

El sector servicios en México: un diagnóstico preliminar

*Fernando de Mateo
Francoise Carner**

La revolución de los servicios

La gran importancia que el estudio del sector de los servicios ha cobrado recientemente sólo se iguala con la poca atención que se le prestó antes. Esa tradición la han seguido muchas generaciones de economistas de diferentes escuelas, tratando los servicios como una actividad residual, de baja o nula productividad y muy intensiva en mano de obra.

Así, los teóricos del desarrollo económico consideraban (y todavía consideran) que un sector servicios obeso constituye un signo inequívoco de subdesarrollo. De hecho, tradicionalmente se ha postulado que el crecimiento del sector manufacturero precipita los cambios en los factores de la producción que permiten el desarrollo de los países llamados, significativamente, en vías de industrialización.

A los teóricos del desarrollo no les faltaba (o falta) razón, pero los recientes cambios estructurales en los países avanzados, lo que se ha llamado la revolución de los servicios, permiten pensar que este sector será de mayor importancia aun en la evolución futura de los países en desarrollo.

* Los autores son, respectivamente, asesor del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, y consultora independiente. Los conceptos aquí vertidos son estrictamente personales. Los autores agradecen la colaboración de Alicia Sierra en la elaboración de este trabajo.

En los últimos años este fenómeno, tan rápido y profundo, ha cambiado la situación económica mundial. Estrechamente ligada a los adelantos científicos y tecnológicos y a la disponibilidad cada vez más amplia de información y datos de todo tipo, la revolución de los servicios se ha instalado en los sectores agrícola e industrial y ha producido encadenamientos de tal magnitud que la economía entera se ha transformado. Sin embargo, la comprensión de este fenómeno se hizo con lentitud y las teorías generadas en los países desarrollados no la explican más que en función de sus intereses en las negociaciones tanto internacionales como dentro de sus propias fronteras.

En efecto, en los círculos académicos, así como en los políticos, se ha insistido en que existe un proceso de desindustrialización en aquellos países (véanse los cuadros 1 y 2) y que es necesario proteger sus industrias amenazadas por las importaciones procedentes de los países de industrialización reciente (PIR) y con mano de obra barata. La reconversión industrial tiene un alto costo financiero y social en cualquier país y crea problemas de orden económico, social y político. El proteccionismo es pues una solución que los países desarrollados han impuesto cada vez más a los PIR y otros países en desarrollo, pero también a sus propios ciudadanos.

Por otro lado, en un esfuerzo de "conciliación" con las naciones en desarrollo, los países industrializados plantean la teoría del desarrollo en tres etapas: los países pasan de la agricultura y la producción de materias primas a la industria, y de ésta a los servicios. Proponen que los países en desarrollo se dediquen a la exportación de materias primas y productos manufacturados mientras ellos deben exportar los servicios. Sin embargo, se puede

CUADRO 1

Participación de las manufacturas y los servicios en el PIB de los principales países desarrollados

	Estados Unidos		Francia		Alemania Federal		Reino Unido		Japón	
	Manufactura	Servicios	Manufactura	Servicios	Manufactura	Servicios	Manufactura	Servicios	Manufactura	Servicios
1965	35.6	53.7	37.8	60.5	50.8	42.6	38.0	56.3	40.0	48.1
1970	32.5	62.4	37.0	54.3	47.3	47.4	35.3	59.5	44.5	47.3
1975	30.6	63.5	35.8	57.3	41.7	52.9	33.5	61.5	40.1	52.4
1980	30.9	63.9	33.6	60.2	40.7	54.7	33.1	62.3	39.8	53.6
1981	31.2	63.4	32.6	65.2	39.3	55.6	31.8	63.5	40.2	53.4
1986 ^a	25.1	72.1	—	—	—	—	—	—	—	—

a. Puede haber problemas de comparación con los demás años presentados debido a diferencias de definición.

Fuente: OCDE, *Main Economic Indicators*; estadísticas de cada país presentadas al GATT, y Juan Raymundo Rocha, "Estados Unidos en la era terciaria", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 10, México, octubre de 1987, pp. 856-864.

CUADRO 2

Empleo en los servicios y su participación en el empleo total de los principales países desarrollados¹

	Estados Unidos		Francia		Alemania		Reino Unido		Japón	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
1973	53.0	62.3	—	—	11.8	45.0	13.5	54.6	26.0	49.4
1974	54.7	63.1	—	—	11.5	45.3	13.6	55.0	26.2	50.1
1975	55.7	65.0	10.6	51.1	11.6	46.6	14.0	56.7	26.9	51.5
1976	57.7	65.0	10.9	52.1	11.6	47.3	14.1	57.5	27.4	52.0
1977	60.0	65.2	11.1	53.0	11.8	47.9	14.1	57.7	28.2	52.8
1978	62.4	64.9	11.4	54.0	12.0	48.5	14.3	58.1	28.8	53.3
1979	64.2	64.9	11.6	54.7	12.2	48.9	14.9	58.7	29.5	53.9
1980	65.2	65.7	11.7	55.3	12.5	49.2	14.9	59.9	30.0	54.2
1981	66.5	66.2	11.8	56.2	12.8	50.1	14.7	61.3	30.5	54.7
1982	67.5	67.8	12.0	57.0	13.0	51.2	14.6	62.3	31.2	55.4
1986 ^a	n.d.	75.1	—	—	—	—	—	—	—	—

a. Puede haber problemas de comparación con los demás años presentados debido a diferencias de definición.

1. No incluye los servicios públicos (electricidad, gas, agua potable, etc.).

Fuente: Estadísticas de cada país presentadas al GATT; OIT, *Labour Force*, y Juan Raymundo Rocha, "Estados Unidos en la era terciaria", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 10, México, octubre de 1987, pp. 856-864.

observar un gran contenido de mistificación,¹ pues la primera revolución industrial de finales del siglo XVIII empezó con un cambio profundo en el sector de los servicios: los transportes, las comunicaciones y la nueva banca, entre otros, aseguraron el crecimiento y las salidas de la industria naciente. Así es como los países desarrollados llevaron a cabo conjuntamente cambios fundamentales en sus manufacturas y sus servicios.²

1. UNCTAD, *Services and the Development Process; Further Studies Pursuant to Conference Resolution 159(VI) and Board Decision 309 (XXX)*, TD/B/1100, 2 de julio de 1986, p. 2.

2. D.I. Riddle, *Service-Led-Growth*, Praeger, 1986. Esta teoría se encuentra en la actualidad bastante desacreditada (debido, fundamentalmente, a la creciente interrelación de los servicios y otros sectores productivos, a lo que más adelante se hará referencia). Sin embargo, académicos y políticos de los países industrializados continúan insistiendo en su aplicabilidad. Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Informe del desarrollo mundial 1987*.

Además, en la última década han perdido vigencia otras teorías utilizadas en la economía internacional, como la de la "locomotora", que aseguraba que los países en desarrollo tendrían un crecimiento automático y más que proporcional en caso de expansión del primer mundo. El hecho es que de 1983 a 1985 Estados Unidos incrementó su ritmo de crecimiento sin que hubiera repercusiones positivas en los países en desarrollo, al menos en los de América Latina.

Los precios internacionales de las materias primas, exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, han registrado desde principios de esta década una baja que puede ser secular, más o menos en la forma en que la CEPAL lo previó a principios de los cincuenta, pero debido a causas distintas a las identificadas por esa organización. En efecto, este fenómeno es en gran parte consecuencia de las nuevas tecnologías aplicadas en los procesos productivos que requieren cada vez menos materias primas. La utilización de plásticos y otros materiales nuevos como el sili-

cio, el galio, las fibras ópticas, la cerámica, etc., ha desplazado a la del acero, el cobre, el níquel y muchos otros productos. La disminución de tamaño y peso de las manufacturas y la miniaturización también han contribuido a este fenómeno, al igual que las nuevas técnicas administrativas y la informática, que permiten disminuir inventarios y adquirir materias primas en condiciones más ventajosas para el comprador.

En el campo de la agricultura y la ganadería, los países desarrollados, por medio de subsidios a este sector que es cada día más moderno en lo administrativo y que utiliza cada vez más la biotecnología y la ingeniería genética, han logrado enormes excedentes agrícolas. Ello es sólo el principio de los cambios que se han operado con las semillas mejoradas, que amplían los terrenos de cultivo, y con razas de animales más productivas. Tampoco hay que olvidar que los países ricos, mediante sus transnacionales alimentarias, manejan en muchos casos el abasto exclusivo de granos que ya no pueden reproducirse por sí mismos. El hambre subsiste en el mundo no por falta de alimentos, como aún sucedía hace una década, sino por una mala distribución mundial y nacional del ingreso.³

La robotización de las cadenas de producción, la automatización, el diseño y gestión por computadora, las técnicas de comercialización y de servicio posventa, los nuevos servicios financieros, la externalización de los servicios de las empresas, etc., han permitido a las industrias de los países desarrollados recuperar su dinamismo, que amenaza a mediano plazo reconquistar los mercados perdidos a favor de los PIR.⁴

El papel de oferentes de los países en desarrollo corre peligro, y esta situación no se puede revertir por el tamaño de su mercado, limitado seriamente por el tamaño de su PNB⁵ y por la fuerte deuda externa, que ha reducido significativamente su crecimiento y desarrollo. En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), que aumentó su proporción en el campo de los servicios, se ha redirigido hacia los propios países desarrollados y hacia China. América Latina, que absorbía 50% de la IED realizada en los países en desarrollo, ya no cuenta más que con 25%. No hay que olvidar tampoco los enormes flujos financieros mundiales que se han separado de los comerciales para llegar a ser doce veces mayores que estos últimos. Este rápido crecimiento no podría haber sucedido sin los nuevos servicios bancarios.

Servicios competitivos y baratos han permitido estos cambios notables; sobre todo los que se basan en la telemática como un servicio *per se* y como infraestructura de los demás. Brevemente, y a riesgo de simplificar en exceso un fenómeno muy complejo, se puede decir que en los países desarrollados *los servicios* se han

separado de las empresas manufactureras, pero *el sector de los servicios* se ha integrado estrechamente con los demás sectores, sobre todo el manufacturero.

Antes prácticamente cada empresa, pequeña o grande, tenía sus departamentos de ingeniería, contabilidad y, en algunos casos, informática. En la actualidad en los países industrializados esos servicios los obtienen de otras empresas, ya sean independientes o filiales, lo que permite a estas últimas operar con economías de escala, sin burocratismos, y adaptarse a los cambios permanentes de las condiciones del mercado. Por ejemplo, en el campo de la informática muchas compañías transnacionales han establecido filiales para dar servicio a sus matrices y a cualquier otra empresa que pague por ello. El ejemplo se repite en los sectores de la banca, los seguros, los transportes carretero y marítimo, la publicidad y muchos más. Es lo que se denomina conglomerados transnacionales integrados (CTI), en que las grandes empresas manufactureras son dueñas o accionistas de empresas de servicios. También las grandes empresas de servicios han ingresado de manera muy activa en la producción de manufacturas caracterizadas por su alta tecnología.

Pero también es importante destacar el fuerte dinamismo de las empresas medianas y pequeñas independientes, que se han especializado en la producción de servicios específicos que venden a otras empresas, grandes, medianas o pequeñas, productos de bienes o de otros servicios.

De esta manera, no sólo se incrementan la productividad y la eficiencia de las empresas productoras de los servicios debido a las economías de escala, sino, como consecuencia, también se incrementa significativamente la productividad de las empresas que utilizan como insumos esos servicios.

Este proceso, que la UNCTAD ha llamado *de externalización*, también tiene otro efecto: ahora las pequeñas y medianas empresas productoras de bienes o servicios pueden establecerse sin necesidad de contar con un departamento de contabilidad, ingeniería, diseño, etc. Lo más que requieren es una microcomputadora y adquirir en el mercado los programas adecuados, así como alquilar los servicios de otras empresas para aspectos muy concretos. Si esto les proporciona gran flexibilidad y mayor productividad en sus procesos de producción, todavía mayor flexibilidad tienen al poder comprar en empresas de servicios las tecnologías que mejor se adaptan a sus necesidades de mercado.

Se podría intentar dividir los servicios según su destino. En primer lugar se pueden distinguir los servicios directos a los consumidores que el público identifica mejor (restaurantes, hoteles, tintorerías, etc.) y los servicios que la UNCTAD ha bautizado con el nombre de servicios al productor, antes, durante y después de la producción, y que, externalizados de las grandes empresas para formar unidades independientes y dinámicas, son las que se encargan de producir y difundir la información y las nuevas tecnologías de producción y administración. Estas empresas cuentan con su tecnología moderna, su *know-how*, su reputación y su marca, sostenidas por un equipo de empleados altamente calificados y muy bien remunerados.

Los servicios al productor dinamizan y flexibilizan la economía entera al modificar los conceptos mismos de bienes y servicios, ya que los productos industriales contienen cada vez más com-

3. Para una explicación más detallada de estos fenómenos, véase Fernando de Mateo, *México: el sector servicios. Informe preliminar*, mimeo. CEPAL, enero de 1987.

4. Lo que ya ha ocurrido en el caso de los textiles, aunque los países industrializados continúan protegiendo fuertemente sus industrias nacionales. Véase Banco Mundial, *op. cit.* En la industria de la confección también existen grandes posibilidades de que esto ocurra. Véase F.J. Prieto, *La internacionalización del sector servicios: opciones y riesgos para América Latina y el Caribe*, CEPAL, LC/R, 493.

5. Por ejemplo, el PIB de la India (con cerca de mil millones de habitantes) es de la misma magnitud que el de los seis estados de Nueva Inglaterra, Estados Unidos. El tamaño del mercado mexicano es similar al del área de Los Ángeles.

ponentes de servicios, y en algunos casos se mezclan de tal forma que llegan a ser intercambiables. Gracias a las cadenas productivas cada vez más eficientes y caracterizadas por su alta tecnología, los países desarrollados han recreado su superioridad industrial y conservan, desde luego, la que tienen en innovación tecnológica y científica, así como la de su sector servicios. Sin embargo, todavía no lo reconocen abiertamente en el terreno político nacional e internacional.

En resumen, la revolución de los servicios se caracteriza por la estrecha interrelación —mediante encadenamientos de alta tecnología— de este sector con los demás sectores económicos, haciéndolos cada vez más eficientes en los países desarrollados. Otras características ya mencionadas son:

a) el desarrollo de tecnologías ahorradoras de materias primas y mano de obra;

b) una tecnología basada fundamentalmente en la informática y las telecomunicaciones (telemática), lo que ha dado lugar a la actual revolución tecnológica;

c) el sector servicios es el generador o distribuidor de la nueva tecnología;

d) el proceso de externalización (salida de la producción de servicios de las empresas productoras de mercancías hacia empresas separadas, independientes o filiales de las primeras) ha dado lugar a:

i) aumentos de productividad en las empresas de servicios debido a las economías de escala, y

ii) aumentos en la productividad en las empresas de mercancías al comprar los servicios requeridos

- antes de la producción,
- durante la producción,
- después de la producción;

e) posibilidades de nuevas empresas de establecerse en el mercado sin la necesidad de constituir departamentos especializados de servicios, lo que reduce los costos de inversión y funcionamiento; pueden elegir la tecnología más apropiada a sus necesidades en el mercado, y

f) renovada competitividad internacional en bienes y servicios.⁶

Las empresas transnacionales de servicios (ETS) dominan el mercado mundial en mayor medida que sus congéneres productoras de bienes (ETB). De hecho, esta división es cada vez más

6. Existe una vasta bibliografía (aunque con puntos de vista no necesariamente iguales) sobre el particular; entre otros, UNCTAD, *op. cit.*; M. Gibbs, "Continuing the International Debate on Services", en *Journal of World Trade Law*, 1985; D. Riddle, *op. cit.*; F.J. Prieto, *op. cit.*; B. Lanvin y F.J. Prieto, "Les services clé du développement économique", en *Revue Tiers Monde*, enero-marzo de 1986; F. de Mateo y F. Carner, "México frente a las negociaciones comerciales multilaterales", mimeo., octubre de 1987, y F. de Mateo, *México. . . , op. cit.*

académica que real, pues a través de compras, fusiones y fusiones hostiles, se ha llegado a la creación de nuevas empresas denominadas por Clairmonte y Cavanagh⁷ conglomerados transnacionales integrados (CTI), que reúnen numerosas unidades flexibles que en pos de sus compañías de origen han salido a conquistar el mundo. Su éxito se debe a la eficiencia que han logrado mediante economías de escala y a su adaptabilidad a las condiciones cambiantes del mercado.

Así, en 1983 los activos conjuntos de los bancos internacionales más importantes representaban casi la mitad del producto mundial. Había pólizas vigentes que aseguraban una suma también equivalente a la mitad del producto mundial, 75% de la cual está controlada por las principales empresas de seguros de Suiza, la RFA, el Reino Unido, Estados Unidos y Francia. Las líneas aéreas de los países desarrollados controlan 80% del tráfico aéreo internacional, las llamadas "ocho grandes" compañías de contabilidad de Estados Unidos reciben alrededor de 60% del gasto mundial por concepto de auditoría, las 15 principales ET de publicidad obtienen más de 20% de los gastos mundiales de publicidad, y así sucesivamente.

Sin embargo, debe reiterarse que en el mercado internacional de los servicios coexisten grandes conglomerados y empresas pequeñas y medianas, que bien pueden ser filiales de los primeros, pues la búsqueda de economías de escala y de una mayor productividad no se limita al ámbito nacional. La CEE, la mayor exportadora de servicios, cuenta sobre todo con pequeñas y medianas empresas para hacer una apreciable competencia a los conglomerados y llevarse un buen 40% del mercado mundial. Las grandes compañías suelen ser sobre todo de origen estadounidense y japonés.⁸

Al examinar la situación que prevalece en el sector servicios de los países en desarrollo, se observa que las estadísticas globales de porcentajes del PNB y su participación en el empleo arrojan cifras no muy diferentes de las de los países desarrollados. Sin embargo, en aquellos países el sector terciario, considerado como fundamentalmente improductivo, parece ser el amortiguador de las partes bajas del ciclo económico y una rémora de la economía en su conjunto. Y es que en las naciones en desarrollo este sector, en gran parte tradicional o informal, cuyos empleados generalmente son de baja calificación y bajo ingreso, no muestra las mismas características de difusor de tecnologías nuevas en la economía.

Incluso en relación con los servicios modernos, si se revisan las cuentas nacionales en el rubro de "otros servicios" todo parece indicar que muchas compañías transnacionales o nacionales han internalizado servicios e importan muchos otros. Y es precisamente a través de estas importaciones que, en gran medida, los países

7. F. Clairmonte y J. Cavanagh, "Las empresas transnacionales y los servicios: la última frontera", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núms. 4 y 6, abril y junio de 1986, pp. 291-306 y 475-491.

8. Sobre inversión extranjera directa en servicios no existe mucha bibliografía especializada. Sin embargo, además del artículo de Clairmonte y Cavanagh, puede consultarse C.V. Vaitos, "Transnational Rendering of Services, National Development and the Role of the TNCs", mimeo., UNDP/UNCTAD/ECLAC Project RLA/82/012; Institute for Research and Information on Multinationals, "The Multinationals and the Services", en *IRM Multinational Reports*, octubre de 1985; UN Commission on Transnational Corporations, en *Transnational Corporations in the Services Sector*, E/C 10/1987/13; M. Gibbs, *op. cit.*, y F. de Mateo, *México. . . , op. cit.*

latinoamericanos han hecho contacto con la revolución de los servicios.⁹ En efecto, en la balanza de pagos puede observarse que cuando el ingreso nacional crece, las importaciones de "otros servicios" aumentan más rápidamente que las otras importaciones, mientras que cuando el ingreso decrece, estas importaciones disminuyen a un ritmo más lento que las demás. Sin embargo, hay que hacer notar que las deficiencias en las estadísticas y los problemas de desglose y captación no permiten realizar todavía un análisis profundo.

El sector de los servicios en la economía mexicana

De esta manera, la principal diferencia entre el sector de los servicios de los países desarrollados y los países en desarrollo no es su participación en el PIB y en el empleo total (aunque ésta suele ser menor en los segundos), sino más bien su contribución al crecimiento económico mediante encadenamientos productivos de alta tecnología.

México puede considerarse como una economía de servicios si se toma en cuenta que en 1985 ese sector aportó 62% del PIB, ocupando 60% del empleo total (véanse los cuadros 3 y 4).

En el cuadro 3 puede observarse una participación constante de los servicios en el PIB de 1970 a 1985, en tanto que el empleo proporcionado por el sector respecto al total se incrementó en nueve puntos porcentuales en un lapso de 15 años. Esto supone una pérdida relativa de productividad muy importante de 1970 a 1984, último año del que se dispone de datos de empleo.

CUADRO 3

México: estructura sectorial del PIB

Sector	1970	1975	1980	1984	1985 ^a
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector primario	11.9	10.1	8.9	9.5	9.6
Sector secundario	26.8	27.5	29.3	29.3	29.3
Manufacturas	23.2	23.8	24.6	23.7	23.4
Minería	2.5	2.4	3.2	3.8	4.1
Electricidad	1.1	1.3	1.5	1.8	1.8
Sector servicios	61.3	62.4	61.8	61.2	61.9
Construcción	5.2	5.3	5.4	4.7	4.7
Comercio	22.4	22.3	22.4	21.1	21.3
Transportes	4.1	5.2	5.8	5.8	5.7
Comunicaciones	0.7	1.0	1.5	1.7	1.9
Otros servicios	28.9	28.6	26.7	27.9	28.3

a. Datos provisionales.

Fuente: SPP, INEGI, Cuentas Nacionales, y los informes anuales del Banco de México.

La evolución de la productividad de los grandes agregados se presenta en el cuadro 5, donde puede observarse que los sectores de comunicaciones, de minería (sobre todo el petrolero) y de electricidad fueron los que más avanzaron en productividad de 1970 a 1984.

9. Véase SELA, "El dinamismo del sector de los servicios. Desafío para América Latina y el Caribe", SP/II-RCLA/SERV/DT núm. 2.

CUADRO 4

México: estructura del empleo por sectores (Porcentajes)

Sector	1970	1975	1980	1984
Empleo total	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector primario	34.1	29.1	26.1	26.2
Sector secundario	14.6	14.3	14.4	13.5
Manufacturas	13.2	12.8	12.8	11.9
Minería	1.1	1.2	1.3	1.3
Electricidad	0.3	0.3	0.3	0.3
Sector servicios	51.3	56.0	59.5	60.3
Construcción	6.2	7.3	9.0	7.3
Comercio	15.3	14.5	11.3	13.6
Transporte	3.0	3.4	4.3	5.1
Comunicaciones	0.4	0.4	0.6	0.4
Otros servicios	26.4	30.4	34.3	33.9

Fuente: SPP, INEGI, Cuentas Nacionales.

CUADRO 5

México: evolución de la productividad por sectores de actividad (1970=100)

Sector	1975	1980	1984
Primario	111.6	114.1	117.0
Secundario			
Manufacturas	121.3	142.3	146.1
Minería	112.7	158.0	174.7
Electricidad	124.1	147.9	170.5
Servicios			
Construcción	98.3	94.8	98.3
Comercio	127.5	151.5	145.4
Transportes	125.3	127.2	137.3
Comunicaciones	168.4	298.9	334.2
Otros servicios	98.7	93.1	90.2

Fuente: SPP, INEGI, Cuentas Nacionales.

Es interesante notar que las ganancias de productividad de los sectores manufacturero y comercial han sido muy similares entre los dos años extremos, lo que representa una tasa media de crecimiento anual de apenas 2.7 por ciento.

Los que mostraron el rendimiento más pobre en términos de productividad fueron los subsectores de otros servicios de construcción y el sector primario, en ese orden.

El subsector de otros servicios supuestamente debería ser el más dinámico, pues comprende todas las actividades de servicios al productor. Sin embargo, este subsector es muy heterogéneo: incluye actividades "modernas" (tales como servicios financieros y profesionales); actividades "tradicionales" o de servicios al consumidor (servicios de alquiler, restaurantes y hoteles, servicios de esparcimiento y "otros servicios"),¹⁰ y servicios públicos

10. En este trabajo se entrecomilla "otros servicios" para designar los servicios al consumidor distintos de los mencionados. Los "otros servicios" son todavía más heterogéneos, desde lavanderías y panteones hasta reparación de diferentes tipos de maquinaria.

(educación, salud, administración pública y defensa), lo que complica mucho su análisis.

Si se analiza la productividad en niveles más desagregados tampoco se obtiene una tendencia clara de este indicador. Por ejemplo, las mayores ganancias en productividad (y la mayor productividad a precios de 1970) las experimentó la actividad de alquiler de inmuebles, en tanto que "otros servicios" y los servicios educativos han tenido una evolución muy desfavorable; incluso los servicios financieros han mostrado una tendencia ligeramente descendente.

En un excelente estudio sobre el sector servicios —aunque destinado a los otros servicios— en México, Eugenio Rovzar¹¹ llega, mediante un análisis econométrico, a las siguientes conclusiones principales:

1) Existe una relación estrecha y significativa entre los servicios "modernos" y el producto manufacturero, pero sólo cuando se aplica un rezago de un año. Los servicios públicos aparecen como los más relacionados con el crecimiento industrial. Los servicios "tradicionales" o "personales" no parecen estar significativamente relacionados con la producción industrial.

2) En el caso de los servicios "modernos", el producto crece más que el empleo, aunque el crecimiento de éste es inferior al promedio nacional. Parece que el dinamismo de esta actividad obedece a aumentos de la productividad frente a una tasa de empleo relativamente baja. En lo que hace a los servicios "tradicionales" o "personales", el pobre desempeño de su producción contrasta con una elevada tasa de crecimiento del empleo, superior a la de los servicios "modernos", lo que se traduce en una tendencia decreciente de su productividad. Los servicios "públicos" tienen un crecimiento del empleo tan elevado que implica una tendencia a la baja de la productividad, lo cual supone una desviación de cualquier tendencia hacia la "modernización".

3) Los servicios más productivos (los "modernos") representan la menor participación en el valor agregado del subsector otros servicios (13.5%), en tanto que los "tradicionales" representan la mayor participación (54.9%).

4) Lo agregado de las estadísticas no permite concluir que exista una estructura "dual" de los servicios: los "modernos", por un lado, y los "tradicionales" y "públicos", por el otro. Es necesario determinar hasta "qué punto toda la gama de servicios aparentemente desconectados de la economía moderna en realidad no está desempeñando un papel demasiado importante para permitir que ésta se desarrolle; más aún, hay que aclarar hasta qué punto estas actividades relativamente atrasadas están respondiendo a estructuras de empleo y distribución del ingreso generadas precisamente en el llamado sector moderno y, por lo tanto, son perfectamente funcionales a él".¹²

En un trabajo reciente,¹³ los autores corroboran los resultados de Rovzar, pero incluyendo en los servicios al productor tanto los servicios financieros y profesionales, como los transportes y

las comunicaciones. En sus resultados es claro que la manufactura (tradicional, intermedia y moderna) "jala" a los servicios al productor. Por otro lado, ni la agricultura ni la minería (excepto el petróleo) "jalan" a esos servicios. Cabe agregar que un análisis de insumo producto¹⁴ muestra cierta tendencia hacia la "internalización" de los servicios en las empresas productoras de bienes. Así, aparentemente en México no hay encadenamientos de alta productividad entre los servicios y los demás sectores (especialmente la manufactura), característicos de lo que ocurre en los países desarrollados.

En el cuadro 6 se observa la importancia de la exportación de servicios en los ingresos no factoriales de la cuenta corriente. De hecho, México figura entre los 15 principales exportadores mundiales de servicios,¹⁵ debido fundamentalmente a su clara competitividad internacional en turismo y en servicios por transformación (industria maquiladora). Sin embargo, también se insinúan ciertas ventajas en algunos rubros de "otros servicios", no obstante la declinación sufrida en 1983 y 1984, para situarse en 1985 y 1986 en el mismo nivel que en 1982.

En el cuadro 7 se muestra la participación de los servicios en los egresos no factoriales. Se observa que representan más de 30% de estos últimos, habiendo llegado a tener una participación de hasta 40% en 1983. Cerca de la mitad de los egresos se refiere al turismo, tanto al exterior como a las zonas fronterizas. Sin embargo, tal como se esperaba, los otros servicios también tienen una importante participación.

Entre todos los rubros de egresos no factoriales, el que más creció durante el *boom* petrolero (y siguió creciendo aceleradamente aun en el crítico año de 1982) fue el de otros servicios. Además, este mismo rubro fue el que registró la menor reducción en todos los años en que todas las importaciones de bienes y servicios se contrajeron.¹⁶

Desafortunadamente no se conocen con precisión los componentes de los otros servicios, pero es importante destacar que este rubro ha representado más de 30% de las importaciones de servicios no factoriales en toda la década de los ochenta. Todo parece indicar que bajo este rubro se realizan las importaciones de los "nuevos" servicios al productor. De esta manera, puede plantearse como hipótesis de trabajo que es mediante estas importaciones¹⁷ como México se está vinculando a la revolución de los servicios en los países desarrollados.¹⁸

De acuerdo con un análisis preliminar de las principales acti-

14. *Ibid.*

15. Véanse los cuadros 8 y 9 de F. de Mateo y F. Carner, "México frente. . .", *op. cit.* Debe señalarse que en los últimos años México ha perdido participación en el mercado mundial de servicios, pasando del lugar 12 en 1980 al 15 que ocupa actualmente.

16. Por las dificultades de captación estadística es muy probable que las cifras de importación de otros servicios que aparecen en el cuadro anterior se encuentren muy subvaluadas.

17. Lo cual no quiere decir que México no se haya vinculado a la revolución tecnológica a través de importaciones de bienes que las empresas productoras de mercancías hayan quizá internalizado.

18. Así, mientras en 1985 las importaciones de bienes estaban sólo 12% por encima de las de 1979, y las del conjunto de servicios no factoriales 9% por arriba, los "otros servicios" se ubicaron en un nivel 107% mayor que el alcanzado en 1979. Véase Fernando de Mateo, *México: el sector servicios. . .*, *op. cit.*, pp. 79-81.

11. E. Rovzar, "El sector servicios: comportamiento y articulación económica, 1970-1982", en *La economía mexicana*, núm. 5, 1983.

12. *Ibid.*, p. 283.

13. F. de Mateo y F. Carner, "The Services Sector in the Mexican Economy", mimeo., octubre de 1987.

CUADRO 6

México: ingresos no factoriales de la cuenta corriente
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	1982		1984		1985		1986	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ingresos no factoriales	27.0	100.0	30.1	100.0	27.7	100.0	22.0	100.0
Servicios no factoriales	6.0	22.2	5.9	19.1	5.8	21.0	6.0	27.3
Servicios por transformación	0.9	3.1	1.2	3.8	1.3	4.6	1.3	5.8
Transportes diversos	0.4	1.6	0.6	1.9	0.5	2.9	0.6	2.6
Viajeros hacia el interior	1.4	5.2	1.9	6.5	1.7	6.2	1.8	8.1
Viajeros fronterizos	2.2	8.4	1.3	4.4	1.2	4.3	1.2	5.4
Otros servicios	1.1	3.9	0.9	3.1	1.1	3.8	1.1	5.1

Fuente: Elaborado con datos de los informes anuales del Banco de México.

CUADRO 7

México: egresos no factoriales de la cuenta corriente
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	1982		1984		1985		1986	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Egresos no factoriales	21.7	100.0	16.1	100.0	18.8	100.0	16.3	100.0
Servicios no factoriales	7.4	33.8	5.0	30.8	5.4	28.4	4.9	29.9
Fletes y seguros	0.6	2.8	0.6	3.3	0.6	2.9	0.5	3.0
Transportes diversos	1.1	5.1	0.9	5.3	0.8	4.4	0.8	5.0
Turismo hacia el exterior	0.8	3.6	0.6	4.0	0.7	3.5	0.6	3.8
Turismo fronterizo	2.4	11.1	1.5	9.4	1.6	8.5	1.5	9.1
Otros servicios	2.5	11.2	1.4	9.8	1.7	9.1	1.5	8.9

Fuente: Elaborado con datos de los informes anuales del Banco de México.

vidades del sector servicios en México,¹⁹ se observa que éste tiene competitividad internacional, además del turismo y la industria maquiladora, en reaseguros, servicios de ingeniería y arquitectura y varias actividades relacionadas con la televisión y el cine.

Si bien para el turismo y las maquiladoras se cuenta con mucha información, aún es necesario cuantificar con mayor precisión la competitividad de otras actividades de servicios, para lo que se requiere disponer de estadísticas menos generales que las actuales. En particular, es preciso determinar el destino de las exportaciones de otros servicios, pues aparentemente su mayor mercado es América Latina y, en menor medida, Estados Unidos. Esta es la explicación que se ha dado a la caída de estas exportaciones a partir de 1982: los países latinoamericanos entraron en recesión económica al mismo tiempo que México.²⁰

19. F. de Mateo, *México. . . , op. cit.* En este estudio se analizan de manera preliminar las siguientes actividades en México: telecomunicaciones; transporte marítimo; transporte carretero; transporte aéreo; transporte ferroviario; servicios de ingeniería; informática; empresas de comercio exterior; la industria maquiladora de exportación; turismo; bancos; seguros; televisión y cine; publicidad y auditoría. También se hace un análisis de la propiedad intelectual y de las empresas transnacionales en el sector servicios en México.

20. De conformidad con los expertos de ingeniería y construcción, ésta es definitivamente la causa de la caída de las exportaciones de esta actividad, en el momento en que se creaba una elevada capacidad excedente de la misma en México.

Por otro lado, existen indicios claros de competitividad internacional de México en ciertos campos de la producción de programas de computación,²¹ además de su creciente competitividad en equipo de computación. De hecho, actualmente por cada dólar que se importa se exportan 50 centavos (contra sólo 2 centavos en 1981). Al respecto se plantea un problema interesante acerca de si los equipos de computación constituyen un bien o un servicio, a la luz del número cada día mayor de programas integrados a las computadoras (*firmware*). La opinión generalizada es que cada vez es más un servicio que una mercancía.²²

Así pues, aún es necesario analizar con mayor profundidad este sector en México, no sólo para definir una posición en las negociaciones de la Ronda Uruguay, sino en particular para establecer una política sobre los servicios al productor tomados en su conjunto.

En este sentido, como lo dijo Héctor Hernández Cervantes, titular de la Secofi, al inaugurar el I Seminario sobre la Economía de los Servicios en México, el proceso de reconversión industrial

21. Se estima que 40% del *software* consumido en México se elabora nacionalmente (en un mercado calculado en alrededor de 150 millones de dólares), y que una parte creciente de éste se exporta.

22. Para una descripción preliminar de la inversión extranjera directa en servicios en México, véase F. de Mateo, *El sector servicios. . . , op. cit.*

será más eficiente en la medida en que los servicios al productor también lo sean.

Las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay²³

Antecedentes

Es imposible entender cómo han surgido y cómo se han desarrollado las negociaciones de servicios en la Ronda Uruguay si no se analiza a conciencia la estrategia nacional e internacional de Estados Unidos, que en buena medida responde a los intereses de los conglomerados transnacionales integrados y las empresas transnacionales de servicios.

Esta estrategia, cuyos primeros pasos se dieron en 1974 en la Ronda Tokio mediante el mandato que tenía el Ejecutivo estadounidense para negociar tanto bienes como servicios, recibió el apoyo incondicional del gobierno de Reagan desde principios de la actual década. Paralelamente, tanto en el marco de la legislación interna como en su política internacional, Estados Unidos estableció instrumentos conceptuales y legales para avanzar en este camino. Para empezar, se creó un Comité Consultivo sobre Servicios para estrechar los lazos de cooperación entre el gobierno y las industrias de servicios. Asimismo, se fomentaron los estudios sobre servicios, de las instituciones académicas y de los organismos internacionales (como la OCDE), que apoyaran los conocimientos que se tienen del sector y los difundieran en seminarios y cursos de alto nivel.

El propósito fundamental de estas acciones consistía en vencer tanto a los demás países desarrollados como a las naciones en desarrollo de la necesidad de realizar negociaciones multilaterales de servicios, de preferencia en el marco del GATT y siguiendo los principios rectores de este organismo. Los estudios, tanto en su marco teórico conceptual como en sus implicaciones de política, apuntaban naturalmente a plantear un sistema internacional para los servicios similar al de los bienes. Como se mencionó, los argumentos se han dirigido a mostrar que las ventajas comparativas de los países en desarrollo se encuentran en el campo de los bienes y las de los desarrollados en los servicios.

Este sesgo conceptual distorsiona la realidad económica actual, pues se ha demostrado con claridad que precisamente por medio del proceso dinamizador que los servicios imprimen a la economía, los países desarrollados están recuperando también la ventaja comparativa en bienes que antes eran intensivos en mano de obra.

La presentación de la posición estadounidense en la Sesión Ministerial del GATT en 1982 suscitó resistencia entre los países en desarrollo e incluso entre algunos desarrollados, que se veían amenazados por estos planteamientos. El resultado, sin embargo, fue crear conciencia sobre el sector, y se recomendó a las partes contratantes que desearan hacerlo la realización de estudios nacionales que permitieran conocerlo mejor, pero no se aceptó que el GATT fuera el foro adecuado de negociación, aunque se requiriera su apoyo en la elaboración de los trabajos.

23. Partes de esta sección se basan en F. de Mateo y F. Carner, "México frente a las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay", mimeo., julio de 1987.

En la reunión de 1984 de las partes contratantes, a instancias de Estados Unidos, los países desarrollados (salvo Francia, que buscaba interrelacionar las negociaciones comerciales y las monetarias) insistieron en que el GATT se "actualizara" para incluir en su ámbito de competencia los elementos derivados de las transformaciones ocurridas durante los últimos años en la economía mundial, en especial la terciarización registrada en las economías nacionales y el rápido crecimiento del comercio internacional de servicios. La mayoría de los países en desarrollo sostuvo que cualquier negociación en el GATT debería circunscribirse al comercio de bienes.

De 1984 a 1986 la Secretaría del GATT, a raíz del mandato que le fuera conferido en la XL Sesión, propició la discusión sobre la inclusión de los servicios en una ronda de negociaciones multilaterales, posibilidad que gradualmente aceptaron los miembros de la CEE y otros países desarrollados; se logró que los servicios se negociaran en la Ronda Uruguay, aunque serán tratados con una base *ad-hoc* y fuera del GATT, como se verá más adelante.

Continuando con esta estrategia de Estados Unidos, cabe mencionar los instrumentos legales de que se proveyó. La Ley de Comercio y Aranceles que regía desde 1974 fue ampliada y corregida en 1984 para incluir el comercio, los servicios, la inversión y la tecnología.

En el título tercero sobre Comercio Internacional e Inversiones, sección 301, se establecen como propósitos generales:²⁴

"a] Fomentar el crecimiento económico y el pleno empleo de Estados Unidos mediante la expansión de las oportunidades comerciales en los mercados extranjeros de una manera que en lo sustancial sea equivalente a las acordadas por Estados Unidos.

"b] Incrementar la capacidad del Presidente para: *i*) identificar las barreras y las restricciones al comercio y la inversión, y *ii*) lograr la eliminación de esas barreras y restricciones.

"c] Incentivar la expansión de *i*) el comercio internacional de servicios a través de la negociación de acuerdos, y *ii*) las empresas de servicios de Estados Unidos en el comercio internacional.

"d] Estimular el libre flujo de la inversión extranjera directa a través de negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales."

En estos propósitos se observa un nuevo concepto de *reciprocidad* que se establece en función de las "oportunidades comerciales en los mercados extranjeros de una manera que en lo sustancial sea equivalente a las acordadas por Estados Unidos". Asimismo, se amplían los poderes de represalia conferidos al Presidente. Por último, se colocan en el mismo nivel las restricciones que afectan al comercio de bienes y las que afectan al de servicios y a la inversión extranjera directa. "Esto permitirá la adopción de represalias 'cruzadas' e intercambiables en cada uno de esos tres campos."²⁵

24. "Section 301: Statement of Purposes: Tariff and Trade Act, 1984", en *Congressional Records House*, octubre de 1984.

25. F.J. Prieto, "La internacionalización. . .", *op. cit.*, p. 25. Véase también SELA, *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

La Ley de 1984 conmina al Poder Ejecutivo a orientar las negociaciones, reducir y eliminar las barreras al comercio de servicios y establecer reglamentaciones acordadas de manera multilateral sobre la materia. Asimismo, debe buscar reducir o eliminar las barreras a la inversión extranjera directa y asegurar su libre flujo. También debe negociar la eliminación o reducción de las exigencias sobre el comportamiento de las exportaciones en los países que reciben la inversión extranjera directa,²⁶ así como mantener la apertura del comercio y la inversión de productos de alta tecnología y servicios relacionados. Finalmente debe "obtener y preservar la reducción o eliminación de aranceles y barreras sobre las exportaciones de productos de alta tecnología, reforzar el tratamiento nacional y proporcionar salvaguardas para la adquisición y el respeto de los derechos de propiedad intelectual".²⁷

La Ley utiliza los términos "irrazonable", "injustificable" y "discriminatorio" para calificar las barreras, los obstáculos o las distorsiones del comercio. Se considera "irrazonable" todo acto, política o práctica que, aunque no viole o no sea incompatible con los derechos legales de Estados Unidos, sea injusto o inequitativo en cuanto a las oportunidades de mercado, las posibilidades para establecer una empresa o la provisión de protección de los derechos de propiedad intelectual. Es "injustificable" todo acto, política o práctica que viole o sea incompatible con los derechos legales internacionales de Estados Unidos. Y es "discriminatorio" todo acto, política o práctica que niegue el *tratamiento nacional* o el *trato de nación más favorecida* a los bienes, servicios e inversiones de Estados Unidos.²⁸

Las secciones 501 y 508 del título V de la Ley de 1984 condicionan de cierta manera el ingreso de los países y productos al Sistema Generalizado de Preferencias a que las naciones en desarrollo individuales se comprometan a reducir o eliminar los obstáculos al comercio de servicios.

Así equipado, Estados Unidos se ha lanzado a identificar las barreras y las restricciones al comercio internacional de servicios y a la inversión extranjera directa.

Es obvio que, frente a la decidida movilización de recursos teóricos, legales y políticos de Estados Unidos en favor de incluir los servicios en las negociaciones multilaterales del GATT, la posición de los demás países se constituye como una reacción.

Para organizar la exposición sobre los puntos de vista tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados hay que tener en mente la problemática situación en el marco de los diversos ambientes que se describe en seguida.

En primer lugar se encuentran los problemas que la posición de Estados Unidos genera en otros países, así como las estrategias posibles de éstos para salvaguardar sus intereses. Asimismo,

26. La Ley faculta al Ejecutivo a imponer aranceles u otras restricciones a las importaciones de bienes y servicios al país que mantenga esas exigencias, "incluyendo la eliminación del derecho de acceso al mercado de Estados Unidos de los productos que están sometidos a dichos requisitos".

27. "Section 301. . ." Véase también F.J. Prieto, "La internacionalización. . .", p. 25, y M. Rodríguez Mendoza, *op. cit.*, p. 18.

28. Título III de la Ley de 1984. Véase también F.J. Prieto, "La internacionalización. . .", *op. cit.*, p. 26.

se presentan los problemas que se han gestado en la interacción de los países en el curso de las discusiones sobre los servicios, el compromiso a que se llegó en la Declaración de Punta del Este y de las zonas que se han dejado en la indefinición. Finalmente, se hallan las dificultades inherentes al sector, su heterogeneidad, en ciertos casos su inasibilidad, su falta de definición, teórica y práctica, y la escasez e inadecuación de las estadísticas.

La posición de los países desarrollados

En un principio no todos los países desarrollados estaban de acuerdo en la conveniencia de las negociaciones multilaterales sobre servicios, y menos aún que éstas se celebraran en el marco del GATT; los países de la Comunidad Europea, excepto el Reino Unido y la RFA, no estaban convencidos. Sin embargo, en los estudios sobre servicios que realizaron la Comisión de las Comunidades y los gobiernos de los países miembros se determinaron los posibles beneficios de las negociaciones multilaterales y sobre todo la conveniencia de utilizarlas para lograr una mayor integración económica dentro de la comunidad, ya que, a pesar de los preceptos establecidos en el Tratado de Roma, los servicios no se encuentran todavía liberados del todo. No hay que olvidar que, en forma global, estos países realizan más de 40% del comercio internacional de servicios. Asimismo, es muy importante advertir que las compañías estadounidenses de servicios, casi todas grandes transnacionales, tienen puntos de vista y formas de acción diferentes de las europeas, en su mayoría empresas pequeñas y medianas.

Japón, por su parte, no ha logrado expandir su comercio de servicios en el grado en que lo ha hecho con el de bienes, por lo que su posición sería más bien la de establecer un área para su futuro crecimiento. Es de hacer notar que este sector estuvo muy protegido en Japón, además de que todavía experimenta un déficit significativo (13 000 millones de dólares) en su comercio de servicios, especialmente con Estados Unidos.

Las autoridades japonesas, frente a la expansión mundial de este sector y tomando en cuenta la fortaleza del yen frente a otras monedas, sobre todo el dólar, están instrumentando una estrategia de diversificación de sus exportaciones mediante un intenso proceso de reconversión de las compañías de exportación y programas de acción conjunta a largo plazo, en materia de inversión e innovación, de las empresas de algunas ramas de servicios. Asimismo, Japón contribuye en gran medida a la inversión extranjera directa mundial y por ende está interesado en pedir el derecho de "presencia comercial" en las negociaciones multilaterales sobre servicios. Sin embargo, parte del entusiasmo japonés por dichas negociaciones obedece a que con ellas busca "compensar" ante las autoridades y la opinión pública de Estados Unidos su enorme superávit comercial con ese país.

La situación de indefinición de muchos otros países industrializados señala la necesidad de ahondar en el conocimiento del sector en sus economías y de los efectos reales o potenciales del comercio internacional de servicios. Sin embargo, es de hacer notar que varios de estos países han detectado ventajas comparativas internacionales en algunas actividades de servicios, por lo que su rechazo inicial a las negociaciones se tornó en un apoyo decidido a la iniciativa de Estados Unidos. El mejor ejemplo de lo anterior es el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Esta-

dos Unidos, concluido a principios de octubre de 1987, en el que se incluyeron cinco actividades de servicios (arquitectura, telecomunicaciones e informática, turismo, transporte y servicios financieros).

De esta manera, al llegar la reunión de Punta del Este en septiembre de 1986 todos los países desarrollados estaban convencidos de la necesidad de celebrar negociaciones internacionales sobre el comercio de servicios.

La posición de los países en desarrollo

Casi todos los países en desarrollo desconocen, por falta de estadísticas, la situación de su sector servicios. Si a esto se añade la posición estadounidense de lograr la "presencia comercial" o el "derecho de establecimiento" de la inversión extranjera directa en el sector servicios, no es de extrañar que aquellos países se hayan negado a que los servicios sean objeto de negociación en el seno del GATT, organismo dedicado a negociar barreras al comercio de bienes.

En el ámbito de América Latina, en la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito en 1984 se pidió una posición regional conjunta en los foros multilaterales, así como una cooperación interregional en servicios, lo que se confirmó en Brasilia en 1986.

En particular Brasil y Argentina se pronunciaron por una negativa regional a negociar los servicios en el GATT. Esta posición se entiende tanto por el desconocimiento de los efectos de las negociaciones en sus economías (lo que, como se dijo, sucede en prácticamente todos los países en desarrollo), como por el proyecto de mercado común entre esos países; en el caso de Brasil se explica también por su actual política en el sector de la telemática.

Los demás países en desarrollo (salvo Hong Kong y Singapur) también se opusieron, con mayor o menor vehemencia, a estas negociaciones. Corea merece una mención especial por ser exportador de servicios de construcción, sector que los países desarrollados no aceptaron por considerarlo como "migración de mano de obra".²⁹

La Declaración de Punta del Este

A mediados de 1985 se estableció en el GATT un grupo integrado por altos funcionarios con el mandato de examinar las cuestiones relacionadas con una nueva ronda de negociaciones y, en noviembre de ese año, las partes contratantes crearon un Comité Preparatorio de la hasta entonces llamada Nueva Ronda de Negociaciones para analizar su objetivo y modalidades.

Durante las reuniones del Comité Preparatorio se polarizaron las posiciones entre los países en desarrollo y los desarrollados. Destaca el grupo encabezado por Brasil, Argentina y la India, que consideraba que el GATT no debía tener injerencia alguna en el sector servicios, pero que, en todo caso, de haber negociaciones, éstas deberían separarse entre bienes y servicios, con pluriempresarios distintos en cada campo.

29. Sin embargo, se ha insistido en el tema en las reuniones del Grupo Negociador de Servicios (ver más adelante).

En los meses previos a la Reunión de Punta del Este se establecieron diversas coaliciones que condujeron a que en la Reunión Ministerial se presentaran tres proyectos de Declaración aparentemente irreconciliables. Sin embargo, a última hora se llegó a un consenso. Aquí se reproduce la parte relativa a las negociaciones sobre el comercio de servicios:

"Los ministros deciden también, como parte de las negociaciones comerciales multilaterales, iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios.

"En esta esfera las negociaciones tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberación progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo. Este marco respetará los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios y tendrá en cuenta la labor realizada por los organismos internacionales pertinentes.

"Serán aplicables a estas negociaciones los procedimientos y prácticas del GATT. Se establece un Grupo Negociador de Servicios para ocuparse de estas cuestiones. . . La Secretaría del GATT prestará su apoyo, con asistencia técnica de otros organismos, si así lo decide el Grupo Negociador de Servicios."³⁰

El primer párrafo quiere decir, en términos no diplomáticos, que la negociación sobre servicios se llevará a cabo al margen del GATT, aunque físicamente se celebran en el edificio y con el apoyo técnico de la Secretaría de ese organismo. Este compromiso permitió un acuerdo en Punta del Este puesto que, al menos formalmente, las negociaciones de servicios están separadas de las de bienes.

Como puede observarse en los párrafos anteriores, en particular el segundo, el compromiso a que se llegó en Punta del Este deja un tanto en la penumbra no sólo los procedimientos y las prácticas de negociación (pues se aplicarán "los del GATT", sin especificar éstos), sino también los propios objetivos de la negociación. Al respecto, es claro que establecerá "un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios", pero no lo es tanto qué servicios entrarán en la negociación —lo que en sí será también materia de negociación—, excepto que podrán elaborarse "posibles disciplinas para sectores particulares".

Desde luego, el objetivo es la expansión del comercio de servicios "en condiciones de transparencia y de liberación progresiva". Esta última frase sugiere que durante la Ronda Uruguay se pretende establecer los mecanismos para que la liberación de este sector se efectúe por etapas.

Se dice que esta liberación promoverá el crecimiento económico de todos los países y el desarrollo de las naciones en desarrollo, pero no se menciona cómo ocurrirá esto. En todo caso, estos países consideran que ése es el objetivo fundamental de las negociaciones.

30. "Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 10, México, octubre de 1986, pp. 932-936.

Finalmente la última parte de ese párrafo sugiere que la "cláusula del abuelo"³¹ se aplicará en este sector, aunque también resulta un tanto ambigua la frase de "respetar los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales. . ." Al respecto, cada vez es más claro que los países desarrollados lo interpretan como la elaboración de códigos de conducta, similares a los de la Ronda Tokio y aplicables a diferentes actividades del sector servicios, que estarían sujetos a los principios generales establecidos en un acuerdo marco (al que alguien ha llamado, no sin ironía, el GAS, es decir, el General Agreement on Services).

Situación actual

El Grupo Negociador de Servicios (GNS) tuvo su primera reunión en febrero de 1987, y durante el año ha celebrado cinco reuniones más. Sin embargo, sus avances han sido limitados.

Se ha establecido un "Programa para la fase inicial de las negociaciones", en el que se enlistan algunos elementos, aclarándose que el modo en que éstos están formulados y el orden en que se enumeran no prejuzgan su importancia relativa ni implican prioridades de negociación. Estos elementos son los siguientes:

- Cuestiones de definición y estadísticas.
- Conceptos generales en los que podrían basarse los principios y las normas relativos al comercio de servicios, incluidas las posibles disciplinas para sectores particulares.
- Ámbito del marco multilateral para el comercio de servicios.
- Disciplinas e instrumentos internacionales existentes.
- Medidas y prácticas que contribuyan a la expansión del comercio de servicios o que la limiten, incluidos específicamente cualesquiera obstáculos que perciban los distintos participantes, y a las que puedan ser aplicables las condiciones de transparencia y liberación progresiva.

En lo que sigue se resume lo que se ha debatido en el GNS en torno a los dos primeros elementos.

Cuestiones de definición y estadísticas

En tanto los países en desarrollo en general consideran que es preciso definir lo que se entiende por comercio de servicios y mejorar las deficientes estadísticas de balanza de pagos antes de entrar en cualquier negociación de importancia, los países desarrollados estiman que no es necesario, como no lo fue cuando se negoció el GATT en 1947.

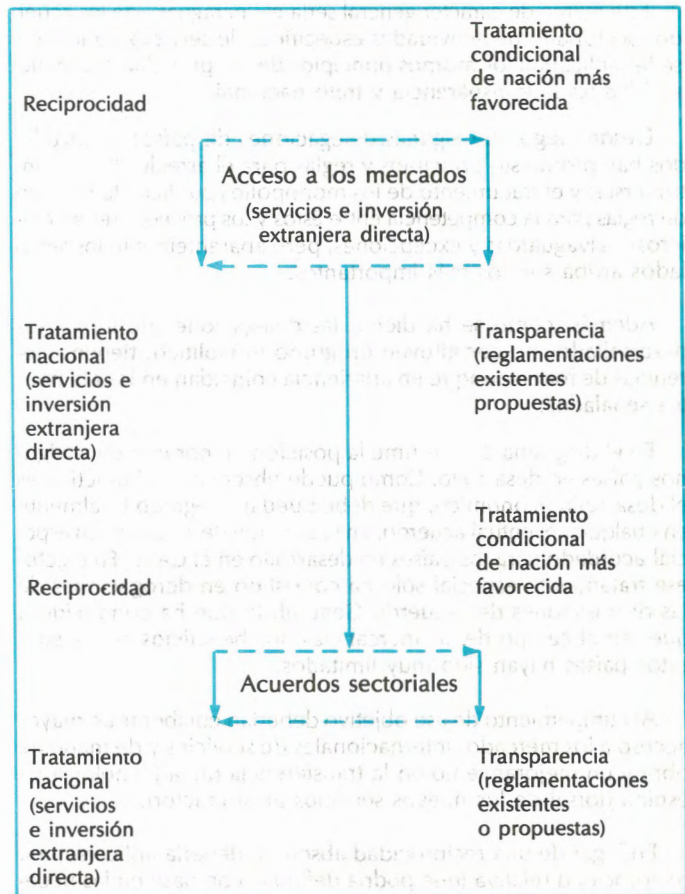
Conceptos generales

Éste es el elemento que ha dado lugar a más discusiones y diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados (así como entre las delegaciones de un mismo grupo). A riesgo de simplifi-

31. La "cláusula del abuelo" se refiere a que toda legislación interna de un país previa a la firma de un acuerdo internacional tiene preeminencia sobre las disposiciones de este último.

DIAGRAMA 1

Posición de los países desarrollados



car en exceso lo hasta ahora debatido, en los diagramas 1 y 2 se ilustra la posición de ambos grupos.³²

En el diagrama 1 se presenta la posición de los países desarrollados. Su objetivo para las negociaciones es la liberación comercial de los servicios y la inversión extranjera directa (IED). Este objetivo se alcanzaría con una completa reciprocidad que, por un lado, llevaría a un tratamiento condicional de la nación más favorecida (NMF), es decir, este tratamiento se extendería sólo a los países firmantes del eventual acuerdo. La condicionalidad NMF determinarí una transparencia en las medidas aplicadas a los servicios sólo para los países firmantes. Sin embargo, esta transparencia debería aplicarse tanto a las reglamentaciones existentes como a las propuestas; es decir, se pretende que cualquier nueva reglamentación esté sujeta a negociación internacional antes de su adopción.

Entre la reciprocidad absoluta y la transparencia se determinaría el tratamiento nacional tanto para los servicios importados

32. Basado en la posición preliminar de la delegación de México, documento MTN.GNS/W/25 y su corrigendum, así como en los informes de la Secretaría del GATT de las reuniones de febrero, abril, junio-julio, septiembre y noviembre.

como para la IED, es decir, el “derecho de establecimiento” o la presencia comercial.

Este marco de carácter general sería el “paraguas” de los acuerdos sectoriales de actividades específicas de servicios, a los que se les aplicarían los mismos principios de reciprocidad, condicionalidad NMF, transparencia y trato nacional.

Desde luego que algunas delegaciones de países desarrollados han propuesto principios y reglas para el arreglo de las controversias y el tratamiento de los monopolios públicos (adopción de reglas para la competencia entre éstos y los proveedores extranjeros), salvaguardas y excepciones, pero aparentemente los señalados arriba son los más importantes.

Además, como se ha dicho, las delegaciones de los países desarrollados no constituyen un grupo monolítico; tienen diferencias de fondo aunque en apariencia coincidan en los elementos señalados.

En el diagrama 2 se resume la posición de por lo menos algunos países en desarrollo. Como puede observarse, el objetivo es el desarrollo económico, que debe quedar integrado totalmente en cualquier eventual acuerdo, en sustitución del tratamiento especial acordado para los países en desarrollo en el GATT. En efecto, ese tratamiento especial sólo ha consistido en derogaciones de las disposiciones del Acuerdo General, lo que ha conducido a que, en el campo de las mercancías, los beneficios reales para estos países hayan sido muy limitados.

Al cumplimiento de ese objetivo deberían colaborar un mayor acceso a los mercados internacionales de servicios y de mano de obra y un mejoramiento en la transferencia de la tecnología (la espina dorsal de los nuevos servicios al productor).

En lugar de una reciprocidad absoluta, debería aplicarse una reciprocidad relativa (que podría definirse con base en las necesidades de comercio, finanzas y desarrollo de los países en desarrollo, tal como se define en la parte IV del GATT).

Esto determinaría la incondicionalidad del tratamiento NMF.

La transparencia de las medidas aplicadas al comercio de servicios es necesaria, pero antes es indispensable definir los obstáculos al comercio de servicios y a los flujos internacionales de mano de obra.

Entre la reciprocidad relativa y la transparencia se definiría el tratamiento nacional a los servicios importados (y no a sus proveedores) y a la mano de obra.

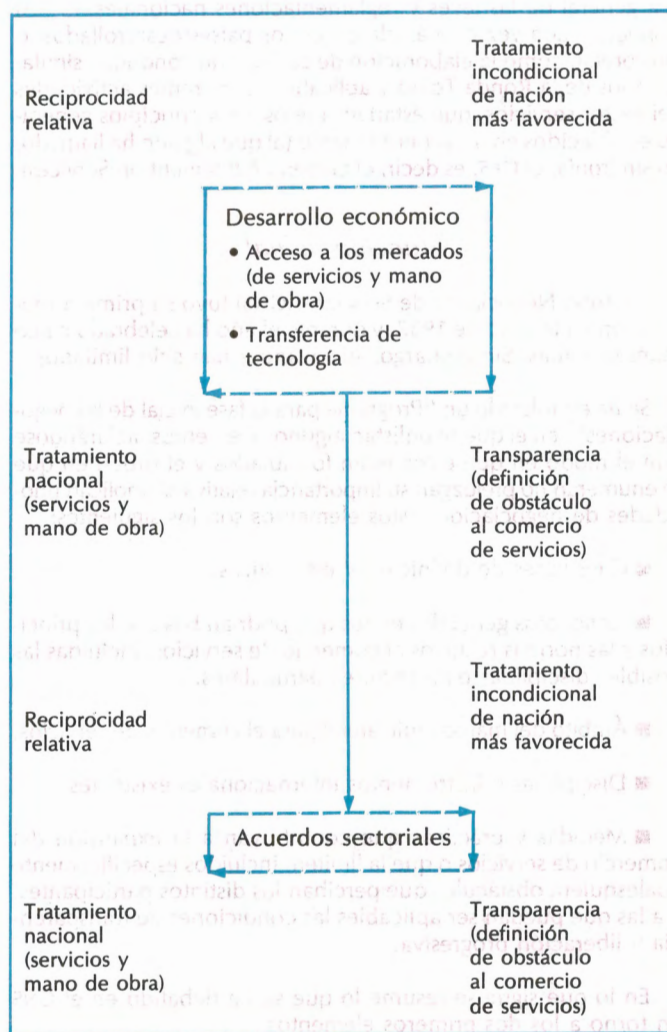
Lo anterior sería el “paraguas” para los acuerdos sectoriales, los que incluirían los mismos principios arriba citados.

Desde luego que existen diferencias entre las delegaciones de los países en desarrollo. Muchas de ellas no han definido su posición, así sea preliminar, sobre este asunto, e incluso otras consideran un error “pedir prestados” al GATT los principios de reciprocidad, tratamiento NMF, transparencia y trato nacional, debido a que el comercio de servicios es distinto del comercio de bienes y, por ello, deben regirse por principios diferentes.

Con todo, el resumen anterior intenta extraer las posiciones más importantes hasta ahora manifestadas en el GNS.

DIAGRAMA 2

Posición de los países en desarrollo



En cuanto a los otros tres elementos citados —el ámbito multilateral, las disciplinas e instrumentos internacionales existentes y las medidas y prácticas— aún no ha habido una discusión lo suficientemente amplia como para poder efectuar un resumen significativo.

Sin embargo, sí debe señalarse que la mayoría de los países en desarrollo está demandando una mayor discusión acerca de la vinculación de dichos elementos y el desarrollo de sus economías.

Así pues, apenas se han iniciado los primeros escauceos en el plano multilateral para negociar el comercio internacional de servicios. Es evidente que ningún país, ni siquiera Estados Unidos, tiene una idea clara de qué, cómo y cuándo negociar, ni tampoco —en marcado contraste con las negociaciones en el campo de los bienes— una estrategia definida de negociación. □