

El comercio de servicios y el desarrollo: una discusión en curso¹

Trade in Services and Development: An Ongoing Discussion

O comércio de serviços e o desenvolvimento: uma discussão em curso

Dorotea López Giral²

Profesora asistente de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile
dolopez@uchile.cl

Felipe Muñoz Navia³

Profesor asistente de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile
fmunozn@uchile.cl

Recibido: 28/03/2015

Aprobado: 24/11/2015

1 Artículo realizado con el financiamiento de la Cátedra OMC Chile (2014-2015).

2 Licenciada en Economía. Magíster en Economía. Doctora en Ciencias Sociales.

3 Licenciado en Economía. Magíster en Estudios Internacionales.

Resumen

El comercio de servicios, su evolución y creciente participación en el desarrollo de los países, en conjunto con el renovado debate del papel de las políticas de desarrollo productivo, han abierto un área que requiere un mayor examen y comprensión. Este artículo revisa el estado del arte de la discusión en materia de comercio de servicios y desarrollo, fundamentalmente las repercusiones que la ausencia de una definición única sobre servicios y la insuficiencia en las estrategias de política pública en este sector puedan tener en las trayectorias de desarrollo de los países.

Palabras clave: comercio de servicios; desarrollo; políticas de desarrollo productivo.

Abstract

Trade in services, its evolution and increasingly participation in countries development process, together with the renewed debate on the role of productive development policies, have opened a new area of analysis regarding trade and development that requires further consideration and understanding. This paper reviews the state of the art in the discussion on trade in services and development; and mainly, the impact that the absence of a single definition of services and failure in public policies strategies in this sector can have on the development paths of the countries.

Keywords: services trade; development; industrial development policies.

Resumo

O comércio de serviços, sua evolução e crescente participação no desenvolvimento dos países, junto com o renovado debate do papel das políticas de desenvolvimento, têm aberto uma área que demanda um maior exame e compreensão. Este artigo revisa o estado da arte da discussão sobre o comércio de serviços e desenvolvimento, particularmente, as repercussões que possam ter nas trajetórias de desenvolvimento dos países, a ausência de uma definição única sobre comércio de serviços e a insuficiência nas estratégias de política pública nesse setor.

Palavras-chave: comércio de serviços; desenvolvimento; políticas de desenvolvimento productivo.



Este trabajo está bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0

¿Cómo citar este artículo? / How to quote this article?

López, Dorotea y Felipe Muñoz «El comercio de servicios y el desarrollo: una discusión en curso». *Sociedad y economía*, No. 30 (enero - junio 2016): 255-280.

Introducción

La importancia del sector servicios en el desarrollo económico ha aumentado en las últimas décadas con un progresivo fortalecimiento de su peso en la actividad económica y la generación de empleo; hoy alrededor de 70% del producto mundial es producido por el sector terciario y este concentra sobre 45% del empleo (World Bank 2014). Pese a lo anterior, el estudio de los servicios ha sido más limitado, siendo la agricultura y la industria las cuestiones principalmente abordadas por la teoría económica, por el peso relativo que tuvieron en la producción, particularmente a partir de la revolución industrial hasta el período de posguerra (Romero 2011).

Actualmente, el comercio de servicios, y en especial con la aparición de nuevos sectores transables, se abre la discusión sobre políticas de desarrollo productivo y sus efectos. La evidencia indica que los servicios y su desarrollo están estrechamente vinculados al apoyo que reciben; la discusión radica en las diferentes estrategias a través de las cuales los países impulsan este sector.

Es posible observar una creciente literatura en torno a los servicios, sin embargo, los estudios que relacionan el vínculo entre comercio de servicios y desarrollo son escasos. Asimismo, la ausencia de una definición de consenso sobre los servicios y la dificultad de contar con datos estadísticos hacen más compleja la posibilidad de estudiar casos en particular para países en desarrollo y por lo tanto implementar políticas públicas. Por lo anterior, en el presente artículo se identifica el vínculo del comercio de servicios y el desarrollo a partir de una revisión de la literatura existente en esta materia; asimismo, analizar los principales debates en torno al comercio de servicios y el desarrollo, y cómo los mecanismos mediante los cuales se ha identificado relacionan estas variables. De esta forma se espera aportar al desarrollo de estudios que contribuyan al entendimiento académico y la formulación de políticas públicas.

El artículo está dividido en varias secciones. Tras esta introducción, en primer lugar, y ante la ausencia de una definición única, se describen las diferentes aproximaciones y conceptualizaciones de los servicios, incluyendo aquellas que se utilizan a través de la clasificación de los mismos. En segundo lugar, se identifican los principales factores del papel de los servicios en el desarrollo y el crecimiento. En tercer lugar, se destaca la relevancia de la política de desarrollo productivo para poder transformar la estructura productiva y exportadora de un país. Finalmente, se presentan algunas reflexiones.

1. Los servicios: definición

Previo a la discusión teórica sobre el rol de los servicios en el desarrollo económico, es importante analizar qué se ha entendido históricamente por servicios. A pesar de su creciente importancia, no existe una definición o taxonomía única para su análisis; la que genera mayor consenso es aquella utilizada en negociaciones comerciales y que se especificó en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como se revisa más adelante.

Cuando se hace referencia al sector terciario⁴ se representa como un concepto que agrupa a diversas y heterogéneas actividades, donde la frontera entre lo que es entendido por servicio e industria no suele quedar claro (Glückler y Hammer 2010). Tradicionalmente los servicios han sido caracterizados por su intangibilidad e invisibilidad, y la necesidad de interacción simultánea entre producción y consumo, pero los avances tecnológicos, en particular de las tecnologías de la información, hacen necesario revisar la conceptualización de los servicios, especialmente su definición como contraposición a los bienes o manufacturas.

La tarea de definir y conceptualizar los servicios no implica un ejercicio simple, pues el término abarca un conjunto heterogéneo de actividades intangibles que resultan difíciles de englobar. Asimismo son muchas veces difíciles de separar de los productos con los que pueden estar vinculados en diversos grados y su intangibilidad los hace menos definibles (Valotto 2011). Por esta razón, con bastante frecuencia, la literatura en torno a los servicios ha eludido su definición y se ha limitado a exponer su naturaleza y características dominantes. Durante un largo período de la historia del pensamiento económico, los “bienes inmateriales”, como eran llamados los servicios, no fueron tomados en cuenta.

Las primeras definiciones sobre los servicios pueden ser encontradas en los economistas clásicos⁵, quienes contraponían las actividades económicas por sus capacidades de producción, particularmente en el marco del desarrollo de la teoría del valor. En esta se definen dos tipos de trabajo: productivo e improductivo, dependiendo de la capacidad de generar bienes que puedan ser comercializados posteriormente. Los representantes de la economía política clásica como Malthus, Ricardo y Smith estaban de acuerdo en la definición de trabajo productivo como aquel que además de producir su salario produce ganancia para el capitalista.

De esta forma, Smith (1958) señala que los servicios son parte del trabajo improductivo, pues estos mueren en el instante que se prestan. A diferencia del trabajo industrial, la prestación de servicios no contribuye a la producción de bienes comerciales, y con ello a la acumulación de capital. La calificación de trabajo improductivo no debe ser entendida como actividades inútiles pero sí como un costo social en el círculo virtuoso de acumulación de capital.

Smith no tuvo gran interés en los servicios pero describió los dos tipos de trabajo: los que producen valor y se materializan en bienes, y los que no crean valor a los que llamó improductivos.

Para Marx (1947), el concepto de trabajo productivo tenía que verse desde el punto de vista histórico-social, era necesario distinguir el trabajo productivo bajo el capitalismo del trabajo productivo en general. El valor depende de la plusvalía que genera el trabajo, “el carácter concreto del trabajo y de su producto no guarda de por sí la menor relación con esta división del trabajo en productivo e improductivo” (Bach 2005, 120). Un servicio prestado por cuenta propia no sería productivo; pero si el prestador es contratado por un capitalista que es

4 El concepto de terciario se ha utilizado para referirse a todas aquellas actividades que no se dedican a producción de bienes materiales propiamente dichos, es decir, que excluye las labores del campo, extracción de materiales y las industrias.

5 Para una discusión detallada de la visión de los economistas clásicos sobre los servicios, ver Romero (2011).

capaz de extraer una renta de dicha prestación, se convertiría en un trabajo productivo ya que estos pueden ser explotados de manera capitalista. Sin embargo, el debate sobre el carácter productivo de los servicios pareció concluir a finales del siglo XIX de forma más favorable a los servicios, estimando los aspectos positivos de su papel en las economías (Valotto 2011).

Estas primeras aproximaciones a los servicios son definiciones en general de carácter residual, es decir, todo aquello que no corresponde a los sectores primarios (agricultura, minería y otras actividades extractivas) o secundarios (industria y manufacturas) de la economía es clasificado como servicio (Clairmonte y Cavanagh 1986). Con la consolidación del capitalismo moderno en el siglo XX, el sector servicios gana importancia y empieza a ser reconocido y tratado en la literatura de forma distinta a como lo fuera en el siglo anterior con la constatación de la existencia de un tercer sector, que no era ni agricultura ni industria manufacturera. Se hablaría así de un sector terciario, desvinculado y ausente en buena medida de la definición residual de los servicios (Valotto 2011).

El desarrollo del pensamiento económico, marcado por la transformación de sociedades agrícolas en centros industriales explica que el sector terciario haya quedado rezagado en su estudio. Los cambios de la economía a partir de la Crisis del 29 y el período de posguerra marcan para muchos el inicio de un nuevo proceso de transformación estructural basada en los servicios.

Baumol (1967), con base en el estudio tras la crisis financiera de 1929 en Estados Unidos, distinguió dos sectores: uno progresivo en el que la tecnología y las innovaciones hacen posible el incremento del PIB per cápita, y otro donde el nivel de productividad del trabajo es estacionario por la naturaleza del proceso de producción. Ese artículo ha sido ampliamente criticado por la estructura que hoy tienen los servicios, pero es un referente en el estudio del sector.

En la mayor parte de la literatura posterior, una de las definiciones más citadas es la realizada por Hill (1977), quien define los servicios como un cambio en la condición de una persona o un bien como resultado de la actividad de otra unidad económica. La distinción entre persona o bien es funcional al tipo de cambio que los servicios pueden realizar. Si bien la primera distinción entre cambios de tipo: i) permanentes o transitorios y ii) reversibles o irreversibles es aplicable a ambas categorías, se señala que mientras para los bienes los cambios son físicos, para las personas estos cambios pueden también ser mentales (tabla 1).

Tabla 1. Conceptualización de servicios de Hill

		Servicios que afectan bienes		Servicios que afectan personas	
		Permanente	Transitorio	Permanente	Transitorio
Cambios físicos	Reversible	x	x	x	x
	Irreversible	x		x	
Cambios mentales	Reversible			x	x
	Irreversible			x	

Fuente: Basado en Hill (1977).

Hill sostenía que los servicios pertenecían a una lógica distinta a los bienes, particularmente por la imposibilidad de acumular inventarios; un servicio debe

ser consumido cuando se produce, lo que derivaría en la necesidad de interacción entre productor y consumidor del servicio. Bhagwati (1984a) expande esta definición al notar la existencia de dos tipos de servicios: aquellos que requieren de proximidad física entre el usuario y el proveedor y aquellos donde la proximidad no es un requisito. Para los primeros propone tres categorías como muestra la tabla 2. Asimismo, explica que aquellos servicios que pueden prestarse a distancia se verán beneficiados por los avances en las tecnologías de la información (Bhagwati 1984b).

Tabla 2. Categorías de servicios que necesitan proximidad

		Consumidor	
		Móvil	Inmóvil
Prestador	Móvil	Ej. Clases, peluquería	Ej. Construcción
	Inmóvil	Ej. Hospitales	

Fuente: Basado en Bhagwati (1984a).

En las décadas de 1950 y 1960, muchos académicos intentaron definir los servicios y sus características para poder orientar mejor su trabajo. El punto central que distinguen estos autores es la intangibilidad, siendo los servicios acciones y no objetos (Rathmell 1966). Otras características frecuentes son la cercanía con el consumidor y la intangibilidad (Fuchs 1968).

Hay bastante coincidencia en que los servicios son intangibles, no almacenables, heterogéneos y generalmente son producidos y consumidos simultáneamente (Sampson y Snape 1985). Asimismo, las definiciones cambian con la transabilidad que se va dando con el dinamismo propio del sector.

Las diferencias encontradas en los estudios reflejan la ausencia de una base teórica para agrupar a la industria y la existencia de múltiples enfoques para definir el sector servicios. Estos enfoques pueden ser resumidos en:

- i) Positivo: los servicios son intangibles, invisibles y perecederos con simultaneidad entre la producción y el consumo.
- ii) Residual: que los caracteriza como toda aquella producción que no corresponde a bienes.
- iii) Funcional: son una actividad en la que existe un cambio en las condiciones de una persona o de un bien, previo consentimiento del consumidor y del productor (Arriagada 2007).

Algunos autores hacen referencia a tres grupos de servicios: el primero, servicios tradicionales como *retail*, transporte, almacenamiento, administración pública o defensa; el segundo como una especie de híbrido entre estos y los servicios modernos, que son el tercer grupo como servicios a las empresas, comunicación, financieros, entre otros. El grupo 1 tiende a tener un menor crecimiento en los países desarrollados ya que suele disminuir como porcentaje del PIB, mientras que el grupo 2 híbrido como educación, salud, hoteles, restaurantes y otros servicios personales han aumentado en el ingreso per cápita. El grupo 3 es el que mayor crecimiento ha tenido en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo —OCDE— (Eichengreen y Gupta 2011).

Existe un sector emergente durante la última década, el comercio mundial de servicios globales usualmente denominado *offshoring*, que mostró un gran dinamismo favorecido por las innovaciones tecnológicas que permiten la provisión de servicios de manera remota y por las estrategias de internacionalización de las empresas. Los servicios globales son el resultado de un modelo de negocios en el cual las empresas trasladan actividades y/o procesos al exterior (*offshoring*), modalidad que se contrapone al *onshoring*, donde el proveedor y la firma contratante se encuentran en el mismo país.

En la actualidad estos servicios tienen gran relevancia para muchas economías del mundo, es limitado el conocimiento acerca de los servicios globales, las oportunidades que estos brindan y los desafíos que presentan entre audiencias no especializadas. Este artículo busca brindar un panorama general de este sector, en particular más allá de transporte y logística.

Pese a lo anterior, la definición de los servicios sigue siendo un tema controversial, donde no existe consenso definitivo sobre las fronteras ni sobre la clasificación de las actividades de servicios y donde los servicios serían cualquier actividad económica que toma su valor comercial primaria o exclusivamente de un servicio personal más que de un bien material (Stigler 1956).

En los últimos años la naturaleza de los servicios ha cambiado de forma importante y sus características también, por lo que es posible condensar algunas características como lo han hecho otros autores y que afectan su comercialización; los servicios son: i) intangibles, heterogéneos, inseparables de la producción; lo que los hace muy difícil de monitorear, medir y poner impuestos; ii) perecederos, no almacenables, por lo que la producción y el consumo deben ocurrir en tiempos y lugares similares; iii) después de la prestación en general hay ausencia de propiedad; iv) multimodales y v) altamente diferenciados, lo que hace que se diseñen para el proveedor en muchas ocasiones (Hoekman, Mattoo y English 2002).

La ausencia de una definición universalmente aceptada ha sido una de las principales dificultades al momento de establecer sistemas de clasificación y cuantificación de los servicios. Esto ha provocado que la comparabilidad de las estadísticas entre países sea muy limitada (Veil 1994). Luna (1989), al analizar los sistemas de cuentas nacionales, señala algunos problemas:

La definición y clasificación de las actividades de servicios varían, considerablemente, de un sistema de cuentas nacionales a otro dificultando las comparaciones internacionales.

1. El exceso de agregación estadística a nivel sectorial.
2. Los problemas de subregistro al no reportarse información sobre las actividades del llamado sector "informal" y/o subestimarse la participación de los servicios en la medida que las empresas se autoabastecen de insumos terciarios.
3. La obtención de cifras adecuadas y comparables de valor agregado en actividades de servicios es problemática, y
4. La inadecuación de las series de tiempo para países en desarrollo dificulta el análisis de tendencias en la producción nacional de servicios (1989, 15).

Pese a que diversos autores se han interesado en realizar clasificaciones del sector servicios con base en los distintos enfoques conceptuales (Katouzian 1970; Abler y Adams 1977), no existe en la actualidad un sistema de clasificación de servicios de aplicación universal que responda a las demandas de información de los diferentes actores interesados (Mattos 2001).

La relevancia de contar con un sistema de clasificación que armonizara la forma en la cual se registraban las actividades económicas en los distintos países comienza en la década de 1970. Para esto se inició en el marco de Naciones Unidas el trabajo para desarrollar una nueva clasificación que cubriera bienes y servicios, la Clasificación Central de Productos (*Central Product Classification* -CPC). Uno de los objetivos de la CPC era crear una clasificación de productos por lo que la discusión teórica sobre qué se entiende por servicios es dejada de lado en pos de la cobertura de actividades. De esta forma la CPC provee:

- a) Un marco para la comparación internacional de estadísticas de bienes, servicios y activos y,
- b) Una guía para el desarrollo o revisión de esquemas de clasificación de productos ya existentes como forma de hacerlos compatibles con los padrones internacionales (Mattos 2001).

Para efecto de las negociaciones multilaterales de servicios de la Ronda Uruguay, se acordó utilizar (aunque no obligatoriamente) el documento W120 elaborado por la Secretaría del entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement of Trade and Tariffs* -GATT), hoy OMC, basado en la CPC provisoria de Naciones Unidas (Mattos 2001). Como resultado de las negociaciones, y con el establecimiento del AGCS, se definió el comercio de servicios como el suministro de un servicio mediante alguno de los cuatro modos de suministro (WTO 2010):

- a. Del territorio de un miembro al territorio de cualquier otro miembro (Modo 1 — Comercio transfronterizo, por ejemplo educación a distancia).
- b. En el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro miembro (Modo 2 — Consumo en el extranjero, por ejemplo turismo).
- c. Por un proveedor de servicios de un miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro miembro (Modo 3 — Presencia comercial, por ejemplo *retail* o bancos).
- d. Por un proveedor de servicios de un miembro mediante la presencia de personas físicas de un miembro en el territorio de cualquier otro miembro (Modo 4 — Presencia de personas físicas, por ejemplo consultorías profesionales).

El problema en la definición y clasificación de los servicios se ve traducido en una ausencia de información que genera dificultades para su estudio y en particular para el diseño de las políticas públicas⁶. La información es dispersa y las múltiples definiciones fragmentan e imposibilitan su agregación (Barngrover 1963). La comparabilidad entre países se vuelve cuestionable, ya que cada uno tiene metodologías distintas en cuanto a la definición y ámbito de aplicación (WTO 1995).

6 La OMC en su documento S/C/w/5 señala que ya ha presentado desde 1988 los intentos de los trabajos para llevar a cabo estadísticas de servicios, su naturaleza y los problemas de balanza de pagos (WTO 1995).

Tabla 3. Problemas con las estadísticas de servicios

<p>Comercio (Balanza de pagos)</p>	<p>Inconsistencias en la definición y cobertura reducen la comparabilidad entre países. Falta de datos de los socios comerciales para los países no-OCDE. Información en precios constantes no disponible. Falta de detalle sectorial, especialmente para los países no-OCDE.</p>
<p>Producción y empleo</p>	<p>Desviaciones de los países de la comparabilidad Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). La información sobre precios constantes sufre de problemas metodológicos. Falta detalle sectorial.</p>
<p>Inversión extranjera directa</p>	<p>Información sobre países no-OCDE no disponible. Falta de armonización entre las prácticas de los países. Desviaciones de los países de la CIIU. Falta de detalle sectorial.</p>
<p>En todos los campos</p>	<p>Problemas de vinculación entre los campos estadísticos. Problemas de compatibilidad entre las diferentes clasificaciones. Problemas en el nivel de detalle ofrecido.</p>

Fuente: Mattos (2001) con base en documento (WTO 1995).

Es conocida la precariedad de las estadísticas de servicios, la que se origina tanto en la mala calidad de las estadísticas como en la inconsistencia de la información disponible, apreciable en la tabla 3.

Las nuevas tecnologías han hecho que muchos de los trabajos cambien en cuanto a su concepción misma o surjan otros, los procesos de producción se transformen y la división del trabajo se modifique, ya que como bien señaló Marx, los términos trabajo productivo e improductivo son categorías históricas, y su validez depende de la época en que se apliquen (Romero 2011).

Además de la ausencia de información, llama la atención lo artificiales y estériles que han sido los esfuerzos por agrupar los servicios, probablemente se deba empezar a entender sectorialmente de forma mucho más fuerte en las políticas públicas cada sector y destinar mayores y más enfocados recursos.

El sector terciario se caracteriza en general en todos los países por una dualidad un sector avanzado, moderno, selectivo y otro más masivo con una productividad baja y generador de empleo masivo (Coll-Hurtado y Córdoba 2006). Donde existe más investigación es en el impacto positivo que tienen los mismos sobre los países y en particular las ventajas de orientar la matriz exportadora a los servicios. Pero hay que tener presente que existe la falta de consenso en cuestiones conceptuales, metodológicas y estadísticas importantes para abordar el estudio de los servicios.

Si bien las estadísticas del comercio de servicios siempre han formado parte de la balanza de pagos, esta ha logrado capturar de buena manera solo transporte y turismo. Actualmente muchas economías, con el fin de proveer mejor información estadística, desglosan la partida "otros servicios comerciales". De esta forma, se contabilizan exportaciones de consultorías, servicios empresariales,

servicios médicos, entre otros, permitiendo obtener una mejor panorámica de la situación existente.

Asimismo, organismos internacionales como la OMC, la OCDE y el Banco Mundial han iniciado esfuerzos para recopilar mejor información en materia de servicios⁷.

2. Desarrollo, crecimiento y comercio de servicios

El sostenido crecimiento del sector terciario en las economías, particularmente las desarrolladas, ha impulsado el estudio del rol y la capacidad de los servicios para guiar el crecimiento y el desarrollo económico de los países. Según van aumentando los ingresos, las necesidades se vuelven menos materiales y la gente comienza a demandar más servicios, en los campos de la salud, la educación, el entretenimiento y otros (Soubbotina 2004).

En el marco de las teorías del cambio estructural, este fenómeno fue señalado como un resultado del aumento de la productividad y el ingreso de los países, lo que permitía liberar recursos para otras actividades (Fisher 1939; Kuznets y Murphy 1966; Chenery, Syrquin y Elkington 1975). Al comparar el desarrollo de los sectores económicos, se evidenciaba menor productividad de los servicios en comparación con la industria. Mientras esta se beneficiaba de los cambios tecnológicos incrementando la productividad media por trabajador, el sector servicios se veía obligado a aumentar su producción a través del aumento de la mano de obra (Clark 1941).

El análisis de la explicación del cambio estructural de la economía sobre los servicios se basa principalmente en interpretaciones económicas. Sociólogos como Touraine (1969) y Bell (1976)⁸ han explicado el crecimiento del sector utilizando el concepto de servicios que se emplea para las actividades terciarias pero desempeñadas en todos los sectores. Destacan que el incremento del sector servicios significa que la actividad profesional de la mayoría de las personas no tiene lugar ya frente a la máquina, sino frente a otras personas. Las máquinas se desplazan hacia la periferia de la actividad para Touraine, lo cual no implica que la sociedad posindustrial no necesite ocuparse de la producción y convertirse en una sociedad de consumo sino que ahora el crecimiento depende más directamente del conocimiento (Romero 2011). “Bell constata la irrupción del conocimiento como fuerza productiva y la pérdida de la importancia del sector económico⁹ secundario sobrepasado por el terciario, cuaternario y quinario” (Ortega 2008, 76).

7 Ver plataforma I-Tip.

8 “El concepto de sociedad post-industrial remite en primer lugar a cambios en la estructura social, a la manera como está siendo transformada la economía y remodelado el sistema de empleo, y a las nuevas relaciones entre la teoría y la actividad empírica, en particular entre la ciencia y la tecnología” Bell (1976, 28).

9 El autor señala que “Para la ciencia económica la actividad o sector primario se integra por la agricultura, la ganadería, la pesca y la caza; el secundario la minería, la industria y la producción; el terciario, el comercio y los servicios; el cuaternario, los servicios altamente intelectuales, como investigación y desarrollo y el quinario, las modernas telecomunicaciones” (Ortega 2008, 76).

La organización industrial posterior a Ford maximizó la productividad del trabajo a través de la creación de cadenas integradas que permitió optimizar la capacidad productiva de las industrias, dominando las estructuras productivas durante gran parte del siglo XX. La búsqueda de mecanismos para aumentar la eficiencia productiva llevó a nuevas formas de organización industrial, donde priman la externalización de tareas y fragmentación de la producción. En este contexto, los servicios complementarios a la actividad central de las compañías y que tradicionalmente eran realizados dentro de la firma (*in-house services*) comenzaron a externalizarse (*out-house services*): servicios de limpieza, contabilidad, legales, etc., lo que lleva en un primer momento a que la proporción de servicios en la economía aumenten, sin necesariamente aumentar el PIB (Bhagwati 1984a)¹⁰. La prestación externa de estos servicios lleva a la generación de economías de escala en su producción, ya que el aumento de la demanda permite a los oferentes establecer firmas especializadas (Dutt y Ros 2008).

Uno de los factores que explica el crecimiento del sector servicios es su elasticidad de la demanda. Diferentes estudios empíricos han demostrado que la elasticidad final por servicios es mayor que la por bienes, lo que lleva a un crecimiento mayor del consumo de servicios a medida que aumentan los ingresos de las personas. Esto explica que aquellas economías de mayores ingresos tengan un gasto más elevado en servicios que economías en desarrollo. El crecimiento de los servicios en los últimos años puede ser explicado por factores ligados a la demanda y la oferta. Respecto de la oferta, los cambios en las formas de producción y la aparición de nueva tecnologías han implicado una transformación en la forma y productividad del sector terciario. Respecto a la demanda, la elasticidad de los servicios, el auge de la demanda internacional y los cambios regulatorios han permitido incrementar la demanda por servicios tanto de insumos productivos como de servicios finales (Francois y Reinert 1996).

El comercio de servicios toma cada vez más fuerza y las economías más desarrolladas son los principales actores del mismo, los cambios en las tecnologías de la información han permitido que muchos servicios considerados no transables, puedan ser comercializados internacionalmente (gráfico 1).

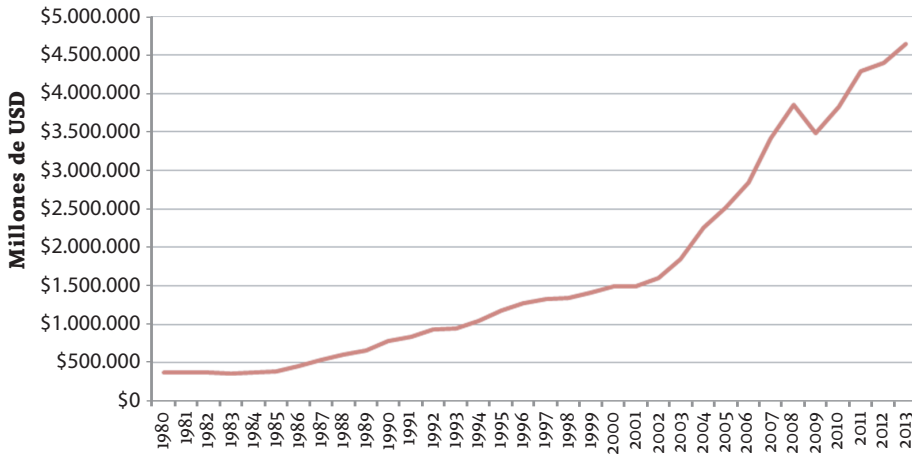
Existe consenso en que los servicios, el conocimiento o el valor agregado —concepciones distintas de una misma idea— son fundamentales en el desarrollo de un país, tanto así que se les ha llamado la espina dorsal de la economía a toda actividad productiva que se deba realizar y esté estrechamente vinculada a diversos servicios de apoyo¹¹. Asimismo, la inminente necesidad de diversificar¹²

10 Bhagwati liga el proceso de externalización de servicios con el crecimiento de la demanda internacional por ellos, lo que será revisado más adelante.

11 Los servicios de transporte o telecomunicaciones son esenciales para que se desarrollen actividades vinculadas al sector productivo de bienes, al igual que los servicios financieros, los cuales permiten el desarrollo de la actividad económica de las sociedades. Los servicios de agua, salud y educación están estrechamente vinculados con la mejora distributiva y la calidad de vida de los habitantes. Si revisamos las particularidades de la vinculación de cada uno de los sectores de servicios es evidente que son centrales en los procesos de desarrollo de los países.

12 Para mayor evidencia sobre diversificación se puede revisar Newfarmer, Shaw y Walkenhorst (2009).

Gráfico 1. Comercio de servicios. Total mundial. 1980-2013



Fuente: elaboración propia con datos WTO (2014).

las canastas exportadoras de los países o de alejarlas de su producción de bienes con bajo valor agregado ha traído el debate de los servicios a la palestra.

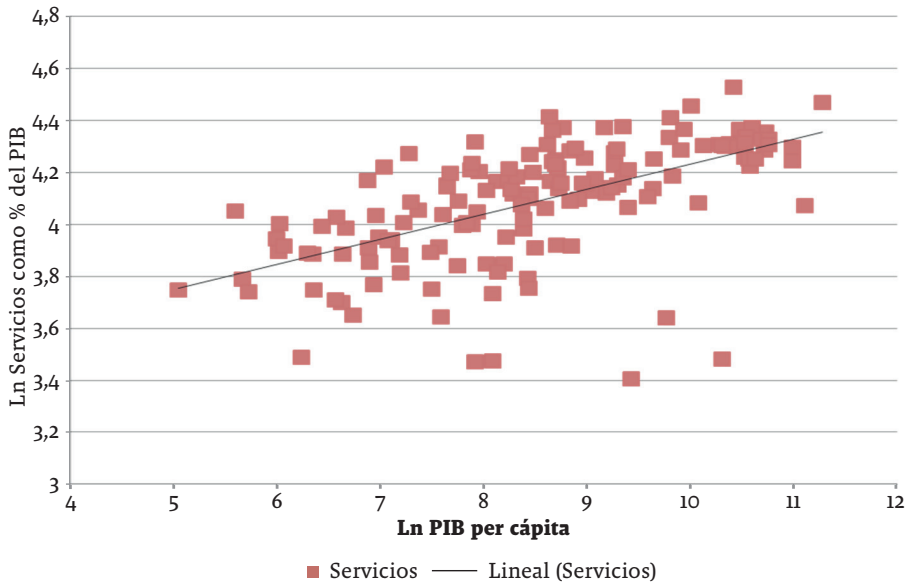
Los servicios constituyen los eslabones críticos en reducir la pobreza, en una nueva especialización y división del trabajo, y en generar ambiente propicio para la atracción de las inversiones.

Reducción de la pobreza: algunos servicios como educación, servicios sociales o de salud influyen directamente en las mejoras de desarrollo social. “En los países ricos la tercerización ha producido un reajuste social equiparable con el que se produjo en su momento con la industrialización” (Coll-Hurtado y Córdoba 2006, 117). El comercio de servicios contribuye a través de dos canales: de forma directa con la creación de nuevos empleos y de forma indirecta cuando impacta el incremento en la demanda de los mismos.

El Banco Mundial ha demostrado que los servicios tienen una contribución muy superior en reducir la pobreza que los que tiene el crecimiento en sectores agrícolas y manufactureros (World Bank 2010). Por ejemplo, en Hyderabad, capital de Andhra Pradesh en India, se construyó un gran complejo tecnológico y se catapultó de una economía pobre basada en la agricultura a un centro de servicios con un incremento de 40 veces en el empleo y una reducción significativa en los índices de pobreza.

Si bien los servicios pueden ser un camino para reducir la pobreza de forma significativa, en grandes poblaciones es un tema controvertido. Algunos autores señalan que las demandas en calificación y capacidades que requieren los sectores modernos dejan de lado a las poblaciones rurales y menos calificadas; otros afirman que hay una especie de chorreo de los que trabajan en los servicios más modernos hacia el resto (Eichengreen y Gupta 2011). Hoy, uno de los grandes debates actuales en la India es la expansión en call centres y servicios similares, lo que ha sido cuestionado por el real aporte que estos tendrían en el proceso de agregar valor. De todos modos, es posible observar que la proporción de servicios en la economía es mayor a medida que aumenta el ingreso de los países (gráfico 2).

Gráfico 2. Relación servicios – ingreso per cápita. 2013



Fuente: elaboración propia con datos de World Bank (2014).

Impacto positivo en el empleo: más de la mitad de la fuerza laboral mundial está ubicada en el sector servicios, el que además genera la mayoría de los nuevos puestos de trabajo. En un análisis para la economía de Estados Unidos, Fuchs (1965) comprueba que el empleo absoluto en el sector servicios crece a tasas mayores que la agricultura y la industria, llevándolo a ser la principal fuente de empleo para el país, pero la productividad de la agricultura y la industria sigue siendo mayor.

La productividad de la fuerza de trabajo en el sector de los servicios no aumenta con la misma rapidez que en el sector agropecuario y en la industria, porque la mayoría de los empleos no se pueden cubrir con máquinas. Por ello, los servicios son más caros en relación con los bienes agropecuarios e industriales, lo que aumenta su participación en el PIB (Soubotina 2004). La escasa mecanización de los servicios también ayuda a explicar por qué el empleo en este sector sigue creciendo; en la industria y el sector agropecuario, en cambio, está disminuyendo.

Considerando que la teoría económica explica los aumentos salariales como resultado del aumento de productividad de los trabajadores, Baumol y Bowen (1965) notan que para el sector servicios existen alzas en el salario mayores al aumento de la productividad de los trabajadores, incluso en industrias que no han tenido alzas en productividad como sería el caso de las artes representativas.

El aumento de la productividad en la industria obligaría a un aumento en los salarios del sector terciario por efecto competencia (productivity lag), ya que todos los sectores compiten por trabajadores, y la única forma de mantener el trabajo en los servicios sería equiparando los aumentos de salarios de otros sectores. Esta hipótesis se sostendría para todas aquellas actividades donde la producción recae primordialmente en recursos humanos (enfermería, educación,

artes) por sobre maquinarias, ya que estas no tendrían la capacidad de innovar para aumentar su productividad. Como resultado de lo anterior, el aumento de los salarios en el sector servicios sobre los aumentos de productividad llevaría a una tendencia crónica de aumento de precios y costos relativos de los servicios sobre los bienes (Hansda 2001). El efecto Baumol pudo ser consistente en un escenario donde la productividad de servicios estaba estancada, pero los avances de las tecnologías de la información, la aparición de internet y los cambios en la producción han empezado a revertir esta situación, con aumentos sostenidos de la productividad de los servicios (Hansda 2001; Bosworth y Triplett 2007; Riddle 1986).

Mejores salarios: el crecimiento del salario ha sido superior en el sector servicios que en el manufacturero o el agrícola en los últimos años (World Bank 2010). Las grandes corporaciones integradas concentran más del 50% de la producción mundial de servicios y generan ingresos por empleados que prácticamente duplican los ingresos por empleados en el sector manufacturero (Prieto 2004). Dentro de los servicios, la calidad del empleo y los salarios están directamente relacionados con el valor agregado y la complejidad sectorial.

Innovación y servicios: los servicios son intensivos en investigación y uso de tecnología lo que hace que desempeñen un importante rol en el proceso de innovación (Wölfl 2005). Es más, se vuelve difícil diferenciar cuándo uno quiere promover la exportación de un servicio o la orientación de la economía a estos y cuándo desea fomentar la innovación.

Menos afectados por los ciclos económicos: el comercio de servicios ha demostrado tener una relativa mayor resiliencia hacia las crisis y más rápida recuperación con respecto a los bienes (UNCTAD 2010). Economías orientadas a servicios de mayor valor agregado son más flexibles para recomponerse ante situaciones de crisis. Asimismo, los servicios son menos sensibles a los ciclos económicos, siendo por esto más interesantes para las empresas. La evidencia empírica indica que después de la crisis de 2008-2009 el comercio de servicios fue mucho menos volátil que el de bienes (WTO 2014).

Atracción de inversiones: los servicios contribuyen significativamente al PIB y al empleo, y proveen de insumos para el resto de la economía; además, son fundamentales en la creación de un ambiente de atracción de inversiones que es un determinante clave del crecimiento.

Inserción en cadenas de producción: los servicios se han transformado en la piedra angular del desarrollo económico. En la actualidad toda actividad requiere una red de servicios de apoyo para su funcionamiento. Desde la formulación y el financiamiento, a la logística para la distribución y comercialización de productos, los procesos industriales están estrechamente ligados a los servicios; esto demuestra que existe una relación de mutua dependencia entre bienes y servicios (Wölfl 2005). Con el proceso de externalización y fragmentación de la producción, los servicios provistos de manera externa por firmas especializadas han aumentado no solo en número de servicios, sino también en su complejidad. Si en un comienzo las primeras actividades en ser externalizadas eran de bajo valor agregado como limpieza o distribución, hoy el *outsourcing* abarca áreas tan disímiles como servicios jurídicos, investigación y desarrollo, marketing y atención posventa, entre otros.

Una línea de investigación reciente respecto del rol de los servicios en el desarrollo productivo tiene relación con el análisis de la cadena de valor de la producción de manufacturas. En este análisis, y desagregando las diferentes etapas de producción, se demuestra que las actividades con mayor valor agregado corresponden a servicios incorporados en el proceso de producción. En este sentido, la actividad manufacturera, por ejemplo el ensamblaje, representa el nivel más bajo de valor agregado en una cadena de producción, mientras actividades como investigación y desarrollo o ventas (puramente servicios) son aquellas que entregan el mayor valor. De este modo, empresas que capturan los servicios de las manufacturas son las que obtienen los mayores márgenes de beneficio.

Alternativa de diversificación: la relativamente escasa diversificación de las exportaciones de servicios de América Latina contrasta marcadamente con la fuerte dependencia de servicios importados de la más variada naturaleza (Prieto 2004). Lo que continúa entonces es preguntarse qué se puede hacer para mejorar la ventaja comparativa en la producción y exportación de servicios y cómo diseñar las políticas necesarias para ello. El primer aspecto aborda la relevancia de los servicios, en particular en aquellos países cuyas exportaciones se encuentran concentradas en recursos naturales o en un producto, en los procesos de diversificación¹³ y de inserción en cadenas globales de valor (CGV). Hay evidencia de que los servicios contribuyen estratégicamente a incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y la economía nacional, bajo un mayor potencial de incorporar valor agregado y tecnología que los servicios tradicionales¹⁴. El crecimiento de las exportaciones de servicios ha sido considerado como un instrumento para lograr un nivel de desarrollo superior; algunos autores van más allá y sostienen que el crecimiento y la diversificación de los servicios es una precondition para el desarrollo económico (Hoekman y Mattoo 2008).

El valor agregado se crea a través de las cadenas de producción precisamente a través de los servicios. Prueba de esto son los nuevos estudios que a través del uso de datos de valor agregado señalan que más de 50% del valor añadido de las exportaciones de EEUU o Alemania corresponden a servicios añadidos a las manufacturas. Como señalan algunos autores, la calidad y diversificación del aparato productivo nacional está estrechamente relacionada con la orientación hacia los servicios que pueda tener una economía (Prieto, Sáez y Goswami 2011). Para efectos de lograr esta diversificación y en especial con una dirección hacia los servicios, es necesario hacer esfuerzos en el desarrollo de industrias con mayor grado de sofisticación, es decir, más intensivas en conocimiento y con mayor sostenibilidad en el tiempo (Foxley y Sossdorf 2011).

13 La diversificación se ha definido como el cambio de composición en los productos de exportación o de destinos, también se ha entendido como la progresión desde exportaciones tradicionales a no tradicionales. Existe la diversificación horizontal que es en el mismo sector y la vertical que es un avance del sector primario al terciario, por ejemplo. Diversificación diagonal se conoce al cambio entre importaciones entre sectores (Samen 2010).

14 Se consideran tradicionales el transporte y el turismo.

3. Política de desarrollo productivo y servicios

El comercio de servicios puede mejorar el desempeño económico y proveer un amplio rango de posibilidades para diversificar, pero también hay evidencia de la necesidad de recibir apoyo para poder crecer y desarrollarse (Cali, Ellis y Williem 2008). La literatura ha enfatizado en que es necesaria mayor acción por parte del Estado, especialmente en materia de regulación y en creación de instituciones más sólidas, que surgen de la corrección de fallas del mercado, asimetrías y estructuras monopolísticas y oligopólicas. La intervención del Estado se vuelve fundamental para que los resultados beneficien la distribución del ingreso, acceso a servicios básicos, transparencia en las regulaciones y en facilitar los trámites; existe menos literatura sobre medidas selectivas (Hoekman, Mattoo y English 2002).

Es posible percibir una vuelta a los debates de política industrial, buscando de manera más profunda volver a dirigir el apoyo a ciertos sectores y hay autores que señalan que las intervenciones de políticas es una labor menos temible de lo que se presume, y que la selectividad es menos peligrosa de lo que se cree (Devlin y Mogueillansky 2010). El uso del término política industrial es controvertido; el BID ha señalado que es mejor usar políticas de desarrollo productivo ya que el ámbito desde el que hoy se hace referencia es la totalidad de la economía y no solo la industrialización acelerada. En este caso tienen énfasis en la competitividad en cadenas globales, y sus instrumentos son diferentes (Crespi, Fernández-Arias y Stein 2014).

El mayor problema se presenta cuando se discuten la selectividad y la neutralidad de los instrumentos de fomento, este es un debate aún no resuelto ni en el ambiente académico ni en el diseño e implementación de políticas económicas¹⁵. Para algunos autores, las intervenciones públicas selectivas se justifican en los países en desarrollo, ya que existen problemas de información y de coordinación (Volpe, Carballo y Gallo 2011). Si bien las limitaciones impuestas por la escasez de recursos aconsejarían focalizar los esfuerzos en fortalecer aquellos sectores y cadenas productivas por las cuales existirían razones económicas y sociales para apostar en su favor, no puede desconocerse que las autoridades no siempre cuentan con información suficiente para asegurar que las apuestas se hacen a favor de los ganadores.

Los estudios teóricos y los resultados comparados con las economías del sudeste asiático han dado un giro a los estudios en América Latina, región que busca lograr resultados positivos en la diversificación y crecimiento de su industria de manufacturas y servicios (Foxley 2012). El debate sobre la política de desarrollo productivo en el comercio de servicios es un tema que debemos abordar: “Está claro que en este contexto las políticas públicas juegan un rol clave al momento de potenciar las condiciones internas para la captación de inversiones y

15 “Las políticas pueden ser verticales (aplicables a determinados sectores de manera selectiva) u horizontales (aplicables a todos los sectores con relación a una actividad específica). Al mismo tiempo, el instrumento de política puede tomar la forma de un insumo público/colectivo útil para la producción privada o de una intervención de mercado que afecta la ecuación de beneficios de las empresas privadas y, en consecuencia, altera su comportamiento” (Crespi, Fernández-Arias y Stein 2014, 8).

el impulso a la exportación de servicios, procurando alcanzar posiciones menos volátiles dentro de estos entramados productivos globales y potenciar la generación de derrames y encadenamientos” (López, Niembro y Ramos 2012, 3).

Algunos autores destacan que para que América Latina pueda avanzar en su posición internacional debe implementar políticas industriales de apoyo sectorial, en particular en aquellos sectores que son difíciles de desarrollar sin políticas de promoción como es el caso de los servicios (Foxley 2012). Aún la mayoría de los países siguen exportando recursos naturales, menos que Costa Rica que ha complejizado su matriz exportadora a partir de la entrada de capitales extranjeros en el sector de tecnologías.

Lo anterior no implica que la región no ha seguido políticas de muy variada índole y efectividad, pero claramente no ha logrado cerrar la brecha de bienestar que la separa con los países desarrollados (Crespi, Fernández-Arias y Stein 2014). Se ha orientado más, en los últimos años y con diferencias, a eliminar el sesgo exportador en servicios a través de disminuir la protección. La discusión entre selectividad y neutralidad en los instrumentos de promoción y fomento de servicios toma una posición fundamental, ya que estos operan en un entorno muy competitivo y de rápida obsolescencia.

Los gobiernos intervienen en promover las exportaciones principalmente por dos motivos: en primer lugar, para incrementar los flujos de exportación; y en segundo lugar, para elevar la calidad de las mismas, entendiendo que no solo debemos exportar más sino también mejorar la competitividad (Hausmann, Hwang y Rodrik 2007). En los documentos de la Cepal se ha demostrado que lo importante es la calidad de la integración (Kuwayama y Durán 2003). Exportar en sí mismo es una actividad de alta complejidad, las empresas deben iniciar costosos procesos para identificar sus mercados y sus socios así como su confiabilidad y capacidades.

En América Latina se acumula un fuerte déficit en el comercio de servicios, lo que plantea importantes desafíos en adaptar y potenciar instrumentos novedosos para el fomento de los mismos y sus exportaciones (Cepal 2003). Las estrategias de desarrollo de los países se han orientado hacia el exterior y en este contexto las agencias u organismos de promoción de exportación se han vuelto muy importantes. De igual manera la atracción de inversión extranjera directa tiene un rol preponderante en las nuevas políticas de desarrollo productivo (Crespi, Fernández-Arias y Stein 2014).

Durante la segunda mitad del siglo XX, la promoción de exportaciones¹⁶ surgió como un componente fundamental en la estrategia de desarrollo económico para gran parte de los países; la mayoría de los cuales cuentan con organismos de promoción de exportaciones (OPE) dirigidos a contrarrestar las fallas de mercado y apoyar en la internacionalización. En los años de 1980 se hicieron diversos estudios (Hogan, Keesing y Singer 1991) sobre las agencias de promoción de exportaciones, en los cuales se concluyó que había una evaluación negativa sobre el desempeño de las mismas en las regiones en desarrollo, excepto en

16 Promoción de exportaciones se entiende como las medidas de política pública que actual o potencialmente generan actividad exportadora empresarial, industrial o nacional (Seringshaus y Botschen 1991).

aquellas como Singapur, Corea del Sur y Hong Kong donde las políticas lograron su objetivo de incrementar las exportaciones hacia un mayor valor agregado. Sin embargo, el número de agencias en los últimos años se ha triplicado, y actualmente están siendo revisadas en su estructura y funcionamiento y ajustándose a los planes de desarrollo de los países (Lederman, Olarreaga y Payton 2009; Jordana, Volpe y Gallo 2010).

Los OPE utilizan estrategias de promoción a la exportación que establecen una serie de políticas y prácticas para afectar directa o indirectamente las exportaciones en un país determinado (Belloc y Di Maio 2011). En los años de 1990, su rol fue más cuestionado en los países en desarrollo en particular en cuanto a la falta de liderazgo, burocracia, sin suficientes fondos, entre otros (Lederman, Olarreaga y Payton 2009).

Las formas de apoyo que brindan estas agencias al sector exportador han surgido bajo diferentes esquemas en el mundo, y se han ido modificando en particular con el surgimiento de los acuerdos multilaterales como el AGCS y regionales de libre comercio que han cambiado el perfil de las estrategias de promoción¹⁷. Prácticamente la mayoría de los países de la región¹⁸ cuentan con algún tipo de mecanismo de fomento a las exportaciones de servicios o una serie de incentivos para atraer a las empresas que son exportadoras de servicios (Hernández 2012; Cepal 2003). Actualmente se orientan más hacia procedimientos de exportación, *marketing*, negociaciones empresariales, análisis de los países y tendencias de mercado, *coaching*, asesorías y asistencia técnica, apoyo y cofinanciamiento en misiones (Crespi, Fernández-Arias y Stein 2014).

En América Latina estos organismos son en la mayoría de los países de reciente creación, entre los años de 1950 y 1960, y en particular la sección que se encarga del tema de servicios se crea tardíamente, por ejemplo en Chile se instauró en el 2004. Estos organismos como ProChile, PromPerú, ProMéxico han basado sus estrategias en construcción de imagen, publicidad, información, apoyo en la planeación para la inserción internacional o investigación de mercados. Sin embargo, estos esfuerzos en América Latina se han caracterizado por programas aislados, de corto plazo, diseminados y poco exitosos¹⁹.

En general es posible encontrar una serie de estudios que evalúan la relevancia de las organizaciones de promoción de exportaciones y encuentran que hay una relación positiva en un buen desempeño en ciertas condiciones de las mismas (Álvarez y Crespi 2000). Sin embargo, la literatura que evalúa su desempeño no ha sido tan extensiva. Lederman, Olarreaga y Payton (2009) encuentran que además de los problemas ya mencionados las agencias de promoción han sido sujetas a un sesgo anticomercial en algunos países. Es posible también encontrar que en otros han sido resultado de un excesivo compromiso con la

17 En este punto se debe revisar la discusión sobre las limitaciones en los espacios de política como resultado de los acuerdos comerciales.

18 Según el análisis efectuado por Geloso a partir de estos reportes, cerca de 30% de los países empleaba algún mecanismo de subsidio para promover la exportación de servicios (incluida la expansión de los programas de zonas francas para abarcar, además de la producción de bienes, al sector servicios, algo frecuente entre los PED), al tiempo que más de 10% había establecido mecanismos de promoción del offshoring de servicios (Geloso 2008)

19 Para más información ver Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014).

neutralidad como en el caso de Chile, donde las pocas políticas implementadas han sido horizontales y se ha temido seleccionar sectores ganadores.

Para Fazio (2007), la evolución de las políticas de promoción de exportaciones ha tenido la misma historia que la política industrial, por lo que actualmente se encuentran en crisis. Las políticas desarrollistas que en su momento pudieron haber roto la dependencia han sido víctimas de la estrechez del mercado, la escasa eficiencia, la insuficiente inversión productiva, y el interés de fomentar un desarrollo industrial que marginó los servicios y la agricultura, lo que ha llevado a que la inserción consista en la exportación de materias primas principalmente.

La literatura en mayor o menor medida y con diferentes construcciones, con base en los resultados empíricos de algunos países, coincide en que los países deben promover las exportaciones y la diversificación de sus canastas productivas en dirección de agregar valor, integrarse a cadenas, emprender, innovar, sofisticarse y complejizar sus canastas.

Como se señaló anteriormente, los servicios son más complejos de analizar; eso significa también que los gobiernos tienen muchas áreas en las cuales pueden restringir las transacciones y la naturaleza de los mismos, además las barreras son menos evidentes y transparentes que como en el caso de bienes que están sujetos a aranceles.

En materia de servicios, se ha identificado una serie de argumentos para justificar la necesidad de las intervenciones: mayor complejidad resultado de vender un intangible y de la multimodalidad de las transacciones, lo que hace que haya mayor número de instituciones involucradas en la creación de barreras a la promoción de los mismos.

Poco se ha estudiado sobre las políticas de promoción hacia los servicios, en particular en los países de América Latina; más analizados son los casos de India, Australia o Filipinas, incluso contrasta con la riqueza y extensión del debate sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo económico, sobre la limitada producción, conceptual como empírica, respecto al rol de los servicios en dichas estrategias. De hecho su estudio ha recibido menos atención que la agricultura y la industria (Cali, Ellis y Williem 2008).

Las políticas comerciales de Latinoamérica orientadas a los servicios “han dado escasa importancia a replicar los esfuerzos que en este sentido se han hecho respecto del comercio de mercancías” (Prieto 2004, 5). Una idea central es que las políticas de promoción de exportaciones requieren no solo liberalización comercial o estabilidad macroeconómica sino que deben estar dirigidas a apoyar a los exportadores a sobrepasar las barreras relacionadas con su sector y a responder a señales de precio y de otro tipo con rapidez (Agosin y Basch 1997). La promoción de las exportaciones no tradicionales surge como un campo particularmente apropiado para las políticas comerciales selectivas. Sin una política activa de promoción, las exportaciones tenderán a concentrarse en unas pocas firmas y en productos cuya demanda es menos dinámica y con mayor vulnerabilidad en los mercados mundiales.

Asimismo, la complejidad de los sectores y las barreras que puedan encontrar las empresas en su inserción internacional hacen que las intervenciones sean más o menos necesarias. En el caso de los servicios, la Cepal identifica tres elementos claves en el diseño de las mismas: i) inclusión explícita de los servicios

en el diseño e implementación de las políticas microeconómicas, más allá de los servicios tradicionales; ii) fortalecer el sector telecomunicaciones, infraestructura y la inversión de largo plazo en capital humano, y iii) actualizar las reglas y normas para cada sector de servicios. Asimismo, una estrategia de promoción en materia de servicios debe vincular instrumentos e instituciones con el diseño de escenarios de mediano y largo plazo que permitan crear ventajas competitivas y más allá de aprovechar las existentes (Prieto 1991).

Los instrumentos más utilizados se pueden dividir en mecanismos generales y selectivos que se destinan a objetivos macro o micro. Entre las estrategias más comunes podemos encontrar:

Apertura comercial y suscripción de acuerdos comerciales: ha sido la estrategia más común, en especial en cierta alternativa de desarrollo como la que Chile o México adoptaron. En ella se han suscrito compromisos de apertura de mercado de los servicios al igual que en el marco de la OMC; North (1993) señala que es el gran error de los principios formulados en el Consenso de Washington. Para que la liberalización tenga los efectos esperados y no unos efectos nefastos sobre las economías, debe haber de por medio unas instituciones sólidas, unas reglas de juego claras, habilidades del mercado laboral para que la población que se enfrenta a ese gran cambio les permita competir con los países que llevan años de ventaja en sus modelos económicos.

Apoyos de exploración en los mercados e inteligencia comercial: en general son apoyos para llevar a cabo estudios de mercado o en ocasiones para asistir a ferias o reuniones, pero que son de carácter más asociativo. La mayoría de las economías ha implementado oficinas de promoción de exportaciones encargadas de asistir a sus empresarios en estas materias. Asimismo, la existencia de agregados comerciales o personal diplomático especializado en terceros países permite acrecentar la inteligencia comercial para futuros exportadores. Un caso particular es el realizado por los países de la Alianza del Pacífico, quienes han abierto oficinas comerciales conjuntas (Estambul, Casablanca) con el fin de reducir costos y aumentar su presencia en el mundo.

Clúster (cúmulo o aglomeración): se relaciona con las altas integraciones de carácter vertical, horizontal, intersectorial e interdisciplinaria alrededor de un factor o servicio, considerando los flujos de bienes y servicios que se producen y adquieren antes, durante y después; así como la construcción de la infraestructura para el suministro de esos servicios. En Chile, en 2007 a partir de un estudio del Boston Consulting Group, se identificaron cinco clústeres con el fin de apoyar sectores con alto potencial de crecimiento. Entre estos, destacó el clúster de servicios globales, dirigido al sector de tecnologías de la información.

Subsidios y medidas impositivas: a pesar de que no existe una definición unánime de lo que son los subsidios, la OMC ha determinado como transferencias de fondos del gobierno a entidades seleccionadas, a través de diversas formas incluyendo exenciones impositivas, regulatorias o en frontera. La imposición de exenciones tributarias o cualquier tipo de beneficios tributarios ha sido muy compleja en el área de los servicios como consecuencia de la clasificación. Los más utilizados en la región y mencionados en la literatura son el reintegro simplificado, la devolución de impuesto al valor agregado, las zonas de protección económicas y exenciones a las importaciones de bienes de capital.

Australia cuenta con instrumentos como concesiones impositivas a gastos en investigación y desarrollo que han sido replicados por otros países.

Mecanismos de financiamiento: los servicios generalmente al ser intensivos en capital humano cuentan con pocos activos que les permitan conseguir financiamiento. En América Latina existe un bajo desarrollo en el sector financiero con respecto a otros países como India en cuanto al acceso a crédito para exportadores de servicios.

Tipo de cambio: el uso de alteraciones cambiarias ha sido de los instrumentos menos recurridos. Para muchos exportadores de servicios la apreciación de la moneda local como resultado de las alzas de los *commodities* es una de las barreras identificadas en su proceso de internacionalización.

Atracción de inversiones: aquellos incentivos para que las empresas que generan exportaciones de servicios se instalen en el territorio nacional. A pesar de los cuestionamientos existentes, el caso de Costa Rica, con la atracción de Intel, ha modificado su canasta exportadora, agregando una mayor complejidad e incrementando el monto de los servicios en la misma.

Lo que ha sido más estudiado son las barreras técnicas y los factores de éxito en la exportación de los mismos y se ha llegado a algunas conclusiones sobre las barreras que afectan a la política industrial en servicios:

Tratar a los servicios como bienes: a pesar de que las políticas tienen objetivos similares —incrementar el monto exportado y el número de empresas que exportan—, el fomento y la promoción de los servicios involucran una complejidad particular. Las barreras que enfrenten y los caminos para facilitarlos son profundamente diferentes a los bienes, lo que hace que las autoridades generalmente prefieran excluir los servicios. Mientras se ha desarrollado mucho análisis para los bienes, muy poca atención se ha destinado al análisis de la promoción de los servicios. En contraste con la extensa literatura de la economía política de la política comercial de mercancías, poca atención se ha entregado a la economía política de las políticas que afectan el comercio de servicios (Francois y Hoekman 2010).

Acceso a los instrumentos: la primera preocupación debiera centrarse en asegurar que los instrumentos y programas de apoyo estén efectivamente disponibles para aquellos exportadores de servicios que los necesiten (Prieto 2000). Sin embargo, como se ha señalado, son sectores diversos y con menor asociatividad lo que muchas veces complica su difusión y alcances.

Falta de conceptualización: la definición de los servicios ha sido muy compleja; las principales han surgido en el ámbito de las negociaciones y en particular con el AGCS. Esta ausencia hace que los programas de promoción no tengan un evidente destinatario que pueda ser conocido por toda la cadena de exportación y que el diálogo político-técnico no fructifique siempre.

Ausencia de datos: existe un problema de estadísticas que limita la implementación de políticas públicas, como se desarrolló anteriormente.

Desconocimiento de las barreras: en la mayoría de los casos el comercio de servicios enfrenta barreras a la inversión y a regulaciones domésticas. La liberalización de los servicios y de las inversiones es mucho más compleja que la de bienes por la relevancia de la regulación, que en general está sustentada en lo que algunos autores han llamado una mezcla entre eficiencia y equidad

(Hoekman y Mattoo 2008). Actualmente existe el *Service Trade Restrictions Index* (STRI) que ayuda a identificar aquellas restricciones que limitan el comercio.

Los factores de éxito identificados en la literatura en cuanto al fomento a los servicios se han basado en a) la exportaciones en países desarrollados; b) en exportación de bienes; c) una mirada estática de la internacionalización de las firmas, sin considerar el nivel de madurez o su conocimiento exportados; d) utilización de diferentes tipos de técnicas de análisis y metodologías en los casos; e) falta de datos económicos en la industria de servicios.

4. Consideraciones finales

El comercio de servicios ha demostrado tener un efecto positivo en el desempeño económico; también proveer un amplio rango de posibilidades para reducir la pobreza, mejorar el empleo y su calidad, innovar, suavizar los ciclos económicos, atraer inversiones y fomentar la inserción en cadenas de producción, así como diversificar las matrices productivas y exportadoras de los países. Es más, la evidencia demuestra que aquellos países con mayor nivel de desarrollo cuentan con un porcentaje más alto de servicios, tanto en su matriz productiva como exportadora, si bien una relación cuya direccionalidad no es evidente, abre la necesidad de profundizar en el tema.

En esta línea es cada vez más sólida la evidencia sobre que las características inherentes a los servicios —intangibles, heterogéneos, no acumulables— y la necesidad de la proximidad consumo y prestación hacen necesario que para desarrollar los sectores se deba contar con políticas de promoción de desarrollo productivo. Nuevamente, donde sí existe evidencia de la causalidad es que en aquellos países que han logrado diversificar y agregar mayor valor a su comercio han recurrido al uso de estas políticas.

El resurgimiento del debate en la selectividad y el apoyo estatal a ciertos sectores aunado al peligro de elegir a los ganadores o de desechar a los perdedores plantea la principal dificultad que debe ser resuelta: diseñar instrumentos que permitan identificar no solo el tipo de estrategias de fomento, sino también los elementos para seleccionar sectores.

El análisis y discusión sobre el diseño de políticas públicas queda pendiente. Con la concepción residual sobre los servicios, el entendimiento de algunas de sus características y desde diversas clasificaciones, los países han implementado su entender en el diseño de políticas públicas como resultado de la cada vez mayor importancia de los servicios en el desarrollo de un país. Además la literatura ha destacado este problema desde que se habla de bienes y servicios y los esfuerzos por contabilizarlos no han sido muy exitosos. Es por esto que es prioritario el desafío de seguir trabajando en la línea de desarrollar bases estadísticas en servicios comparables que permitan no solamente una mayor investigación sino también un mayor instrumental para la formulación de políticas.

De la misma manera, una mayor comprensión sobre las diferentes formas de prestar servicios y los enfoques dirigidos a cada sector es necesaria; si bien en el caso de los servicios financieros y de telecomunicaciones existe un poco más de literatura, aún es necesario mayor análisis, en particular para el caso de los países latinoamericanos. Existe actualmente escasa literatura o evidencia que

cuestione las ventajas del comercio, en especial sobre los servicios y su relación positiva sobre el desarrollo, por lo que es ahora cuando se debe afinar el conocimiento en este aspecto.

Referencias bibliográficas

- Abler, Ronald y John Adams. «The Industrial and Occupational Structure of the American Labor Force». *Papers in Geography*, Vol. 15, n° 15, 1977: 1-42.
- Agosin, Manuel y Miguel Basch. «Export Performance in Chile: Lessons for Africa». *WIDER Working Papers*, n° 144, 1997: 1-46.
- Álvarez, Roberto y Gustavo Crespi. «Efecto de las políticas de fomento en el dinamismo exportador chileno». *El trimestre económico*, Vol. 62, n° 268(4), 2000: 557-577.
- Arriagada, Irma. «Abriendo la caja negra del sector servicios en Chile y Uruguay». En *Género, familia y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, editado por María Alicia Gutiérrez, 23-47. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- Bach, Paula. «El sector servicios y la circulación del capital: una hipótesis». *Lucha de clases. Revista marxista de teoría política*, n° 5, 2005: 105-120.
- Barngrover, Charles. «The Service Industries in Economic Development: A Note». *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 22, n° 2, 1963: 332-334.
- Baumol, William. «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis». *The American Economic Review*, Vol. 57, n° 3, 1967: 415-426.
- Baumol, William y William Bowen. «On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems». *The American Economic Review*, Vol. 55, n° 1/2 1965: 495-502.
- Bell, Daniel. *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza editorial, 1976.
- Belloc, Marianna y Michele Di Maio. «Survey of the Literature on Successful Strategies and Practices for Export Promotion by Developing Countries». *IGC Working Paper* (junio 2011): 1-53.
- Bhagwati, Jagdish. «Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations». *The World Economy*, Vol. 7, n° 2, 1984a: 133-144.
- Bhagwati, Jagdish. «Why Are Services Cheaper in the Poor Countries?». *The Economic Journal*, Vol. 94, 1984b: 279-286.
- Bosworth, Barry y Jack Triplett. «The Early 21st Century Us Productivity Expansion Is Still in Services». *International Productivity Monitor*, n° 14, 2007: 3-19.
- Cali, Massimiliano, Karen Ellis y Dirk Williem. *The Contribution of Services to Development and the Role of Trade Liberalisation and Regulation*. Londres: Overseas Development Institute, 2008.
- Cepal. *Latin America and the Caribbean in the World Economy*. Santiago de Chile: Cepal, 2003.
- Clairmonte, Frederick y John Cavanagh. «Las empresas transnacionales y los servicios: la última frontera». *Comercio Exterior*, Vol. 36, n° 4, 1986: 291-306.
- Clark, Collin. *The Conditions of Economic Progress*. Londres: Macmillan, 1941.
- Coll-Hurtado, Atlántida y Juan Córdoba. «La globalización y el sector servicios en México». *Investigaciones geográficas*, n° 61, 2006: 114-131.

- Chenery, Hollis, Moises Syrquin y Hazel Elkington. *Patterns of Development, 1950-1970. Vol. 3*. Londres: Oxford University Press, 1975.
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D.C.: BID, 2014.
- Devlin, Robert y Graciela Mogueillansky. *Alianzas público-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo. Vol. 108*. Santiago de Chile: United Nations Publications, 2010.
- Dutt, Amitava y Jaime Ros. *International Handbook of Development Economics*. Chaltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.
- Eichengreen, Barry y Poonam Gupta. «The Service Sector as India's Road to Economic Growth». *National Bureau of Economic Research*, n° 16757, 2011: 1-49.
- Fazio, Hugo. *El mundo y la globalización en la época de la historia global*. Santiago de Chile: Siglo del Hombre Editores, 2007.
- Fisher, Allan. «Production, Primary, Secondary and Tertiary». *Economic Record*, Vol. 15, n° 1, 1939: 24-38.
- Foxley, Alejandro. *Desafíos post crisis en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, Uqbar Editores, 2012.
- Foxley, Alejandro y Fernando Sosso. «Transición de países de ingreso medio a economías avanzadas: lecciones para América Latina». *Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)*, (septiembre 2011): 1-65.
- Francois, Joseph y Bernard Hoekman. «Services Trade and Policy». *Journal of Economic Literature*, Vol. 48, n° 3, 2010: 642-692.
- Francois, Joseph y Kenneth Reinert. «The Role of Services in the Structure of Production and Trade: Stylized Facts from a Cross-Country Analysis». *Asia-Pacific Economic Review*, Vol. 2, n° 1, 1996: 35-43.
- Fuchs, Victor. *The Growing Importance of the Service Industries*. Cambridge: NBER - UMI, 1965.
- Fuchs, Victor. *The Service Economy*. Cambridge: NBER, 1968.
- Geloso, Massimo. «Analysis of Subsidies for Services: The Case of Export Subsidies». *OECD Trade Policy Papers*, n° 66, 2008: 1-27.
- Glückler, Johannes y Ingmar Hammer. «A Pragmatic Service Typology: Capturing the Distinctive Dynamics of Services in Time and Space». *The Service Industries Journal*, Vol. 31, n° 6, 2010: 941-957.
- Hansda, Sanjay. «Sustainability of Services-Led Growth: An Input Output Analysis of the Indian Economy». *Reserve Bank of India Occasional Paper*, Vol. 22, n° 1, 2001: 1-3.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik. «What You Export Matters». *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, n° 1, 2007: 1-25.
- Hernández, René. «Hacia un nuevo enfoque de política industrial en América Latina». *Boletín Informativo Technit*, Edición especial, 2012: 95-105.
- Hill, Peter. «On Goods and Services». *Review of Income & Wealth*, Vol. 23, n° 4, 1977: 315-338.
- Hoekman, Bernard y Aaditya Mattoo. «Services Trade and Growth». *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 4461, 2008: 1-35.
- Hoekman, Bernard, Aaditya Mattoo y Philip English. *Development, Trade, and the Wto: A Handbook. Vol. 1*. Washington D.C.: World Bank Publications, 2002.

- Hogan, Paul, Donald Keesing y Andrew Singer. *The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries*. Vol. 28. Washington D.C.: World Bank, 1991.
- Jordana, Jacint, Christian Volpe y Andrés Gallo. «Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait». *IDB Working Paper Series*, n° IDB-WP-198, 2010: 1-146.
- Katouzian, Ma. «The Development of the Service Sector: A New Approach». *Oxford Economic Papers*, Vol. 22, n° 3, 1970: 362-382.
- Kuwayama, Mikio y José Durán. «La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial». *Serie Comercio Internacional*, n° 26, 2003: 1-72.
- Kuznets, Simon y John Murphy. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. New Haven: Yale University Press, 1966.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga y Lucy Payton. «Export Promotion Agencies Revisited». *Policy Research Working Papers*, n° 5125, 2009: 1-28.
- López, Andrés, Andrés Niembro y Daniela Ramos. 2012. Posibilidades de inserción de los países de América Latina en cadenas globales de valor en servicios: un análisis de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Ponencia presentada en el foro “Deslocalización de servicios y cadenas globales de valor: ¿Nuevos factores de cambios estructurales en América Latina y el Caribe?”, Santiago de Chile, octubre.
- Luna, Manuel. *Comercio de servicios: contribuciones al debate internacional*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1989.
- Marx, Karl. *El Capital. Crítica de la economía política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1947.
- Mattos, José. «Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales». *Serie Comercio Internacional*, n° 16, 2001: 1-52.
- Newfarmer, Richard, William Shaw y Peter Walkenhorst. *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*. Washington D.C.: World Bank Publications, 2009.
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ortega, Juan. «La sociedad del riesgo y su influencia en el derecho». *Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos*, n° 7, 2008: 75-86.
- Prieto, Francisco. «La promoción de exportaciones de servicios en América Latina». *Pensamiento iberoamericano*, n° 20, 1991: 101-124.
- Prieto, Francisco. «The Gats, Sub-Regional Agreements and the Ftaa: How Much Is Left to Be Done». *En Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform*, editado por Sherry Stephenson, 217-241. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Prieto, Francisco. «Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios». *Serie Comercio Internacional*, n° 38, 2004: 1-70.
- Prieto, Francisco, Sebastián Sáez y Arti Goswami. «The Elusive Road to Service Export Diversification: The Case of Chile». *En Exporting Services: A Developing Countries Perspective*, editado por Arti Goswami, Aaditya Mattoo y Sebastian-Sáez, 309-360. Washington D.C.: World Bank, 2011.

- Rathmell, John. «What Is Meant by Services?». *The Journal of Marketing*, Vol. 30, n° 4, 1966: 32-36.
- Riddle, Dorothy. *Service-Led Growth: The Role of the Service Sector in World Development*. Nueva York: Praeger, 1986.
- Romero, Jorge. *El sector terciario en México: el caso de los servicios a empresas intensivas en conocimiento (Seic), 1990–2008*. México D.F.: UNAM, 2011.
- Samen, Salomon. *A Primer on Export Diversification: Key Concepts, Theoretical Underpinnings and Empirical Evidence*. Washington D.C.: World Bank Institute, 2010.
- Sampson, Gary y Richard Snape. «Identifying the Issues in Trade in Services». *The World Economy*, Vol. 8, n° 2, 1985: 171-182.
- Seringhaus, Rolf y Guenther Botschen. «Cross-National Comparison of Export Promotion Services: The Views of Canadian and Austrian Companies». *Journal of International Business Studies*, Vol. 22, n° 1, 1991: 115-133.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Soubbotina, Tatyana. *Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development*. Washington D.C.: World Bank Publications, 2004.
- Stigler, George. *Trends in Employment in the Service Industries*. Nueva Jersey: NBER Books, 1956.
- Touraine, Alain. «La sociedad programada y su sociología». *En La sociedad post-industrial*, 5-30. Barcelona: Ariel, 1969.
- UNCTAD. *Services, Trade and Development*. Génova: UNCTAD, 2010.
- Valotto, Genilson. *Las transformaciones en la consideración del sector servicios. Del siglo XVIII hasta la actualidad*. Alcalá: Universidad de Alcalá, 2011.
- Veil, Erwin. «Services Classifications in the OECD Area: Problems and Work in Progress». *1991 International Conference on the Classification Of Economic Activities, 127-149*. París: Williamsburg Conference Proceedings, 1994.
- Volpe, Christian, Jerónimo Carballo y Andrés Gallo. «The Impact of Export Promotion Institutions on Trade: Is It the Intensive or the Extensive Margin?». *Applied Economics Letters*, Vol. 18, n° 2, 2011: 127-132.
- Wöfl, Anita. *The Service Economy in OECD Countries*. París: OECD, 2005.
- World Bank. «Poverty Reduction and Economic Management». *Economic Premise*, n° 14 (mayo 2010): 1-5.
- World Bank. *World Development Indicators*. Washington D.C.: World Bank, 2014.
- WTO. *Gats and Statistics on Trade and Services*. Documento n° S/C/W/5, 1995. Disponible en [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?&Language=ENGLISH&SourcePage=FE_B_009&Context=Script&DataSource=Cat&query=\(\(@Symbol=S/*+AND+@Title=statist*+NOT+@Title=inter-agency\)\)&DisplayContext=popup&rwndrnd=0.7817429837943385&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?&Language=ENGLISH&SourcePage=FE_B_009&Context=Script&DataSource=Cat&query=((@Symbol=S/*+AND+@Title=statist*+NOT+@Title=inter-agency))&DisplayContext=popup&rwndrnd=0.7817429837943385&languageUIChanged=true#) (último acceso: 20 de enero de 2015).
- WTO. *Módulo de formación sobre el AGCS*, 2010. Disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/intro1_s.htm (último acceso: 12 de febrero de 2015).
- WTO. *Base De Datos Estadísticos*, 2014. Disponible en <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=s> (último acceso: 23 de enero de 2015).