

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.493
18 de abril de 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA INTERNACIONALIZACION DEL SECTOR SERVICIOS:
OPCIONES Y RIESGOS PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE */

*/ Este documento fue preparado por el señor Francisco Prieto, Consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y puede no coincidir con las de la Organización.

86-4-532

INDICE

	<u>Página</u>
A. ANTECEDENTES	1
B. LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES SOBRE SERVICIOS PLANTEADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS	4
1. La Ley sobre Tarifas y Comercio de 1984	4
2. La propuesta de negociaciones sobre servicios en el marco del GATT	7
C. ALGUNOS ASPECTOS PRINCIPALES VINCULADOS A LA ECONOMIA INTERNACIONAL Y A LOS SERVICIOS	10
1. Estructura del comercio internacional de servicios ...	10
a) Producción mundial de servicios y comercio internacional	10
b) Flujos de comercio de servicios	11
c) Renta de inversiones e internacionalización de los servicios	11
d) Comercio de servicios y división internacional del trabajo	12
e) América Latina y los servicios	13
2. Las nuevas tecnologías y la producción y el comercio de servicios	13
a) Papel especial de la informática y la telemática	13
b) Aumento de la "transabilidad" de los servicios ...	14
c) Afectando las ventajas comparativas: hacia el fin de la mano de obra barata?	15
3. Las empresas transnacionales y la producción y el comercio de servicios	16
a) Cambios en las formas de gestión y control	16
b) El dinamismo particular de las empresas transnacionales	17

c)	Redes internacionales de información: la diversificación y extensión geográfica en el suministro de los servicios	17
d)	Necesidad de un "espacio abierto" para la maximización de los beneficios	18
4.	Asono de una nueva interpretación del comercio internacional y el desarrollo	19
D.	AMERICA LATINA: SUS INTERESES Y LAS INICIATIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE SERVICIOS	21
1.	La propuesta sobre el GATT: extrapolando la Ley de Aranceles y Comercio al marco multilateral	21
2.	Implicaciones de un eventual compromiso en el marco del GATT	22
3.	Desreglamentación a nivel nacional e internacional ...	22
4.	Hacia una especialización de las economías desarrolladas en servicios y de las en desarrollo en mercancías?	24
5.	El GATT: más allá de los servicios	24
E.	IMPLICACIONES EN MATERIA DE POLITICAS	26
1.	Necesidad de conocer mejor el rol y potencial de los servicios en las economías de la región	26
2.	Esquemas de cooperación e integración en servicios en los niveles subregional, regional y Sur-Sur	27
3.	Rol de los servicios en el funcionamiento del aparato económico doméstico y en el cumplimiento de las metas de comercio e integración	28
4.	Prioridad de un esquema de cooperación internacional en servicios que responda a los intereses de América Latina y el Caribe	29
Notas	31

A. 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 corporaciones 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, los que estarían contribuyendo a estimular la preocupación internacional por los servicios.

1. 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" tales 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.

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

3. 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 transportes, banca, seguros, informática y otras es un prerrequisito fundamental del desarrollo y de una mejor inserción de los países en la economía internacional.

4. No es sorprendente entonces que los países industrializados, liderados 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 corporaciones en ese sector, expansión que requiere de 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).

5. La percepción de que los servicios pudieran encerrar una de las claves fundamentales del desarrollo y de las relaciones económicas entre los países, unido a la constatación de que existe una creciente dependencia externa asociada con el suministro de "nuevos servicios estratégicos", tales como los vinculados a 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 cada vez más clara percepción de que tras tales iniciativas estarían en juego aspectos mucho más complejos y profundos que una mera cuestión comercial. Tampoco se perciben las ventajas que pudieran beneficiar a los países en desarrollo con la aplicación de los esquemas propuestos; más bien parece anticiparse un progresivo debilitamiento en el peso económico mundial de estos países. Finalmente, el foro propuesto 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 del GATT.

En el plano multilateral esta posición se ha reflejado en el rechazo prácticamente unánime, por parte de los países en desarrollo, para 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 implicaciones 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 1/ en el que se destinan recursos adicionales con el fin de mejorar el nivel de conocimiento respecto del papel de los servicios en el comercio y el desarrollo de los países, y para explorar mecanismos de cooperación internacional capaces de maximizar la contribución de ese sector en beneficio de los países en desarrollo.

En el plano regional, un proyecto conjunto UNCTAD/CEPAL/PNUD está intentando 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.

Finalmente, en el marco del SELA, en 1983, el Consejo Latinoamericano adoptó la Decisión 153 en la que, entre otros aspectos, se refleja el deseo de los países de actuar coordinada y armónicamente en relación al debate internacional de los servicios, y a llevar adelante todos los esfuerzos necesarios para mejorar el nivel de conocimiento sobre el papel de los servicios en el desarrollo como el mejor medio para identificar los verdaderos intereses regionales en esta materia.

B. LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES SOBRE SERVICIOS PLANTEADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

Es bien conocido el liderazgo ejercido por los Estados Unidos en la generación de iniciativas bilaterales, regionales y multilaterales en materia de servicios. De allí que parece útil hacer una breve presentación del contenido central de estas iniciativas antes de avanzar algunas interpretaciones sobre las mismas.

1. La Ley sobre Tarifas y Comercio de 1984

El 30 de octubre de 1984, el Presidente Reagan firmó y puso en efecto la nueva Ley sobre Tarifas y Comercio de los Estados Unidos. Dicha Ley en su Título III, llamado también "Comercio Internacional e Inversiones", y en especial en su Sección 301, establece los objetivos generales que se ha impuesto la administración norteamericana en relación a esas materias.

Dichos objetivos son:

"a) Impulsar el crecimiento económico y el pleno empleo en los Estados Unidos gracias a la expansión de sus exportaciones competitivas, expansión que se logrará promoviendo oportunidades comerciales en mercados foráneos sustancialmente equivalentes a aquéllas acordadas por los Estados Unidos.

b) Aumentar la capacidad del Presidente: i) para identificar y analizar las barreras y restricciones al comercio e inversión de los Estados Unidos; y ii) lograr la eliminación de tales barreras y restricciones.

c) Estimular la expansión de: i) el comercio internacional de servicios a través de la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen barreras al comercio internacional de servicios; y ii) las empresas de servicios de los Estados Unidos en el comercio externo.

d) Estimular el libre flujo de la inversión directa extranjera a través de negociaciones y acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen los efectos distorsionantes del comercio de ciertas medidas relacionadas con la inversión".2/

La definición de objetivos permite deducir tres implicaciones de gran proyección. La primera se refiere a la inclusión de un nuevo

concepto de "reciprocidad" en función de "oportunidades comerciales sustancialmente equivalentes a las otorgadas por los Estados Unidos". Dos, la ampliación de los "poderes de represalia" conferidos al Presidente de los Estados Unidos cuando tal reciprocidad no se da y se afecten los intereses de compañías norteamericanas en otros países. Finalmente, se coloca en el mismo nivel a las "barreras" que afectan al comercio de bienes, al de servicios y a la inversión directa extranjera, a la vez que se norma la adopción de represalias "cruzadas" e intercambiables en cada uno de esos tres campos.

Más adelante, la Sección 301 establece los objetivos de negociación en materia de comercio de servicios en los términos que siguen:

"a) Reducir o eliminar barreras u otras distorsiones al comercio internacional de servicios (particularmente el comercio de servicios de los Estados Unidos en mercados foráneos), incluyendo barreras que impidan el trato nacional y restricciones al establecimiento y operación en tales mercados; y

b) Desarrollar un conjunto de reglas acordadas internacionalmente, incluyendo procedimientos para el arreglo de disputas que sean: i) consistentes con las prácticas comerciales de los Estados Unidos; y ii) que reduzcan o eliminen tales barreras o distorsiones y aseguren un comercio internacional abierto en servicios".^{3/}

La Ley también confiere al Poder Ejecutivo autoridad específica para las negociaciones en servicios, inversión y tecnología con los fines que se describen a continuación:

"a) Para reducir o eliminar barreras o distorsiones al comercio internacional de servicios y para desarrollar reglas acordadas internacionalmente, incluyendo los procedimientos de arreglo de disputas para reducir o eliminar tales barreras;

b) i) para reducir o eliminar barreras comerciales o artificiales que sean distorsionantes de la inversión directa extranjera y el desarrollo de reglas, incluyendo procedimientos para el arreglo de disputas que aseguran el libre flujo de inversiones directas extranjeras, y la reducción o eliminación de los efectos distorsionantes del comercio de ciertas medidas comerciales vinculadas a la inversión;

ii) promover la eliminación o reducción de exigencias de desempeño exportador ("foreign exports performance") para lo cual la Oficina del Representante para Cuestiones de Comercio (USTR) estaría autorizada a imponer restricciones a la importación, incluyendo la

exclusión de aquellos productos producidos por empresas sujetas a tales requerimientos;

c) i) 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 acciones adoptadas por gobiernos extranjeros que afecten el comercio de alta tecnología; y

ii) obtener la reducción o eliminación de todas las tarifas y barreras sobre las exportaciones norteamericanas de productos de alta tecnología, obtener compromisos que refuercen el trato nacional y que provean un mínimo de salvaguardias para la adquisición y respeto de los derechos de propiedad intelectual.

En la búsqueda de los objetivos a) y b) i), las exigencias domésticas (por ejemplo, de salud y seguridad, protección del medio ambiente, etc.) serán tenidas en cuenta".^{4/}

Por otra parte, la Ley hace un uso frecuente de los términos "irrazonable", "injustificable" y "discriminatorio" como calificativos de los obstáculos o distorsiones que han sido referidos más arriba. En el Título III, estos calificativos son definidos como sigue:

a) "irrazonable" es todo acto, política o práctica que, aunque no viole o sea inconsistente con los derechos legales de los Estados Unidos, se le considere injusto e inequitativo, incluyendo, pero no restringido a, cualquier acto, política o práctica que niegue un trato justo y equitativo en cuanto a: i) oportunidad de mercado, ii) oportunidades para el establecimiento de una empresa, o iii) provisión de una adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual.

b) "injustificable" es todo acto, política o práctica que viole, o sea inconsistente con, los derechos legales internacionales de los Estados Unidos incluyendo, pero no restringido a, todo acto, política o práctica que niege "trato nacional" o trato de "nación más favorecida", el "derecho de establecimiento" o la protección de los derechos de propiedad intelectual.

c) "discriminatorio" es todo acto, política o práctica que niegue el "trato nacional" o el trato de "nación más favorecida" a los bienes, servicios o inversión de los Estados Unidos.

Finalmente, y en una ampliación inequívoca de los distintos argumentos que podrían ser invocados a fin de abrir el mercado mundial de servicios y que resulta de particular interés para los

países en desarrollo, el Título V del Acta en sus secciones 501 a 508 (Ley de Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias, 1984), exigiría que los países en desarrollo se comporten de manera de asegurar a los Estados Unidos su intención de "reducir o eliminar barreras al comercio de servicios". Ello como criterio para la designación de países beneficiarios, regulaciones en cuanto a la elegibilidad de productos, limitaciones al trato preferencial y término de las liberaciones tarifarias a las importaciones y exportaciones en la aplicación del sistema de preferencias de ese país.

Un precedente en este sentido parece haberse establecido recientemente con la adopción de un Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos e Israel, en el que se habría acordado 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

Tal como lo explicita la referida Ley de Aranceles y Comercio de 1984 y su antecedente inmediato, la Ley de Comercio de 1974, en especial en la enmienda hecha a esa Ley en 1979, el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos a través de la Oficina del Representante Especial para Cuestiones Comerciales, fue encargado de 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 celebración de una nueva ronda de negociaciones multilaterales que incluiría, entre otros puntos, el logro de un "entendimiento contractual" sobre el comercio internacional y la inversión extranjera en servicios, el que sería conducido bajo los auspicios del Secretario del GATT, con el apoyo del aparato administrativo de esa institución.^{5/}

Con tal fin, los Estados Unidos junto a otros países industrializados, promovieron un intercambio de informaciones entre las partes contratantes sobre los principales elementos resultantes de diversos exámenes nacionales del sector servicios.^{6/} Cabe enfatizar el hecho de que este intercambio sólo tuvo lugar entre países desarrollados.^{7/} Ningún país en desarrollo ha presentado,

hasta la fecha, un estudio nacional ni ninguna información sobre sectores de servicios en el contexto del GATT.

De acuerdo con los Estados Unidos, este intercambio de información y las discusiones futuras ayudarían a los países a una mejor comprensión de los problemas conceptuales y estadísticos, así como en lo referente a los obstáculos, definiciones y enfoques que enfrentan los sectores de servicios en sus respectivos países.

Si bien se admite que los sectores a incluir forman parte de la agenda de negociación, los Estados Unidos han expresado estar interesados en negociar actividades tales como banca, seguros, telecomunicaciones, procesamiento de datos, transporte marítimo, transporte aéreo y construcción e ingeniería.

Pese a que explícitamente los Estados Unidos han señalado que el acuerdo excluiría todos aquellos flujos derivados de pagos a factores de la producción (remisión de utilidades y de ingresos de trabajadores) y sólo tocaría los aspectos "comerciales" de servicios, las propuestas presentadas hasta la fecha siguen utilizando un lenguaje ambiguo que no excluye en absoluto la eventual inclusión de temas que caen en el dominio de la inversión directa extranjera y, además, de los movimientos internacionales de mano de obra de alta calificación.

En una presentación hecha 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 legal de reglas y procedimientos que contribuya a:

a) Hacer el comercio de servicios lo más abierto posible a través de una mayor transparencia de las prácticas y de la solución de los problemas a través de consultas, y

b) Negociar compromisos de carácter sectorial o funcional concernientes a problemas específicos de industrias de servicios particulares.

A su vez, el marco legal 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 el arreglo de disputas, y principio de "acceso a mercados".

Respecto a la reducción de barreras al comercio, la delegación de los Estados Unidos ha propuesto que se establezcan procedimientos para la negociación tanto sectorial como funcional.

Para las negociaciones sectoriales ese país anticipa un conjunto de entendimientos o acuerdos relativos a los problemas particulares que afecten el comercio de determinados servicios. En este sentido, los Estados Unidos sugieren dar prioridad al logro de un entendimiento en materia de corrientes internacionales de información por su enorme impacto en prácticamente todas las industrias de servicios.

Para las negociaciones de carácter funcional, los Estados Unidos proponen utilizar la aplicación de los conceptos básicos y principios utilizados en los distintos códigos sobre barreras no arancelarias que surgieron de la Ronda de negociaciones de Tokio. Los Estados Unidos han mencionado expresamente los Códigos referidos a "Normas técnicas" y el de "Compras gubernamentales". Asimismo, proponen utilizar elementos del futuro acuerdo sobre "Propiedad intelectual" que pudieran ser aplicados a los servicios.

Finalmente, en relación a las inversiones, la representación de los Estados Unidos indicó que diversas empresas de servicios experimentan serios problemas para llevar adelante sus operaciones en el extranjero, debido a que no pueden acceder a la propiedad de los bienes necesarios para la producción local de los servicios. A fin de mejorar las oportunidades comerciales de esas empresas, los Estados Unidos proponen la adopción de un contexto similar al que se sugiere para el comercio de servicios, y urgen a las partes contratantes a que inicien el examen de los problemas de inversión vinculados con los servicios, en el contexto de un eventual marco para "inversiones en servicios". En todo caso, la delegación insistió en que cualquier entendimiento sobre comercio internacional de servicios deberá incluir aquellas actividades que faciliten el derecho de presencia comercial de 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 cooperar con estas iniciativas y han adelantado propuestas relativamente similares para dar un marco legal al comercio internacional de servicios dentro del GATT. Francia es el único país desarrollado que ha mostrado alguna reticencia al respecto, ya que sujeta cualquier nueva ronda de negociaciones comerciales a los avances que puedan lograrse en relación a la reforma del sistema monetario y financiero internacional.

C. ALGUNOS ASPECTOS PRINCIPALES VINCULADOS A LA ECONOMIA INTERNACIONAL Y A LOS SERVICIOS

En un informe anterior ^{8/} esta Secretaría hizo una primera aproximación sobre las complejas implicaciones que emanaban de algunas iniciativas relativas a posibles negociaciones internacionales sobre servicios. Allí se recalcó la necesidad de separar claramente en el debate aquellos aspectos estrictamente comerciales de otros temas tales como el de la inversión directa extranjera, cuya consideración conjunta con el tema del comercio de servicios aparecía como arbitraria (ya que excluía al mismo tiempo los flujos derivados de otros movimientos internacionales de factores de la producción, como es el caso de la mano de obra) y rebasaba las posibilidades concretas de acción al interior de un foro hasta ahora concebido para y limitado a normar el comercio internacional de mercancías.

En la sección anterior se sintetizaron dos elementos importantes, y de aparición relativamente reciente, que pueden ayudar a clarificar el debate: la nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos, y la presentación formal 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.

Al mismo tiempo, durante el período transcurrido desde esa fecha, el debate internacional sobre la materia tanto en los niveles políticos como académicos se ha ampliado y enriquecido sensiblemente. De ahí que ahora parece oportuno proporcionar algunos antecedentes adicionales que pueden arrojar más luz sobre las implicaciones y el verdadero trasfondo de las iniciativas expuestas.

1. Estructura del comercio internacional de servicios

a) Producción mundial de servicios y comercio internacional

Los servicios agrupan un conjunto de actividades cuya contribución al valor agregado es mayoritaria en casi todos los países del globo. No obstante, parece haber 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.^{9/}

Las dificultades de "almacenar" y "transportar" muchos servicios hace que, pese a las considerables dimensiones del sector en casi todas las economías, la fracción de servicios "transables" internacionalmente promedie apenas un 8% del producto mundial de

servicios, comparado con un 45% para la agricultura y un 55% para la minería y la industria. Es posible que ese muy bajo componente transable de los servicios esté reflejando también las imperfecciones en los sistemas tradicionales de registro de invisibles en la balanza de pagos.

b) Flujos de comercio de servicios

En 1980, el comercio mundial de servicios alcanzó a US\$ 436 mil millones. Entre 1970 y 1980 ese comercio creció a una tasa media anual de 18.8%, algo inferior a la correspondiente a mercancías que fue de 20.8%. Los países desarrollados son los principales exportadores (86.5%) e importadores (82.5%) de servicios y a lo largo de la década de los 70 experimentaron un continuo crecimiento en los saldos positivos de su comercio de servicios. En el caso de los Estados Unidos, en 1980 el saldo favorable de servicios (US\$ 6.6 mil millones) alcanzó a compensar un cuarto del desequilibrio en su comercio de mercancías (US\$ 27.4 mil millones). El rubro "Otros servicios" ha sido el gran generador de excedentes para los países industrializados.

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 déficits sustanciales y crecientes en ese intercambio, siendo el rubro "Transporte" el de mayor significación.

Conviene precisar que 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).10/

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 poco significativa si se la relaciona con el resto de los flujos que resultan del sector servicios internacionalizado. Las dificultades para comercializar internacionalmente los servicios comentados antes, hizo que las grandes corporaciones de servicios desarrollaran y perfeccionaran nuevas formas de gestión y control internacional. Este hecho, apoyado en los sorprendentes avances tecnológicos vinculados a la informática, ha significado que una vez que estas corporaciones logran establecer una red internacional para la transmisión de datos, éstas puedan ampliar considerablemente las fronteras de sus mercados permitiendo la internacionalización de sus

operaciones incluso en países situados a grandes distancias geográficas de las casas matrices.

Este fenómeno ha dado origen a flujos financieros considerablemente más importantes que los asociados con las exportaciones e importaciones de servicios en el sentido estricto. Pese a que los datos globales sobre esta materia no están adecuadamente trabajados, conviene mencionar el caso de los Estados Unidos. Ese país percibió en 1980 un excedente en los flujos derivados de sus intereses en empresas de servicios que operan en el exterior del orden de los US\$ 31.5 mil millones. En perspectiva, esa cifra casi quintuplicó el superávit de ese año en su comercio de servicios (US\$ 6.6 mil millones) y superó en casi US\$ 11 mil millones al déficit que alcanzó el intercambio de mercancías (US\$ 27.4 mil millones).

Los ingresos percibidos por varias corporaciones norteamericanas de parte de sus operaciones foráneas pueden ser cruciales para muchas de ellas y, 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 perciben un 37% de sus ingresos brutos de sus operaciones en el extranjero. El porcentaje equivalente es de 25% para las empresas de "Auditoria" y de 43% para las de "Consultoria e Ingeniería".11/

d) Comercio de servicios y división internacional del trabajo

Las diferentes estructuras del comercio mundial permiten distinguir dos grandes grupos de países para los cuales los intercambios de mercancía reflejan una complementariedad particular. Un primer grupo compuesto por los grandes países industrializados para los cuales los intercambios de bienes intermedios y bienes de capital aportan una contribución estructuralmente positiva al saldo de la cuenta corriente y un segundo grupo (preferentemente los países en desarrollo) para los cuales esos mismo productos aportan una contribución estructuralmente negativa al saldo corriente.

A tal categorización se agrega aquella que confronta países (o zonas) para los cuales los servicios y otros invisibles aportan una contribución positiva al saldo de la cuenta corriente y otros para los cuales la contribución 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".12/

e) América Latina y los servicios

El sector servicios en América Latina alcanza también importantes dimensiones económicas, sociales y tecnológicas. En promedio, contribuye con algo más del 55% del valor agregado total de la región y emplea por lo menos un 60% de su fuerza de trabajo. Es posible que su impacto en el empleo sea aún mayor si se tienen en cuenta la densidad laboral y el peso de las actividades de servicios en el extendido sector informal de esas economías.

En relación al comercio internacional de servicios, la región participa en ese comercio en proporciones similares a las que caracterizan su inserción en el comercio mundial de mercancías (alrededor del 5%). Sin embargo, los flujos del comercio de servicios revelan la presencia de un continuado y creciente desequilibrio a lo largo de los años 70, déficit que alcanzó a unos US\$ 10 mil millones en 1980. Los rubros deficitarios de mayor valor se concentraron en "Transporte" y "Otros servicios".

Lamentablemente no existen estimaciones adecuadas respecto a la fracción de las remisiones de utilidades en la balanza de pagos regional que correspondan a las operaciones de empresas de servicios de propiedad extrarregional. No obstante, es posible que las cifras correspondientes a esos flujos sean de consideración si se tiene en cuenta la participación en la oferta total de servicios de empresas transnacionales en actividades tales como auditoría y publicidad, banca y seguros, procesamiento de datos, hotelería y otros sectores con una marcada presencia de intereses foráneos. 13/

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

En el curso de estos últimos años se han observado cambios muy significativos en la composición y características del sector terciario, tanto en lo que se refiere a su producción como a inserción en la economía mundial. Tales cambios se vinculan, entre otros, con los factores considerados a continuación.

a) Papel especial de la informática y la telemática

La información constituye hoy en día un recurso fundamental en la producción de una gran variedad de bienes y servicios. Esta puede ser definida como un recurso no agotable que sólo requiere ser actualizado con el empleo de relativamente pocos insumos. A su vez, la información suele fluir en dos sentidos: desde el proveedor al usuario y desde el usuario al proveedor. Este último flujo le resulta, por lo general, gratuito al proveedor.

Por otra parte, la creciente informatización de las actividades económicas está produciendo mutaciones importantes en la cantidad, calidad y tipo de servicios de que dispone el aparato económico para su funcionamiento, tanto en la escala doméstica como internacional. La fusión de la informática, es decir, de las actividades de recolección, procesamiento, almacenamiento y distribución de la información con las redes nacionales e internacionales de telecomunicaciones, permite suministrar el recurso informático a una cantidad cada vez mayor de actividades de servicios en un número creciente de puntos en el globo.

Al observar la evolución de aquellas actividades de servicios que revelan un dinamismo más acentuado, es posible intuir un proceso análogo al que se registró a comienzos de este siglo en relación a la electrificación y su impacto en el fortalecimiento de la base industrial de los países. Algo de proyecciones similares pareciera estar ocurriendo con la informatización y el desarrollo de las actividades de servicios, tanto a escala de las economías nacionales como a nivel internacional.

Sin embargo, dada la concentración de recursos financieros y tecnológicos que logran ciertos conglomerados y a la existencia cada vez más extendida de los "on-line data base", la disponibilidad de información muchas veces se produce al interior de circuitos cautivos a los que sólo tienen acceso un número reducido de usuarios.

b) Aumento de la "transabilidad" de los servicios

No hay duda que la introducción y aplicación de las nuevas tecnologías, tales como el desarrollo de la informática, están teniendo un trascendental impacto económico que aún no se logra percibir en su totalidad. Las manifestaciones más evidentes parecen concentrarse, entre otros, en:

i) modificar radicalmente la calidad, cantidad y diversidad de los servicios ofrecidos;

ii) por la vía del suministro de ciertos servicios claves, se está afectando profundamente la competitividad internacional en el comercio de bienes y servicios de los países; y

iii) dado el creciente componente informático de muchos servicios y la mayor transportabilidad internacional de ese recurso, se está ampliando significativamente el número de actividades que pueden ser objeto de comercio internacional.

Este último efecto es particularmente evidente en la internacionalización de una serie de servicios profesionales tales como arquitectura, ingeniería y consultoría de gestión a través de técnicas tales como el CAD₁₄/ y el CAM₁₅/, entre otras.

La mayor extensión geográfica, así como el perfeccionamiento tecnológico de las redes internacionales de telecomunicaciones opera como una fluida malla de "autopistas" para el suministro transfronterizo de una creciente gama de servicios, produciendo un efecto similar al ejercido por el mejoramiento de los medios de transporte más convencionales en el comercio de bienes.

A su vez, la mayor "transabilidad" de ciertos servicios, así como la incorporación de nuevas tecnologías también afecta el dinamismo de ciertos bienes. Los procesos que afectan la producción de bienes revelan un crecimiento significativo en el componente de servicios que está siendo incorporado al valor agregado de dichos bienes; en este crecimiento del valor producido por los servicios, la información ocupa un lugar cada vez más importante. Esta observación es especialmente válida en los llamados "bienes de alta tecnología" que son los que se caracterizan adicionalmente por su mayor dinamismo en el comercio internacional.

c) Afectando las ventajas comparativas: hacia el fin de la mano de obra barata?

Dado que el comercio internacional y la inversión directa extranjera pueden ser sustitutos muy próximos para la internacionalización de determinados servicios tales como los seguros así como el hecho de que la movilidad internacional del factor trabajo también la hace sustitutiva del comercio en el caso de otros (como la consultoría); nos da los primeros indicios sobre las dificultades de aplicar las teorías convencionales del comercio internacional de bienes al sector de los servicios.16/

Como fue esbozado más arriba, la introducción de nuevas tecnologías tales como la informática y la robotización, están produciendo mutaciones fundamentales en los procesos de producción de bienes y de servicios. Dichos cambios estarían incidiendo de manera muy particular en las tradicionales relaciones de productividad del capital y de la mano de obra, tanto en bienes como en servicios.

Gracias al empleo de robots y computadores, el Japón ha logrado introducir sustanciales 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, ajustarse automáticamente a diferentes tallas, así como introducir accesorios adicionales, a la vez que minimizan la utilización de insumos materiales, todos ellos factores que inciden crucialmente en la competitividad internacional de esas industrias.

En el sector transportes, la tecnología de contenedores, así como la integración de diferentes modos de transporte en operaciones de gran escala, está desplazando también las flotas anticuadas de muchos países en desarrollo.17/

Hasta ahora, el bajo costo de la mano de obra en los países en desarrollo permitía de algún modo compensar las superioridades en la productividad del capital y de la mano de obra de algunos países avanzados. Los cambios tecnológicos reseñados están, sin embargo, permitiendo que estos últimos países recuperen ventajas comparativas en sectores tradicionales que se suponían definitivamente trasladados a los países en desarrollo.

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

Un factor determinante del escenario económico internacional, es la creciente importancia que han adquirido las empresas transnacionales en el suministro de servicios. En parte, la transnacionalización de muchas empresas de servicios ha sido la continuación lógica del proceso respectivo de las empresas de bienes que se dio con gran intensidad en las décadas del 60 y del 70. Ello les creó un mercado natural, más allá de sus fronteras nacionales, al cual sólo podían atender por la vía del establecimiento de filiales y sucursales en otros países. Ello explica la transnacionalización de los grandes conglomerados bancarios y de seguros, de publicidad y auditoría, así como de una gran gama de actividades de servicios que no ofrecen posibilidades fáciles para el comercio internacional a través de fronteras y que, sin embargo, son el soporte logístico esencial para la internacionalización de la economía de los países centrales.

a) Cambios en las formas de gestión y control

Tal como se señaló más arriba, el proceso de internacionalización de las actividades productoras de bienes que ha acontecido a lo largo de los últimos lustros, está siendo sucedido por la internacionalización de una amplia gama de actividades de servicios. Este fenómeno complementa el comercio internacional a través del establecimiento de grandes redes compuestas de filiales y subsidiarias u otras unidades organizativas, cuya gestión y control internacional se ve facilitado por prácticas administrativas relativamente recientes tales como "licensing", "franchising", "leasing" y otras.

En vinculación con este tema se ha planteado: "Políticas gubernamentales que afecten, quizás inadvertidamente, la rentabilidad relativa de la inversión en uno u otro sector, así como las intensidades relativas de la competencia internacional, también pueden ser factores explicativos de nuevos sectores de servicios y de nuevas formas de organización corporativa".18/

Tales factores no sólo han ampliado la lista de los servicios ofrecidos, sino que también han precipitado una serie de fusiones

("mergers") entre empresas donde tales uniones hubiesen sido impensables hace tan sólo unos pocos años. Es evidente que las "fusiones diversifican los riesgos, ayudan a obtener conocimientos técnicos nuevos y facilitan el acceso a la financiación".19/

b) El dinamismo particular de las empresas transnacionales

La posición dominante de las empresas transnacionales en el comercio y en el suministro mundial de servicios revela también un dinamismo especial que ha acompañado la acción de esas empresas en los últimos años.

Entre los factores que explican ese dinamismo está la escasa "transabilidad" internacional de los servicios y, por ende, lo atractivo que resultan los mercados foráneos como elemento estimulante para el crecimiento del volumen de operaciones de la firma.

Una parte considerable del capital de las corporaciones de servicios está constituida por la acumulación de "know-how", así como por el prestigio y confianza de marca de la empresa. El desplazamiento de las fronteras en que el conglomerado puede operar es, pues, vital para un mejor aprovechamiento de las economías de escala y una maximización de los beneficios a escala global.

Por otra parte, la más agresiva competitividad que ha hecho ampliar la lista disponible de servicios por la vía de fusiones está integrando diversas industrias, no sólo del sector servicios, sino también de firmas productoras de bienes, lo que les otorga una mayor fuerza para la penetración y ampliación de sus operaciones en los mercados foráneos.

Uno de los ejemplos más citados de este tipo de conglomerado dinámico es el caso de las llamadas "sogo-shosha" del Japón. La internacionalización de estas "tradings" las ha convertido en verdaderos organizadores/coordinadores de proyectos capaces de "suministrar una multiplicidad de servicios de apoyo cuyo rango va desde el financiamiento y supervisión de proyectos, adquisición del equipamiento de plantas y construcción de infraestructura física (tales como puertos y autopistas) hasta la comercialización de recursos extractivos y servicios de consultoría...también participan en la construcción de aeropuertos, facilidades turísticas y complejos habitacionales en los países en desarrollo".20/

c) Redes internacionales de información: la diversificación y extensión geográfica en el suministro de los servicios

En el caso de un gran número de actividades de servicios, especialmente en la banca, los seguros, los transportes y otras, los

procesos de internacionalización de la producción y de control y gestión de las actividades a escala mundial, está siendo acelerado, perfeccionado y diversificado gracias a los particulares desarrollos que han tenido lugar en la infraestructura global de las telecomunicaciones, así como por la cantidad, simplicidad y celeridad con que puede manejarse la información a través de las fronteras nacionales por medios como la telemática. "En el área de servicios, el sector financiero en general y el bancario en particular, están mostrando informatización no solamente en sus sistemas de gestión, sino además una gran variedad de servicios nuevos sólo son posibles debido al avance del complejo informático-electrónico".21/

Si bien el costo de montar una red internacional de información es sumamente considerable, los costos marginales asociados a la transmisión de nueva información o bien de información hasta ahora no canalizada por esos medios, es relativamente insignificante. De allí que el costo de ampliar y diversificar el número de servicios ofrecidos cuando dichos servicios dependen directamente del suministro de información, es también poco importante.

A su vez, cuando se dispone de una base central de informática y de las interfases adecuadas para "conectar" las terminales correspondientes a las redes públicas de telecomunicaciones internacionales, y de allí al banco de datos de la casa matriz, la inversión marginal requerida para ampliar la cobertura geográfica de las operaciones es también relativamente muy modesta. 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.

d) Necesidad de un "espacio abierto" para la maximización de los beneficios

Por las razones brevemente expuestas más arriba, es evidente que los grandes conglomerados de servicios se empeñarán por expandir a su máxima extensión un espacio libre de escollos y normativas heterogéneas que dificulten su presencia en los más variados mercados. El alto retorno marginal asociado al establecimiento de sucursales y filiales en un entorno predecible y relativamente homogéneo es, en consecuencia, una necesidad vital para la supervivencia y mayor desarrollo de esas corporaciones.

Tanto es así, que uno de los "lobbies" más activos en la defensa de los intereses de las grandes transnacionales de servicios -el llamado "Coalition of service industries"- ha identificado los principales impedimentos a la expansión de las actividades de sus miembros. Entre ellos, cita 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" tales como la discriminación tarifaria, las barreras a los flujos transfronterizos de datos y la competencia desleal que puede surgir de parte de los monopolios estatales.22/

4. Asono de una nueva interpretación del comercio internacional y el desarrollo

El fracaso que ha acompañado a las diversas formas en que se han encarado los procesos de desarrollo en un gran número de países, así como la agudización de los desequilibrios económicos entre los países industrializados y los en desarrollo, han provocado un creciente cuestionamiento de las teorías convencionales del desarrollo así como de los principales factores que afectan la división internacional de trabajo.

Estos hechos han despertado una gran frustración y perplejidad frente a los modelos tradicionales de desarrollo económico y social que se caracterizan por sus insuficientes logros en un gran número de países. Ello justifica, naturalmente, la necesidad de abrir nuevas opciones de desarrollo fundadas en un mejor conocimiento del papel que pueden jugar sectores económicos hasta ahora ignorados, como son los servicios.

Varios autores sugieren que los servicios no necesariamente serían una resultante casi automática del desarrollo por etapas (de la agricultura a la manufactura y de ésta a los servicios) sino, muy por el contrario, que ellos constituirían una de las claves fundamentales del desarrollo y de la riqueza relativa de las naciones.

En tal caso, lejos de disminuir la vitalidad y solidez de los sectores productores de bienes, el suministro de servicios dinámicos, modernos y eficientes sería fundamental para estimular precisamente esos sectores productivos. Es decir, los servicios pasarían a constituir más bien un pre-requisito del proceso de desarrollo y no, como se había pensado tradicionalmente, una consecuencia de éste. Las estrechas interconexiones que existen entre diversos servicios y el resto de la economía implican que las innovaciones y desarrollos que se introduzcan en actividades de servicios claves, se diseminen rápidamente en la forma de menores costos, mayor productividad, así como en un incremento de la competitividad internacional de todos los sectores de la economía.

En este sentido, es importante tener muy en cuenta que los servicios pueden generar sustanciales economías y deseconomías externas, dependiendo de las formas concretas que los países elijan para su suministro.

Por otra parte, si se considera que los servicios constituyen la parte mayoritaria y creciente del producto agregado mundial, el control de la propiedad y de la gestión en el suministro de ese valor que se produce a través de la internacionalización de ese sector tiene indudables efectos sobre las relaciones económicas entre los países, así como sobre la captación que éstos hacen de los excedentes generados por esas actividades.

No sería aventurado suponer entonces que, tras la terciarización de la economía y el comercio mundiales, pudieran repetirse y acentuarse fenómenos análogos a los que causaron el deterioro estructural en los términos del intercambio de los países en desarrollo. Como es sabido, dicho deterioro ha sido asociado al perfil del comercio exterior de la periferia, el que se funda en la exportación de productos básicos, cuyos precios relativos decaen sistemáticamente, y en la importación de manufacturas y equipos de alto valor agregado, cuyos precios evolucionan positivamente.

En la medida en que los países centrales retengan una posición de dominio en las actividades de servicios más dinámicas de la economía mundial, éstos verán facilitadas las condiciones que les permiten captar un porcentaje creciente del ingreso mundial. La distribución regresiva de éste último, operaría por vía del comercio y los flujos factoriales internacionales, que estarían privilegiando el retorno económico de actividades en las que los países desarrollados detentan el control y la propiedad, a nivel mundial.

Es más, la internacionalización de los servicios, al parecer, no tendría otro límite que aquéllos que imponen la capacidad para desarrollar nuevas técnicas de control y gestión. Es posible pensar que ella podría cubrir prácticamente la totalidad de esas heterogéneas actividades en la medida que los costos marginales de gestión sean inferiores a los ingresos adicionales que se generen. Ello incluiría no sólo la banca y otros servicios financieros y profesionales sino, también, el transporte urbano, la comercialización y distribución al por mayor y al detalle, así como algunos servicios de utilidad pública (correos, limpieza y mantenimiento de las ciudades, servicios de salud y educación, etc.).

D. AMERICA LATINA: SUS INTERESES Y LAS INICIATIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE SERVICIOS

Los países en desarrollo en general y los latinoamericanos en particular, han mirado con un explicable recelo la posibilidad de que el debate internacional sobre servicios siga los lineamientos hechos por los Estados Unidos. El Brasil, la Argentina, la India y otros países del mundo en desarrollo se han opuesto obstinadamente a la idea de tratar el tema de servicios bajo los mismos esquemas conceptuales e institucionales con que se han manejado hasta hoy los aspectos multilaterales del comercio de mercancías.

Se han avanzado diversos argumentos que fundamentan tal negativa. No hay duda que para muchos países en desarrollo esas iniciativas encerrarían la posibilidad real de reeditar prácticas de expansionismo y dominación económica, en términos similares a los llevados a cabo durante el colonialismo ejercido por los países europeos desde el siglo pasado hasta mediados de este siglo. Es útil recordar que un componente estratégico fundamental del colonialismo se fundó en el desarrollo y posterior control de actividades de servicios claves, tanto en sus colonias como en las jóvenes naciones de América Latina. Dicho control se concentró en servicios tales como ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, comercio al por mayor y almacenaje, así como en algunos servicios básicos, principalmente gas y electricidad.

1. La propuesta sobre 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 norteamericana sobre la introducción de los servicios en el GATT sigue estrechamente las mismas formas y contenidos que tienen esos elementos en el marco de la Ley de Aranceles y Comercio de 1984.

La referida Ley de los Estados Unidos, no sólo define los principios generales que deben guiar la internacionalización de los servicios tales como el derecho de establecimiento, el trato nacional y la aplicación del trato de nación más favorecida, sino que también establece un vínculo definitivo entre los temas de servicios, inversiones y alta tecnología, a la vez que aboga específicamente por liberalizar enteramente los flujos transfronterizos de datos y las restricciones sobre localización geográfica de los bancos de datos.

Es más, el lograr éxito en sus empeños por consolidar esos principios nacionales en el seno del GATT, transformaría muchos de los "obstáculos" a la internacionalización de los servicios y que la Ley americana define como "irrazonables" 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. Implicaciones de un eventual compromiso en el marco del GATT

La inclusión de los servicios en el GATT, en los términos propuestos por los Estados Unidos y en función del carácter jurídico-contractual de ese Acuerdo, significaría la aceptación de que los mismos principios que rigen el comercio internacional de mercancías debieran regir la internacionalización de las actividades de servicios. No sólo es cuestionable la coherencia conceptual de tales planteamientos sino que, más grave aún, ello obligaría a los países a exponerse a la adopción de una serie de represalias en sus exportaciones de bienes como eventual réplica a reglamentaciones o prácticas que atentaran contra algunos de los principios como derecho de establecimiento, restricciones a los flujos de datos u otros.

Ejemplos de amenazas realizadas en los términos reseñados más arriba se han visto en las recientes actitudes del Poder Ejecutivo norteamericano frente al Brasil, por su política de informática, y a Corea del Sur, por sus prácticas en el campo de los seguros. Después de tales situaciones es lógico preguntar si en el marco del GATT se darán casos en que aquellas "partes contratantes que se resistan a otorgar 'trato nacional' a los bancos extranjeros corran el riesgo de enfrentar represalias tipo retiro de concesiones tarifarias en bananas o jugo de naranjas".^{23/}

3. Desreglamentación a nivel nacional e internacional

Es también claro que la nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos responde a una concepción ideológica muy particular. Esta es, la de restituir su importancia al "libre juego de las fuerzas del mercado" y reducir las reglamentaciones de todo orden que se consideran atentatorias contra un mayor dinamismo y competitividad de las actividades económicas. Existen numerosas industrias de servicios al interior de la economía norteamericana en las cuales se ha introducido un proceso de desregulación 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, los transportes, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

El 1o. de enero de 1985 desapareció el organismo regulador del transporte aéreo llamado 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 A.T.T. a fin de dividir su monopolio regulado en siete grandes compañías telefónicas regionales y para la eliminación de exclusividades en el suministro de equipos y en los servicios internacionales de telecomunicaciones y transporte de datos. Finalmente, 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. Paradójicamente, restan importantes restricciones en relación a la cobertura geográfica de las operaciones financieras al interior de los Estados Unidos.24/

La filosofía tras la propuesta norteamericana en el GATT sería, entonces, básicamente la misma que ha prevalecido en la realización de los cambios al interior de la economía. En otras palabras, despejar y ampliar el espacio de la economía mundial para la expansión sin trabas ni obstáculos de las grandes corporaciones de servicios.

Pese a que la evidencia es muy parcial, los países latinoamericanos en general, cuentan con sectores de servicios bastante "desregulados", en especial en áreas tales como informática, cine y televisión, servicios profesionales como auditoría y publicidad e incluso en áreas mucho más críticas como la banca. Esta situación contrasta marcadamente con el proteccionismo y alto control a que dichas actividades están sujetas en los países de la CEE y en el Japón. De manera que, en definitiva, un acuerdo en el GATT sobre 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 adoptarían sin obtener a cambio ninguna concesión por parte de los países industrializados.

Por otra parte, la presentación hecha por los Estados Unidos en que se vincula la internacionalización de los servicios a una hipotética abundancia de inversiones directas extranjeras no pasaría de ser más que un buena intención. En verdad, el "derecho de establecimiento" y el "trato nacional" les permitiría a las grandes corporaciones transnacionales acceder a nuevos mercados con un mínimo de inversión adicional; esto es, las que se requieren para crear las condiciones adecuadas que les permitan a sus filiales y subsidiarias conectar sus terminales a las redes internacionales de telecomunicación y que a su vez, las vinculan con la casa matriz y, por esa vía, asegurar que el grueso del valor agregado por esa actividad se produzca en los países sede de tales corporaciones.

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

Los Estados Unidos han planteado un escenario hipotético en el cual 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. Tal argumentación 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 indicarían una especialización de los países en los términos descritos, con el consiguiente beneficio de un mayor nivel de bienestar para la comunidad internacional en su conjunto.

Curiosamente las mismas fuentes que enuncian los atractivos de ese escenario no dejan de subrayar que el crecimiento en el sector servicios no erosiona la vitalidad del sector manufacturero, tal como el crecimiento de éste último no erosionó el crecimiento de la agricultura. Para probarlo, se señala que en los Estados Unidos entre 1910 y 1970, mientras el empleo agrícola cayó de unos 13.6 millones 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.^{25/}

Este vínculo entre un sector de servicios moderno y eficiente y la vitalidad y fuerza 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.^{26/} El volumen y dinamismo de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos, así como la recuperación de ciertas actividades textiles en condiciones de competitividad en los países más desarrollados, parece ser una prueba de este fenómeno.

Finalmente, si se tiene en cuenta que la mayoría de los servicios seguirán siendo actividades "no transables" en el sentido tradicional, la internacionalización de los servicios es una opción parcial e insuficiente para retener el liderazgo de las economías industrializadas. 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: mas alla de los servicios

La agudización de la crisis económica internacional, y muy en

especial el surgimiento de altas y persistentes tasas de desempleo en el seno de las economías industrializadas, puso en evidencia la fragilidad de los arreglos institucionales 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 paulatinamente sustituidos por una creciente aplicación del llamado comercio administrado. Toda suerte de restricciones voluntarias a la exportación, 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 afectado de manera preferente a los países en desarrollo en general y a los de América Latina en particular. La débil posición negociadora y el escaso poder económico de los países de la región ha significado no sólo que se les aplique con todo rigor la obligatoriedad de los compromisos contraídos en el Acuerdo, sino que también se ha ignorado sistemáticamente la discusión y solución de aquellos problemas que les afectan de manera más acentuada. Tal es el caso del comercio de productos agropecuarios, de los textiles y otros bienes en los que el uso arbitrario de prácticas desleales por parte de los países desarrollados contraviene la aplicación de diversos principios del GATT.

Con tales antecedentes, existe una razón adicional para que los países latinoamericanos miren con recelo la utilización 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 corporaciones de servicios de los países industrializados?

E. IMPLICACIONES EN MATERIA DE POLITICAS

A excepción de disciplinas fragmentarias que se han ocupado de algunas actividades particulares de servicios, especialmente del transporte y de algunos servicios financieros, el sector de los servicios no ha sido objeto de preocupación mayor ni en la teoría ni en la práctica de la política económica de los países. La convergencia de una serie de factores, tales como de aquellos que han sido expuestos en forma sucinta más arriba, está cambiando rápidamente esta situación, sobre todo en el seno de los países industrializados.

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

La conveniencia de mejorar el nivel de conocimiento respecto de la contribución de las distintas actividades de servicios al crecimiento y desarrollo de las economías es innegable. A diferencia de otros fenómenos económicos, poca es la inspiración que podrá derivarse de la experiencia vivida por los países industrializados ya que en esos países tampoco hay un conocimiento definitivo sobre estas materias.

En gran medida el ejercicio en cuestión exigirá el desarrollo de metodologías y enfoques propios, a fin de poder evaluar cuales servicios son vitales para el mejor logro de las metas socio-económicas y bajo qué formas particulares de organización, propiedad y gestión deberá encararse el suministro de esos servicios.

En este esfuerzo puede resultar de gran utilidad el perfeccionar el "enfoque de interconexiones" que ha sido sugerido por la UNCTAD,^{27/} así como el profundizar las investigaciones relativas a las razones históricas y económicas que explican la actual estructura de la oferta nacional de servicios en las economías de la región. Muy esclarecedor para el actual debate sobre servicios puede resultar la mejor identificación de los principales conflictos y contradicciones que surgieron de la participación del capital y la tecnología extranjeros en el manejo de esas actividades.

El mejor conocimiento sobre el papel de los servicios en el desarrollo necesariamente deberá discurrir en cuanto a la búsqueda de una respuesta sobre el verdadero papel del comercio y la inversión extranjera en el sector servicios. En ese sentido, habrá que dilucidar claramente si tales variables no hacen más que fortalecer los lazos de la dependencia económica y comercial o, por el contrario, facilitan el desarrollo autónomo y autosostenido de los países latinoamericanos y del Caribe.

2. Esquemas de cooperación e integración en servicios en los niveles subregional, regional y Sur-Sur

Los requerimientos tecnológicos, financieros y de mercados que demanda el desarrollo eficiente y dinámico de muchas actividades de servicios es ciertamente una barrera considerable a las posibilidades de contar con actividades de servicios que estén circunscritas al fragmentado escenario de las economías nacionales de la región. Ello abre sin duda enormes posibilidades para el desarrollo de formas nuevas e imaginativas para la cooperación e integración entre dos o más países, según sean las características particulares de la actividad respectiva.

Por otra parte, cada vez parece más evidente que la integración económica entre los países requiere de un proceso lo suficientemente amplio de modo que abarque también la integración de diversas actividades de servicios básicos, sin cuyo concurso no parecen viables los propósitos integradores. La expansión multinacional para el suministro de servicios tales como el transporte, los seguros, la banca, la informática y otros parece haber jugado un rol determinante en algunas experiencias integradoras exitosas, tales como la de la Comunidad Económica Europea.

Una vez más, los pasados esfuerzos de cooperación e integración que los países de la región han ensayado a distintos niveles, han disminuido sistemáticamente el potencial que pueden ofrecer los servicios no sólo como elemento complementario esencial de la cooperación e integración en la producción y en los mercados vinculados con actividades productoras de bienes, sino también en sus posibilidades de exportación y/o sustitución de importaciones hacia y/o desde otros mercados extrarregionales.

Al interior de la región, y como parte de los diferentes esquemas 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), en servicios de salud pública (Acuerdo Hipólito Unanue), movimientos de mano de obra y protección de trabajadores inmigrantes (Acuerdo Simón Rodríguez) así como en cuanto a la adquisición de tecnología extrarregional e inversión directa extranjera en el sector servicios (Decisión 24).

Por otra parte, en el seno de ALADI se han hecho también esfuerzos en materia de transportes, servicios de consultoría e ingeniería así como en financiamiento del comercio recíproco. SIECA

y CARICOM también exhiben variadas experiencias de cooperación en materia de servicios. Otros arreglos como LATINEQUIP (bienes de capital y servicios de ingeniería) y que es un esfuerzo integrador promovido por Brasil, Argentina y México, se han diseñado para incrementar la cooperación entre dos o más países según se detecten sus necesidades particulares en sectores más específicos.

Una tarea imprescindible será la de examinar sistemáticamente estos esfuerzos llevados a cabo por la región con vistas a identificar los criterios que han permitido seleccionar las actividades que son objeto de cooperación así como de evaluar los mecanismos e instrumentos utilizados para su implementación en relación a los resultados obtenidos.

3. Rol de los servicios en el funcionamiento del aparato económico doméstico y en el cumplimiento de las metas de comercio e integración

El reconocimiento de que la contribución de los servicios al desarrollo va más allá que la simple suma del valor agregado de esas actividades en las cuentas nacionales es un hecho cada vez más generalizado. Tal como se ha señalado más arriba, el que exista una compleja malla de interconexiones entre ciertos servicios y el resto del aparato económico así como debido a las externalidades que éstos servicios generan, indica la necesidad de diseñar estrategias capaces de jerarquizar las actividades de servicios en función de su contribución e impacto en el desempeño de las principales actividades de la economía nacional.

Luego, partiendo de tal jerarquización, corresponderá identificar los instrumentos más apropiados y las políticas más convenientes para lograr su modernización y dinamización.

Por otra parte, la actual estructura del comercio mundial de servicios enfatiza la urgente necesidad de mejorar la contribución de los servicios al sector externo de las economías y de dinamizar el potencial de los países de América Latina y el Caribe en ese campo, con vistas a incrementar significativamente la participación de esos países en el comercio internacional de servicios y de reducir la dependencia en el suministro de servicios desde países extrarregionales. Tales objetivos son fáciles de enunciar, pero no parecen ser tan simples de lograr. En este sentido, no puede olvidarse tampoco la crítica necesidad de contar con un abastecimiento expedito, eficiente y al más bajo costo posible de una serie de servicios que son fundamentales para el desarrollo económico global. Este hecho exige que muchos de los países de la región deban recurrir a la importación de determinados servicios cuando éstos no puedan ser provistos en esas mismas condiciones por la economía

doméstica. De allí el complejo dilema para muchos países latinoamericanos entre la necesidad de mejorar la eficiencia y mantenerse tecnológicamente al día versus las posibilidades de fortalecer la autonomía e independencia en el manejo económico nacional.

4. Prioridad de un esquema de cooperación internacional en servicios que responda a los intereses de América Latina y el Caribe

No cabe duda que los servicios han sido injustificadamente ignorados tanto a nivel de los procesos nacionales de desarrollo como en cuanto a sus vínculos con el comercio y las relaciones económicas internacionales. El creciente reconocimiento respecto del papel crucial que éstos pueden jugar en el comercio y desarrollo de los países de la región, hace imperativo pensar en formas nuevas en que la comunidad internacional pudiera apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos para modernizar, dinamizar y mejorar la contribución de los servicios al desarrollo de los mismos.

Hasta ahora el debate internacional ha estado dominado por iniciativas que parecen estar enteramente divorciadas de las realidades e intereses de la región. Un diálogo planteado sobre tales bases no tiene posibilidades de prosperar. Insistir inflexiblemente sobre planteos 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 diseñar y ejecutar políticas a nivel nacional y regional que armonicen los esfuerzos y maximicen los resultados.

Las características políticas, económicas, socio-culturales y estratégicas de muchos servicios abre un espacio natural para la cooperación entre países que tienen una gran proximidad, no sólo geográfica, sino también respecto de esas características. No hay duda que tales proximidades existen abundantemente entre los países latinoamericanos. Por otra parte, las condicionantes físicas y económicas exigidas en el suministro de muchos servicios, exige espacios demográficos y económicos superiores a los en que operan los países de la región considerados aisladamente. Hay pues todo un potencial real para un vasto desarrollo de actividades de servicios que puede ser concebido al interior del horizonte regional y subregional de América Latina y el Caribe y el cual debe ser explorado con gran urgencia y profundidad.

En ese contexto, la cooperación e integración regional y subregional de ciertos servicios claves ocupa un lugar especialmente

destacado. No parece realista aspirar a proponer alternativas para una cooperación internacional ampliada, que no descansen a su vez en experiencias concretas que se hayan desarrollado al interior de la región.

El hecho específico de que los países latinoamericanos pudieran ser protagonistas de esquemas exitosos de integración de sus actividades de servicios avalaría sólidamente cualquier propuesta original que se llevare a los foros internacionales. A su vez, una experiencia tal permitiría definir con mucho mayor claridad el rol complementario que la cooperación internacional debiera brindar para el desarrollo y modernización de los servicios regionales, en especial, el rol particular que le cabría a los países industrializados en esa misma tarea.

Sólo en ese contexto podría definirse una contrapropuesta regional que no sólo enriquezca el debate internacional sobre servicios, sino que proponga medios e instrumentos para una más equitativa cooperación internacional en esta materia.

Un campo prometedor para iniciar el estudio de una contrapropuesta regional lo constituye el sector informático y todas las actividades vinculadas a la recolección, procesamiento y distribución de la información. A su vez, "la importancia trascendente del sector informática y la velocidad de su desarrollo exigen que cualquier organismo integrador en la región esta vez tenga carácter ejecutivo además de coordinador en el sector".^{28/} Tal consideración podría implicar, como se ha sugerido, la creación de una empresa multinacional cuyos propietarios serían los países de la región que deseen participar en tal proyecto.

El carácter de "combustible vital" de la información en el desarrollo de las actividades fundamentales de servicios exigiria un arreglo internacional concebido en términos más amplios que los que brindaría un marco meramente comercial. En forma similar a lo que ocurre con los arreglos internacionales en materia de fármacos y productos químicos para la salud humana, los que han sido estipulados bajo una concepción ampliada de su función social, la información también exigiria la adopción por parte de la comunidad internacional de un arreglo que reconociera el carácter muy particular de ese recurso y la necesidad de respetar una serie de derechos y responsabilidades de los países frente a esas materias. En tal caso, sería difícil pensar que un esquema tipo GATT, concebido bajo los limitados parámetros de un acuerdo comercial, pudiera echar luces sobre las formas adecuadas para la cooperación internacional respecto de un recurso de tan vastas proyecciones políticas, económicas y sociales.

Notas

1/ Decisión 309 (XXX), de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD.

2/ Traducción libre de "Section 301: Statement of Purposes": Tariff and Trade Act, 1984. Congressional Records House, October 1984.

3/ Idem.

4/ Idem.

5/ Para una completa exposición de los motivos y argumentos avanzados por la Administración norteamericana, véase: "A Simple Plan for Negotiating on Trade in Services". William Brock, United States Trade Representative, The World Economy, Trade Policy Research Centre, Londres, Noviembre de 1982.

6/ Véase, en particular, la "Decisión Ministerial sobre Servicios", adoptada por las Partes Contratantes del GATT en noviembre de 1982: las "conclusiones convenidas por las Partes Contratantes" en noviembre 30 de 1984, así como la "Decisión sobre la cuestión de los trabajos del GATT en relación con el Comercio de Servicios" de noviembre de 1985.

7/ El documento MDF/7/Rev.2 del 22 de noviembre de 1985, fue preparado por la Secretaría del GATT y contiene un "Resumen analítico de la información intercambiada entre las partes contratantes".

8/ Véase, CEPAL, "Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional", Estudios e Informes de la CEPAL No. 49, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.85.II.G.12, julio de 1985, pp. 96-103.

9/ "Service Led-Growth" Dorothy I. Riddle Praeger 1986.

10/ Véase, UNCTAD, Los servicios y el proceso de desarrollo, UNCTAD/TD/B/1008, Ginebra, agosto de 1984.

11/ Véase, Jonathan D. Aronson and Peter F. Cowhey, Trade in services: a case for open markets, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1984.

12/ "Les échanges mondiaux d'invisibles: une mise en perspective statistique", Anton Brender et Joaquim Oliveira - Martins - Programme FAST-CEE.

13/ La situación de los servicios en América Latina ha sido estudiada por la CEPAL en el documento E/CEPAL/SEM.15/R.3, "El comercio internacional de servicios: el caso de América Latina y el Caribe", Santiago, marzo de 1984.

14/ Computer-aided design.

15/ Computer-aided management.

16/ Brian Hindley and Alasdair Smith, "Comparative Advantage in Service Industries and the Role of Services in Development", mimeo, May 1984.

17/ Casos citados en Trade in Services, Suman Kumar Modwell, K. N. Meheotra y Suchil Kumar; Indian Institute of Foreign Trade, November, 1984.

18/ "Continuing the international debate on services", Murray Gibbs. Journal of World Trade Law, Vol. 19, No. 3, May/June, 1985.

19/ Véase, UNCTAD, "Los servicios y el proceso de desarrollo", op. cit.

20/ Japan's general trading companies: merchants of economic development, Kiyoshi Koshima and Teutomo Ozawa, OCDE, 1984. Development Centre Studies.

21/ "La informática y otro desarrollo para la región", CEPAL LC/R.471/Rev.1, 3 de enero de 1986.

22/ Véase, "Services: the new economy", Fortune, June 10, 1985.

23/ Véase, M. Gibbs, "Continuing the...", op. cit., p. 215.

24/ Véase, "Le libéralisme de proche en proche", Paul Mentré, L'Express, 12 avril 1985.

25/ Véase, "Services: the new economy", op. cit.

26/ Véase, por ejemplo, Jacques Nusbaummer, Les services: nouvelle donne de l'économies, Ed. Economica, Paris, 1984.

27/ Véase, "Los servicios y el...", op. cit.

28/ "La informática y otro desarrollo para la región", CEPAL op-cit, p. 39/40.



