

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.952
31 de diciembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

INTEGRACION Y COOPERACION EN LOS SERVICIOS: POTENCIALIDADES
Y LIMITACIONES EN AMERICA LATINA

*/ Documento preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

90-12-1980

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y CONCLUSIONES	1
II. LA TIPOLOGIA DE LOS SERVICIOS EN RELACION CON LA INTEGRACION Y LA COOPERACION	6
A. GRADO DE TRANSABILIDAD	6
B. VINCULACION CON EL COMERCIO DE BIENES	9
C. TIPO DE USUARIO FINAL	10
III. ALGUNOS DILEMAS DE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION EN SERVICIOS	14
A. APERTURA A LA REGION Y AL MUNDO	14
B. LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE INTEGRACION Y COOPERACION	15
C. EXPERIENCIAS EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION	20
1. Antecedentes de cooperación en la ALALC	20
2. Experiencias recientes en el marco de la ALADI	21
3. Elementos de integración y cooperación en el Acuerdo Argentina-Chile de agosto 1990	23
4. El tratamiento a los servicios en el Grupo Andino	24
IV. CRITERIOS PARA LA SELECCION DE SERVICIOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE INTEGRACION Y COOPERACION	28
A. ORIENTACIONES GENERALES	28
B. ALGUNOS FACTORES CUALITATIVOS	30
C. UN ENSAYO DE APLICACION	34
V. POSIBILIDADES DE INTEGRACION EN SERVICIOS: TRES CASOS	42
A. INTEGRACION EN TURISMO	42
1. Breve diagnóstico del sector	42
2. Los objetivos de la integración turística	43
3. Los medios de la integración en el turismo	45
B. INTEGRACION EN EL SECTOR CONSTRUCCION	50
1. Breve diagnóstico del sector	50
2. Las necesidades de integración y cooperación regionales ...	52
3. Instrumentos y medios para la integración y cooperación ...	53

I. INTRODUCCION Y CONCLUSIONES

Hasta ahora ha sido relativamente escasa la atención prestada a los servicios en los programas de cooperación e integración regionales latinoamericanos. Al ser lanzadas las primeras iniciativas en estas áreas hace ya más de treinta años, éstas se enfocaron casi exclusivamente en el ámbito del intercambio de bienes. La falta de vinculación con ciertos servicios esenciales para este mismo intercambio hizo que se fueron abordando, más bien sobre una base ad-hoc, aquellos sectores de servicios cuya falta de coordinación afectaba directamente el potencial de integración comercial, como son los transportes y el financiamiento del intercambio mutuo. En el transcurso de los años se sumaron a estas primeras iniciativas muchos otros intentos de cooperación e integración en servicios; sin embargo, se anotaron pocos avances tangibles.

En contraste, el Tratado de Roma de 1959 que dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) contempló explícitamente la constitución de un mercado común no solamente para bienes, sino también para servicios. Para lograr ese objetivo se instauraron las cuatro libertades básicas que desde ese entonces han guiado dicho proceso de conformación de una unión económica, a saber, la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. No obstante, la puesta en práctica de estos principios ha consumido muchos años y en algunas áreas ellos están siendo cumplidos recién en los últimos años. Así, por ejemplo, en el área de servicios financieros y en materia de transportes los avances se dieron de modo gradual y aún en este momento ambos sectores no se encuentran completamente liberalizados ni integrados. El Libro Blanco, que data de 1985, fija metas detalladas para la conformación de un mercado unificado que debe ser perfeccionado en el año 1992 para algunos servicios tan importantes como la banca, los seguros, los mercados de capitales y los transportes. El hecho que la unificación completa recién se produciría a más de treinta años de haberse establecidos los principios básicos que rigen dicho proceso, confirma la noción que la integración de los servicios corresponde a una materia muy compleja, que necesariamente debe ser llevada adelante en una relación de complementación, no siempre lineal, con la integración de los mercados de bienes.

La relativa tardanza en la efectiva incorporación de los servicios en los procesos de integración encuentra su explicación en varios motivos. Así, la integración tradicionalmente ha sido identificada con la unificación de los mercados de bienes, constituyendo estos últimos claramente la mayor parte del comercio internacional.1/ Además, la despreocupación por los servicios se debería entre otros factores a que se les asignaba un bajo grado de transabilidad, lo que les haría un objeto poco interesante para el comercio internacional y, por lo tanto, para los esquemas de integración. En lo formal, la tarea de integrar los servicios es dificultada por el hecho que éstos a nivel de cada país son objeto de regulaciones muy disímiles que a la vez suelen ser muy restrictivas. Por otra parte, algunos servicios transables de gran trascendencia como los correos, las telecomunicaciones, el transporte marítimo y aéreo y las transferencias financieras interbancarias, desde hace años se encuentran sujetos a tratados y convenciones internacionales especialmente adecuados a cada sector.

Hasta hace poco existía insuficiente conciencia sobre la creciente importancia que están alcanzando los servicios en los sistemas modernos de producción y en el comercio internacional. La complementariedad cada vez mayor entre los servicios y los sectores primarios y secundarios, más el hecho que los servicios mismos están ganando en transabilidad y, por lo tanto, están incrementado su capacidad de alterar los equilibrios comerciales, determinan que los servicios ya no pueden ser ignorados por los movimientos de integración. Efectivamente, existen ciertos sectores claves de servicios que se vinculan estrechamente con el intercambio de bienes, por lo que deben ser abordados con prontitud a fin de asegurar su buen desarrollo (transporte, servicios financieros, seguros y otros). Algunos tienen un creciente impacto en la competitividad de la producción de bienes y de los mismos servicios (informática, servicios tecnológicos, subcontratación, servicios de consultoría e ingeniería y similares), por lo que conviene tener un abastecimiento oportuno y competitivo de este tipo de servicios, que además deben responder a ciertas exigencias de calidad. Finalmente, un tercer tipo de servicios destaca por su propio peso en el comercio e intercambio internacional, como son el transporte y el turismo, situación que hace conveniente explorar su potencial de integración.

Los servicios constituyen un sector atrasado en las economías latinoamericanas, tanto en relación a los demás sectores como en comparación con las economías más desarrolladas. Este atraso se expresa en los siguientes aspectos:

i) El intercambio de servicios está causando crecientes déficits en la balanza de pagos debido a la falta de competitividad mostrada por muchos de los servicios. El déficit no se explica solamente por la alta elasticidad ingreso que están evidenciando las importaciones de servicios, sino también por la escasa capacidad de exportación que tiene la región en comparación con los principales países desarrollados proveedores de servicios. Es un objetivo explícito de la Declaración de Punta del Este (1986), que dio inicio a la Ronda Uruguay del GATT, asegurar una participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios.

ii) Una inadecuada oferta de servicios al productor, lo que afecta la competitividad de la producción y exportación de bienes.^{2/}

iii) La provisión de servicios al consumidor se encuentra igualmente atrasada en comparación a los estándares internacionales, lo que afecta el bienestar de éstos y da lugar a importaciones innecesarias.

iv) Las infraestructuras física y de capital humano son insuficientes para sostener un moderno aparato productor de servicios.

v) Un sobredimensionamiento de ciertos rubros de servicios personales, de comercialización al por menor y del sector estatal, que se caracterizan por su bajísima productividad y que de hecho se han convertido en un lastre para la economía en su conjunto.

Además de haberse ocupado poco de los servicios en el pasado, los esquemas de integración de la región en general se encuentran en una posición debilitada. Se sostiene que las vinculaciones entre ciertos sectores de servicios y los procesos de integración son de tal naturaleza que los unos y los otros se pueden reforzar mutuamente. Así, hasta ahora no se han logrado avances suficientes en servicios que resultan esenciales para el intercambio regional de bienes, como son el transporte, el financiamiento, los seguros, los servicios de estandarización, la facilitación en puertos y cruces fronterizos, la cooperación fitosanitaria, y otros semejantes.

La incorporación de los servicios a los esquemas de integración puede otorgar un renovado dinamismo y coherencia al esfuerzo integrador al apoyar el intercambio de bienes; promover el libre tránsito de personas y capitales; facilitar la constitución de empresas multinacionales latinoamericanas; mejorar el transporte por carretera, aéreo, fluvial y de cabotaje; fortalecer la integración fronteriza y la integración energética, y favorecer la apertura de nuevas cauces para la cooperación.

La provisión de ciertos servicios claves se haría más eficiente al tener éstos acceso a mercados ampliados y a recursos financieros y tecnológicos de los otros países integrantes del esquema, superando así las estrecheces típicas de los países individuales. La apertura de los mercados regionales de servicios daría lugar a una rebaja de los costos mediante el aprovechamiento de las economías de escala y a través de la creación de comercio. Una preferencia regional para ciertos servicios tendría justificación basándose en el argumento tradicional de la industria naciente y en teorías más modernas que ponen énfasis en el aspecto estratégico del apoyo temporal a determinados sectores. La integración de ciertos mercados de servicios y de los recursos mencionados ofrece una opción válida ante la total dependencia de importaciones desde terceros o frente a la pretensión de cada país de autoabastecerse.

Ante el dinamismo que han adquirido los servicios en el comercio internacional y considerando la posición estratégica que ocupan entre los factores que determinan la competitividad de las economías, resulta ineludible que las economías regionales encaren la integración en servicios. La cooperación e integración regionales en relación al sector de servicios adquieren especial importancia en el presente al intentarse, en el marco de la Ronda Uruguay, las primeras negociaciones internacionales multilaterales que encaran la problemática global de los servicios, y al estar por empezar las tratativas a nivel de servicios individuales.

Existen ciertas áreas de servicios donde debería predominar una preferencia natural por proveedores de la misma región, básicamente porque hay exigencias locales que son más fáciles de satisfacer por éstos en comparación con ofertantes desde fuera de la región que tienen menor afinidad con las condiciones locales, o porque los países soberanamente determinan privilegiar

abastecedores nacionales o regionales con el objeto de fortalecer la capacidad local de oferta. En esta área se ubican el transporte terrestre y el cabotaje, los servicios relacionados con la interconexión energética, servicios de radiodifusión y televisión y el intercambio en el ámbito de la cultura, es decir, servicios que se relacionan estrechamente con las condiciones locales o con valores culturales y de soberanía nacional.

En vinculación con lo anterior, en el último capítulo de este documento se examinan con cierto detalle tres sectores que parecen tener un potencial relativamente elevado para acciones de integración; ellos corresponden al turismo, a la construcción, y a los seguros.

II. LA TIPOLOGIA DE LOS SERVICIOS EN RELACION CON LA INTEGRACION Y LA COOPERACION

El presente capítulo tiene por objeto revisar las distintas clasificaciones de servicios que se han desarrollado últimamente y analizar en qué medida cada una de ellas se relaciona con el tema de la integración y cooperación. Se examinan, respectivamente, los criterios de clasificación según el grado de transabilidad, según el grado de vinculación con el comercio de bienes y conforme al tipo del usuario final de los servicios.

A. GRADO DE TRANSABILIDAD

En principio, al no tener una configuración material y por ser no almacenables, los servicios no serían transables internacionalmente. Empero, en la práctica las transacciones internacionales de servicios se realizan mediante una variedad de modalidades, las cuales se enumeran más abajo. Solamente ciertos servicios de infraestructura física y los que provee el gobierno no serían comerciados internacionalmente, pero aun éstos pueden ser abordados por proveedores extranjeros que se apoyan en la infraestructura local o que se establecen en el país (casos de las compañías extranjeras que se ocupan del transporte terrestre, de aquellos que compran empresas de servicios del Estado, de las empresas de telecomunicaciones que se acoplan a las redes nacionales y de la prestación de servicios de salud y educación por parte de entes extranjeros). De hecho, el grado de transabilidad de los servicios está alcanzando a tales niveles que estos últimos se han convertido en la nueva frontera de crecimiento del comercio internacional, lo que explica el gran interés que despierta su liberalización entre los países que tienen ventajas comparativas en este sector.

Se distinguen los siguientes modos de comercialización internacional de servicios:

i) Mediante el intercambio directo de servicios que en sí son transables, que son los menos en número pero que coincidentemente se encuentran entre aquellos que más pesan en términos de pagos internacionales.

Las diversas modalidades de transporte y las telecomunicaciones se ubican en este rubro, ya que en ambos casos el servicio físicamente traspasa fronteras.

ii) Mediante una incorporación de distintos grados en bienes portadores de estos servicios. Las posibilidades en este caso van desde software de servicios incorporados en medios electromagnéticos (bajo valor del medio portador), pasando por informes y manuales preparados por consultores, hasta la contribución que hacen los modernos servicios al productor al valor final de los bienes. Mientras que el último caso se clasifica dentro del comercio de bienes, resulta más cuestionable esta postura en el caso del software, ya que el valor del servicio incorporado supera en muchas veces el efímero valor del diskette portador. En un número creciente de casos la distinción entre bienes y servicios se hace cada vez más difícil, y en este sentido, no se pueden manejar criterios demasiado estrictos en cuanto a la pertenencia a determinados sectores. Así pues, muchos servicios se confunden con los medios materiales en que se expresan, como en el caso de las películas cinematográficas, los discos musicales o los planos de diseños. En todos estos casos es el valor del servicio incorporado el que determina el valor real del producto, y esta contribución inmaterial se protege a través de derechos de autor, patentes, etc. Mediante su incorporación a bienes portadores los servicios adquieren entonces una configuración material, se vuelven almacenables y se tornan transables internacionalmente. Este proceso de materialización se suma a aquel de la externalización de los servicios, término con el cual se describe la tendencia de contratar a terceros determinados servicios que antes se producían dentro de la misma empresa o con los cuales simplemente no se contaba. Ambos conceptos constituyen cada uno un mentís a la noción que la economía de los servicios y la de bienes compiten entre sí. La verdad es exactamente al revés; ambas se complementan y por lo tanto una economía moderna y competitiva requiere del desarrollo equilibrado de las dos.

iii) Mediante el movimiento transfronterizo de los factores que intervienen en la producción de los servicios. Las modernas teorías de la producción contemplan como factores de producción no solamente el capital, sino también distintas calidades del factor trabajo, el progreso técnico y el gerenciamiento. La teoría Heckscher-Ohlin del comercio internacional supone la

inmovilidad de los factores entre los países, supuesto que en la práctica del comercio de servicios ha quedado superado, ya que este se sirve primordialmente del movimiento transfronterizo de factores, como se verá a continuación:

a) El factor trabajo: para la prestación de muchos servicios es indispensable que el trabajador o el profesional puedan acudir físicamente al lugar donde el servicio tiene que ser producido y entregado. La efectiva movilidad del factor trabajo supone la liberación de movimientos transfronterizos de personas, el permiso de trabajo para extranjeros y el reconocimiento mutuo de títulos y calificaciones.

b) El factor capital: la plena movilidad del capital no solamente supone la libertad de transferir capitales sino también el derecho al establecimiento, aunque sea de modo temporal, a fin de constituir la infraestructura productiva requerida para generar el servicio in situ. Toca entonces a materias tan sensibles como el régimen de cambios y de inversión extranjera, el derecho de acceso a los mercados y el tratamiento de empresas extranjeras.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay, varios países de la región han considerado inaceptable que los principios de presencia y de permanencia sean interpretados de tal manera que se confundan con el régimen de inversión extranjera propiamente tal. Consideran que el Marco Multilateral a acordar no debe tratar al tema de la inversión extranjera y que la inmigración mutatis-mutandi tampoco debería formar parte de la definición de comercio de servicios. Otros opinan que el capital y el trabajo deben recibir un tratamiento simétrico. En el transcurso de dichas negociaciones el concepto "derecho de establecimiento" ha sido abandonado y sustituido por el término "derecho a la presencia comercial", el cual es menos conflictivo y de igual utilidad para las aspiraciones de los proveedores extranjeros.

c) El factor tecnología: puede ser considerado como un tercer factor productivo, especialmente en el caso de los servicios modernos que insumen tecnologías de punta. Supone entonces la facultad de introducir tecnologías en el país huésped, lo que exigirá ciertos acercamientos en materia de estandarización y de protección a la propiedad intelectual que ampara a la tecnología. Como parte de la tecnología puede ser considerado también el gerenciamiento, aunque este conjunto de conocimientos especializados se

transmite tanto mediante las fórmulas de licencias y el franchising como a través de la movilización de personas portadoras de estos conocimientos. La transferencia de tecnologías en su sentido amplio, es decir, incluyendo las técnicas de administración y todos los derechos de propiedad intelectual, adquieren una importancia creciente en el intercambio internacional, aunque estos flujos prescinden de toda base material.

iv) Mediante la movilización internacional del consumidor del servicio.

El caso más conocido y a la vez más importante en términos de pagos internacionales es el del turismo transfronterizo, aunque figuran también modalidades menos obvias pero de creciente importancia, como la asistencia en el exterior a conferencias y ferias, cursos, establecimientos educacionales, tratamientos médicos y entrenamientos a nivel técnico.

v) Mediante la transmisión vía modernas técnicas de telecomunicación de un servicio que en sí es intangible. Esta modalidad de prestación está adquiriendo creciente importancia, lo que implica que el control de estos movimientos transfronterizos se vuelva casi impracticable. Por otra parte, pone énfasis en la necesidad impostergable para la región de contar con una infraestructura en telecomunicaciones que esté a la altura de los estándares internacionales. Se detecta la tendencia a que la región se integre más rápidamente con el resto del mundo que con la misma región.

B. VINCULACION CON EL COMERCIO DE BIENES

i) Servicios que deben acompañar la oferta de bienes en un conjunto integrado, como son los servicios de consultoría, de instalación, de mantención y de reparación en el caso de bienes sofisticados. Normalmente será el mismo productor del bien que provee estos servicios como parte del arreglo de venta, pero estas tareas pueden ser delegadas a agentes especializados o representaciones en el exterior en el caso de exportación.

ii) Servicios de apoyo para ubicar el producto en el mercado. (Estudios de mercado, información comercial y publicidad, transporte, servicios legales y de representación, agentes comerciales, certificación y otros similares). El potencial de integración es obvio cuando el producto es colocado en el mercado

regional, pero también habría que investigar las oportunidades que se presentan en el intercambio de bienes con terceros países.

iii) La externalización de los servicios al productor. Son éstos los servicios que en buena parte determinan la ventaja comparativa dinámica de la producción de bienes y de otros servicios. Al externalizarse estos servicios, es decir, al adquirir la calidad de insumos no materiales que se pueden comprar a terceros, se convierten en objetos no solamente de comercio local sino también en elementos cada vez más importantes en el comercio internacional. En la fase pre-producción figuran servicios tales como los estudios de factibilidad, los estudios de ingeniería y de arquitectura, investigación, desarrollo y diseño de productos, selección de personal y financiamiento. Los servicios durante la producción también son crecientemente externalizables (informática, leasing, capacitación, mantención, control de calidad, técnicas de gestión y licencias), mientras que entre los servicios post-producción se destaca una serie de actividades de alto valor agregado y con gran impacto sobre la competitividad que son cada vez más contratados a terceros (publicidad, diseño de empaque, estudios de mercado, intermediarios comerciales, seguros y transportes). En muchos de estos rubros los países de la región cuentan con una oferta que ya es competitiva a nivel internacional o que puede tornarse competitiva con algunos esfuerzos adicionales, lo que abre también perspectivas a la cooperación e integración regionales.

iv) La comercialización transfronteriza directa de los servicios. Nuevamente son los transportes, las telecomunicaciones y la telemática los que se ubican entre los servicios más importantes por integrar, aunque no resulta claro a primera vista si esta integración tiene que darse a nivel regional o alternativamente a escala internacional.

C. TIPO DE USUARIO FINAL

i) Servicios infraestructurales: Estos servicios son indistintamente utilizados por todos los tipos de usuarios, ya que son servicios de utilidad pública que requiere cualquier economía moderna para su buen funcionamiento. Guardan una estrecha relación con el medio físico en que se insertan y por este motivo es bajo su grado de transabilidad. No obstante, para que el

comercio y los intercambios internacionales puedan funcionar es indispensables que las infraestructuras de los distintos países se interconecten. Es aquí donde se presenta un importantísimo campo para la integración y cooperación, no solamente entre países vecinos sino también entre los más distantes que pretenden estrechar dichos vínculos. En primer lugar, figura la interconexión por carretera y ferroviaria, seguida por la habilitación de los puertos y aeropuertos. La región tampoco ha aprovechado las posibilidades que ofrece el cabotaje marítimo y el transporte fluvial.

Pero donde a corto plazo se pueden anotar los avances mayores es en la facilitación de todas las modalidades de transporte entre los países de la región, ya que en estos casos las inversiones por hacer son mínimas y las ganancias potenciales muy considerables en términos de volumen y eficiencia del intercambio. Lo afirmado sobre el transporte también es cierto para la interconexión y la facilitación en los demás medios de comunicación. Por último, hay amplio campo aún para la interconexión energética, lo que redundará en significativos ahorros y en una mayor seguridad colectiva en la provisión energética.

Conviene recordar en este contexto que Europa ya contaba con una infraestructura desarrollada e interconectada antes de iniciar su proceso de integración mercantil, por lo que los esfuerzos en cuanto a los servicios infraestructurales en buena parte podían limitarse a la facilitación en su uso. Es por este motivo que ahora están abordando sectores de servicios distintos a los infraestructurales, aunque hay que señalar que, después de treinta años de integración del sector transporte, recién en 1992 se llegarán a eliminar las últimas cuotas, restricciones y limitaciones de acceso a los mercados nacionales.

ii) Servicios al productor: Esta categoría ya fue tratada bajo el punto anterior, pero puede añadirse que estos servicios se ubican entre los más dinámicos del intercambio internacional de servicios y es en este rubro donde la región está acumulando crecientes déficits con el resto del mundo. Entre los proveedores se destacan las empresas multinacionales y es un objetivo declarado de los países desarrollados el asegurar mediante negociaciones internacionales el aprovechamiento de sus ventajas comparativas en este rubro. Para posibilitar la entrega del servicio "importado" se insiste no solamente

en el movimiento transfronterizo de los factores, sino también en el derecho a la presencia comercial, el trato nacional y en la protección a la propiedad intelectual. Por otra parte, la región no puede prescindir de un abastecimiento adecuado de estos servicios, ya que ésto afectaría profundamente la competitividad de sus productos transables. Por lo tanto, se aconseja una adecuada complementación entre la oferta nacional, la regional y la internacional, a fin de asegurar el acceso a servicios que sean a la vez modernos y a bajo costo y que se adaptan a las necesidades nacionales de cada país. Dicha complementación se obtendría mediante un régimen relativamente liberal para el proveedor extranjero, donde es factible incluir ciertos elementos de preferencia para el proveedor nacional y para el regional.

iii) Servicios al consumidor: Este subsector, al igual que el anterior, se caracteriza por su elevado dinamismo que se expresa en una creciente diversidad de los servicios que componen el sector y por la activa demanda que los segmentos más modernos enfrentan, alentada por una alta elasticidad ingreso. Asimismo, tiende a crecer el componente importado apoyándose en las modernas tecnologías de comunicación y es acentuada la presencia de las empresas multinacionales. Finalmente, su transabilidad es relativamente alta, justamente por el uso de las nuevas tecnologías y por la transnacionalización de la propiedad intelectual, ello amparado en patentes, licencias y franchising. Todo lo anterior califica el sector como uno donde la cooperación e integración regionales pueden hacer aportes significativos al ahorro de divisas, a la generación de tecnologías propias, a la creación de empleo, a la conservación de la cultura local y a otros objetivos de desarrollo. No obstante, imponen restricciones a este potencial la clara preferencia que demuestra el consumidor por modelos de consumo que provienen de unos pocos países desarrollados y el grado de transnacionalización ya alcanzado por el sector. Por otra parte, no pareciera ser tan fuerte la presión internacional por abrir este subsector de servicios, presumiblemente porque su peso económico es inferior al de los servicios al productor. Sin embargo, hay que tener presente que en no pocos casos es la misma entidad que presta tanto determinados servicios al consumidor como al productor, por lo que se puede esperar una presión hacia la liberalización de estos servicios en conjunto

(por ejemplo, la banca y las compañías de seguros prestan servicios al productor y al consumidor).

III. ALGUNOS DILEMAS DE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION EN SERVICIOS

A. APERTURA A LA REGION Y AL MUNDO

Por sus modos particulares de transacción, la distribución internacional de los servicios es difícil de analizar dentro del marco de las teorías tradicionales del comercio internacional. Así, se observa que muchos de los servicios más importantes no existirían sino es por su asociación al comercio internacional de bienes (transportes, seguros, financiamiento del comercio) y su demanda se deriva entonces de la demanda por estos bienes. Otros servicios se encuentran subordinados al movimiento internacional de factores (banca, construcción), por lo que tampoco son las ventajas comparativas locales las que explican inequívocamente el lugar de su producción. Las transacciones de tecnología ocurren mayormente entre sucursales de una misma empresa o mediante contratos que protegen la propiedad intelectual. El potencial tecnológico escasas veces se basa en alguna ventaja comparativa natural y normalmente se va construyendo en el transcurso del tiempo a través de un proceso sinérgico, y en este sentido conviene a la región resguardar su propia capacidad de generar tecnologías. Un caso particularmente complicado lo constituyen aquellos servicios de gerenciamiento que actúan a distancia. Lo único que se transa en realidad son los conocimientos especializados, mientras que los demás factores suelen ser contratados en el mercado de destino. Esta desagregación diluye aún más la visión clara de las eventuales ventajas comparativas.

Algunos servicios transables de importancia como los correos, las telecomunicaciones y los transportes han sido regulados internacionalmente desde hace muchos años atrás, justamente para cuidar los intereses del consumidor, por motivos de seguridad y de soberanía nacionales, o porque la cooperación es la única manera de operar eficientemente estos servicios. Estos servicios producen los llamados "bienes públicos", cuya producción y distribución tradicionalmente han estado sometidas a extensas regulaciones a fin de proteger el consumidor final. En muchos de ellos su producción es indivisible, por lo que el mecanismo de mercado no garantiza su abastecimiento

oportuno. Por otra parte, no pocos sectores de servicios son controlados por un reducido número de empresas multinacionales que tienden a ofrecer estos servicios en condiciones oligopsónicas.

Existen entonces muchas razones de peso para cuestionar la aplicación irrestricta de la teoría de las ventajas comparativas al campo de los servicios, ya que esto implicaría que el abastecimiento de la mayoría de los servicios más modernos y de mayor valor estratégico se entregaría a proveedores extrarregionales, con el consecuente impacto directo sobre la balanza de pagos, y, lo que es más serio, con el deterioro que sufriría la capacidad competitiva de la región.

En definitiva, hay que ir afinando criterios para tener una visión clara sobre qué servicios hay que importar directamente desde el mercado mundial, en qué otros los países tienen que ser autosuficientes y, finalmente, donde conviene la integración y cooperación a escala regional. En cada caso hay que balancear los beneficios directos que brinda la integración en términos de ahorro de divisas, creación de empleo, incorporación de tecnologías y mayor autonomía regional, contra no solamente el mayor costo directo relacionado con la desviación de comercio, sino también en comparación con los costos de oportunidad que provienen de la pérdida de competitividad de la economía en su conjunto. Es especialmente este último aspecto el que en muchas ocasiones puede aconsejar una integración inmediata al mercado mundial, sin pasar por la etapa de la integración regional. No obstante, quedaría amplio campo disponible para la integración regional, especialmente en servicios al consumidor, en servicios infraestructurales y en aquellos servicios al productor que son "dominables" en el contexto regional. La problemática de la selección de sectores se analizará más a fondo en el capítulo IV.

B. LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE INTEGRACION Y COOPERACION

La integración y la cooperación en servicios se distinguen entre sí por el hecho que el término integración strictu sensu debería reservarse para la apertura del mercado regional sobre una base preferencial, esto a fin de intensificar el intercambio regional de servicios y, en última instancia, para lograr una inserción más equilibrada de la región en el intercambio mundial de

servicios. El término cooperación regional en servicios cubriría, entonces, los demás entendimientos en materia de servicios donde los países juntan y coordinan fuerzas y recursos con el fin de ampliar la oferta regional de servicios y de promover su aprovechamiento.

Dando consideración a las modalidades típicas en que se realiza la prestación internacional de servicios, la integración asimismo debe abarcar la liberalización de los movimientos internacionales de los factores de producción y del consumidor. El propósito de la integración apunta entonces a la ampliación de los mercados a los servicios de procedencia regional y, como corolario, a la libre movilidad de los factores requeridos para la prestación transfronteriza de estos servicios. Tal como se desprende de esta somera caracterización, el ámbito de la integración guarda estrecha relación con las negociaciones que se están llevando a cabo en la Ronda Uruguay para liberalizar el comercio internacional de servicios. Esta coincidencia otorga un matiz de especial importancia y de cierto cuidado a las tentativas regionales para incorporar los servicios en los esquemas de integración.

La cooperación constituye un campo de actividad mucho menos expuesto a conflictos que la integración. Esto es así porque se trata de acciones limitadas donde las partes colaboran sobre una base completamente voluntaria y no discriminatoria con respecto a terceros países y donde en principio todos los participantes se benefician. Los compromisos de cooperación generalmente se refieren a un sector específico y por eso suelen ser más circunscritos que los que se asumen en el marco formal de la integración, aunque se sirven a la vez de una gran variedad de mecanismos. Los acuerdos de cooperación no tienen porqué oponerse a los compromisos en términos de apertura de mercados que pudieran adquirir los países de la región en el marco de la Ronda Uruguay o dentro de los esquemas de integración. Muy por el contrario, la cooperación no compite con la integración sino muchas veces será requerida como un elemento complementario para poder llevar adelante los acuerdos de integración.

Es esencial para la integración regional que el proveedor regional cuente con una determinada preferencia frente a la oferta extrarregional, la cual daría lugar a las figuras clásicas de desviación y creación de comercio. En el caso más puro de integración completa dicha preferencia se expresa en los

siguientes elementos, que también demuestran analogía con aquellos que determinan la integración en la esfera de los bienes:

- i) La equiparación completa entre proveedores nacionales y los de origen regional o subregional;
- ii) La armonización de las políticas y legislaciones en materia de servicios, inclusive la promoción de exportaciones y el tratamiento dispensado a terceros países proveedores;
- iii) La eliminación de todos los obstáculos a las transacciones intrarregionales.

En vista de los diversos modos de prestación internacional de servicios, lo anterior supone la eliminación de las barreras al comercio transfronterizo de los servicios transables y, lo que resulta cada vez más importante para el caso de los servicios de variado grado de transabilidad, la libertad de movimiento de la mano de obra, del capital y de los consumidores. En términos legales, las libertades mencionadas se plasman en los principios de acceso a mercados y en el trato nacional.

Las reglamentaciones de acceso a mercados y del trato nacional son las que sin lugar a dudas más interfieren con la provisión transfronteriza de servicios, tanto en el plano internacional como en el contexto de la región. Para que la presencia del proveedor extranjero de servicios alcance plena efectividad habría que permitir además el flujo transfronterizo irrestricto de la información y de los bienes de alta tecnología que este requiere para el ejercicio de sus funciones, mientras que el proveedor insistirá asimismo en una debida protección a la propiedad intelectual que él aporta.

El derecho del acceso a los mercados se refiere a la facultad de personas o empresas extranjeras para radicarse temporalmente o definitivamente en un determinado país con el objeto de prestar un servicio. Este derecho puede ser irrestricto o condicionado o inclusive estar del todo suspendido. En el último caso el mercado queda reservado solamente para empresas nacionales, es decir, no se admite la presencia de empresas extranjeras en el rubro. En la práctica esta figura es menos común que los distintos tipos de condicionamientos que son impuestos a proveedores extranjeros de servicios y que van desde un simple trámite de registro hasta un cúmulo de exigencias que de hecho excluyen la competencia extranjera.

Una vez establecida la empresa extranjera en el país, existe la posibilidad que ésta reciba pleno tratamiento nacional o que solamente tenga derecho a un trato diferencial, que normalmente es menos favorable que el que corresponde a las empresas (o personas) nacionales. Ambos regímenes, por lo tanto, son acumulativos y pueden darse cinco distintas combinaciones entre ellos que van desde el irrestricto derecho de acceso a los mercados con trato nacional pleno hasta la reserva absoluta de mercado que por lógica no admite el trato nacional. Las situaciones más comunes son las que en ambos ámbitos existen ciertas restricciones, como sería el caso en que se prohíbe a la banca extranjera establecer más de una oficina en el país y, a la vez, se le aplica a ésta un nivel más alto de tributación. Limitaciones como éstas existen muchísimas en prácticamente todos los países del mundo, aunque varían en cuanto a grado de cobertura y severidad según el sector a que se aplican.

Al no aplicarse aranceles al intercambio de servicios como ocurre en el caso de los bienes, la conformación de una preferencia efectiva necesariamente tiene que lograrse por otras vías, entre las que se destacan las antes comentadas reglamentaciones del acceso al mercado, del trato nacional y en general la fijación de las condiciones de competencia. Así, pueden constituirse diversos grados de reserva de mercado en favor de la oferta regional, mientras que mediante la diferenciación de las condiciones de competencia se puede asegurar un tratamiento preferencial para oferentes regionales.

Más específicamente, la preferencia para la oferta regional puede adoptar la forma de una reserva absoluta del mercado regional para proveedores de la misma región, alternativa que aún admite diversas fórmulas de repartición del mercado entre proveedores nacionales y regionales. Este régimen rígido podría ser flexibilizado mediante la admisión de una cierta cuota de participación de terceros proveedores, como estipula por ejemplo el Código de Conducta para las Conferencias Marítimas. En el caso de las compras estatales y las contrataciones de obras de construcción y de ingeniería financiadas mediante recursos de fondos regionales existe, además de la admisión de competidores regionales,^{3/} la opción de estipular en las condiciones de licitación un margen de sobreprecio en favor de los contratistas nacionales y regionales.

En principio, todas las reglamentaciones y regímenes de promoción nacionales, que tanto abundan en los distintos sectores de servicios, permiten la incorporación de cláusulas que favorecen la posición competitiva de la oferta regional vis-a-vis la extrarregional. Estas cláusulas pueden adoptar múltiples formas, según el contenido de cada régimen sectorial. Además del levantamiento de las restricciones al establecimiento es factible hacer a los oferentes regionales merecedores de incentivos y exenciones nacionales, con lo cual se va logrando un verdadero trato nacional de estos últimos. A fin de cautelar contra la pérdida de estas preferencias, habría que adoptar adicionalmente a nivel regional una cláusula de la nación más favorecida, por la cual se extienden a los oferentes regionales todas las concesiones que se otorgarán a terceros.

Por otra parte, el ámbito para los entendimientos de cooperación es prácticamente ilimitado, ya que cubre todos aquellos arreglos entre dos o más países tendientes a potenciar el sinnúmero de servicios que existe. No obstante, figuran de modo predominante entre ellos algunos que por su trascendencia y por la experiencia de cooperación ya acumulada con ellos se destacan, como son la facilitación del transporte, la integración física, la interconexión energética, cooperación en materia científica-tecnológica, cooperación en turismo, cooperación en servicios financieros y las diversas formas de asociación regional de prestadores de servicios. Ejemplos tempranos de la cooperación en servicios son las convenciones internacionales que rigen los sectores de correos y de telecomunicaciones, ya que en ausencia de ésta su prestación no podía traspasar fronteras. Mientras tanto la telecomunicación ha ido asumiendo novedosas y sofisticadas modalidades, lo que abre espacio para entendimientos adicionales en esta materia. Sin lugar a dudas, se trata de un área muy extensa y difícil de delimitar que tiende a completar e inclusive confundirse con la integración de servicios y con la cooperación en general entre los países en desarrollo.

Por los motivos señalados no parece factible ser muy rígido en la clasificación de las diferentes actividades de servicios. No obstante, para fines analíticos la distinción resulta útil porque permite identificar aquellas actividades que pueden ser acogidas dentro del instrumental de la

integración y las demás que no presentan potencial de conflicto con terceros países.

A fin de no extender excesivamente el ámbito del presente informe se analizará primordialmente el potencial de integración que presentan los servicios, aunque inevitablemente esto llevará a tocar acciones puntuales de cooperación.

C. EXPERIENCIAS EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION 4/

1. Antecedentes de cooperación en la ALALC

Aunque la integración de los mercados de servicios no figuraba entre los objetivos de Tratado de Montevideo de 1960, que dio origen a la ALALC, posteriores resoluciones permitieron abordar este campo sobre una base ad-hoc, es decir, las partes fueron adelantando la cooperación en aquellas áreas de servicios que consideraron de interés prioritario para el desenvolvimiento de la integración en bienes. Así, por ejemplo, la Resolución 100 contenía mandatos en materia de cooperación en las áreas financieras y monetarias. En virtud de esta resolución fue establecido, en 1965, el mecanismo de compensación multilateral de pagos y de créditos recíprocos que contribuyó grandemente a la intensificación del intercambio mutuo de mercancías y que sigue funcionando hasta el día de hoy. Posteriormente este mecanismo de cooperación financiera se completó con el Acuerdo de Santo Domingo de apoyo a las balanzas de pagos. Este último se paralizó a mediados de los años ochenta a causa de la generalización de los desequilibrios en balanza de pagos entre los países miembros.

Las primeras iniciativas conjuntas en el campo de los seguros datan del período 1966-1968, cuando se juntaron representantes de los países miembros para analizar las posibilidades de cooperación, especialmente en el campo de los reaseguros. A pesar de las ventajas detectadas no cristalizó ninguna de las propuestas.

En septiembre de 1966 se aprobó el Convenio acerca de Transporte sobre Agua. No obstante, por falta de ratificaciones y divergencias que surgieron sobre su reglamentación nunca entró en vigencia. El convenio fijaba entre

otros la reserva de carga en el intercambio binacional para los barcos de cada uno de los países, con algunas excepciones para los portadores tradicionales de dicho comercio.

Asimismo, se produjeron iniciativas en turismo, compras estatales, ingeniería y consultoría, pero ninguna de ellas llevó a resultados concretos. En el llamado Plan de Acción de la ALALC se reconoció la importancia de llevar adelante la cooperación en sectores como los transportes, los servicios postales, las telecomunicaciones y los servicios infraestructurales, mientras que se sugirió armonizar los regímenes de propiedad intelectual y de tránsito de personas.

2. Experiencias recientes en el marco de la ALADI

En vista de los antecedentes acumulados por la ALALC, llama la atención que el Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI, en escasas ocasiones se refiere al campo de los servicios. Lo anterior resulta especialmente sorprendente si se considera que en aquellos años ya se estaban gestando las primeras iniciativas tendientes a incluir los servicios en una negociación comercial a nivel mundial. Sólo en su artículo 14 el nuevo Tratado admite la celebración de acuerdos de alcance parcial en áreas "distintas de los de bienes", mencionando a propósito los sectores de ciencia y tecnología y el turismo. Este aparente retroceso recién fue enmendado a partir de la Carta de Buenos Aires de abril 1986, que lanzó la Rueda Regional de Negociaciones. Fue entonces complementado el marco jurídico mediante la aprobación por parte del Comité de Representantes de la Decisión 54 que establece que los países pueden celebrar acuerdos de alcance parcial en servicios, determinándose que a éstos no se aplican las normas del comercio de bienes.

Conforme a estos lineamientos, se aprobaron las Decisiones 55 y 56 que reglamentan la celebración de acuerdos de alcance parcial para los sectores de la construcción y la consultoría, respectivamente.

En materia de transporte se aprueba seguidamente la Decisión 57. Esta crea el Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio y reglamenta el funcionamiento de los organismos nacionales de facilitación del transporte. La Decisión 59 convocó a la primera reunión de dicho Consejo que fue celebrada

a fines de diciembre 1986 en la sede de la ALADI. Su segunda reunión se llevó a cabo en agosto de 1990 y en aquella ocasión se elaboró un nuevo Programa de Acción para la facilitación del transporte y del comercio internacional.

Entre los avances concretos logrados en esta última área se destaca la aprobación por parte de los Ministros de Obras Públicas y del Transporte del Cono Sur del texto del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre, el que fue ratificado en su reunión subsiguiente (Santiago de Chile, septiembre de 1990). El Acuerdo sustituye el Convenio de Mar de Plata del año 1977 que reguló esta materia por más de diez años. El nuevo Convenio, que equivale a un acuerdo parcial sobre el convenio T.I.R., fue finalmente suscrito el día 5 de octubre de 1990 por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Cubre tanto el transporte por carretera como el ferroviario y tiene como objetivo eliminar los obstáculos extra-comerciales al intercambio. En cuanto al transporte carretero, el acuerdo prevé distribuir el tráfico bilateral de carga y de pasajeros mediante acuerdos bilaterales entre los organismos nacionales competentes. Se reglamentan las condiciones de habilitación de los vehículos y los mecanismos para su inspección y penalización de infracciones. La reglamentación del transporte por ferrocarril contiene estipulaciones sobre el pago de los fletes, que en la mayoría de los casos pueden ser abonados en origen, y sobre una cámara de compensación de fletes. Finalmente hay disposiciones sobre aspectos aduaneros, sobre seguros, asuntos migratorios, habilitación de rutas y de pasos de fronteras. El Acuerdo está abierto a la adhesión de los otros países miembros de la ALADI.

Respecto al transporte por agua, la Secretaría está promoviendo la preparación de un anteproyecto de un nuevo acuerdo, el que se ajusta a la evolución que ha sufrido el tema en el plano internacional. Opera en este contexto un grupo de trabajo sobre transporte marítimo integrado por expertos nacionales.

Se retomó el tema de la cooperación en seguros mediante la Decisión 58 que convocó a una reunión especial en esta materia, que se realizó en marzo de 1987 en la sede de la ALADI. Se ha presentado un anteproyecto de acuerdo que facilita las operaciones de intercambio en reaseguros y uno de responsabilidad civil de turistas que recorren la región en automóviles. Asimismo, se están considerando las bases para la constitución de un pool para ampliar la

cobertura regional de los reaseguros y se ha citado a reuniones de expertos para analizar estas propuestas.

Mediante la Resolución 87 del Comité de Representantes se creó el Consejo de Turismo, el cual elaboró un programa de acción en materia de turismo que cubre el período 1990-1991. A fines de 1989, seis países miembros habían suscrito un acuerdo de alcance parcial sobre tránsito de personas que busca facilitar el turismo intrarregional. Existen asimismo propuestas en materia de informática y telemática, y en consultoría, ingeniería y construcción que, eventualmente, pueden desembocar en anteproyectos de acuerdos.

Finalmente, en octubre de 1988 los países integrantes del Grupo de Río suscribieron un Acuerdo Parcial de Cooperación e Intercambio de bienes culturales, educacionales y científicos, recomendando la adhesión de los demás países de América Latina a este importante entendimiento que, de hecho, facilita la circulación de los servicios que se encuentran incorporados a dichos bienes. Posteriormente se adhirieron Cuba y Chile. Uno de los objetivos del Acuerdo es llegar a un Mercado Común Latinoamericano del Libro.

3. Elementos de integración y cooperación en el Acuerdo Argentina-Chile de agosto 1990

Tratándose de un acuerdo de cobertura muy amplia, llama la atención el fuerte énfasis dado a la integración y cooperación en materia de servicios. De hecho, además de comprometerse a constituir un mercado ampliado en bienes hacia fines de 1995, casi todos los demás acuerdos se refieren a la integración en infraestructura, los servicios conexos y la cooperación en otros servicios. Entre éstos, se destacan los siguientes acuerdos:

Integración en servicios infraestructurales:

- Construcción de un tercer túnel que cruce los Andes a un nivel más bajo que los anteriores.

- Interconexión de los puertos del Pacífico y los del Atlántico mediante la mejora de la infraestructura carretera y portuaria existente y la facilitación del comercio y del transporte.

- La habilitación de tres pasos transcordilleranos, acompañada por la armonización de normas de orden fitosanitario.

- Construcción de un gasoducto transfronterizo para abastecer Santiago de gas natural desde la provincia argentina de Neuquén.

- Interconexión eléctrica.

Demás servicios:

- Plena e inmediata aplicación del Acuerdo aeronáutico suscrito el 10 enero de 1990.

- Acuerdo para revisar e actualizar el Convenio de cooperación científico-tecnológico que data de 1974.

- Suscripción de un Acuerdo de cooperación en el desarrollo de las telecomunicaciones.

- Acuerdo en turismo tendiente al pronto establecimiento de una comisión permanente binacional de facilitación y promoción turística.

- Acuerdos en materia de seguro social, educación y cultura a fin de asegurar el acceso de nacionales del otro país a estas áreas de servicios.

Una somera revisión de estos convenios lleva a la conclusión que los países firmantes desean acceder a una fase superior de integración y cooperación, en la cual ambos países se interconecten no solamente a través de los mercados de los bienes, sino también en un amplia gama de servicios que facilitan el intercambio de bienes y que además dan mayor coherencia y profundidad al proceso de integración.

4. El tratamiento a los servicios en el Grupo Andino 5/

a) Las disposiciones relacionadas con servicios en el Acuerdo de Cartagena de 1969

Tal como ocurriera en el caso de la ALALC, el Acuerdo que da origen al Grupo Andino no prevé en toda su dimensión el potencial que representan los servicios en el proceso de integración. Por ejemplo, el Acuerdo mismo no contiene disposiciones tendientes a asegurar la circulación de capitales o personas y tampoco se refiere al derecho de acceso a mercados ni a la equiparación con empresas y personas nacionales. No obstante, en el transcurso del tiempo el Grupo ha ido llenando estos vacíos en lo formal y además abordando en la práctica varios sectores de servicios que indudablemente

revisten importancia, tanto desde el punto de vista de la coherencia del Grupo, como por su interrelacionamiento con otras áreas de acción prioritaria.

En cuanto al derecho de establecimiento, se adoptó el Tratamiento Común al Capital Extranjero (Decisión 24 y conexas, modificado por el Protocolo de Quito mediante la Decisión 220). Este régimen contenía reglas que facultaban reservar al capital nacional, público o privado, ciertos servicios públicos considerados estratégicos como agua potable y alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, correos y telecomunicaciones. El régimen tenía además un carácter muy restrictivo en cuanto a la admisión del capital extranjero en sectores de servicios como seguros, banca y demás instituciones financieras, transporte interno, publicidad, radioemisoras, televisión, periódicos y otros, en los cuales no se permitiría nueva inversión extranjera directa. En su versión original, la Decisión preveía un tratamiento preferencial al capital subregional, pero no pudo ser instrumentado sino hasta la aprobación de la Decisión 169 que ampara la asociación de capitales subregionales a través del régimen de la Empresa Multinacional Andina (EMA). Este último régimen garantiza el trato nacional a las empresas que cumplen con las normas nacionales en todos los países miembros. La decisión establece el derecho a transferencia de todas las utilidades y prevé la posibilidad que trabajadores de otros países miembros sean considerados como personal nacional.

Como es sabido, el régimen de la Decisión 24 que era tan característico para el Grupo Andino encontró crecientes objeciones entre los países miembros que en el transcurso de los años ochenta se preocuparon cada vez más de atraer inversionistas extranjeros. La Decisión 220 introdujo un cambio trascendental al régimen, en el sentido de devolver a los países individuales la autoridad de determinar las condiciones que rigen la inversión extranjera. Así, por ejemplo, la reserva de ciertos sectores para el capital nacional se elimina y ésta es dejada al criterio de cada país (artículos 2, 3 y 17), mientras que el límite anual para la transferencia de utilidades al exterior por parte de inversionistas extranjeras es elevado de 14% al 20% del monto invertido (artículo 15). No obstante, este último artículo estipula que cada país podrá autorizar porcentajes superiores, por lo que el artículo adquiere un carácter meramente indicativo. En materia de transferencia de tecnología también prima el criterio nacional, aunque los países se comprometen a no aceptar

inversiones que restringen excesivamente las ventajas de dicha transferencia. Finalmente, crea la categoría de capital "neutro" que cubre los aportes de capital de varias entidades subregionales e internacionales de desarrollo. El nuevo régimen se caracteriza entonces por un grado de flexibilidad mucho mayor que el anterior, aunque la dimensión subregional en buena parte parece haberse perdido.

b) El tratamiento formal de los servicios a partir del Protocolo de Quito

Recién en mayo de 1987, a través del Protocolo Modificadorio de Quito, los países añadieron un nuevo capítulo XIV al Acuerdo que en su artículo 108 se refiere a la cooperación económica y social en general y que en su letra H estipula que "Los Países Miembros adoptarán proyectos de cooperación en el campo de los servicios. Para ello la Comisión adoptará programas y proyectos en áreas seleccionadas del sector servicios, definiéndose para cada caso los mecanismos e instrumentos a ser aplicados". En el mismo artículo, bajo la letra C, los países se comprometen a promover un proceso de desarrollo científico y tecnológico conjunto, y en la letra F se prevé la cooperación en el sector turismo.

Mediante el "Manifiesto de Cartagena de Indias", emitido en la Reunión Cumbre Presidencial de mayo 1989, dicho mandato recibió mayor especificación, dando así inicio a un programa de cooperación e integración en servicios. Entre las áreas seleccionadas para acción prioritaria figuran la integración física, el transporte, las comunicaciones, el tránsito fronterizo y el turismo.

c) Acciones concretas en el área de servicios

No obstante el relativo vacío jurídico inicial, el Grupo adoptó importantes iniciativas en varios de estos campos. El transporte terrestre atrajo tempranamente la atención, lo cual resulta lógico considerando los múltiples obstáculos físicos y administrativos que enfrenta el intercambio comercial entre los países miembros. La Decisión 56, que data de 1972, dio lugar al Acuerdo sobre el Transporte Internacional por Carretera que tenía como objetivo principal la facilitación de los servicios de transporte en todos sus aspectos administrativos e infraestructurales. Posteriormente, fueron adoptadas una serie de otras decisiones que tienen relación con el transporte, como son la Decisión 94 que establece el Sistema Troncal Andino de

Carreteras y la Decisión 172 que institucionaliza la reunión de Ministros de Transportes. Sin embargo, muchos de los impedimentos de aquel entonces siguen vigentes y de hecho el transporte por carretera aún no funciona como un servicio internacional sino como una sucesión de servicios nacionales poco integrados. Además, ha habido una serie de acciones comunes en áreas tan diversas como los seguros, las comunicaciones, la ciencia y la tecnología, y el turismo. No obstante, su impacto real ha sido escaso, principalmente por la falta de recursos para llevar adelante estas iniciativas y, en algunos casos, también por una falta de voluntad política.

Finalmente, corresponde destacar la adopción de varios convenios de cooperación sectoriales en servicios públicos como la salud (Hipólito Unanue), la educación, la ciencia y la cultura (Andrés Bello), y seguridad social (Simón Rodríguez). El convenio Andrés Bello, en el cual también participan Chile, España y Panamá, promueve en su ámbito la circulación de personas y bienes culturales, mediante la otorgación de visas, el reconocimiento mutuo de títulos y la exoneración de impuestos. Mediante el Convenio Hipólito Unanue los países andinos se comprometieron a atender problemas en el área de la salud, como son las enfermedades transmisibles, el saneamiento ambiental y la drogadicción, adoptando normas sanitarias comunes, prestación de asistencia técnica y el desarrollo de programas de salud ocupacional. El Convenio Simón Rodríguez se ocupa de la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, a fin de facilitar la movilidad de la mano de obra en la Subregión. Este último convenio se encuentra paralizado por falta de recursos financieros.

IV. CRITERIOS PARA LA SELECCION DE SERVICIOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE INTEGRACION Y COOPERACION

A. ORIENTACIONES GENERALES

Conviene tener presente las siguientes consideraciones para evaluar el potencial que actualmente presentan los servicios para la cooperación y la integración:

i) Hay que manejar criterios eminentemente pragmáticos para la selección de actividades aptas, ya que la integración en servicios es aún más difícil que la de bienes, y esta última ha visto mermar su credibilidad por los escasos éxitos alcanzados. Resulta difícil formular propuestas concretas de integración en materia de servicios porque un análisis del sector no solamente tendrá que contemplar aspectos económicos, sino también jurídicos, sociales y tecnológicos. El pragmatismo se puede expresar en el abordamiento de unos pocos sectores muy promisorios, sin pretender delimitar o clasificar todos los servicios que en principio serían aptos para la integración, guiándose entre otros por el marco negociador que debería surgir de la Ronda Uruguay.

ii) Ciertos servicios claves afectan directamente la competitividad de la oferta de bienes transables y, en estos casos, es imprescindible contar con servicios eficientes, oportunos y económicos, es decir, que estén a la altura de la oferta en el mercado mundial.

iii) Hoy en día existe una tendencia clara de apertura de las economías hacia los mercados mundiales y puede suponerse que dicha disposición también se extenderá hacia los servicios.

iv) La evidencia disponible demuestra que la integración de la mayoría de los servicios es abordada solamente en fases superiores de integración, es decir, cuando este proceso haya alcanzado en los bienes un nivel elevado. No obstante, esta secuencia puede estar modificándose por la creciente importancia que están alcanzando los servicios en el comercio mundial y en los procesos productivos.

v) El mismo desajuste en que aún se encuentran casi todas las economías de la región recomienda, por lo menos a corto y mediano plazo, una posición

muy pragmática y poco comprometedora en cuanto a sus exigencias de armonización de las políticas macroeconómicas y de las políticas específicas con respecto a los servicios.

vi) Hay que dar debida consideración a los problemas de distribución de costos y beneficios, ya que existen grandes disparidades regionales en la capacidad de generación y exportación de servicios. Bien podría ser que los países de menor desarrollo relativo no estén en la capacidad de exportar prácticamente ningún servicio moderno, lo cual complicaría su participación en cualquier arreglo de integración.

vii) Y por último, pero por eso no menos importante, buena parte del área apta para entendimientos regionales quedará delimitada y condicionada por el resultado de las negociaciones sobre los servicios que se están llevando a cabo en el marco de la Ronda Uruguay. Entonces, hay que prestar especial atención a los sectores que han sido abordados por el Grupo de Negociación de Servicios (telecomunicaciones, servicios profesionales, servicios financieros, construcción, servicios audiovisuales, turismo). Puede suponerse que estos sectores son de especial interés para esfuerzos de integración, ya que son altamente transables, de gran impacto en el intercambio mundial, dinámicos y portadores de innovaciones. Son éstos los sectores en que los países desarrollados han fijado sus esperanzas de exportación, lo que hace pensar que se convertirán en sectores fuertemente deficitarios para los países en desarrollo, a menos que éstos emprendan esfuerzos importantes de sustitución de importaciones. Así, podría ser incluida una cláusula especial en favor de países miembros de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras que les permitirá concertar entre ellos preferencias no-extendibles a terceros países, tal como prevé una cláusula en este sentido en el Acuerdo General del GATT para el comercio de bienes. Por otra parte, ante la posibilidad de la erosión que pudieron sufrir los esquemas a causa del embate del libre cambio y del bilateralismo, habría que prever otras vías para conservar las preferencias entre los países en desarrollo. El paralelo trazado con el Acuerdo General del GATT podría entonces ser extendido a la llamada Cláusula de Habilitación que ampara a preferencias entre países en desarrollo en el caso de los bienes. Una cláusula semejante también podría ser introducida en el Acuerdo Marco para servicios.

B. ALGUNOS FACTORES CUALITATIVOS

A continuación se propone un conjunto preliminar de criterios que pueden guiar la selección de sectores de servicios aptos y prioritarios para acciones de integración:

a) Criterios excluyentes:

i) Exigencia de competitividad. Para ser incluidos en programas de integración, tiene que existir un grado alto de seguridad que las actividades seleccionadas pueden alcanzar en un tiempo razonable niveles internacionales de eficiencia con el objeto de enfrentar con éxito la competencia internacional una vez eliminada la preferencia regional. Según este criterio, no se abordarán los servicios que tienen que cumplir con altas e inmediatas exigencias de competitividad y donde es improbable que la región mediante la integración igualaría la oferta mundial. Puede ser que la región ya haya incurrido en un atraso excesivo que no es subsanable mediante el esfuerzo común. En estos casos se optaría por una plena integración al mercado mundial, abriéndose de paso a la oferta regional y asegurando que se produzca una transferencia de tecnología a los oferentes nacionales. La prueba de la competitividad resulta esencial en este momento donde coinciden la tendencia hacia la liberalización del intercambio con el mundo y la creciente transabilidad que demuestran los servicios. Dentro de esta perspectiva, parece mucho menos conflictiva la integración en sectores que abastecen principalmente a los consumidores finales, ya que en estos casos no se produciría el perjuicio en cuanto a la capacidad competitiva. No obstante, también existen límites en cuanto a mantener a los consumidores aislados de las tendencias innovadoras en estos servicios. Los límites estarían dados por el desfase relativo permisible en el bienestar de la población y por las presiones internacionales hacia la liberación de este tipo de servicios, que se caracterizan por una alta elasticidad de ingreso (franchising, por ejemplo).

ii) Tecnología accesible. El área tecnológica está cobrando creciente importancia en los esfuerzos de los esquemas de integración, como atestiguan los múltiples programas conjuntos que la CEE está desplegando en el campo científico-tecnológico. Estos esfuerzos guardan una vinculación directa con el

nivel de calificación de la mano de obra, la infraestructura disponible en cuanto a informática y telecomunicaciones, y las posibilidades de promover el intercambio de información y conocimientos. En el caso que el desarrollo de determinados sectores de servicios suponga un esfuerzo de cooperación en materia de desarrollo científico y tecnológico, se seleccionarán solamente aquellos sectores cuya tecnología sea accesible mediante un esfuerzo conjunto razonable. Por lo tanto, se obviarían aquellos sectores donde las barreras de acceso son excesivamente altas, como en los casos de las tecnologías cautivas o de vanguardia que se desarrollan en unos pocos centros de poder. Tampoco serían interesantes para los esfuerzos comunitarios las tecnologías que son muy fácilmente accesibles por parte de cada país de modo individual, aunque sea a través del pago de una licencia o derechos de patente.

El tema del acceso a la tecnología está estrechamente vinculado con el grado de dominación que ejercen empresas multinacionales sobre el sector en cuestión. Estas no son solamente poseedoras formales de muchas tecnologías de punta, sino que disponen del know-how en áreas menos tangibles como el gerenciamiento, además de una gran capacidad financiera y de oferta. Estas características muchas veces les permiten ejercer un poder oligopsónico en mercados mundiales claves, lo que puede poner estas áreas fuera del alcance de las pretensiones de integración.

iii) Disponibilidad de recursos. Por otra parte, hay que tener el suficiente sentido de realismo como para no insistir en la integración en aquellos sectores cuyo desarrollo exigiría de factores que acusan una aguda escasez en la región, es decir, donde la región en su conjunto no dispone de los recursos suficientes para generar un servicio con un nivel aceptable de eficiencia.

iv) Restricciones por objetivos extra-económicos. En algunos casos los países pretenden reservar determinados sectores para oferentes nacionales. Son aquellos sectores que inciden directamente en ciertos altos objetivos que trascienden el ámbito económico, como son la seguridad y la soberanía nacional, la identidad cultural o los motivos políticos. No obstante, habría que tener especial precaución en que no se recurra a argumentos de esta categoría para amparar actividades básicamente económicas que no pasan la prueba de la eficiencia. Algunos de estos objetivos inclusive son más fáciles

de resguardar en un contexto regional, en tanto que en otros casos hay que tener presente que la autarquía involucra un costo mayor.

v) Necesidad de integración. Solamente se considerarán aquellos servicios que se benefician claramente de la integración, es decir, donde el esfuerzo conjunto contribuirá de modo significativo a la generación de los servicios que una economía moderna requiere. Este criterio excluye, entre otras, las actividades en donde ya se ha dado una plena integración a nivel mundial y aquellas que se pueden desarrollar convenientemente dentro del contexto nacional.

b) Criterios acumulativos

i) Economías de escala

Serían prioritarias aquellas actividades que se caracterizan por tener significativas exigencias de escala en cuanto al tamaño de sus mercados y con respecto a la amplitud de los recursos financieros, tecnológicos y humanos que requieren para su desarrollo eficiente.

ii) Transabilidad

Solamente serían interesantes para los esfuerzos de integración los servicios que son transables por una u otra vía y que, por lo tanto, pueden ser objeto de intercambio entre los países. Son pocos los servicios completamente no-transables y aún éstos pueden ser objetos de cooperación.

iii) Aporte significativo al valor agregado

Revisten de mayor interés para los esfuerzos comunes los servicios que tienden a ocupar una alta proporción del valor agregado en la producción de bienes o de otros servicios y que tienen una alta incidencia en su comercialización internacional. Estos son típicamente los modernos servicios al productor, cuya concurrencia se hace imprescindible en los modernos procesos de producción y en las cadenas de comercialización internacional. Son esencialmente ciertos servicios que contribuyen en buena parte al valor que alcanza el producto en los mercados de destino. Lógicamente conviene que la región tenga un aparato productor de este tipo de servicios que esté a la altura de las exigencias modernas.

iv) Ahorro y generación de divisas

Este criterio está estrechamente relacionado con el anterior, en el sentido de que discrimina las actividades no solamente por su valor agregado,

sino que además se fija en la apropiación de éste por agentes nacionales o extranjeros. Según dicho principio, merecen especial consideración los servicios que tengan un gran impacto en la balanza de pagos, tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones. Asimismo, el ahorro de divisas o la generación de las mismas se puede dar por el intercambio directo de servicios (caso del turismo) o mediante la prestación internacional de los servicios que se relacionan con el intercambio de bienes (servicios de transporte y los de distribución y comercialización).

v) Creación de empleo

La capacidad de generar puestos de trabajo constituye un criterio importante en vista de lo intensivo en absorción de mano de obra que son muchos servicios y considerando el problema de empleo que afecta a la región. Igualmente al caso de las divisas deben considerarse tanto los efectos directos como indirectos sobre la creación de empleos, pero ahora hay que diferenciar el criterio además por las calidades de mano de obra que los servicios a seleccionar absorben.

vi) Esenciales para la innovación tecnológica

El hecho que la innovación tecnológica determina en buena parte la capacidad de poder enfrentar la competencia en el ámbito internacional, junto con la calidad de ciertos servicios modernos de ser portadores privilegiados para la introducción de innovaciones tecnológicas, convierte estos servicios en opciones atractivas para la acción conjunta, toda vez que el esfuerzo nacional resulta insuficiente para su instrumentación oportuna y eficiente. Son generalmente los servicios infraestructurales y ciertos servicios al productor que califican según este criterio.

vii) Contribución al bienestar del usuario

Ciertos servicios, entre ellos especialmente los que son demandados por el productor y el consumidor final, están demostrando no solamente una alta elasticidad ingreso, sino también un crecimiento autónomo en el tiempo y un elevado componente importado. Estas características dinámicas obligan a analizar detenidamente qué parte de estos servicios pueden ser abastecidos desde la misma región, con miras al ahorro colectivo de divisas y para orientar hacia la región el importante potencial de crecimiento que representan.

C. UN ENSAYO DE APLICACION

En el presente acápite, se analizan los resultados de la aplicación de los criterios desarrollados a una clasificación de actividades que comprende un número relativamente elevado de servicios. Mediante este ejercicio se intenta probar la relevancia de dichos criterios para la selección de actividades de servicios que resultan prioritarias para la integración. De paso, el ensayo sirvió para afinar la definición de los criterios de modo que éstos se ajusten al conjunto de los servicios. Se comprobó que efectivamente existe una gran número de servicios, cada uno de muy distinta índole. La labor de selección adquiere así mucha importancia, tomando además en consideración los limitados recursos de que disponen los esquemas de integración para promover acciones en este campo.

A fin de contar con un inventario actualizado y suficientemente amplio de servicios, se optó por la recientemente aprobada Revisión N° 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU, Rev.3) de las Naciones Unidas.^{6/} Dicha clasificación es más completa que las anteriores en el sentido que distingue un número mayor de servicios modernos, destacando entre ellos los servicios al productor. Estos últimos son de especial interés para cualquier estudio que pretenda analizar el papel que cumplen los servicios en las economías modernas.

La clasificación adoptada comprende a nivel de cuatro dígitos un total de 141 distintas actividades de servicios. A fin de no complicar innecesariamente el presente ejercicio, se ha reducido dicho número a menos de la mitad, agrupando servicios parecidos bajo un mismo encabezamiento a nivel de dos dígitos de la CIIU. En el Cuadro 1 se encuentran subrayados los encabezamientos que representan más de un servicio.

Los servicios incluidos en el Cuadro 1 han sido evaluados en cuanto a su potencial de integración conforme a los criterios desarrollados en este capítulo. Por definición, es necesario que la actividad que se evalúa cumpla con cada uno de los criterios de tipo excluyente. En el caso contrario la actividad correspondiente ha sido excluida de posterior evaluación, ya que no resulta factible o aconsejable una acción común en esta área. Se admite la

CUADRO NO. 1
EVALUACION DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS SEGUN SU POTENCIAL
DE INTEGRACION

No. CIIU Rev.3	Sector de Servicios	Criterios Excluyentes	Criterios Acumulativos					Punt Tot.	Observaciones		
			Econ. de abilidad	Trans-Valor	Divi-Empleo	Inno-Usua-vación rio	Escala grado				
4010	Generación y distr. electricidad	n.a. + + +	5	1	1	3	0	3	5	18+	Interconexión eléct. incrementa eficiencia. Integración a través de gasoductos. Funciona solamente a escala local.
4020	Fabricación y distribución de gas	n.a. + + +	3	3	1	5	0	1	3	16+	
4030	Suministro vapor y agua caliente	no									No hay beneficios claros de integración. Integración de los mercados de construcción. No hay beneficios claros de integración.
4100	Captación y distribución de agua	(No incluye riego)	5	3	1	3	5	3	1	21	
4500	Construcción	+ + n.a. n.a.									Solamente "tradings" para venta a terceros. No hay beneficios claros de integración.
5000	Venta y mantención de vehículos	+ + n.a.	5	5	3	5	1	1	0	20	
5100	Comercio al por mayor	+ + n.a.									Fuerte competencia cadenas internacionales. Fuerte competencia cadenas internacionales.
5200	Comercio al por menor	? ? n.a.	3	3	5	5	5	1	3	25?	
5510	Hotelería	? ? n.a.	3	3	5	5	5	1	3	25?	Interconexión de sistemas de ferrocarriles. Interconexión transporte carga y de pasajeros.
5520	Restaurantes, bares y cantinas	? ? n.a.	5	5	3	3	1	1	5	23	
6010	Transporte por vía férrea	n.a. + + +	5	5	3	3	3	1	5	25	Disposición a integrar líneas nacionales? Integración como parte de transporte multimodal.
6020	Transporte por vía terrestre	+ + +	5	5	5	5	3	1	5	29?	
6110	Transporte marítimo y de cabotaje	+ + +	3	5	3	3	1	1	5	22+	Disposición a integrar servicios nacionales? Disposición a integrar servicios nacionales. Almacenaje, carga/descarga, agencias viajes.
6120	Transporte fluvial y lacustre	+ + +	5	5	3	5	3	3	5	29?	
6200	Transporte aéreo	? + +	3	3	3	5	3	3	5	25	Han sido integradas a nivel internacional. Deben operar a escala mundial? Han sido integradas a nivel internacional.
6300	Servicios auxiliares al transp.	+ + +	3	5	5	5	3	3	5	29?	
6411	Actividades postales nacionales	? + +									Integración monetaria aún prematura.
6412	Servicios de correo privados	+ + n.a. ?	3	5	5	5	3	3	5	29?	
6420	Telecomunicaciones	+ + +									No hay beneficios claros de la integración. No hay beneficios claros de la integración. Existen importantes economías de escala. Básicamente servicios de correos.
6511	Servicios de la banca central	+ + n.a.	3	3	3	3	1	3	3	21	
6519	Servicios de la banca comercial	+ + n.a.	3	3	3	3	1	3	3	19	Compra, venta, alquiler y explotación. Incluye arriendo vehículos, barcos, aviones. Tratamiento nacional y reconocimiento títulos.
6591	Arrendamiento c/ opción de compra	+ + n.a.	1	3	1	1	1	1	3	11	
6592	Otras instituciones financieras	+ + +									No existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala.
6601	Planes de seguros de vida	? ?	5	3	5	5	3	3	5	29+	
6602	Planes de pensiones	+ + +									Existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala.
6603	Seguros y reaseguros	+ + +	5	3	5	5	3	3	5	29+	
6712	Actividades bursátiles	+ + +									Compra, venta, alquiler y explotación. Incluye arriendo vehículos, barcos, aviones. Tratamiento nacional y reconocimiento títulos.
7000	Actividades inmobiliarias	no									
7100	Alquiler de equipos sin operarios	+ + n.a. ?	1	3	1	1	1	3	3	13	Trato nacional y reconocimiento títulos. Tratamiento nacional y reconocimiento títulos.
7210	Consultoría en equipo informático	+ + n.a.	3	5	5	5	5	5	5	31	
7220	Consultoría en "software"	+ + n.a.	3	5	5	5	5	5	5	31	No existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala.
7230	Procesamiento de datos	+ + n.a.	5	5	5	5	3	5	5	33	
7240	Actividades de bases de datos	+ + n.a.	5	5	5	5	3	5	5	31	Existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala. Existen importantes economías de escala.
7300	Investigación y desarrollo	+ + n.a.	5	5	5	5	3	5	5	31	

NOTAS: El signo + indica que la actividad cumple con la exigencia del criterio. La anotación "no" indica que la actividad no cumple con uno de los criterios excluyentes, razón por la cual su potencial de integración no es evaluado. El signo ? indica que no se sabe con certeza si la actividad en todos los casos cumple con las exigencias del criterio correspondiente. La sigla "n.a." indica que el criterio correspondiente no es relevante para la actividad en cuestión. Para los criterios acumulativos se usó la siguiente escala numérica: 0, contribución nula; 1, escasa; 3, mediana; y 5, elevada.

posibilidad que ciertos criterios excluyentes no son relevantes para el servicio en cuestión, por lo que se procede a su evaluación de acuerdo con los demás criterios. En el caso que se considere que un determinado servicio contribuye de manera efectiva al cumplimiento de un objetivo extra-económico (por ejemplo, la integración de actividades de esparcimiento, cultura y deportes afianza la identidad cultural regional), se decidió añadir un signo + al puntaje total obtenido, a fin de reflejar esta contribución no material. En algunos otros casos se anota además un signo de interrogación, el cual indica que no se conoce con suficiente certeza si la actividad cumple o no con el criterio correspondiente. Este tipo de duda solamente puede ser aclarado por expertos conocedores del servicio en cuestión, o por las autoridades de un determinado país si se trata de un juicio de valor de carácter extra-económico. Conviene aclarar que en todos los demás casos se ha considerado que no existen objeciones de tipo extra-económico a la integración efectiva de las actividades.

Con respecto a los criterios acumulativos se optó por asignar un puntaje a cada uno de ellos y anotar su suma en la columna puntaje total. (Ver nota en el Cuadro 1).

Obviamente se trata de una modalidad de evaluación bastante imperfecta, dado que puede contener un grado de inexactitud relativamente elevado sino se conoce cada sector. No obstante, el método ensayado parece útil para sistematizar la discusión alrededor del tema de la integración de servicios, ya que induce a cuantificar las apreciaciones que se tienen de los distintos sectores. Es de esperar que el intercambio de ideas con conocedores globales y sectoriales de la problemática de los servicios, permita afinar la elección y la definición de los criterios a emplear. En esta etapa del análisis parece difícil desarrollar una metodología más exacta, puesto que es prácticamente imposible reunir en una sola persona un conocimiento acabado de cada uno de los servicios existentes. Es poco lo que tienen en común sub-sectores de servicios como la banca y la producción de programas de televisión.

Por lo tanto, conviene tener presente que se trata de una primera indagación en un campo que en muy pocas ocasiones ha sido abordado sistemáticamente y que por lo demás es bastante complejo. Esta primera

apreciación se sometió al juicio de varios generalistas en servicios, lo que permitió afinar el concepto original y elaborar la presente versión.

Los resultados que se alcanzaron con el procedimiento arriba expuesto han sido reordenados en los Cuadros 2 y 3. Del Cuadro 2 se puede concluir que no todas las actividades de servicios cuentan con un potencial de integración, entendiéndose el término integración como la ampliación de mercados sobre la base de tratamientos preferenciales vis-a-vis terceros proveedores, tal como se aclaró en el capítulo III. Los criterios utilizados de hecho excluyen 19 de las 47 actividades de servicios que se revisaron. En otras palabras, un 40% de los servicios no cumpliría con uno o más de los requerimientos que se estiman indispensables como para considerar su integración. En la mayoría de los casos su exclusión se debe al hecho que estas actividades pueden operar eficientemente dentro del contexto de un mercado nacional, por tratarse de servicios sin mayores economías de escala y que, por lo tanto, no requieren un mercado ampliado. Para unos pocos servicios, como las telecomunicaciones o los correos, la integración a nivel regional tampoco tiene sentido ya que su operación eficiente supone una integración a escala mundial. En los casos restantes son consideraciones de tipo técnico-económico las que desaconsejan la integración transfronteriza (transporte a larga distancia de fluidos de bajo valor, por ejemplo). Finalmente figuran aquellos servicios cuya integración afectaría negativamente ciertos objetivos extra-económicos, como la seguridad y la soberanía nacionales.

La exclusión de un número importante de servicios fundándose en su insuficiente potencial de integración es un resultado significativo, dado que permitiría focalizar los escasos recursos disponibles para la integración en los restantes sectores que sí cuentan con dicho potencial. En este contexto, conviene tener presente que la integración de servicios es por sí una tarea exigente y que muchas energías se han ido desgastando debido a la insuficiencia de los resultados alcanzados en el área de los bienes. Asimismo, el hecho que no se opta por la integración formal de estas actividades no implica que éstas carecen de posibilidades de cooperación en un sentido amplio.

CUADRO NO. 2
ACTIVIDADES DE SERVICIOS CONSIDERADAS NO APTAS PARA LA INTEGRACION

No. CIIU	Descripción del Sector	Razón para su exclusión
4030	Suministro de vapor y agua caliente	Transporte a larga distancia es anti-económico.
4100	Captación, depuración y distribución de agua	Transporte a larga distancia es anti-económico.
5000	Venta y mantención de vehículos automotores	No hay economías de escala ni ventajas de integración.
5200	Comercio al por menor	No hay economías de escala ni ventajas de integración.
6411	Actividades postales nacionales	Ya se encuentra integrado a nivel internacional.
6420	Telecomunicaciones	Ya se encuentra integrado a nivel internacional.
6511	Servicios del banco central	Podrían estudiarse los que no afectan política monet.
6601	Planes de seguro de vida	Podrían estudiarse. Antecedentes incompletos.
6602	Planes de pensiones	Podrían estudiarse. Antecedentes incompletos.
6712	Actividades bursátiles	Podrían estudiarse. Antecedentes incompletos.
7000	Actividades inmobiliarias	Servicios de corretaje, no hay beneficios.
7230	Procesamiento de datos	Podrían estudiarse. Antecedentes incompletos.
7500	Administración pública en general	Integración afectaría soberanía nacional.
8000	Enseñanza	Podrían estudiarse. Antecedentes incompletos.
8500	Servicios sociales y de salud	Tienen que ser entregados localmente, no hay beneficios.
9000	Sanearamiento ambiental, eliminación desperdicios	Tienen que ser entregados localmente, no hay beneficios.
9300	Servicios personales (lavanderías, peluquerías)	Tienen que ser entregados localmente, no hay beneficios.
9500	Servicios domésticos	Tienen que ser entregados localmente, no hay beneficios.
9900	Organizaciones y órganos extraterritoriales	Por definición equivalen a la cooperación internacional.

FUENTE: Cuadro no. 1

CUADRO NO. 3
ORDENAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS SEGUN
SU POTENCIAL DE INTEGRACION

No. CIIU	Descripción del Sector	Punt Tot.	Calificación del potencial
7340	Actividades de bases de datos	33	Integración permite aprovechar sus ec. de escala.
7400	Otras actividades empresariales	31	Comprenden los dinámicos servicios al productor.
7220	Consultoría en software	31	Se trata de un servicio particularmente dinámico.
7210	Consultoría en equipo informático	31	Se trata de un servicio particularmente dinámico.
7300	Investigación y desarrollo	31	Importantes ec. de escala y ec. externas.
9211	Producción y distribución de filmes y videos	29+	Impacto sobre bal. de pagos y identidad cultural.
6603	Seguros y reaseguros	29	Ec. de escala e impacto sobre bal. de pagos.
6412	Servicios de correo privados	29?	Tiene factibilidad su integración a nivel regional?
6110	Transporte marítimo y de cabotaje	29?	Tiene factibilidad su integración a nivel regional?
6200	Transporte aéreo	29?	Tiene factibilidad su integración a nivel regional?
9220	Agencias de noticias	27+	Gran impacto sobre identidad cultural.
9213	Radio y televisión	25+	Gran impacto sobre identidad cultural.
6300	Servicios auxiliares al transporte	25	Impacto sobre balance de pagos y competitividad.
6020	Transporte por vía terrestre	25	Eslabón débil del transporte regional.
5520	Restaurantes, bares y cantinas	25?	Fuerte competencia de cadenas internacionales.
5510	Hotelería	25?	Fuerte competencia de cadenas internacionales.
6010	Transporte por vía férrea	23	Eslabón débil del transporte regional.
6120	Transporte fluvial y lacustre	22+	Opción de transporte poco aprovechada.
9241	Actividades deportivas	21+	Impacto sobre bal. de pagos y identidad cultural.
6519	Servicios de la banca comercial	21	Servicio esencial para el comercio internacional.
4500	Construcción	21	Ec. de escala e impacto sobre balance de pagos.
5100	Comercio al por mayor	20	"Tradings" para compra/venta con terceros.
9214	Actividades artísticas	19+	Impacto sobre identidad cultural.
6591	Arrendamiento con opción de compra	19	Se trata de un servicio particularmente dinámico.
4010	Generación y distribución de energía eléctrica	18+	Interconexión permite aprovechar ec. de escala.
4020	Fabricación y distribución de gas	16+	Interconexión permite aprovechar ec. de escala.
7100	Alquiler de equipo sin operario	13	Pertenece al grupo de los servicios al productor.
6592	Otras instituciones financieras	11	Pertenece al grupo de los servicios al productor.

FUENTE: Cuadro no. 1

En el Cuadro 3, las actividades que sí califican se encuentran ordenadas conforme al puntaje que reunieron al evaluarlas mediante los criterios acumulativos. Este resultado debe ser interpretado como una primera aproximación al tema, pero aun así el orden resultante no contiene demasiadas sorpresas. Figuran en los primeros lugares ciertas actividades modernas que son claves para el proceso de innovación y que inciden apreciablemente en la competitividad internacional de bienes y de otros servicios (actividades de bases de datos, la amplia gama de los servicios al productor, consultoría en software y equipo informático, investigación y desarrollo). Son servicios que, a la vez, se caracterizan por su elevada transabilidad, por sus economías de escala y por su impacto sobre el balance de pagos y, en menor medida, sobre el empleo. Luego vienen algunos servicios que ya en el pasado atrajeron la atención por su potencial de integración, como son los distintos tipos de transporte y los seguros, pero donde los avances logrados están lejos de ser satisfactorios. Mezclados con éstos últimos se ubican algunas actividades que están adquiriendo importancia al relacionarse con los modernos medios de comunicación (cine y video, radio y televisión, agencias de noticias y servicios de correo privados).

En el otro extremo se encuentran aquellas actividades que son más difíciles de integrar o donde los beneficios de la integración son menores (construcción, actividades deportivas y artísticas, comercio al por mayor, servicios de la banca y de otras instituciones financieras, distintas modalidades de arriendo de equipo y la integración de la infraestructura energética). Finalmente, en el medio se ubican los servicios auxiliares al transporte y dos modalidades de transporte —el terrestre y el que utiliza vías de navegación interiores—, cuya integración en principio brindaría beneficios significativos, aunque en la práctica ha resultado difícil avanzar en esta materia. Los servicios de restaurantes, bares y cantinas y los hoteles también tienen un potencial de integración en la medida que se es capaz de ofrecer en la región una alternativa a la creciente transnacionalización que afecta a estos sectores.

Corresponde remarcar que se ha aplicado una norma bastante estricta en cuanto a la definición del concepto integración, y que por este motivo más de una actividad de servicios no cumple con los requisitos, ya sea porque no

requiere de la ampliación de mercados o porque conviene su integración a escala mundial. Quizás no está demás así hacer hincapié en el hecho que todas estas actividades pueden beneficiarse de las múltiples modalidades de cooperación que están a disposición de los agentes económicos involucrados en su producción, distribución y consumo. Así, por ejemplo, el intercambio de información y la asistencia técnica mutua son vías de cooperación que están abiertas para prácticamente todas las actividades de servicios. A estos instrumentos se agregan la adopción de normas y posiciones comunes en el caso de las actividades que deben integrarse a escala mundial. En el caso de los servicios que suelen ser provistos por el Estado existe, además, el recurso de la armonización de políticas y del reconocimiento mutuo de determinadas calificaciones y derechos. Por último, las organizaciones gremiales y sectoriales han acumulado una vasta experiencia en las distintas modalidades de cooperación regional y las diversas organizaciones que operan a nivel subregional, regional e internacional son cada una ejemplos de los muchos ámbitos donde cabe la cooperación.

V. POSIBILIDADES DE INTEGRACION EN SERVICIOS: TRES CASOS

En el presente capítulo se analizan en cierto detalle tres sectores de servicios que aparentan tener un potencial relativamente elevado para acciones de integración. Para llevar a cabo esta revisión con alguna propiedad, se ha recurrido a tres estudios de casos preparados recientemente por consultores de la CEPAL.^{7/}

A. INTEGRACION EN TURISMO

1. Breve diagnóstico del sector

El turismo se ubica entre los sectores más dinámicos de los servicios y se caracteriza por su facturación siempre creciente en divisas. A pesar de los altibajos sufrido por la economía mundial en la posguerra, el sector ha registrado un proceso vigoroso y sostenido de crecimiento que ya dura más de cuatro décadas. Sin embargo, esta expansión no se ha manifestado de modo igual en todas las regiones del mundo, ya que han habido ejes geográficos alrededor de los cuales se ha concentrado el movimiento turístico (por ejemplo, el tráfico turístico desde el norte hacia el sur de Europa), mientras que también se han registrado ciertos desplazamientos en cuanto a las áreas de preferencia hacia donde se dirigen los flujos turísticos dominantes. La gran mayoría de los países latinoamericanos ha recogido escasos frutos de la aparición y expansión de este sector de servicios en el intercambio internacional. La Organización Mundial de Turismo estima que América Latina en su totalidad recibió tan sólo 8.1 millones de turistas en el año 1989. Solamente México y algunos países del Caribe han logrado realmente explotar su potencial turístico, aprovechando su cercanía a los Estados Unidos. En su conjunto la región inclusive está teniendo una participación decreciente en el movimiento turístico internacional.

Lo anterior apunta a otra característica del sector: su alto grado de vulnerabilidad, en el que influyen imponderables como la moda y otros factores, como son la calidad de la oferta de servicios turísticos, el tipo de cambio, la seguridad que se ofrece al turista, entre otros. El turismo

internacional ha evolucionado de un sector intensivo en mano de obra y cierta pasividad en cuanto a las preferencias del viajero, hacia uno de gran dinamismo y de creciente intensidad de necesidades de capital, de tecnologías de la información y consecuentemente de mano de obra calificado, y en donde las necesidades del turista son anticipadas e inclusive creadas. Es un sector que crece gracias a la alta elasticidad ingreso de su demanda, que se vincula intensamente con otros sectores de servicios como los transportes, la publicidad, los servicios de entretenimiento, el arriendo de automóviles, etc.

Visto en esta perspectiva, resulta un sector con un gran potencial de crecimiento y en este sentido equivale a una gran pérdida el hecho que la región ya no se encuentra entre los destinos preferidos del turista internacional. A este hecho se ha sumado una corriente de turismo de egreso que surgió con gran fuerza en la década pasada, pero que infortunadamente se dirige a destinos fuera de la región y, específicamente, al hemisferio norte, lo que se traduce en una salida importante de divisas. Existe un turismo intrarregional que se da especialmente entre países vecinos o cercanos (Brasil y Uruguay son destinos preferidos), aunque conforme a estándares internacionales estos flujos son ínfimos. Por otra parte, países como Colombia, Perú y Guatemala, que indudablemente cuentan con un gran potencial de turismo, han visto mermadas sus posibilidades debido a problemas de seguridad y de estancamiento del sector en cuanto a los servicios que ofrece al turista. La vulnerabilidad del sector se demuestra en que los destinos del turismo internacional son en alto grado sustituibles entre sí, no solamente porque no se puede ofrecer al turista la seguridad que él busca, sino también porque para aumentar el potencial turístico hay que desarrollar y constantemente innovar con inversiones, acciones de promoción, vinculaciones con los grandes operadores que mueven el turismo internacional, y otras acciones semejantes.

2. Los objetivos de la integración turística

La descripción del sector arriba esbozada permite identificar a los siguientes objetivos que podrían guiar una integración a escala regional:

a) La creación de un mercado regional como destino alternativo para el turismo proveniente de la región

Los turistas de altos ingresos tienden a dirigirse a destinos extrarregionales al desconocer o menospreciar la oferta turística que tiene la región. El turismo entre países vecinos atrae turistas comparativamente menos pudientes y los ingresos que el país receptor percibe son por lo tanto de menor importancia. No obstante, el mayor potencial de crecimiento en cuanto al turismo intrarregional se sitúa en una orientación hacia la región de la demanda local futura por servicios de turismo. Esta última se encuentra aún en un nivel incipiente y puede preverse que en la medida que se incrementan los ingresos por habitante y los países logran superar su crisis externa, la demanda regional se incrementará significativamente.

b) La captación de una mayor parte de la demanda turística que se origina fuera de la región

Aunque en el mediano plazo el turismo intrarregional puede anotar tasas de crecimiento muy elevadas, justamente por el hecho que su nivel actual es mínimo, donde se pueden obtener los mayores logros en términos de generación de divisas es sin lugar a dudas mediante la participación en el turismo internacional que ya se encuentra plenamente desarrollado. No solamente se trata de atraer más turistas extrarregionales hacia la región, sino también de lograr que una parte creciente del valor agregado que se genera en dicha corriente quede en manos de agentes locales.

c) La captación de un mayor parte de los gastos que efectúan en la extrarregión los turistas provenientes de la misma región

Es probable que actualmente el turista latinoamericano que se dirige al Norte reserve su viaje en una agencia sucursal de una cadena internacional, que prefiera una compañía de aviación del Norte, que se aloje en un hotel que forma parte de una organización mundial y que todos sus demás gastos en su país de destino sean percibidos por agentes económicos extrarregionales. La situación que se produce en el caso inverso no es muy distinta en cuanto el destino final de los pagos: los gastos que efectúa el turista extrarregional en visita a la región son en gran parte retenidos por compañías y agentes de su país de origen o, alternativamente, por empresas multinacionales que le venden servicios (compañías de aviación, agencias de viajes y operadores de turismo, cadenas de hoteles y seguros).

3. Los medios de la integración en el turismo

A partir de los objetivos identificados en el punto 2, resulta factible desarrollar una diversidad de instrumentos y medios pertenecientes al área de la integración que deberían permitir a la región incrementar notablemente sus ingresos por concepto de turismo. A continuación se describen, a modo de ejemplo, varios campos de acción que se distinguen en relación a cada uno de los tres objetivos mencionados:

i) La creación de un mercado para el turismo regional. Tal como la sustitución de importaciones de bienes se fundaba en el potencial que ofrecían el mercado nacional y regional, es de igual importancia que los países cuenten con estos mercados en el caso de la demanda por servicios turísticos. Como se indicó, son pocos los países que reciben turistas de la misma región en cantidades apreciables y tampoco los mercados nacionales parecen estar preparados para abastecer al turista local o regional con los servicios que éstos crecientemente demandan. Por cierto, un país como Brasil siempre ha contado con un flujo importante de turismo interno que le ayudó a sostener una infraestructura de base capaz de acoger una creciente masa de turistas extranjeros, inclusive aquellos provenientes de la misma región. No obstante, son pocos los países en la región que cuentan con un mercado interno lo suficientemente grande para basar sobre él una eventual incursión en el turismo internacional.

Por lo tanto, es de mucho interés incorporar la dimensión regional en el desarrollo del sector turístico. La existencia de un importante mercado regional de turismo no solamente permitirá reciclar dentro la región aquellas divisas que en su ausencia se disiparían en el mercado del Norte, sino que incrementa notablemente la capacidad de negociación de la región, tanto en foros internacionales que se ocupan del sector, como en relación directa con grandes operadores de turismo.

Entre los medios por explorar figura en primer lugar la facilitación de los movimientos turísticos en sus diversos aspectos. Podría acordarse a nivel bilateral, subregional y regional la suspensión de la mayoría de las formalidades en las fronteras para turistas provenientes desde la región. Un importante avance en este sentido lo constituye el Acuerdo Parcial sobre

Promoción Turística suscrito entre países miembros de la ALADI. Mientras que en Europa cruzar una frontera muchas veces no requiere detener el vehículo, en la región todavía hay que cumplir con una tramitación tediosa que puede tomar varias horas. Podrían acordarse arreglos tendientes a suspender necesidades de visas, pasaportes y de internación temporal del vehículos. Inspecciones en las fronteras podrían ser conducidas sobre una base de azar, como ya ocurre en muchos aeropuertos. En segundo lugar, figura la asignación preferencial de divisas para el turismo que se dirige a la región, en vez de la práctica actual que muchas veces otorga una asignación exigua para destinos dentro de la región. Controles de moneda extranjera en las fronteras ya no cumplen con su objetivo de evitar el tráfico o fuga de divisas. Está demás decir que el turismo intrarregional se beneficiaría de una mayor estabilidad de las políticas cambiarias, pero obviamente éstas se suelen definir siguiendo otras pautas que el fomento del turismo. Los pagos internacionales por concepto de turismo pueden ser cursados por los mecanismos de pagos existentes. La CARIKOM cuenta con una interesante experiencia en la emisión de traveller cheques regionales que debería ser estudiado por las otras subregiones.

En materia de transporte aéreo también se pueden adoptar varias acciones que promueven el turismo regional. Hasta ahora este medio de transporte se encuentra adaptado básicamente a las necesidades de la vinculación extrarregional en cuanto a su tarifado, derechos de aterrizaje y conexiones. Así, por ejemplo, es una práctica común que las tarifas para los vuelos regionales se fijan relativamente altas en comparación con las que se aplican a los vuelos hacia los principales mercados en el Norte. Por lo menos entre compañías latinoamericanas se podrían acordar tarifas promocionales para el turismo intrarregional. Estos descuentos se toman viables si forman parte de paquetes turísticos integrales ofrecidos por operadores locales de turismo, tal como ocurre en los principales mercados mundiales. Otra modalidad sería ofrecer al turista que se dirige al Norte la posibilidad de interrumpir el viaje en lugares turísticos latinoamericanos, aprovechando el mismo pasaje aéreo. Es aquí donde tienen que enganchar los servicios de publicidad con el fin de promover las atractivos de la misma región como una alternativa válida frente a destinos habituales del Norte, rescatando de paso la dimensión cultural de un viaje a la misma región.

Se estima importante, además, que los países cuenten con Agencias Nacionales de Turismo. La cooperación entre estos entes puede contribuir significativamente al despegue del turismo regional, en la medida que se promuevan las medidas aquí esbozadas u otras similares. Donde estas agencias pueden cumplir un papel clave es en la coordinación de los paquetes turísticos señalados, que pueden cubrir varios destinos en distintos países, siguiendo el ejemplo de la iniciativa de "La ruta del Maya" en Centroamérica y, en general, en la coordinación de las posiciones a adoptar en negociaciones internacionales relacionadas con el tema del turismo.

ii) Captación de una mayor parte del turismo que se origina fuera de la región. En este caso resulta esencial que la región pueda ofrecer condiciones que sean competitivas a nivel mundial. En la mayoría de los casos esto significa que habrá que llegar a entendimientos con agentes extranjeros que operan en el sector, ya que estos cuentan con los recursos requeridos para adecuar el sector a las demandas extrarregionales. En este contexto, se suele pensar en primer lugar en el capital para modernizar la infraestructura turística, aunque son crecientemente determinantes los conocimientos técnicos, los contactos, la información y la especialización del factor trabajo.

En materia de inversión extranjera existe la posibilidad que los países condicionen su acceso a los mercados nacionales mediante negociaciones que imponen ciertos requerimientos en cuanto a transferencia de tecnologías y conocimientos específicos, contratación y capacitación del personal local, acceso a redes de información y reservación turística. No se trata de llegar a un régimen común del tratamiento del capital extranjero, pero por el otro lado habría que evitar que los países en su competencia para atraer este capital pierdan completamente de vista estos otros determinantes de las condiciones competitivas. En este sentido conviene destacar que el Acuerdo Marco en servicios probablemente facultará a los países en desarrollo que hayan celebrado convenios de integración para un determinado subsector, para imponer un tratamiento diferencial hacia terceros ofertantes. Es decir, la liberalización del sector turístico en el plano bilateral, subregional o regional eximiría a los países participantes de los compromisos generales del Acuerdo Marco de servicios (esencialmente cláusula de la nación más favorecida y trato nacional), lo que les permitiría establecer un margen de preferencia

temporal vis-a-vis la oferta de terceros. De paso, la integración fortalecería la capacidad de negociar con las grandes empresas que operan el turismo internacional. Es inevitable entenderse con estos agentes porque dominan el negocio mundial del turismo. Ellos poseen las marcas y las licencias de franchising, tienen los conocimientos y la experiencia en el gerenciamiento de las distintas unidades económicas que intervienen en las operaciones turísticas, cuentan con bases de datos y sistemas de información y reservación, sin los cuales no es dable un desarrollo moderno del sector de turismo en la región. Los operadores regionales tienen que tener acceso a estos recursos y lógicamente surgen las diversas posibilidades de coinversión, operación conjunta, licencias, contratos de gerenciamiento, entre otros, para dar un salto cualitativo en materia de turismo y cambiar los términos de intercambio que en este momento no favorecen a la región.

iii) Captación de una mayor parte de los gastos que efectúan los turistas que egresan de la región. Los gastos del turismo de egreso no necesariamente son todos efectuados en su país de destino, sino una buena parte de ellos puede ser recabado por agentes económicos en el país de origen e inclusive en terceros países. El caso que salta a la vista son los pasajes que normalmente son abonados antes de emprender el viaje. Lo mismo ocurre con los pagos por concepto de hoteles y diversiones en el caso que éstos constituyen una parte integral de un paquete turístico. Lógicamente que una parte sustancial de estos últimos pagos son luego transferidos al país de destino para costear los servicios que allá se proveen, pero los márgenes, generalmente significativos, que cobran los operadores en el país de origen perfectamente pueden ser retenidos en este último país. Lo mismo vale para servicios conexos como publicidad y seguros que puede ser provistos por agentes del país de origen. Para que la retención resulte efectiva será necesario que estos servicios sean provistos por agentes locales, o por lo menos, que estos dichos agentes tengan una participación de peso en los distintos servicios que intervienen en la operación turística. Por supuesto, esta condición se aplica también a las otras dos corrientes turísticas que fueron indicadas anteriormente.

En primer lugar, es conveniente que los turistas que van al exterior ocupen en un grado mayor las compañías de aviación nacionales o regionales.

Puede anotarse que esta recomendación no resulta fácil de llevar adelante, porque la competencia que ofrecen las grandes compañías aéreas internacionales es cada vez más fuerte en la medida que estas últimas se están integrando a escala mundial. En este sentido se presenta la opción, probablemente inevitable a mediano plazo, que también las compañías nacionales de la región se integren, o a nivel regional o, alternativamente, en asociación con las grandes compañías internacionales.

En segundo término, la competencia entre las agencias de viajes también se ha agudizado con la introducción en el sector de las nuevas tecnologías telemáticas que en este caso se expresan en bancos de datos y sistemas de reservación de vuelos, hoteles y arriendo de automóviles de alcance mundial. El acceso a estas sistemas resulta una condición sine-qua-non si se desea participar en este subsector de servicios. Frente a esta necesidad de innovación las organizaciones locales de viajes cuentan nuevamente con las opciones de integrarse o asociarse a nivel regional o alternativamente a escala mundial. Solamente así podrían aprovechar las economías de escala que caracterizan estos sistemas. La integración o asociación facilitaría componer paquetes turísticos que ofrecen al turista la posibilidad de visitar países latinos en su viaje al Norte. Tampoco habría que excluir la posibilidad que organizaciones regionales de viajes tengan agencias en algunos destinos preferidos en el Norte con el objeto de ofrecer allá servicios al turista proveniente de la región, aprovechando entre otros aspectos el conocimiento de su lengua y sus preferencias. Por lo menos esto ocurre en los países del sur de Europa, donde los turistas provenientes del Norte cuentan con toda una gama de servicios adaptados a sus gustos y necesidades y que son operados por agentes del Norte, eventualmente en asociación con organizaciones locales. Por lo visto, son varias las posibilidades de integración que tienen los países con respecto al sector turismo y aún mucho más las vías de cooperación.

B. INTEGRACION EN EL SECTOR CONSTRUCCION

1. Breve diagnóstico del sector

La construcción ocupa una posición particular entre los servicios, puesto que requiere casi siempre del traslado de los factores productivos hacia el lugar donde el servicio es prestado, lo que es un rasgo típico de la mayoría de los servicios, y a la vez tiene en común con la producción secundaria que transforma insumos para producir un bien tangible. A pesar de su carácter dual, la construcción normalmente es clasificada como un servicio. El hecho no deja de tener importancia si se considera el peso que alcanza este subsector en la economía. Por ejemplo, en el caso de América Latina la participación de la construcción en el producto interno bruto se sitúa entre 4% y 5%.

Al mismo tiempo, es una actividad que está expuesta a movimientos cíclicos de gran envergadura, donde son comunes fuertes caídas en sus niveles de actividad después de haber pasado por una época de auge. Entre los determinantes de este comportamiento coyuntural figuran variables como el nivel general de la actividad económica, las tasas de interés, el nivel de gastos del sector estatal (este último contrata de 50% a 75% del volumen de construcción en los distintos países latinoamericanos) y las expectativas que se tiene sobre estas tres variables.

El comercio internacional de servicios de la construcción también ha conocido períodos de auge, aunque actualmente se encuentra en un nivel deprimido, lo que exacerba la competencia entre los oferentes de estos servicios. En la década de los setenta la demanda ejercida por los países exportadores de petróleo fue secundada por aquella facilitada por el endeudamiento externo de los países en desarrollo; sin embargo, en los años ochenta el mercado se desplomó a causa de la crisis de la deuda y el menor ritmo de crecimiento del mundo en desarrollo. Pese a que el mayor volumen de obras de construcción es ejecutado en los países desarrollados, esta demanda no alcanza a manifestarse en el mercado mundial, porque son las compañías locales las que prácticamente copan dichos mercados. Por este motivo, solían ser los países en desarrollo los que ofrecían los mercados más interesantes hacia donde exportar servicios de la construcción. En la actualidad, su

demanda efectiva se encuentra muy por debajo de su nivel potencial. Puede preverse que su demanda se incrementará en la medida que logren elevar su capacidad nacional de ahorro y acceder nuevamente al financiamiento internacional.

Por el lado de la oferta, son las compañías provenientes de los países desarrollados las que dominan el mercado, aunque países como Brasil y Corea del Sur lograron una entrada auspiciosa en el mercado durante los años setenta. Así, pues, a principios de la década pasada las empresas constructoras de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea tomaron por su cuenta cada una una tercera parte del mercado, mientras que la participación conjunta de Japón y Corea ascendió a un 15%. El peso relativo de América Latina alcanzó a un escaso 2%, porcentaje casi completamente absorbido por los tres países grandes de la región.

Por otra parte, el mercado regional de América Latina no funciona como tal. Las compañías nacionales captan más del 90% de la construcción local, y las reducidas importaciones de estos servicios son provistas mayormente por empresas de países desarrollados. Se estima que las compañías provenientes de otros países de la región no proveen más de un 7.5% de las importaciones regionales de servicios de la construcción.

A nivel micro-económico, la variabilidad de la demanda se traduce en un factor de alto riesgo para las compañías constructoras que además están sometidas a los imprevistos de un régimen de licitaciones. Estas tratan de adaptarse a la situación del momento mediante una flexibilización al máximo de su capacidad instalada. En épocas de baja, ellas despiden gran parte de su personal y se quedan solamente con la mano de obra más capacitada. Su equipamiento tiene un vida útil relativamente corta y en lo posible es depreciado en el transcurso de la obra.

La competencia en el sector dista de ser perfecta. Las grandes compañías que operan a nivel internacional cuentan con una elevada capacidad financiera, tecnológica y de gestión, y además se benefician de los distintos regímenes promocionales que les brindan sus países de origen. Entre estos últimos figuran créditos atados, subsidios, garantías y apoyo a nivel diplomático, lo que les significa una gran ventaja en la hora de participar en licitaciones internacionales. Las instituciones internacionales que financian grandes

proyectos suelen operar con listas de empresas (short lists) que cuentan con su confianza y en la práctica esto se traduce en una clara "preferencia revelada" por estas compañías.

En resumen, la demanda regional se encuentra aún deprimida y los países tienden en primer lugar a favorecer a sus oferentes locales. Las grandes compañías extrarregionales se aseguran el acceso a este mercado cuando las obras son licitadas internacionalmente, lo que ocurre en el caso de los megaproyectos que cuentan con financiamiento internacional o proveniente desde el país de origen de la compañía extranjera. En comparación, las empresas de la región se encuentran en una posición débil, porque generalmente disponen de una menor capacidad productiva propia, mientras que el apoyo que reciben de su país de origen es insuficiente en aquellos aspectos que son claves para poder ganar una licitación internacional (financiamiento, garantías, información y apoyo diplomático).

2. Las necesidades de integración y cooperación regionales

Frente a la situación arriba expuesta, convendría analizar con algún detenimiento que papel pueden jugar la integración y la cooperación en el contexto regional, a fin de alcanzar una mayor participación de las compañías locales en el mercado regional de la construcción y, eventualmente, para acceder a terceros mercados.

Las empresas requieren de mercados de exportación puesto que éstos les permiten amortiguar los efectos de las bajas cíclicas en sus mercados nacionales, mientras que la exportación de servicios de construcción puede convertirse en una importante fuente de divisas para el país de origen. El salto al mercado extrarregional puede resultar demasiado grande para la mayoría de ellas. Al mismo tiempo, se produce una importante sangría de divisas cuando las compañías extrarregionales incursionan en el mercado regional. Competir con estas últimas es una opción casi imposible si no se cuenta con los recursos productivos y de apoyo de que disponen ellas.

Por último, las prácticas comerciales poco transparentes y de competencia desleal que abundan en el mercado internacional de la construcción legitiman la incorporación de una preferencia real al mercado regional y una posición

conjunta en las negociaciones internacionales que atañen al sector. La cooperación a nivel regional presenta una vía complementaria para acceder a terceros mercados.

3. Instrumentos y medios para la integración y cooperación

La puesta en práctica de acuerdos de integración que cubran al sector construcción puede ser un medio eficaz para fortalecer la capacidad de oferta de la región. De este modo, no solamente puede darse una desviación de importaciones de servicios de construcción que ahora provienen de terceros oferentes, sino también una creación intrarregional de comercio en el rubro y un acceso más viable a los mercados internacionales. Por último, el fortalecimiento del sector puede abrir mayores posibilidades de participación efectiva en negociaciones multilaterales tendientes a liberalizar el comercio internacional de estos servicios.

La región tiene escasa experiencia en la integración de servicios en general y en la construcción en particular. En el pasado, las distintas agrupaciones de integración esbozaron algunas medidas que apuntaron a una liberalización intrarregional de los servicios de la construcción y otras que buscaron establecer una preferencia regional con respecto a terceros oferentes. Así, se incorporó al Mercado Común Centroamericano una decisión que otorgaba trato nacional a contratistas de países miembros, pero este acuerdo solamente se aplicaba a obras de infraestructura. En el marco de la ALADI se aprobaron las Decisiones 55 y 56 que reglamentan las modalidades mediante las cuales los países miembros pueden celebrar acuerdos parciales referentes a los sectores de la construcción y de la consultoría, respectivamente. El Grupo Andino aprobó, en 1987, el lanzamiento de un programa de cooperación en servicios, pero no se ha sabido si desde entonces han habido acciones en el sector construcción. Esta agrupación cuenta con un antecedente jurídico valioso en la Decisión N° 169 que aprueba el régimen para las Empresas Multinacionales Andinas (EMA), las cuales tienen derecho a trato nacional en los cinco países miembros cuando cumplen con ciertas condiciones. El Banco Interamericano de Desarrollo acordó aplicar en sus licitaciones una preferencia porcentual en favor de oferentes regionales, lo que les daría

mayores posibilidades de competir con ofertas extrarregionales. No obstante, pareciera que ninguna de estas iniciativas ha logrado cambiar significativamente la posición competitiva de la industria regional de la construcción.

Los países, al ser miembros de un esquema de integración, podrían acordar una liberalización intrarregional de la actividad, que se adelante significativamente al trato que se da a terceros. Gonçalves, en su informe,^{8/} sugiere entre las primeras medidas a adoptar por los países de la región la armonización de los sistemas nacionales regulatorios. La construcción pertenece a una de las actividades más reguladas en el mundo y grandes diferencias en esa materia atentan contra una efectiva aplicación de principios generales como trato nacional, acceso a mercados, transparencia y libre movimiento de los factores de producción. Una armonización de estos principios y regulaciones a nivel regional o subregional contribuiría sin lugar a dudas a la creación de comercio dentro del conjunto respectivo. Entre estos esfuerzos para mejorar las legislaciones existentes, habría que prestar especial atención a la adopción de normas tendientes a eliminar o reducir el impacto en la región de las prácticas desleales y restrictivas de comercio tan típicas de los mercados internacionales de la construcción. Solamente de este modo se iría creando un espacio donde las compañías de la región pueden obtener la experiencia y las escalas de operación requeridas para poder enfrentarse con alguna posibilidad de éxito a la competencia proveniente desde afuera, primero dentro del contexto de la misma región y luego en el mercado mundial.

Otra contribución importante al perfeccionamiento del mercado regional la constituiría un cambio en las prácticas estatales de adquisición en el sentido de contemplar en éstas un margen preferencial en favor de los oferentes regionales. Dicho margen puede tomar la forma de un porcentaje de sobreprecio que se concede a estos últimos con respecto a terceros oferentes, suponiendo que no existan diferencias significativas en las demás condiciones de las respectivas ofertas. Lógicamente, la aplicación de esta preferencia significa un costo para los países que la conceden. Gonçalves señala en este contexto la importancia que reviste la constitución de algún mecanismo de compensación

entre los países participantes o de un fondo que cuente con financiamiento internacional para cubrir estos costos.

Asimismo, habría que insistir frente a las instituciones financieras internacionales en que su "preferencia revelada" por grandes contratistas internacionales sea modificada de tal suerte que se convierta en una preferencia efectiva para los contratistas locales.

El acceso a variados tipos de información ocupa una posición clave entre los factores que inciden en la competitividad. Las empresas regionales no requieren solamente de información oportuna sobre licitaciones que se llevarán a cabo adentro y afuera de la región, sino también con referencia a las condiciones de acceso a los distintos mercados y sobre los adelantos técnicos que inciden en las ventajas comparativas. Además de un centro regional que junta y disemina esta clase de información, puede pensarse en múltiples otras modalidades de cooperación que permitan a los países participantes aprovechar las economías de escala inherentes a esta materia (asociaciones gremiales, centros de desarrollo y transferencia de tecnologías y centros de entrenamiento).

La formación de consorcios multinacionales de empresas de construcción representa otra vía para adquirir las escalas necesarias en materias claves como capacidad técnica y financiera, equipamiento y experiencia. Estas modalidades asociativas requieren tanto de regímenes jurídicos que facilitan su conformación y operación --el régimen de las EMA antes comentado constituye un buen ejemplo--, como de apoyo efectivo en términos de información, financiamiento, garantías y soporte a nivel diplomático, tal como tienen las grandes empresas internacionales cuando participan en las licitaciones.

C. INTEGRACION EN SEGUROS

1. Breve descripción del sector

Los seguros constituyen un sector de servicios de creciente importancia en la economía mundial, aunque su desarrollo en la región latinoamericana puede ser calificado de incipiente en el sentido que sus niveles de difusión se encuentran aún muy por debajo de aquellos prevalecientes en el mundo

desarrollado. Esta característica es compartida por los demás países en desarrollo y se estima que éstos en conjunto no aportan más del 5% del primaje cobrado a nivel mundial. Otro factor que distingue a la región del mundo desarrollado es el bajo peso que alcanzan los seguros de vida en comparación con los seguros generales, es decir, aquellos que cubren los bienes. En la mayoría de los países de la región el primaje correspondiente a seguros de vida no llega al 40% del primaje total cobrado y en una cuarta parte de ellos esta proporción no supera el 15%. Esta situación es muy distinta en los países desarrollados donde la participación de ambos rubros es mucho más equilibrada. En los seguros generales dominan claramente los de incendio, de automóviles y de transporte, lo que implica un bajo grado de utilización en los bienes inmuebles e instalaciones productivas. Los seguros de vida han alcanzado un bajo nivel de desarrollo no solamente por una falta de tradición en esta materia, sino también porque los altos niveles de inflación prevaletentes en la región atentan contra la protección a largo plazo que este tipo de seguro debe ofrecer. En los países de América del Sur la proporción entre primaje total y el Producto Geográfico Bruto se ubica por debajo del 3%, cifra que contrasta fuertemente con un máximo de 9% que alcanza en el caso de los Estados Unidos.

El mercado de los seguros tiene que ser analizado conjuntamente con el de los reaseguros. Esto es así porque el primero no puede funcionar adecuadamente sin el acceso al segundo y, al mismo tiempo, el reaseguro es uno de los insumos o factores de producción más importantes de la industria del seguro. Aunque existen diferencias notables entre los países de la región en cuanto a su necesidad de recurrir al reaseguro en el exterior, la norma es que ellos sean importadores netos de reaseguros y esta dependencia tiende a ser mayor mientras más pequeño son los mercados domésticos de seguros y mayores los montos asegurados.

Asimismo, hay que considerar la estrecha interrelación que existe entre el mercado de seguros y el mercado financiero. Para cumplir los compromisos con sus asegurados, las compañías de seguros y de reaseguros deben invertir sus reservas en activos rentables y de primera calidad. Es así como las empresas aseguradoras figuran entre los grandes inversionistas institucionales en los mercados financieros. El funcionamiento eficiente y

confiable de estos últimos es una condición para que las compañías puedan ofrecer un servicio competitivo y estable a sus clientes.

La legislación que regula la actividad aseguradora en la región muestra una cierta variación de un país al otro, pero todos procuran resguardar los intereses del asegurado y buscan preservar la solidez del sector como un todo. En unos pocos países —Uruguay, Costa Rica y Nicaragua— el rubro del seguro directo está reservado a un monopolio del Estado, lo cual excluye la competencia extranjera. No obstante, lo común es que los reglamentos nacionales ofrezcan un apreciable grado de protección a la empresas nacional. La actividad reaseguradora está en principio abierta a todas la compañías autorizadas a operar en seguros directos, con la excepción de los países donde existe un monopolio. Asimismo, los seguros sociales son normalmente provistos por instituciones de índole pública, aunque existen algunas excepciones a esta regla.

2. Beneficios y costos de la apertura del sector

En el acápite anterior se destacó la cobertura relativamente limitada que han alcanzado los seguros en la región, tanto en el rubro de los seguros generales como en el correspondiente a los seguros de vida. A esta situación se suma el hecho que la región anota una significativa pérdida de divisas por concepto de reaseguros que son contratados en terceros países. La protección con que tradicionalmente ha contado la actividad aseguradora en los países de la región, se ha traducido en la proliferación de compañías de tamaño pequeño y de una eficiencia cuestionable. Mientras tanto el mercado mundial es dominado por un reducido grupo de grandes compañías todas provenientes de los países desarrollados. En un futuro no muy lejano esta configuración de hechos puede determinar que las compañías aseguradoras de la región tengan que enfrentarse a una creciente competencia por parte de compañías extrarregionales. En diciembre de 1990, no estaba nada claro qué rumbo tomarían las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay, ni si en estas se incluiría el rubro de los seguros. Pero aún en el caso que no se lograra una liberalización de la actividad aseguradora a nivel mundial, puede preverse en el contexto regional una mayor disposición a aceptar la competencia externa en este sector, lo que

se inscribe en la tendencia general a abrir las economías al comercio internacional.

En el caso específico de los seguros dicha apertura podría aportar importantes beneficios, aunque también hay que tener presentes los inconvenientes que dicho proceso puede implicar. Entre los primeros figuran la eliminación de las rentas oligopólicas y monopólicas tan típicas de un sector protegido, la diversificación y el mejoramiento de los servicios que se ofrecen al consumidor y el mejor desempeño de los demás sectores productivos que insumen servicios de seguros. Los inconvenientes del ingreso de competidores extranjeros tienen que ver con el mayor poder competitivo de éstos y con las vinculaciones de los seguros con los servicios financieros. Como se dijo, las compañías de seguros figuran entre los grandes inversionistas institucionales y la creciente presencia de entidades extranjeras puede determinar que la autoridad económica sufra una disminución de su capacidad de control sobre las políticas crediticias y regímenes cambiarios. El ingreso de compañías extranjeras con su gran capacidad en términos de recursos financieros, conocimientos técnicos, información y apoyo de los gobiernos de los países de origen, puede traducirse en una competencia desleal para las compañías locales.

3. Las posibilidades que brinda la integración regional

Las opciones que quizás resulten más factibles y al alcance de los países latinoamericanos son la promoción del intercambio regional de reaseguros y la formación de un pool regional de éstos. Los países de la región tienen distinto potencial de retención de las primas de reaseguro, y sin lugar a duda la capacidad colectiva se verá incrementada con un acuerdo regional que impulse el reaseguro dentro de la misma región. Existió conciencia temprana de las ventajas que ofrece la regionalización de los reaseguros, tal como demuestran las primeras iniciativas emprendidas en esta dirección en el marco de la ALALC y que datan de 1966. Esta materia ha sido retomada recientemente por la Secretaría de la ALADI con el concurso de la Asociación de Reasguradores Latinoamericano (ARELA) y es esperar que esta vez prosperen las tentativas. Como instrumento básico del Acuerdo se propone la exoneración de

la tributación directa y otros gravámenes que afectan las operaciones de intercambio de reaseguros entre los países que suscribirían el Acuerdo. Asimismo, se propugna la simplificación de los procedimientos y prácticas administrativas relacionadas con estas operaciones.

Otra iniciativa reciente de la ALADI se refiere a la posibilidad de instaurar un acuerdo sobre responsabilidad civil en el transporte particular intrarregional, con el objeto de llegar a un régimen parecido a la "Carta Verde" que opera en el contexto europeo. Huelga decir que semejante facilidad contribuiría de modo significativo al desarrollo del turismo intrarregional.

Aparte de estas opciones que parecen estar al alcance de la mano, ya que se refieren básicamente a una tarea de facilitación y reconocimiento mutuo, se distinguen varias otras posibilidades que tiene que ver con la habilitación de las operaciones de compañías locales en el mercado regional. Tal como ocurre actualmente en la Comunidad Económica Europea, se podría habilitar en el marco de los esquemas latinoamericanos de integración la prestación de servicios por parte de compañías de seguros de un país miembro en el mercado de otro. En este contexto, conviene tener presente que la CEE instauró el derecho de establecimiento para los diversos segmentos que componen el sector seguros mediante sucesivas etapas que en total insumieron 15 años, a saber: reaseguros en el año 1964, seguros generales en 1973, intermediarios de seguros en 1976 y, finalmente, seguros de vida en 1979.

En cuanto a la liberalización de la prestación transfronteriza de los servicios de seguros se adoptó un criterio aún más restrictivo, ya que ésta fue iniciada varios años más tarde, mientras que la liberación de los seguros de vida y de los seguros generales aún se encuentran pendientes. Los países latinoamericanos harían bien en tener presente la experiencia acumulada por la Comunidad en esta materia, tratándose de un sector de gran complejidad y de un peso significativo y creciente en las economías modernas. La concertación de acuerdos preferenciales en el ámbito regional tocará a materias tan trascendentes como la movilidad de capitales y, por lo tanto, a los regímenes cambiarios y de control de divisas, al derecho de establecimiento y al trato nacional, al libre ejercicio de profesiones y a la prestación transfronteriza de servicios. Se podría avanzar en esta materia guiándose por criterios pragmáticos, es decir, empezando por aquellas opciones que son menos exigentes

en cuanto a la armonización de los regímenes mencionados y que rinden beneficios claros a todos los países participantes. Así, por ejemplo, resulta de interés anotar que a nivel regional se ha creado una agrupación de los organismos y entidades de seguro de crédito de los países de América Latina y del Caribe. Esta agrupación, denominada Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE), fue fundada en 1981 y al año siguiente, en 1982, inició oficialmente sus actividades. Es una entidad de cooperación, información y coordinación, destinada a fortalecer y ampliar las actividades de los organismos de seguro miembros de ella.

Con esta recomendación en favor de la integración regional no se desea desconocer las oportunidades que puede brindar la apertura al mercado mundial en determinados rubros. En este momento ya existe una significativa apertura al mercado mundial en rubros como el reaseguro y en el seguro de riesgos grandes. Una apertura condicionada del mercado regional a las grandes compañías aseguradoras mundiales no solamente permite distribuir mejor aquellos riesgos para los cuales las compañías de la región no tienen suficiente capacidad de absorción, sino que también posibilita la transferencia de conocimientos específicos y experiencias a empresas aseguradoras locales. Simultáneamente, podrían imponerse a las compañías extrarregionales ciertas condiciones para lograr dicha transferencia, como sería un régimen que las obligará a la asociación con empresas locales. Por cierto, este tipo de arreglos tendrá que encuadrarse en el marco legal internacional que eventualmente se acordará en la Ronda Uruguay, aunque aquí hay que anotar que todavía no está claro que el Acuerdo Marco en Servicios cubrirá el sector seguros. Es en esta perspectiva que se plantean las opciones que ofrece la integración en el contexto regional, la que no necesariamente excluye una apertura hacia el mercado mundial, sino que presenta una vía paralela que permitiría fortalecer el sector y así ponerlo en una situación más apropiada para enfrentar la competencia externa.

Notas

1/ Estimaciones del GATT ubican la participación de los servicios en un 20% del comercio mundial de bienes. Véase GATT, International Trade 1988-89, volumen I, Capítulo III, Ginebra, 1989.

2/ En el capítulo siguiente se desarrollan en detalle las distintas clasificaciones de servicios que se distinguen.

3/ En una reciente publicación sobre el avance que registra la Comunidad Económica Europea, se afirma textualmente sobre esta materia que "Las licitaciones públicas siguen siendo objeto de prácticas discriminatorias, que limitan la competencia y favorecen sistemáticamente a productores nacionales... En el proceso de selección de los proveedores de estos bienes intervienen una serie de factores que obstaculizan la libre competencia entre posibles oferentes de los diferentes países. En efecto, sólo alrededor del 2% de las licitaciones públicas fue adjudicado en los últimos años a otros estados miembros... Numerosas normas han sido adoptadas o están en vías de adopción a fin de liberalizar el acceso de las empresas de diferentes países a las licitaciones públicas. En particular, se insiste en mejorar el acceso a la información sobre contratos potenciales... Otra norma expresa la necesidad de simplificar los medios de recurso legal para las empresas excluidas deslealmente de una licitación pública". Ver al respecto: Las políticas macroeconómicas de la Comunidad Económica Europea y sus efectos sobre las economías latinoamericanas y del Caribe, págs. 51 y 52, CEPAL, LC/R.920 (Sem.59/4), 17 de septiembre de 1990.

4/ La información recogida en este acápite fué extraída de variadas fuentes, entre las cuales se destacan:

- CEPAL, Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas, Estudios e Informes de la CEPAL N° 68, mayo de 1988.

- Luis Abugattas, Los servicios como elemento de la cooperación e integración económica entre países en desarrollo; consecuencias para la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, UNCTAD/MIN/INT/CB/18, Ginebra, 1989.

- Secretaría General de la ALADI, El sector servicios y la cooperación regional en el marco de la ALADI, ALADI/SEC/dt 218, Montevideo, 6 de julio de 1990.

5/ Información extraída de variadas fuentes, entre las cuales se destacan:

- Luis Abugattas, Los servicios como elemento ...

- Edgar Camacho Omiste, Cooperación e integración en el sector de los servicios entre los países miembros del Grupo Andino, Revista Integración Latinoamericana, N° 125, INTAL, julio de 1987.

- CEPAL, Cooperación latinoamericana en servicios ..., op.cit.

6/ Naciones Unidas, Comisión de Estadísticas, Proyecto final de la Versión revisada de la Clasificación Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.3, Publicación ST/ESA/STAT/SER.M/4/Rev.3, Nueva York, agosto 1988.

7/ Françoise Carner, América Latina y el Caribe: el comercio de servicios en turismo y las negociaciones de la Ronda Uruguay. CEPAL, IC/R.937, 24 de octubre de 1990.

- Reinaldo Gonçalves, Construction services and the Uruguay Round: major issues for Latin America, CEPAL, IC/R.934, 15 de octubre de 1990.

- Guillermo Martínez Barros, El comercio internacional de servicios de seguros, CEPAL, IC/R.935, 17 de octubre de 1990.

8/ Véase Reinaldo Gonçalves, Construction services...., págs. 28 en adelante.