

Overview

GATS: The case for Open Services Markets

Resumen

El AGCS: Por la apertura de los mercados de servicios

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.
Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Resumen y Comentarios

A pesar de que los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no lograron lanzar una nueva ronda en el transcurso de la 3ª Conferencia Ministerial celebrada en Seattle en el mes de noviembre de 1999, las negociaciones acerca del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se reiniciaron formalmente el pasado 1 de enero de 2000, tal y como se había previsto en el denominado "programa incorporado" de la Ronda de Uruguay. Dado que las negociaciones sobre los servicios han progresado, el AGCS se ha convertido en el centro de atención de los distintos grupos de la sociedad civil, que representan una gran variedad de intereses. Los argumentos alegados en contra del AGCS se refieren fundamentalmente a su pretendida amenaza de imponerse sobre el derecho de soberanía de los países respecto de la regulación de la producción, la venta, la distribución o la importación de servicios y la facilitación de los servicios. La mayoría de estas reclamaciones se basan en malentendidos que este estudio pretende aclarar, no obstante, las preocupaciones suscitadas por el AGCS, debido a sus repercusiones sobre los servicios públicos y sus consecuencias para la soberanía nacional y para el poder normativo de las autoridades también son ciertas y no conviene olvidarlas. Las negociaciones en curso ofrecen justamente a los gobiernos la oportunidad de informar a todas las partes implicadas sobre el contenido del AGCS y sus repercusiones desde el punto de vista de los objetivos económicos y sociales que deberán alcanzarse a nivel nacional. Sin embargo, para que sea realmente útil, el debate debe basarse en hechos reales y no en malentendidos.

Este estudio tiene un triple objetivo. En primer lugar, recordar los motivos económicos que subyacen a la reforma de los sectores de servicios y las razones que han llevado a los poderes públicos a abrir los mercados de los servicios mediante la liberalización de los intercambios y la inversión. En segundo lugar, responder a las preocupaciones suscitadas por los efectos del AGCS explicando el funcionamiento del acuerdo, las obligaciones a las que se comprometen los miembros de la OMC y las opciones con que cuentan en el marco de dicho acuerdo. En tercer lugar, señalar algunos puntos clave de las negociaciones de la ronda actual del AGCS, destacando los intereses y preocupaciones de los países en desarrollo y recordando las posibilidades que ofrece el AGCS para sentar las bases de una reforma de los mercados de servicios que sea favorable al desarrollo.

Los servicios son insumos fundamentales en la producción de las mercancías y otros servicios. Engloban una amplia y dispar gama de actividades económicas y dominan las economías de los países desarrollados y de múltiples países en desarrollo. Existe un argumento poderoso a favor de una reforma normativa y de liberalización del comercio y la inversión en el campo de los servicios. En la economía actual hay muchos ejemplos y beneficios sectoriales derivados directamente de la liberalización del comercio y la inversión. Así ha sucedido

justamente con las mercancías desde que se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947. Y es igualmente pertinente para los servicios de hoy en día. De hecho, el análisis económico que subyace al GATT y la subsiguiente liberalización progresiva de las mercancías a lo largo de más de cinco décadas es con toda probabilidad mucho más imperiosa en el ámbito de los servicios. Un sector de servicios poco eficiente actúa como tasa prohibitiva en una economía nacional. La apertura de los mercados de servicios conlleva beneficios directos para la economía en general al facilitar e incentivar la innovación, la eficiencia y la mejora de la calidad. Cuando se regulan de conformidad con sólidos principios favorecedores de la eficiencia, los regímenes abiertos al comercio y a la inversión ofrecen la mejor oportunidad para que el consumidor tenga una mayor opción de elegir (y de informarse) y que disponga de productos de mayor calidad. Asimismo, pueden reducir el empleo innecesario de recursos y búsqueda de renta, constreñir el poder de los operadores económicos individuales y mejorar los resultados de la economía en general.

Los servicios son un sector en el que las ganancias derivadas de la cooperación internacional y la normatización multilateral son muchas y en el que los beneficios de dicha cooperación a penas se han empezado a explotar. Todas las contribuciones empíricas de las reformas de las políticas de servicios en los países en desarrollo revelan la existencia de beneficios positivos en la economía en general como consecuencia de la eliminación de las ineficiencias. Dichos beneficios son de hecho bastante importantes si los comparamos con los resultados de dichas contribuciones empíricas respecto de la liberalización del comercio de mercancías. Los beneficios de la liberalización y reforma continuadas de los servicios, mientras que en términos relativos son indudablemente mayores para los países en desarrollo, lo cierto es que tampoco hay que desdeñar su importancia para los países de la OCDE. De hecho, los análisis empíricos demuestran que ha habido bastantes resultados favorables en la economía de los países de la OCDE en los que la reforma normativa en las industrias de servicios han insistido en fomentar la competitividad.

No obstante, no se puede negar que, al igual que en el caso del comercio de mercancías, se puede asociar la liberalización de los mercados de servicios a problemas de desplazamiento y ajuste. Por ese motivo, es importante controlar bien el proceso de liberalización, basándose en sólidas estructuras normativas y siguiendo una metodología progresiva y políticas concretas que mitiguen las potenciales consecuencias sociales y económicas adversas que puedan surgir del proceso de ajuste.

El AGCS consta de tres elementos principales: el marco de configuración de las obligaciones generales en materia de comercio de servicios, muy parecido al que prevé el AGCS para el comercio de bienes; una serie de anexos que tratan de normas aplicables a distintos sectores, así como listas de compromisos específicos presentados por los miembros de la OMC. Debido a su estructura y a su selectivo y cuidado enfoque de la liberalización, el AGCS permite a los miembros de la OMC que antes de adquirir sus compromisos de otorgar acceso a sus mercados, elijan los sectores, a los que afectará, los modos de acceso y las condiciones de normatización. También pueden no incluir determinados sectores en sus listas de compromisos. Dicha flexibilidad, así como el énfasis puesto en la progresiva y voluntaria naturaleza de la liberalización, sirven para explicar mejor porqué el AGCS es posiblemente el Acuerdo de la Ronda Uruguay que con "mayor facilidad se está desarrollado". A diferencia del GATT, el

AGCS sigue siendo un acuerdo nuevo, todavía inacabado y sobre el que aún queda mucho trabajo por hacer en términos de normatización.

Un acuerdo que acepte una serie de normas, ya sean bilaterales, plurilaterales o multilaterales implica por definición algunos recortes de soberanía, a pesar de que la decisión de entrar a formar parte de dicho acuerdo ya supone de por sí un ejercicio de soberanía. A través de su pertenencia a la OMC, unos 140 gobiernos han manifestado su deseo de participar en un conjunto de acuerdos multilaterales porque reconocen los beneficios económicos netos y sociales, de carácter general, que se derivan de un sistema comercial basado en normas concretas. El AGCS permite que sus países miembros conserven el derecho a programar sus compromisos de modo que puedan regular el mercado con vistas a alcanzar los objetivos marcados por sus políticas nacionales; modificar y/o retirar sus compromisos adquiridos; designar o mantener monopolios, públicos o privados; elegir los sectores para los que quieren otorgar acceso a su mercado y las condiciones que regulen dicho acceso. En otras palabras, el AGCS permite a sus países miembros que realicen la progresiva apertura de los sectores de servicios y la integración en el sistema de comercio multilateral siguiendo su propio ritmo y de conformidad con sus prioridades y objetivos de ámbito nacional.

La crítica del AGCS suele basarse en el más amplio contexto del retroceso brusco frente a la globalización y la comercialización de determinadas actividades previamente aisladas del mercado. Quejas por el miedo a la falta de suministro de servicios públicos, tales como los servicios educativos o sanitarios, o servicios con fuertes connotaciones de "bien público" tales como la distribución de agua o electricidad son algunas de las preocupaciones más comúnmente asociadas al AGCS, junto con la idea de liberalización del comercio y la inversión en los servicios (incluidos los objetivos perseguidos a nivel regional). Dichas quejas se basan a menudo en la premisa de que el AGCS representa una amenaza para la regulación democrática de los servicios esenciales, o incluso para la propia democracia. Efectivamente, algunas críticas aunque se dirijan nominativamente a el AGCS o a la OMC, se pueden entender como advertencias a los gobiernos nacionales para que los términos del acuerdo social de ámbito nacional se negocien a nivel nacional y no a nivel supranacional.

Las amenazas al derecho de un país de reglamentar o la supuesta transferencia de la autoridad reguladora de los gobiernos nacionales a un organismo supranacional como la OMC, es un puntal central de la crítica contra el AGCS. Un error común en el debate de la AGCS es el empleo de los términos "liberalización" y "desregulación", de manera intercambiable, como si fueran sinónimos. No lo son y es por tanto erróneo asimilar la reglamentación a las restricciones comerciales. De hecho, la liberalización de servicios requiere muchas veces una reglamentación o una nueva reglamentación. Pero eso no implica que la reglamentación, ya sea con objetivos económicos o sociales, no pueda estructurarse, aplicarse o hacerse respetar con mayor transparencia y eficiencia y con efectos positivos generales en términos de gobernabilidad democrática.

Una paradoja del sentimiento en contra del AGCS es que está arraigado, en gran medida, en la zona OCDE, donde el empleo público y el nivel de vida son más elevados y donde los beneficios de la reforma reglamentaria y la liberalización del comercio y la inversión han generado posiblemente los mejores resultados desde el punto de vista del bienestar del consumidor y de los rendimientos distribuidos. Sin muchas sorpresas, el debate público político

en materia de servicios en los países de la OCDE no ha tendido por tanto a centrarse en cuestionar la cuestión económica a favor de la apertura de los mercados, sino que la crítica del AGCS se ha centrado más bien, por lo general, en las respectivas funciones que el mercado y el Estado (ambos en calidad de reguladores y proveedores directos de servicios tales como la educación y la salud) debían asumir, así como en la supuesta amenaza a la soberanía reguladora de ámbito nacional posiblemente planteada por la normatización del comercio y la inversión.

Esta agenda difiere bastante de la de muchos países en desarrollo, en los que la reticencia a aceptar la liberalización del comercio y la inversión en los servicios en el marco del AGCS (a pesar de que dicha liberalización se está practicando cada vez más a nivel nacional) puede explicarse por una combinación de factores. Entre estos últimos están consideraciones de regateo táctico en la OMC, así como el poder de los derechos adquiridos en el gobierno y los sectores que compiten en el campo de la importación. No obstante, refleja también las legítimas preocupaciones de muchos países en desarrollo respecto de su falta de regímenes e instituciones reguladores apropiados, de las pobres infraestructuras técnicas y la pobre información sobre el mercado, sus dificultades por lograr productos de calidad para los mercados de exportación y la necesidad de mejorar considerablemente los recursos humanos. Para que la liberalización pueda ser un éxito es necesario que estén todos estos ingredientes y su ausencia o su penuria pueden constreñir la habilidad de muchos países en desarrollo para prestar servicios en los mercados de exportación, incluso aunque exista una demanda de dichos servicios (UNCTAD, 1999a).

La comunidad multilateral se enfrenta a un doble desafío en la actual ronda del AGCS. El primero consiste en responder, de modo creíble, a las cada vez más crecientes críticas que apuntan al AGCS. No cabe duda de que a pesar de que dichas preocupaciones se sienten y expresan de un modo legítimo, en determinadas ocasiones se exageran mucho y demuestran que no se han entendido bien los objetivos ni el *modus operandi* del AGCS. Este estudio identifica y presenta un contraanálisis a algunos de los principales malentendidos surgidos en la controversia que gira en torno al AGCS.

Un segundo desafío es construir un sistema de apoyo entre todos los miembros de la OMC y sobre todo entre los países en desarrollo, para lograr compromisos del AGCS más amplios y con mayor significado comercial y fomentar que los países utilicen el Acuerdo, con mayor disposición, como un medio de anclar (y de lograr que la inversión resulte atractiva de forma permanente) los esfuerzos de reforma a nivel nacional. No obstante, en el marco del AGCS, la liberalización seguirá siendo un proceso progresivo y en muchos casos requerirá esfuerzos concomitantes para tratar cuestiones relacionadas con la educación, la formación y de carácter institucional y reglamentario, en los que la financiación y la asistencia técnica serán mucho más necesarios que en las cuestiones tratadas hasta la fecha. Para que las negociaciones del AGCS sean un éxito, será necesario esforzarse por abrir progresivamente a la exportación zonas que puedan resultar de interés para los países en desarrollo, concretamente en sectores tales como la construcción, informática y servicios relacionados, turismo y actividades relacionadas con los viajes, así como todo lo relacionado con el movimiento de las personas naturales, el denominado "modo 4" sobre comercio de servicios.

Capítulo 1 Introducción

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es uno de los principales logros de la diplomacia comercial multilateral de finales del siglo XX, pero se sitúa en el centro de las controversias que rodean la política comercial a principios del siglo XXI. Los servicios se han expandido considerablemente en el marco de la actividad económica mundial. En la zona de los países de la OCDE, los servicios dominan el paisaje económico de las economías avanzadas y representan casi el 70% de la producción y el empleo total. No obstante, los servicios han aumentado de modo considerable en los países en desarrollo. Un reciente estudio del Banco Mundial ha demostrado que mientras que los servicios han aumentado en un 5% respecto del PIB mundial entre 1980 y 1998, el correspondiente aumento para los países con ingresos bajos y medios fue de un 9%, una prueba de los cambios estructurales de gran alcance acaecidos en sus economías nacionales (Banco Mundial, 1999).

Los servicios comprenden un amplio y dispar conjunto de actividades económicas e implican un similar y amplio conjunto de objetivos a alcanzar, de instituciones e intereses. La primera ronda de negociaciones multilaterales atrajo relativamente poca atención y curiosidad por parte del público formado por las principales autoridades de los círculos académico, gubernamental y del sector privado. En la actualidad, no obstante, las propuestas para favorecer las decisiones de la Ronda Uruguay y las subsiguientes negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) atraen bastante la atención, aunque no siempre es positiva.

Las negociaciones sobre el AGCS se iniciaron el pasado día 1 de enero de 2000 como parte integrante del denominado "programa incorporado" de la Ronda de Uruguay. A medida que las negociaciones han ido progresando, los distintos grupos de la sociedad civil que representan una amplia variedad de intereses, los expertos en medio ambiente, los operadores económicos que están en contra de la liberalización, las personas que se oponen a la globalización, los sindicatos, están encontrando un objetivo común en el ASGC. No obstante, muchos de los argumentos alegados en la actualidad contra la liberalización del comercio y la inversión en servicios se basan en información errónea y en una falta de comprensión del AGCS. Al mismo tiempo, los importantes beneficios de la economía en general derivados de la liberalización comercial y la inversión en servicios no están adquiriendo el "suficiente tiempo en antena", un factor que refuerza poco las concepciones positivas sobre la liberalización del comercio y la inversión en los servicios en general y la participación en el sistema comercial multilateral y más concretamente a través de su pertenencia a la OMC.

Este estudio tiene un triple objetivo. En primer lugar, recuerda la cuestión económica relativa a la reforma del sector de los servicios y las razones básicas desde el punto de vista político para continuar abriendo los mercados de los servicios a través de la liberalización del comercio y la inversión. En segundo lugar, pretende tratar las preocupaciones relacionadas con los pretendidos efectos del AGCS explicando cómo funciona el Acuerdo, y las obligaciones que corresponden a los miembros de la OMC y las opciones políticas que podrán escoger en el marco del acuerdo. En tercer lugar, trata los intereses de los países en desarrollo por las actuales

negociaciones del AGCS y el potencial del acuerdo para anclar las reformas que mejoren el desarrollo en los mercados de servicios.

Tal y como se deduce del título del estudio, hay un gran argumento a favor de los esfuerzos por liberalizar el comercio y la inversión en el contexto de los servicios, argumento contemplado en el Capítulo 2. En la actualidad hay muchos ejemplos en la economía en general, así como beneficios sectoriales derivados directamente de la liberalización del comercio y la inversión. Así ha sucedido con el comercio de bienes desde que se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947. Y es igualmente pertinente para los servicios de hoy en día. De hecho, el análisis económico que subyace al AGCS, y la subsiguiente liberalización progresiva de las mercancías a lo largo de más de cinco décadas es con toda probabilidad mucho más imperiosa en el ámbito de los servicios. La apertura de los mercados de servicios conlleva beneficios directos para la economía en general al facilitar e incentivar la innovación, la eficiencia y la mejora de la calidad. Cuando se regulan de conformidad con sólidos principios de mejora de la eficiencia, los regímenes abiertos al comercio y a la inversión ofrecen la mejor oportunidad para que el consumidor tenga una mayor opción de elegir (y de informarse) y que disponga de productos de mayor calidad. Asimismo, pueden reducir el empleo innecesario de recursos y búsqueda de renta, constreñir el poder de los operadores económicos individuales y mejorar los resultados de la economía en general.

El capítulo 3 desvela la importancia para la economía en general de la eficiencia del sector de servicios. Llama la atención sobre el hecho de que muchos servicios son insumos esenciales para la producción de bienes y otros servicios. En este contexto, es importante tener en cuenta que la función crítica de los servicios de infraestructuras, dado que los servicios eficientes en los sectores del transporte, las comunicaciones, las finanzas, la energía o la distribución son la clave para incrementar la productividad y el crecimiento de toda la economía. Un sector de servicios ineficiente actúa como tasa prohibitiva de toda la economía. La liberalización del comercio y de las condiciones de inversión en estos sectores ha conllevado ganancias sustanciales y tangibles desde el punto de vista social y económico, sobre todo en los países en desarrollo era necesario actualizar e innovar las principales infraestructuras. El estudio recurre a los estudios empíricos disponibles para explicar, a través de ejemplos y datos disponibles, cuáles son los beneficios de la apertura de los mercados para los servicios. Estos beneficios favorecen a los consumidores individuales; a los empleados que, contrariamente a lo que suele creerse, tienden en la mayoría de los sectores de servicios a ganar salarios más elevados que en la industria manufacturera; a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), tanto en calidad de consumidores como en calidad de proveedores; a los proveedores de otros servicios; a los productores de otros sectores (por ejemplo, a las industrias usuarias; y la sociedad en su conjunto.

No se puede negar que, al igual que ocurrió con el comercio de bienes, la liberalización de servicios puede asociarse en algunas ocasiones con dificultades de desplazamiento y ajuste, lo cual implica la necesidad de adoptar plazos adecuados a la hora de diseñar las estrategias de liberalización y ajuste y que los gobiernos nacionales adopten medidas destinadas a mitigar los problemas de ajuste desde que surgen. Tras el Capítulo 3, hay una sección especial en la que se resumen los descubrimientos de una serie de estudios empíricos recientes sobre los efectos de la liberalización de comercio y la inversión en los servicios. A continuación, el Capítulo 4, en el que se analizan las complejidades de las reformas de los servicios, se insiste en que para una

liberalización progresiva, ordenada y que mejore el ajuste se requieren programas sobre liberalización comercial bien gestionados, que establezcan mecanismos, líneas políticas e instituciones para facilitar cualquier consecuencia negativa desde el punto de vista social y económico.

El Capítulo 5 examina la naturaleza de las críticas dirigidas contra el AGCS, especificando que se trata por lo general de elementos, en el más amplio contexto de reacción contra los cambios de fondo asociados con el proceso de globalización. Detrás de este proceso están seguramente los desarrollos tecnológicos que nos permiten pensar en términos de "mundo sin fronteras", pero hay otros factores importantes también, incluidos los vínculos económicos añadidos entre países, una profunda reafirmación del papel de los gobiernos, la aparición de nuevos mercados y alianzas, entre otros muchos. Estos cambios no ocurren sin un previo desplazamiento del orden tradicional, dificultades de adaptación y costes sociales. Un entorno cada vez más globalizado puede aumentar el número de preocupaciones acerca de la capacidad de los gobiernos para proteger sus mercados laborales, dirigir los recursos naturales o promover la salud de los ciudadanos. La subsiguiente resistencia suele traducirse en resistencia a la apertura del mercado y pasa por reducir el ritmo del cambio.

No obstante, los vínculos actuales entre la liberalización del comercio y la inversión, ejemplificada en dos acuerdos de la OMC (pero procedentes también en su origen de otras fuentes subsidiarias, tales como acuerdos regionales y bilaterales, así como esfuerzos de liberalización unilateral y de reforma reglamentaria) y los supuestos inconvenientes atribuidos a menudo a la liberalización se explican o respaldan muy raras veces mediante pruebas empíricas completas. En muchos casos suelen surgir malentendidos de pruebas anecdóticas de las que acaban haciéndose generalizaciones más amplias. Al mismo tiempo, el discurso en contra del AGCS suele dejar de lado los beneficios netos sociales y económicos que la liberalización del comercio y la inversión han conllevado tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

La perspectiva general del presente estudio sobre el debate de la globalización insiste en que se trata de algo mucho más complejo que una simple cuestión de escala. La inclusión de nuevas actividades en el ámbito de aplicación de las disciplinas del mercado es una constante fuente de controversia, independientemente de si se trata de un mercado nacional o internacional. Este estudio destaca que la liberalización de los mercados de servicios ya se está desarrollando correctamente con o sin el AGCS y que la impulsan tanto las nuevas aplicaciones tecnológicas y las decisiones políticas de carácter autónomo y típicamente a favor de la liberalización, procedentes de los gobiernos nacionales. Las nuevas negociaciones en el marco del AGCS deberían ayudar no sólo a codificar el alto nivel *de facto* de la liberalización lograda a lo largo de los últimos años, incluido el período que va desde que terminó la Ronda Uruguay, sino también a fomentar que los países intercambien mutuamente compromisos beneficiosos para abrir más sus mercados. En este sentido, la OMC puede ayudar a garantizar que el necesario proceso de ajuste para cambiar las realidades sociales y económicas cambiantes se siga desarrollando de modo progresivo y ordenado.

Los capítulos 6 y 7 se centran en el propio AGCS, recordando los objetivos y funcionamiento del acuerdo y destacando algunos de los principales malentendidos generados en torno al debate público sobre el AGCS y sus supuestas repercusiones sobre la capacidad de

los gobiernos soberanos para reglamentar los sectores de los servicios, con el fin de cumplir objetivos de las distintas políticas nacionales. Gran parte del actual debate público sobre los presuntos inconvenientes de la liberalización del comercio y la inversión en servicios se basa en malentendidos acerca de la compleja geometría del AGCS y de modo más general del comercio en los servicios. Al explicar las disposiciones más relevantes del texto del AGCS, el presente estudio pretende responder a algunas de las principales críticas recibidas sobre el mismo. Concretamente, pretende facilitar información y explicaciones *de facto acerca* de la naturaleza y el objetivo de las pretensiones del AGCS en el marco de los servicios públicos, su tratamiento de la inversión y sus disciplinas sobre reglamentación interna. Explica el modo en el que, en vez de cargarse la soberanía, lo que pretende el AGCS es reconocer de modo explícito el derecho de los gobiernos a la reglamentación, con el fin de lograr sus objetivos de política nacional. En concreto, el AGCS permite una gran flexibilidad de modo que sus miembros puedan elegir sectores, modos y condiciones de acceso al mercado sobre los que quieran adquirir compromisos. En el marco del AGCS, y si así lo deciden, los miembros de la OMC pueden excluir determinados sectores de la liberalización, establecer condiciones o límites a la naturaleza o ritmo de cualquier liberalización interna decidida, o incluso suspender o modificar las concesiones que ya hayan otorgado.

El Capítulo 8 plantea un debate sobre los desafíos clave de la liberalización de la Ronda 2000 del AGCS. Destaca sobre todo, en ese contexto, los intereses de negociación y las preocupaciones de los países en desarrollo. Este capítulo recuerda la potencialidad del AGCS para anclar las reformas para la mejora del desarrollo en los mercados de servicios. El Capítulo 9 presenta unas cuantas ideas a modo de conclusión. Asimismo, hay una bibliografía extensa.

Recuadro 1

Servicios en la economía global

Los servicios, que incluyen actividades tan distintas como el transporte de mercancías y de personas, la intermediación financiera, las comunicaciones, la distribución, la contabilidad, los hoteles y restaurantes, la educación, los cuidados sanitarios y la construcción, representan una parte sustancial y cada vez mayor de los insumos de las economías. Incluso en los países con niveles de ingresos muy bajos, los servicios representan más de un tercio del PIB. En los países con un nivel de ingresos medio, los servicios representan, por lo general, más del 50% de las entradas y una parte similar, o incluso mayor del empleo.¹

Mientras que los modelos de empleo y producción son distintos según los países debido al nivel de desarrollo, a la ubicación geográfica de los mismos o su dotación en recursos, los economistas han observado durante mucho tiempo que la demanda de servicios es relativamente bastante elástica desde el punto de vista de los ingresos. Dado que la elasticidad de los ingresos en la demanda de servicios es también muy elevada en comparación con la de otros bienes, a medida que los ingresos aumentan y que la gente se enriquece, su demanda de servicios tales como el turismo, la educación, y la salud crece más rápidamente que la de los productos manufacturados o agrícolas. El aumento de la repercusión de los servicios en el PIB refleja también los cambios de carácter organizativo que se van produciendo en la mayoría de las economías. Las empresas manufactureras han tendido cada vez más a subcontratar servicios tales como el diseño, la financiación o el transporte, que antes producían ellos mismos, y adquirirlos de proveedores especializados, tanto en el mercado nacional como internacional.

Dichos cambios ayudan a entender porqué los servicios han sido el componente que más rápidamente ha crecido en el comercio transfronterizo y la actividad inversora (Inversión Directa Extranjera) durante la mayor parte de los últimos 15 años. Las previsiones muestran que la cantidad total de actividad comercial que se puede medir en el sector de los servicios, tal y como se definió por los distintos "modos de provisión" sujeta a las disciplinadas multilaterales contempladas en el AGCS, ascendían a 2,3 billones de dólares americanos a finales del año 2000. Dicha cantidad representa el 7,6% de la producción mundial y casi una quinta parte del comercio total de bienes y servicios (OMC, 2001a). Estas cifras nos permiten recordar el significado económico y comercial del sector y de las negociaciones que buscan eliminar progresivamente los impedimentos al desarrollo del comercio y la inversión en el mismo.

A pesar de que los países de la OCDE dominan el comercio global y la inversión en los servicios, muchos países en desarrollo están muy especializados, y por lo tanto dependen

¹ Sobre todo en los países en desarrollo, la importancia del sector de los servicios suele aparecer como inferior en las estadísticas del empleo y de los ingresos nacionales. Eso es así debido a la confianza en la producción de las economías domésticas y a la importancia, en términos de cantidad, de la economía sumergida, que suele estar dominada, generalmente, por los servicios.

enormemente de las exportaciones de servicios para conseguir el producto de las divisas y el cambio. En muchos casos, esa situación refleja la importancia de las actividades relacionadas con el turismo y los viajes. No obstante, cada vez son más los países en desarrollo que se están convirtiendo en importantes exportadores del proceso de transacción, de servicios de gestión, y en una gran variedad de servicios de información y desarrollo de programas informáticos. Las posibilidades de explotar desarrollos tecnológicos recientes y emergentes, que favorecen el comercio transfronterizo de servicios y permiten que las empresas tengan una mayor motivación para repartirse la cadena del valor geográficamente, son enormes.

Recuadro 3. Las prioridades de la exportación de servicios en los países en desarrollo

La eliminación de las restricciones en las exportaciones de servicios de los países en desarrollo conllevará importantes beneficios a nivel mundial. Con una mayor liberalización, sobre todo el denominado "modo 4" del comercio, en el que se incluye el desplazamiento temporal de proveedores de servicios, habrá muchos más países en desarrollo que podrán "exportar" por lo menos ese importante componente de los servicios, que constituye la mano de obra, sobre todo en las industrias tales como la construcción, la distribución, el transporte, la salud y los servicios medioambientales.

Quizá el ejemplo reciente más revelador de países en desarrollo, en términos de éxito de la exportación de servicios es la industria de programas informáticos india, que ha resultado ser un proveedor importante para los mercados de los países desarrollados. Las exportaciones indias de programas informáticos pasaron de 225 millones de dólares americanos en 1992-93 a 265 millones en 1998-99, logrando así una tasa anual de crecimiento total superior al 50%. Dicho sector representa en la actualidad el 10,5 % de las exportaciones totales indias, es decir, un 2,5% más que tan sólo hace 5 años. Se considera que el año pasado, dos de cada cinco de las 500 mayores empresas subcontrataron sus necesidades de programas informáticos a India. Entre 1999 y el año 2000, India exportó servicios relacionados con programas informáticos a 95 países. Del total de las exportaciones de programas informáticos, el 62% fue a Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y un 25% a Europa.

A pesar de la creciente importancia de la entrega transfronteriza de servicios de programas informáticos por vía electrónica, el desplazamiento de las personas sigue siendo un modo crucial de entrega en dicho sector. A pesar de que la parte de los servicios no controlados respecto del total de las exportaciones indias de programas informáticos ha ido disminuyendo (en 1988, el porcentaje del desarrollo local se situó en casi un 90%), un 60% de las exportaciones indias se siguen entregando mediante el desplazamiento temporal de los programadores. Es decir, que los servicios finales se entregan, vía alta mar, en el establecimiento del cliente en el extranjero.

Se pueden obtener todavía más ganancias de una mayor liberalización del modo 4 del comercio de servicios en el sector de la tecnología. Existen grandes diferencias entre el coste del desarrollo de los programas informáticos y la asistencia técnica de los mismos. El coste medio por línea de un código de programa informático en Suiza (el país más caro en la zona de la OCDE) es cinco veces superior al de India y los salarios medios de los programadores de ordenadores son 11 veces más elevados en Suiza que en India. A pesar de que las diferencias en la productividad de la mano de obra implican que un salario medio menor de los programadores no tiene por qué traducirse necesariamente en un coste medio menor por línea de un código de programa informático, las empresas de los países desarrollados que subcontratan actividades de programación pueden conseguir ahorros significativos en los costes del desarrollo y asistencia técnica. Frente a un mercado total en servicios de programas informáticos de 58 mil millones de dólares americanos en Estados Unidos, 42 mil millones de dólares americanos en Europa y 10 mil millones de dólares americanos en Japón, dichos ahorros en los costes podrían llegar a ser

sustanciales. Otras ganancias derivadas la liberalización del comercio para los países importadores pasan por una estructura de mercado más competitiva para los servicios de los programas informáticos, por una mayor variedad, a medida que los países vayan desarrollando una especial pericia en algunos servicios de desarrollo y asistencia técnica y una mayor difusión de los conocimientos en la materia (Mattoo, 2000; Chadha, 1999).

El suministro transfronterizo de servicios sanitarios es otro sector en el que los países en desarrollo podrían convertirse en mayores exportadores, ya sea atrayendo pacientes extranjeros a sus hospitales y médicos nacionales o mandando temporalmente a su personal sanitario al extranjero. Varios países en desarrollo están preparando estrategias para convertirse en líderes regionales en el sector de los servicios sanitarios. Por ejemplo, Jordania ha intentando, desde principios de los años 90, convertirse en el centro médico del mundo árabe, creando incentivos para la inversión privada nacional e internacional en el sector. Como resultado de dicha actuación, 11 hospitales nuevos han empezado a funcionar y la mayoría de ellos están equipados con tecnología punta. En Singapur, el grupo "Parkway Healthcare", que fue el primero en adquirir y gestionar hospitales a nivel interno, ya está presente en la región mediante *joint ventures* con socios en otros países. El grupo ha establecido o está estableciendo *joint ventures* en India, Indonesia, Malasia, Sri Lanka y el Reino Unido. También está montando un centro especializado en cuidados cardíacos en Londres. Otro ejemplo notable es el de Cuba cuya estrategia en los últimos años ha sido vender los denominados lotes de "turismo sanitario".

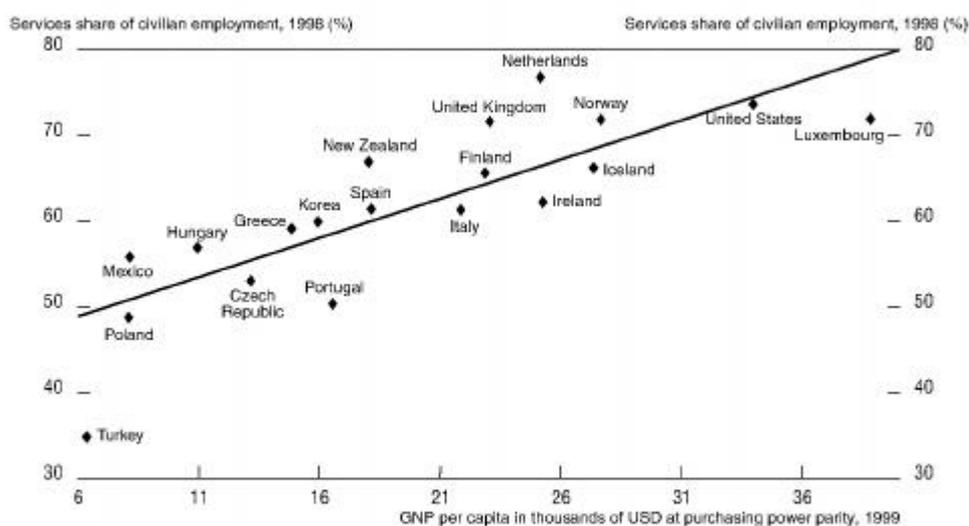
Algunos países en desarrollo, tales como China e India, están sacándole provecho a su medicina tradicional para atraer a consumidores extranjeros. Existe, de hecho, una creciente demanda en todo el mundo de la medicina alternativa y en los últimos años cada vez hay más extranjeros que buscan en otros países tratamientos médicos tradicionales o alternativos. China también está mandando personal médico al extranjero para que adquiera nuevas técnicas y extienda el uso de las prácticas médicas tradicionales. Asimismo, ha establecido *joint ventures* con socios de la profesión médica y ha abierto establecimientos de medicina tradicional en más de 20 países (Zarrilli y Kinnon, 1998).

Permitir la inversión directa en el extranjero y eliminar las restricciones en el funcionamiento y gestión del sector sanitario, puede ayudar a atraer a los pacientes extranjeros. En los últimos años, algunas empresas extranjeras de cuidados sanitarios se han relacionado con empresas indias para montar hospitales y policlínicas muy especializados en el país. Esto permitirá que India gane una considerable cantidad de divisa extranjera. Esas inversiones extranjeras mejorarán seguramente los niveles sanitarios de India, favorecerán la expansión de una mayor pericia sanitaria y la tecnología médica más reciente y conservar un mayor número de profesionales médicos habilitados formados a cargo del Estado en las escuelas y universidades médicas del país. Asimismo, seguramente fomentará que los pacientes extranjeros vengan más a India (Zarrilli y Kinnon, 1998).

Una mayor barrera al consumo en el extranjero de los servicios médicos es la no transferibilidad de los seguros de salud. En muchos países de la OCDE, el reembolso de los gastos médicos está limitado a los centros autorizados y concertados del país. La no transferibilidad a largo plazo de la cobertura sanitaria para los jubilados de los países de la OCDE es también una gran limitación para la expansión del comercio transfronterizo de los servicios sanitarios y para una mayor participación de los países en desarrollo en dicho comercio.

En algunos países miembros, por ejemplo, los programas de cobertura médica cubren virtualmente los servicios que no se prestan en el extranjero. Otros miembros a veces amplían la cobertura en el extranjero, pero sólo para periodos determinados (por ejemplo para dos o tres meses). Esta limitación es importante porque tiende a disuadir a algunas personas de edad avanzada de que viajen o se jubilen en el extranjero. Y aquellos que deciden jubilarse en el extranjero a menudo están obligados a volver a sus países de origen para recibir asistencia sanitaria. La repercusión potencial de permitir una mayor transferibilidad podría ser considerable. De conformidad con un reciente estudio de Naciones Unidas y de la Organización Mundial del Comercio, si únicamente un 3% de los millones de personas mayores que viven en los países de la OCDE se jubilarán en países en desarrollo, generarían entre 30 y 50 mil millones de dólares americanos anuales en consumo y entre 10 y 15 mil millones de dólares americanos en gastos médicos /Zarilli y Kinnon, 1998).

Figure 1. Relationship between services employment and national income



Note: Correlation coefficient = 0.80; $R^2 = 0.64$.
Source: Calculated from OECD data.

Figura 1. Relación entre la oferta y la demanda de empleo público y la renta nacional

Nota: Coeficiente de correlación = 0.80; $R^2 = 0.64$.

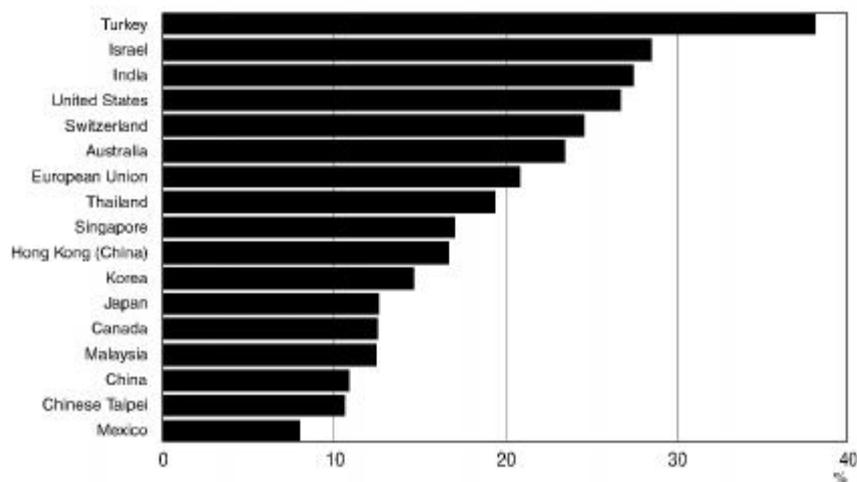
Fuente: Calculado a partir de datos de la OCDE.

Países Bajos

Noruega
Reino Unido
Finlandia
Islandia
Estados Unidos
Luxemburgo
Irlanda
Italia
Nueva Zelanda
España
Corea
Grecia
Portugal
República Checa
Polonia
México
Turquía
 Hungría

PNB *per capita* en miles de dólares americanos según la paridad del poder adquisitivo, 1999
Porcentaje del empleo civil, 1998 (%)

Figure 3. Significance of services in selected countries' exports
Commercial services exports as a share of total exports, 1999



Source: Calculated from World Trade Organization (2000).

Figura 3. Importancia de los servicios en determinados países exportadores

La exportación comercial de servicios frente al total de exportaciones, 1999

Fuente: Calculado a partir de los datos de la Organización Mundial del Comercio (2000).

Turquía
 Israel
 India
 Estados Unidos
 Suiza
 Australia
 Unión Europea
 Tailandia
 Singapur
 Hong Kong (China)
 Corea
 Japón
 Canadá
 Malasia
 China
 Taipei china
 México

Capítulo 9 : Conclusiones

La reforma en los mercados de servicios ha estado marcada, y lo más probable es que lo siga estando, principalmente por las prioridades de carácter interno. Los esfuerzos en pro de la reforma son de hecho casi inherentemente más sostenibles en términos políticos y económicos, si se realizan al margen del reconocimiento de los intereses nacionales, en vez de a instancia de los extranjeros. No obstante, si se deja a la discreción nacional, la reforma no podrá realizarse nunca de un modo sistemático. La normatización multilateral y los esfuerzos en pro de la liberalización pueden desempeñar una función esencial en ese sentido, ayudando a los países a superar la resistencia nacional a los cambios y ofreciendo precios económicos de compensación en los sectores que tengan intereses prioritarios por exportar. Los acuerdos comerciales también sirven para permitir a los países que periódicamente encierren sus intentos de reforma anteriores. Al conceder una mayor permanencia a los esfuerzos reformistas y al establecer una base que favorezca la apertura, con una gran transparencia, los compromisos delimitadores de la liberalización en el sector de los servicios puede enviar una señal poderosa tanto a los proveedores nacionales como a los extranjeros. Como contrapartida, dichas señales es probable que generen mayores flujos de inversión extranjera, dada la importancia de la presencia comercial como medio de contestación a los mercados de servicios.

El AGCS puede servir también como favorecedor de un ajuste central al permitir que los miembros de la OMC acepten comprometerse en un futuro a llevar a cabo una liberalización ordenada y progresiva. Una vez más, esto permitirá lanzar poderosas señales a las instancias implicadas, sobre la necesidad de prepararse para contar con un entorno más competitivo y a las autoridades reglamentadoras que establezcan un marco normativo adecuado para acompañar a los esfuerzos en pro de la liberalización y que solucionen los potenciales inconvenientes o fallos del mercado.

La liberalización programada no es el único elemento que demuestra la importancia del AGCS para los miembros de la OMC. Desde el punto de vista de una economía individual, tanto si ya está desarrollada como si se está aún desarrollando, incluso las normas vinculantes carecen de todo significado económico y comercial, dadas sus repercusiones positivas sobre la transparencia y la previsión, y a su vez, sobre la inversión. Este estudio ha demostrado esa "facilidad de favorecer el desarrollo" del AGCS y eso es importante porque permite que los miembros de la OMC sean bastante flexibles en cuanto al ritmo, la secuencia y la naturaleza de la reforma de los servicios y los esfuerzos por la liberalización que pretenden atar voluntariamente en el marco del AGCS. Dicha flexibilidad y el énfasis en el AGCS, sobre el carácter progresivo de los esfuerzos por abrir el mercado pueden ser de considerable importancia para ayudar a los países a anticipar, atenuar o evitar los potenciales inconvenientes derivados de la liberalización.

Todavía queda un trabajo mucho más duro por delante para completar el que se inició con la primera ronda de negociaciones sobre los servicios. En el frente de la reglamentación, queda mucho por hacer respecto de la posible adopción de un mecanismo de seguridad específico para el AGCS para casos de emergencia. Los miembros de la OMC también tendrán que prestar una atención continua a las cuestiones de los subsidios, la contratación pública, y la reglamentación

interna, sin olvidar fijar los objetivos de cualquier disciplina nueva que resulte necesaria en estos campos.

En cuanto a la liberalización, una cuestión importante que deben tener en cuenta los miembros de la OMC es cómo convencer a los países para que utilicen el AGCS como dispositivo de apoyo a las reformas internas que los gobiernos y la sociedad civil consideren beneficiosas para el desarrollo. Una de las prioridades más urgentes que sigue enfrentando a los negociadores es una considerable expansión de la cobertura sectorial de los compromisos de la liberalización. Si no se hace así, el AGCS no podrá desempeñar su función complementaria de apoyo a las reformas pro-competitivas y de mejora del desarrollo. Los servicios no son un sector en el que las ganancias potenciales de la cooperación internacional sean amplios ni en el que los beneficios de dicha cooperación hayan ni tan siquiera empezado a aflorar.

Además, por otro lado, está la importante cuestión de responder, con credibilidad a quienes se oponen al proceso de liberalización del comercio y la inversión, en el marco del AGCS. Una paradoja de la cruzada contra el AGCS es que sus raíces se encuentran en su mayoría en los países de la OCDE, en los que el la oferta y demanda de empleo público y el nivel de vida son elevados y en los que los beneficios de una reforma normativa y la liberalización del comercio y la inversión en los servicios han generado posiblemente las mayores ganancias en cuanto al bienestar del consumidor y la distribución de los rendimientos. No es sorprendente por tanto que el debate público político sobre los servicios en los países de la OCDE no haya tendido a centrarse demasiado en la discusión acerca de la cuestión económica de la apertura de los mercados. Aquellos que han criticado el AGCS, más bien se han centrado en establecer las correspondientes funciones que el mercado y el Estado (tanto en calidad de regulador como en calidad de proveedor directo de servicios tales como la educación y la salud) debían asumir, así como en la amenaza a la soberanía reguladora nacional supuestamente planteada por la normativa comercial e inversora.

Esta agenda difiere bastante de la de muchos países en desarrollo, en los que la reticencia a aceptar la liberalización comercial y de inversión en los servicios en el marco del AGCS (a pesar de que dicha liberalización se está practicando cada vez más a nivel nacional) puede explicarse por una combinación de factores. Entre estos últimos están consideraciones de regateo táctico en la OMC, así como el poder de los derechos adquiridos en el gobierno y los sectores que compiten en el campo de la importación. No obstante, refleja también las legítimas preocupaciones de muchos países en desarrollo respecto de su falta de regímenes e instituciones reguladores apropiados, de las pobres infraestructuras técnicas y la pobre información sobre el mercado, sus dificultades por lograr productos de calidad para los mercados de exportación y la necesidad de mejorar considerablemente los recursos humanos. Para que la liberalización pueda ser un éxito es necesario que estén todos estos ingredientes y su ausencia o su penuria pueden constreñir la habilidad de muchos países en desarrollo para prestar servicios en los mercados de exportación, incluso aunque exista una demanda de dichos servicios (UNCTAD, 1999a).

Las dos agendas mencionadas anteriormente no pueden conciliarse fácilmente, dado que este estudio, que ha planteado el debate sobre el AGCS trataba tanto sobre los miembros del mismo como sobre los no miembros.

Para resumir, la comunidad multilateral se enfrenta a un doble desafío en la actual ronda del AGCS. Un primer desafío consiste en responder, de forma creíble, a las crecientes voces de crítica al AGCS, que no dejan de surgir. No cabe duda de que a pesar de que dichas preocupaciones se sienten y expresan legítimamente, en muchos casos son muy exageradas y demuestran que se no se han entendido bien los objetivos ni el funcionamiento del AGCS. La negociaciones en curso representan una oportunidad, ya anunciada, para los gobiernos de informar a las correspondientes instancias sobre el AGCS y sobre cómo afecta a los objetivos nacionales de carácter económico y social.

Un segundo desafío consiste en crear un sistema de apoyo entre todos los miembros de la OMC, y fundamentalmente entre los países en desarrollo, para lograr compromisos más amplios y con un mayor significado comercial, en el marco del AGCS. Independientemente de todo eso, la liberalización, dentro del AGCS seguirá siendo progresiva y en muchos casos necesitará esfuerzos concomitantes a la hora de reglamentar la educación y la formación y en cuestiones institucionales y reguladoras. Con el fin de que las negociaciones del AGCS sean un éxito, serán necesario esfuerzos para abrir progresivamente zonas que resulten interesantes para la exportación en los países en desarrollo, sobre todo en sectores como la construcción, el turismo, los servicios relacionados con los viajes y los servicios informáticos, así como respecto del movimiento de los proveedores de servicios, el denominado "modo 4" comercial en los servicios.

Para concluir, parece imponerse la necesidad de aconsejar precaución. Es importante que la contribución relativa de liberalización del comercio y la inversión en el cambio estructural que se está produciendo se entienda adecuadamente y tenga en cuenta a otras fuerzas que están perfilando el panorama económico mundial, siendo la tecnología la más importante. Exponer el caso de la apertura de los mercados supone recordar que la liberalización del comercio y la inversión son un medio para ayudar a las sociedades y a las personas a hacer frente al cambio y sacar provecho de las oportunidades que supone una integración económica más estrecha. La liberalización no debe ser nunca, ni debería serlo, un medio en sí mismo.

Al mismo tiempo, quienes apuestan en el debate público por la apertura del mercado deben tener cuidado con la tendencia a esperar, y a veces prometer, más de lo que la liberalización del comercio y la inversión puede dar, en la realidad, del mismo modo que no conviene creer que la política comercial y de inversión puede producir una mayor influencia en los destinos de los países y los ciudadanos de la que se garantiza, en lo que respecta a fuerzas más puramente internas o independientes y el ejercicio soberano de elecciones en las políticas.

Las anteriores consideraciones obviamente no restan valor a los efectos positivos globales de la apertura de los mercados de servicios sobre el bienestar de las naciones y las carteras de los ciudadanos. Dado que son el eje central de una economía con un mercado vibrante, la cuestión de la apertura de los mercados de servicios es tan fuerte, o incluso más fuerte, que para el comercio de mercancías. Es importante también, en gran medida, que los gobiernos puedan establecer normas a favor de la apertura de los mercados de servicios, que dejen muy claro lo que está sujeto y lo que no lo está a las disciplinas y negociaciones comerciales. Y que expliquen porqué y cómo un compromiso sostenible de cooperación internacional y de abrir los mercados, la mayoría de las veces forma parte de la respuesta a las preocupaciones de sus ciudadanos, en vez de ser su la causa que las origina. (OCDE, 1998).

**Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación
(no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)**

Siglas

Resumen y Comentarios

I. Capítulo 1. Introducción

II. Capítulo 2. Normas para la apertura de los mercados de servicios

III. Capítulo 3. Cómo aprovechar el potencial económico global de los rendimientos del sector de los servicios

IV. Capítulo 4. Reconocimiento de las complejidades de la reforma de los servicios

V. Capítulo 5. La globalización y sus quejas: las críticas al AGCS

VI. Capítulo 6. Qué es el AGCS y qué no es

VII. Capítulo 7. Sobre las críticas al AGCS

VIII. Capítulo 8. Negociar los desafíos en el marco del AGCS

IX. Capítulo 9. Conclusiones

Notas

Referencias

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:
GATS: The Case for Open Services Markets
Pour l'ouverture des marchés de services: l'Accord général
sur le commerce des services
© 2001, OCDE

La publicación original se encuentra a la venta en el Centro de la OCDE en París: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, y en www.oecd.org.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org.

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.