



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/C.10/1994/4
28 de marzo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION DE EMPRESAS TRANSNACIONALES
20° período de sesiones
Ginebra, 2 a 11 de mayo de 1994
Tema 4 del programa provisional*

EL PAPEL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL
SECTOR DE LOS SERVICIOS

Expansión de la inversión extranjera directa y
el comercio en el sector de los servicios

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Como resultado del creciente reconocimiento por quienes adoptan las políticas de la contribución hecha por el sector de los servicios al crecimiento y al desarrollo y del elevado costo que representan las ineficiencias en ese sector, muchos países consideran actualmente que se pueden obtener notables ventajas económicas de la promoción de una mayor competencia en sus mercados de servicios y que ese proceso debe entrañar también la apertura de los mercados nacionales a la competencia extranjera. En el presente informe se examinan las experiencias en esa esfera, aprovechando considerablemente la experiencia del proyecto conjunto de cooperación técnica UNCTAD/Banco Mundial/PNUD sobre "Expansión de la inversión extranjera directa en el comercio de los servicios" (EFDITS), y teniendo en cuenta asimismo anteriores actividades a ese respecto, y se sugieren opciones de política para los países que desean liberalizar sus sectores de servicios, teniendo presentes los objetivos de política contradictorios con que pueden tener que enfrentarse esos países.

* E/C.10/1994/1.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 5	3
I. EL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS Y EL DESARROLLO	6 - 12	4
II. LA EFICIENCIA Y LA COMPETITIVIDAD DE LOS MERCADOS DE SERVICIOS	13 - 18	7
A. Reglamentación	14 - 16	7
B. Competitividad de los mercados y eficiencia de asignación y eficiencia técnica	17 - 18	8
III. TRANSACCIONES INTERNACIONALES EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS: REDUCCION DE LOS OBSTACULOS E IDENTIFICACION DE UN MARCO PARA LA LIBERALIZACION	19 - 36	9
A. Instrumentos de limitación de las transacciones internacionales en el sector de los servicios	20 - 27	9
B. Reducción de los obstáculos a las transacciones internacionales en el sector de los servicios	28 - 30	12
C. Liberalización unilateral o multilateral . .	31 - 36	12
IV. LECCIONES PRELIMINARES DERIVADAS DE LOS PROYECTOS SOBRE EL TERRENO	37 - 76	14
A. Costo de las ineficiencias	38 - 48	15
B. Complejos de servicios	49 - 54	18
C. Objetivos macroeconómicos más generales . .	55 - 57	20
D. Secuencia de las reformas sustantivas . . .	58 - 65	21
E. La necesidad de un consenso político	66 - 73	24
F. Política antimonopólica y competitiva complementaria	74 - 76	26
V. CONCLUSIONES	77 - 81	27
<u>Anexo.</u> El proyecto EFDITS		30

INTRODUCCION

1. En su 19º período de sesiones (véase E/1993/30, cap. IV, párr. 7), la Comisión de Empresas Transnacionales pidió al Secretario General que le presentara un informe en su 20º período de sesiones sobre las experiencias de liberalización de la inversión extranjera directa en el sector de los servicios, basándose en la ejecución del proyecto conjunto de cooperación técnica UNCTAD/Banco Mundial/PNUD sobre "Expansión de la inversión extranjera directa en el comercio de los servicios" (EFDITS). El presente informe ha sido elaborado por el Programa sobre Empresas Transnacionales en respuesta a esa solicitud.

2. Las recientes decisiones y declaraciones sobre política sugieren que hay un reconocimiento creciente en un amplio número de países en desarrollo de que un sector de servicios saludable y en expansión es fundamental para el desarrollo de esos países. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a los servicios al productor y los servicios de infraestructura, que son esenciales para la eficiencia y la productividad de los diversos sectores de la economía. Análogamente, hay un reconocimiento creciente de que el rápido desarrollo del sector de los servicios requiere recursos financieros, tecnológicos y humanos de los que no siempre se dispone en ese sector en los países en desarrollo. El sector de los servicios puede sufrir gran escasez de capitales debido a que las prioridades económicas nacionales tienden a dirigir esos recursos a otros sectores (por ejemplo, la agricultura o las manufacturas) o simplemente debido a una escasez generalizada de recursos en un país determinado. La tecnología puede ser limitada debido a que las situaciones de monopolio u oligopolio que a menudo son predominantes en el sector de los servicios han tendido a hacer que en las empresas de ese sector reine la complacencia y la falta de imaginación. Los recursos humanos pueden ser insuficientes porque los profesionales más cualificados de un país tienden a trabajar en otros sectores en que la remuneración es más alta. Finalmente, también hay un reconocimiento creciente de que la contribución del sector de los servicios al desarrollo económico puede aumentar si se mejora la eficiencia de las capacidades existentes; es en ese aspecto en que se centra en su mayor parte el presente informe.

3. Coherentemente con estas observaciones, está arraigándose la convicción de que mejorar la concurrencia a los mercados de servicios constituye uno de los medios mejores de superar muchos de los estrangulamientos existentes y de que, en varios subsectores, los proveedores extranjeros de servicios deberían poder competir en los mercados de servicios nacionales como parte de ese cambio de política, tanto mediante la inversión como mediante el comercio. La participación extranjera en los mercados de servicios se lleva a cabo principalmente mediante la inversión extranjera directa, ya que una de las características de los servicios es que no son comercializables en pie de igualdad a través de las fronteras. Por consiguiente, muchos países desarrollados y en desarrollo han comenzado a adoptar (por lo general de modo unilateral) medidas de liberalización encaminadas a lograr un nuevo equilibrio entre el aumento de la competencia (inclusive mediante la inversión extranjera directa, además de mediante el comercio) y la protección ininterrumpida del sector de los servicios mediante una reglamentación adecuada, en interés de aumentar la eficiencia del sector nacional de los servicios. De hecho, varios países están haciendo cosas que hace un decenio habrían sido impensables: están permitiendo el acceso de las empresas transnacionales a subsectores de servicios como finanzas, transportes aéreos, telecomunicaciones y servicios públicos. Al

mismo tiempo, hay una conciencia cada vez más aguda de que la liberalización debe introducirse y aplicarse cuidadosamente, teniendo presentes las diferentes características y funciones de los diversos subsectores de servicios y la situación reinante en cada país¹.

4. Teniendo en cuenta lo indicado, el Programa de la UNCTAD sobre Empresas Transnacionales y el Banco Mundial, con apoyo financiero del PNUD, iniciaron un proyecto experimental de asistencia técnica centrado en la liberalización de la inversión extranjera directa y el comercio internacional en el sector de los servicios de los países en desarrollo. Ese proyecto, titulado "Expansión de la inversión extranjera directa en el comercio de los servicios" (EFDITS) (véase el anexo), ha permitido ya la elaboración de un manual, Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook (ST/CTC/167), y la organización de proyectos sobre el terreno en Túnez, Uganda y el Uruguay. Ese Handbook representa el primer examen amplio de los instrumentos utilizados por los países para reglamentar y restringir el acceso al mercado y el trato nacional de los proveedores extranjeros de servicios en sus mercados. También proporciona orientación a quienes adoptan las políticas respecto de las cuestiones que deben examinarse durante el proceso de liberalización. Los proyectos sobre el terreno intentan llevar a la fase de aplicación algunas de las recomendaciones del Handbook.

5. En el presente informe se intenta sacar algunas enseñanzas preliminares del proyecto EFDITS, teniendo en cuenta la labor realizada anteriormente en ese sector². El informe se divide en cuatro capítulos, más la presente introducción. En el capítulo I se resumen los resultados empíricos y los argumentos en lo que respecta a la contribución cada vez mayor del sector de los servicios al crecimiento y al desarrollo económicos, haciéndose hincapié en el tipo de aportaciones hechas por los diferentes servicios a ese respecto. En el capítulo II se presentan algunas cuestiones relativas a la noción de eficiencia en el sector de los servicios, inclusive el papel de la reglamentación y el lugar que ocupa la liberalización de los mercados nacionales e internacionales. En el capítulo III se examinan algunos de los instrumentos fundamentales utilizados para reglamentar la aportación de los proveedores extranjeros de servicios a los mercados nacionales; en ese capítulo también se examinan las ventajas y desventajas de liberalizar unilateral o multilateralmente. En los capítulos II y III se hace hincapié en la necesidad de lograr un equilibrio entre el aumento de la competencia en los mercados y la asignación a la reglamentación de una función adecuada. En el capítulo IV se analizan las enseñanzas obtenidas del trabajo sobre el terreno. Ese capítulo del informe se centra en individualizar las medidas que los países pueden desear examinar a fin de promover la eficiencia de su sector de servicios, aumentando la concurrencia en sus mercados mediante la adopción de reformas macroinstitucionales y sectoriales.

I. EL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS Y EL DESARROLLO

6. La contribución creciente del sector de los servicios a la economía de los países desarrollados y de los países en desarrollo está suficientemente documentada. La proporción correspondiente a los servicios en el producto interno bruto (PIB) ha aumentado en casi todos los países en los últimos decenios, mientras que la proporción de la mano de obra en ese sector ha

aumentado de modo aún más considerable. Entre 1965 y 1990, por ejemplo, la proporción del PIB correspondiente a los servicios en todos los países en desarrollo aumentó como promedio del 40% al 47%. En los países desarrollados esa proporción aumentó del 54% al 61% durante el mismo período³.

7. En gran parte, el crecimiento reciente de los servicios pone de manifiesto una transformación constante de cómo producen las economías y de qué producen⁴. En lo que se refiere a cómo producen las economías, los industriales y los agricultores dependen cada vez más de un número creciente de insumos intermedios de servicios que se utilizan en sus sectores de producción y que deben prestar las empresas usuarias mismas o ser adquiridos a proveedores especializados de servicios. Estos insumos, los servicios al productor, incluyen servicios como transportes, finanzas, seguros, investigación y desarrollo, investigación de mercados, comercialización y publicidad. Son cada vez más importantes para un funcionamiento eficiente de otros sectores y para la competitividad general de la economía, ya que pueden socavarla o promoverla.

8. El reconocimiento de una relación fuerte entre los servicios al productor y la competitividad de otros sectores no es nueva. Simon Kuznets observó que los aumentos de productividad registrados en los sectores industrial y agrícola de muchos países industriales durante su fase de desarrollo fueron en realidad mejoras de las infraestructuras de transportes y de distribución de esos países⁵. El contrapunto de esa observación es que una economía debe pagar un precio elevado por una infraestructura débil de servicios al productor. Por ejemplo, las infraestructuras ineficientes de distribución al por mayor y transportes pueden dar como resultado un fracaso en la distribución de los productos agrícolas de las zonas de producción a los mercados, agravando los problemas de escasez de alimentos, y las grandes inversiones pueden ser ineficaces debido a deficiencias de los servicios de apoyo, como malas carreteras, abastecimiento insuficiente de agua o electricidad o servicios telefónicos irregulares. Pero, la verdadera novedad representada por los servicios al productor no es tanto la existencia de la relación mencionada como el hecho de que la proporción de esos insumos en el proceso de producción ha crecido respecto de otros insumos, y que la gama y la complejidad de dichos insumos aumenta muy rápidamente.

9. Desde un punto de vista general, la importancia creciente de los servicios al productor tiene tanto que ver con el crecimiento como con el desarrollo. El aumento de la demanda de servicios al productor crea nuevos puestos de trabajo y un nuevo valor añadido en la economía. Por otra parte, los servicios al productor pueden reforzar o paralizar el desarrollo de otros servicios u otros sectores de la economía, dependiendo de su eficiencia y su disponibilidad.

10. El crecimiento de los servicios también pone de manifiesto la transformación de lo que se consume. En parte, esto es un reflejo del crecimiento de los ingresos. Al desarrollarse las economías, se pueden dedicar más ingresos no a sufragar las necesidades básicas de la vida - alimentos, ropa y vivienda - sino a otros fines, la mayoría de los cuales son servicios: educación, servicios médicos, etc. Pero también aquí hay vínculos a nivel de toda la economía. La prestación ineficiente de servicios a los consumidores aumenta siempre el precio que éstos deben pagar y contribuye a que lo que se

consume sea de calidad inferior. Esto se traduce en una pérdida de bienestar para el consumidor, en una disminución de la demanda de otros bienes y servicios y, a su vez, en una reducción del PNB y de las oportunidades de empleo provocada por esa demanda menor.

11. La contribución cada vez mayor de los servicios al crecimiento y al desarrollo de los países en desarrollo no está limitada a las transacciones nacionales, sino que también incluye las transacciones internacionales:

a) Los servicios pueden representar una fuente importante de exportaciones y de divisas. De hecho, un número elevado de países en desarrollo obtienen ya una cantidad considerable de divisas procedentes del auge del sector de turismo, de las remesas de los trabajadores en el extranjero (una forma de exportación de servicios) o de sus exportaciones de servicios de transportes terrestres, aéreos y marítimos, por mencionar algunos servicios. Egipto, por ejemplo, centra su atención en sus "cuatro tigres" - tres de los cuales son servicios - como fuente principal de sus exportaciones: migración temporal de mano de obra, turismo, petróleo y derechos de paso por el Canal de Suez, en orden decreciente de importancia. Algunos países en desarrollo incluso están construyendo una base de servicios de exportaciones de elevado valor añadido: por ejemplo, la India, Filipinas, Túnez y otros países en programas de computadora; México, el Brasil, la República de Corea y otros países en construcción e ingeniería; y Singapur en biotecnología;

b) Las transacciones internacionales en el sector de los servicios pueden ser un medio importante de adquirir y desarrollar tecnología. Muchos países desarrollan sus mercados de turismo con la participación de cadenas hoteleras y aerolíneas extranjeras y de otros proveedores extranjeros de servicios. Además de proporcionar nuevos capitales y capacidad adicional donde puedan faltar, esos proveedores introducen tecnologías de servicios que pueden ser necesarias. Por ejemplo, en el sector de la construcción y la ingeniería, varias firmas mexicanas pudieron adquirir tecnología de contratistas extranjeros durante la primera fase de desarrollo del sistema de transporte subterráneo de México. Posteriormente, pudieron aplicar esa tecnología a la ampliación de ese sistema de transporte subterráneo y, más recientemente, a la exportación de proyectos análogos a otras ciudades de América Latina;

c) Mediante el reconocimiento de la existencia de estrangulamientos en la prestación de servicios al productor y la apertura de los mercados nacionales a los proveedores extranjeros de servicios, los países en desarrollo pueden corregir ineficiencias costosas y fortalecer el desarrollo nacional. En los últimos años, por ejemplo, muchos países en desarrollo han decidido que era necesario hacer accesibles sus sectores de telecomunicaciones a los proveedores extranjeros teniendo en cuenta las enormes inversiones necesarias para actualizar sus redes de telecomunicaciones y el costo elevado que para los productores nacionales representaba no disponer de redes eficientes.

12. En resumen, en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, está surgiendo una nueva forma de concebir la contribución de los servicios al crecimiento y al desarrollo. Esta nueva concepción se basa en una evaluación más compleja de los vínculos entre los servicios y otros sectores, los servicios y el bienestar económico y los servicios y las transacciones exteriores de un país.

II. LA EFICIENCIA Y LA COMPETITIVIDAD DE LOS MERCADOS DE SERVICIOS

13. En la mayoría de los países, muchos mercados de servicios siguen estando fuertemente reglamentados. Previsiblemente, también se caracterizan por disponer de un único productor o, en el mejor de los casos, de pocos proveedores. Esto sucede porque muchos mercados de servicios están (o estaban) caracterizados por una situación de monopolio natural o de información imperfecta que exige (o exigía) una reglamentación. Lamentablemente, esta falta de competencia también es a menudo una de las razones principales de que se perpetúen los costosos estrangulamientos e ineficiencias que caracterizan a muchos de los subsectores de servicios. Por ese motivo, muchos países han emprendido actividades de liberalización en esos subsectores.

A. Reglamentación

14. Aunque por motivos de eficiencia se pueda defender firmemente la liberalización de las políticas relativas al acceso a los mercados por los proveedores de servicios - inclusive los proveedores extranjeros de servicios -, varias consideraciones, en particular las relativas al desarrollo económico y la posibilidad de un deterioro del mercado, pueden justificar la reglamentación y las restricciones. Sin embargo, aunque es verdad que los mercados de servicios tienen a menudo unas características que requieren cierta reglamentación por los motivos expuestos, el proceso de reglamentación puede estar plagado de peligros. Las condiciones de monopolio natural o de información imperfecta que existían en un momento quizás ya no existan o quizás hayan cambiado. En el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo, la reducción drástica del costo de la tecnología ha cambiado profundamente el nivel y el carácter de los obstáculos que existían anteriormente para acceder a él, modificando en consecuencia la economía de ese mercado, inclusive en los países en desarrollo. De modo análogo, la creciente urbanización de la población de los países en desarrollo y la gran concentración de los mercados que ello crea pueden hacer cada vez más difícil que los mayoristas y los minoristas utilicen el poder monopolístico que anteriormente tenían sobre poblaciones geográficamente más repartidas y reducir, si no eliminar del todo, la necesidad de reglamentar los precios de muchos productos y servicios finales. Sin embargo, las reglamentaciones obsoletas pueden subsistir debido a que quienes aprueban las reglamentaciones pecan de parcialidad en favor de los subsectores que supervisan. Los productores establecidos no desean en absoluto que se modifique el marco reglamentario de sus subsectores ni quieren perder los beneficios monopolísticos que a menudo obtienen como resultado de la competencia restringida. El control que ejercen sobre el proceso de reglamentación puede permitirles seguir manteniendo sus posiciones en el mercado, por muy ineficientes que éstas hayan llegado a ser.

15. En resumen, los encargados de elaborar las políticas deben vigilar los cambios y tener muy presente que el objetivo principal de la reglamentación debe ser mejorar el bienestar de todos los usuarios y consumidores del servicio reglamentado, no el de los productores individuales. Como resultado de ello, los gobiernos que están verdaderamente interesados en lograr mayor eficiencia en el sector de los servicios deben considerar a menudo la posibilidad de liberalizar los mercados y aumentar la competencia en ellos. Sin embargo, la liberalización no puede limitarse a la apertura de los mercados a otros

productores nacionales sino también a los productores extranjeros. Ello por varias razones, inclusive la escasez de recursos locales mencionada anteriormente y el hecho de que, cada vez más, muchos servicios deben competir directa o indirectamente en los mercados mundiales. Por ejemplo, el turismo de Tanzania debe competir con el de Kenya, Tailandia o Indonesia, y los exportadores de Uganda se ven afectados por los precios de los transportes al competir con los de Zambia o Zimbabwe. La cuestión central de política para los gobiernos es, por lo tanto, encontrar el método mejor de combinar la reglamentación, cuando sea necesaria, con la disciplina de la competencia, mediante la reducción de los obstáculos al acceso a los mercados, inclusive el acceso de los proveedores extranjeros mediante el comercio o la inversión.

16. A ese respecto, es necesario evaluar cuidadosamente los argumentos en favor de mantener los obstáculos frente a la competencia extranjera, como los argumentos de defensa de la industria emergente o de la política industrial, los argumentos de protección de la balanza de pagos o los argumentos basados en los aranceles óptimos y la competencia imperfecta o estratégica. Podrá haber ocasiones en que los objetivos de desarrollo puedan considerarse más importantes que los objetivos de eficiencia estática. Por ejemplo, en un contexto dinámico, quizás sea necesario sopesar atentamente las ventajas a largo plazo de promover la capacidad nacional en sectores fundamentales. Además, conviene tener presente la cuestión de la distribución equitativa de los beneficios de la eficiencia (para compensar a los perdedores pero permitiendo que los ganadores logren una situación mejor a la anterior). Por consiguiente, es necesario evaluar a fondo las consecuencias que puede tener la liberalización para el proceso de desarrollo.

B. Competitividad de los mercados y eficiencia de asignación y eficiencia técnica

17. Los incrementos de eficiencia obtenidos de la liberalización son por lo general de dos clases. La reducción de los obstáculos al comercio aproxima los precios internos a los precios internacionales y permite a los productores ajustar en consecuencia su combinación de insumos y productos. Los productores nacionales tienden a especializarse en los subsectores en que son más eficientes (en relación a otros productores) y a utilizar una combinación de insumos - importados o de producción nacional - que les permita obtener la mayor cantidad de producto a un precio determinado o el precio más bajo posible para un nivel de producto determinado, siendo constantes todos los demás parámetros. El bienestar general aumenta simplemente porque se pueden comprar más cosas y se pueden producir más cosas mediante la simple modificación de esa combinación. Este aumento de eficiencia es fundamentalmente estático; se trata de un aumento de la eficiencia de asignación.

18. Pero el ajuste a la liberalización nunca es un proceso estático. Al enfrentarse a modificaciones de los precios de los factores y a una nueva competencia, las empresas no ajustarán simplemente su combinación de insumos o el carácter de su producto, sino que responderán intentando modificar su actividad empresarial y aumentando su productividad para alcanzar una posición mejor en el mercado. Ese aumento de eficiencia se considera un incremento de la eficiencia técnica. La liberalización por sí sola puede no entrañar necesariamente un aumento directo de la productividad, pero por lo general sí

provoca su aumento indirecto al incentivar un mayor esfuerzo empresarial frente a la competencia y el desarrollo y la adquisición de conocimientos técnicos. Además, las economías de escala logradas mediante el aumento de la producción para un mercado internacional más amplio y la innovación y el crecimiento derivados del aumento de la estabilidad macroeconómica y de la credibilidad de la política gubernamental también pueden producir una mayor productividad.

III. TRANSACCIONES INTERNACIONALES EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS: REDUCCION DE LOS OBSTACULOS E IDENTIFICACION DE UN MARCO PARA LA LIBERALIZACION

19. Una de las características particulares de las transacciones internacionales en el sector de los servicios es la imposibilidad general de sustituir con el comercio transfronterizo otros modos de prestación de servicios por proveedores extranjeros, al contrario de lo que sucede en el caso de las mercancías. La mayoría de los servicios que se intercambian en el plano internacional se prestan sobre la base de la inversión extranjera directa, el movimiento del personal de servicios al país importador o el movimiento de consumidores al país exportador. El comercio puramente "transfronterizo" existe, pero tiende a limitarse a unos pocos servicios (la mayor parte de los servicios de transporte, varios servicios de telecomunicaciones y algunos otros servicios). En su mayor parte, el comercio internacional de servicios requiere la utilización de uno de los "modos de prestación" mencionados anteriormente, a menudo combinados unos con otros. Esto sucede simplemente porque la mayoría de los servicios deben producirse cuándo y dónde se consumen.

A. Instrumentos de limitación de las transacciones internacionales en el sector de los servicios

20. En general, los países limitan la competencia de los proveedores extranjeros de servicios en sus mercados nacionales mediante una serie de obstáculos - más o menos restrictivos - que abarcan los cuatro modos de prestación posibles. Esos obstáculos, o instrumentos de protección, se dividen en tres grupos principales: los que afectan al acceso a los mercados por los proveedores extranjeros de servicios; los que afectan a las normas relativas al trato otorgado a los proveedores extranjeros; y los que afectan al marco general de reglamentación de los servicios. Los dos primeros grupos incluyen medidas dirigidas explícitamente a los proveedores extranjeros de servicios, mientras que el último incluye medidas que tienen una influencia no deseada, pero a menudo considerable, sobre el acceso a los mercados o las normas relativas al trato otorgado a esos proveedores.

21. Gran parte de las transacciones internacionales en el sector de los servicios se llevan a cabo mediante la inversión extranjera directa. Por consiguiente, es natural que muchas de las restricciones más importantes opuestas a las transacciones internacionales en el sector de los servicios estén constituidas por normas y reglamentaciones relativas a esa inversión. Los obstáculos al acceso a los mercados opuestos a los servicios prestados mediante la inversión extranjera directa a menudo adoptan la forma de una prohibición en toda la economía, de prohibiciones de propiedad extranjera de subsectores concretos o de limitaciones del monto permitido de participación extranjera en

el capital. Esos obstáculos se están convirtiendo en mucho menos comunes, aunque todavía existen prohibiciones en los sectores que se consideran estratégicos. Las prohibiciones y las restricciones a la participación de las empresas transnacionales de servicios pueden ser muy costosas para el bienestar económico; debe examinarse la posibilidad de adoptar otras alternativas, como las empresas conjuntas, en los casos en que se considere que un sector es demasiado estratégico para permitir el control extranjero. La experiencia demuestra que, por lo general, es posible encontrar una medida menos restrictiva que logre el objetivo deseado de protección del interés nacional y que al mismo tiempo permita aprovechar los incrementos de eficiencia ofrecidos por la inversión extranjera directa.

22. Las medidas que limitan que se conceda el trato nacional a los proveedores extranjeros son más comunes en la reglamentación de la inversión extranjera directa que las prohibiciones absolutas de acceso al mercado. Esas medidas incluyen reglamentaciones que discriminan contra los proveedores extranjeros de servicios negándoles el acceso a insumos a precios preferenciales y a incentivos a la inversión; imponiéndoles requisitos de ejecución, como objetivos de equilibrio comercial o de exportaciones, a veces como condición para recibir incentivos a la inversión; limitando las transferencias financieras al exterior; e imponiendo regímenes fiscales diferenciales a las empresas extranjeras en comparación con las nacionales. Esas políticas, que a menudo se aplican de modo combinado, pueden alterar considerablemente la estructura de incentivos comparativa para las empresas extranjeras y nacionales. A menudo, la existencia de requisitos de ejecución de normas relativas a las transferencias financieras al exterior y de impuestos discriminatorios no es coherente con los incentivos adoptados de modo específico para atraer la inversión extranjera directa. Las políticas que alientan la no discriminación entre los inversores y empresas nacionales y extranjeros son preferibles en casi todos los casos si el objetivo es promover una asignación eficiente de recursos.

23. Incluso si no existen políticas que limiten el acceso a los mercados o denieguen el trato nacional, las políticas de reglamentación nacionales pueden desalentar la inversión extranjera directa en el sector de los servicios. El marco reglamentario general, inclusive las garantías de los derechos de propiedad (intelectual y de otra índole), las reglamentaciones que limitan el acceso al mercado y la actividad empresarial en general (como las reglamentaciones sobre garantías en el sector financiero) y la política de competencia pueden contener elementos que discriminan a los proveedores nuevos o extranjeros y conducen al mantenimiento de mercados no competitivos.

24. En el caso del movimiento de la mano de obra, un modo de prestación de servicios que a menudo es complementario de la inversión extranjera directa, los instrumentos que afectan al acceso a los mercados incluyen las normas y reglamentaciones relativas a visados, permisos de residencia, permisos de trabajo y requisitos para conceder licencias a profesionales o artesanos. Aunque esos instrumentos tienen usos legítimos en el contexto de la política de inmigración de un país o para asegurar la calidad de los servicios profesionales (como, por ejemplo, las autorizaciones para ejercer concedidas a doctores o abogados), hay situaciones en que pueden representar obstáculos considerables al comercio en el sector de los servicios. Algunos países permiten la entrada temporal de trabajadores para aliviar la escasez de mano de obra no especializada, pero es menos común que los países permitan la libre entrada de

proveedores de servicios profesionales. A menudo, el trabajo profesional, técnico y especializado está firmemente reglamentado y las diferencias en los sistemas de reglamentación de los países hacen más difíciles las transacciones internacionales en la esfera de los servicios profesionales. Algunos países y profesiones siguen procedimientos de concesión de licencias reglamentados por el Estado, mientras que otros permiten que las asociaciones profesionales tengan su propia reglamentación. Esas diferencias plantean la necesidad de uniformar los requisitos para conceder licencias en todos los países o de crear mecanismos para el reconocimiento recíproco de los requisitos que hay que reunir para obtener una licencia. Entre algunos países de la Unión Europea se ha establecido el reconocimiento recíproco parcial de las licencias para ejercer otorgadas en cada uno de ellos.

25. Las restricciones que afectan al trato nacional de la mano de obra consisten por lo general en normas que hacen más oneroso para los trabajadores extranjeros residir en el país importador que para los trabajadores que son nacionales de ese país. Se pueden imponer restricciones a los trabajadores extranjeros respecto de dónde pueden residir o a dónde pueden viajar mientras residen en el país importador, se les puede prohibir que traigan a sus familias, se les pueden imponer impuestos a tipos impositivos más elevados que a los trabajadores del país, se les puede discriminar en el lugar de trabajo, etc.

26. Los instrumentos que limitan el movimiento de los consumidores de servicios son análogos a los instrumentos que limitan el movimiento de la mano de obra que proporciona servicios. Una diferencia considerable es que las medidas que afectan al movimiento de los consumidores se imponen a menudo tanto en el país que importa los servicios como en el país que los exporta. Por ejemplo, en el caso del turismo, el movimiento de los turistas puede ser limitado mediante visados de salida del país del turista (el país importador) o mediante visados de entrada en el país de destino (el país exportador). Además, las restricciones a la disponibilidad de divisas para turistas y las restricciones a la convertibilidad de una moneda son instrumentos que pueden limitar las transacciones internacionales de servicios de turismo que se llevan a cabo con ocasión de los viajes de los consumidores.

27. Finalmente, hay instrumentos que afectan exclusivamente al comercio transfronterizo de servicios. Los instrumentos aplicables a ese tipo de comercio de servicios incluyen medidas cuantitativas que afectan al acceso a los mercados, instrumentos basados en el precio que afectan a la competitividad relativa de las importaciones y otros instrumentos que forman parte del marco general de política pero que tienen efectos indirectos sobre el comercio de servicios. Un ejemplo de instrumentos que afectan al acceso a los mercados y que son análogos al establecimiento de contingentes son las normas de contenido local que algunos países imponen a la producción y distribución de programas de televisión y radio o el tipo de acuerdos de grupo para la división del mercado que están muy extendidos en casi todo el sector de los transportes marítimos internacionales. Los instrumentos basados en el precio incluyen los derechos en frontera aplicados a las importaciones de servicios y las subvenciones a los proveedores nacionales de servicios.

B. Reducción de los obstáculos a las transacciones internacionales en el sector de los servicios

28. Teniendo en cuenta lo indicado, la realización práctica de la liberalización de las transacciones internacionales en el sector de los servicios plantea el problema de qué obstáculos a la competencia de los proveedores internacionales de servicios deben reducirse en primer lugar en los casos en que es imposible realizar una liberalización completa.

29. La teoría del comercio internacional - elaborada en su mayor parte en relación con el comercio de productos - enseña que, cuando se limita el acceso al mercado o el trato nacional de los proveedores extranjeros de servicios, algunos instrumentos son superiores a otros, ya sea porque distorsionan menos el comercio, y son por tanto más eficientes, o porque son más fáciles de aplicar y más transparentes. Por ejemplo, si el objetivo deseado es la promoción de un sector nacional, una subvención es generalmente superior a un arancel porque está dirigida directamente a los productores, mientras que un arancel afecta no sólo a los productores sino a los consumidores. De modo análogo, en la mayoría de los casos, un arancel (u otro instrumento basado en el precio) será superior a un contingente (u a otro instrumento basado en la cantidad). Esto es especialmente cierto cuando los proveedores extranjeros obtienen las utilidades por escasez derivadas de las restricciones cuantitativas. Asimismo, si se debe aplicar una política restrictiva, por lo general una que aumente los ingresos del gobierno será superior a una que no los aumente.

30. Debido al carácter de las transacciones internacionales en el sector de los servicios, esta jerarquía tradicional de medidas de política comercial puede ser difícil de aplicar directamente al comercio en el sector de los servicios. Las medidas arancelarias constituyen una excepción, aunque no es tan seguro que muchas de las medidas basadas en la cantidad aplicadas en el sector de los servicios (por ejemplo, las asociadas con la concesión de licencias a profesionales) puedan transformarse fácilmente en medidas de carácter arancelario. La mayoría de los instrumentos utilizados para limitar las transacciones internacionales en el sector de los servicios parecen pertenecer al grupo de las restricciones de tipo cuantitativo (en su mayor parte restricciones de acceso a los mercados) o al grupo de determinadas restricciones basadas en el precio (en su mayor parte subvenciones nacionales o impuestos ocultos que constituyen limitaciones del trato nacional). Si esa generalización es cierta en un sentido amplio y si se puede aplicar a los servicios, como se hace con los productos, una jerarquía análoga de medidas, entonces la norma de carácter más amplio podría ser que las limitaciones del trato nacional de los proveedores extranjeros de servicios son preferibles a las restricciones del acceso a los mercados porque distorsionan menos la eficiencia general y, por consiguiente, el bienestar económico general.

C. Liberalización unilateral o multilateral

31. La liberalización de las transacciones internacionales encaminada a lograr una mayor eficiencia en el sector de los servicios no debe llevarse a cabo necesariamente en un contexto unilateral. De hecho, los países en desarrollo pueden obtener varias ventajas de liberalizar su sector de servicios mediante acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales. Una de las ventajas más

evidentes es un mayor acceso a los mercados de servicios de otros países al realizarse el proceso recíproco de liberalización, lo que tenderá a promover las exportaciones necesarias para compensar el aumento de las importaciones que es probable que se produzca debido a la liberalización interna, reduciéndose de ese modo la oposición a las iniciativas de liberalización. Otra ventaja consiste en la mayor credibilidad que las obligaciones contractuales internacionales dan a la liberalización, al proporcionar a los gobiernos mayor capacidad de contrarrestar a los grupos de interés que desean erigir obstáculos frente a la competencia internacional. Una tercera ventaja de las iniciativas multilaterales es que los procedimientos de liberalización y la reforma contemporánea de la política se pueden definir de modo mejor, teniendo presente que existen normas de reglamentación que pueden ayudar a los países en desarrollo a evitar una competencia innecesaria entre los sistemas de reglamentación.

32. El acuerdo multilateral principal de liberalización de las transacciones internacionales en el sector de los servicios es el nuevo Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), que forma parte del marco multilateral de comercio que se ha negociado durante la Ronda Uruguay. El GATS representa el sistema más amplio de liberalización de las transacciones internacionales en el sector de los servicios, y sus conceptos, principios y normas servirán de punto de partida para las rondas de negociaciones futuras. Entre otras cosas, esto permitirá a los países en desarrollo negociar concesiones recíprocas con los países desarrollados a cambio de conceder a la inversión extranjera directa acceso a sus sectores de servicios.

33. Aunque el GATS no da a los países en desarrollo trato preferencial y diferencial en la formulación de su compromiso en favor de la apertura de los mercados, sí reconoce la necesidad de una liberalización gradual en esos países sobre la base de su grado de desarrollo. Además, en el artículo 19.2 del Acuerdo se reconoce el derecho de los países en desarrollo a imponer condiciones (como los requisitos en materia de ejecución) al acceso a los mercados otorgado a los proveedores extranjeros de servicios. En el Acuerdo también se reconoce la posibilidad de que sea necesario fortalecer la reglamentación al mismo tiempo que se produce la liberalización. En otros artículos del Acuerdo se reconoce la necesidad que tienen los países en desarrollo de una transferencia de tecnología en el sector de los servicios, su necesidad de recibir asistencia técnica y otras cuestiones que les interesan directamente.

34. Además del GATS, existen algunos otros acuerdos internacionales que prevén la liberalización de las transacciones internacionales en el sector de los servicios. Ejemplos de ello son los acuerdos sobre comercio preferencial concertados entre países desarrollados, entre países en desarrollo y entre esos dos grupos de países. Esos acuerdos sobre comercio preferencial son una segunda solución si se los compara con los acuerdos multilaterales, ya que inevitablemente entrañan ciertos costos en lo que a desviación del comercio se refiere. Pero pueden permitir que se obtengan muchas de las ventajas logradas mediante las negociaciones multilaterales. Además, pueden servir de laboratorio para las negociaciones multilaterales.

35. Otros mecanismos internacionales que afectan a las transacciones internacionales en el sector de los servicios son los acuerdos internacionales relativos a subsectores determinados. Ejemplos de esos acuerdos son la

Organización de Aviación Civil Internacional, el Comité sobre Regulación Bancaria y Prácticas de Supervisión de Basilea y la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Esos acuerdos son útiles ya que establecen normas para el funcionamiento de sus respectivos subsectores que pueden facilitar el comercio internacional en el sector de los servicios. Sin embargo, los acuerdos internacionales a nivel de subsector pueden tener efectos anticompetitivos en el mercado internacional en determinadas circunstancias.

36. Aunque una de las ventajas principales de la liberalización bilateral, plurilateral o multilateral puede ser el logro de un mayor acceso a nuevos mercados, esos mecanismos también pueden limitar profundamente el grado en que un país determinado decide abrir su propio mercado a la competencia. Es evidente que, en un proceso de negociación, por lo general nadie cede más de lo que es necesario para responder a las ofertas de las otras partes. Esto significa que un país puede acabar resistiendo más de lo que debiera la liberalización de su propio mercado simplemente porque espera una apertura recíproca de las otras partes. Y esto puede producirse a expensas de mantener en el país durante más tiempo del que es necesario un grado de ineficiencia. El significado de estas observaciones es que, en algunos casos, la liberalización unilateral y multilateral (o bilateral o plurilateral) quizás no sea una opción tan buena como puede parecer a primera vista.

IV. LECCIONES PRELIMINARES DERIVADAS DE LOS PROYECTOS SOBRE EL TERRENO

37. En las secciones siguientes se elucidan las seis lecciones preliminares derivadas de la ejecución del proyecto EFDITS:

1. Las ineficiencias en el sector de los servicios imponen costos económicos importantes a los países en desarrollo, especialmente cuando se trata de las ineficiencias en los mercados de servicios para la producción. Por lo tanto, es útil determinar el valor monetario de las ineficiencias.
2. Cuando se busca de liberalizar el sector de los servicios es menester prestar especial atención a las relaciones recíprocas entre múltiples políticas sectoriales. Para evitar que haya conflictos de políticas dentro del sector de los servicios, a menudo la reforma se debe realizar al nivel de los "complejos de servicios" y no de subsectores individuales.
3. La liberalización de los servicios sustenta los objetivos más amplios del ajuste y la reestructuración macroeconómicos.
4. En la liberalización de los servicios, para que haya una secuencia óptima en las medidas de reforma sustantiva, es necesario ocuparse de los aspectos macrorreglamentarios antes de embarcarse en la reforma de complejos de servicios específicos.
5. Para que la liberalización de los servicios pueda llevarse a cabo de manera satisfactoria es imprescindible que haya un consenso político en el sustento de la reforma.

6. La falta de reformas complementarias apropiadas, como las políticas antimonopólicas o de fomento de la competencia, puede obstaculizar el progreso de las reformas de liberalización e ir en desmedro de las ventajas de eficiencia o economía que entrañan, en especial cuando se trata de servicios en los cuales el historial de competencia suele ser más limitado que en los sectores de producción de bienes.

Las primeras cuatro lecciones son componentes esenciales para forjar el consenso que se examinará más adelante. La sexta lección, por último comprende diversas cuestiones que habitualmente se examinan cuando ya se ha puesto en marcha la reforma del sector de los servicios. Como es natural, la posibilidad de aplicar cada una de esas lecciones dependerá de las circunstancias de cada país y de cada sector de servicios, y hay que tener presente que la liberalización con frecuencia impone diversos riesgos. Por lo tanto, la liberalización, se debe llevar a cabo con prudencia. En especial, bien puede ser necesario encarar con criterios diferentes en los distintos subsectores de servicios, en función de la situación y de los objetivos específicos del país, reconociendo que, muchas veces, la liberalización obliga también a reforzar simultáneamente diversas normativas reglamentarias (por ejemplo, las normas de prudencia).

A. Costo de las ineficiencias

38. Como se señaló anteriormente en el presente informe, un factor importante que hace que los países en desarrollo se interesen en la reforma del sector de los servicios es el reconocimiento de los elevados costos que imponen las ineficiencias en ese sector económico. El cálculo del costo de esas ineficiencias puede ser un ingrediente importante para forjar un consenso en el sustento de la reforma y determinar los aspectos que es más necesario reformar.

39. El cálculo del costo de las ineficiencias en el sector de los servicios, con todo, dista de ser un ejercicio trivial. Esos costos, a más de derivarse de los precios desproporcionadamente elevados de ciertos servicios que, a veces, son el resultado de mercados relativamente protegidos, pueden incluir también la deficiente calidad de los servicios ofrecidos, la gama restringida de servicios disponibles, la ausencia de innovación y, por consiguiente, los bajos niveles de productividad y de aumento de la productividad dentro del sector. Desde el punto de vista del usuario de un servicio - ya se trate de un usuario final o de un usuario intermedio -, el costo de las ineficiencias es el equivalente funcional de un impuesto sobre el consumo, que reduce su bienestar u obra en desmedro de su capacidad competitiva.

40. La ejecución del proyecto EFDITS confirma que las ineficiencias revisten particular importancia en el subsector de servicios a la producción, debido a que las ineficiencias en un subsector de los servicios a la producción tienen muchas veces repercusiones profundas y distantes en un gran número de sectores económicos. En el curso de la ejecución de los proyectos sobre el terreno se observaron numerosos ejemplos. Por ejemplo, se observó en varios países que, en ausencia de una red telefónica fiable, muchas veces la banca comercial no podía establecer una red de distribuidores automáticos de billetes (en particular si la reglamentación prohibía a los bancos comerciales la instalación de sus propias redes de telecomunicaciones, independientes de los monopolios estatales) y, a su vez, tampoco podía obtener los aumentos de productividad y el

abaratamiento de los costos que esos sistemas producen. En los países desarrollados las operaciones bancarias que se realizan mediante distribuidores automáticos de billetes típicamente reducen en casi un 75% el costo unitario de las transacciones (en comparación con las operaciones realizadas con un cajero). Análogamente, las deficiencias en las comunicaciones telefónicas pueden privar a los hombres de negocios del uso de telecopias fiables, que se han convertido en el elemento sine qua non de la actividad mercantil en los mercados internacionales. Por lo mismo, se observó que las ineficiencias en la infraestructura del transporte tenían grandes repercusiones para toda la economía; por ejemplo, los productos agrícolas se ponen viejos y perecen antes de llegar a los mercados de consumo; los exportadores no pueden despachar sus mercancías en fecha oportuna y a precio competitivo; los explotadores de giras no pueden traer visitantes a los sitios turísticos de interés a precios y en plazos razonablemente competitivos, con lo cual se pierden oportunidades de exportación que benefician a la competencia extranjera.

41. La ejecución del proyecto de EFDITS sugiere que existe una necesidad casi universal de determinar el costo de las ineficiencias en grupos claves de servicios a la producción, debido a que son tan comunes y tan onerosas para toda la economía. Dentro de esos grupos de servicios se cuentan la logística del transporte y de la distribución en relación con las actividades de importación y exportación; los servicios financieros y auxiliares (como los servicios contables y jurídicos, las telecomunicaciones, los mercados financieros y los seguros); los servicios para las inversiones industriales y comerciales, incluidos caminos, agua y electricidad; y los servicios de construcción e ingeniería y otros servicios conexos.

42. En el caso de los servicios logísticos relacionados con las actividades de importación y exportación, por ejemplo los productores e inversionistas de los países en desarrollo dependen por lo común grandemente de los bienes de capital y productos intermedios importados, y las ineficiencias en la infraestructura de la actividad importadora encarecen considerablemente la gestión de los productores nacionales. Además, muchos países en desarrollo dependen grandemente de la exportación de productos agrícolas, que constituyen una gran fuente de divisas. Las ineficiencias en la estructura de la actividad exportadora son el equivalente funcional de un impuesto sobre las exportaciones, hacen más difícil que los exportadores puedan diversificarse en favor de productos distintos de los productos agrícolas tradicionales y obligan a sacrificar exportaciones y divisas.

43. Un ejemplo concreto de los costos que imponen esas ineficiencias se observó en el caso del comercio en tránsito entre Uganda y otros países; a ese fin, se examinaron los costos de los diversos componentes. El país depende mucho del comercio en tránsito por Kenya y la República Unida de Tanzania para el grueso de sus exportaciones e importaciones; en su gran mayoría, esos productos se trasladan por carretera entre Mombassa (Kenya) y Kampala (Uganda). Los mayores problemas se observan en el caso de la actividad importadora.

44. El tiempo medio de tránsito de las importaciones desde su llegada a Mombassa hasta su entrega en los almacenes del propietario en Kampala es habitualmente de cuatro semanas. Por término medio se pierde una semana en Mombassa, a la espera de la descarga de los buques. En el verano de 1993 en el puerto de Mombassa sólo funcionaba una de 22 grúas, lo que creaba un enorme

problema de esperas. En las tres semanas restantes de tránsito, los camiones están ociosos en total de siete a nueve días: dos días en Kenya debido a que para evitar los asaltos en las carreteras se recurre a un sistema de convoyes con guardia; dos días a causa de demoras en el cruce de la frontera; y de tres a cinco días en los almacenes de aduanas de Kampala a la espera de la inspección y el despacho a plaza. Con un costo estimado de aproximadamente 300 dólares por día (incluidos los gastos de amortización y personal vinculados con el camión, la financiación de las existencias ociosas en el camión y las funciones de costo conexas), se calcula que el costo general de las ineficiencias que se derivan de la inactividad en la capacidad de fletes y transportes asciende a 36 millones de dólares por año, suma que representa casi el 50% de los 73 millones de dólares que, en concepto de fletes totales por carretera, pagaron los importadores y exportadores del país en 1992. En otras palabras, los fletes se podrían reducir en casi un 50% si se evitaran esas demoras. Cuando se combina el costo de la inactividad con el costo estimado de los cargos por "facilitación y asistencia" de alrededor de 15 dólares por tonelada métrica (que son relativamente reducidos cuando se los compara con los costos de la inactividad), se estima que los costos combinados por ineficiencias ascienden a casi el 10% del valor c.i.f. de las importaciones.

45. Además de esos costos directos, hay que pensar en los costos de oportunidad debidos a la pérdida de los ingresos que los camiones podrían obtener si no estuvieran ociosos. Si se redujera el tiempo de inactividad del parque de camiones, el país podría transportar el mismo volumen de cargas con menos camiones y necesitaría una inversión mucho más pequeña en el parque automotor. Esta circunstancia es importante cuando se piensa que, en las actuales condiciones del tránsito por carretera, la capacidad del parque de camiones suele ser inferior a la demanda. Esa situación confiere un cierto poder oligopolístico a los camioneros, que muy probablemente les permite cobrar fletes superiores a los valores competitivos de mercado y refuerza también los incentivos para no invertir en la expansión de la capacidad⁶.

46. El elevado costo de la ineficiencia no es atributo exclusivo del sector del transporte, como lo demuestra un ejemplo tomado del sector de las telecomunicaciones, basado en la ejecución del proyecto EFDITS en Túnez. En la mayor parte de los países en desarrollo - y, hasta fecha reciente, en muchos países desarrollados -, los servicios de telecomunicaciones estaban reservados a los monopolios, por lo común de propiedad del Estado. Sin embargo, dada la rápida transformación de la demanda y de la tecnología, muchos países han comenzado a adoptar medidas de apertura parcial del sector a la competencia privada. El Gobierno de Túnez resolvió hace varios años embarcarse en una apertura parcial del sector y permitir que el sector privado ejecutara las obras de construcción relacionadas con la expansión de la red de telecomunicaciones. Hasta entonces, todos los trabajos de tendido de la red de cables eran ejecutados por el monopolio estatal mismo.

47. Como primera medida, el Gobierno sacó a contrata las obras que antes ejecutaba una dependencia del monopolio de telecomunicaciones. Poco después, autorizó a nuevos empresarios a participar en licitaciones. Ese cambio de políticas ha estado bien encaminado, en particular porque ha acrecentado la capacidad de construcción. Con todo, por diversas razones, la liberalización no ha producido todavía los resultados previstos. Primera, el abastecimiento de cable de telefonía para expandir la red sigue corriendo de cuenta de un

monopolio nacional. El precio del producto es elevado, y su calidad es irregular; por otra parte, los planes de producción del monopolio no siempre coinciden con los planes de construcción, y las cuadrillas de construcción permanecen ociosas a la espera de la entrega de cables. Además, el sector privado de la construcción que se ha expandido tras la apertura del mercado se compone hasta ahora de unas pocas compañías pequeñas, en su mayoría sin suficiente experiencia. Estas compañías no han recibido la asistencia que necesitan, especialmente en materia de control de la calidad; en consecuencia, las importantes inversiones realizadas por el país en los últimos años para ampliar la red de telefonía no han producido el mejoramiento que se esperaba ni en la calidad ni en la escala de los servicios de telecomunicaciones; tampoco han dado lugar a un aumento de los ingresos de la compañía telefónica. Las lecciones que pueden aprenderse de este caso no son necesariamente que la política de apertura del mercado haya sido equivocada, sino que el grado de apertura probablemente fue insuficiente. En especial, la apertura de este mercado a las empresas extranjeras probablemente ayudaría a establecer normas de gestión y de calidad más elevadas para todos los sectores económicos.

48. Las ineficiencias en el sector de los servicios, pues, imponen costos económicos importantes a los países en desarrollo, especialmente cuando se trata de las ineficiencias en los mercados de servicios para la producción. Calcular el costo de esas ineficiencias puede ser un ingrediente importante para forjar un consenso en sustento de la reforma y determinar en que aspectos son más necesarias las reformas.

B. Complejos de servicios

49. Es frecuente que los servicios se presten junto con otras transacciones de servicios, no sólo cuando se trata de servicios a la producción, como se explicó antes, sino también en la mayoría de los demás servicios. En consecuencia, las reformas sustantivas en un subsector de servicios pueden resultar ineficaces o ser contrarias a las políticas en vigor en otro sector si no se encara la reforma al nivel de un "complejo de servicios". Por complejo de servicio se entiende un subsistema de actividades de servicios estrictamente vinculados por relaciones de insumo-producto. El concepto de "complejo de servicios" trata de captar un conjunto de subsectores de servicios interrelacionados y su interacción con otros sectores secundarios, ya sea en el sector de producción de bienes o en el sector de servicios. Los problemas técnicos que plantea la formulación de las medidas de liberalización en el sector de los servicios muy probablemente se encuentran al nivel del complejo de servicios, si bien la experiencia de la reforma reglamentaria a ese nivel es más restringida.

50. Los ejemplos de complejos de servicios son numerosos. Además de los que ya se han mencionado en la sección anterior, en el contexto de los servicios a la producción, se pueden mencionar el turismo o el comercio al por menor. El producto turístico, por definición, es un servicio compuesto de transporte (por vía aérea, carretera, ferrocarril, etc.), alojamiento (hoteles, posadas, campamentos, etc.), gastronomía, explotación de giras y otros servicios. El comercio al por menor, en su calidad de complejo de servicios, abarca no sólo las tiendas que venden al consumidor final, sino también la infraestructura mayorista y logística que las sustenta.

51. El complejo de servicios del turismo, examinado en el contexto del Uruguay, ilustra el problema de los conflictos entre objetivos sustantivos. El sector turístico del país está bien desarrollado, pero se basa esencialmente en un solo producto, pues atiende principalmente a una población de argentinos de situación económica relativamente holgada que, junto con sus familias, pasan sus vacaciones veraniegas en Punta del Este, por períodos prolongados en casas o apartamentos en régimen de propiedad por pisos. Un objetivo oficial es diversificar el sector, en parte mediante la promoción de los servicios para el mercado internacional. Una de las peculiaridades del mercado internacional es la demanda de vacaciones mucho más breves, con un mayor grado de intensidad de servicios (incluida una mayor demanda de servicios de transporte, hotelería, gastronomía, comercio minorista y esparcimiento). Además, debido a cambios recientes en la demanda en el mercado tradicional del Uruguay, parte de la clientela argentina se está orientando hacia vacaciones más breves basadas en el arrendamiento de alojamientos (y no en la propiedad de viviendas).

52. En un estudio del sector del turismo realizado en el contexto del proyecto EFDITS se comprobó que diversos obstáculos importantes se oponían a la transformación del sector y, en especial, a la diversificación contemplada por el Gobierno o indicada por el mercado. Se identificaron varios obstáculos principales, especialmente en el transporte internacional aéreo y terrestre y en ciertos servicios de esparcimiento (en especial, los casinos). También se comprobó que había barreras en las leyes de arrendamientos de inmuebles (incluido el régimen del tiempo compartido) y de automóviles en el país. En el caso del transporte internacional, aéreo y terrestre (por autobuses) la normativa nacional vigente que protege e incentiva a los transportistas nacionales, a expensas de la competencia internacional, constriñe la afluencia de nuevos turistas al país. Esa situación resulta particularmente problemática en momentos en que es necesario acrecentar rápidamente la capacidad para transportar turistas, ya que toda actividad turística basada en las estadías breves da lugar a entradas y salidas más frecuentes de visitantes. En lo que respecta a los casinos, ciertos reglamentos en vigor protegen al primer explotador que se incorpora al mercado, pues esencialmente le atribuye un monopolio local y, de ese modo, limita la competencia en el subsector. Se comprobó, pues, la necesidad de modificar las políticas, incluida la de formular nuevas políticas para el transporte aéreo y por carretera que permitan una participación mucho más amplia de las empresas extranjeras en esos sectores, en consonancia con las necesidades del país en la esfera del turismo.

53. Otro ejemplo de la necesidad de coordinar las reformas en diversos sectores, a fin de evitar conflictos, queda ilustrado en la experiencia de Túnez con la liberalización de su complejo de servicios logísticos de importación y exportación. Hasta fecha reciente, las políticas que regían la expedición de cargas y el transporte internacional restringían el volumen de la capacidad disponible para el país. Había una insuficiencia de capacidad para el transporte y el despacho de cargas, lo que daba lugar a que los precios de cuenta fueran elevados y también, con mucha frecuencia, a que los servicios prestados fueran de baja calidad. En parte con la mira de resolver ese embotellamiento, los inversionistas extranjeros a los que se había inducido a hacer inversiones en el país, con el objeto específico de desarrollar el sector de las exportaciones, comenzaron a buscar la oportunidad de establecer su propia capacidad de despacho y expedición de cargas. Sin embargo, el Gobierno inadvertidamente había establecido un régimen más favorable para la empresa

extranjera que para la empresa nacional, colocando a esta última en una situación de desventaja competitiva. Uno de los recaudos que debían satisfacer las empresas nacionales era el de disponer de un equipo de capacidad mínima de transporte, mitad del cual no debía tener más de dos años de antigüedad. En cambio, a las empresas extranjeras no se les exigía ese requisito. Además, las restricciones impuestas por el Banco Central a la exportación de capitales por parte de los empresarios tunecinos impedía que éstos abrieran sucursales en los principales países receptores y, por ende, les privaba de la capacidad de ofrecer un servicio puerta a puerta en régimen de "ventanilla única", limitación que no pesaba sobre las firmas extranjeras. Si bien la incorporación de empresas extranjeras al sector añadió una capacidad sumamente necesaria, los efectos inmediatos de esas políticas distorsionaron el desarrollo de la capacidad nacional y el sector nacional sólo pudo expandirse con rapidez cuando se identificaron y resolvieron esos conflictos.

54. Cuando se busca de liberalizar el sector de los servicios, por lo tanto, es menester prestar especial atención a las acciones recíprocas entre múltiples políticas sectoriales. En particular, para evitar que haya conflictos de políticas, a menudo la reforma se debe realizar al nivel de un grupo de servicios o "complejos de servicios" y no de subsectores individuales.

C. Objetivos macroeconómicos más generales

55. Aunque es conveniente que alcanzar un cierto nivel de estabilidad macroeconómica y de reforma macroinstitucional antes de emprender iniciativas de liberalización de los servicios, la liberalización de los servicios puede ser también importante para consolidar las reformas, incluidas las reformas en sectores distintos de los servicios, dar más seriedad a los propósitos oficiales y mejorar las posibilidades de que la reforma se traduzca en una estabilidad macroeconómica y un crecimiento duraderos.

56. Un ejemplo ilustrativo puede tomarse de la distribución minorista. El comercio minorista puede ser un componente importante del éxito de las iniciativas de liberalización del comercio y de la inversión. A medida que se reducen los aranceles y gravámenes sobre las importaciones y se disminuyen las barreras opuestas a la inversión extranjera directa, las redes de distribución al por menor pueden desacelerar o acelerar el proceso de penetración de nuevas importaciones competitivas o de bienes y servicios producidos en el país por las empresas extranjeras y sus efectos sobre la economía. Por ejemplo, si se logra que las importaciones más económicas o los nuevos bienes y servicios producidos en el país por subsidiarias de compañías extranjeras lleguen con más rapidez al consumidor o usuario, ello puede contribuir a reducir el ritmo de la inflación y, al propio tiempo coadyuvar a aumentar el bienestar del consumidor. Además, si se permite que las importaciones más económicas o los bienes y servicios producidos en el país por compañías extranjeras compitan en mayor grado con los bienes o servicios nacionales, se darán mayores incentivos a los productores nacionales para ajustar su gestión y realizar un giro más eficiente. A la recíproca, si la infraestructura de distribución al por menor desacelera la penetración de las importaciones y de los bienes y servicios producidos en el país, probablemente se demorarán los efectos posiblemente favorables de la liberalización del comercio. Todo dependerá de la rapidez o lentitud con que el sistema de distribución al por menor se acomode a la incorporación de nuevos

productos y servicios. Ello puede, en parte, depender de la competitividad del sector nacional de comercio al por menor, esto es, de los precios, la calidad y la diversidad de los productos y de la calidad y la diversidad de los servicios prestados por los comerciantes minoristas y de su capacidad para innovar y mantenerse a la par de las tendencias más recientes, lo que, a su vez, puede verse influido por el grado en que el país permita que los minoristas extranjeros se radiquen en su territorio y compitan con los establecimientos nacionales. En el caso de países con un largo historial de protección del comercio al por menor, ello significa, las más de las veces, que se autorizará la entrada de tecnología de distribución minorista más nueva y eficiente.

57. Los beneficios macroeconómicos de la reforma del sector de los servicios no se limitan al sector de la distribución al por menor, pues pueden derivarse de las reformas en todas las esferas de los servicios y, como puede deducirse de lo antes expuesto en el presente informe, en especial de las reformas de los servicios a la producción. En general, la reforma del sector de servicios puede ayudar a luchar contra la inflación, elevar la eficiencia y la competitividad de las exportaciones y, lo que acaso sea más importante, facilitar el ajuste de los productores a un entorno económico más abierto y competitivo. En suma, los beneficios derivados de la reforma del sector de los servicios van más allá de los confines estrechos del sector mismo.

D. Secuencia de las reformas sustantivas

58. Un elemento esencial para el éxito de las reformas del sector de los servicios es que haya una secuencia apropiada de medidas de reforma. La experiencia en ciertos países en desarrollo, incluidos los países en los cuales se está ejecutando un proyecto EFDITS, indica que las reformas macrorreglamentarias deben preceder a la acción oficial de reforma de un complejo de servicios. En particular, esas reformas comprenden lo siguiente:

a) La sanción de un código de inversiones (o un conjunto equivalente de leyes y reglamentos) que brinde una protección bien definida a los inversionistas privados, en un régimen de igualdad entre los inversionistas nacionales y extranjeros, con un mínimo de distorsión entre sectores;

b) La reforma del régimen tributario en consonancia con los objetivos del código de inversión, incluido el trato no discriminatorio entre las empresas por razón de la nacionalidad o el sector y la insistencia en que el régimen tributario sea estable y previsible;

c) La reforma en el derecho de la inmigración, en especial en lo que concierne al personal expatriado de las empresas extranjeras;

d) La reforma de la normativa cambiaria, con la mira de que haya una apertura en las cuentas corrientes y de capital del país;

e) La reforma del derecho de la propiedad intelectual;

f) La privatización o un programa de desregulación;

g) La reforma de ciertas leyes del trabajo.

59. Acaso el fundamento más importante para justificar esas condiciones previas sea que crean un entorno más favorable para la entrada de inversión directa extranjera en el país. Para que una reforma del sector de los servicios que trate de realzar la participación de las empresas extranjeras de servicios resulte satisfactoria se necesitarán virtualmente corrientes de inversión extranjera directa, que es la modalidad a la que principalmente recurren los agentes extranjeros para instrumentar su participación en el sector de los servicios. En gran medida, cada una de las reformas antes mencionadas afecta a la inversión extranjera directa, incluida la inversión extranjera directa en los servicios, en especial, claro está, la primera de las reformas mencionadas supra, esto es, la reforma de las leyes o códigos de inversión.

60. Hay un creciente acuerdo entre los países que han liberalizado sus economías en que el código de inversión más perfecto es aquel que menos discrimina entre los inversionistas (extranjeros o nacionales) o entre sectores. Las discriminaciones de esa índole tienden a crear distorsiones que o bien son onerosas para el Estado o que menoscaban la eficiencia económica. Por ejemplo, los regímenes de inversión que tratan de ofrecer incentivos a un grupo de inversionistas con mucha frecuencia darán lugar a una pérdida de ingresos fiscales. Los códigos de inversión que tratan de encauzar a los inversionistas extranjeros hacia un sector determinado por lo común limitan los beneficios de la reforma, incluso dentro del sector liberalizado. Por ejemplo, algunos países en desarrollo han instituido políticas de desarrollo lideradas por las exportaciones, que hacen hincapié en la creación de enclaves de fabricación de artículos para la exportación, con pocas concatenaciones con la producción destinada al mercado nacional. Aunque es innegable que pueden producir beneficios en el corto plazo (mediante la creación de una fuente nueva de exportaciones o los experimentos con una liberalización limitada, de gran visibilidad, que ayude a transformar las actitudes políticas del país respecto de la inversión extranjera) esas políticas adolecen de limitaciones en el más largo plazo. Por lo común, dejan intacto un sector de servicios altamente protegido en la economía nacional. Como puede sufrir los efectos de una falta de inversiones y tiende a ser intrínsecamente ineficiente, ese sector de servicios protegido trava justamente el desarrollo del sector de exportación que las políticas de liberalización limitada están tratando de fomentar. Por lo común, las exportaciones están constreñidas por la falta de una capacidad local de servicios y por la deficiente calidad de los servicios de que el país puede disponer. En esos casos, el sector de las exportaciones tiene un efecto multiplicador mínimo sobre la economía nacional. Los exportadores pierden mercados potenciales y muy probablemente ven constreñida su capacidad para volcarse a las exportaciones de mayor valor. Su producción queda limitada a los artículos de bajo valor agregado.

61. Por lo común, la política de inversiones va de la mano con el régimen fiscal aplicable a los inversionistas, de ahí la complementariedad de ambas reformas. Las empresas de servicios dependen grandemente muchas veces de tecnologías sencillas que se basan en sus recursos humanos y que se pueden transferir sólo en la medida en que se cuenta con personal expatriado suficiente para aplicar esas tecnologías en el país importador; de ahí la necesidad de un régimen de inmigración que autorice la entrada de personal que se desempeñará en empresas específicas.

62. Las empresas extranjeras de servicios invertirán en un país extranjero sólo si saben que el derecho de ese país les brinda una flexibilidad suficiente para repatriar utilidades o enajenar sus inversiones en el giro normal de sus negocios. A la recíproca, una reglamentación demasiado estricta sobre el acceso a las divisas y el derecho de las empresas nacionales a realizar inversiones extranjeras pueden colocarlas en una situación de considerable desventaja competitiva frente a las firmas extranjeras, justamente cuando se les pide que compitan con ellas. A ese respecto cabe señalar como ejemplo el trabajo del proyecto EFDITS en Túnez que se citó supra. Naturalmente, ello no significa negar que la apertura de las cuentas corrientes y de capital de un país se debe hacer de manera ordenada, prestando la debida atención a factores esenciales de la política monetaria, incluida la posible incidencia de esa política en la inflación o la sobrevaloración de la moneda nacional.

63. La ausencia de una protección razonable de los derechos de propiedad intelectual puede constituir un fuerte desincentivo para que las firmas extranjeras traigan la tecnología más actualizada, particularmente en el caso de los servicios que dependen de tecnologías informatizadas.

64. No puede haber una liberalización del sector de servicios sin que haya una voluntad política de desregulación y, en algunos casos, de privatización. En consonancia con los pareceres expuestos anteriormente en el presente informe, por desregulación no se entiende la transición de un entorno reglamentado a un entorno sin reglamentación, sino la transición de un entorno reglamentado a otro que reconoce la necesidad de que haya competencia siempre que ésta sea viable. La desregulación, tal como se la entiende en el presente informe, no significa necesariamente un ataque frontal contra el monopolio de una empresa pública o su eliminación inmediata por conducto de la privatización. Muchas veces existen caminos diversos que llevan a una estructura industrial más competitiva y la determinación del camino óptimo depende, muchas veces y en gran medida, del sector o del país de que se trate. Con todo, habida cuenta de que muchos países tienen establecidos por ley monopolios de Estado en una amplia gama de sectores económicos, es imperativo que el Gobierno dé prueba de su voluntad de liberalizar en relación con los inversionistas del sector privado - nacionales o extranjeros - mediante la reforma de aspectos fundamentales de esa normativa. En algunos países acaso haya que reformar el derecho laboral en la medida en que forme parte de la estructura jurídica que sustenta el monopolio del Estado sobre ciertos sectores de la economía.

65. Incluso cuando se cumplen las condiciones previas indicadas supra, se plantea todavía el problema de la secuencia de las medidas de reforma en el sector de los servicios: ¿cómo se puede elegir entre diferentes complejos de servicios para continuar las reformas a nivel microeconómico? A este respecto se pueden seguir dos caminos. Primero, el gobierno puede optar por liberalizar los complejos de servicios en los cuales, a su juicio, el país disfrute de una fuerte ventaja comparativa. En ese caso, la competencia reforzará la ventaja comparativa del sector por conducto de la mayor especialización o diversificación de los servicios ofrecidos. Una segunda opción sería la de liberalizar los complejos de servicios que muestran mayores ineficiencias en la producción de servicios y respecto de los cuales se puede obtener más apoyo de las reformas de distintos sectores de la economía. En otras palabras, es difícil extraer normas concretas de la experiencia de los países en la materia, salvo en la medida en que gran parte de la decisión depende de la naturaleza y

de la profundidad del consenso político que el gobierno pueda forjar. En consecuencia, en la liberalización de los servicios, para que haya una secuencia óptima en las medidas de reforma sustantiva, es necesario ocuparse de los aspectos macrorreglamentarios antes de embarcarse en la reforma de complejos de servicios específicos.

E. La necesidad de un consenso político

66. Las reformas sólo pueden proceder si el gobierno logra forjar un consenso respecto de su necesidad, consenso indispensable no sólo para aplicar reformas sustantivas determinadas, sino también para preservar la percepción de que el gobierno está realmente decidido a llevar a cabo la reforma, particularmente en lo que concierne a la irreversibilidad de la reforma y la estabilidad de las políticas instituidas. La ausencia de un consenso suficiente en cuanto a la necesidad de la liberalización o a su ritmo puede demorar mucho las reformas impulsadas por el gobierno o paralizar ciertas partes del programa de liberalización.

67. La necesidad de un consenso, claro está, no es un atributo exclusivo de la reforma del sector de los servicios, pero es importante recordar que los servicios muchas veces constituyen un sector de la economía de los países en desarrollo en el cual es más común que haya un grado elevado de reglamentación y de propiedad del Estado. Ello se debe, en parte, a razones de carácter histórico. En algunos países, la necesidad de emanciparse de la antigua potencia colonial llevó inicialmente a una amplia nacionalización de los intereses económicos de las antiguas potencias dominantes. En ese proceso, por lo común, hubo muchas nacionalizaciones en el sector de los servicios. En otros países la fuerte intervención del Estado se debió a la ausencia de una infraestructura de servicios al tiempo de la emancipación de la antigua potencia colonial. Ante el imperativo de desarrollar la infraestructura esencial y frente a la ausencia de capital privado para ese cometido, el Estado se vio obligado a intervenir para desarrollar empresas en una amplia gama de sectores (servicios públicos, transporte por carretera, ferrocarriles, banca, seguros, navegación, etc.). El resultado ha sido que muchas veces hay un desconocimiento casi total de los efectos de la competencia en el sector de los servicios y una gran sensibilidad política en la defensa de la función estratégica del Estado en el desarrollo del sector de los servicios (incluso a costa de pasar por alto las ineficiencias actuales). El problema, claro está, no radica en determinar si se justificaba en aquel entonces que el Estado dominara el desarrollo del sector de los servicios, sino en decidir si todavía se justifica esa situación. Con todo, no se puede pasar por alto fácilmente la influencia del pasado sobre las corrientes políticas actuales.

68. Las presiones en favor de la liberalización de los servicios pueden provenir de dos fuentes: de los exportadores y de partes del sector público. Los exportadores, que ven constreñida su actividad por la falta de acceso a tecnologías y servicios comerciales apropiados, son muchas veces fuertes partidarios de la reforma. Ese sector suele estar bien vinculado con el mercado internacional y es consciente de la necesidad de contar con servicios eficientes para competir en el plano internacional. Con todo, la puja en favor de la liberalización de los servicios puede también provenir del sector público mismo, como consecuencia de las estrecheces financieras que obligan al Estado a

desprenderse de los monopolios deficitarios en el sector de servicios. En algunos países en desarrollo, la alianza de ese sector empresarial de orientación internacional con un Estado decidido a promover la reforma fiscal ha llevado a que se formulen programas de reforma macroeconómica y de liberalización del comercio tanto en el sector de los bienes como en el sector de los servicios.

69. Los consumidores pueden ser también fuertes partidarios de la liberalización, en especial en los pequeños países en desarrollo de ingresos medianos en los cuales una gran población de consumidores está al corriente de los bienes de consumo y los servicios que se pueden obtener, en mejores condiciones, en países extranjeros.

70. La liberalización, con todo, rara vez se lleva a cabo sin oposición dentro y fuera del gobierno. Dentro del gobierno los países en desarrollo deben contender con burocracias grandes y engorrosas que, en otro tiempo, eran los órganos de ejecución del predominio del Estado en la economía. Esas burocracias tienen un interés manifiesto en conservar su posición y es de esperar que se opondrá a toda reducción del empleo en el sector público que se pueda deber a que el sector privado haya asumido algunas de las actividades que antes desempeñaba el Estado. Además, aunque haya una aceptación general del imperativo de reducir la escala de la función pública y de impartir más eficiencia y productividad a las actividades de los ministerios de gobierno, la reforma de las escalas de sueldos y el mejoramiento de la productividad en el sector público o el despido de funcionarios pueden tropezar con problemas políticos considerables.

71. Además de las objeciones que provienen de su propio seno, los gobiernos que desean ampliar la participación de las empresas extranjeras de servicios en la economía naturalmente tendrán que enfrentar la oposición de las compañías bien establecidas en el ámbito local que prestan esos mismos servicios y que pueden perder su posición dominante (y a veces monopólica) en el mercado interior. Muchas veces, esas compañías son monopolios paraestatales, como ocurre comúnmente en los servicios de telecomunicaciones, generación y distribución de electricidad y transporte (aerolíneas o compañías ferroviarias).

72. En algunas situaciones, los aliados naturales de los gobiernos cuando se trata de promover la reforma - a saber, los exportadores - acaso no perseveren en su voluntad de que se lleve adelante la reforma. Así ocurre, en especial, cuando el Estado ha establecido un régimen de promoción de las exportaciones que esencialmente subvenciona a los exportadores. Ese es uno de los riesgos intrínsecos de las políticas de bases de exportación. Habitualmente para establecer esas bases de exportación se otorgan incentivos fiscales a los posibles exportadores, que pueden ser inversionistas nacionales o extranjeros. Sin embargo, si la cuantía de los incentivos es suficientemente elevada, los inversionistas pueden estar dispuestos a hacer caso omiso de los costos que les impone un sector nacional de servicios ineficiente o incluso a adaptar su producción a esa eficiencia, a fin de preservar los beneficios fiscales que reciben. En el curso del tiempo, se crea así una nueva clase de exportadores que termina defendiendo el statu quo en lugar de oponerse a él.

73. No existe un solo medio de forjar un consenso político en torno de la necesidad de reformar la política relativa a los servicios. En gran medida, la

situación es particular de cada país. Con todo, la experiencia dimanada del proyecto EFDITS parece sugerir que para forjar un consenso es menester, en todas partes, que el gobierno integre elementos de todas las lecciones que ya se han mencionado en el presente informe. Para afianzar ese consenso, es indispensable que el Estado y quienes apoyan su posición demuestren que los costos de las ineficiencias obran en desmedro del desarrollo económico y que es imperativo aprovechar las posibles ventajas de la reforma para la economía en general. Los gobiernos deben estar en condiciones de determinar en qué grupos de servicios se puede llevar a cabo la reforma de modo de demostrar claramente los beneficios de la reforma del sector de servicios y legitimar abundantemente la contribución que hará la institución de nuevas reformas. Sin embargo, el gobierno debe también velar por que se introduzcan ciertas reformas macroinstitucionales básicas como las mencionadas anteriormente en el presente informe, sin las cuales posiblemente resultan frustradas las reformas al nivel de los complejos de servicios.

F. Política antimonopólica y competitiva complementaria

74. Otra lección, que encuentra apoyo en la experiencia derivada de la ejecución del proyecto EFDITS en varios países, es que la reforma reglamentaria y la existencia de un régimen de inversiones relativamente abierto no son garantía de la libertad de acceso para los proveedores de servicios extranjeros. Muchos países pueden tener un régimen favorable desde el punto de vista del trato dado al capital extranjero, su reforma del régimen fiscal, la apertura de sus cuentas corriente y de capital y otras reformas necesarias. Sin embargo, esas reformas, acompañadas por reformas aplicadas especialmente al sector de los servicios, no siempre inducen la radicación de un número importante de nuevas empresas extranjeras de servicios en los complejos de servicios que se desea liberalizar. De esos resultados limitados se pueden dar dos explicaciones básicas. La primera es que la pequeña escala del mercado interior de esas economías puede oponer un obstáculo a los inversionistas, que antes de invertir, necesitan tener la certeza de que el mercado demandará un volumen de servicios en consonancia con una escala mínima eficiente de producción. La otra explicación (que no está reñida con la relativa a la pequeña escala del mercado) es que la colusión entre firmas ya establecidas en el mercado, la existencia de un sistema de distribución sumamente cartelizado y otras barreras anticompetitivas ocultas a la entrada de nuevas empresas (por ejemplo, las prioridades sociales de las empresas de propiedad estatal y de otros grandes productores) pueden impedir eficazmente la incorporación de empresas extranjeras en ciertos subsectores de servicios, limitando así la competitividad de esos mercados.

75. La experiencia del proyecto de EFDITS sobre el terreno sugiere que las barreras anticompetitivas casi siempre se manifiestan en la primera fase de la reforma. Dicho de otro modo, cuando tropiezan con un entorno al que no están acostumbrados, tanto los empresarios nuevos como los ya establecidos simplemente tratan de recrear entorno antiguo, con el cual están más familiarizados, bajo nueva apariencia. La colusión en la fijación de los precios es típicamente la forma más benigna de comportamiento anticompetitivo. Los productores se limitan a establecer un régimen colusorio y recrean la estructura de precios que existía antes de la desreglamentación. En algunos casos las empresas extranjeras que ya realizan su giro en el mercado están dispuestas a participar en esa colusión.

Cuando la colusión es más intensa puede haber acuerdos de repartición de mercados y entendimientos para impedir la incorporación de nuevas empresas en las redes de distribución existentes.

76. Se debe obrar con cuidado para evitar generalizaciones excesivas de la experiencia adquirida en esos casos. Algunas veces, el comportamiento colusorio que puede haber provocado la fase inicial de liberalización de un complejo de servicios no resiste por mucho tiempo la puja competitiva de las nuevas empresas que se incorporan al mercado. En otros casos, sin embargo, puede ser importante que siga aplicando algún tipo de política sobre la competencia a fin de que los beneficios de la liberalización se hagan extensivos a toda la economía.

V. CONCLUSIONES

77. Se observa un aumento señalado en el número de países en desarrollo que están examinando la conveniencia de las políticas de liberalización de la inversión extranjera directa y el comercio de servicios o que ya están experimentando con esas medidas. Ello obedece indudablemente a que las autoridades cada vez perciben con mayor claridad tanto la aportación que los servicios hacen al crecimiento y al desarrollo como los elevados costos que entrañan las ineficiencias de un sector. Más y más países comprenden los considerables beneficios económicos que se pueden derivar de fomentar una mayor competitividad en el sector de los servicios; también comprenden que en ese proceso se debe hacer intervenir no sólo a la nueva competencia proveniente de las empresas nacionales, sino también a la proveniente de las empresas extranjeras. La necesidad de abrir los mercados internos a la competencia externa se sustenta en diversos factores, incluidos, en algunos casos, la escasez de recursos locales que pueden constituirse en nuevas fuentes de competencia y el reconocimiento de que la mayor parte de los servicios compiten, en grado creciente, en el mercado mundial, ya sea en forma directa o indirecta.

78. Para aumentar la competitividad en los sectores de servicios hay que reevaluar la forma en que están reglamentados ciertos subsectores de servicios, de modo de ampliar el ámbito de competencia cuando ésta, como ocurre a menudo, es exigua. Para ello hay que reevaluar también las barreras erigidas desde hace mucho para impedir la entrada de las empresas extranjeras de servicios. El consiguiente proceso de desregulación no es tanto una transición de un entorno reglamentado a un entorno no reglamentado, como una tentativa por establecer un nuevo equilibrio entre una mayor competencia y el mantenimiento de la protección de las necesidades legítimas de la reglamentación.

79. Para que un proyecto de liberalización de los servicios pueda llevarse a cabo de manera satisfactoria es imprescindible que haya un consenso político en cuanto a la necesidad de esa reforma. La ejecución del proyecto EFDITS sugiere que se necesitan varios factores importantes para forjar ese consenso y asegurar el éxito de las reformas. En particular, la determinación del costo de ciertas ineficiencias puede hacer mucho por reforzar los argumentos de los que propugnan la liberalización. También será útil a este respecto demostrar que las ventajas de la liberalización no se limitarán a los sectores objeto de la reforma, sino que éstas redundarán en beneficio general. Las autoridades no deben tampoco olvidar que ciertas reformas macroinstitucionales se deben instituir en una etapa temprana para que la reforma del sector de los servicios pueda prosperar,

en particular las reformas que contribuyen a definir el nuevo entorno dentro del cual se garantizará a las empresas extranjeras de servicios que podrán competir.

80. Cuando se trata de la reforma a micronivel, la experiencia sugiere que si se obra al nivel de los complejos de servicios habrá certeza de que las reformas sustantivas y reglamentarias se harán de modo tal de que no se contradigan entre sí. Por último, la experiencia indica también que, una vez que se ha emprendido la reforma, especialmente al nivel de los complejos de servicios que se ha previsto liberalizar, puede haber necesidad de complementar esas medidas - sustantivas o de otra índole - a fin de reforzar la conducta competitiva.

81. La experiencia del proyecto EFDITS indica que hay una necesidad evidente de proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo, en especial para que éstos puedan determinar qué reformas reglamentarias y sustantivas se deben instituir al nivel de los complejos de servicios. Esas necesidades con frecuencia serán complejas y, por lo común, no estarán bien definidas. A diferencia de lo que ocurre con la liberalización en el sector de los bienes, todavía hay pocas normas o prácticas óptimas establecidas en lo que concierne a la liberalización del sector de los servicios. Es muy probable que salgan beneficiados aquellos países que deseen aprender de las experiencias de otros países que ya se han embarcado en el proceso de reforma. Un programa de asistencia práctica como el proyecto EFDITS puede justamente prestar ese tipo de asistencia.

Notas

¹ Véase UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1992 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.92.II.D.7), págs. 16 a 19.

² Véanse: Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas, División de Empresas Transnacionales y Gestión, The Transnationalization of Service Industries: An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.93.II.A.3); Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.90.II.A.11); The Uruguay Round: Services in the World Economy (Nueva York, Naciones Unidas y Banco Mundial, 1990); Services and Development: The Role of Foreign Direct Investment and Trade (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.89.II.A.17); Foreign Direct Investment and Transnational Corporations in Services (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.89.II.A.1); y Transnational Corporations and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.89.II.A.5). Véanse también: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Trade in Services: Sectoral Issues (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 1989) y Services in Asia and the Pacific: Selected Papers (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 1990); y Banco Mundial, The Contributions of Infrastructure to Economic Development (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993) y The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries (Washington, D.C., Banco Mundial, 1991).

Notas (continuación)

³ Basado en datos del Banco Mundial sobre el PIB a precios corrientes. En esas cifras se subvalora por dos motivos la proporción correspondiente a los servicios en los países en desarrollo. Los servicios públicos y la construcción, que por lo general se cuentan como parte del sector de los servicios, se han excluido de esos cálculos. Además, en las cifras del PIB se subvalora la importancia del sector no estructurado de la economía, constituido en su mayor parte por servicios. Véase Programas de la UNCTAD sobre Empresas Transnacionales y Banco Mundial, Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook (Nueva York, publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición, cuadro 1.1).

⁴ Thomas Stanback y otros autores, Services: The New Economy (Totowa, N.J., Allanheld, Osmun, 1981).

⁵ Simon Kuznets, Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread (New Haven, Yale University Press, 1966).

⁶ La División de Desarrollo de los Servicios y Eficiencia Comercial de la UNCTAD, con recursos provenientes de diversos donantes, está elaborando e instalando un sistema denominado Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (ACIS) para ayudar a mejorar las operaciones de las empresas de transporte en Africa.

ANEXO

El proyecto EFDITS

1. El proyecto sobre la "Expansión de la inversión extranjera directa y el comercio de los servicios" (EFDITS) se inició en parte como contrapartida de las medidas de liberalización de los países en desarrollo en la esfera del comercio de mercancías. El proyecto tiene por objeto dar asistencia a esos países en la reforma y la liberalización de sus operaciones internacionales de servicios. Se trata de un proyecto conjunto del Programa de Empresas Transnacionales de la UNCTAD, el Banco Mundial y la División del Programa Mundial y del Programa Interregional del PNUD. El proyecto hace hincapié, aunque no exclusivamente, en el aspecto de fortalecer la capacidad nacional de los países en desarrollo en la esfera de los servicios, aumentando la participación de las empresas extranjeras de servicios en la economía nacional mediante inversiones, comercio transfronterizo y otras modalidades de prestación de servicios.

2. El plan de operaciones del proyecto EFDITS se ha formulado de modo tal que la asistencia pueda adaptarse a las necesidades particulares de cada país participante. En particular, el proyecto EFDITS se ejecuta en tres fases: a) la fase de diagnóstico; b) la fase de recomendaciones; y c) la fase de ejecución.

3. La escala de actividad de cada una de estas fases depende de las necesidades de cada país, determinadas por el gobierno por conducto de su coordinador del proyecto, y los organismos de ejecución del proyecto. Por regla general, sin embargo, las condiciones de la fase de diagnóstico se determinan en parte teniendo en cuenta una interpretación inicial de lo que desea lograr el país participante en la fase de ejecución. Además, dadas las estrechas interrelaciones entre las transacciones internacionales de mercancías y las transacciones internacionales de servicios, se trata de obtener, siempre que procede y es viable, la cooperación con el programa conjunto del PNUD y el Banco Mundial sobre expansión del comercio y con otros proyectos similares.

La fase de diagnóstico

4. Por su propia naturaleza, muchos subsectores de servicios están sujetos a una fuerte reglamentación. Uno de los objetivos del proyecto EFDITS es evaluar en qué medida los objetivos tradicionales de las políticas y medidas reglamentarias en los subsectores de servicios (por ejemplo, la corrección de las imperfecciones del mercado, la protección de la soberanía nacional y la protección del consumidor o del medio ambiente) pueden entrar en conflicto con los objetivos de eficiencia y competitividad. Otro objetivo es determinar el grado en que las medidas que suelen ser aplicables a diversos subsectores de servicios y que probablemente escapará, a la jurisdicción de los órganos de fiscalización, pueden también entrar en conflicto con esos objetivos. Entre esos instrumentos de política "horizontales" o a nivel de sector se cuentan las leyes sobre inversiones extranjeras directas, los códigos de transferencia de tecnología, los reglamentos sobre la inmigración temporera, los reglamentos sobre pagos de transferencia o ciertas leyes del comercio. Asimismo, el proyecto EFDITS trata de determinar las ventajas de la estructura reglamentaria vigente o las posibles limitaciones de su eficacia que se deriven del uso de

instrumentos de política que inadvertidamente puedan estar en conflicto con otros.

5. Por lo común, se emprenden tres estudios de diagnóstico en cada país en el cual se ejecuta el proyecto, en función de una evaluación de las necesidades, que incluyen lo siguiente:

a) Un examen y una evaluación del marco horizontal vigente que reglamenta o excluye la contribución de las empresas extranjeras de servicios a la capacidad interna del país. En esa evaluación se hace hincapié, en particular, en una clara determinación de los objetivos explícitos o implícitos de esos instrumentos, su grado de eficacia en función del logro de esos objetivos luego de su institución y los costos manifiestos o encubiertos de esos objetivos. Se trata de cuantificar la eficacia y los costos de cada instrumento mediante un análisis de costo-beneficio. Por ejemplo, si el objetivo de una política de incentivos a la inversión es fomentar la expansión de la inversión extranjera directa en un determinado subsector de servicios, en una localidad determinada, se trata de cuantificar si en la práctica esa política ha producido el aumento previsto de las inversiones en esa localidad; a la recíproca, se trata de calcular los costos del instrumento sustantivo (rentas fiscales sacrificadas, costo de la infraestructura, etc.), de modo que el valor actualizado de esos costos se pueda comparar con las ventajas cuantificables (por ejemplo, el valor añadido anual creado por los inversionistas extranjeros que se han acogido a la política).

b) Dos estudios y evaluaciones separados del marco reglamentario general aplicable a las transacciones internacionales de servicios en dos complejos de servicios distintos. Al igual que en la evaluación de las medidas horizontales, se determinan claramente los objetivos de los instrumentos de política que se emplean para reglamentar los componentes de subsectores de servicios del complejo, y lo propio se hace con su grado de eficacia y sus costos explícitos o encubiertos. Análogamente, se identifican y analizan las concatenaciones débiles o las políticas posiblemente conflictivas dentro del marco reglamentario que define el entorno del complejo de servicios.

6. Para elegir los dos complejos de servicios que se someterán a un análisis detallado se recurre a diversos criterios. En particular, se pueden elegir complejos que representen sectores de importancia estratégica para el país y que sean esferas en las cuales el gobierno o bien tiene previsto implantar reformas o ya ha comenzado a ejecutarlas.

7. La preparación de los tres estudios de diagnóstico corre de cuenta de equipos mixtos de consultores nacionales e internacionales, con asistencia de personal de la sede de los organismos de ejecución. Los expertos internacionales designados que trabajan junto con los consultores locales en sus esferas de competencia realizan misiones al país.

La fase de recomendaciones

8. El producto de la fase de diagnóstico es un informe sobre el país que se prepara resumiendo las recomendaciones derivadas de los trabajos sobre el terreno.

La fase de ejecución

9. La ejecución de las recomendaciones dimanadas de la fase de diagnóstico del proyecto EFDITS varía según los países, de acuerdo con los intereses y las necesidades respectivas, por lo que no es posible sugerir ningún patrón de ejecución. Con todo, se podrían formular algunas sugerencias en cuanto a las orientaciones que podría impartirse la actividad de ejecución.

10. Por ejemplo, la evaluación de las medidas horizontales (aplicables a todo el sector) puede indicar la necesidad de que se revise el código de inversiones extranjeras del país, el programa de incentivos a la inversión extranjera, las normas sobre la inmigración temporera, las disposiciones sobre transferencia de tecnología o algunos aspectos del régimen de comercio de los servicios. Si así se le solicita, los organismos de ejecución pueden obtener el concurso de expertos para ayudar al país en esas esferas. También se puede otorgar una asistencia similar si los estudios monográficos de los complejos de servicio ponen de manifiesto la necesidad de formular ciertas políticas respecto de algunos de los subsectores de esos complejos.

Recursos institucionales del proyecto EFDITS

11. El proyecto EFDITS es ejecutado conjuntamente por el Programa de Empresas Transnacionales de la UNCTAD y la División de Comercio Internacional del Departamento de Economía Internacional del Banco Mundial. Por conducto de los trabajos que ya han realizado y del personal que interviene en el proyecto, ambos organismos de ejecución aportan una considerable pericia al proyecto en ciertas esferas fundamentales como la inversión extranjera directa y el comercio transfronterizo de servicios, el movimiento de los trabajadores, el régimen tributario y cambiario a que pueden acogerse los inversionistas extranjeros, los derechos de propiedad intelectual o la economía del sector de servicios.

12. La ejecución del proyecto se confía, en gran medida, a equipos mixtos de consultores nacionales y expertos internacionales que se reúnen para elaborar cada uno de los estudios de diagnóstico del proyecto. La participación de consultores nacionales en los trabajos del proyecto EFDITS es particularmente importante para ambos organismos de ejecución, ya que atribuyen gran importancia a que la ejecución del proyecto EFDITS sirva de oportunidad para fortalecer la capacidad nacional de investigaciones sustantivas y de formulación de políticas en esferas que como los servicios y el desarrollo, las transacciones internacionales de servicios y la eficiencia y competitividad de los servicios, son relativamente nuevas en lo que concierne a la investigación y la formulación de políticas. La determinación de los estudios monográficos que se ejecutarán en la fase de diagnóstico se lleva a cabo durante las misiones de reconocimiento con que se inicia el proyecto en el país participante. Los trabajos de diagnóstico corren de cuenta de consultores, que los ejecutan en una misión de estudio a cada uno de los países que llevan a cabo varias semanas después de la misión de reconocimiento. Los trabajos de ejecución, por su parte, se realizan en el marco de una misión de seguimiento que se lleva a cabo después de terminados los trabajos de diagnóstico.