes que mejoren la eficiencia en el transporte de la electricidad y la vigilancia y el mantenimiento de los sistemas de distribución[31].

[29] *Ibid.*
[30] International Telecommunication Union, 2016b, The digital financial services ecosystem, Grupo Temático del UIT-T sobre los Servicios Financieros Digitales.
[31] International Telecommunication Union, 2016a.

Gráfico 15
Acceso a la electricidad por región en 2000 y 2012
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

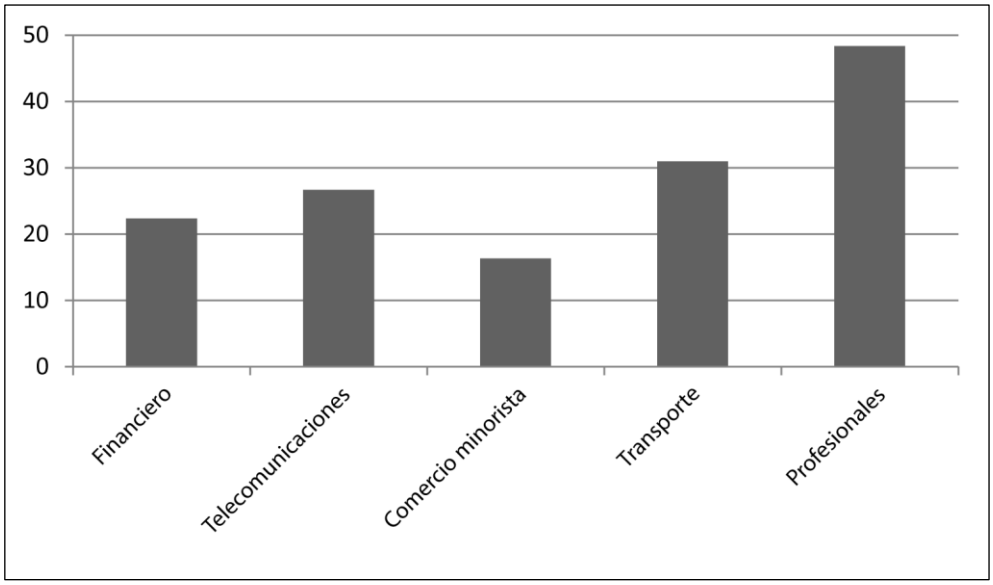
V. Función del sistema de comercio internacional en el desarrollo del sector de los servicios

A. La política comercial y los servicios

37. Habida cuenta de la importancia del sector de los servicios, sigue siendo importante analizar los obstáculos al comercio internacional de servicios si se quiere materializar el potencial que presenta el sector para favorecer el desarrollo. Esos obstáculos pueden adoptar la forma de prohibiciones de proveedores extranjeros, límites a la propiedad y al personal extranjero y discriminaciones implícitas en los requisitos de titulaciones de aptitud y concesión de licencias. Se ha observado que los efectos de las restricciones al comercio de servicios son más importantes en las exportaciones que en las importaciones, por cuanto afecta a la competitividad de tanto las empresas exportadoras locales como de las empresas extranjeras prestatarias de servicios intermedios. Aunque algunos países han reducido las restricciones, principalmente las relacionadas con el modo 3, existen restricciones más estrictas a la circulación temporal de personas para ofrecer servicios en el modo 4, como establecer contingentes, acreditar haber intentado contratar primero en el mercado laboral local y poner límites a la duración de la estadía[32]. A pesar de su importancia, el comercio de servicios sigue enfrentándose a ciertas restricciones, en particular cuando se trata de servicios profesionales y de transporte (gráfico 16).

[32] International Monetary Fund, World Bank and WTO, 2017, Making trade an engine of growth for all: The case for trade and for policies to facilitate adjustment.

Gráfico 16
Promedio del Índice de Restricción del Comercio de Servicios en determinados sectores



Fuente: Banco Mundial, base de datos Services Trade Restrictions.
Nota: Los valores del índice varían desde 0, que significa que el sector está totalmente abierto al comercio, a 100, que significa que el sector está completamente cerrado.

38. Enfrentar las restricciones exige políticas comerciales proactivas, y debidamente secuenciadas encaminadas a reformar el sector de los servicios, entre otras cosas, mediante negociaciones comerciales y la facilitación y la promoción del comercio. Una mejor manera de conseguirlo es mediante procesos inclusivos con múltiples partes interesadas. Las políticas de liberalización obligan a prestar atención a los riesgos, los costos y las contrapartidas que ese programa de reforma puede conllevar para la autonomía reguladora y el espacio de políticas del país. Esta cuestión pone de manifiesto la importancia de diseñar adecuadamente el contenido, el ritmo y las secuencias del proceso de liberalización, a fin de que los marcos reguladores e institucionales puedan ser establecidos antes de la liberalización, así como la importancia de velar por que el sistema de comercio permita a los países hacer frente a las dificultades que plantean los ajustes, entre otras cosas, por medio de mecanismos adecuados de revisión y retirada de compromisos y capacidad para apoyar los ajustes. Es importante apoyar a los países en desarrollo, por ejemplo, mediante el trato preferencial y la ayuda para el comercio a fin de crear capacidad de oferta, con miras a un sistema internacional de comercio que ayude a lograr los Objetivos. Es necesaria la cooperación regional, multilateral e internacional, en particular para fortalecer los marcos reguladores nacionales.

B. Sistema de comercio multilateral

39. La progresiva liberalización de los servicios se ha venido ventilando en el plano multilateral en el marco de la OMC. Las negociaciones sobre los servicios se integraron en la Ronda de Doha, que se puso en marcha en 2001. Sin embargo, la falta de avances y unas perspectivas inciertas han contribuido a redoblar las iniciativas plurilaterales y regionales al margen de la OMC. En un esfuerzo por obtener resultados multilaterales, los países recientemente han optado por unos objetivos menos ambiciosos. Por lo que a los servicios se refiere, el principal resultado de la Décima Conferencia Ministerial, celebrada en diciembre de 2015, fue la prórroga del trato preferencial a los servicios y los prestatarios de servicios de los países menos adelantados por un período adicional de cuatro años, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2030. Los servicios son también importantes para poder salir de la categoría de país menos adelantado (recuadro 4).

Recuadro 4

El trato preferencial en relación con los servicios y la salida de la categoría de país menos adelantado

El Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 persigue que la mitad de los PMA cumplan los criterios para salir de esa categoría, a más tardar, en 2020, y la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible persigue duplicar su participación en el comercio mundial, a más tardar, en ese mismo año. Los PMA aún no están en condiciones de alcanzar esa meta. Su participación en las exportaciones de mercancías respecto a las exportaciones mundiales disminuyó desde el 1,1% en 2010 al 0,9% en 2016. Las exportaciones de servicios de los PMA experimentaron un crecimiento (del 0,6% en 2010 al 0,7% en 2016). Dado que las exportaciones de los PMA siguen estando concentradas en algunos productos primarios, es importante fortalecer la capacidad productiva de la industria y de los servicios para promover la diversificación económica, entre otras cosas, encontrando una solución a los obstáculos al comercio de servicios.

Una evaluación preliminar de las notificaciones de exención de 23 servicios pone de manifiesto algunas preferencias presentadas en la Ronda de Doha y de preferencias coincidentes en una serie de acuerdos comerciales regionales. Un análisis de cada uno de los modos pone de relieve que hay varias preferencias previstas en el modo 4, pero que la mayoría de ellas tienen limitaciones. Por lo general, son pocas las notificaciones que se centran en el trato regulatorio, el apoyo a los PMA para adecuarse a la regulación nacional y la observancia de las normas de calidad en los mercados extranjeros —una vía clave para ofrecer preferencias significativas y eficaces.

Fuentes: A/71/275; Overseas Development Institute, 2017.

40. Las nuevas medidas adoptadas antes de la Undécima Conferencia Ministerial, que se celebrará en diciembre de 2017, persiguen determinar los productos previstos con respecto a los servicios, a saber, las disciplinas relativas a la regulación nacional; proponer un acuerdo sobre la facilitación del comercio de servicios y abordar los aspectos relacionados con los servicios del comercio electrónico. A largo plazo, es preciso llevar a la práctica de manera efectiva las disposiciones relativas al desarrollo contenidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), como el artículo IV y el anexo sobre telecomunicaciones, lo que permitiría a los países aplicar las políticas proactivas que son necesarias para analizar el potencial que presentan los servicios para una transformación estructural.

1. Normativas nacionales

41. Las disciplinas para la regulación nacional son muy pertinentes para la labor desarrollada por los países para potenciar la contribución de los servicios a la transformación estructural y las cadenas de valor mundiales. Los miembros de la OMC han emprendido negociaciones para elaborar disciplinas multilaterales en relación con las normativas nacionales en materia de concesión de licencias, reconocimientos de titulaciones de aptitud y normas técnicas, a fin de que esos instrumentos no actúen como barreras comerciales injustificables. Tras años de negociaciones sin resultados concretos con miras a elaborar un amplio conjunto de disciplinas que abarcase todas las cuestiones enunciadas en el artículo VI.4, esto es, cuestiones como la transparencia, la concesión de licencias, las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y normas técnicas, se ha adoptado un enfoque modular y menos ambicioso para centrarse en algunos elementos concretos de las posibles disciplinas.

42. Con una reciente propuesta se persigue abordar la imposición de requisitos y procedimientos en materia de concesión de licencias y de títulos de aptitud y normas técnicas. El objetivo es simplificar los trámites a los proveedores que solicitan autorización para el suministro de servicios en sectores y modos de suministro en las que los miembros de la OMC han contraído compromisos concretos, como el establecimiento de ventanillas únicas. Otra propuesta trata la cuestión de la transparencia, en la que se propugna que los

miembros faciliten la información necesaria para que los prestatarios de servicios o las personas que intentan suministrar un servicio cumplan los requisitos exigidos para la obtención de la autorización. Un elemento clave es que las personas interesadas puedan formular observaciones y recibir información antes de la entrada en vigor de la normativa. Otras dos propuestas con respecto a la formulación de medidas suscitan preocupación por sus posibles efectos en el espacio de políticas, por cuanto algunas disposiciones podrían imponer limitaciones a los países en desarrollo, por ejemplo en lo referente a las publicaciones, la disponibilidad de información y puntos de información (lo que podría dar lugar a que los miembros divulgasen información a los proveedores o las personas que pretendan prestar un servicio, y no a otros miembros, como así se dispone en el AGCS).

2. Acuerdo sobre facilitación del comercio de servicios

43. Los miembros de la OMC han entablado recientemente una serie de debates con respecto a la propuesta de la India de un acuerdo de facilitación del comercio de servicios. La premisa de la propuesta es la importancia de garantizar a los miembros que la prestación de servicios se lleve a cabo en el plazo previsto y resulte eficiente desde el punto de vista de los costos y la necesidad conexa de facilitar la circulación de la información, los datos, la tecnología y las personas físicas y jurídicas a fin de posibilitar el comercio de servicios en un mundo cada vez más globalizado y digital y al mismo tiempo aliviar la carga regulatoria para aprovechar todas las ventajas que presenta el comercio de servicios. Se propone que el acuerdo se aplique a todas las medidas adoptadas por los miembros que afecten al comercio de servicios en sectores en los que se hayan asumido compromisos concretos.

44. El proyecto de acuerdo contiene varios elementos de regulación interna relacionados con la publicación, la disponibilidad de información y la aplicación de las medidas. El acuerdo también establece directrices sobre derechos y cargas, la aplicación de pruebas de necesidades económicas, así como sobre el reconocimiento de las titulaciones y los requisitos en materia de concesión de licencias. Se proponen varias medidas para facilitar la prestación efectiva de servicios mediante modos diferentes, como la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, la facilitación de consumo en el extranjero y las disposiciones para facilitar la circulación de las personas físicas (por ejemplo, mediante distintas categorías de visados que se ajusten a cada categoría de persona natural sobre las que se han asumido compromisos, las entradas múltiples y los casos de exención de contribución a la seguridad social para las personas físicas que prestan servicios). El acuerdo toma como modelo las disposiciones de trato especial y diferenciado enunciadas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. En cambio, se cuestionan algunos elementos del proyecto de acuerdo por su posible repercusión en los países en desarrollo, como las disposiciones sobre transparencia, los flujos de información transfronterizos y las pruebas de necesidades económicas. En algunas propuestas se destacan que el suministro y el consumo de servicios rara vez afectan de manera aislada a un único modo y que un examen de todos los modos es, por consiguiente, necesario. Por lo general, los modos 1 y 3 complementan el modo 4. Este tema tradicionalmente ha sido tratado como una esfera de particular interés para los países en desarrollo, aunque sus proveedores de servicios siguen enfrentando diversos obstáculos en el modo 4. Se ha propuesto continuar debatiendo sobre las prácticas establecidas por los acuerdos comerciales regionales en relación con el modo 4, como las relativas al acceso, las pertinentes disciplinas regulatorias y la aplicación de los compromisos en relación con el modo 4 en marcos normativos más amplios, como los marcos laboral e inmigratorio, donde desempeñan un papel muy importante una serie de objetivos de política que no son ni económicos ni comerciales.

45. Entre otros debates de la OMC destacan los entablados en relación con la facilitación de la inversión, que podrían tener repercusiones en el AGCS y algunos elementos del proyecto de acuerdo de facilitación del comercio de servicios. Se ha planteado el dilema de si es necesario formular o no normas en esta esfera.

3. Comercio electrónico

46. En lo que respecta al comercio electrónico, un grupo de países ha sugerido examinar la evolución y las posibles limitaciones de las oportunidades comerciales, así como las maneras en que las disciplinas comerciales pueden facilitar el comercio electrónico. Los

proponentes persiguen compaginar equilibradamente un mayor aprovechamiento de las posibilidades del comercio electrónico y el cumplimiento de los legítimos objetivos regulatorios en materia de comercio electrónico, como la protección de los datos, la protección de la privacidad y la ciberseguridad. Esos objetivos pueden dar lugar a normativas controvertidas, como la relativa a la presencia comercial y los requisitos de radicación. Por ello, es importante examinar la necesidad de elaborar normas en esta esfera y determinar los mejores medios tecnológicos y regulatorios para garantizar los objetivos de las políticas.

47. Una propuesta sugiere prorrogar, en la Undécima Conferencia Ministerial, la moratoria sobre el comercio electrónico, a fin de mantener la práctica de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. Otra propuesta, no obstante, se centra en la firma electrónica como uno de los instrumentos fundamentales para el comercio electrónico y los contratos electrónicos, así como para las operaciones bancarias. Otra propuesta se centra en consideraciones de política comercial y en cómo la tecnología digital está transformando la economía mundial. Varios países en desarrollo han destacado la importancia del comercio electrónico para el desarrollo. Entre las cuestiones conexas de interés para los países en desarrollo figuran el empoderamiento de las empresas más pequeñas para que utilicen el comercio electrónico y puedan reducir los costos de la explotación comercial (por ejemplo, mediante el acceso a servicios de logística); abordar las carencias de infraestructura (por ejemplo, en el acceso a la banda ancha) para posibilitar el comercio electrónico, y mejorar el acceso de empresas y consumidores a diversas opciones de pago, como el pago a través de teléfonos móviles y las opciones de pago en efectivo contra entrega, a fin de que puedan acceder al comercio electrónico transfronterizo explotarlo comercialmente.

C. Iniciativas plurilaterales y regionales

48. Los servicios se han convertido en un elemento fundamental de la nueva generación de acuerdos comerciales regionales orientados hacia una integración más profunda y más amplia, haciendo gran hincapié en la regulación y abordando las medidas regulatorias de ámbito nacional que afectan a los servicios, la inversión y la competencia, como la zona de libre comercio continental (recuadro 5) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico.

Recuadro 5
Zona de libre comercio continental

El objetivo de las negociaciones sobre la zona continental de libre comercio, que se iniciaron en junio de 2015, es lograr un acuerdo comercial amplio y mutuamente beneficioso a más tardar en 2017. En la primera fase de las negociaciones se trataron los bienes y servicios y en la segunda se prevé examinar la inversión, la propiedad intelectual y las cuestiones relacionadas con la competencia. Los negociadores están examinando actualmente un proyecto de acuerdo sobre el comercio de servicios, así como las modalidades para las negociaciones sobre el comercio de servicios. Entre los principios fundamentales de las negociaciones figuran las siguientes: las negociaciones deberán ser impulsadas por los Estados miembros de la Unión Africana, las comisiones económicas regionales y los territorios aduaneros; los acuerdos de libre comercio de las comisiones económicas regionales constituirán los elementos constitutivos de la zona continental de libre comercio; la conservación del acervo; la geometría variable; una liberalización sustancial; y no se excluirá *a priori* ningún sector de servicios ni modo de suministro de servicios en las negociaciones.

Fuente: Unión Africana, 2015, Decision on the launch of continental free trade area negotiations, Decisión núm. 569-587.

49. En enero de 2017, tras la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico, los restantes miembros están tratando de mantener el acuerdo estudiando la forma de continuar con un socio menos. En una manifiesta desviación del AGCS, el capítulo sobre la inversión del Acuerdo de Asociación Transpacífico cubre todas las

inversiones, incluidas en los servicios, mientras que el capítulo sobre el comercio transfronterizo de servicios contempla el suministro de servicios en los modos 1, 2 y 4. El acuerdo también incluye un capítulo sobre la coherencia regulatoria, definida como "el uso de buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, publicación, aplicación y revisión de medidas regulatorias a fin de facilitar el logro de los objetivos de las políticas nacionales". En el acuerdo se reafirma el derecho soberano a determinar las prioridades regulatorias, aunque también se promueve la coherencia de la regulación como medio de facilitar el aumento del comercio y la inversión entre las partes.

50. Desde 2012 unos 23 miembros de la OMC negocian el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, que representa el 70% del comercio mundial de servicios. Se esperaba que las negociaciones concluyesen en 2016, pero no fue posible. Los países participantes han seleccionado una serie de criterios comunes para evaluar las ofertas presentadas, en particular en relación con los compromisos que trascienden el AGCS y los compromisos que mejor se adecuen a los acuerdos de libre comercio de los países. Se presta una especial atención al nivel de los compromisos que implica el modo 4, así como el trato a los nuevos servicios. Han surgido desavenencias en relación con cuestiones como la liberalización de los servicios públicos, la protección de datos y el proceso para solventar la cuestión de los nuevos servicios en las listas de compromisos.

VI. Conclusión

51. Los servicios desempeñan un papel crucial en el apoyo de la transformación económica. Una regulación adecuada y el comercio internacional pueden generar nuevas oportunidades de transformación, en particular en el caso de los países en desarrollo. El comercio de servicios desempeña un papel importante en la transformación económica, la creación de empleo y la generación de valor añadido, al permitir a los países diversificar y modernizar sus economías, entre otras cosas, mediante su integración en las cadenas de valor mundiales. Es preciso que las economías sigan una estrategia de crecimiento equilibrado para aprovechar el crecimiento inducido por los servicios y su función catalizadora. Asimismo, es importante comunicar extensamente y valorar en su justa medida los efectos positivos de los servicios en la transformación estructural y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

52. A fin de sacar el máximo partido de la positiva contribución de los servicios son necesarias, para empezar, unas buenas políticas, unas normativas adecuadas y unas instituciones sólidas que conjuntamente sean capaces de crear un entorno propicio para la economía y el comercio de servicios. La formulación de políticas sobre la base de evidencias exige disponer de datos de buena calidad, actualizados y desagregados, incluso a nivel de las empresas. El fomento de la capacidad humana, regulatoria e institucional es fundamental para que los países en desarrollo exportadores puedan exportar, los productores puedan utilizar como insumos servicios importados y los encargados de la formulación de políticas puedan regular con eficacia y desarrollar los distintos sectores de los servicios. Es preciso adoptar un enfoque inclusivo y de participación de las múltiples partes interesadas y tener presente las iniciativas de asociación público-privada a la hora de formular políticas, a fin garantizar la coherencia entre estas y la regulación. Una condición preliminar es evaluar y revisar los marcos nacionales de la economía de servicios y de su regulación si lo que se persigue son unas políticas activas y basadas en evidencias que promuevan un crecimiento impulsado por los servicios. Los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD han resultado ser especialmente útiles en este sentido.

53. En el plano internacional, resulta necesario emprender esfuerzos para promover un programa de comercio mundial de servicios en el sistema de comercio internacional que redunde en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que incluya un trato preferencial, flexibilidades, posibilidades de experimentación, mecanismos de ajuste y un apoyo y fomento de la capacidad para los países en desarrollo, a fin de liberar el potencial transformador del comercio de servicios y así estimular el crecimiento y el desarrollo. Es fundamental concebir adecuadamente el contenido, el ritmo y las secuencias del proceso de liberalización y coordinar este proceso de manera coherente con la aplicación de políticas y normativas nacionales si lo que se pretende es crear un entorno que propicie el comercio de

servicios. También pueden desempeñar una contribución importante algunas medidas complementarias, como el fortalecimiento de la cooperación regulatoria en materia de comercio de servicios, a la hora de crear un entorno que facilite más este tipo de comercio.