

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/CSC/W/2

13 de septiembre de 1996

(96-3578)

Comité de Compromisos Específicos

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS Y CONSECUENCIAS PARA LAS NEGOCIACIONES CON ARREGLO AL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

Nota de la Secretaría

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LA PRESENTE NOTA	2
II. RAZONES POR LAS QUE LA CLASIFICACIÓN A LOS EFECTOS DEL AGCS SE BASA EN LA CCP	3
A. Transacciones internacionales	3
B. Actividades	3
C. Productos	4
III. PANAROMA GENERAL DE LOS TRABAJOS DE PREPARACIÓN DE CLASIFICACIONES INTERNACIONALES DE SERVICIOS	4
A. Clasificaciones basadas en transacciones	5
B. Clasificaciones basadas en actividades	5
C. Nomenclatura orientada a la producción	6
D. Clasificaciones basadas en productos	6
Plano internacional: las Naciones Unidas y la CCP	6
Plano: Europa y la CPA	7
E. Problemas de clasificación en los acuerdos comerciales	8
TLC	8
AGCS	9
IV. ALGUNOS PROBLEMAS SECTORIALES SUSCITADOS POR LA RECIENTE EVOLUCIÓN DE LAS NOMENCLATURAS	9
Servicios prestados a las empresas	9
Servicios de telecomunicaciones	10
Servicios de distribución	11
Servicios financieros	11
Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes	11
Servicios de transporte	11
Nuevos servicios	12
V. CONCLUSIONES Y PROBLEMAS RELATIVOS A LOS TRABAJOS FUTUROS	12

1. En la primera reunión del Comité de Compromisos Específicos, celebrada el 24 de mayo de 1996, muchos participantes expresaron la opinión de que se debían comenzar los trabajos destinados a mejorar la exactitud técnica y la claridad de las listas de compromisos específicos, como preparativo para la próxima ronda de liberalización prevista para el año 2000. Se propuso además que los trabajos se iniciasen con las cuestiones relativas a la clasificación sectorial, incluyendo el examen de la idoneidad de la clasificación de los servicios preparada por la Secretaría¹ (a la que en adelante se hará referencia, en la presente nota, como la clasificación a los efectos del AGCS), que ha sido utilizada por la mayoría de los Miembros en sus listas.

I. ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LA PRESENTE NOTA

2. Las listas de compromisos específicos difieren considerablemente en el mayor o menor detalle con que definen la cobertura sectorial de esos compromisos. Si bien algunos Miembros han utilizado sus propias definiciones, la mayoría han utilizado la clasificación a los efectos del AGCS, pero se han apartado de ella en mayor o menor medida. Aunque no es obligatorio que los Miembros utilicen una clasificación común, generalmente se estima que las variaciones existentes entre los países en la definición del ámbito sectorial de los compromisos pueden dificultar innecesariamente la comparación y la evaluación de las listas. Muchos Miembros parecen apoyar la idea de elaborar un sistema de clasificación sectorial que sea completo, detallado y, en lo posible, común y que permita a los Miembros formular, comparar y registrar los compromisos de manera más coherente.

3. A fin de disponer de una base analítica preliminar para tales trabajos y ayudar a las delegaciones a examinar las cuestiones planteadas, se pidió a la Secretaría: a) que realizase un examen de los principales sistemas internacionales y regionales de clasificación de los servicios, y b) que estudiase la forma de que los trabajos de desarrollo y mejoramiento de esos sistemas sirvieran de orientación para mejorar la clasificación de los servicios a los efectos del AGCS.

4. En el presente documento se indica ante todo cómo y por qué la clasificación de los servicios se base en el enfoque adoptado en la Clasificación Central de Productos. Después se estudia qué enseñanzas se pueden obtener de la experiencia de los primeros años de utilización de ese enfoque en el contexto del AGCS. En la tercera sección se reseñan los trabajos que se están realizando en diferentes foros para mejorar los actuales sistemas internacionales y regionales de clasificación, que abarcan los tres tipos principales de nomenclaturas, basadas en transacciones, actividades o productos; el documento se centra en particular en las clasificaciones basadas en productos, tales como la CCP, que incluyen descripciones detalladas de los sectores y subsectores de servicios. Utilizando una serie de sectores de servicios a efectos ilustrativos, en la cuarta sección de este documento se estudia cómo podría utilizarse todo esto para posibles revisiones o enmiendas de la actual clasificación a los efectos del AGCS. Finalmente, en el documento se tratan de resumir algunas de las cuestiones que los Miembros podrían discutir, si lo estiman procedente, al considerar los trabajos futuros.

5. Al centrarse en los problemas que plantea la clasificación en el marco de los compromisos negociados, el presente documento sólo trata del mejoramiento de los sistemas de clasificación desde el punto de vista de la obtención de unas estadísticas mejores y más detalladas para medir la producción y el comercio de servicios. Los trabajos intensivos que se están realizando a corto, medio y largo plazo en los planos nacional, regional e internacional, así como los problemas subyacentes existentes, constituyen una importante preocupación actual de la Secretaría y han sido analizados en detalle recientemente.²

¹*Lista de clasificación sectorial de los servicios - Nota de la Secretaría* contenida en el documento MTN.GNS/W/120, de 10 de julio de 1991.

²Véase *El AGCS y las estadísticas sobre el comercio de servicios*, documento S/C/W/5, de 17 de julio de 1995.

II. RAZONES POR LAS QUE LA CLASIFICACIÓN A LOS EFECTOS DEL AGCS SE BASA EN LA CCP

6. El primer intento de preparar una clasificación de los servicios a los efectos de las negociaciones fue resultado del Balance Ministerial a Mitad de Período de la Ronda Uruguay, que tuvo lugar en diciembre de 1988. En la sección relativa a los trabajos futuros, la Declaración Ministerial de Montreal³ dispuso que la Secretaría del GATT compilase una lista de sectores que sirviera de referencia. Al iniciar esa tarea, se comprobó que ya existían o se estaban preparando una serie de sistemas internacionales de clasificación sectorial que podían servir de base para preparar esa lista de sectores.

7. La elección del sistema dependía, en último término, de que los participantes considerasen que la clasificación debía centrarse en las transacciones internacionales de servicios, en las actividades consistentes en servicios, o en los productos. Al formular sus recomendaciones sobre el tipo de sistema que respondería adecuadamente a las necesidades del Grupo de Negociaciones sobre Servicios entonces existente, la Secretaría evaluó las ventajas y los inconvenientes de los principales sistemas internacionales de clasificación que tipificaban cada una de esas tres categorías. Se examinaron la clasificación del Manual de Balanza de Pagos del FMI como principal ejemplo de primer tipo, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) como ejemplo primordial de la segunda categoría, y la Clasificación Central Provisional de Productos (CCP) como característica del tercer tipo.

8. Como se indica en el análisis siguiente, en general se prefirió el enfoque de la CCP por su cobertura implícita de todos los modos de suministro de servicios y por su naturaleza muy desagregada, que hacía posible una descripción detallada de los sectores y subsectores de servicios. Vale la pena recordar brevemente el análisis hecho del enfoque de la CCP y los argumentos aducidos en favor de ese enfoque, porque continúan teniendo validez a los efectos del presente documento.⁴

A. Transacciones internacionales

9. Las estadísticas sobre las balanzas de pagos reunidas por el FMI se compilan a efectos de la contabilidad de las balanzas de pagos y constituyen la principal fuente de datos sobre las transacciones internacionales de servicios. Este tipo de clasificación sirve para vigilar la evolución de la balanza de pagos de los países, que comprende dos partes: la cuenta de capital y la cuenta corriente (es decir, mercancías y servicios). El comercio de servicios suele subdividirse en "servicios atribuibles a factores" (es decir, ingresos procedentes de las inversiones directas e ingresos procedentes de otras inversiones) y "servicios no atribuibles a factores" (es decir, transporte marítimo, otros medios de transporte, viajes y otros servicios). Al examinar la idoneidad del sistema, se llegó a la conclusión general de que las clasificaciones basadas en transacciones se centraban en las transacciones transfronterizas y en el consumo en el extranjero, que entrañaban corrientes de divisas, y, a diferencia de los sistemas basados en actividades o en productos, no estaban concebidas para reflejar toda la gama de los servicios suministrados comercialmente.

B. Actividades

10. Desde su creación en 1968, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU) ha sido ampliamente utilizada tanto nacional como internacionalmente para estadísticas sobre, por ejemplo, la producción, el valor añadido y el empleo en diversas ramas

³Véase el documento MTN.TNC/7(MIN).

⁴Véase *Lista de referencia de sectores*, documento MTN.GNS/W/50, de abril de 1989. El documento contiene una clasificación que posteriormente, con algunas modificaciones, sirvió de base para el documento W/120, de julio de 1991.

de actividad, incluyendo los servicios. Con arreglo a la CIIU, por rama de producción se entiende el conjunto de todas las unidades de producción que se dedican primordialmente a la misma actividad o a un tipo similar de actividades. Desde el punto de vista de la lista de sectores propuesta como referencia, las clasificaciones basadas en las actividades adolecen de dos deficiencias principales. Una es que, desde el punto de vista de la cobertura estadística, toda clasificación basada en actividades es incompleta. Las unidades clasificadas dentro de una categoría determinada de la CIIU pueden incluir servicios que no sean característicos de la actividad económica primordial de la unidad de producción. Las exportaciones de servicios de publicidad, por ejemplo, son suministradas principalmente por la rama de la publicidad (que está clasificada en la CIIU), pero también pueden proceder de una rama distinta de la rama de la publicidad (que puede no estar clasificada en la CIIU). Así pues, las actividades registradas pueden no corresponder a la producción real de servicios. La segunda deficiencia es que, en último término, lo que entra en el comercio internacional y lo que es objeto de compromisos son los servicios producidos (lo que se comercia), y no la actividad que genera los servicios (quién comercia).

C. Productos

11. Las clasificaciones basadas en productos, tales como la Clasificación Central Provisional de Productos (CCP) están relacionadas con las clasificaciones de actividades, dado que los productos pueden ser resultado de tipos específicos de actividades. Sin embargo, existen importantes diferencias entre ellas en el plano teórico y en el plano práctico. La principal distinción conceptual, a la que ya se ha hecho alusión más arriba, tal vez pueda ilustrarse más claramente como sigue: en la CIIU, la actividad del fabricante de determinado producto que también suministra servicios de mantenimiento y de reparación se asignará al sector que constituye su esfera primordial de actividad, que es la fabricación del producto de que se trate; en la CCP, en cambio, se establecen categorías distintas para el valor de la producción de todos los componentes de que se trate, por lo que se da una imagen más detallada y completa.

12. Lo que esto significa en la práctica es que la CCP da un mayor grado de desagregación que la CIIU, basada en actividades, porque hay más productos identificables que actividades identificables. La CCP distingue casi 600 productos de servicios, en comparación con las 130 actividades de servicios que se distinguen en la CIIU, lo que permite alcanzar más precisión y más detalle en la descripción de los compromisos en materia de servicios. La principal ventaja de la CCP con respecto a la clasificación basada en transacciones es que también abarca implícitamente el movimiento de los factores de producción (es decir, el movimiento de un proveedor al lugar en que se encuentra un consumidor), en la medida en que efectivamente producen un producto de servicios. Tras celebrarse consultas entre los participantes y la Secretaría, la lista preliminar de sectores propuesta como referencia se modificó y mejoró y se publicó como Lista de clasificación sectorial de los servicios en julio de 1991. Cada uno de los sectores incluidos en la Lista lleva un número de la CCP que remite a la parte pertinente de las notas explicativas de la CCP en la que se describe lo que deben abarcar los servicios enumerados.

III. PANORAMA GENERAL DE LOS TRABAJOS DE PREPARACIÓN DE CLASIFICACIONES INTERNACIONALES DE SERVICIOS

13. En diversos foros internacionales se están llevando a cabo importantes trabajos sobre cuestiones conceptuales y metodológicas relativas a la clasificación de los servicios. Dada la considerable labor detallada que se requeriría para describir las actividades regionales e internacionales encaminadas a mejorar las nomenclaturas de servicios, en esta sección del presente documento no se puede sino poner de relieve lo que parecen ser los acontecimientos que más repercuten sobre la labor del Comité y que quizás haya que investigar y analizar más a fondo. En los párrafos siguientes se estudian en líneas generales los trabajos recientes y los trabajos en curso sobre los tres tipos de clasificación analizados más arriba, centrándose primordialmente en los sistemas de clasificación en los que se describen las actividades o productos de servicios con un grado relativamente alto de desagregación.

A. Clasificaciones basadas en transacciones

14. Recientemente se han hecho considerables avances hacia una mayor desagregación en la clasificación de las transacciones internacionales de servicios. Inicialmente, las estadísticas relativas a la balanza de pagos no estaban destinadas a atender las necesidades de los usuarios de datos sobre los servicios. Por consiguiente, en las clasificaciones para la balanza de pagos las categorías de servicios estaban muy agregadas. Sin embargo, como no había otras fuentes posibles de datos comparables sobre el comercio internacional de servicios, las estadísticas referentes a la balanza de pagos se convirtieron en una importante fuente de datos, y los usuarios empezaron a solicitar información más detallada. En consecuencia, la parte que de los componentes normalizados de la balanza de pagos se refiere a los servicios, tal como se recoge en la quinta edición del Manual de balanza de pagos del FMI de 1993 (FMI-5), es mucho más detallada que la clasificación contenida en la cuarta edición.

15. Un importante acontecimiento conexo es que la OCDE y la Eurostat han convenido en una clasificación conjunta del comercio de servicios⁵ que puede considerarse como un subsistema desagregado de la clasificación del FMI-5. Las categorías de servicios de la clasificación abarcan las transacciones de todos los residentes con todos los no residentes. La clasificación conjunta ha tenido en cuenta hasta cierto punto el AGCS e incluye una serie de definiciones de partidas individuales que comprenden el transporte (incluyendo diferentes modos de transporte, así como tipos de servicios, entre ellos servicios de transporte de pasajeros y de carga y servicios auxiliares), los viajes (divididos en viajes comerciales y viajes personales), los servicios de comunicaciones (postales, de correos (mensajeros) y de telecomunicaciones), los servicios de construcción, los servicios financieros, los servicios de informática y de información y diversos otros servicios prestados a las empresas. No obstante, en general se puede afirmar que, incluso al nivel más alto de desagregación, la clasificación OCDE/Eurostat abarca solamente algunos de los componentes detallados de la clasificación a los efectos del AGCS.

B. Clasificaciones basadas en actividades

16. En la actualidad, la mayoría de los sistemas de contabilidad nacional se basan en alguna versión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN). Los datos relativos al producto interno bruto con arreglo al SCN se dividen por actividades económicas en nueve sectores siguiendo la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Las unidades de producción se clasifican en función de su principal actividad económica, siguiendo las categorías específicas de la CIIU. En la revisión más reciente de la CIIU (Rev.3)⁶ se identifican 138 actividades de servicios. En el plano europeo, la clasificación basada en la revisión 3 de la CIIU es la revisión 1 de la NACE⁷, en la que se desagrega aún más aquella clasificación internacional.

⁵Véase *Joint OECD-EUROSTAT Trade-in-Services Classification*, en el documento de la OCDE STD/SERV(96)12/Rev.1, de 8 de julio de 1996.

⁶Véase *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas*, Serie M, N° 4, Rev.3 (Nueva York, Naciones Unidas, 1990).

⁷*Nomenclatura estadística de actividades económicas en la Comunidad Europea*. La NACE revisada entró en vigor por Reglamento (CEE) N° 3037/90 del Consejo (Diario Oficial N° L 293/33, de 24 de octubre de 1990), con lo que se obligó a los Estados Miembros a utilizar el sistema para la clasificación de actividades a los efectos de la reunión y presentación de estadísticas.

C. Nomenclatura orientada a la producción

17. Un destacado acontecimiento muy reciente es el nuevo Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (NAICS)⁸, que se está preparando mediante la cooperación entre los servicios de estadística de los Estados Unidos, el Canadá y México y en el que se presta especial atención a los servicios. En el sistema de la NAICS se dan definiciones de ramas de actividad comunes a los tres países para facilitar la realización de análisis económicos que abarquen esos países. Se convino en que la NAICS se elaborase siguiendo ciertos principios, entre los que figuran los siguientes. Primero, la nueva NAICS se atenderá a una concepción económica orientada a la producción, lo que significa que las unidades de producción que utilicen procesos de producción idénticos o similares se agruparán juntas en la NAICS. Segundo, los tres países tratarán de conseguir un sistema que sea compatible con el nivel de 2 dígitos de la actual CIIU. Tercero, se prestará especial atención a la preparación de clasificaciones orientadas a la producción, en particular en las ramas de actividad de alta tecnología y en las ramas de actividad nuevas y emergentes, así como en las industrias de servicios en general. Los autores de la NAICS creen que es factible aplicar a las industrias de servicios las clasificaciones orientadas a la producción, pero reconocen que es particularmente difícil clasificar las industrias de servicios. En la sección IV del presente documento se da un ejemplo ilustrativo de la forma en que la NAICS clasifica los servicios, y los Miembros podrían estudiar si es necesario profundizar en el análisis de ese enfoque.

D. Clasificaciones basadas en productos

18. La CCP es la base de la clasificación a los efectos del AGCS y, como tal, estará en el centro de los debates del Comité sobre los medios de mejorar y actualizar el sistema actual. En esta sección se tratan de resumir los trabajos en curso en las Naciones Unidas sobre la revisión de la CCP provisional y también se tiene en cuenta la experiencia europea en la preparación de una clasificación basada en productos para la Unión Europea.

Plano internacional: las Naciones Unidas y la CCP

19. El Grupo de Voorburg, compuesto por funcionarios de varias oficinas nacionales de estadística, fue creado a petición de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas para ayudar a preparar la Clasificación Central de Productos para los Servicios. Las conclusiones y recomendaciones del Grupo fueron incluidas en el proyecto examinado y aprobado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 25º período de sesiones, en febrero de 1989. La clasificación fue posteriormente publicada en 1991 por las Naciones Unidas como Clasificación Central Provisional de Productos⁹ y, dado que los participantes en la Ronda Uruguay necesitaban disponer de una clasificación detallada de los servicios, ha servido de base para la clasificación de los servicios a los efectos del AGCS durante la Ronda Uruguay y las negociaciones subsiguientes. Desde el punto de vista de las negociaciones, una característica

⁸Véase, por ejemplo, el *Federal Register* de 28 de mayo de 1996, parte II, en el que la Oficina de Gestión y Presupuesto de los Estados Unidos pide al público que haga observaciones sobre la propuesta de estructura de ramas de actividad en una serie de subsectores de la NAICS. Véase también Comité de Política en materia de Clasificación Económica, Oficina de Análisis Económicos, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Issues Paper N° 6, Services Classifications*, marzo de 1994.

⁹Informes Estadísticos, serie M, N° 77, *Clasificación Central Provisional de Productos*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, 1991. Según el prefacio, con el nombre "Clasificación Central de Productos" se pretende indicar que el CCP está destinado a servir de marco para la comparación internacional de diversos tipos de estadísticas relativas a bienes, servicios y activos, por ejemplo, estadísticas industriales y cuentas nacionales, estadísticas de los precios, estadísticas del comercio exterior, incluyendo el comercio de servicios, y estadísticas BP.

muy importante de la CCP es que en sus notas explicativas se describe la amplia gama de "productos de servicios" de industrias de servicios heterogéneas. La ventaja de las notas explicativas es que contienen descripciones suficientemente detalladas de los servicios para poder delimitar con alguna precisión el alcance de un compromiso específico.

20. Con posterioridad a la publicación de la CCP, los miembros del Grupo de Voorburg han examinado y ensayado, en un proceso de revisión en curso, ciertos sectores de la CCP provisional utilizando, entre otras cosas, la técnica del estudio de modelos para una serie de sectores de servicios, en particular servicios de informática, servicios audiovisuales, servicios de telecomunicaciones y servicios de banca y seguros. El Grupo preparó un informe provisional¹⁰ sobre los cambios que recomendaba que se introdujeran en la parte correspondiente a los servicios de la CCP provisional, para el 26º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, celebrado en 1995. Los autores del informe saben que se está utilizando la CCP provisional como base para la clasificación internacional del comercio de servicios y para las negociaciones, y han señalado la posibilidad de que, para el próximo período de sesiones de la Comisión de Estadística en 1997, el Grupo esté en condiciones de emprender un examen de la totalidad de la parte correspondiente a los servicios de la CCP y de formular recomendaciones sobre su estructura y sus detalles, así como de presentar unas notas explicativas modificadas.

21. Parece que el Subgrupo de Clasificación del Grupo de Voorburg está actualmente reuniendo sus conclusiones y recomendaciones sobre la introducción de cambios en la parte correspondiente a los servicios de la CCP provisional. Se proyecta someter a la aprobación de la Comisión de Estadística en su 27º período de sesiones, en 1997, una versión revisada de la CCP en la que se recojan la experiencia y las recomendaciones del Grupo de Voorburg y de otros usuarios de la CCP. La nueva versión sería posteriormente examinada y revisada a intervalos bastante frecuentes en el futuro.¹¹ Como la nueva versión no estará disponible para la formulación de observaciones hasta septiembre/octubre de 1996, por el momento no es posible hacer ningún análisis completo de las revisiones propuestas de la CCP. En la sección siguiente se trata de ilustrar el tipo de recomendaciones que se han hecho en los informes provisionales del Grupo de Voorburg con respecto a una serie de sectores de servicios.

Plano: Europa y la CPA

22. Basándose en la CCP provisional de las Naciones Unidas, la Eurostat ha preparado una Clasificación de Productos por Actividades (CPA) con la que se logra la armonización internacional entre la Unión Europea y el resto del mundo. La CPA es objeto de un Reglamento del Consejo¹² cuya finalidad es establecer una clasificación de productos (incluyendo los servicios) por actividades dentro de la UE a fin de asegurar la comparabilidad entre las clasificaciones nacionales y la clasificación de

¹⁰*Recommendations for Changes to the Services Part of the Provisional Central Product Classification (CPC)*, preparadas por el Subgrupo de Clasificación de la Conferencia del Grupo de Voorburg, Sidney (Australia), octubre de 1994.

¹¹Vale la pena señalar que el Grupo de Tareas Interorganismos sobre Estadísticas de Servicios, que incluye representantes de la OCDE, la Eurostat, el FMI, las Naciones Unidas, la UNCTAD, el Banco Mundial y la OMC, está preparando actualmente un manual internacional sobre estadísticas del comercio de servicios que contendrá un proyecto de clasificación de los servicios. Se espera que esa clasificación asegure la concordancia con la CCP y sea plenamente compatible con la clasificación de la OCDE/Eurostat a fin de cumplir las normas del FMI-5. Además, en los trabajos sobre el manual se tendrán en cuenta las exigencias de las negociaciones sobre los servicios, reflejadas en la actual clasificación a los efectos del AGCS.

¹²Reglamento (CEE) N° 3696/93 del Consejo, de 29 de octubre de 1993, sobre la clasificación estadística de productos por actividades (CPA) en la Comunidad Económica Europea.

la UE y, por ende, entre las estadísticas nacionales y las estadísticas de la UE. Así pues, con el Reglamento se consigue que los Estados Miembros utilicen la CPA como nomenclatura tanto para la reunión como para la presentación uniforme de estadísticas. La CPA comprende solamente las partidas que pueden considerarse como un producto, y por consiguiente no incluye las partidas de la CCP que no son productos, tales como la tierra. El interés potencial de la CPA a los efectos de lo que necesita el Comité estriba en su estructura detallada, dado que incluye muchas más partidas relativas a servicios que la CCP, y en que tiene notas explicativas muy detalladas¹³, que abarcan gran número de servicios.

E. Problemas de clasificación en los acuerdos comerciales

23. En esta sección se pone de relieve la forma en que las diferentes nomenclaturas de servicios se han utilizado, y hasta cierto punto se han adaptado, en el contexto de las negociaciones comerciales, tanto regionales (TLC) como multilaterales (AGCS). En los acuerdos entre la Unión Europea y diversos países de Europa Oriental, instrumentos que son importantes ejemplos de acuerdos comerciales regionales que abarcan los servicios, se establece una cobertura universal, con cobertura gradual en el caso de algunas actividades consistentes en servicios. Tales acuerdos, dado que generalmente no contienen una clasificación de servicios completa, no serán estudiados aquí.

TLC

24. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), los capítulos relativos a los servicios (capítulos 12, comercio transfronterizo de servicios; 13, telecomunicaciones; 14, servicios financieros, y 16, entrada temporal de personas de negocios) contienen artículos en los que se indica el ámbito de aplicación del capítulo y se consignan las definiciones pertinentes, más o menos siguiendo los artículos correspondientes del AGCS. Se utilizan en detalle las nomenclaturas de los servicios en los anexos, que contienen las reservas y excepciones formuladas por las partes con respecto a los sectores, subsectores o actividades de servicios (para mantener medidas, o adoptar medidas nuevas, que no sean conformes a las obligaciones impuestas por el TLC). Generalmente, cada reserva incluye los siguientes elementos para la clasificación: *sector*, que se refiere al sector general en el que se formulan las reservas; *subsector*, que se refiere al sector específico en el que se hacen las reservas, y *clasificación de la rama de actividad*, que se refiere, cuando procede, a la actividad objeto de la reserva con arreglo a los códigos nacionales o internacionales de clasificación de las ramas de actividad. En cada caso, se indican el número del código y el título del sector (por ejemplo, en el sector del transporte terrestre, una partida podría decir "SIC 4213, Transporte en camión, excepto el transporte local"). Los principales códigos utilizados son los de la CCP, la CMAP mexicana¹⁴ y la Clasificación Industrial Uniforme (SIC) del Canadá y los Estados Unidos.

25. Como se explica en el párrafo 17 de esta nota, las nomenclaturas del tipo de la SIC utilizadas en el TLC están siendo sustituidas actualmente por el nuevo Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (NAICS), que están elaborando conjuntamente los organismos de estadística del Canadá, México y los Estados Unidos. El nuevo sistema tiene por finalidad mejorar los trabajos de reunión de datos y aumentar la comparabilidad entre las estadísticas industriales de los tres países. Es necesario ese nuevo sistema porque, en particular, con la SIC de los Estados Unidos se han tenido dificultades para seguir el rápido crecimiento y los importantes cambios de la naturaleza de las industrias de servicios. Entre algunos de los cambios que dificultan la reunión de datos detallados sobre los servicios figuran los siguientes: los progresos tecnológicos en los sectores de los servicios de informática

¹³El último proyecto de notas explicativas para la parte relativa a los servicios de la CPA figura en el documento de la Eurostat B6/94/21, de 19 de julio de 1994.

¹⁴*Clasificación Mexicana de Actividades y Productos*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1988.

y de comunicaciones, la creciente gama de servicios que son objeto de comercio y el aumento del volumen de ese comercio, el aumento de la subcontratación de servicios, particularmente en el sector manufacturero, y el crecimiento de la importancia de la información, los conocimientos y la educación como insumos en las transacciones de servicios.

AGCS

26. La clasificación a los efectos del AGCS da una indicación práctica de lo que actualmente se considera como servicios en 11 amplios sectores, divididos en 140 subsectores. En cada uno de los subsectores contenidos en la lista se indica el número de la CCP, y en la partida correspondiente de las notas explicativas de la CCP provisional se describe lo que se entiende que está incluido bajo ese epígrafe en la lista de la Secretaría.

27. La clasificación a los efectos del AGCS tiene por principal finalidad ayudar a los Miembros a negociar y a incluir en las listas compromisos específicos en la Ronda Uruguay y en las negociaciones subsiguientes. En las directrices convenidas para la preparación de las listas se reconoce que la naturaleza jurídica de éstas exige la máxima claridad en la descripción de los sectores y subsectores incluidos en ellas, por lo que se insta a que se utilice la clasificación a los efectos del AGCS. Ahora bien, como lo demuestra la experiencia, las clasificaciones no son inmutables y, para salvar determinadas preocupaciones de los negociadores, se modificaron considerablemente algunas partes de la clasificación a los efectos del AGCS. Así ocurrió, por ejemplo, en los sectores de las telecomunicaciones y del transporte marítimo. Parece probable que tales cambios en las clasificaciones influyan en los debates sobre la forma de mejorar la actual nomenclatura de los servicios como herramienta para las negociaciones.

IV. ALGUNOS PROBLEMAS SECTORIALES SUSCITADOS POR LA RECIENTE EVOLUCIÓN DE LAS NOMENCLATURAS

28. Como se ha indicado en la sección precedente, se está trabajando mucho en los sistemas de clasificación de ramas de actividad para atender mejor las necesidades de los usuarios de datos en lo que se refiere a las mediciones y a los análisis. Parece que la evolución de los tres tipos básicos de clasificación -basados en transacciones, actividades y productos- repercute, en el contexto del AGCS, en la definición del ámbito sectorial de los compromisos específicos. El alcance y el volumen de los cambios habidos en las nomenclaturas hacen que en este documento no se puedan evaluar de forma sistemática y completa las repercusiones de esos cambios sobre cada una de las partidas de la clasificación a los efectos del AGCS. A este respecto, el Comité podría considerar la conveniencia de tal evaluación y la forma de concebirla y realizarla. Con todo, parece útil ilustrar las enseñanzas que cabe sacar de lo que se ha indicado más arriba en relación con algunos de los principales sectores de la clasificación a los efectos del AGCS.

Servicios prestados a las empresas

29. Esta sección abarca una amplísima gama de servicios, entre ellos servicios profesionales, servicios de informática, servicios de investigación y desarrollo, servicios de publicidad, servicios de investigación de mercados, servicios de consultores en administración, una serie de servicios técnicos, servicios de limpieza y servicios editoriales y de imprenta. Las cuestiones suscitadas por la NAICS podrían ser de interés para los Miembros del Comité cuando se examine la cobertura del sector de los servicios prestados a las empresas, considerado en su conjunto. En la NAICS se señala que las industrias de servicios se han definido a veces en términos demasiado amplios, lo que significa que se han combinado demasiadas actividades heterogéneas en la definición de una sola rama de actividad. Ésta es una de las razones por las que, por ejemplo, en la NAICS se ha preparado una clasificación de servicios

profesionales, científicos y técnicos organizada sobre la base del principio del capital humano, el conocimiento y las competencias de los empleados del subsector.

30. También puede ocurrir que algunas actividades que cabría sostener que deben agruparse bajo un mismo epígrafe no estén agrupadas así. En el curso de las negociaciones sobre los servicios, por ejemplo, se ha señalado que algunas actividades importantes y profesionalmente reconocidas, tales como los servicios de agrimensores, topógrafos e inspectores de obras, no tienen una partida propia en la clasificación a los efectos del AGCS, y que la amplia gama de servicios que suele prestar esa profesión -en particular las mediciones y levantamientos topográficos, la utilización de sistemas de información topográfica y geográfica, la valoración de inversiones en tierras y bienes y la economía de la construcción- no está agrupada sino que se encuentra bajo diversos epígrafes en la lista a los efectos del AGCS y en la CCP.

31. Un problema general con que se enfrenta cualquier sistema de clasificación es que los rápidos cambios de la tecnología, por ejemplo en el caso de los servicios de informática, hacen difícil mantenerse al corriente de la gama de servicios que son objeto de comercio. En el proceso de revisión de la CCP se hizo, en el contexto del Grupo de Voorburg, un estudio que llevó a que se recomendase la introducción de una serie de cambios en la estructura y la descripción de las partidas relativas a los servicios de informática (CCP 84), incluyendo, por ejemplo, la introducción de la distinción entre los programas informáticos (software) listos para el empleo y los adaptados a las necesidades del usuario, así como una definición más precisa de los servicios de tratamiento informático.

Servicios de telecomunicaciones

32. La clasificación a los efectos del AGCS comprende lo que se consideran generalmente servicios de telecomunicaciones básicos y servicios de telecomunicaciones de valor añadido, sin calificarlos expresamente de tales. Dada la rápida evolución tecnológica del sector, los participantes en las negociaciones tuvieron que esforzarse para mantener actualizada la lista y, en consecuencia, comprobaron que tenían que incluir muchos servicios bajo el epígrafe "Otros servicios" del documento W/120. Entre ellos figuran los servicios de teléfonos celulares/móviles análogos y digitales, los servicios de datos móviles, los servicios de radiobúsqueda de personas, los servicios y redes de satélites y las estaciones terrestres de satélites, los servicios de teleconferencias, los servicios de vídeotransporte, etc. Además, en la lista modelo utilizada por los participantes en las negociaciones bilaterales se hacen algunas distinciones para definir más exactamente lo que se está comprometiendo. Se distingue, por ejemplo, entre servicios locales, a larga distancia e internacionales; servicios alámbricos e inalámbricos; servicios de reventa y servicios prestados por los propietarios de las instalaciones, y servicios para uso público o servicios no destinados al uso público, por ejemplo para grupos cerrados de usuarios.

33. Parece probable que los Miembros tengan en cuenta la experiencia adquirida en las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas cuando estudien la idoneidad de la clasificación a los efectos del AGCS. El Grupo de Voorburg también ha examinado la parte de la CCP relativa a las telecomunicaciones, basándose en parte en el estudio de un modelo, y recomendará que se introduzcan ciertos cambios, entre ellos la agrupación de determinadas actividades en una categoría de "servicios de redes privadas" y la desagregación de los servicios de mensajería electrónica y de información. Los Miembros podrían también estudiar el enfoque adoptado en la CPA europea con respecto a los servicios relacionados con las telecomunicaciones (CCP 754), que a veces se clasifican por ejemplo entre los "servicios de arrendamiento": la idea básica es que estos servicios estaban anteriormente reservados a los correos, telégrafos y teléfonos nacionales, pero, a medida que va dejando de ser así, se clasifican donde realmente corresponde (por ejemplo, el arrendamiento en materia de telecomunicaciones se clasifica bajo "arrendamiento").

Servicios de distribución

34. Si los Miembros deciden examinar esta sección de la clasificación a los efectos del AGCS, podrían considerar el enfoque adoptado por la Eurostat al transformar los elementos pertinentes de la CCP en categorías y subcategorías de la CPA. Parece que un problema es que las notas explicativas de la CCP a veces no están claras y que las referencias a las mercancías transportables son demasiado amplias. En consecuencia, en las notas explicativas de la CPA se tratan de definir las partidas de los servicios de distribución haciendo referencia más en detalle a las categorías de la CPA en las que están clasificadas las mercancías transportables pertinentes.

Servicios financieros

35. Los problemas técnicos concernientes a la clasificación de los servicios financieros definidos en el Anexo sobre Servicios Financieros del AGCS se estudian en el Comité del Comercio de Servicios Financieros¹⁵ en vez de en el Comité de Compromisos Específicos. Es evidente, no obstante, que las cuestiones técnicas que se plantean en el órgano que se ocupa de los servicios financieros con respecto a la clasificación de los servicios son muy similares a las preocupaciones sectorialmente más amplias de este Comité.

Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes

36. El turismo no está identificado como servicio en la CCP y, al preparar la clasificación a los efectos del AGCS, los participantes en el GNS crearon de hecho una nueva división consistente en diferentes componentes de la CCP. En aquel momento, los participantes consideraron la inclusión de los servicios de esparcimiento (es decir, los servicios de recreo y deportivos) en una agrupación más amplia que abarcase los servicios de turismo, viajes y esparcimiento, pero posteriormente se decidió que estos últimos debían constituir un sector propio. No parece que hayan surgido problemas específicos durante las negociaciones sobre la clasificación del turismo y de los servicios relacionados con los viajes, pero los Miembros podrían tener en cuenta una serie de novedades habidas en esta esfera. Una de ellas son las recomendaciones del Grupo de Voorburg de que se cree una nueva subclase de "servicios de información turística" en el grupo 747 de la CCP (Servicios de agencias de viaje, organización de viajes en grupo y guías de turismo) y de que se combinen en una sola clase los "servicios de hoteles y moteles" en la división 64 de la CCP (Servicios de hotelería y restaurante). Más en general, los Miembros podrían tomar nota de la clasificación de la CIUAT¹⁶, con arreglo a la cual las actividades turísticas se clasifican según que estén dedicadas total o parcialmente al turismo.

Servicios de transporte

37. Transporte marítimo. Las negociaciones en este sector se basaron en los tres "pilares" definidos del sector del transporte marítimo: el transporte marítimo internacional, los servicios auxiliares, y el acceso a las instalaciones portuarias y su utilización. En algunos casos, las definiciones de los servicios utilizadas en el proyecto de lista modelo y en la clasificación a los efectos del AGCS/CCP no eran idénticas. Por ejemplo, la lista modelo no incluía el alquiler de embarcaciones de navegación marítima con tripulación (CCP 7213), en tanto que en la clasificación a los efectos del AGCS no se enumeran ciertos servicios auxiliares (tales como el despacho de aduana y los servicios de estaciones y depósitos

¹⁵Véase la nota de la Secretaría *Cuestiones técnicas relativas a las listas de servicios financieros*, documento S/FIN/W/9.

¹⁶*Clasificación Internacional Uniforme de las Actividades Turísticas* preparada por la Organización Mundial del Turismo. Se basa en la CIU y está relacionada con la CCP, en la que se basa la clasificación a los efectos del AGCS.

de contenedores) ni ciertos servicios portuarios. Otra diferencia es que, en la clasificación a los efectos del AGCS, el segundo pilar -los servicios auxiliares- forma parte, no del sector del transporte marítimo en sí, sino de la categoría de los servicios generales de transporte denominados servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte. Al examinar la clasificación de los servicios en este sector, los Miembros podrían considerar si es necesario introducir nuevos cambios a fin de llegar a una nomenclatura completa y detallada que pueda utilizarse en la próxima ronda de negociaciones.

38. Transporte aéreo. El Anexo sobre los Servicios de Transporte Aéreo del AGCS no aplica las disposiciones del AGCS a los derechos de tráfico, sea cual fuera la forma en que se hubieran otorgado, ni a los servicios directamente relacionados con su ejercicio; el AGCS se aplica solamente a los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, a la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y a los servicios de sistemas de reserva informatizados (SRI). Como esos tres servicios están definidos con bastante precisión en el Anexo, se plantea la cuestión de si los Miembros desean trabajar sobre definiciones similarmente precisas en otros sectores de servicios.

Nuevos servicios

39. Finalmente, en cualquier sistema de clasificación se debe prever la inclusión de los nuevos servicios que puedan surgir en el futuro. En la clasificación a los efectos del AGCS, la categoría relativa a otros servicios abarca los servicios no especificados en otra parte, pero es importante revisar con suficiente frecuencia las clasificaciones para poder clasificar los nuevos servicios en categorías más descriptivas. A este respecto, los Miembros tal vez tengan que considerar los servicios objeto de comercio que no aparecen en la clasificación a los efectos del AGCS ni en la parte relativa a los servicios de la CCP provisional, tales como los servicios energéticos. En sus propuestas de modificaciones de la CCP, el Grupo de Voorburg parece recomendar que se incluya una nueva categoría de servicios energéticos consistente en los servicios de abastecimiento de agua, gas y electricidad, que abarcaría varias categorías anteriormente comprendidas en la parte relativa a las mercancías de la CCP.

V. CONCLUSIONES Y PROBLEMAS RELATIVOS A LOS TRABAJOS FUTUROS

40. En la presente nota se han descrito en líneas generales una serie de hechos importantes concernientes a la revisión y al desarrollo de los sistemas internacionales y regionales de clasificación de los servicios. El análisis preliminar realizado hace pensar que se debería proceder a un examen ulterior más sistemático de todo el alcance de los trabajos de revisión. Habría que determinar el ámbito de tales trabajos, pero, como mínimo, se deberían evaluar las recomendaciones detalladas que está preparando el Grupo de Voorburg sobre la CCP provisional, a fin de estar en mejores condiciones de determinar si los cambios y mejoras propuestos pueden servir de base para una clasificación revisada a los efectos del AGCS.

41. En cualquier labor de evaluación se deben tener presentes los objetivos generales de este Comité, entre los cuales es de capital importancia la necesidad de lograr la máxima claridad en la descripción sectorial de los compromisos incluidos en las listas. Al tratar de mejorar la forma en que se clasifican los servicios -para negociar y registrar mejor los compromisos- se plantean diversas cuestiones que parece que hay que seguir debatiendo y entre las que figuran las siguientes:

- i) Actualmente, la base para la clasificación de los servicios es la CCP. ¿Están de acuerdo los Miembros en que siga siendo así? En caso afirmativo, ¿qué mejoras es necesario introducir para definir mejor el ámbito sectorial de los compromisos?
- ii) ¿Deben ante todo ponerse de acuerdo los Miembros en los objetivos de esa labor (por ejemplo, una mejor cobertura de todos los servicios objeto de comercio, una mayor

desagregación, la adopción de definiciones más detalladas para distinguir mejor entre los servicios)?

- iii) ¿Se está de acuerdo en al menos las principales deficiencias del sistema actual de utilizar la lista de la Secretaría complementada por la CCP (por ejemplo, la falta de suficientes detalles descriptivos de los servicios, la insuficiencia de la cobertura de un servicio determinado)? ¿A qué conclusiones deben llevar las desviaciones que con respecto a este sistema se han producido en los sectores de las telecomunicaciones y del transporte marítimo? ¿Hay margen para llegar a un acuerdo sobre unas definiciones detalladas de los sectores y subsectores de servicios, como en el anexo relativo al transporte aéreo?
- iv) Si hay o puede haber acuerdo sobre las principales deficiencias del actual método de clasificación, ¿deben orientarse los trabajos de revisión a corregir las deficiencias o deben esos trabajos ser de alcance más amplio y orientarse a formular recomendaciones sobre todos los sectores de servicios incluidos en el mandato del Comité? ¿Qué clasificaciones deben estudiarse además de la CCP? ¿Se deben realizar los trabajos en el Comité o se debe recurrir a expertos exteriores?
- v) Al considerar cómo se puede mejorar el sistema de clasificación a los efectos del AGCS, ¿sería deseable o factible introducir alguna distinción en función de los cuatro modos de suministro? La distinción entre los modos de suministro no era una preocupación primordial cuando se decidió inicialmente que la clasificación a los efectos del AGCS para las negociaciones se basase en la CCP, pero los Miembros podrían tener en cuenta las inquietudes de los estadísticos que están tratando de resolver los problemas suscitados por la creación de un marco estadístico que responda a la definición del comercio del AGCS. (La Secretaría reconoce que, al tratar de elaborar un marco estadístico que responda a las necesidades del AGCS, las diferentes clasificaciones estadísticas -balanza de pagos, comercio de establecimiento, inversiones extranjeras directas y producción-corresponden sólo de forma incompleta a los cuatro modos de comercio, por lo que hay que mejorar considerablemente la metodología y los sistemas estadísticos.)
- vi) Finalmente, si los Miembros deciden ir adelante y reformar el actual método de clasificación de los servicios, ¿qué se debe recomendar con respecto a la *utilización* de la clasificación resultante? En la actualidad, las listas difieren considerablemente en el grado de detalle con que definen la cobertura sectorial de los compromisos: en la mayoría de ellas se utilizan la clasificación a los efectos del AGCS y la CCP, en tanto que en otras se utilizan sus propias definiciones. En la Ronda Uruguay se demostró en la práctica que la mayoría de los participantes se orientaron hacia una clasificación a los efectos del AGCS basada en la CCP, con lo que se facilita la comparación de las descripciones de los sectores que figuran en las listas. No obstante, los Miembros no tienen ninguna obligación de utilizar la clasificación del AGCS/CCP, aunque se los alienta a hacerlo; por ello, se plantea la cuestión de si la utilización de una clasificación nueva o revisada debería ser obligatoria. En otras palabras, ¿comparten los Miembros la idea de que es necesario avanzar hacia un sistema armonizado de clasificación sectorial? En caso afirmativo y, más aún, en caso negativo, ¿se debe aclarar la cuestión antes de iniciar cualquier revisión o reforma del actual sistema de clasificación?