

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/23
27 de agosto de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión Permanente de Desarrollo del
Sector de los Servicios: Fomento
de la Creación de un Sector
Competitivo de los Servicios
en los Países en Desarrollo
Segundo período de sesiones
Ginebra, 11 de octubre de 1993
Tema 5 del programa provisional

FOMENTO DE UN SECTOR COMPETITIVO DE LOS SERVICIOS

ANÁLISIS COMPARADO DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

(Tema 3 a) del programa de trabajo)

Preparado por la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 3	3
<u>Primera parte</u>		
ANÁLISIS COMPARADO DE LA SITUACION DE LOS SERVICIOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO	4 - 32	4
I. EL PAPEL ESTRATEGICO DE LOS SERVICIOS EN LAS ECONOMIAS DESARROLLADAS Y EN DESARROLLO	5 - 19	4
A. El papel tradicional de los servicios	5 - 7	4
B. Los países desarrollados y la "revolución de los servicios"	8 - 15	5
C. La nueva economía de servicios y los países en desarrollo	16 - 19	8

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
<u>Primera parte (continuación)</u>		
II. LOS SERVICIOS AL PRODUCTOR EN LOS PAISES EN DESARROLLO	20 - 32	9
A. Demanda de servicios al productor	26 - 28	10
B. Principales características de la oferta de servicios al productor	29 - 32	13
<u>Segunda parte</u>		
ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO	33 - 84	14
I. ESTRATEGIA INTERNA	33 - 59	14
A. Contexto	33 - 46	14
B. Marco general	47 - 51	19
C. Estrategias específicas	52 - 59	20
II. ESTRATEGIA EXTERNA PARA EL DESARROLLO DE SERVICIOS INTERNACIONALMENTE COMPETITIVOS	60 - 84	23
A. La penetración en los mercados mundiales: la mejora de las condiciones de acceso al mercado internacional	60 - 72	23
B. El aumento de la participación de los países en desarrollo en los mercados internacionales: elementos de una estrategia	73 - 84	27
CONCLUSIONES	85	31

Lista de recuadros

1. Clasificación de los servicios al productor según la función en la producción	12
2. Centros de servicios al productor: un ejemplo	23

INTRODUCCION

1. En el apartado a) del párrafo 3 del programa de trabajo se dice que la Comisión Permanente "efectuará un análisis comparado del sector de los servicios en los países en desarrollo; en ese análisis: i) examinará la función del sector de los servicios en lo relativo a contribuir al crecimiento y al desarrollo sostenible, en particular examinando la contribución aportada por el sector de los servicios al productor a la competitividad de los sectores de producción de bienes y a la totalidad de la economía; ii) evaluará las insuficiencias y capacidades; y iii) determinará políticas para ayudar a los países en desarrollo a desarrollar y fortalecer un sector competitivo de los servicios, en particular la infraestructura relacionada con los servicios".

2. La secretaría ha preparado la presente nota de antecedentes con miras a facilitar la labor de la Comisión a ese respecto. Fundamentalmente, es una síntesis de las conclusiones de trabajos realizados en la UNCTAD. La nota se guió por el Compromiso de Cartagena, donde se reconoció claramente que los países en desarrollo necesitan aplicar políticas que creen condiciones apropiadas para el desarrollo de su sector nacional de los servicios y se alentó a la comunidad internacional a apoyar los esfuerzos de los gobiernos nacionales para fortalecer la capacidad de producción y exportación de ese sector. El fin de esta nota es proporcionar un punto de partida para la labor ulterior en relación con este subtema, así como para los diversos estudios que se prepararán en relación con otros temas del programa de trabajo de la Comisión Permanente. Se prevé que como resultado de este proceso se determinarán las políticas que se indican en iii) supra.

3. La presente nota se basa en gran medida en la labor efectuada precedentemente por la UNCTAD en una serie de estudios nacionales, regionales y sectoriales sobre los servicios. Aunque ellos no constituyen una investigación sistemática de los sectores de los servicios en los países en desarrollo, fueron respuestas concretas a diversas necesidades de los distintos países y regiones, limitadas por los objetivos de los diferentes proyectos y por los recursos financieros disponibles. Este hecho se refleja en la nota. Las recomendaciones formuladas son inevitablemente provisionales y están encaminadas sobre todo a asistir a la Comisión en la determinación de la orientación de la labor futura respecto del análisis y de las opciones de política.

Primera parte

ANALISIS COMPARADO DE LA SITUACION DE LOS SERVICIOS EN
LOS PAISES DESARROLLADOS Y LOS PAISES EN DESARROLLO

4. En relación con su contribución al crecimiento y el desarrollo sostenible de los países y con la contribución que aportan los servicios al productor a la competitividad de los sectores productores de bienes y de la economía en general, los servicios cumplen una función central en los ajustes que las economías han tenido que hacer para lograr una posición competitiva en la economía mundial. Esto ha dado a los servicios un nuevo papel estratégico que los transforma en factores decisivos en la creación de valor añadido a la economía y de ventajas competitivas. En el presente capítulo se compara la situación de los servicios en los países desarrollados y los países en desarrollo y se estudian las principales características para determinar las fortalezas y las debilidades de los países en desarrollo en esta materia.

I. EL PAPEL ESTRATEGICO DE LOS SERVICIOS EN LAS ECONOMIAS
DESARROLLADAS Y EN DESARROLLO

A. El papel tradicional de los servicios

5. La prestación de servicios físicos de infraestructura como las telecomunicaciones, los transportes y los servicios públicos esenciales, junto con la infraestructura social como la salud, la vivienda y la educación y el acceso a los servicios financieros, ha sido tradicionalmente una parte integrante de las estrategias nacionales de desarrollo. Las políticas relativas a esos sectores han sido muy influidas por consideraciones relativas a la seguridad nacional, la necesidad de alcanzar objetivos estratégicos determinados, la necesidad de garantizar el acceso más amplio posible de la población a los servicios esenciales y la provisión de la infraestructura necesaria para las diversas actividades económicas. Esas consideraciones han conducido a los gobiernos a asumir una función importante en la prestación y la regulación de servicios. La necesidad de conciliar ese complejo conjunto de objetivos con la eficiencia económica plantea un dilema.

6. Ese problema se agudizó cuando pasaron a un primer plano las consideraciones relativas a la eficiencia económica y la competitividad internacional. Se tiene cada vez más conciencia de que las ineficiencias que se registran en la prestación de cualquier servicio básico afectan necesariamente a la competitividad de las empresas que utilizan ese servicio. Esto ha llevado a examinar la función y las prioridades de los gobiernos y la necesidad de nuevas formas de regulación. La necesidad de garantizar la calidad, los precios razonables y la cobertura adecuada de un servicio, adaptándolo al mismo tiempo a los progresos tecnológicos, ha obligado al proveedor de servicios a mejorar la gestión y acrecentar la eficiencia operacional. La incapacidad de muchos monopolios estatales de hacer frente a este reto ha dado origen a políticas de privatización de esos monopolios y a una creciente participación extranjera en la propiedad y la gestión.

7. Muchos países se ven ante la necesidad de formular políticas para afrontar esos problemas. A ese respecto podría serles muy útil un intercambio de experiencias con países que han aplicado políticas de desregulación y privatización, que se prevé en los subtemas b) y c) del tema 3 del programa de trabajo 1/ y se aborda en la labor del Grupo Especial de Trabajo sobre Experiencias Comparadas en Materia de Privatización.

B. Los países desarrollados y la "revolución de los servicios"

8. En el decenio de 1970 los economistas comenzaron a ocuparse del fenómeno del crecimiento relativamente mayor del empleo -y en menor medida del PNB- creado por los servicios (en relación con el creado por la manufactura y la agricultura) en las economías desarrolladas.

9. Además de las elevadas tasas de crecimiento de los servicios, se registra también un aumento del valor añadido que se incorpora a las exportaciones de mercancías y aumentos del capital humano por trabajador (educación y capacitación) que se incorpora a los productos. El comercio de servicios intermedios se parece al comercio de productos materiales intermedios pues ambos tipos de insumos intermedios son indispensables para el proceso de producción y a menudo son fuentes importantes de ventajas comparativas en la manufactura para exportación. Además, los insumos de servicios intermedios son utilizados por todas las industrias y su desarrollo está estrechamente asociado a la existencia de ventajas comparativas basadas en otros factores 2/. En cierta medida, las elevadas tasas de crecimiento de los servicios pueden explicarse por la elasticidad de la demanda de servicios en función de los ingresos, especialmente en el caso de los servicios al consumidor (entretenimientos, salud, viajes, turismo, etc.) y por la productividad relativamente baja de la mano de obra empleada en el sector de los servicios 3/. Este tipo de análisis suscitó inquietudes respecto de las consecuencias negativas de la expansión de los sectores de servicios para la productividad de la economía, las perspectivas de crecimiento económico y el aumento sostenido de los ingresos reales (proceso que a menudo fue denominado "desindustrialización").

10. Pero hay un segundo aspecto más dinámico del sector de los servicios en las economías modernas en relación con una importante reestructuración del proceso de producción, la estrategia de las empresas y los mercados de trabajo. Una manifestación de la evolución del proceso de producción ha sido la aparición del sector de los "servicios al productor" como sector en crecimiento en las economías industrializadas. En los últimos años del decenio de 1970 y en el decenio de 1980 se han registrado tasas particularmente elevadas de crecimiento de los servicios comerciales profesionales. Esto fue muy notable en los Estados Unidos de América, donde una proporción relativamente alta de los nuevos empleos estuvo destinada a personal de educación superior y bien pagado. Esto puede explicarse en gran parte por la aplicación de la tecnología de la información a toda la economía. La innovación está a cargo principalmente de pequeñas empresas especializadas, un fenómeno que se ha desarrollado más en los Estados Unidos, y este hecho explica sus elevadas tasas de crecimiento en ese período. Por ejemplo, entre 1980 y 1991 los servicios jurídicos aumentaron en un 106% y los servicios comerciales en un 67% 4/.

11. El resultado es una interacción entre el progreso tecnológico y la especialización. Las demandas de un entorno más competitivo (que a su vez es consecuencia de la internacionalización y la desregulación) proporciona los estímulos necesarios para que el progreso tecnológico concentre su creatividad en el desarrollo de nuevos y mejores servicios, de más "densidad de conocimientos" y mejor adaptados a las necesidades de los procesos de producción y distribución. Estos servicios nuevos y mejorados -generalmente asociados a las nuevas tecnologías de la información- aumentan la productividad tanto en el sector de los productos como en otros servicios. Facilitan asimismo la aplicación de nuevas técnicas de gestión, facilitan las relaciones entre las diversas fases del diseño, la producción y la comercialización de productos y servicios, permiten la aparición de servicios a la medida, contribuyen a crear mayores economías de escala y favorecen una mundialización eficiente de las funciones de producción y distribución. La competencia -que se basa cada vez más en el acceso a la tecnología y en su adaptación- ha provocado una creciente demanda de servicios al productor. El progreso tecnológico ha preparado el terreno para un alto grado de especialización, simplificando al mismo tiempo las operaciones y la gestión de las unidades productivas. El sector de los servicios al productor está situado entre la infraestructura y el productor. La función de los servicios al productor es asistir al productor en la utilización de la infraestructura y en la adaptación de las ventajas tecnológicas a necesidades concretas. El análisis del empleo en el sector de los servicios de los países industrializados ha comprobado la existencia de una estructura dual, con un componente que se caracteriza por bajos salarios y trabajo poco calificado a tiempo parcial y otro -principalmente el sector de los servicios al productor de gran densidad de conocimientos- que consiste en actividades creativas y que requieren alta calificación y están estrechamente vinculadas a las necesidades del sector de las manufacturas.

12. La manifestación de este fenómeno es la "externalización" de una amplia gama de servicios que son necesarios como insumos para la producción y distribución de bienes. Hasta ahora ellos habían sido proporcionados dentro de la unidad de producción. La externalización ha tenido lugar en dos niveles. En primer lugar, los servicios prestados internamente son sustituidos cada vez más por la compra de servicios especializados de otras empresas. En segundo lugar, las operaciones internas de servicios de las empresas han sido vendidas a clientes exteriores, proceso que ha conducido al establecimiento de filiales que luego venden sus servicios tanto a la empresa matriz como en el mercado abierto (efectos secundarios de los conocimientos y experiencias acumulados en la empresa matriz). Esa tendencia ha sido estimulada por los factores siguientes: a) las empresas exteriores pueden volverse más eficientes mediante la especialización; b) la reducción del personal y la producción exterior disminuyen los costos fijos de explotación de la empresa, incluido el costo de capacitar a personas en la aplicación de nuevas tecnologías; c) las empresas recurren a la adquisición de licencias o la compra de tecnología para lograr economías en las actividades de investigación y desarrollo ⁵/. La tecnología de la información facilita el funcionamiento de unidades de producción y empresas pequeñas y más especializadas.

13. En la mayoría de los países desarrollados el progreso tecnológico y la mayor competitividad han sido la causa y el efecto de la tendencia a la desregulación y/o simplificación y actualización del mecanismo de regulación, que ha hecho posible la integración más flexible y más adaptable de los servicios en las funciones productivas. Además, con la creciente complejidad de las actividades de servicio, se está reduciendo el papel que juegan los gobiernos como proveedores de servicios básicos y están ocupando su lugar agentes privados. En este nuevo contexto, los gobiernos mantienen la importante función de reguladores 6/, garantizando el funcionamiento correcto de los mercados y la protección de los consumidores 7/. Esta evolución está transformando las relaciones entre los proveedores y los usuarios de servicios. En primer lugar, facilita la aparición de una variedad de nuevos servicios, a los que hasta hace poco se encontraba mucho menos en el mercado (porque estaban internalizados); en segundo lugar, crea una nueva demanda de los servicios que ahora han sido externalizados. Esta es una característica básica de la externalización de servicios y el desarrollo de empresas especializadas capaces de prestar servicios eficientes e innovadores a precios más aceptables y con niveles más elevados en cuanto a la calidad y la confiabilidad. A su vez, las nuevas empresas que proveen esos servicios pueden obtener un máximo de utilidades mediante economías de escala y de alcance derivadas de su distinta forma de organización 8/.

14. Las nuevas tecnologías de la información han hecho a muchos servicios cada vez más comercializables. Los servicios "de gran densidad de conocimientos" pueden intercambiarse mediante las redes de telecomunicaciones. Cada vez más personas están cruzando fronteras internacionales para prestar o recibir servicios. Las mejoras de las redes internacionales de información están facilitando la apertura de sucursales y filiales de empresas de servicios y la prestación de servicios mediante la concesión de licencias y otros contratos de gestión. Esto se refleja muy poco en las estadísticas convencionales del comercio internacional. Muchas transacciones no se registran, pese a que son un elemento importante del total de los ingresos de las empresas y los particulares. El establecimiento de redes internacionales ha conducido a considerables economías de escala y de alcance, y se crea más valor añadido; muchas de las limitaciones impuestas hasta ahora por las exigencias de un contacto personal directo entre los usuarios y los proveedores han sido eliminadas 9/.

15. Esta evolución ha promovido considerablemente dos nuevas dimensiones de los servicios: primero, la integración y utilización apropiadas de servicios al productor modernos y eficientes en el proceso de producción como elemento fundamental de la competitividad, tanto para las empresas como para la economía en general; segundo, los servicios al productor se han convertido en una fuente importante, si no la principal, de valor añadido. Este hecho se refleja parcialmente en la contabilidad nacional, especialmente la de los países desarrollados, en la parte creciente que corresponde a los servicios al productor en el PIB. Estos dos factores son el fundamento de la denominada "revolución de los servicios" 10/.

C. La nueva economía de servicios y los países en desarrollo

16. Según los resultados de la balanza de pagos, los países pueden clasificarse en tres categorías en función del papel de los servicios en el sector externo. El primer grupo comprende a un gran número de exportadores de materias primas, que habitualmente tienen un superávit en el comercio de bienes y un déficit en el de servicios. Un segundo grupo está compuesto por países que tienen un déficit en el comercio de bienes y en la mayoría de "otros servicios", pero superávit en los rubros de "remesas de trabajadores" y "viajes", actividades que dependen de la circulación internacional de personas. El tercer grupo es más pequeño e incluye a unos pocos países asiáticos que han tenido un rápido crecimiento económico. Anteriormente sus superávit en servicios habían compensado sus déficit en bienes, pero en los últimos años el rápido crecimiento de la exportación de manufacturas ha demostrado que las dos corrientes son complementarias: la exportación de servicios apoya a la exportación de bienes y la exportación de bienes apoya a la de servicios 11/.

17. De lo precedente puede extraerse una conclusión general: en muchos países en desarrollo los servicios no aportan una contribución positiva al sector externo salvo cuando hay beneficios derivados de una activa circulación internacional de personas que se produce cuando sus propios nacionales prestan servicios ("remesas de trabajadores") o cuando otros son consumidores de sus servicios ("viajes"). Además, los países en que aumenta más vigorosamente la exportación de manufacturas son tradicionalmente fuertes en el comercio de servicios. Las características del comercio internacional de servicios de los países en desarrollo parecen reflejar las debilidades internas de sus sectores de bienes y de servicios. Una infraestructura inadecuada, especialmente en materia de telecomunicaciones, y la carencia de personal capacitado, han impedido la difusión de nuevas tecnologías, demorando el establecimiento de estructuras por cuyo intermedio se difunden los conocimientos técnicos y se crean y desarrollan servicios "a la medida" para satisfacer las necesidades concretas de las empresas. Esta situación ha retardado el desarrollo nacional de muchos servicios al productor, aumentando la dependencia de servicios "importados" (a menudo por filiales o sucursales de empresas transnacionales) cuando lo permite la disponibilidad de divisas extranjeras.

18. Otro aspecto del problema es el de la lentitud del proceso de "externalización" de muchos servicios al productor y la notoria ausencia de servicios "de gran densidad de conocimientos" producidos en el país. La excesiva centralización del funcionamiento de las empresas o la existencia de circuitos cerrados dentro de las empresas impide la creación de una demanda activa y vigorosa de esos servicios. Además, mantiene el conocimiento de ciertos servicios, y el acceso a los mismos, cautivos dentro de las grandes empresas. La existencia de conocimientos acumulados "indisociables" equivale a un derroche de recursos pues impide el uso fructífero de efectos externos positivos por el resto de la economía. La lentitud de la "externalización" significa que se aísla a esas funciones de las señales del mercado. Se ignora a las fuerzas de la oferta y la demanda, disminuyendo el potencial de los servicios al productor para un aumento de la productividad, la competitividad y el valor añadido, tanto en el ámbito de la empresa como en el nacional.

19. En contraste con lo que ha sucedido en los países desarrollados, muchos países en desarrollo todavía no han logrado sumarse a la "revolución de los servicios". Por consiguiente, el fortalecimiento de servicios competitivos en los países en desarrollo supone superar los problemas que presentan la escasez de recursos financieros, la subutilización de los mecanismos de mercado, la calificación insuficiente de los recursos humanos y un acceso inadecuado a nuevas tecnologías.

II. LOS SERVICIOS AL PRODUCTOR EN LOS PAISES EN DESARROLLO

20. El aumento de la competencia basada en la liberalización del comercio, combinado con los progresos tecnológicos, crea una demanda de servicios infraestructurales eficientes (como se indicó anteriormente) y de servicios al productor. En los países desarrollados el sector de los servicios al productor se ha desarrollado de un modo autónomo, impulsado por las mismas empresas y basado en una demanda promovida por la competencia y una oferta promovida por la tecnología. La demanda ha estimulado la necesidad de adaptarse a la competencia en el mercado interno y de aprovechar las oportunidades de exportación. La oferta de servicios al productor procede de particulares con conocimientos capaces de adoptar tecnologías y de utilizar la infraestructura. En gran medida, la oferta de servicios en los países desarrollados ha partido de los sectores de las manufacturas y la elaboración de productos agrícolas mediante el proceso de externalización.

21. La contribución que aportan los servicios al productor a la competitividad de los sectores productores de bienes y de la economía en general de los países en desarrollo puede verse afectada por la rapidez con que esos países han sido introducidos en un entorno internacional mucho más competitivo. La mayoría de los países en desarrollo que han aplicado programas de ajuste estructural, incluida la liberalización del régimen comercial y del régimen que rige las inversiones, lo han hecho en breves períodos y bajo presiones exteriores. Esto ha hecho más difíciles la adaptación de la oferta interna a las nuevas demandas de servicios al productor y la prestación de esos servicios por empresas nacionales. Esa situación contrasta con la de los países desarrollados donde un ajuste autónomo efectuado durante varios decenios permitió a los servicios al productor de gran densidad de conocimientos desarrollarse y producir efectos secundarios, como ya se ha visto. Del mismo modo, las empresas pudieron incorporar gradualmente y de modo autónomo los servicios al productor a sus actividades paralelamente a los cambios tecnológicos y las transformaciones de la organización y la gestión de la producción impuestas por un medio más competitivo.

22. El medio cada vez más competitivo en que se encuentran las economías de los países en desarrollo ha tenido por efecto sobre todo el estímulo de la demanda de los servicios al productor. Debido a la ausencia de personal suficientemente capacitado, a actitudes de la administración opuestas a la externalización, a una infraestructura inadecuada, a un acceso insuficiente a la tecnología y a la creencia (correcta o incorrecta) de que los proveedores internos de servicios no son idóneos por diversas razones, la oferta interna

de esos servicios no siempre ha podido evolucionar naturalmente para satisfacer esa creciente demanda. Esto ha obligado a las empresas a recurrir a servicios importados. El efecto es reducir las posibilidades de conservar el valor añadido creado por los servicios al productor, especialmente en sectores comercializables en que la incorporación de servicios eficientes y competitivos es fundamental para su supervivencia.

23. La UNCTAD ha apoyado una serie de estudios nacionales y regionales sobre la situación de los servicios al productor en diversos países en desarrollo. Algunos de esos estudios se han concentrado en la demanda de servicios al productor creada por alguna actividad productiva de interés especial para un país determinado 12/, mientras que otros abordaron aspectos de la oferta de servicios al productor 13/. Otros estudios trataron el tema desde el punto de vista tanto de la oferta como de la demanda 14/. Pero todos esos estudios constituyen sólo un punto de partida para el examen de la situación de los servicios al productor en determinadas circunstancias. Se podrían emprender investigaciones más exhaustivas perfeccionando la metodología, mejorando las estadísticas y llevando a cabo proyectos de investigación concretos.

24. En estudios que se están realizando se examina la situación particular de un grupo de países menos adelantados, que se caracteriza por serias dificultades en materia de telecomunicaciones, recursos humanos e infraestructuras físicas y, en algunos casos, hasta por una ubicación geográfica desfavorable. Se los podría utilizar para preparar un informe más completo en el futuro 15/.

25. El examen de los aspectos cualitativos y cuantitativos de la oferta y la demanda de servicios al productor en distintos sectores de la producción proporciona información respecto del grado de internalización y externalización de los servicios, la estructura de su mercado, el nivel de competitividad y los obstáculos internos y externos que afrontan los proveedores y los consumidores en el mercado nacional. Los métodos aplicados en esos estudios están lejos de ser uniformes, hecho que hace difícil el análisis comparado. Hay diferencias sustanciales en factores como el tamaño de la muestra, la clasificación de las empresas, los sectores, las características y las respuestas obtenidas.

A. Demanda de servicios al productor

26. En gran medida los servicios al productor son promovidos por la demanda, creados por las necesidades de otros sectores de la economía, en particular los sectores de servicios. Habrá demanda de servicios al productor en la medida en que las actividades que emplean esos servicios se desarrollan en un medio suficientemente vigoroso y competitivo para requerirlos. Un examen de los estudios preparados por la UNCTAD revela la existencia de un desarrollo dual de los servicios al productor en los países en desarrollo. En la mayoría

de esos países varias actividades económicas modernas que se basan en los cambios tecnológicos y que normalmente compiten en los mercados internacionales coexisten con otras actividades tecnológicamente atrasadas y que tienen estructuras administrativas y jerárquicas tradicionales. Estas últimas han sido generalmente protegidas y no han experimentado las transformaciones productivas necesarias para ser competitivas en los mercados internacionales.

27. Se ha comprobado que muchas empresas -potenciales consumidores de servicios- se resisten al cambio y mantienen un alto grado de internalización de los servicios. Hay varias razones para esto, entre ellas: la escasa competitividad de esas empresas, el hecho de que la empresa considera que su propio personal interpreta mejor sus necesidades que los proveedores exteriores, el hecho de que la dirección de la empresa no percibe las ventajas económicas de la "externalización", el bajo nivel de asimilación de nuevas tecnologías, preocupaciones respecto del carácter confidencial de la información, desconfianza respecto de los proveedores exteriores, el elevado costo y/o la calidad inadecuada de los servicios al productor disponibles y la ausencia de políticas que alienten al empresario a externalizar determinados servicios. Aun así, muchas empresas habían expresado el deseo de externalizar algunos servicios, especialmente los siguientes: investigación y desarrollo, estudios de mercado, servicios jurídicos, reparación, mantenimiento y arrendamiento de equipos, control de la calidad, servicios de información, servicios de ingeniería y asesoramiento, transporte, servicios financieros y capacitación 16/.

28. Los productores de los países en desarrollo estudiados han adoptado enfoques diferentes respecto de los servicios al productor. Los enfoques extremos son: a) mantener muchas funciones de servicio internalizadas (esto ha sido posible sobre todo en las grandes empresas) y b) adoptar una posición pasiva y permitir que empresas extranjeras presten todos los servicios al productor, con la consiguiente pérdida de autonomía y valor añadido y ningún beneficio en relación con el aprendizaje o la transferencia de tecnología. Las empresas expuestas a la competencia internacional son sumamente dependientes de proveedores extranjeros de servicios en relación con los servicios de alta calidad. Adquieren esos servicios por intermedio de cadenas internacionales integradas, arreglos dentro de la empresa y sucursales de empresas transnacionales o a través de sus propios clientes mediante subcontratos. Un caso extremo de dependencia de los servicios importados se ha observado en algunas empresas textiles y de elaboración de agrios y piñas, en que el productor adopta una actitud esencialmente pasiva y a menudo depende enteramente de los servicios proporcionados por el comprador de sus productos 17/. Los servicios obtenidos de ese único comprador incluyen el diseño, el control de la calidad, la comercialización internacional y la consultoría para la gestión.

Recuadro 1CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS AL PRODUCTOR SEGUN
LA FUNCION EN LA PRODUCCION

En la función administrativa, que comprende la contabilidad, la auditoría, los servicios jurídicos y la planificación, la internalización aumenta a la par del tamaño de la empresa. En muchos casos, especialmente en el de las empresas en gran escala, se dan razones de estrategia y de respeto del carácter confidencial de la información. Las pequeñas empresas tienden a internalizar menos esos servicios por razones de costo; en general están a cargo de una sola persona. Las empresas en gran escala (y algunas de mediano tamaño) cuentan con departamentos especializados.

La función de los servicios técnicos incluye a los servicios de diseño técnico, investigación y desarrollo, control de la calidad, mantenimiento y almacenamiento. Esas funciones, que son de importancia vital independientemente del tamaño de la empresa, están ausentes en muchas empresas pequeñas y medianas. En ocasiones, si se las cumple, están a cargo de los mismos trabajadores. Un caso aparte es la empresa en gran escala donde esos servicios están bien estructurados. En muchos sectores las actividades de investigación y desarrollo y el control de la calidad no existen o son de escasa calidad debido a la carencia de trabajadores profesionales capacitados. Algunas industrias afirman que esa situación ha afectado a su capacidad de adaptar la oferta de sus productos a las exigencias de la demanda tanto en el mercado interno como en el exterior. En los sectores en que hay asociados extranjeros, esos servicios, aunque estén internalizados, reciben orientación de empresas exteriores. Un caso notable es el de la subcontratación en las actividades de elaboración en el exterior. Esas actividades crean una especie de empresario "pasivo" pues muchas de las funciones son ejecutadas casi en su totalidad por el subcontratista. Algo similar sucede con la venta de los servicios de ingeniería, proporcionados como servicios postventa por la empresa que vende el equipo o la maquinaria.

Las funciones de los servicios relacionados con la presencia en el mercado incluyen, entre otras, la comercialización, los servicios de exportación y el transporte. El transporte constituye una excepción; los servicios restantes están en gran medida internalizados, especialmente cuando la producción está destinada al mercado interno. En los servicios de exportación hay contrastes. En algunas empresas grandes y medianas la comercialización se efectúa en la misma empresa con el apoyo de organismos estatales; en otros casos, como en el de la subcontratación y en el de las empresas con asociados extranjeros, la comercialización está integrada en la cadena comercial de los asociados. Las empresas pequeñas y medianas señalan que un problema crítico del acceso a los mercados extranjeros es el de la carencia de información comercial y la capacitación de personal para obtener información comercial en los mercados extranjeros. En algunos países llenan esta laguna empresas comerciales.

Fuente: "Tunisia: National Study on Services" (mimeografiado).

B. Principales características de la oferta de servicios al productor

29. Gran parte de la demanda de servicios al productor en los países en desarrollo ha sido satisfecha por proveedores de servicios extranjeros, hecho que explica el escaso vigor que caracteriza a la oferta de servicios al productor nacionales en los países en desarrollo estudiados. No se han desarrollado sistemas integrados de servicios aplicables a la producción; en general no se perciben las relaciones entre los servicios y otros sectores 18/. A menudo se estima que empresas pequeñas y medianas en algunas categorías de los servicios al productor son débiles en cuanto su capacidad de 19/: a) responder a las necesidades del mercado y aprovecharlas ofreciendo servicios más eficientes a precios más bajos que los de sus competidores; b) concebir, adaptar y establecer sus operaciones en altos niveles de eficiencia y productividad; c) contratar y capacitar a personal muy calificado; d) asimilar, adaptar y aplicar nuevas tecnologías que les permitirán alcanzar niveles más elevados de eficiencia, productividad y competitividad; e) encontrar servicios exportables y mercados extranjeros; f) crear u obtener recursos financieros y capital de explotación; g) hacer frente a una fuerte competencia de proveedores extranjeros o de monopolios estatales o semiestatales. Además, a veces desarrollan sus actividades dentro de un sistema de regulación inadecuado y en un entorno económico desfavorable. Por todas esas razones, a menudo esas empresas sobreviven sirviendo a clientes "de segunda clase" en los mercados nacionales, sin ninguna posibilidad de competir en los mercados internacionales.

30. Más de la mitad de las empresas estudiadas tenían menos de cinco años de antigüedad, se caracterizaban en general por un bajo nivel de eficiencia y productividad y tenían que competir con unas pocas empresas en gran escala que tenían una parte importante en el mercado y en general algún capital extranjero. Por consiguiente, estas últimas empresas pueden prestar servicios de alta calidad a un costo relativamente bajo. Esto se aplica a los servicios de contabilidad y auditoría, la publicidad, los servicios de información de valor añadido, la consultoría especializada y los servicios financieros así como los servicios de conexión y explotación de redes de información. Muchas de esas grandes empresas son sucursales de empresas extranjeras o empresas nacionales que han concluido distintos tipos de acuerdos como la concesión de licencias, la explotación de marcas comerciales registradas, patentes, etc.

31. Se observó una características de especial interés respecto de la creación de una oferta más amplia de servicios en determinadas industrias de elaboración y otras industrias relacionadas con la extracción de recursos naturales. En esos casos, los principales productores habían creado sus propias empresas de servicios que además de satisfacer las necesidades de la empresa principal y de otras empresas en el mercado interno también habían comenzado a exportar 20/.

32. El sector de los servicios al productor puede proporcionar empleo a personas calificadas, especialmente a las que están familiarizadas con las nuevas tecnologías de la información.

Segunda parte

ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE FORTALECIMIENTO DE LOS
SERVICIOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

I. ESTRATEGIA INTERNA

A. Contexto

33. En las opciones de política para promover sectores de servicios competitivos en los países en desarrollo y para hacer que éstos obtengan una parte mayor del comercio internacional de servicios se tendrá que afrontar las cuestiones de: a) los recursos financieros, b) el uso de los mecanismos de mercado, c) los recursos humanos, d) el acceso a nuevas tecnologías y e) la participación de los proveedores extranjeros. Estas cuestiones son examinadas en los párrafos siguientes.

a) Los recursos financieros

34. En general, los gobiernos y las empresas de los países en desarrollo carecen de los recursos financieros necesarios para emprender la modernización de los servicios, y en general no se dispone de sistemas de financiación externa en proporción a las necesidades. Estos problemas se agudizan en el caso de países en desarrollo muy endeudados, donde los programas de ajuste han reducido aún más los recursos disponibles para la expansión y la renovación de la infraestructura básica, que ya eran escasos, y donde a las empresas les resulta difícil obtener recursos en los mercados extranjeros. La escasez crónica de recursos financieros en los países en desarrollo ha afectado seriamente a su capacidad de inversión para establecer servicios compatibles con las necesidades de una economía moderna eficiente. La situación es peor en los sectores transformados por tecnologías avanzadas en que se necesitan cuantiosas inversiones para actualizar su funcionamiento y su gestión, y especialmente para modernizar la infraestructura necesaria. Por ejemplo, en el transporte marítimo, la contenedorización supone la modernización de las instalaciones para la manipulación de la carga 21/; en los bancos y los servicios financieros, las transacciones mundiales dependen de las inversiones en tecnologías telemáticas, mientras que la ampliación de los servicios para los clientes requieren un equipo electrónico perfeccionado 22/; en las telecomunicaciones, el desarrollo de servicios de valor añadido supone la ampliación de la red básica y la introducción de cables de fibras ópticas; el transporte aéreo y el turismo se ven facilitados por el establecimiento de redes de sistemas de reserva informatizados, la introducción de instalaciones adecuadas para el transporte multimodal y la ampliación y mejora de la infraestructura de los aeropuertos para facilitar la circulación de pasajeros y la manipulación de carga 23/. Otra dimensión de este problema es la de la gestión financiera de muchas empresas de servicios, tanto públicas como privadas. Las empresas no pueden crear sus propios recursos cuando no logran mantener márgenes de beneficio en sus operaciones; las empresas de países muy endeudados no pueden obtener recursos en el país para satisfacer sus necesidades en materia de inversiones y capital de

explotación. En el caso de las empresas públicas, muchos gobiernos están adoptando políticas de privatización encaminadas a mejorar la gestión y a reducir la presión financiera en los recursos fiscales 24/. En general, las nuevas empresas de servicios, especialmente las que requieren gran densidad de conocimientos, carecen de activos tangibles suficientes que puedan utilizarse como garantías para obtener créditos bancarios. Generalmente esas empresas consideran que los recursos humanos son su capital principal 25/.

b) El uso de los mecanismos de mercado

35. Puede favorecer el desarrollo de servicios eficientes y competitivos una mejor utilización de los mecanismos de mercado en relación con la asignación de recursos, la fijación de precios y el empleo apropiado de las fuerzas de la oferta y la demanda en los mercados. Esto contribuiría a acrecentar la rentabilidad de muchas operaciones de servicio. En muchos países el uso de esos mecanismos es todavía restringido en varios sectores de los servicios. Las razones de este escaso uso de criterios de mercado son varias y complejas. En cierta medida reflejan la adhesión de los gobiernos a objetivos complejos y ambiciosos de desarrollo integral. Aquéllos establecen una gran distancia entre el rendimiento privado y el rendimiento social de muchos servicios. Muchos países desarrollados han reducido esa distancia recurriendo con frecuencia a las subvenciones cruzadas en muchos servicios básicos. Los países en desarrollo no siempre pueden hacer otro tanto.

36. En otros casos, el mal uso de los mecanismos de mercado se refleja en la concentración de la demanda en un pequeño número de usuarios en gran escala, generalmente monopsónicos. En otros, las empresas en gran escala se convierten en unidades autosuficientes mediante la integración vertical de sus operaciones. Una estructura defectuosa del mercado no está necesariamente relacionada con la propiedad estatal de determinados servicios ni con el carácter monopsónico de la demanda de esos servicios. Muchos servicios prestados por el sector privado muestran claros ejemplos de concentración del mercado en relación con la oferta, hecho que no siempre contribuye a una integración mejor y más eficiente de los servicios en el proceso de producción. Esto sucede en el caso de los servicios profesionales como la publicidad, la contabilidad y la auditoría 26/, los servicios informatizados y el logicial 27/, y los seguros y los bancos 28/.

37. Puede lograrse una mejor utilización de los mecanismos de mercado mediante cambios en las regulaciones que afectan a la entrada en el mercado, el comportamiento de las empresas y el establecimiento de monopolios. Los mecanismos de regulación varían en los distintos países y en los diferentes sectores. Las reglamentaciones sobre la entrada en el mercado van desde el establecimiento de normas sobre las calificaciones profesionales a la limitación de la entrada de operadores mediante la concesión de licencias (por ejemplo, en el transporte aéreo) o el establecimiento de monopolios públicos o privados (por ejemplo, las telecomunicaciones y los servicios públicos). Entre las regulaciones que afectan al comportamiento de las empresas están las prácticas de fijación de precios de los servicios públicos

(electricidad y agua), la limitación de la gama de los servicios ofrecidos (bancos y seguros) y la restricción del ámbito geográfico de los proveedores de servicios (transporte por carretera y urbano, bancos) 29/.

c) Recursos humanos

38. En muchos países en desarrollo la escasez de recursos humanos calificados constituye un obstáculo importante para el desarrollo y fortalecimiento de sectores de servicios competitivos. Estructuras educacionales adecuadas, especialmente en la esfera de la educación técnica superior, son esenciales para satisfacer las necesidades en materia de personal impuestas por la transformación tecnológica de muchos servicios. Diversos estudios destacan la necesidad urgente de aumentar las inversiones en la educación, mejorar los programas de estudio para ajustarlos a las necesidades de los sectores productivos y mejorar la calidad del equipo y las instalaciones del sistema educacional 30/.

39. Aunque muchos países en desarrollo tienen tasas de alfabetización relativamente elevadas y en muchos casos disponen de un número importante de profesionales muy calificados 31/, todavía hay escasez de personal adecuadamente calificado para cumplir diversas funciones productivas. Esto se ha observado en servicios tan distintos como los de la hotelería y el transporte de pasajeros, la publicidad, la auditoría, los seguros, los servicios bancarios y otros servicios financieros y los servicios informáticos 32/. En muchas actividades de servicios, la capacitación en el empleo es casi el único recurso. Esto significa que hay que descentralizar la capacitación para adaptarla a las condiciones de mercado locales, facilitando la difusión de conocimientos y aptitudes en la industria y aprovechando al mismo tiempo el potencial para la exportación que encierran las capacidades que no están siendo apropiadamente utilizadas.

40. Teniendo presentes estas consideraciones, algunos países en desarrollo han aprovechado la presencia de empresas transnacionales para incluir compromisos de capacitar a la mano de obra local en los acuerdos que concluyen con esas empresas. Las empresas mixtas, los contratos de gestión y otros arreglos similares han demostrado ser medios eficientes para promover la capacitación en el empleo en el turismo 33/, los servicios informáticos 34/ la construcción y otros servicios. Además, algunos países se han convertido en exportadores exitosos de esas actividades, haciendo buen uso de su asociación con empresas extranjeras mediante la inclusión de exigencias en materia de rendimiento que han contribuido a aumentar las capacidades de su propia mano de obra. Cabe observar que el papel de las empresas mixtas en el estímulo del desarrollo de los sectores de los servicios en los países en desarrollo y en la promoción del comercio de servicios y del acceso de esos países a la tecnología se examinará en relación con el subtema e) del tema 3 del programa de trabajo de la Comisión Permanente 35/.

41. Pocos estudios han analizado la contribución de las empresas transnacionales de servicios en la esfera del desarrollo de los recursos humanos; en consecuencia, hay una clara necesidad de realizar estudios monográficos detenidos de este tema 36/. La fuga de cerebros plantea otros

problemas tradicionales de los países en desarrollo en la esfera de los recursos humanos. En la mayoría de los casos este problema es muy costoso para las economías en desarrollo. Se lo puede resolver en parte creando incentivos para evitar la pérdida de personas muy capacitadas y en otros casos creando condiciones suficientemente favorables para atraer a profesionales capacitados extranjeros como medio para mejorar la dotación de capital humano del país 37/.

d) El acceso a nuevas tecnologías

42. Los progresos tecnológicos permiten la creación de nuevas ventajas competitivas. Por ejemplo, en el transporte marítimo y especialmente en relación con la contenedorización, las nuevas tecnologías permiten el cumplimiento de funciones que determinan la competitividad general, como el control informatizado de las operaciones y la aplicación de nuevas técnicas organizacionales y administrativas, que sólo son posibles cuando se dispone de un fácil acceso a las modernas tecnologías de las telecomunicaciones. La competitividad y la eficiencia de las empresas que explotan el transporte marítimo dependen en gran parte de la disponibilidad de esas tecnologías en los medios en que desarrollan sus actividades. Los países en desarrollo son grandes usuarios de la contenedorización, pero su parte en la oferta de esos servicios es muy pequeña 38/. En los servicios audiovisuales, es esencial para poder competir el acceso a las nuevas tecnologías utilizadas para poner subtítulos a películas cinematográficas y televisivas, a las técnicas para copiar películas y a los sistemas de transmisión de señales basados en el uso de fibras ópticas, la televisión por cable, la televisión de alta definición y otras técnicas 39/. En los servicios de auditoría, el acceso a nuevas técnicas de auditoría y contabilidad es fundamental para la competitividad de las empresas 40/. Muchas empresas pequeñas de los países en desarrollo no tienen acceso a esas tecnologías y por consiguiente están mal equipadas para competir. Unos pocos países han tratado de eludir este problema llevando a su personal al extranjero y desarrollando programas con el equipo que es propiedad de los usuarios de sus servicios en otros países 41/. En el caso de los seguros, es cada vez más evidente que la competitividad se basa en el diseño de productos muy avanzados, el desarrollo de nuevas técnicas para evaluar los riesgos industriales, el aumento de la capacidad para elaborar sistemas de reaseguros y la mejora de los sistemas de distribución y de tratamiento de la información. Todas esas funciones dependen mucho de nuevas tecnologías. Las deficiencias en esas esferas han impedido el establecimiento de empresas de seguros en varios países en desarrollo 42/.

43. Unos pocos países en desarrollo han logrado tener acceso a nuevas tecnologías mediante acuerdos especiales con empresas transnacionales presentes en sus territorios. Cuando la capacidad de asimilación, adaptación y difusión de los países receptores lo permite, la introducción de cláusulas apropiadas en los acuerdos para establecer empresas mixtas puede facilitar el acceso a nuevas tecnologías. No obstante, en muchos casos, debilita los efectos de esas cláusulas la gran fragmentación del mercado donde grandes

empresas transnacionales de servicios son los proveedores exclusivos de otras empresas transnacionales. Esto se aplica a muchos servicios profesionales y comerciales como las actividades bancarias, los seguros, los transportes y otros.

e) La participación de proveedores extranjeros

44. La creciente participación de proveedores extranjeros de servicios puede contribuir a aliviar las dificultades financieras, aumentar la competitividad en los mercados internos, capacitar y mejorar a los recursos humanos, promover la transferencia de tecnología en el sector de los servicios y favorecer el acceso a redes de información y sistemas de distribución internacionales. Pero puede haber casos en que se considere que la participación extranjera está en conflicto con el logro de los objetivos macroeconómicos y sociales del gobierno y con sus políticas respecto de determinados sectores de servicios. Los países en desarrollo han manifestado el deseo de impedir que las empresas extranjeras obtengan un dominio desproporcionado en los mercados locales que les permita sofocar el desarrollo de las empresas nacionales, especialmente cuando se trata de nuevos servicios de gran densidad de conocimientos, recurrir a prácticas comerciales desleales, provocar efectos indeseables en la balanza de pagos (debidos a la repatriación de los beneficios, a transacciones internas de la empresa, a la adquisición de insumos en el extranjero y/o al uso de la fijación de precios de transferencia entre sus distintas sucursales y filiales). Por ejemplo, puede ser necesario limitar la reinversión en el extranjero de las primas de seguros obtenidas en el mercado nacional 43/ o compensar las repercusiones culturales de los servicios audiovisuales extranjeros 44/, especialmente cuando su presencia está asociada a la formación de cárteles y a prácticas anticompetitivas. Es necesario adoptar políticas especiales para resolver los conflictos que puedan producirse entre los objetivos de las empresas transnacionales y los de los países receptores.

45. Las observaciones precedentes demuestran la necesidad de realizar estudios detenidos de la contribución positiva que puede aportar una mayor liberalización de los mercados internacionales de servicios. Habría que esforzarse por garantizar que la participación de los proveedores extranjeros no se limite a apoderarse de los sectores más rentables de los mercados nacionales, impidiendo así el desarrollo de servicios nacionales eficientes, y que, por el contrario, esos proveedores se conviertan en agentes de cambio y modernización en los mercados de servicios de los países en desarrollo.

46. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Ronda Uruguay ofrece un marco en que los proveedores extranjeros de servicios podrán tener un acceso seguro al mercado y recibirán un trato igual al otorgado a los nacionales mediante compromisos negociados incluidos en la Lista de Compromisos. Este marco permite también a los países en desarrollo limitar las concesiones a los sectores en que se estima que la presencia de proveedores extranjeros es conveniente para los programas de desarrollo y obtener compromisos concretos de los proveedores que se benefician con ese acceso y concesiones recíprocas de los países con quienes comercian.

B. Marco general

47. Los gobiernos tienen a su disposición un conjunto de instrumentos para estimular el desarrollo de un sector competitivo de los servicios. Algunos de ellos -como la política cambiaria, comercial, fiscal y crediticia- caen en el ámbito de las políticas macroeconómicas. Otros pueden requerir cambios en la estructura institucional y regulatoria, mientras que para el logro de objetivos más específicos pueden ser necesarias estrategias particulares destinadas a introducir a empresas nacionales en el mercado internacional.

48. La gestión del tipo de cambio es un instrumento esencial para estimular la competitividad de cualquier actividad económica. Los servicios, que son intangibles, son mucho más vulnerables a políticas cambiarias mal concebidas y en consecuencia pueden verse seriamente afectados por el mantenimiento de tipos de cambio que suponen la sobrevaloración o la subvaloración de la moneda. En muchos casos este fenómeno alimenta al mercado negro de divisas extranjeras, deprime considerablemente la actividad, reduce la competitividad de los servicios producidos localmente y favorece la prestación transfronteriza de esos servicios o su consumo en el extranjero. Los tipos de cambio demasiado inestables, a su vez, desalientan el desarrollo de esas actividades en el mercado local introduciendo considerables elementos de riesgo. El turismo es una actividad particularmente sensible a la inestabilidad del tipo de cambio 45/.

49. Puede ser también un elemento importante de la política de desarrollo la incorporación de servicios "importados" para ayudar a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenido, sea protegiendo el medio ambiente 46/, facilitando el acceso a nuevas tecnologías, redes de información y canales de distribución o aumentando la capacidad de formación y la creación de conocimientos técnicos nacionales. Eso ha sucedido en acuerdos del tipo de la empresa mixta para el desarrollo de la industria de la construcción en algunos países en desarrollo, que han facilitado tanto la circulación temporaria de la mano de obra como la transferencia de tecnología en condiciones favorables 47/. En este caso el objetivo es establecer una asociación mutuamente beneficiosa entre el inversor extranjero y el país receptor, indicando a los parámetros para el trato fiscal, crediticio y operacional de las empresas que son parcial o totalmente de propiedad extranjera. Las políticas relativas al comercio de bienes tienen también un marcado efecto en la evolución y el desarrollo de los servicios. La importación de equipo e insumos para diversas actividades de servicio, especialmente de productos de alta tecnología y de los productos que apoyan a la infraestructura de las telecomunicaciones, requiere un régimen suficientemente liberal para no frustrar el desarrollo de los servicios que dependen de esos insumos 48/.

50. En los países en desarrollo no siempre es adecuada la regulación de muchas actividades de servicio. Algunas de esas actividades se han desarrollado vigorosamente precisamente porque se han establecido normas y reglamentaciones para ellas. Por ejemplo, servicios como los de auditoría y contabilidad se benefician con las normas relativas a la contabilidad que el Estado impone a las empresas con fines fiscales o de otro tipo. El uso de servicios de control de la calidad es a menudo estimulado por la aplicación de normas de

certificación impuestas a los exportadores de determinados productos por el Estado o por las propias asociaciones comerciales del sector. Un marco jurídico adecuado para la protección de la propiedad intelectual es otro elemento normativo que puede apoyar el desarrollo y la utilización de servicios creados en el país 49/. Las reglamentaciones dirigidas a la protección del medio ambiente también están dando origen en los países en desarrollo a una nueva demanda de servicios que son esencialmente servicios al productor 50/. La cuestión de las reglamentaciones será estudiada en detalle más adelante, en relación con el subtema b) del tema 3 del programa de trabajo de la Comisión.

51. En algunos servicios, especialmente en los de gran densidad de conocimientos y que por consiguiente dependen de factores tecnológicos, las experiencias más exitosas 51/ revelan que los gobiernos juegan un papel importante en el desarrollo de esas actividades tanto para el mercado interno como para los mercados internacionales 52/. Con ese fin los gobiernos recurren a las subvenciones directas, las compras públicas, los incentivos fiscales y otros mecanismos. El apoyo fiscal o crediticio puede ser indispensable para superar los problemas de algunas empresas que carecen de activos físicos para respaldar sus solicitudes de préstamos.

C. Estrategias específicas

52. El fortalecimiento de los servicios requiere la elaboración y aplicación de estrategias específicas para superar las debilidades características de la infraestructura básica y de los servicios al productor de los países en desarrollo.

a) La modernización de la infraestructura de las telecomunicaciones

53. La mayoría de los países en desarrollo están aplicando políticas para modernizar y mejorar las infraestructuras básicas (por ejemplo, telecomunicaciones, puertos, autopistas, trabajos de riego, infraestructura de la energía eléctrica) para promover servicios de protección ambiental como la purificación del agua y los desechos o la reducción de la contaminación en el transporte por carretera y aéreo 53/ y para desarrollar la base de recursos humanos del país mejorando el sistema educativo. Es indispensable una infraestructura de telecomunicaciones moderna y eficiente capaz de apoyar -a bajo costo- el desarrollo nacional e internacional de servicios tan distintos como los servicios bancarios, el transporte y otros servicios que son usuarios directos de esas redes 54/. La ausencia de esa infraestructura hace imposible aumentar la participación del país en el comercio mundial de servicios, en función tanto de las exportaciones a mercados extranjeros como del acceso a servicios importados avanzados. Una estrategia adoptada por algunos países para aumentar las inversiones en la infraestructura de telecomunicaciones (financiación, equipo y conocimientos técnicos) ha sido la aplicación del sistema CET 55/, en el que se deja en manos de empresas privadas nacionales o extranjeras la responsabilidad de construir y explotar esas redes.

54. Algunos países han recurrido a sistemas innovadores al privatizar los servicios de telecomunicaciones en asociación con el capital extranjero 56/. Se informa de que esto ha producido nuevas técnicas de gestión, mejoras tecnológicas, una reducción de los costos y una cobertura más amplia de los servicios de que se trataba 57/.

55. Suscita inquietud la posibilidad de que se amplíe la distancia existente entre los países en desarrollo y los países desarrollados en materia de telecomunicaciones. Mientras que los primeros están todavía tratando de ponerse a la altura del gran salto tecnológico que significó la introducción de las telecomunicaciones numéricas, los países desarrollados ya están estableciendo las nuevas redes de fibras ópticas que les permitirán transmitir mucha más información, e información mucho más compleja, con impulsos luminosos. De este modo se puede transmitir casi cualquier tipo de información numérica, trátase de imágenes, sonidos o textos, incluyendo la información de ordenadores de alta velocidad. Los servicios de información funcionarán con ritmos diferentes y transmitirán volúmenes distintos en los países desarrollados y en los países en desarrollo simplemente como resultado de las diferencias en la infraestructura básica de las telecomunicaciones.

b) Los servicios al productor

56. La fragilidad de la oferta nacional de servicios al productor y, en menor medida, la incapacidad de expresar una demanda de esos servicios, limitan las posibilidades de adaptar la actividad económica nacional a las exigencias de eficiencia y competitividad de una economía vigorosa y cada vez más mundializada. Los servicios al productor son el eslabón decisivo en la cadena del valor añadido 58/. Teniendo esto presente, las empresas están elaborando estrategias competitivas "a la medida". Esas estrategias se basan en factores como la estructura competitiva de la industria en la que desarrollan sus actividades, su posición en esa industria y una clara determinación de sus fuentes particulares de ventajas competitivas. Están obligadas a estudiar las posibilidades de crear ventajas aprovechando las oportunidades que presentan las nuevas tecnologías, las nuevas y cambiantes necesidades de sus clientes, la aparición de nuevos sectores o huecos en la industria, las modificaciones en el costo o en la disponibilidad de insumos y los cambios en las reglamentaciones del gobierno. Además, las estrategias deberían orientarse a la obtención de una posición en el momento adecuado para beneficiarse con los cambios estructurales y luego definir y aplicar innovaciones y mantener las ventajas.

57. Los países en desarrollo han iniciado programas de ajuste estructural para crear un medio más favorable al aumento de la competitividad y la eficiencia de sus empresas; no obstante, en muchos de esos programas de ajuste no se presta atención suficiente al vínculo que existe entre los servicios al productor y el ajuste en los sectores de las manufacturas y la agricultura. El papel de los servicios al productor consiste precisamente en ayudar a las empresas a lograr la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones más competitivas e inciertas.

58. Por consiguiente, las estrategias estructurales para fortalecer el desarrollo y la competitividad de los servicios al productor nacionales tendrían que incluir medidas concretas para estimular tanto la demanda como la oferta de esos servicios. Como la demanda procede de las necesidades de otros sectores, la situación en que se encuentran esos otros sectores respecto de la regulación y la competitividad determinará el vigor de la demanda de servicios, especialmente en los sectores expuestos a la competencia internacional. Por otra parte, el cambio estructural que está sufriendo la actividad económica como consecuencia de la presión para proteger el medio ambiente no es un mero cambio de la estructura tecnológica de esa actividad sino que está ampliando también la demanda de servicios conexos como la comercialización, la ordenación ambiental, la auditoría, la evaluación tecnológica y la evaluación de los riesgos, la vigilancia del medio ambiente y otros servicios auxiliares como el ensayo de productos 59/. Esta creciente demanda está siendo satisfecha en gran parte por proveedores extranjeros. En consecuencia, el reto que se plantea reside sobre todo en el estímulo de la oferta de servicios proporcionados por nacionales para satisfacer esas necesidades.

59. La experiencia demuestra que para estimular la oferta de servicios nacionales los gobiernos han utilizado diversos instrumentos. Entre ellos están el apoyo financiero directo (por ejemplo, para compensar la escasez de capital de riesgo) 60/, incentivos fiscales y crediticios (por ejemplo, la exención del pago de derechos de importación por los equipos importados, exenciones fiscales en relación con las regalías, sistemas de depreciación acelerada o préstamos subvencionados) 61/, la modificación del sistema reglamentario para atenuar o eliminar las fronteras entre los distintos servicios (por ejemplo, integración de los servicios telefónicos e informáticos y la televisión por cable para proporcionar servicios polivalentes mediante redes de fibras ópticas) 62/, y medidas específicas para evitar la competencia destructiva o la captura de la parte más importante del mercado por proveedores extranjeros 63/. Otros elementos de la estrategia para promover la oferta de esos servicios son los incentivos para la externalización de conocimientos "indisociables" 64/, y el establecimiento de centros de servicios o centros de capacitación para enseñar al personal nacional a prestar servicios al productor. En algunos países esos centros se están convirtiendo en verdaderos viveros de nuevas empresas de servicios al productor.

Recuadro 2

CENTROS DE SERVICIOS AL PRODUCTOR: UN EJEMPLO

Un experimento interesante en materia de articulación eficaz de las necesidades de la oferta y la demanda son los centros de servicios al productor que se han desarrollado en la región del norte y el centro de Italia para apoyar a la industria textil y de las prendas de vestir. En muchos casos esos centros de servicios están siendo establecidos con el apoyo conjunto de las autoridades públicas locales y las asociaciones comerciales de empresas que utilizan los servicios. La existencia de esos centros de servicios ha permitido mantener una estructura productiva tradicional en esas industrias (basadas generalmente en la unidad familiar) logrando al mismo tiempo una mayor competitividad para sus productos.

Fuente: Flavia Martinelli, "Productive Organization and Service Demand in the Italian Textile and Clothing Districts: A Case Study", en UNCTAD, Services and Development Potential: The Indian Context (UNCTAD/ITP/22), págs. 275 a 322.

II. ESTRATEGIA EXTERNA PARA EL DESARROLLO DE SERVICIOS
INTERNACIONALMENTE COMPETITIVOS

A. La penetración en los mercados mundiales: la mejora de las condiciones de acceso al mercado internacional

60. al tratar de penetrar en los mercados mundiales, los países en desarrollo hacen frente a un conjunto de problemas que tienen que superar para aumentar su participación en el comercio mundial de servicios. Para resolver esos problemas se requerirá una estrategia apropiada para negociar, en algunos casos con otros gobiernos en un entorno multilateral, regional o bilateral 65/, y en otros con empresas transnacionales. Los principales obstáculos se presentan en los contextos que se examinan a continuación.

a) La concentración de los mercados y las empresas transnacionales

61. La creciente importancia de las empresas transnacionales se manifiesta generalmente en el hecho de que relativamente pocas empresas dominan muchos mercados de servicios. Por ejemplo, el 41% del mercado de reaseguros está en manos de sólo ocho compañías basadas en países desarrollados 66/. En los servicios de ingeniería y de diseño, el 70% de la demanda se concentra en los países en desarrollo pero el 90% de la oferta procede de los países desarrollados 67/. Entre las 20 principales empresas del sector del transporte aéreo hay sólo seis empresas de países en desarrollo. Pertenecen a países desarrollados los diez grupos de publicidad más importantes del mundo, las 20 empresas de consultoría administrativa más importantes, las 15 empresas de contabilidad y auditoría más importantes y los 15 principales productores

de logicial. Sólo una de las 20 principales cadenas de hoteles del mundo pertenece a un país en desarrollo. Se encuentra una concentración similar en los servicios audiovisuales, mientras que la mayoría de las empresas que financian y distribuyen productos de entretenimiento están situadas en los Estados Unidos 68/. Los Estados Unidos, el Japón, Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido, Canadá y Suiza son los países de origen del 63% de los 1.000 bancos más importantes y el 78% del total de sus activos (1988). Europa occidental y los Estados Unidos obtienen más del 80% de los beneficios que produce el turismo en el mundo. Además, unas pocas empresas de los países desarrollados dominan el sector de las cadenas hoteleras y la explotación de giras turísticas 69/. El sector de la publicidad está dominado por unas pocas empresas de los Estados Unidos, el Reino Unido y el Japón y el sector de la auditoría y la contabilidad está en manos de los "seis grandes". En cuando a los servicios audiovisuales, sólo los Estados Unidos ocupan más del 50% del tiempo de exhibición en el mundo. Las siete principales empresas de los Estados Unidos controlan el 85% de los ingresos en taquillas y el 66% del mercado de la venta y alquiler de casetes vídeo. Esas empresas constituyen el cártel conocido como Motion Pictures Association of America. Después de los Estados Unidos están Francia e Italia, cuya parte en el mercado mundial es el 13% del total 70/. Este alto grado de concentración es a menudo la consecuencia del enorme volumen de capital y las complejas redes interdependientes necesarios para mantener la ventaja tecnológica y explotar simultáneamente varios "productos". Así pues, en un conjunto de servicios, por ejemplo, la publicidad, la auditoría y la consultoría administrativa, las relaciones entre la empresa y el cliente se establecen en escala mundial, por lo que a las empresas originarias de países en desarrollo les resulta difícil lograr acceso a los mercados mundiales.

62. Un factor decisivo en el predominio de los servicios de los países desarrollados es el papel de las empresas transnacionales originarias de esos países. En esos mercados la estructura de la competencia tiene características similares de las de un oligopolio, con prácticas comerciales nada transparentes, el gran papel que juegan las complejas relaciones dentro de las empresas, y elevadas barreras a la entrada en el mercado. Los Estados Unidos, en particular, que disponen de un mercado interno de gran tamaño y relativamente homogéneo, logran explotar la innovación porque las utilidades pueden obtenerse antes y son potencialmente mayores. Un gran mercado interno hace posibles las economías de escala. Las empresas pueden recoger antes y en mayor escala los beneficios que deparan los productos y prácticas innovadores. Esto es más difícil en el mercado de la Comunidad Europea, fragmentado por idiomas, costumbres, gustos y leyes, donde las variantes locales son más costosas y se las desarrolla más lentamente. En el caso de los países en desarrollo los problemas son aún mayores. Las economías de escala de las grandes empresas lucrativas pueden volverse casi indestructibles una vez que se ha llegado a un punto crítico en el ámbito internacional. Este parece ser el principal factor en la posición dominante de las empresas transnacionales y constituye un círculo virtuoso que difícilmente podrán emular las empresas que entran tardíamente al mercado, especialmente las basadas en los países en desarrollo. Por ejemplo, las principales empresas transnacionales de servicios para las manufacturas o financieros de los Estados Unidos exigen altos niveles de servicio en sus operaciones en el extranjero a las mismas

empresas con las que tratan en el mercado interno, o empresas similares, sea que se trata de mercados complejos y exigentes como los de la Comunidad Europea o de los mercados de los países en desarrollo. Las nuevas tecnologías y conocimientos técnicos conducen a una rápida innovación en los productos de servicios y a un gran proveedor le resulta más fácil combinarlos en la propia empresa que al cliente comprarlos a una variedad de pequeñas empresas y luego combinarlos.

63. En muchos casos las empresas de los países desarrollados cuentan con el apoyo financiero de los gobiernos de sus países de origen. Por ejemplo, las corrientes comerciales en los servicios de construcción están claramente afectadas por varios factores deformantes como las considerables subvenciones públicas a empresas exportadoras, la ayuda vinculada, los arreglos de financiación externa y las presiones políticas y de otro tipo.

b) Las prácticas anticompetitivas

64. La elevada concentración que existe en los mercados de servicios abre la posibilidad de que las empresas recurran a prácticas comerciales anticompetitivas. Estas entorpecen el funcionamiento de los mercados y agravan las dificultades con que tropiezan las nuevas empresas, especialmente las de los países en desarrollo, para entrar en los mercados mundiales. Esto impide un desarrollo sano de la competencia y sus beneficios. Afecta en particular a los usuarios de esos servicios y no deja participar en los mercados a los posibles competidores. Además, el uso de prácticas anticompetitivas por algunas empresas transnacionales puede frustrar los objetivos de desarrollo de los países huéspedes impidiendo la correcta aplicación de las políticas fiscales y cambiarias y recurriendo a prácticas discriminatorias en relación con los precios.

65. Los casos más conocidos se han registrado en el transporte marítimo y aéreo. El Código de Conducta de las Conferencias Marítimas se ha ocupado de ciertas prácticas comerciales restrictivas, pero subsisten deficiencias estructurales que impiden a los países en desarrollo obtener una parte mayor en el transporte de carga a granel. Además, las empresas transnacionales ejercen un alto grado de control mediante la integración vertical de sus operaciones o mediante la exigencia de que los precios estipulados en los contratos sean exclusivamente FOB 71/. En el transporte aéreo, las agencias de viaje y las líneas aéreas abusan de su posición dominante y utilizan tarifas abusivamente bajas para eliminar a los rivales. Se han comprobado muchos abusos en relación con el empleo de sistemas informatizados de reserva, hasta el punto de que la Comunidad Europea ha reglamentado el empleo de esos sistemas, aclarando la diferencia entre las necesidades de acceso a las redes de información y el uso de prácticas de competencia desleal. Los Estados Unidos han adoptado medidas similares y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha preparado un código de conducta respecto de esta cuestión 72/.

66. En el sector de los seguros son comunes los arreglos de tipo cártel para determinar las primas y conservar mercados. Algunas empresas transnacionales que prestan servicios a las empresas limitan la cobertura de los servicios

prestados a los clientes de una de sus sucursales para evitar conflictos de interés con los clientes de otra de sus sucursales en otro país 73/.

67. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios trata, aunque de una manera claramente inadecuada, tanto del problema de la concentración en el mercado como del uso de prácticas comerciales restrictivas. La experiencia ha demostrado que esas prácticas pueden socavar la credibilidad misma de los acuerdos comerciales multilaterales. Por consiguiente es necesario hacer frente a esos problemas con determinación, creando mecanismos para la compensación de los daños y la solución de controversias que sean realmente eficaces.

c) El acceso a las redes de información y los canales de distribución

68. Ya se ha señalado la importancia decisiva de las redes de telecomunicación y el acceso a los canales de distribución para la disponibilidad de muchos servicios. Para el desarrollo de la capacidad competitiva en el sector de los servicios financieros tiene gran importancia el establecimiento de redes de información que permitan introducir nuevos instrumentos financieros y faciliten el uso de nuevas tecnologías de gestión y de interconexiones con empresas del exterior. En los servicios audiovisuales, por ejemplo, el acceso a los canales de distribución es el elemento fundamental que permite exhibir los productos de otros países en los circuitos internos que distribuyen programas cinematográficos y televisivos 74/. El desarrollo de los servicios relacionados con el turismo depende mucho del acceso a las redes de información y los canales de distribución establecidos por las líneas aéreas, las agencias de viaje y las cadenas hoteleras, y la fragmentación de los mercados de las empresas turísticas impide el acceso a esas redes y esos canales a muchos proveedores de servicios de los países en desarrollo 75/.

69. El fácil acceso a las redes es la clave del desarrollo de las exportaciones en sectores como los servicios bancarios, algunos servicios profesionales, el transporte aéreo y los servicios de informática 76/. El acceso a los canales de distribución ha presentado un problema aún más complejo pues las cadenas de distribución comienzan a internacionalizarse y crean sus propias redes integradas que se extienden desde el diseño del producto o el servicio hasta el consumidor final dondequiera que se encuentre. Esas redes otorgan ventajas competitivas muy importantes. Además el difícil acceso a esos canales hace imposible llegar a los mercados de los servicios audiovisuales, el logicial, los servicios profesionales, los servicios bancarios, los seguros y otros servicios. La facilitación del acceso a las redes de información y los canales de distribución a las empresas de servicio de los países en desarrollo es un elemento indispensable de cualquier esfuerzo por aumentar la parte de esos países en el comercio mundial de servicios. En los artículos IV y XIX.2 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se reconoce que la posibilidad de que los países en desarrollo soliciten el acceso a las redes de los proveedores extranjeros es una condición de la concesión de acceso al mercado y de los compromisos de trato igual al de los nacionales. Las cuestiones relativas al acceso a las redes se examinarán en relación con el subtema e) del tema 3 del programa de trabajo de la Comisión Permanente.

d) El acceso a los mercados y las restricciones a la circulación internacional de personas

70. En la Ronda Uruguay se están negociando compromisos respecto de las distintas clases de reglamentaciones gubernamentales que impiden el acceso a los mercados de servicios. Esos compromisos también han sido incluidos en muchos acuerdos comerciales regionales. En las negociaciones de la Ronda Uruguay los países en desarrollo han prestado especial atención a la obtención de compromisos respecto de la circulación de las personas en cuanto proveedoras de servicios.

71. Como sucede en el comercio de productos, los servicios que presentan posibilidades de exportación en los países en desarrollo son los de gran densidad de mano de obra. Una forma de aprovechar esa ventaja ha sido exportar servicios mediante la circulación temporal de proveedores de servicios. Los recursos externos recibidos en las remesas de los trabajadores constituyen una proporción bastante elevada del total de las exportaciones de muchos países en desarrollo 77/. Esos trabajadores tienen distintos niveles de capacidad que incluyen a las categorías administrativas, profesional y técnica. Las limitaciones a la circulación de personas que no residen en el extranjero (por ejemplo, consultores en materia de logicial, etc.) también pueden afectar a las exportaciones de servicio de los países en desarrollo. Para muchos países en desarrollo la prestación internacional de servicios mediante la circulación de personas es la única manera posible de participar en el comercio internacional de ese sector. Es esencial la eliminación de los obstáculos que se oponen a la exportación de servicios mediante la circulación temporal de personas de los países en desarrollo 78/.

72. En los servicios profesionales también pueden presentar barreras a la exportación de servicios los problemas relativos al reconocimiento de las calificaciones profesionales 79/. El subtema h) del tema 3 del programa de trabajo de la Comisión Permanente se refiere al análisis y la determinación de las posibilidades de que los países en desarrollo aprovechen mejor ese potencial 80/.

B. El aumento de la participación de los países en desarrollo en los mercados internacionales: elementos de una estrategia

a) El marco

73. En el ámbito multilateral, las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios incluyen disposiciones en el sentido de que los proveedores extranjeros de servicios que logran acceso a los mercados de los países en desarrollo deben aceptar condiciones respecto de la transferencia de tecnología, la capacitación y el acceso a sus redes de información y sus canales de distribución 81/. En ese marco, los países en desarrollo han tratado de negociar reducciones de las barreras reglamentarias que afectan a la exportación de sus servicios.

74. Los servicios ya han sido incluidos en diversos programas de integración regional entre países en desarrollo. Los aspectos complementarios y un fondo cultural común pueden favorecer el comercio y la competitividad de los servicios. Se pueden promover las exportaciones fuera de la región mediante asociaciones mixtas. Enfoques unificados pueden contribuir a aumentar la capacidad de negociación de los miembros y la reunión de sus recursos puede mejorar las condiciones para la adquisición del acceso a las redes de información, los canales de distribución y los equipos necesarios para la actualización de la infraestructura.

b) Opciones en materia de estrategia

75. Los países en desarrollo reconocen la necesidad de estimular sus exportaciones de servicios no sólo como medio de aumentar sus ingresos de divisas extranjeras sino como manera de estimular el empleo, mejorar las capacidades de sus recursos humanos y fortalecer el sector interno de servicios en general. Debido a la relación de ese sector con el comercio de bienes, las exportaciones de algunos bienes apoyan normalmente las exportaciones de servicios y, a la inversa, la exportación de algunos servicios promueve la exportación de más bienes.

76. Por consiguiente, una estrategia para aumentar las exportaciones de servicios supone esfuerzos para desarrollar empresas de servicios competitivas en el ámbito nacional y para reducir a un mínimo las barreras que impiden el acceso a los mercados mundiales. Se puede fortalecer a un sector de servicios competitivo mediante estrategias dirigidas a: a) estimular los servicios en los que se estima que existen ventajas comparativas; b) aumentar su competitividad mediante la aplicación de medidas de política específicas y c) mejorar las condiciones de acceso a los mercados extranjeros por medio de negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales con los gobiernos y las empresas transnacionales respecto de los obstáculos que limitan las oportunidades de exportación.

77. Esas estrategias deberían ser capaces de producir un aumento de las exportaciones de servicios en los sectores de servicios en que los países en desarrollo poseen ventajas comparativas o están en condiciones de crearlas. Las ventajas comparativas en el sector de los servicios pueden derivar de factores que no están necesariamente relacionados con elementos "naturales"; en realidad, muchas de ellas están condicionadas por el nivel y la calidad del desarrollo precedente. La cantidad y la calidad de los recursos asignados a las actividades de investigación y desarrollo, la capacitación de los recursos humanos, el nivel y el desarrollo de la tecnología y la industria, la acumulación de conocimientos importantes para la producción, el tamaño del mercado interno y el carácter y el alcance del sistema regulatorio son todos factores que afectan a la competitividad interna e internacional que pueden alcanzar numerosos servicios. Esto presenta un reto a los países en desarrollo que deben determinar el modo de desarrollar servicios competitivos en circunstancias en que la fuerza relativa de los países industrializados en esas actividades es el resultado de su propia historia.

i) Estímulo de los servicios en que existen, o pueden crearse, ventajas comparativas

78. Las ventajas comparativas en el sector de los servicios difieren poco de las del sector de los bienes. Los precios, la calidad y la entrega oportuna y confiable son factores comunes que afectan a la competitividad tanto de los bienes como de los servicios. Como en el caso de los bienes, los países pueden aprovechar sus ventajas comparativas ya existentes (derivadas de su situación o de su dotación de recursos) o pueden tratar de lograr una posición competitiva mediante estrategias específicas.

79. Normalmente los países en desarrollo gozan de ventajas comparativas en los servicios que se deben a uno o más de los factores siguientes: a) ventajas comparativas inherentes que derivan de factores geográficos, históricos o culturales (esto es, actividades como el turismo, algunos servicios de transporte, los servicios de traducción, los servicios educativos y hasta los servicios médicos dependen mucho de esos elementos); b) el costo relativamente bajo de la mano de obra tanto calificada como no calificada en los países en desarrollo constituye también una fuente de ventajas competitivas inherentes y por consiguiente abre posibilidades para los servicios que hacen un intenso uso de ese factor (por ejemplo, los servicios de construcción, los servicios domésticos, el trabajo agrícola estacional, los hoteles, los restaurantes y muchos servicios comerciales y profesionales que tienen gran densidad de mano de obra) 82/. Varios países han formulado políticas de exportación de determinados servicios de trabajo 83/. Ellas incluyen medidas adicionales para aumentar la capacidad de la mano de obra que se exporta, reforzar la capacitación personal, establecer redes de información y desarrollar nuevas exportaciones de servicios de trabajo 84/ a la vez que se penetra en nuevos mercados 85/. La determinación de huecos particulares en los que pueden introducirse determinados servicios en condiciones competitivas también es importante como fuente de información para el fomento de la exportación de servicios como el doblaje y el subtitulado de películas, la información numérica, los servicios de impresión, algunos servicios profesionales, etc.

ii) Fomento de la capacidad competitiva

80. La parte que tienen en el comercio de servicios los proveedores de servicios está estrechamente relacionada con su capacidad de aumentar su capacidad competitiva. Factores importantes que determinan la competitividad son: a) la capacidad financiera, b) la capacidad de hacer un uso eficaz de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, c) los conocimientos y capacidades acumulados y la reputación ganada, d) la capacidad para establecer redes, e) las relaciones establecidas entre proveedores y compradores, f) la presencia en mercados importantes, g) la capacidad de ofrecer un conjunto de servicios, h) el tamaño del mercado interno e i) incentivos apropiadas del gobierno 86/.

81. Muchas de esas ventajas no se convertirán en exportaciones si no se adoptan medidas especiales para permitir a las empresas diversificar su oferta, lograr acceso a los mercados extranjeros estableciendo sus propios

canales de distribución 87/, adquirir las tecnologías que necesitan para competir con eficacia, protegerse contra los riesgos y efectuar inversiones y modernizarse mediante la compra de equipos tecnológicamente avanzados (que a menudo son caros).

82. La creación de ventajas competitivas puede basarse en la acumulación de conocimientos en los sectores manufacturero y agrícola o en las industrias extractivas. Esos conocimientos pueden convertirse en actividades exportables en la medida en que sean externalizados y organizados de manera tal que se facilite la penetración en los mercados extranjeros mediante la creación de sistemas de información y distribución adecuados 88/. Otra manera de apoyar la creación de ventajas competitivas es la exportación de conjuntos de servicios desde determinados puntos geográficos mediante arreglos extraterritoriales o desde telepuertos o zonas libres. Esto puede permitir a países con infraestructuras de comunicaciones inadecuadas superar esa limitación sin tener que invertir en la modernización de toda la red nacional. Además, muchos servicios de trabajo -calificados y no calificados- pueden exportarse mediante el comercio transfronterizo, evitando las restricciones con que tropiezan otros modos de entrega como la circulación temporal de personas. La concentración de personal muy calificado, apoyada por una buena infraestructura de telecomunicaciones, puede atraer recursos para el desarrollo de los servicios de gran densidad de conocimientos especializados del tipo de Silicon Valley 89/. Algunos países han decidido reemplazar gradualmente sus exportaciones de bienes por exportaciones de servicios, estimulando el desarrollo de actividades que satisfagan las necesidades de sectores muy específicos del mercado internacional 90/. Otros países promueven la exportación de bienes que incorporan el mayor contenido posible de servicios nacionales y elaboran estrategias en las cuales la exportación de servicios es un vehículo para aumentar la exportación de bienes 91/.

83. Una fuente importante de creación de ventajas competitivas es el logro de un mejor acceso a nuevas tecnologías. Tanto los servicios tradicionales (servicios financieros y transportes) como los nuevos servicios informáticos están haciendo un uso cada vez más intenso de nuevas tecnologías. En general éstas son una fuente importante de competitividad en muchos servicios, aunque en algunos casos requieren inversiones considerables o la capacitación del personal para el empleo de equipo especial (por ejemplo, para la manipulación de los contenedores en el transporte).

84. Otro factor relacionado con la creación de ventajas competitivas es el perfeccionamiento de los recursos humanos. La calificación de la mano de obra es esencial para movilizar el talento nacional para el desarrollo de actividades productivas nuevas y tradicionales 92/. La capacitación en el trabajo es un método que los países suelen utilizar para transferir conocimientos de las empresas transnacionales al personal nacional. Se pueden estimular las medidas de este tipo mediante incentivos fiscales o vinculando las condiciones de acceso al mercado nacional a la contribución de las empresas transnacionales al mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos nacionales 93/.

CONCLUSIONES

85. En la realización de un análisis comparado del sector de los servicios de los países en desarrollo con el fin de determinar políticas para asistir a los países en desarrollo en el desarrollo y el fortalecimiento de un sector competitivo de los servicios (dispuesto en el subtema a) del tema 3 del programa de trabajo), la Comisión Permanente podrá basarse en la labor anterior de la UNCTAD que se resume en la presente nota y en estudios específicos que se están efectuando en relación con los subtemas b) a k) del tema 3 del programa de trabajo. Para organizar de manera más sistemática su labor en relación con el presente tema, la Comisión Permanente podría estudiar la posibilidad de vincular estrechamente la labor futura en relación con este tema a la labor que se realice en relación con otros temas de su programa de trabajo y determinar las cuestiones prioritarias en ese programa.

- La Comisión Permanente podría examinar las estrategias y políticas aplicadas por distintos países con miras a fortalecer la competitividad de sus sectores de servicios basándose en las exposiciones de los Estados miembros, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, y en nuevos estudios de la secretaría.
- En relación con los aspectos analíticos contenidos en los subtemas a) a k) del tema 3 del programa de trabajo, la Comisión Permanente podría estudiar la posibilidad de examinar las capacidades y debilidades de los países en desarrollo en sectores de servicios determinados, basándose en los estudios de la secretaría y apoyándose en la información proporcionada por los Estados miembros y por entidades del sector privado y organizaciones no gubernamentales. Al hacer tal cosa, podría asignarse prioridad a los sectores a los que se atribuye un papel importante en el proceso de desarrollo, así como a aquellos sectores en los que los países en desarrollo tengan una ventaja comparativa y un potencial de exportación.
- Al vincular los trabajos futuros en relación con el presente tema a otros temas de su programa de trabajo, la Comisión Permanente podría prestar atención especial a la evaluación de los efectos de la liberalización gradual y de las importaciones de servicios en el desarrollo de un sector competitivo de los servicios y al examen de las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo que les impiden aumentar su participación en el comercio mundial de servicios, como se prevé en el subtema g) del tema 3.

Notas

1/ Véase UNCTAD, "Los servicios en la economía mundial", en el "Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1988" (UNCTAD/TDR/8).

2/ H. G. Grubel, "Direct and Embodied Trade in Services", The Fraser Institute, Service project discussion paper 86-1, Vancouver, Canadá, 1986.

3/ Technology, Trade Policy and the Uruguay Round, documentos y actas de una mesa redonda celebrada en Delfos, Grecia, del 22 al 24 de abril de 1989 (UNCTAD/ITP/23) parte II, informe de la mesa redonda.

4/ T. Elfring, "An International Comparison of Service Sector Employment Growth", Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Discussion Papers, vol. 2, N° 1, Ginebra, 1992.

5/ "Los servicios en la economía mundial" (UNCTAD/TDR/8), op. cit.

6/ G. Russell Pipe, "Los servicios de telecomunicaciones: consideraciones para los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay" en Comercio de Servicios: Problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 57 a 128.

7/ VIII UNCTAD: Informe analítico de la secretaría de la UNCTAD a la Conferencia (TD/358), cap. IV.

8/ Sieh Lee Mei Ling, "Producer Services Development and Trade: Malaysia and ASEAN in the Uruguay Round", julio de 1991.

9/ Albert Bressand, "Acceso a las redes de comunicación y al comercio de servicios: la Ronda Uruguay y acontecimientos sucesivos", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26) págs. 245 a 281.

10/ Los servicios al productor se prestan en las diversas fases de la producción, desde las fases iniciales, como los estudios de viabilidad, los estudios de mercado y el diseño de productos, a las fases medias y los servicios paralelos a ellas, como el control de la calidad, el arrendamiento de equipo, la contabilidad y la administración del personal, y las fases finales, como los servicios de comercialización, distribución, transporte, publicidad, posventa y otros.

11/ UNCTAD/TDR/8, cap. II.

12/ Se realizaron estudios para el Grupo Andino, México, Brasil, Chile, Argentina, la República Dominicana, Túnez, la República Popular de China, Cabo Verde y Malasia. Las encuestas efectuadas para esos estudios abarcaron a más de 6.000 empresas.

13/ Sieh Mei Ling, op. cit., y los estudios sobre Tanzania y Cabo Verde.

14/ Estudios sobre México, la República Dominicana, Túnez y China.

15/ Estudios en curso sobre Benin, Burundi, Cabo Verde, Tanzania y Uganda en el marco del proyecto CAPAS.

16/ UNCTAD, "Producer Services: China's Light Industry" (borrador de documento, marzo de 1993).

17/ Se mencionan ejemplos de esta situación en los estudios sobre las zonas libres de la República Dominicana y la industria maquila de México.

18/ Yu Wei-Chiang, He Mao-Chun, Zhou Lin, Yang Yulong y Lin Xiaomao, "China's Tertiary Industry: Problems and Prospects" (UNCTAD, borrador de documento, marzo de 1993).

19/ Estas características se constataron principalmente en los estudios de los servicios al productor de Malasia, México y Túnez.

20/ Estudios de los servicios al productor de México, la República Dominicana y Túnez preparados en el marco de proyectos nacionales sobre los servicios.

21/ L. M. S. Rajwar, "Trade in Shipping Services: India, Malaysia and Thailand", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/IP/51), vol.2, págs. 177 a 210.

22/ VIII UNCTAD: Informe analítico de la secretaría de la UNCTAD a la Conferencia (TD/358), cap. IV.

23/ Christopher Findlay y Peter Forsyth, "ASEAN Interests in Air Transport Services in the Uruguay Round", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 1, págs. 321 a 362; véase también "México: una economía de servicios" (UNCTAD/ITP/58).

24/ Según el PNUD, 80 países están aplicando programas de privatización que llevaron a la privatización de unas 8.500 empresas públicas en los 12 años últimos, la mayoría de ellas pertenecientes a países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética. Diversas fuentes estiman que el volumen de todas las transacciones de privatización ascendió a 53.000 millones de dólares en 1992.

25/ Sieh Lee Mei Ling, "Producer Services Development and Trade", op. cit.

26/ Sieh Lee Mei Ling, "Professional Business Services in ASEAN and the Uruguay Round Trade Negotiations", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 1, págs. 35 a 76.

27/ México: una economía de servicios (UNCTAD/ITP/58).

28/ Un Hoe Park, "Trade in insurance in Korea", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 1, págs. 177 a 211.

29/ Esto permite proporcionar servicios como las telecomunicaciones, el agua, la energía eléctrica y hasta el transporte y los servicios bancarios con tarifas accesibles a los usuarios ubicados en zonas distantes sin menoscabar los resultados financieros de las empresas.

30/ Dorothy Riddle, "Fostering the growth of new service exports from developing countries", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 2, págs. 292 a 340, y Thierry Noyelle, "Computer software..." op. cit.

31/ Hay muchos ejemplos de abogados y otros profesionales de los países en desarrollo que se ven obligados a ganarse la vida conduciendo taxímetros o cumpliendo tareas similares.

32/ Chow Kit Boey "International Trade in Tourism in ASEAN Region", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), págs. 363 a 395.

33/ Chow Kit Boey, op. cit.

34/ Thierry Noyelle, "Los servicios comerciales y las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre comercio de servicios", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 353 a 416.

35/ Yehia Soubra, "Los servicios de construcción, ingeniería y diseño: algunas cuestiones de interés para las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 211 a 244.

36/ Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, "Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial: tendencias y perspectivas" (ST/CTC/89).

37/ Paul Chan Tuck Hoong, "Trade in Services in Malaysia: Construction, Engineering and Medical Services", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 2, págs. 127 a 176.

38/ L. M. S. Rajwar, "Trade in Shipping Services: India, Malaysia and Thailand", en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 2, págs. 177 a 210.

39/ Malati Tambay Vaidya, "Trade in Media Services: Asia and the Pacific Region" en Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 1, págs. 269 a 320.

40/ Thierry Noyelle, op. cit.

41/ Thierry Noyelle, op. cit.

42/ J. F. Outreville, "El comercio de servicios de seguros", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26) págs. 175 a 210; Un Hoe; op. cit.; y, México: una economía de servicios, op. cit.

43/ K. Sauvart y Z. Zimny, "Foreign direct Investment in Services: the neglected dimension in international services negotiations", en Services and Development Potencial: the Indian Context (UNCTAD/ITP/22), págs. 71 a 112.

44/ S. Christopherson y S. Ball, "Servicios audiovisuales: consideraciones relevantes para las negociaciones comerciales multilaterales", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26).

45/ Françoise Vellas, "Approche du secteur du tourisme international" (informe de consultor), UNCTAD, abril de 1993.

46/ Paolo Bifani, "Services and Environmental Protection" (borrador de documento), UNCTAD, mayo de 1993.

47/ Yehia Soubra, "Los servicios de construcción, ingeniería y diseño: algunas cuestiones de interés para las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 211 a 244.

48/ Thierry Noyelle, op. cit.

49/ Arturo Borja T., Antonio González Vargas, Lourdes Hernández y Alvaro García Oramas, "Servicios de Software y Computación", en México: una economía de servicios (UNCTAD/ITP/58).

50/ Bifani, op. cit.

51/ Por ejemplo, los servicios de ingeniería y construcción en la República de Corea, el desarrollo de logicial y programas para ordenadores en la India.

52/ Ley de construcciones en el exterior de 1975, República de Corea.

53/ Paolo Bifani, op. cit.

54/ Los países en desarrollo, donde habita el 70% de la población mundial y que producen el 20% del PIB mundial, utilizan sólo el 7% de los teléfonos del mundo. Hay más teléfonos en la ciudad de Tokio que en todo el continente africano.

55/ CET: "Construir, explotar, transferir".

56/ Robert Devlin, "El proceso de privatización y el bienestar social" (mimeografiado, marzo de 1993), CEPAL, Santiago de Chile.

57/ Ibid.

58/ Sieh Lee Mei Ling, "Producer Services Development and Trade", op. cit.

59/ Paolo Bifani, "Services and Environmental Protection", borrador de documento, UNCTAD, mayo de 1993.

60/ En Colombia el Gobierno estableció el Plan Vallejo que incluye un elemento para el desarrollo de empresas de servicios mediante la financiación en condiciones favorables de la adquisición de equipo, la promoción internacional y la adquisición de tecnologías.

61/ The Singapore Economy: New Directions, informe del Comité, Ministerio de Comercio e Industria, Singapur, febrero de 1986. El Gobierno de Singapur estableció un programa para apoyar distintos sectores de servicios al productor como los servicios informáticos, los servicios de control de la calidad, los servicios profesionales y la administración de hoteles.

62/ "Eyes on the Future", Newsweek, 31 de mayo de 1993.

63/ Flavia Martinelli, "Services, Trade and Development", Services in Asia and the Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 2.

64/ Esto se aplica a Tunisie Engineering et Construction Industrielle (TECI), empresa establecida para aprovechar los conocimientos acumulados en los sectores de la minería de fosfatos y los abonos.

65/ Varios proyectos de integración económica como la CEE, el MERCOSUR y el Grupo Andino, así como acuerdos de libre comercio como el TLC y la ANASO, incluyen disposiciones para liberalizar el comercio de servicios.

66/ ReActions, marzo de 1988.

67/ Engineering News Record, vol. 223, N° 6, 10 de agosto de 1989.

68/ VIII UNCTAD: Informe analítico, op. cit.

69/ Francisca Carner "América Latina y el Caribe: el comercio de servicios en turismo y las negociaciones de la Ronda Uruguay" (mimeografiado).

70/ Francisca Carner, "El comercio de servicios audiovisuales de América Latina" (mimeografiado).

71/ Peter Faust, "Servicios de transporte marítimo", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 129 a 173.

72/ Philippe Brusick, Murray Gibbs y Mina Mashayekhi, "Anti-Competitive Practices in the Service Sector", en Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues (UNCTAD/ITP/42), págs. 122 a 156.

73/ Thierry Noyelle, op. cit.

74/ Susan Christopehrson y Stephen Ball, "Servicios audiovisuales: consideraciones relevantes para las negociaciones comerciales multilaterales", en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 283 a 351.

75/ México: una economía de servicios (UNCTAD/ITP/58).

76/ F. Vellas op. cit.

77/ Véase el documento TD/B/CN.4/24.

78/ Pang Eng Fong, "Labour Mobility, Trade in Services and the Uruguay Round: The Perspective of ASEAN Countries", en Services in Asia and The Pacific (UNCTAD/ITP/51), vol. 1, págs. 141 a 175.

79/ Paul Chan Tuck Hoong, op. cit.

80/ Véase el documento TD/B/CN.4/27.

81/ Véase VIII UNCTAD: Informe analítico, op. cit.

82/ Ofrecen ejemplo de un buen uso de esas ventajas algunos países del Caribe que, además de aprovechar el bajo costo de la mano de obra, obtienen también ventajas de su idioma -el inglés- y de la proximidad geográfica a mercados de particular interés.

83/ La India, el Pakistán y las Filipinas han adoptado esas políticas para encontrar las exportaciones de mano de obra por contrato o por iniciativa individual, promulgando leyes que se refieren a los criterios de contratación, el período de empleo, los beneficios, las recompensas y penas, la emisión de permisos y otras normas necesarias.

84/ El personal de tratamiento de la información recibe en los países del Caribe salarios que representan entre una décima y una quinta parte del salario de trabajadores similares en los Estados Unidos de América. Los sistemas de logicial para la contabilidad de costos de la Lufthansa han sido diseñados por una empresa india.

85/ Zhang Nigxiang, Chu Changyou y Xu Dansong, "Labour Services Exports from China: Present Situation and Future Potential" (mimeografiado). Instituto de Investigaciones para la Cooperación Económica Internacional, Ministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior, Beijing, noviembre de 1992.

86/ M. Gibbs y M. Hayashi, "Las cuestiones sectoriales y el marco multilateral para el comercio de servicios: panorama general" en Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26), págs. 1 a 55.

87/ Por ejemplo, los servicios de trabajo de China son exportados por intermedio de sus empresas de cooperación económica y técnica internacional.

88/ La descentralización de Petróleos de Venezuela estimuló la exportación de servicios finales para la ingeniería, la perforación y el mantenimiento de los pozos de petróleo y la de servicios para la construcción de la infraestructura de carreteras. Codelco, una empresa minera chilena, dio origen a empresas especializadas en la ingeniería avanzada del cobre, que también se exporta.

89/ El valle de las pirámides en Egipto tiene este carácter y pretende convertirse en el gran proveedor regional de servicios informáticos. En la realización de este proyecto participan empresas transnacionales.

90/ Se presta atención especial a servicios profesionales como la organización de ferias y exposiciones comerciales, las consultorías y los servicios de administración, conjuntos de servicios de diseño y conocimientos técnicos, muebles, electrónica y proyectos "llave en mano" para países que están mejorando su base tecnológica. The Singapore Economy, op. cit.

91/ La exportación de servicios de ingeniería apoya normalmente a las exportaciones de bienes de capital, como en el caso de la empresa de Mendes Junior del Brasil en el marco de un proyecto telefónico en Lagos.

92/ The Singapore Economy, op. cit.

93/ Se ha comprobado que las personas retienen un 10% de lo que ven, un 20% de lo que oyen, un 50% de lo que ven y oyen y un 80% de lo que ven, oyen y hacen. Newsweek, 31 de mayo de 1993.
