

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1986

**SUMARIO**

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Norberto González.</i>	7
El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente. <i>Carlos Massad</i>	17
Del ajuste recesivo al ajuste estructural. <i>Lucio Geller y Víctor Tokman.</i>	37
La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional. <i>Arturo O'Connell.</i>	55
Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. <i>Richard L. Ground.</i>	73
Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas. <i>Elvio Baldinelli.</i>	91
La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia. <i>Kimmo Kiljunen.</i>	103
Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial. <i>Francisco Javier Prieto.</i>	125
La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI). <i>Michael Nelson.</i>	147
El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina. <i>Jan Křákal.</i>	155
El desarrollo de la minería con relación al origen del capital. <i>Patricio Jones.</i>	175
Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros. <i>Rolando Sanz Guerrero.</i>	187
Lista de publicaciones de la CEPAL	217

## Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial

*Francisco Javier Prieto\**

En los últimos años la dimensión internacional de los servicios ha pasado a tener un peso cada vez más gravitante en la complicada agenda de las negociaciones económicas internacionales. Merced a la persistencia de algunos países industrializados, la reciente reunión ministerial del GATT, celebrada en Punta del Este en septiembre pasado, decidió dar comienzo a un proceso negociado sobre el comercio internacional de servicios.

El tema de los servicios ha provocado enconadas discusiones y, para muchos, se ha convertido en un nuevo y álgido motivo de confrontación entre los países centrales y los países en vías de desarrollo. Dado que muchos servicios permean la casi totalidad del tejido económico y social de los países, las políticas que se adopten respecto de ellos tendrán notables efectos sobre la futura división internacional del trabajo, la ubicación de los países periféricos en el escenario económico mundial y las modalidades concretas de desarrollo a que estos países podrán aspirar en los próximos años.

El autor examina algunas de las características de los servicios, en especial las relacionadas con la internacionalización de los mismos, destacando las peculiaridades de los servicios en relación a la economía de mercancías, al impacto de las nuevas tecnologías, sobre todo de la información, y al rol de las empresas transnacionales en la internacionalización de ese sector.

Seguidamente, intenta dilucidar el trasfondo de las iniciativas internacionales sobre la materia, para concluir con la identificación preliminar de algunos elementos que permitan a América Latina y el Caribe la formulación de estrategias que minimicen los riesgos de tales iniciativas y hagan posible aprovechar el sector servicios para lograr una mejor inserción de la región en la economía mundial.

\*Consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

## I

### Antecedentes

Las telecomunicaciones, la banca, el procesamiento de datos, el cine y la televisión, los seguros, la publicidad y la auditoría, los servicios de educación y salud, los transportes, en fin todo ese conjunto de actividades económicas que no están incluidas en los sectores productores de bienes son hoy objeto de un creciente e inusitado interés en distintos centros del globo. Académicos y gobiernos, sociólogos, científicos políticos, organismos internacionales y legisladores, ejecutivos de grandes empresas, así como la prensa especializada y otros medios de difusión escrita, en diferentes países, están destinando una cantidad cada vez mayor de tiempo y recursos a estudiar y conocer mejor la función económica, social y política de este sector hasta ahora ignorado. Esta creciente toma de conciencia pareciera resultar de la convergencia de variados factores, todos los cuales estarían contribuyendo a estimular la preocupación internacional por los servicios.

Ha habido una repentina y tal vez tardía percepción de las enormes dimensiones económicas, sociales y tecnológicas que ha adquirido el sector terciario, tanto en economías desarrolladas como en desarrollo. Los servicios contribuyen con más de la mitad del valor agregado mundial y emplean alrededor de un 60% de la fuerza de trabajo disponible en el mundo. A su vez, prodigiosos avances tecnológicos están revolucionando una serie de actividades de "servicios de punta" como el manejo y la transmisión transfronteriza de datos, la banca, los seguros, los transportes y otros. Esos cambios ocurren con una celeridad tal que muchas veces impiden ver con claridad el impacto que puedan ejercer en los procesos de desarrollo económico y social, así como en las relaciones económicas y políticas entre los países, especialmente en las relaciones entre los países en desarrollo y los industrializados.

El mundo contemporáneo está experimentando una profunda frustración y perplejidad ante la persistencia de problemas económicos y sociales graves en la mayoría de los países del globo, en particular, frente a la incapacidad de los modelos convencionales de desarrollo para aliviar serios problemas en una gran parte de la población mundial. La constatación de estos hechos exige la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo que se funden en un conocimiento

más completo de sectores hasta ahora olvidados, como lo son los servicios.

Existe un intenso debate, aún no resuelto, tanto al interior de los países desarrollados de economía de mercado como en los países en desarrollo, sobre el verdadero papel de los servicios en el desarrollo económico y social. Para algunos, la terciarización de la economía es un signo de debilitamiento, deformación y baja de productividad en el aparato económico y, para otros, la disponibilidad de servicios modernos, eficientes y baratos en actividades tales como transporte, banca, seguros, informática y otras es un requisito fundamental del desarrollo y de una mejor inserción de los países en la economía internacional.

No es sorprendente entonces que los países industrializados, encabezados por los Estados Unidos, estén promoviendo la adopción de una serie de compromisos multilaterales destinados a facilitar la expansión de sus actividades de servicios a través de la internacionalización de sus grandes empresas en ese sector, expansión que exige un amplio espacio geográfico desprovisto de escollos. Para ello, los Estados Unidos persiguen desde hace algunos años, objetivos muy concretos en los planos bilateral (a través de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984), regional (en el marco de los compromisos con el resto de los países industrializados de la OCDE), y multilateral (al proponer la inclusión de los servicios en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)).

La percepción de que los servicios pudieran encerrar una de las claves fundamentales del desarrollo y de las relaciones económicas entre los países, unida a la constatación de que existe una creciente dependencia externa asociada con el suministro de "nuevos servicios estratégicos", como los vinculados con las redes internacionales de información, ha hecho que los países en desarrollo vean con un creciente y muy razonable recelo las recientes iniciativas internacionales respecto de esos servicios. Hay una apreciación cada vez más clara de que tras tales iniciativas estarían en juego aspectos mucho más complejos y profundos que una mera cuestión comercial. Tampoco se advierten las ventajas que pudieran tener los países en desarrollo con la aplicación de los sistemas propuestos: más bien parece preverse un progresivo debilitamiento en el peso econó-

mico mundial de estos países. Finalmente, el GATT tampoco le resulta atrayente a los países en desarrollo debido a la larga historia de frustraciones y restricciones que describe las relaciones entre países industrializados y en desarrollo al interior de ese organismo.

En el plano multilateral esta posición se ha reflejado en una prolongada resistencia, por parte de los países en desarrollo, de llevar el tema de los servicios a un foro como el GATT. A su vez, esos países en desarrollo se han mostrado muy interesados en ampliar el debate internacional con miras a que se tomen debidamente en cuenta las repercusiones sobre su desarrollo y que se asocian con las políticas nacionales e internacionales en materia de servicios. Es así como en marzo de 1985, la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD aprobó un programa de trabajo<sup>1</sup> en el que se destinan nuevos recursos a mejorar el conocimiento sobre el papel de los servicios en el comercio y el desarrollo de los países, y a explorar mecanismos de cooperación internacional capaces de maximizar la contribución de ese sector en beneficio de los países en desarrollo.

En el plano regional, en virtud de un proyecto conjunto UNCTAD/CEPAL/PNUD, se intenta apoyar a los países latinoamericanos y del Caribe en la búsqueda de mecanismos de cooperación regional en el sector de servicios, así como en la preparación de estudios que ayuden a esclarecer los componentes de un marco de cooperación internacional en servicios que responda cabalmente a los intereses de esos países.

Asimismo, en el marco del SELA, en 1983, el Consejo Latinoamericano adoptó la Decisión 153 en la que, entre otros aspectos, se recoge el deseo de los países de actuar coordinada y armónicamente en relación con el debate internacional sobre los servicios, y de desplegar todo el esfuerzo necesario para perfeccionar el conocimiento del papel que cumplen los servicios en el desarrollo como el mejor medio de identificar los verdaderos intereses regionales en esta materia. Estos propósitos fueron reiterados en la Segunda Reunión de Coordinación de Alto Nivel sobre Servicios (Brasilia, mayo de 1986), en la que además se definieron diversos aspectos relativos a las políticas nacionales, regionales e internacionales sobre servicios.

<sup>1</sup>Decisión 309 (xxx).

Pese a todo, en la última reunión ministerial del GATT, celebrada en Punta del Este en septiembre de 1986, se logró una solución que de algún modo satisfizo los intereses de los distintos grupos de países. En efecto, los países acordaron negociar sobre comercio internacional de servicios, aunque esas negociaciones habrán de ser independientes de la ronda de negociaciones co-

merciales sobre bienes que se lanzó paralelamente en Uruguay. Dado que ambas negociaciones se llevarán a cabo según los procedimientos y prácticas del GATT (GATT, 1986), es dable esperar un arduo y prolongado proceso de negociaciones a fin de conseguir que se logre efectivamente mantener los dos ámbitos de negociación enteramente separados.

## II

### Algunos aspectos principales vinculados a la economía internacional y a los servicios

En un informe anterior (CEPAL, 1985a), la secretaria de la CEPAL hizo un primer intento de evaluar las complejas repercusiones que podrían tener algunas iniciativas de negociación internacional sobre los servicios. Allí se recalcó la necesidad de distinguir con precisión entre los aspectos estrictamente comerciales y otros temas como el de la inversión directa extranjera, cuya consideración conjunta con el tema del comercio de servicios aparecía como arbitraria (ya que excluía otros movimientos internacionales de factores de la producción, como la mano de obra) y rebasaba las posibilidades concretas de acción al interior de un foro hasta ahora concebido para normar el comercio internacional de mercancías y limitado a ese aspecto.

Hay dos elementos importantes, y de aparición relativamente reciente, que pueden ayudar a aclarar el análisis: la nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos, y la presentación oficial de la propuesta norteamericana para una nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT, hecha en julio de 1985 ante el Grupo de los 18. Estos han sido dos de los detonantes del creciente interés en el tema de los servicios. Afortunadamente, esos elementos, así como otros factores, han influido para que, durante el período transcurrido desde esa fecha se haya ampliado y enriquecido notoriamente el debate internacional sobre la materia tanto en el plano político como académico.

#### 1. Estructura del comercio internacional de los servicios

##### a) Producción mundial de servicios y comercio internacional

Tradicionalmente, el desarrollo fue concebido como un proceso por etapas que llevaría paulatinamente a los países desde la agricultura a la industrialización y de allí a una etapa postindustrial que sería la llamada "sociedad de servicios". Esta concepción impidió a académicos y planificadores apreciar, en toda su dimensión, la verdadera contribución de los servicios al crecimiento y al desarrollo de los países.

Estudios más recientes han prestado especial importancia a las interconexiones que parecen existir entre determinadas actividades de servicios y el resto de la trama económica y social de los países. Estas interconexiones generarían externalidades de tal magnitud que no sólo harían que el suministro eficiente y a bajo costo de ciertos servicios se constituyera en una de las condicionantes del ritmo de desarrollo, sino también en un elemento determinante para moldear los estilos y patrones de desarrollo buscados por los países.

Las comprobaciones empíricas nos confirman que los servicios agrupan un conjunto de actividades cuya contribución al valor agregado es la más importante en casi todos los países del

globo. Hacia 1982, el sector servicios de casi todos los países contribuía más al producto interno bruto que la suma de la agricultura, la minería y la manufactura. Las actividades vinculadas con el comercio al por mayor y al por menor han sido el componente más importante del sector terciario; sin embargo, a medida que aumenta el ingreso per cápita de los países, los llamados "servicios al productor" (publicidad, consultoría de gestión, servicios financieros, servicios de datos y otros) tienden a adquirir mucha mayor relevancia. Son precisamente esos servicios, los que propenden al uso óptimo los factores productivos y a maximizar la eficiencia con que se producen los bienes y servicios de una sociedad, los que generan las mayores externalidades, por la compleja red de interconexiones con que se vinculan al resto de la economía. Diversos estudios comparativos confirman la existencia de una correlación positiva entre el nivel de ingreso per cápita de los países y el aporte de los servicios a la producción y al empleo total. Mientras en los países de bajos ingresos, los servicios promedian un 48% del PIB y un 18% del empleo, en los países industrializados las cifras correspondientes alcanzan a 66% y 67% respectivamente (Riddle, 1986a). En varios países europeos los "servicios al productor" así como algunos de los comprendidos en la categoría "otros servicios", han registrado las más altas tasas de crecimiento en cuanto a su aporte al PIB y a la creación de empleos. Para los Estados Unidos se estima que los servicios a las empresas (*business services*) aportan por sí solos más de un cuarto del PIB de ese país (UNGTAD, 1986) y que más del 95% de los 25 millones de empleos creados desde 1970 fueron puestos de trabajo en el sector servicios. Es más, se calcula que desde 1945 por cada nuevo empleo en el sector manufacturero se crearon 15 nuevos puestos en los servicios (Fortune, 1985).

Las dificultades de almacenar y transportar muchos servicios hacen que, pese a las considerables dimensiones del sector en casi todas las economías, la fracción de servicios transables internacionalmente promedie apenas 8% del producto mundial de servicios, comparado con 45% para la agricultura y 55% para la minería y la industria. Es posible que ese bajo componente refleje también las imperfecciones de los sistemas tradicionales de registro de invisibles en la balanza de pagos.

Con relación a este tema, conviene tener presente que el asunto de la negociabilidad internacional de los servicios es todavía objeto de un controvertido examen en distintos círculos. Tan así es, que definir una tipología de lo que en verdad constituye "comercio internacional de servicios" es una de las preocupaciones centrales del actual debate internacional sobre la materia. Se han aplicado diversos criterios para diseñar una tipología, aunque la mayoría corresponde al criterio de "residencia" o "localización" o al criterio de "propiedad". La disputa surge precisamente porque las características particulares de muchos servicios hacen difícil, cuando no imposible, aplicar las mismas pautas que definen una tipología del comercio internacional de mercancías; es decir, tránsito, a través de fronteras nacionales del bien en cuestión y pagos internacionales consiguientes derivados de ese tránsito. En el caso de los servicios, la situación es bastante menos clara; de allí que parezca más apropiado hablar de "internacionalización de servicios" que de comercio propiamente tal. En todo caso, para los fines de este artículo se utilizará una tipología basada en el concepto de "residencia" tal como ha sido entendida por Sampson y Snape (1985).

La primera categoría es la más convencional ya que ella ocurre *sin* desplazamiento de los factores de la producción ni de los receptores del servicio; es decir, sin que exista una proximidad física entre quien suministra el servicio y el receptor de éste. Ejemplos de esta categoría son los servicios de datos transmitidos a través de fronteras, los servicios de consultoría y diseño, ciertas categorías de seguros como los seguros de vida, así como algunos servicios bancarios y de publicidad. Esta categoría es la que más se aproxima al comercio convencional de mercancías ya que los servicios (incorporados o no en bienes físicos) cruzan las fronteras de los países exportadores e importadores.

En segundo lugar, las transacciones pueden ocurrir como resultado de un desplazamiento internacional de uno o más factores de la producción. Esta, así como las categorías que siguen, son las que ofrecen mayores dificultades para establecer analogías con el comercio de bienes. La teoría convencional del comercio supone la inmovilidad internacional de factores de la producción como tierra, trabajo y capital. Sin embargo, cada vez son más importantes los flujos finan-

cieros asociados con desplazamientos internacionales de factores como se observa en el caso de los trabajadores temporales (*guest workers*) o bien de los equipos de capital que ingresan temporalmente en terceros países a través de acuerdos de *leasing* u otras formas de contratos especiales.

Una tercera categoría envuelve aquellas transacciones originadas en el desplazamiento internacional del receptor del servicio. El ejemplo típico está representado por el turista quien *temporalmente* se desplaza a otro país, realizando diferentes transacciones que afectan a las balanzas de pagos tanto de su país de origen como la de aquel que visita. Una situación parecida se da para quienes viajan para acceder a determinados servicios educativos o médicos. Cabe tener presente que algunos de los servicios citados pueden también internacionalizarse en distintas formas. Por ejemplo, si los médicos o académicos se desplazan ellos a otros países, la situación se aproxima a la descrita anteriormente. Por otra parte, pueden internacionalizarse en condiciones similares a la primera categoría en el caso de que tales servicios puedan incorporarse a un bien físico (video-cassettes con conferencias) o utilizando las redes internacionales de telecomunicaciones (clases dictadas por televisión y transmitidas vía satélite).

La última categoría corresponde a aquellos casos en que tanto los factores de producción como los receptores del servicio se desplazan internacionalmente. En cierta forma, el transporte internacional es un servicio que se suministra y se recibe en su mayor parte en localidades geográficas fuera de los países importadores y exportadores de ese servicio.

En todos los casos descritos, se ha supuesto que los desplazamientos internacionales que realizan ya sea los servicios propiamente tales, los factores necesarios para suministrarlos o los receptores del servicio, están dando origen a pagos internacionales que envuelven a residentes y no residentes de un país.

#### b) Corrientes del comercio de servicios

En 1980, el comercio mundial de servicios sumó 436 000 millones de dólares. Entre 1970 y 1980 ese comercio creció a una tasa media anual de 18.8%, algo inferior a la correspondiente a mercancías (20.8%). Los países desarrollados son los principales exportadores (86.5%) e importa-

dores (82.5%) de servicios y a lo largo del decenio de 1970 se elevaron continuamente los saldos positivos de su comercio de servicios. Para los Estados Unidos, el saldo favorable de servicios (6 600 millones de dólares) alcanzó en 1980 a compensar una cuarta parte del desequilibrio en su comercio de mercancías (27 400 millones). El renglón "otros servicios" ha sido el gran generador de excedentes para los países industrializados. Pese a la gran importancia de este comercio para los Estados Unidos, son en verdad los países de la Comunidad Económica Europea los principales exportadores de servicios, con casi 50% de las exportaciones mundiales.

El excedente comercial en servicios que obtiene el Reino Unido es mayor que el de los Estados Unidos y la persistencia de un superávit en servicios en las cuentas externas comunitarias le ha permitido un gran alivio de sus ya crónicos desequilibrios en mercancías. Al respecto, conviene tener en cuenta que una parte importante del excedente comercial en servicios obtenido por la Comunidad es el resultado de su comercio con los Estados Unidos (Riddle y Springer, 1985).

Por su parte, los países en desarrollo representan una fracción minoritaria del comercio mundial de servicios (13.5% de las exportaciones y 17.5% de las importaciones) y vienen registrando déficit considerables y crecientes en ese intercambio, siendo el transporte el renglón de mayor importancia.

Algunos países desarrollados también exhiben desequilibrios serios en sus intercambios comerciales de servicios (por ejemplo, la República Federal de Alemania como resultado de los saldos de la cuenta "viajes"), así como algunos países en desarrollo tienen importantes excedentes (por ejemplo, México gracias al turismo) (UNCTAD, 1984).

#### c) Renta de inversiones e internacionalización de los servicios

Si bien el volumen del comercio mundial de servicios alcanza dimensiones considerables, su importancia económica es relativamente baja si se relaciona con el resto de los flujos que resultan del sector de servicios internacionalizado. Las dificultades para comercializar internacionalmente los servicios hicieron que las grandes empresas de servicios desarrollaran y perfecciona-

ran nuevas formas de gestión y control internacionales. Este hecho, apoyado en los sorprendentes avances tecnológicos de la informática, implica que una vez que estas empresas logran establecer una red internacional para la transmisión de datos, puedan ampliar considerablemente las fronteras de sus mercados e internacionalizar sus operaciones incluso en países muy alejados de las casas matrices.

Este fenómeno ha dado origen a corrientes financieras mucho más importantes que las asociadas con las exportaciones e importaciones de servicios en un sentido estricto. Pese a que los datos globales sobre esta materia no están adecuadamente elaborados, conviene mencionar el caso de los Estados Unidos. Ese país advirtió en 1980 un excedente en los movimientos derivados de sus intereses en empresas de servicios que operan en el exterior del orden de los 31 500 millones de dólares. En perspectiva, esa cifra casi quintuplicó el superávit de ese año en su comercio de servicios (6 600 millones) y superó en casi 11 000 millones al déficit que alcanzó el intercambio de mercancías (27 400 millones).

Los ingresos percibidos por varias empresas norteamericanas de sus operaciones foráneas pueden ser vitales para muchas de ellas y, a juzgar por indicadores parciales, la importancia de esas operaciones como fuente de ingresos está creciendo aceleradamente. Por ejemplo, se ha calculado que las empresas de publicidad de los Estados Unidos obtienen 37% de sus ingresos brutos de sus operaciones en el extranjero. El porcentaje equivalente es de 25% para las empresas de auditoría y de 43% para las de consultoría e ingeniería (Aronson y Cowhey, 1984).

Si la información correspondiente a los Estados Unidos fuera indicativa de tendencias más generales, se tendría que para ese país la relación entre venta de servicios a través de filiales y exportaciones de servicios era de casi 3 a 1 en 1974 y subió a 6 a 1 en 1977. La relación comparable para el sector manufacturero es de sólo 3 a 1. Por otra parte, durante el decenio de 1970 la composición sectorial de la inversión de los Estados Unidos en el extranjero se trastrocó en favor de los servicios. Estos que aportaban 18% del total en 1973 representaban 29% en 1979. En la República Federal de Alemania, la participación de los servicios se elevó de 20% (1973) a 25% (1983) y en el Japón de 34% en 1974 a 45% en 1983.

Si bien se carece de buena información desagregada sobre la composición de la inversión directa extranjera en los servicios, indicadores parciales señalan una alta concentración en las actividades de comercio al por mayor y al por menor, así como en la banca y en los seguros. Asimismo, igual que lo que sucede en la inversión directa extranjera en general (tanto respecto de movimientos como de existencias), la inversión extranjera en servicios se concentra en los países industrializados (UNCTC, 1985).

#### *d) Comercio de servicios y división internacional del trabajo*

En las estructuras del comercio mundial se advierten dos grandes grupos de países en que el intercambio de mercancías refleja una complementariedad particular. El primero está compuesto por los grandes países industrializados, para los cuales el intercambio de bienes intermedios y bienes de capital aporta un saldo positivo a la cuenta corriente y el segundo (sobre todo países en desarrollo) en que esos mismos productos son de aporte negativo para el saldo corriente.

Además, hay países en que los servicios y otros invisibles representan una contribución positiva al saldo de la cuenta corriente y otros en que ésta es negativa. "Los primeros venden al resto del mundo sus servicios para compensar el déficit comercial y los segundos, a la inversa, utilizan sus excedentes para acomodar sus desequilibrios en servicios" (Brender y Oliveira, 1985).

En esas condiciones, los países industrializados tenderían a dominar la producción y el comercio mundial de servicios mientras los países en desarrollo tratarían de defender posiciones ya desventajosas en el comercio de un pequeño número de productos. Los totales macroeconómicos mundiales no harían más que acentuar los factores de inequidad de la actual división internacional del trabajo.

Los países que hoy dominan el comercio y la oferta mundiales de los servicios más dinámicos irán consolidando una estructura productiva que les permitirá retener y acrecentar una ventaja económica creciente. En cambio, los países en desarrollo se verán obligados a dimensionar sus economías sobre la base de una participación crónicamente minoritaria en el comercio mundial, participación que se fundará en la exporta-



ción de bienes de baja elasticidad-ingreso y de precios relativos declinantes. Así, los países industrializados reforzarán su capacidad productora en sectores con alto valor agregado, como los bienes de alta tecnología y los servicios de punta basados en la información, desplazando a los países en desarrollo las actividades ecológicamente sucias o con escasas posibilidades de incrementar el valor agregado de su exportación.

Como ha observado el SELA (1986), las innovaciones tecnológicas desarrolladas en los centros permiten la elaboración de bienes cada vez más sofisticados, a los que se incorpora una cantidad creciente de insumos en forma de servicios, siendo los insumos materiales cada vez de menor importancia en la estructura de los costos. Estos cambios influyen desde luego sobre la composición y la dinámica del comercio internacional, ya que los bienes de uso intensivo de alta tecnología y los servicios de uso intensivo de información desplazan al resto de los bienes y servicios.

#### e) América Latina y los servicios

El sector de los servicios en América Latina ha alcanzado también dimensiones económicas, sociales y tecnológicas importantes. En promedio aporta acerca del 60% del valor agregado total de la región y emplea por lo menos 46% de su fuerza de trabajo. Es posible que tenga un impacto aún mayor en el empleo si se tienen en cuenta la densidad laboral y el peso de las actividades de servicios en el extenso sector informal de esas economías.

En comparación con los países de industrialización reciente, la región ha registrado una tasa de crecimiento relativamente baja en sus actividades de servicios, incluso en aquellos países que acusaron tasas elevadas de crecimiento global en los últimos años. Es más, en éstos, actividades como el transporte y las comunicaciones, así como los servicios a las empresas, crecieron mucho menos que en los países de industrialización reciente del sudeste asiático. En relación con el empleo, Riddle (1986b) calcula que alrededor del 80% de la fuerza de trabajo desplazada por la agricultura ha sido absorbida por las actividades de servicios.

La región participa en el comercio internacional de servicios en proporciones similares a las que la caracterizan en el comercio mundial de mercancías (alrededor del 5%). Sin embargo, las

corrientes comerciales de servicios muestran un desequilibrio continuo y creciente en todo el decenio de 1970, déficit que llegó a unos 11 000 millones de dólares en 1982. Los renglones deficitarios de mayor valor fueron el transporte y otros servicios. En conjunto las exportaciones de servicios representaban 21% de las exportaciones de bienes mientras que las importaciones ascendían a 30% de las importaciones totales, cifras muy superiores a los promedios mundiales, lo que estaría señalando la presencia de un sector de servicios relativamente desprotegido y más abierto que el de otras zonas del mundo.

Gracias a los intensos procesos de ajuste iniciados por las economías latinoamericanas en los últimos años, pudieron reducir sus desequilibrios en el comercio de servicios a menos de la mitad hacia 1983, lo que obedeció en gran medida a la contracción de casi 11 000 millones de dólares en las importaciones de servicios entre 1981 y 1983. En perspectiva, esto significó que mientras las importaciones de bienes cayeron de 102 000 millones de dólares en 1981 a unos 60 000 millones en 1983 (42%), las importaciones de servicios descendieron de 32 700 millones en 1981 a 21 100 millones (35%) en 1983. Los renglones más afectados fueron los de transporte y seguros y el de viajes. Así y todo, el desequilibrio en servicios continuó siendo de entidad para los países de la región al situarse en unos 5 000 millones de dólares en 1983, sobre todo si se tiene en cuenta que para ese año la región había logrado superar sus desequilibrios en bienes y generar un excedente de más de 30 000 millones en su intercambio por ese concepto (Durán, 1986).

Lamentablemente no existen estimaciones fidedignas sobre la parte de la remisión de utilidades que corresponde en la balanza de pagos regional a las operaciones de las empresas de servicios de propiedad extrarregional. No obstante, es posible que esas cifras sean elevadas dada la participación de las empresas transnacionales, en la oferta total de servicios como los de auditoría y publicidad, banca y seguros, procesamiento de datos y hotelería (CEPAL, 1985b).

En 1982 la remisión de utilidades alcanzó a unos 5 800 millones en la balanza de pagos de la región. Por su parte, hay indicadores de que alrededor de un 30% de la inversión directa de los Estados Unidos en la región se concentra en

actividades de servicios, principalmente finanzas y comercio. Todo lo anterior hace prever flujos financieros negativos de bastante consideración para la región por concepto de filiales y subsidiarias de compañías de propiedad extrarregional que operan en América Latina y en el Caribe (Lahera, 1984).

## 2. *Las nuevas tecnologías y la producción y el comercio de servicios*

En los últimos años se han observado marcados cambios en la composición y en las características del sector terciario, tanto en lo que se refiere a su producción como a su inserción en la economía mundial. Como se señala en un documento reciente (Sánchez Arnau, 1986), "La introducción de la microelectrónica y su incorporación en los procesos de diseño y producción industrial, la robotización, los nuevos materiales, la automatización del sector servicios, son todos elementos que están presentes en cualquier análisis de la realidad actual de los países industrializados". Lamentablemente, con bastante frecuencia el impacto de estos factores en las estructuras productivas de nuestros países, así como en la división internacional del trabajo se producen con rapidez mucho mayor que la velocidad a la cual podemos advertir con nitidez sus efectos en nuestros sistemas económicos y sociales.

### a) *Papel especial de la informática y de la telemática*

La información constituye hoy un recurso fundamental para la producción de gran variedad de bienes y servicios. Esta puede definirse como un recurso no agotable que sólo requiere ser actualizada con el empleo de insumos relativamente escasos. La información suele moverse en los dos sentidos: desde el proveedor al usuario y desde el usuario al proveedor, siendo esta última corriente, por lo general, gratuita para el proveedor.

La creciente informatización de las actividades económicas se traduce en importantes modificaciones de la cantidad, de la calidad y del tipo de servicios de que dispone el aparato económico, tanto en el plano interno como internacional. La fusión de la informática —recolección, procesamiento, almacenamiento y distribución de la

información— con las redes nacionales e internacionales de telecomunicaciones permite suministrar información a una cantidad cada vez mayor de servicios en un número creciente de localizaciones. Sin embargo, por la concentración de recursos financieros y tecnológicos que logran ciertos conglomerados y la extensión cada vez mayor de las bases de datos en línea, la disponibilidad de información muchas veces se produce en el interior de circuitos cerrados a los que sólo tiene acceso un pequeño número de usuarios.

Al estudiar los servicios de mayor dinamismo se advierte un proceso análogo al registrado a comienzos de siglo con relación a la electrificación y a su impacto en la base industrial.

### b) *Aumento de la transabilidad o negociabilidad de los servicios*

La introducción y la aplicación de las nuevas tecnologías, como la informática, tienen una enorme trascendencia económica que no se aprecia aún cabalmente. Contribuyen a modificar a fondo la calidad, la cantidad y la diversidad de los servicios ofrecidos: por el suministro de ciertos servicios claves, están afectando profundamente la competencia internacional en el comercio de bienes y servicios de los países; y gracias al creciente componente informático de muchos servicios y a la mayor facilidad de transporte internacional de ese recurso, aumenta considerablemente el número de actividades que pueden ser objeto del comercio internacional.

Este efecto es particularmente evidente en la internacionalización de una serie de servicios profesionales como arquitectura, ingeniería y consultoría de gestión en que se aplican técnicas como el CAD (*computer aided design*) y el CAM (*computer assisted management*).

La mayor cobertura geográfica, así como el perfeccionamiento tecnológico de las redes internacionales de telecomunicaciones, establece una fluida trama de "autopistas" para el suministro transfronterizo de una creciente variedad de servicios, con un efecto similar al que tiene sobre el comercio de bienes el mejoramiento de los medios de transporte convencionales.

Por su parte, la mayor transabilidad de ciertos servicios, así como la incorporación de nuevas tecnologías, afecta también el dinamismo de determinados bienes. En los procesos de producción de bienes crece en alto grado el componente

de servicios que se incorpora al valor agregado ocupando entre ellos un lugar cada vez más destacado la información. Esta observación es especialmente válida en los bienes de alta tecnología que además se caracterizan por su mayor dinamismo en el comercio internacional.

c) *Al afectar las ventajas comparativas ¿tocará la nueva tecnología el fin de la mano de obra barata?*

La introducción de nuevas tecnologías como la informática y la robotización estaría incidiendo de manera muy particular en las tradicionales relaciones de productividad del capital y de la mano de obra, tanto en los bienes como en los servicios. Gracias al empleo de esas técnicas, el Japón ha logrado grandes economías en sus costos de mano de obra en la industria del vestuario. En los Estados Unidos se han inventado programas computarizados para el corte y diseño que permiten copiar patrones de vestidos, ajustarlos automáticamente a diferentes tallas, e introducirles nuevos accesorios, a la vez que se minimiza la utilización de insumos materiales, todos ellos factores que influyen decisivamente en la capacidad de competencia internacional de esas industrias.

En el transporte la tecnología de contenedores, así como la integración de diferentes modos de transporte en operaciones de gran escala, está desplazando a las flotas anticuadas de muchos países en desarrollo (Modwell, Meheotra, Kumar, 1984).

Hasta ahora, el bajo costo de la mano de obra en los países en desarrollo les permitía de algún modo compensar la superior productividad del capital y de la mano de obra de algunos países avanzados. Los cambios tecnológicos señalados harán que estos últimos recuperen ventajas comparativas en sectores tradicionales que se suponían definitivamente en poder de los países en desarrollo.

### 3. *Las empresas transnacionales y la producción y el comercio de servicios*

Un factor determinante de la economía internacional es la creciente importancia que han adquirido las empresas transnacionales en la oferta de servicios. En parte, esta transnacionalización ha sido la continuación lógica del proceso que se dio

con gran intensidad en las empresas de bienes en los decenios de 1960 y 1970. Se les creó a las empresas transnacionales un mercado natural, más allá de sus fronteras, al cual sólo podían atender mediante el establecimiento de filiales y sucursales en otros países. Ello explica la transnacionalización de los grandes conglomerados bancarios y de seguros, de publicidad de auditoría, así como de una gran variedad de servicios que no ofrecen posibilidades fáciles para el comercio internacional y que son, sin embargo, el apoyo logístico esencial para la internacionalización de la economía de los países centrales.

a) *Cambios en las formas de gestión y control*

La internacionalización de una amplia variedad de actividades de servicios completa en el comercio internacional las grandes redes de filiales y subsidiarias u otras unidades de organización, cuya gestión y control internacional se ven facilitados por prácticas administrativas relativamente recientes como *licensing*, *franchising*, *leasing* y otras.

Gibbs (1985) sostiene que las políticas gubernamentales que afectan, quizá inadvertidamente, la rentabilidad relativa de la inversión en uno u otro sector, así como la intensidad relativa de la competencia internacional, pueden ser también factores explicativos del establecimiento de nuevos sectores de servicios y de nuevas formas de organización empresarial.

Esos factores han influido no sólo para alargar la lista de servicios ofrecidos, sino que han ocasionado una serie de fusiones entre empresas, donde antes habrían sido inconcebibles. Tales "fusiones diversifican los riesgos, ayudan a obtener conocimientos técnicos nuevos y facilitan el acceso a la financiación" (UNCTAD, 1984).

b) *El dinamismo particular de las empresas transnacionales*

La posición dominante de las empresas transnacionales en el comercio y en la oferta mundial de servicios es indicadora también del dinamismo especial que ha caracterizado a esas empresas en los últimos años. Entre los factores que explican ese dinamismo figura la escasa negociabilidad internacional de los servicios y el atractivo que ofrecen los mercados extranjeros para estimular la expansión del volumen de ope-

raciones de la firma. Parte considerable del capital de las empresas de servicios está constituida por la acumulación de conocimiento técnico, así como por el prestigio de la marca de la empresa. La ampliación de su territorio es, pues, vital para lograr un mejor aprovechamiento de las economías de escala y maximizar los beneficios en el plano mundial.

Por otra parte, por efecto de una competencia más aguda, se ha iniciado un proceso de integración entre diversas industrias, no sólo del sector de servicios, sino productoras de bienes, lo que les da una mayor fuerza de penetración y ampliación de sus operaciones en los mercados externos.

Uno de los ejemplos más destacados es el de las empresas *sogo-shosha* del Japón. La internacionalización de estos conglomerados comerciales los ha convertido en verdaderos organizadores y coordinadores de proyectos para suministrar una multiplicidad de servicios de apoyo, que van desde el financiamiento y supervisión de proyectos, adquisición del equipo y construcción de la infraestructura física (por ejemplo, puertos y autopistas) hasta la comercialización de recursos extractivos y servicios de consultoría. También participan en la construcción de aeropuertos, instalaciones turísticas y complejos habitacionales en los países en desarrollo (Koshima y Osawa, 1984).

Desde el punto de vista particular de América Latina, señala la CEPAL (1986a) que: "la principal debilidad negociadora de la región en materia comercial radica, precisamente, en la esfera de la producción de servicios comerciales y de sus complementos básicos, como es el caso del transporte, de los seguros y del financiamiento... El poder productivo —es decir la producción, eficacia y competitividad internacional de las actividades de que se trate— depende en grado decisivo de la escala de las unidades económicas involucradas. En este campo es necesario competir con grandes corporaciones transnacionales capaces de ejercer influencias de carácter oligopólico. Por ejemplo, las grandes compañías comerciales transnacionales —generalmente conocidas como *trading*— controlaban a comienzos de los ochenta, más del 70% del comercio total mundial de productos básicos, ascendente casi a un millón de millones de dólares en dicha fecha... observacio-

nes similares podrían registrarse en el campo de las finanzas y el transporte".

c) *Las redes internacionales de información: la diversificación y extensión geográfica en la oferta de servicios*

En gran número de servicios, sobre todo en la banca, los seguros, los transportes y otros, se están acelerando, perfeccionando y diversificando los procesos de internacionalización de la producción y de control y gestión de las actividades a escala mundial, gracias a las innovaciones ocurridas en la infraestructura global de las telecomunicaciones y a la simplicidad y celeridad con que puede manejarse la información a través de las fronteras nacionales por medios como la telemática. En los servicios, en el sector financiero en general y en el bancario en particular, se está dando un proceso de informatización no sólo de sus sistemas de gestión, sino de gran variedad de servicios nuevos que sólo son posibles por el avance del complejo informático-electrónico (CEPAL, 1986b).

Aunque el costo de montar una red internacional de información es ingente, es relativamente pequeño el costo marginal asociado con la transmisión de nueva información o de información hasta ahora no canalizada por esos medios. De allí que sea poco importante el costo de ampliar y diversificar el número de servicios ofrecidos cuando ellos dependen directamente del suministro de información.

Cuando se dispone de una base central de informática y de las interfases adecuadas para conectar las terminales correspondientes con las redes públicas de telecomunicaciones internacionales, y de allí con el banco de datos de la casa matriz, la inversión marginal requerida para ampliar la cobertura geográfica de las operaciones es relativamente muy exigua. La inversión directa requerida para la instalación de filiales y subsidiarias de bancos, compañías de seguros y otras empresas de servicios no va mucho más allá de algunos recursos para publicidad, alhajamiento de oficinas y adquisición de terminales, inversión que en algunos casos es cubierta casi en su totalidad con financiamiento local.

Argumentos análogos a los de la teoría del ciclo de vida de los productos podrán aplicarse para explicar la multinacionalización de las empresas de servicios en función de los avances

tecnológicos con los cuales esas empresas proyectan aumentar sus beneficios en los mercados mundiales. No hay duda de que la banca, los seguros y las transnacionales de la comercialización han aprovechado las más avanzadas técnicas de gestión, sobre todo para el manejo de información sobre las condiciones del mercado mundial, y de que también han demostrado un enfoque altamente innovador en muchos de los servicios ofrecidos. Como estos procesos son relativamente fáciles de imitar, muchas de estas compañías se ven obligadas a penetrar rápidamente en nuevos mercados, a fin de desalentar una competencia potencial. El resultado es justamente una aceleración del proceso de transnacionalización de las operaciones (IRM, 1986).

d) *Necesidad de un espacio abierto para maximizar los beneficios*

Los grandes conglomerados de servicios se empeñarán por expandir a su máxima extensión un espacio libre de escollos y de normas heterogéneas que obstaculicen su actuación en el mercado. La alta rentabilidad marginal que se asocia con el establecimiento de sucursales y filiales en un entorno predecible y relativamente homogéneo es una necesidad vital para la supervivencia y mayor desarrollo de esas empresas.

Tanto es así, que una de las camarillas más activas en la defensa de los intereses de las grandes transnacionales de servicios (*coalition of service industries*) al identificar los principales impedimentos a la expansión de las actividades de sus miembros, cita las restricciones al derecho de las empresas a operar en mercados foráneos y a recibir el mismo trato que las empresas nacionales —es decir, los temas de derecho de establecimiento y trato nacional. También denuncia otros obstáculos como la discriminación arancelaria, las barreras a los movimientos transfronterizos de datos y la competencia desleal que puede surgir de parte de los monopolios estatales (*Fortune*, 1985).

4. *Esbozo de una nueva interpretación del comercio internacional y del desarrollo*

El fracaso que han tenido los diversos planteamientos del proceso de desarrollo en numerosos países, así como la agudización de los desequili-

brios económicos entre los países industrializados y los países en desarrollo, han originado un cuestionamiento creciente de las teorías convencionales del desarrollo y de los principales factores que afectan la división internacional del trabajo. Con ello se han puesto en tela de juicio los modelos tradicionales del desarrollo y se justifica así abrir nuevas opciones, fundadas en un mejor conocimiento del papel que pueden cumplir sectores económicos hasta ahora descuidados, como los servicios.

Se ha sugerido que los servicios no serían necesariamente una resultante casi automática del desarrollo por etapas (de la agricultura a la manufactura y de ésta a los servicios) sino, por el contrario, una de las claves del desarrollo y de la riqueza relativa de las naciones. En ese caso, lejos de restarles vitalidad y solidez a los sectores productores de bienes, la oferta de servicios dinámicos, modernos y eficientes, sería fundamental para estimularlos. Los servicios serían así más bien requisito previo del proceso de desarrollo y no, como se había pensado tradicionalmente, una de sus consecuencias. La estrecha interconexión entre diversos servicios y el resto de la economía implica que las innovaciones que se introduzcan en las actividades de servicios claves se propagarán rápidamente, traducéndose en costos más bajos, en mayor productividad y en una mejor capacidad de competencia internacional de todos los sectores. Los servicios pueden generar grandes economías y deseconomías externas, según sean las formas concretas que elijan los países para su suministro.

Por otra parte, como los servicios representan la mayor parte del producto agregado mundial y esa proporción tiende a crecer, es indudable que el control de la propiedad y de la gestión del valor que se genera con la internacionalización de ese sector repercute sobre las relaciones económicas entre los países, así como sobre la captación que éstos hacen de los excedentes.

No sería aventurado suponer que, con la terciarización de la economía y del comercio mundiales, pudieran repetirse y acentuarse fenómenos análogos a los que causaron el deterioro estructural en la relación del intercambio de los países en desarrollo, deterioro que se asocia con la estructura del comercio exterior de la periferia, fundada en la exportación de productos básicos, cuyos precios relativos decaen sistemática-

mente, y en la importación de manufacturas y equipos de alto valor agregado, cuyos precios suben constantemente.

En la medida en que los países centrales tengan una posición de dominio en las actividades de servicios más dinámicas de la economía mundial, verán facilitadas las condiciones que les permiten captar un porcentaje creciente del ingreso mundial. La distribución regresiva del ingreso operaría por vía del comercio y del movimiento de los factores internacionales para favorecer la rentabilidad de actividades en que ejercen dominio, en el plano mundial, los países desarrollados.

La internacionalización de los servicios no tendría, al parecer, otro límite que el que impone la capacidad para desarrollar nuevas técnicas de control y gestión. Es concebible que abarcara la casi totalidad de esas heterogéneas actividades en la medida en que los costos marginales de gestión fueran inferiores a los nuevos ingresos que generan. Se extendería no sólo a la banca y a otros servicios financieros y profesionales sino también al transporte urbano, la comercialización y distribución al por mayor y al detalle, y algunos servicios de utilidad pública (correos, limpieza y mantenimiento de las ciudades, salud y educación).

### III

## Las iniciativas internacionales sobre servicios planteadas por los Estados Unidos

#### 1. *La Ley de Aranceles y Comercio de 1984*

El 30 de octubre de 1984, entró en vigor la nueva Ley de Aranceles y Comercio de los Estados Unidos. En su título III, sobre comercio e inversiones internacionales y en especial en su sección 302, establece los propósitos generales que animan al Gobierno de los Estados Unidos en relación con esas materias, a saber:

1. Fomentar el crecimiento económico y la ocupación plena en los Estados Unidos gracias a la expansión de sus exportaciones, lo que se logrará estableciendo condiciones de comercio en los mercados externos equivalentes en lo esencial a las que acuerden los Estados Unidos.

2. Mejorar la capacidad del Presidente para reconocer y analizar las barreras y restricciones que se opongan al comercio y a la inversión de los Estados Unidos y para eliminar tales barreras y restricciones.

3. Estimular la expansión del comercio internacional de servicios y de las empresas de servicios de los Estados Unidos en el comercio exterior concertando acuerdos (bilaterales y multilaterales) que propenden a reducir o a eliminar las barreras y restricciones al intercambio internacional de servicios.

4. Aumentar el libre movimiento de la inversión extranjera directa concluyendo negociaciones y acuerdos (bilaterales y multilaterales) que reduzcan o eliminen los efectos distorsionantes que tienen sobre el comercio determinadas medidas relacionadas con la inversión.

De la definición de objetivos se coligen tres consecuencias trascendentales: i) la inclusión de un nuevo concepto de reciprocidad en función de condiciones comerciales equivalentes en lo esencial a las que acuerden los Estados Unidos; ii) la ampliación de los poderes de represalia conferidos al Presidente cuando esa reciprocidad no se dé y se lesionen los intereses de compañías norteamericanas en otros países y iii) equiparación entre las barreras que se oponen al comercio de bienes y las que afectan a los servicios y a la inversión extranjera directa, estableciéndose la adopción de represalias cruzadas e intercambiables en cada uno de esos tres campos.

La sección 104 A establece así los objetivos de negociación en materia de comercio de servicios: i) reducir o eliminar las barreras u otras distorsiones al comercio internacional de servicios (particularmente el comercio de servicios de los Estados Unidos en mercados extranjeros), incluidas las barreras que niegan el trato nacional y las

restricciones al establecimiento y operación en tales mercados; y ii) desarrollar un conjunto de reglas acordadas internacionalmente, incluso procedimientos para resolver controversias, que se ajusten a las políticas comerciales de los Estados Unidos y que reduzcan o eliminen esas barreras o distorsiones y aseguren un comercio abierto de los servicios en el mercado internacional.

La ley confiere también al poder ejecutivo autoridad para las negociaciones en materia de servicios, inversión y tecnología que, aparte de cumplir los objetivos ya señalados, permitan promover la eliminación o reducción de las exigencias en cuanto a la eficiencia exportadora; para ello el Representante en Cuestiones de Comercio (USTR) estaría autorizado a imponer restricciones a la importación, incluso la exclusión de los productos o servicios sujetos a tales exigencias; mantener y preservar la apertura del comercio y la inversión en productos de alta tecnología y servicios relacionados; eliminar o reducir los efectos distorsionantes de las medidas adoptadas por gobiernos extranjeros que afecten el comercio de alta tecnología; y lograr la reducción o eliminación de todos los aranceles y barreras sobre las exportaciones norteamericanas de productos de alta tecnología, con la adopción de compromisos que refuercen el trato nacional y que provean un mínimo de garantías para la adquisición y respeto de los derechos de propiedad intelectual.

En la búsqueda de esos objetivos se tendrán en cuenta las exigencias internas (por ejemplo, de salud, seguridad y protección del medio ambiente).

Por otra parte, la Ley usa con frecuencia los términos "no razonable", "injustificable" y "discriminatorio" como calificativos de los obstáculos o distorsiones mencionados. Se definen como sigue: *no razonable* es toda medida, política o práctica que, aunque no viole los derechos jurídicos internacionales de los Estados Unidos ni sea incongruente con ellos, se considere injusta e inequitativa, incluido todo acto que niegue un trato justo y equitativo en cuanto a posibilidad de acceso a un mercado, posibilidades de establecimiento de una empresa, o protección adecuada de los derechos de la propiedad intelectual. *Injustificable* sería aquel acto que viole los derechos jurídicos internacionales de los Estados Unidos, incluso el que niegue un trato nacional o trato de nación más favorecida, el derecho de estableci-

miento o la protección de los derechos de propiedad intelectual. Y por último *discriminatorio* sería aquel que niega el trato nacional o el trato de nación más favorecida a los bienes, servicios o inversiones de los Estados Unidos.

Finalmente, en una ampliación inequívoca de los argumentos que podrían invocarse para abrir el mercado mundial de los servicios y que resulta de particular interés para los países en desarrollo, el título v de la Ley (secciones 501 a 508) de Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias de 1984 exige que los países en desarrollo aseguren a los Estados Unidos su intención de reducir o eliminar las barreras al comercio de servicios, como criterio para la designación de países beneficiarios, para la reglamentación en cuanto a la elegibilidad de productos, para las limitaciones del trato preferencial y para el término de las liberaciones arancelarias a las importaciones y a las exportaciones en la aplicación del sistema de preferencias de ese país.

Un precedente parece haberse sentado recientemente con la aprobación de un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, en que se acordó una prolongación de los beneficios del sistema de preferencias a cambio de concesiones en materia de servicios.

## 2. La propuesta de negociaciones sobre servicios en el marco del GATT

Como establece la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 y su antecedente inmediato, la Ley de Comercio de 1974, en especial su enmienda de 1979, al Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, por conducto del Representante Especial para Cuestiones Comerciales, se le encargó promover la adopción de un conjunto de normas, convenidas multilateralmente, tendientes a liberalizar el comercio de servicios.

Por su mayor cobertura geográfica y comercial, así como por el carácter jurídico de sus compromisos, las iniciativas norteamericanas más importantes se refieren a la propuesta hecha por ese país en el sentido de extender varios de los principios y normas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), hoy aplicado casi exclusivamente al comercio internacional de mercancías, al comercio internacional de servicios.

Los Estados Unidos proponen la celebra-

ción de una nueva ronda de negociaciones multilaterales que incluiría, entre otros puntos, un entendimiento contractual sobre el comercio internacional y la inversión extranjera en servicios, que sería llevado adelante bajo los auspicios del Secretario del GATT, con el apoyo del aparato administrativo de esa institución (Brock, 1982).

Con ese fin, los Estados Unidos y otros países industrializados promovieron un canje de informaciones entre las partes contratantes sobre los principales elementos resultantes del examen nacional del sector de servicios.<sup>2</sup> Cabe recalcar que este intercambio sólo tuvo lugar entre países desarrollados (Gatt, 1985). Ningún país en desarrollo ha presentado, hasta la fecha, un estudio nacional ni alguna información sobre los sectores de servicios en el GATT.

Según los Estados Unidos, este intercambio de información y las discusiones futuras ayudarían a los países a comprender mejor los problemas conceptuales y estadísticos, así como los obstáculos, las definiciones y los enfoques que afectan a los sectores de servicios en sus respectivos países.

Aunque se reconoce que los sectores por incluir forman parte del programa de negociación, los Estados Unidos han manifestado su interés por negociar actividades como la banca, los seguros, las telecomunicaciones, el procesamiento de datos, el transporte marítimo, el transporte aéreo, la construcción y la ingeniería.

Aunque los Estados Unidos han señalado explícitamente que el acuerdo excluiría todos los movimientos derivados del pago a factores de la producción (remisión de utilidades y de ingresos de trabajadores) y sólo tocaría los aspectos comerciales de los servicios, las propuestas presentadas hasta ahora no excluyen en absoluto la eventual inclusión de temas que caen en el ámbito de la inversión extranjera directa y de los movimientos internacionales de mano de obra altamente calificada.

En una presentación ante el Grupo de los 18

del GATT la representación de los Estados Unidos especificó varios objetivos para una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluyera los servicios. El objetivo general habría de ser el de establecer un marco jurídico de reglas y procedimientos que contribuyera a lograr un comercio de servicios lo más abierto posible gracias a una mayor transparencia de las prácticas y a la solución de los problemas mediante las consultas; y negociar compromisos de carácter sectorial o funcional concernientes a problemas específicos de industrias de servicios particulares.

A su vez, el marco jurídico que ese país intenta promover debería contener los siguientes elementos: transparencia; principio de trato nacional; establecimiento de procedimientos reglamentarios abiertos; acuerdo sobre monopolios públicos; procedimientos para la solución de controversias, y principio del acceso a mercados.

Respecto de la reducción de las barreras comerciales, la delegación de los Estados Unidos propuso que se establecieran procedimientos para la negociación tanto sectorial como funcional. Para las sectoriales previó un conjunto de acuerdos relativos a los problemas particulares que afecten el comercio de determinados servicios. En este sentido, sugirió dar prioridad al logro de un acuerdo en materia de corrientes internacionales de información, por su enorme impacto en casi todos los servicios. Para las funcionales, propuso aplicar los conceptos básicos y principios utilizados en los distintos códigos sobre barreras no arancelarias que surgieron de la ronda de negociaciones de Tokio, mencionando expresamente los códigos sobre normas técnicas y compras gubernamentales. Asimismo propuso utilizar los elementos del futuro acuerdo sobre propiedad intelectual que pudieran aplicarse a los servicios.

Finalmente, con relación a las inversiones, la representación de los Estados Unidos indicó que diversas empresas de servicios enfrentan graves problemas en llevar adelante sus operaciones en el extranjero, porque no pueden acceder a la propiedad de los bienes necesarios para la producción local de los servicios. A fin de mejorar las posibilidades comerciales de esas empresas, propuso aprobar condiciones similares a las que se sugieren para el comercio de los servicios, e instar a las Partes Contratantes a iniciar el examen

<sup>2</sup>Decisión Ministerial sobre Servicios, adoptada por las Partes Contratantes del GATT en noviembre de 1982; Conclusiones convenidas por las Partes Contratantes del 30 de noviembre de 1984; y la Decisión sobre la cuestión de los trabajos del GATT en relación con el comercio de servicios, de noviembre de 1985.



de los problemas de inversión vinculados con los servicios. En todo caso, la delegación insistió en que cualquier acuerdo sobre comercio internacional de servicios deberá incluir aquellas actividades que faciliten el derecho a la presencia comercial de las empresas de servicios extranjeras, con el fin de comercializar y facilitar la importación de ese servicio al país en cuestión.

Otros países desarrollados han expresado su intención de adherir a estas iniciativas y han presentado propuestas semejantes para establecer el marco jurídico del comercio internacional de servicios dentro del GATT. No obstante, es posible que la Comunidad Económica Europea tenga ciertas reservas sobre los planteamientos concretos en torno a las negociaciones. No hay que olvidar que el predominio de las exportaciones comunitarias de servicios descansa sobre el ordenamiento actual de ese comercio. Nada parece garantizar que un cambio en las reglas del juego de orden multilateral permita a la Comunidad mantener esa situación de dominio.

Así y todo, durante la última reunión ministerial del GATT se aprobó la iniciación de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la llamada Ronda Uruguay (Punta del Este, septiembre 1986). En esa misma declaración minis-

terial también se acordó iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios.

De acuerdo con la declaración ministerial, las negociaciones "tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva..." (Gatt, 1986).

Dado que las referencias al comercio de servicios aparecen en la Parte II de la Declaración de Punta del Este, cabría esperar que las negociaciones sobre servicios serían independientes de las negociaciones sobre mercancías. A su vez, ello nos lleva a pensar que de algún modo se habrían respetado algunas de las inquietudes principales de los países en desarrollo, a saber, desvincular las negociaciones sobre bienes de las de servicios. Sin embargo, aún está por verse la modalidad específica en que se lleven a cabo las negociaciones y si efectivamente tal separación se dará en la práctica. Tal vez más importante es ver si en verdad será posible desarrollar principios y enfoques conceptuales y metodológicos verdaderamente nuevos que respondan mejor al carácter *mut sui generis* de la economía de los servicios.

## IV

### Los intereses de América Latina y las iniciativas de los Estados Unidos sobre servicios

Los países en desarrollo han visto con explicable recelo la posibilidad de que el debate internacional sobre los servicios siga los lineamientos propuestos por los Estados Unidos. Brasil, la Argentina, la India y otros países del mundo en desarrollo se han opuesto tenazmente a la idea de aplicar al tema de los servicios el mismo sistema conceptual e institucional con que se han manejado hasta hoy los aspectos multilaterales del comercio de mercancías.

Se han esgrimido diversos argumentos para fundamentar ese rechazo. Para muchos, esas iniciativas encerrarían la posibilidad real de reeditar prácticas de expansionismo y dominación económica, en condiciones similares a las que se

daban durante la era del colonialismo europeo. Un componente estratégico de ese colonialismo fue el desarrollo y control posterior de servicios decisivos, tanto en sus colonias como en las naciones jóvenes de América Latina. El control se centró en servicios como ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, comercio al por mayor y almacenamiento, así como en algunos servicios básicos, principalmente gas y electricidad.

#### 1. La propuesta ante el GATT: extrapolando la Ley de Aranceles y Comercio al marco multilateral

Es claro que tanto la estructuración como el respaldo conceptual de la propuesta norteamerica-

na sobre la introducción de los servicios en el GATT sigue muy de cerca las formas y contenidos que tienen esos elementos en la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 de los Estados Unidos.

Esa Ley no sólo define los principios generales que deben regir la internacionalización de los servicios (derecho de establecimiento, trato nacional y aplicación del trato de nación más favorecida) sino que establece un vínculo definitivo entre los servicios, las inversiones y la alta tecnología, abogando específicamente por liberalizar totalmente los movimientos transfronterizos de datos y levantar las restricciones sobre emplazamiento geográfico de los bancos de datos.

Al fructificar sus empeños por consolidar esos principios nacionales en el seno del GATT, se transformarían muchos de los obstáculos a la internacionalización de los servicios que la ley estadounidense define como "no razonables" en obstáculos "injustificables", es decir, violatorios de los derechos multilaterales adquiridos por ese país, con lo cual sus represalias financieras y comerciales tendrían un respaldo jurídico total ante la comunidad internacional signataria de esos acuerdos.

### *2. Repercusiones de un posible compromiso en el marco del GATT*

Incluir los servicios en el GATT, en los términos propuestos por los Estados Unidos y en función del carácter jurídico-contractual de ese Acuerdo, implicaría aceptar que deben regir los mismos principios del comercio internacional de mercancías en la internacionalización de los servicios. No sólo es cuestionable la solidez conceptual de esos planteamientos sino que su aplicación expondría a los países a una serie de represalias en sus exportaciones de bienes como réplica a reglamentaciones o prácticas que atentaran contra algunos de los principios, como el derecho de establecimiento, o supusieran restricciones a las corrientes de datos.

Como ejemplo de tales represalias potenciales pueden mencionarse las afrontadas por el Brasil, por su política de informática, y por Corea del Sur, por sus prácticas en materia de seguros. Después de esas reacciones es lógico preguntarse si en el marco del GATT se darán casos en que aquellas Partes Contratantes que se resistan a otorgar un trato nacional a los bancos extranje-

ros correrán el riesgo de enfrentar represalias como el retiro de concesiones arancelarias en los bananos o el jugo de naranjas (Gibbs, 1985).

### *3. Desreglamentación en los órdenes nacional e internacional*

La nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos responde al criterio de restituir su importancia al libre juego de las fuerzas del mercado y reducir la reglamentación de todo orden que se considera atentatoria contra un mayor dinamismo y competencia en las actividades económicas. Hay numerosas industrias de servicios en la economía norteamericana en que se ha introducido un proceso de desreglamentación que envuelve, entre otros, la supresión de controles de precios, de cambios y de salarios, así como de numerosos controles y reglamentos en sectores tan importantes como la energía, el transporte, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

El 1° de enero de 1985 desapareció el organismo regulador del transporte aéreo (*Civil Aeronautics Board*) que existía desde 1938. En 1980 se eliminaron las restricciones al derecho de carga y la práctica de fijación de tarifas concertadas en el transporte terrestre. En 1982, la *Federal Communications Commission* llegó a un acuerdo con la *American Telephone and Telegraph (ATT)* a fin de dividir su monopolio en siete grandes compañías telefónicas regionales y para eliminar las exclusividades en el suministro de equipos y en los servicios internacionales de telecomunicaciones y de transporte de datos. Por último, en 1980 una ley de desreglamentación de los servicios financieros eliminó los topes de interés sobre el ahorro, así como las restricciones sobre el tipo de préstamos que los intermediarios pueden ofrecer. Sin embargo, subsisten importantes restricciones en la cobertura geográfica de las operaciones financieras al interior de los Estados Unidos (Mentré, 1985).

El criterio en que se apoya la propuesta presentada por el Gobierno de los Estados Unidos en el GATT sería en el fondo el mismo que ha sustentado sus reformas al interior de la economía: despejar y ampliar el espacio de la economía mundial para la expansión sin trabas ni obstáculos de las grandes empresas de servicios.

Aunque la información es muy parcial, los

países latinoamericanos parecen contar en general con sectores de servicios bastante desreglamentados, sobre todo en esferas como la informática, el cine y la televisión, los servicios profesionales (como auditoría y publicidad) e incluso en campos mucho más críticos como la banca. Esta situación contrasta con el proteccionismo y el alto grado de control a que están sujetas esas actividades en los países de la CEE y en el Japón. Siendo así, en definitiva, un acuerdo en el GATT sobre los servicios no iría más allá de la adopción de un compromiso jurídico de *stand-still* o de congelamiento de esta situación de desreglamentación, compromiso que los países de la región asumirían sin obtener ninguna concesión por parte de los países industrializados.

Por otro lado, la idea que vincula a la internacionalización de los servicios con una abundancia hipotética de inversiones extranjeras directas no pasaría de ser una expresión de buenas intenciones. En efecto, el derecho de establecimiento y el trato nacional les permitiría a las grandes empresas transnacionales ingresar a nuevos mercados con un mínimo de nuevas inversiones: apenas las requeridas para crear las condiciones adecuadas que les permitan a sus filiales y subsidiarias conectar sus terminales a las redes internacionales de telecomunicación. Estas las vincularán con la casa matriz y, por esa vía, se asegurará que el grueso del valor agregado por esa actividad se produzca en los países sede de tales empresas.

#### 4. ¿Hacia una especialización de las economías desarrolladas en los servicios y de las economías en desarrollo en mercancías?

Los Estados Unidos han planteado una situación hipotética en que los países desarrollados irían hacia una concentración de su comercio exterior en la exportación de servicios, mientras que los países en desarrollo se especializarían en la exportación de mercancías. Ese argumento se funda en la creencia de que el desarrollo de los servicios correspondería a un estadio superior del proceso de desarrollo y, por lo tanto, las ventajas comparativas apuntarían a una especialización de los países en las condiciones descritas, con el beneficio consiguiente para la comunidad internacional en su conjunto de un mayor nivel de bienestar.

Sin embargo, las mismas fuentes que enun-

cian los atractivos de esa previsión subrayan que el crecimiento en el sector de los servicios no restaría vitalidad al sector manufacturero, así como el crecimiento de este último no minó el crecimiento de la agricultura. Para probarlo, se señala que en los Estados Unidos entre 1910 y 1970, mientras el empleo agrícola cayó de 13.6 a 4.5 millones, el producto agrícola real se triplicó. Y agregan que el sector manufacturero, sobre una base porcentual, ha mostrado las mismas tendencias (*Fortune*, 1985).

Este vínculo entre un sector de servicios moderno y eficiente y el empuje de los sectores primario y secundario ha sido reconocido por diversos autores. Tanto es así que algunos hablan de las ventajas absolutas a que daría origen un estadio de desarrollo superior, ventajas que prevalecerían en todos los sectores económicos (Nusbaumer, 1984). El volumen y el dinamismo de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos, así como la recuperación de ciertas actividades textiles en condiciones de competencia en los países más desarrollados parecen corroborar esta tesis.

Por último, si se tiene en cuenta que la mayoría de los servicios seguirán siendo actividades no transables en un sentido tradicional, la internacionalización de los servicios resultaría una opción parcial e insuficiente para que las economías industrializadas retengan su liderazgo. De no existir un dinamismo análogo en la agricultura y en la manufactura, la internacionalización de los servicios podrá acrecentar los ingresos factoriales de la balanza de pagos, pero no creará nuevas fuentes de empleo al interior de las economías industrializadas.

#### 5. El GATT: más allá de los servicios

La agudización de la crisis económica internacional, y en especial la aparición de tasas de desempleo altas y persistentes en el seno de las economías industrializadas, puso en evidencia la fragilidad de las instituciones para el comercio internacional que surgieron después de la segunda guerra mundial.

Los principios de no discriminación y de reducción de obstáculos al libre intercambio entre los países han sido reemplazados paulatinamente por el llamado comercio administrado. Toda suerte de restricciones voluntarias a la exporta-

ción, barreras no arancelarias de todo tipo, campañas y presiones para afectar los hábitos de consumo de los nacionales, políticas de subsidios y otras prácticas desleales que afectan las posibilidades del comercio, han ido creando un sistema paralelo de comercio internacional en el cual el GATT ve cada vez más debilitada su función de acuerdo regulador del comercio multilateral.

Todas estas prácticas han influido de manera más marcada en los países en desarrollo, sobre todo en los latinoamericanos. Por la débil posición negociadora y escaso poder económico de estos últimos, ha recaído en ellos con todo rigor la obligatoriedad de los compromisos contraídos en el Acuerdo; al propio tiempo, se ha soslayado sistemáticamente la discusión y solución de los

problemas que más los afectan, como el comercio de los productos agropecuarios, de los textiles y de otros bienes en que el uso arbitrario de prácticas desleales por parte de los países desarrollados contraviene la aplicación de diversos principios del GATT.

Con tales antecedentes, razón además para que los países latinoamericanos desconfíen del uso de ese foro para discutir un tema relacionado con actividades que en ellos alcanzan un desarrollo apenas incipiente. Visto lo poco que significa la promesa de un mejor acceso para sus exportaciones de bienes ¿qué puede esperar América Latina a cambio de concesiones que faciliten la internacionalización de las empresas de servicios de los países industrializados?

## V

### Derivaciones para una política

Salvo iniciativas fragmentarias que se han ocupado de algunos servicios particulares, sobre todo el transporte y algunos servicios financieros, este sector no ha sido objeto de una preocupación mayor ni en la teoría ni en la práctica de la política económica de los países. La convergencia de una serie de factores está cambiando rápidamente esta situación, sobre todo en el seno de los países industrializados.

#### 1. *Necesidad de conocer mejor el papel y el potencial de los servicios en las economías de la región*

Es innegable la conveniencia de ahondar en el análisis de la contribución de los distintos servicios al crecimiento y desarrollo de las economías. A diferencia de otros fenómenos económicos, es escasa la inspiración que pueda derivarse de la experiencia vivida por los países industrializados ya que en ellos tampoco hay un conocimiento cabal sobre esta materia.

En gran medida el ejercicio en cuestión exigirá el desarrollo de metodologías y de enfoques propios, a fin de evaluar cuáles servicios son vita-

les para el mejor logro de las metas socioeconómicas y en qué formas particulares de organización, propiedad y gestión deberá encararse la provisión de esos servicios.

Para este fin podrá resultar muy útil perfeccionar el enfoque de las interconexiones que ha sido sugerido por la UNCTAD (1986) así como profundizar en las investigaciones relativas a las causas históricas y económicas que han conformado la actual estructura de la oferta nacional de servicios en la región. Muy esclarecedor para el actual examen podrá ser la mejor identificación de los principales conflictos y contradicciones que surgieron de la participación del capital y de la tecnología extranjeros en la gestión de esas actividades.

Para lograr un mejor conocimiento del papel que cumplen los servicios en el desarrollo deberá indagarse necesariamente cuál ha sido el verdadero papel del comercio y de la inversión extranjera en el sector de los servicios. Habrá pues que aclarar si esas variables no hacen más que fortalecer los lazos de la dependencia económica y comercial o si, por el contrario, facilitan el desa-

rrollo autónomo y autosostenido de los países latinoamericanos y del Caribe.

*2. Los sistemas de cooperación y de integración de los servicios en los planos subregional y regional y en las relaciones Sur-Sur*

Los requisitos tecnológicos, financieros y de mercados que demanda el desarrollo eficiente y dinámico de muchos servicios representan un gran obstáculo para la instalación de esos servicios en los fragmentados mercados nacionales de la región. De ahí derivan muchas posibilidades de crear formas innovadoras de cooperación e integración entre dos o más países, según las características de la actividad de que se trate.

Cada vez parece más evidente que la integración económica entre los países exige un proceso suficientemente amplio como para abarcar también la integración de diversos servicios básicos, sin cuyo concurso no parecen viables los propósitos integradores. La expansión al ámbito multinacional de la oferta de servicios como el transporte, los seguros, la banca y la informática parece haber cumplido un papel determinante en algunas iniciativas de integración bien logradas como son las de la Comunidad Económica Europea.

Los acuerdos de cooperación e integración que los países de la región ensayaron en distintos planos rebajaban sistemáticamente el potencial que podían ofrecer los servicios, no sólo como elemento complementario esencial de la cooperación y de la integración para la producción de bienes, sino también en sus posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones en relación con los mercados extrarregionales.

Dentro de la región, y como parte de los diferentes sistemas de integración subregional, se han hecho algunos intentos de cooperación en materia de servicios, con resultados aparentemente muy dispares. Por ejemplo, el Pacto Andino contiene propuestas e instrumentos de cooperación en materia de transporte por carretera (Decisiones 56 y 57 sobre transporte de mercaderías), transporte marítimo, actividades turísticas (circulación de automóviles, pasajeros y peso andino), servicios profesionales (Convenio Andrés Bello y SECAB), salud pública (Acuerdo Hipólito Unanue), movimientos de mano de obra y protección de trabajadores inmigrantes (Acuerdo Si-

món Rodríguez) así como en cuanto a la adquisición de tecnología extrarregional e inversión extranjera directa en el sector de servicios (Decisión 24).

En la ALADI se han tomado también medidas en materia de transporte, consultoría, ingeniería y financiación del comercio recíproco. SIECA y CARICOM han tenido una variada experiencia de cooperación en materia de servicios. Otros sistemas como el LATINEQUIP (bienes de capital y servicios de ingeniería), sistema integrador promovido por Brasil, Argentina y México, tienen por objeto aumentar la cooperación entre dos o más países según sus necesidades en sectores más específicos.

Será imprescindible examinar sistemáticamente estas iniciativas de la región con vistas a reconocer los criterios de selección de las actividades que han sido objeto de cooperación y a evaluar los mecanismos e instrumentos utilizados, así como los resultados obtenidos.

*3. Papel de los servicios en el funcionamiento del aparato económico interno y en el cumplimiento de las metas de comercio e integración*

Se reconoce en forma cada vez más generalizada que el aporte de los servicios al desarrollo no se puede representar por la simple suma del valor agregado de esas actividades en las cuentas nacionales. El hecho de que exista una compleja trama de interconexiones entre ciertos servicios y el resto del aparato económico y de que estos servicios generen externalidades apunta a la necesidad de idear estrategias capaces de jerarquizar las actividades de servicios en función de su influencia sobre los resultados obtenidos por las principales actividades de la economía nacional.

Partiendo de esa jerarquía, habrá que identificar los instrumentos más apropiados y las políticas más convenientes para lograr su modernización. La actual estructura del comercio mundial de servicios plantea la necesidad de elevar el aporte de los servicios al sector externo de la economía y de estimular la realización del potencial de los países de América Latina y del Caribe en ese campo, con miras a incrementar su participación en el comercio internacional de servicios y a reducir la dependencia de otras regiones en esta materia.

Los objetivos son fáciles de enunciar, pero no

parecen ser tan simples de lograr. Al respecto, no debe olvidarse tampoco la necesidad crítica de contar con una oferta expedita, eficiente y al más bajo costo posible de una serie de servicios fundamentales para el desarrollo económico mundial. Muchos de los países de la región deberán recurrir a la importación de determinados servicios cuando éstos no puedan ser provistos en las mismas condiciones de eficiencia por la economía nacional. Para muchos países latinoamericanos habrá una difícil disyuntiva frente a la necesidad de mejorar la eficiencia y mantenerse tecnológicamente al día o aprovechar las posibilidades de fortalecer la autonomía y la independencia en el manejo económico nacional.

*4. Prioridad de un sistema de cooperación internacional en materia de servicios que responda a los intereses de América Latina y del Caribe*

Los servicios han sido descuidados injustificadamente tanto en los procesos nacionales de desarrollo como en el comercio y las relaciones económicas internacionales. El reconocimiento creciente del papel que pueden representar en el comercio y en el desarrollo de los países de la región exige idear formas novedosas de apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos de los países latinoamericanos por modernizar, estimular y mejorar la función de los servicios en el desarrollo.

Hasta ahora han dominado en el debate internacional iniciativas que parecen divorciadas de la realidad y de los intereses de la región. Un diálogo asentado sobre esas bases no puede prosperar, e insistir sobre planteamientos tan ajenos a los intereses de los países en desarrollo no hará más que exasperar a las partes y fortalecer posiciones antagónicas.

Los países de la región necesitan contar con servicios eficientes, modernos y de bajo costo. Para desarrollarlos habrá que concebir y ejecutar políticas en el orden nacional y regional que armonicen los esfuerzos y maximicen los resultados.

Las características políticas, económicas, socioculturales y estratégicas de muchos servicios abren un espacio natural para la cooperación entre países cercanos, no sólo por su proximidad geográfica, sino por sus rasgos comunes. Esas

posibilidades de acercamiento abundan entre los países latinoamericanos. Por otra parte, las exigencias físicas y económicas de muchos servicios, implican para su realización espacios demográficos y económicos superiores a los que tienen los países de la región aisladamente. Los ámbitos regional y subregional de América Latina y el Caribe ofrecen un potencial efectivo para un gran desarrollo de los servicios que urge explorar en profundidad.

A ese respecto, ocupan lugar destacado la cooperación y la integración regional y subregional de ciertos servicios. Sería utópico aspirar a soluciones de cooperación internacional ampliada, que no descansaran en una experiencia concreta desarrollada al interior de la región.

Que los países latinoamericanos pudieran establecer sistemas bien logrados de integración de sus servicios avalaría toda propuesta original que se llevara a los foros internacionales. Una experiencia tal permitiría definir con mucho mayor precisión el papel complementario que cumple la cooperación internacional para el desarrollo y para la modernización de los servicios regionales, sobre todo el que le cabría a los países industrializados en esa tarea. Sólo así podría definirse una contrapropuesta regional que no sólo enriqueciera el debate internacional sobre los servicios, sino que propusiera los medios y los instrumentos para una cooperación internacional más equitativa en esta materia.

Para iniciar el estudio de una contrapropuesta regional ofrece buenas perspectivas el sector informática con todas las actividades vinculadas con la recolección, el procesamiento y la distribución de la información. A su vez, la importancia trascendente del sector de la informática y la velocidad de su desarrollo exigen que cualquier organismo integrador en la región tenga carácter ejecutivo además de coordinador en el sector (IRM, 1986). Ello podría suponer, como se ha sugerido, la creación de una empresa multinacional cuyos propietarios serían los países de la región que deseen participar en el proyecto.

La importancia vital de la información como insumo para los servicios fundamentales exigiría concertar un convenio internacional concebido en términos más amplios que los que rigen en el plano comercial. Como ocurre con los acuerdos internacionales en materia de fármacos y productos químicos para la salud, que han sido plan-

teados con una concepción ampliada de su función social, la información exigiría la adopción por parte de la comunidad internacional de un convenio que reconociera el carácter muy particular de ese recurso y la necesidad de respetar una serie de derechos y obligaciones de los países

en esa esfera. Siendo así, sería difícil concebir que un sistema como el GATT, encuadrado en los estrechos parámetros de un acuerdo comercial, pudiera dar forma adecuada a la cooperación internacional respecto de un recursos de tan vastas proyecciones políticas, económicas y sociales.

### Bibliografía

- Aronson, J. y P.F. Cowhey (1984): *Trade in services: a case for open markets*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Brender, A. y J. Oliveira Martins (1985): *Les échanges mondiaux d'invisibles: une mise en perspective statistique*. Programme FAST-CEE.
- Brock, W. (1982): A simple plan for negotiating on trade in services. *The world economy*. Londres: Trade Policy Research Centre. Noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986 a): *El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa* (LC/R. 500). Santiago de Chile.
- (1986 b): *La informática y otro desarrollo para la región* (LC/R. 471/Rev. 1). Santiago de Chile.
- (1985 a): *El comercio internacional de servicios: el caso de América Latina y el Caribe*. (E/CEPAL/SEM. 15/R. 3). Santiago de Chile.
- (1985 b): *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*. Estudio e informes de la CEPAL N° 49.
- Durán, H. (1986): *Producción y comercio de servicios en América Latina y el Caribe*. Borrador.
- Fortune (1985): Services: the new economy, 10 de junio.
- GATT (1986): *Proyecto de declaración ministerial sobre la ronda uruguaya*. (MIN 86/w/19) Punta del Este, 20 de septiembre.
- (1985): *Resumen analítico de la información intercambiada entre las partes contratantes*. (MDV/7/Rev. 2). Noviembre.
- Gibbs, M. (1985): Continuing the international debate on services. *Journal of world trade law*, vol. 19, N° 3. Mayo/junio.
- IRM (Institut de recherche et d'information sur les multinationales) (1986): *Growth of business communication and information breeds multinationalization of services*. N° 9. Abril.
- Koshima, K. y Ozawa (1984): *Japan's general trading companies: merchants of economic development*. Organización Europea de Cooperación y Desarrollo.
- Lahera, E. (1984): *Las empresas transnacionales y América Latina* (LC/R. 369). Santiago de Chile: CEPAL.
- Mentré, Paul (1985): Le libéralisme de proche en proche. *L'express*. 12 de abril.
- Modwell, S.K., I.N. Meheotra y S. Kumar (1984): *Trade in services*. Indian Institute of Foreign Trade.
- Nusbaumer, J. (1984): *Les services: nouvelle donne de l'économie*. Paris: Economica.
- Riddle, D.I. (1986 a): *Service-led growth*. Praeger.
- (1986 b): *The role of services in Latin American development*. Borrador.
- Riddle, D.I. y B. Springer (1985): *Conflicting perspectives on trade in services*. Monografía presentada a la International Studies Association. Washington, D.C.
- Sampson, G. y H. Snape (1985): Identifying the issues in trade in services. *The world economy*, vol. 6, N° 3. Londres: Trade Policy Research Centre. Junio.
- Sanchez Arnau, J.C. (1986): *Las perspectivas para la economía internacional y el futuro de América Latina y el Caribe* (LC/R. 496/SEM 34/R. 3). Santiago de Chile: CEPAL.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1986): *El dinamismo del sector servicios: desafíos para América Latina y el Caribe* (SP/II-RCLA/SERV/DT N° 2).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1986): *Services and the development process*. Borrador.
- (1984): Los servicios y el proceso de desarrollo. (UNCTAD/TD/B 1008). Ginebra.
- UNCTC (Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales) (1985): *Trends and issues in foreign direct investment and related flows*. (ST/CTC/59).