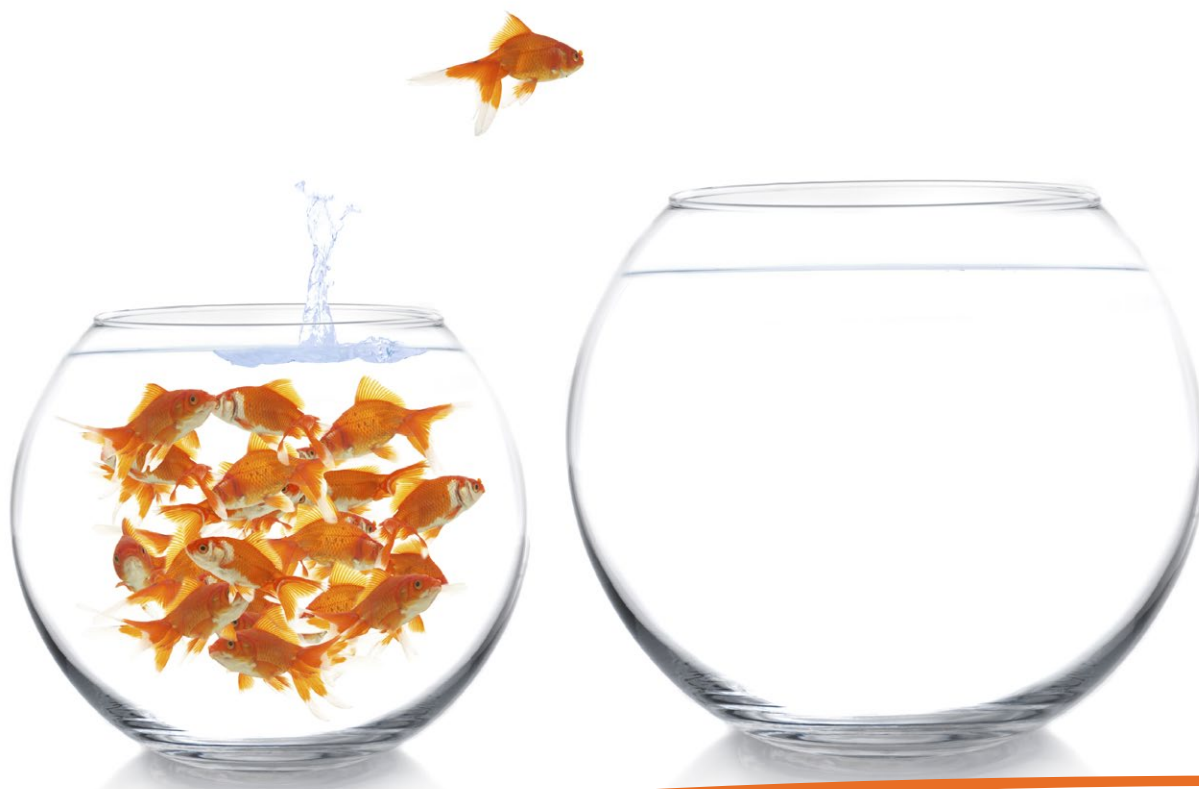


BRIDGES NETWORK

PUENTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 15, NÚMERO 3 - MAYO 2014



La irrupción de los servicios en el comercio internacional

SERVICIOS

Futuros desafíos para el comercio de servicios

AMÉRICA LATINA

América Latina en las cadenas de los servicios globales: avances y retos futuros

SERVICIOS Y EMPLEO

Interrelación entre el sector servicios y la promoción del empleo: desafíos de política



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PUENTES

VOLUMEN 15, NÚMERO 3 - MAYO 2014

PUENTES

Plataforma global para el intercambio de información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

PUBLICADO POR:

ICTSD

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE
Andrew Crosby

DIRECTORA EDITORIAL
Perla Buenrostro Rodríguez (ICTSD)

EDITOR
Patricio Rosas Opazo

ASISTENTE EDITORIAL
Sabrina Kelouili

CONSEJO EDITORIAL
Carlos Murillo (CINPE)
Pedro Roffe (ICTSD)
Miguel Rodríguez (ICTSD)

DISEÑO GRÁFICO
Flarvet

LAYOUT
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en puentes@ictsd.ch

Para eventuales contribuciones, consulte nuestra página web
<http://ictsd.org/news/puentes/>

SERVICIOS

- 4 **Futuros desafíos para el comercio de servicios.**
¿Qué deberían tener en cuenta los países en desarrollo?
Harsha Singh

AMÉRICA LATINA

- 10 **América Latina en las cadenas de los servicios globales: avances y retos futuros**
Nanno Mulder

SERVICIOS Y EMPLEO

- 14 **Interrelación entre el sector servicios y la promoción del empleo: desafíos de política**
Luisa Rodríguez

SERVICIOS Y CADENAS DE VALOR

- 19 **El mejoramiento de las cadenas de valor a través de servicios profesionales de soporte**
Nahuel Oddone y Ramón Padilla Pérez

EXPORTACIONES

- 24 **El papel del Estado en la diversificación exportadora: el caso de Chile**
Dorotea López y Felipe Muñoz

DESARROLLO INDUSTRIAL

- 29 **Los servicios como base del desarrollo manufacturero en México**
Humberto García Jiménez

- 33 **Sala de prensa**

- 36 **Publicaciones sugeridas**

La irrupción de los servicios en el comercio internacional



En sus distintas variantes, el comercio de servicios va tomando mayor relevancia y mayor peso absoluto y relativo en las exportaciones de los países en desarrollo, incluidos los de la región. Según datos de la OMC, los servicios son el sector de más rápido crecimiento de la economía mundial y actualmente representan dos tercios de la producción mundial, un tercio del empleo mundial y más del 20% del comercio mundial. La participación de los servicios en el comercio de mercancías también va en ascenso agregando valor.

De los iniciales call centers y servicios de telemarketing en los años sesenta y setenta, a la sofisticación de servicios tales como telemedicina y desarrollo de software e investigación, América Latina, con sus particulares estrategias exportadoras y capacidades nacionales, está presente y debe aprovechar ampliamente esta clara irrupción de los servicios en el comercio internacional.

Los desafíos para aprovechar los beneficios, no obstante, son varios. El encadenamiento a las cadenas globales, lo mismo que la comprensión sobre la relación directa entre servicios e inversión como catalizadora de más valor agregado y por ende de más beneficios económicos son claves. Las actuales negociaciones plurilaterales sobre la materia en el marco de los acuerdos TISA, TPP, TTIP, así como los tratados bilaterales de inversión posiblemente implicarán normas más elaboradas y más obligaciones.

En esta edición especial de Puentes nos complace contar con las reflexiones de Harsha Singh sobre lo que a su parecer deben tener en cuenta los países en desarrollo respecto al presente y futuro del comercio de servicios. Nanno Mulder nos habla sobre el rol de América Latina en las cadenas globales de servicios y nos relata la tarea pendiente en este frente. Luisa Rodríguez, profundiza en uno de los impactos más esperados del comercio de servicios: la generación de empleo. Nahuel Oddone y Ramón Padilla enfatizan la importancia de los servicios profesionales de soporte a fin de fortalecer las cadenas de valor. Por último, Dorotea López y Felipe Muñoz analizan la estrategia chilena aplicada a un sistema de clusters para la diversificación exportadora de servicios en particular y, finalmente, Humberto García Jiménez habla del caso mexicano, en el cual el comercio de servicios juega un papel muy relevante en su desarrollo industrial.

Los artículos de este número especial retoman algunas de las investigaciones presentadas en la Tercera Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Investigación en Servicios (Redlas), celebrada en marzo pasado en la Ciudad de México. De esta forma, Puentes persigue contribuir a la formulación de políticas que apuntalen el comercio de servicios de la región y, en la medida posible, multipliquen los efectos positivos.

El equipo de Puentes.

SERVICIOS

Futuros desafíos para el comercio de servicios. ¿Qué deberían tener en cuenta los países en desarrollo?

Harsha Vardhana Singh

La evolución de los servicios en el comercio internacional ha dado cuenta de la ingente importancia que estos tienen en el sistema económico y de desarrollo internacional. Hoy en día, los servicios se encuentran imbricados no solo con el comercio de bienes, sino además con una serie de otras variables como las cadenas de valor, la tecnología y las inversiones. El autor evalúa estas y otras consideraciones de relevancia para los países en desarrollo.

Las políticas y cuestiones relativas al comercio siguen evolucionando, volviéndose más integrales tanto en su ámbito como alcance. Hoy en día, comprenden diversos aspectos que han ido aumentando en importancia como las medidas no arancelarias, los cambios tecnológicos, la facilitación del comercio, la inversión y el comercio Sur-Sur. Asimismo, los servicios son vistos como una nueva fuente de oportunidades, donde destacan los siguientes cinco puntos en el contexto comercial y para efectos de políticas:

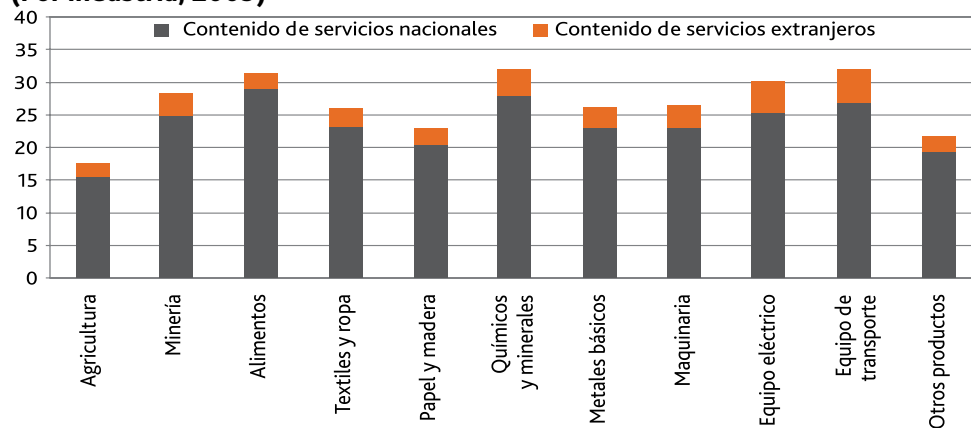
a) Cadenas globales de valor (CGV): las CGV son fundamentales en el comercio internacional. Esto implica que la producción y el valor agregado de más de una nación figura en la producción de un producto.

b) Importancia clave de los servicios: ninguna CGV es posible sin el buen funcionamiento del transporte, la logística, las finanzas, las comunicaciones y otros servicios empresariales y profesionales.

c) Mayor alcance del comercio de servicios: como se muestra en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), a diferencia de los bienes, el comercio de servicios se lleva a cabo a través de cuatro modalidades: 1) transfronterizo; 2) consumo en el extranjero; 3) presencia comercial y; 4) presencia de personas físicas. Esto proporciona diferentes opciones, incluida la combinación de dichas modalidades, para participar en el comercio de servicios.

d) "Servicificación" de fabricantes: una gran parte del valor agregado en los productos manufacturados se debe a los servicios, lo que implica que las políticas que promueven actividades en el sector manufacturero deberían tener en cuenta la naturaleza compuesta de la producción. Los datos sobre el valor agregado muestran la "servicificación" de los productos fabricados en varios países, como sucede con Brasil de acuerdo a la Figura 1.

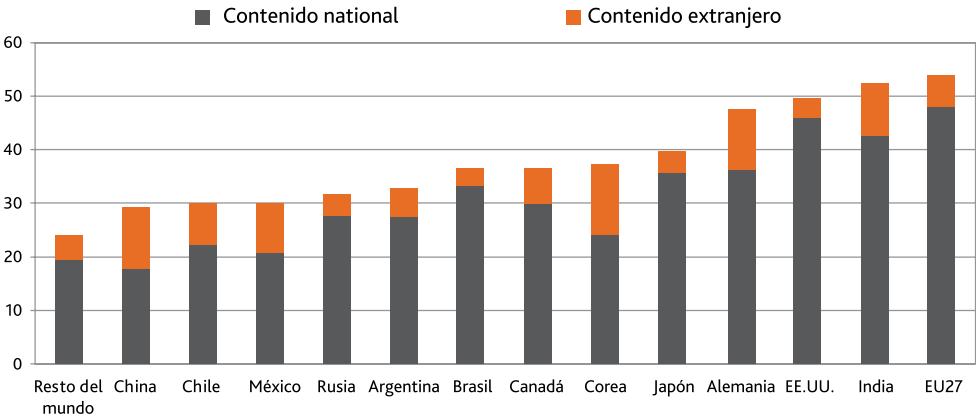
Figura 1. Contenido de servicios en las exportaciones brutas de Brasil (Por industria, 2009)



Notas: Indicadores de valor agregado OCDE/OMC. Valores en porcentajes.

Lo anterior demuestra que la importancia de los servicios en la actividad económica general es mucho mayor que la que se refleja en las estadísticas convencionales. Para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 48% de sus exportaciones involucró servicios. Para Brasil, esta estimación de valor agregado fue del 40% y para Chile y México del 30%. Curiosamente, la participación de los servicios en las exportaciones brutas,¹ calculada utilizando estadísticas convencionales es mucho más baja, oscilando entre 6% y 14,5% para estos países, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Contenido de servicios en las exportaciones brutas, 2009



Notas: Indicadores de valor agregado OCDE/OMC. Valores en porcentajes.

5) Vínculo entre comercio e inversión: el comercio y la inversión tienen una relación cada vez más estrecha y se perciben como dos caras de una misma moneda. A medida que las inversiones crecen en los países, también crecen los vínculos con las CGV, como se demuestra en la Tabla 1. Esto implica que la distinción entre políticas comerciales y nacionales se está erosionando y las restricciones en un área por lo general limitan las operaciones efectivas en la otra.

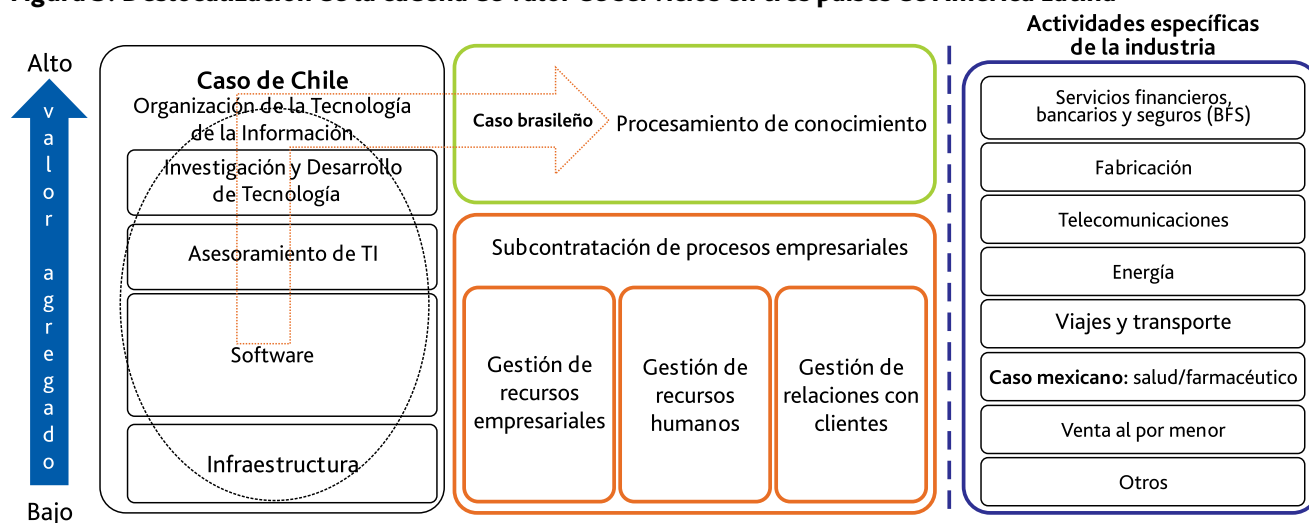
Tabla 1. Relación entre inversión y CGV, 2010

Entrada de IED con relación al PIB	Participación en CGV	Valor agregado extranjero en exportaciones	Contribución del comercio de valor agregado al PIB
1º cuartil (países con alto volumen de IED con relación al PIB)	58%	34%	37%
2º cuartil	54%	24%	30%
3º cuartil	47%	17%	24%
4º cuartil (países con bajo volumen de IED con relación al PIB)	47%	18%	21%

Notas: UNCTAD, World Investment Report 2013, página 138.

Los servicios son un factor muy importante de la inversión extranjera directa (IED). En 2011-2012, 53% de esta estuvo presente en nuevos proyectos de servicios. En 2012, tres economías latinoamericanas figuraban entre los 20 principales destinos mundiales de IED: Brasil (4º), Chile (11º) y Colombia (18º); mientras que México (15º) y Chile (17º) se encontraban entre los 20 principales proveedores de IED hacia el exterior.

Las CGV y la IED implican que las multinacionales puedan cambiar sus actividades para aumentar la competitividad a través de la segregación de las mismas a fin de aprovechar las economías de escala y la especialización. El libro *Latin America's emergence in global services (2014)* muestra ejemplos interesantes sobre la deslocalización de diversos países de América Latina.

Figura 3. Deslocalización de la cadena de valor de servicios en tres países de América Latina

Notas: Hernández, R., Mulder, N., Fernandez-Stark, K., Sauvé, P., López, D. & Muñoz, F. (2014). *Latin America's emergence in global services*. Santiago, Chile: Eclac.

La categorización de los servicios en la figura anterior muestra que el comercio de servicios es un aspecto cada vez más significativo, subdividiéndose comercialmente en distintas actividades.

Evolución del comercio de servicios, IED y rendimiento relativo de América Latina

En 2012, el valor del dólar nominal total de las exportaciones de servicios fue 2,9 veces el nivel de 2001 y para las entradas de IED este aumento fue de 1,6 veces. Sin embargo, la experiencia de los países en desarrollo de Asia y América Latina ha sido muy diferente. Esta última vio un descenso en su participación mundial de exportaciones de servicios y un aumento relativamente lento en su participación de importaciones de servicios e IED. Por el contrario, las economías en desarrollo de Asia registraron un incremento significativo de su actividad, reflejando el crecimiento de las CGV y la creciente importancia económica de China y otras economías de esa región.

Tabla 2. Porcentaje total de participación mundial, 2001 y 2012

	Economías en desarrollo		América Latina		Economías en desarrollo de Asia	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
Exportaciones de servicios	23,1	30,4	3,0 (3,9)	2,8 (3,6)	16,9	24,5
Importaciones de servicios	27,1	37,3	4,3 (4,8)	4,7 (5,1)	19,3	28,0
Entradas de IED	26,8	52,0	8,4 (9,7)	12,3 (18,1)	14,7	30,1
Salidas de IED	12,2	30,6	0,7 (4,9)	3,5 (7,4)	7,7	22,2

Notas: Los números fuera de paréntesis son para América Central y América del Sur y entre paréntesis indican totales incluyendo al Caribe. Base de datos UNCTAD.

Trayectorias económicas dinámicas y actualización de la capacidad

Al analizar el crecimiento y la capacidad de evolución es importante tener en cuenta que las actividades de servicios se pueden clasificar en términos de crecimiento secuencial en las capacidades tecnológicas o de gestión. Así lo demuestra una clasificación realizada por Humphrey y Schmitz (2004) elaborada en términos de la actualización del producto, procesos, funcionamiento, cadenas y vínculo intersectorial. Del mismo modo, Fernández-Stark, Bamber y Gereffi (2011) proporcionan una trayectoria de actualización en cinco partes: 1) entrada a la cadena de valor; 2) actualización en el segmento de subcontratación de procesos empresariales; 3) ofrecimiento de servicios de amplio espectro; 4) actualización de subcontratación de tecnologías de la información a subcontratación de procesos de conocimiento y; 5) especialización de las empresas en industrias verticales.

Dossani (2005), por su parte, habla de las etapas de actualización en el contexto del aumento de la deslocalización y especifica los distintos papeles que juegan importadores y exportadores durante las mismas etapas, como se muestra a continuación.

Tabla 3. Etapas de crecimiento en la deslocalización

Actividad → Papel de:	1 Ensamblaje	2 Fabricante del equipo original	3 Fabricante del equipo original	4 Fabricante del diseño original	5 Fabricante de la marca original
Importador	Diseño, obtención de insumos, control de calidad	Diseño externo, especificación de diseño interno	Diseño externo	Compra del catálogo del exportador	Competidor
Exportador	Capacidad de producción	Contratación, aplicación del diseño interno	Especificación para diseño interno	Selección de producto, diseño externo, control de calidad	Innovación de producto
Industria	Reclutamiento	Programación de aplicaciones	Diseño e integración del sistema	Arquitectura del sistema e I+D	Consultoría de sistemas, desarrollo de negocios

Notas: Basado en Dossani, R. (2005). Globalization and the Offshoring Services: The Case of India. Brookings Trade Forum.

Son posibles, por tanto, varias oportunidades con las trayectorias correspondientes para la actualización de capacidad y mayor valor agregado con el aumento de los vínculos proporcionados por las CGV y el comercio de servicios. Este conjunto de opciones aumenta aún más si tenemos en cuenta las cuatro modalidades de exportaciones de servicios de conformidad con lo dispuesto en el AGCS.

Importancia de los avances tecnológicos y los reglamentos

Para hacer realidad estas oportunidades tenemos que estar conscientes de los cambios tecnológicos. La tecnología de la información y el uso de los servicios de transferencia de datos están a punto de revolucionar aún más la forma en que interactuamos con el resto del mundo.

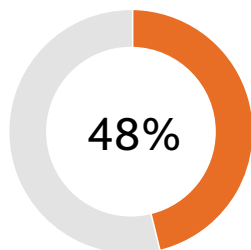
Habrán nuevos servicios, muchos de los cuales serán cruciales para mejorar la competitividad e incluso servicios que hasta ahora requieren proximidad del proveedor y el consumidor podrán prestarse a distancia. Esto se traslapará con la necesidad de establecer un régimen de regulación adecuada para los servicios, lo cual es un ingrediente clave para fomentar la competencia nacional e internacional.

Las nuevas tecnologías cambiarán el paradigma, por lo que los bienes, servicios y mecanismos reguladores tendrán que trabajar en conjunto y de manera compatible. Más aún, las CGV implican que dicha coherencia tendrá que evolucionar de manera similar entre los diferentes regímenes nacionales. Para que haya coherencia, los mecanismos como el reconocimiento mutuo, evaluación de conformidad o procesos de certificación son cruciales para lograr el acceso efectivo a los mercados.

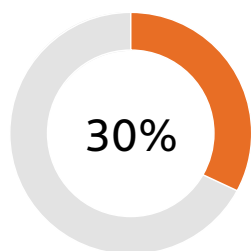
De particular importancia en el contexto de las nuevas tecnologías son los servicios de transferencia de datos. Un ejemplo del régimen regulatorio aplicable es la Directiva de Protección de Datos de la Unión Europea que regulará la exportación de datos de carácter personal fuera del espacio económico europeo. Estas cuestiones no son solo un asunto de negociación, sino que también deben tratarse a fin de enfrentar las restricciones o requisitos de las exportaciones de servicios que podrían presentarse en el futuro.

Otras consideraciones para los países en desarrollo

A medida que las CGV, el comercio Sur-Sur y las inversiones aumentan en ámbito y alcance, los responsables de las empresas y las políticas esperarán que todos los países desempeñen un papel activo en el desarrollo de las próximas regulaciones sobre el comercio de servicios.



fue el porcentaje en 2009 de las exportaciones de Chile y México que involucraron servicios, mientras que para Brasil esta estimación de valor agregado fue del 40%.



de las exportaciones de los países de la OCDE en 2009 involucraron servicios.

Ideas claves para dar un impulso dinámico al comercio de servicios

Es fundamental centrarse en la reducción de los costos relacionados con el cumplimiento de las normas y cualquier paquete de políticas deberá tener en cuenta la importancia de la mejora de las capacidades, infraestructura e interrelaciones entre proveedores y usuarios de los servicios.

En este contexto, si los productores nacionales son capaces de alcanzar los estándares mundiales de rendimiento se podrían considerar algunos servicios con amplias conexiones como el turismo, la construcción, el transporte o la logística y abordar las principales limitaciones del crecimiento de alta calidad a fin de que este tipo de servicios también pueda lograr una presencia mundial.

En 2025, se espera que 45% de las compañías en la lista de *Fortune Top 500* esté basada en las economías emergentes (en comparación con 17% en 2010). Nuevas oportunidades de negocios pueden surgir debido a dos hechos torales: el crecimiento extensivo de la urbanización y el gran aumento de la clase media global.

Conforme pase el tiempo, el actual punto de vista sobre la modalidad 4 cambiará y el movimiento de personas será más fácil, pero esto requerirá la preparación del proceso de aceptación política mediante la determinación de perfiles de competencias y mecanismos adecuados para la transferencia temporal de la mano de obra. Mientras tanto, el movimiento en términos de normas acordadas a nivel internacional y el acceso al mercado se llevará a cabo a través de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) o acuerdos de inversión.

La perspectiva de políticas debe incluir el crecimiento a corto y mediano plazo. Los vínculos entre los bienes y servicios tendrán implicaciones para futuras negociaciones a medida que las empresas se conectan cada vez más y evalúan las condiciones de acceso al mercado de los servicios en términos también de las restricciones en el mercado de bienes. Por ende, mientras que las negociaciones sobre los servicios se han centrado fuertemente en los servicios mismos, con el tiempo tenderá a desarrollarse un marco más global y amplio para la regulación del comercio como un todo.

Negociaciones en curso

Aproximadamente en los siguientes cinco años tendremos un enfoque de mayor alcance para evaluar los resultados de las negociaciones sobre servicios. El progreso hacia este paradigma se efectuará fuera de la Organización Mundial del Comercio a través de las negociaciones plurilaterales en curso. El Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés) expandirá el marco regulatorio y formará un vínculo importante para el ámbito más amplio de las negociaciones que se efectúan en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

Debe considerarse, por lo tanto, el posible traslape entre una larga lista de áreas comprendidas por las negociaciones del TPP –como inversiones– y las negociaciones de los tratados de bilaterales de inversión en curso –como China-Estados Unidos y China-Unión Europea. Los capítulos de inversión en los ACP comprenden cada vez más tanto bienes como servicios y los resultados de estos acuerdos tienen implicaciones extensas. Los avances en las regulaciones sobre inversión tienen un doble impacto en el comercio de servicios, ya que además construyen vínculos con las cadenas de suministro.

Un aspecto importante de los ACP es que establecen un marco para la negociación de los avances en los segmentos de mercado que reflejan la rápida evolución tecnológica y comercial, tales como el comercio electrónico. Los ACP también han logrado progresos en un conjunto complementario de disciplinas como inversión y liberalización de contratación pública.

El acuerdo TISA, en particular, tiene un alto nivel de ambición con el objetivo de captar una parte sustancial de la liberalización alcanzada en otras negociaciones comerciales. Un objetivo importante es contar con nuevas y mejores disciplinas que en el AGCS. Además,

los negociadores del TISA también consideran el desarrollo de nuevos enfoques para el acceso al mercado y otras disciplinas. El acuerdo tiene un enfoque de lista negativa para el trato nacional, lo que efectivamente significa que por lo menos habrá nivel aplicado de acceso a mercado.

Asimismo, las propuestas de la modalidad 4 están bajo consideración ya que son disciplinas adicionales en áreas relacionadas a flujos internacionales de datos, privacidad, reconocimiento mutuo, empresas estatales y reglamentación nacional (algunas horizontales y posiblemente otras disposiciones adicionales a nivel sectorial).

China ha solicitado participar en estas negociaciones bajo el entendido de que los resultados servirán como punto de referencia para la regulación mundial de los servicios. Dada la relevancia mayúscula de los servicios, la importancia de los mercados mundiales y las cadenas de suministro para el crecimiento de las naciones en desarrollo, el impacto excluyente de estas futuras disciplinas y marcos regulatorios podría ser de peso considerable.

Sin sistemas de integración ni políticas coherentes que faciliten las negociaciones las empresas pueden tener dificultades para planificar el crecimiento de sus cadenas de suministro y sus oportunidades en más economías de manera adecuada. Los responsables de las políticas tienen que tomar medidas con respecto a estos acontecimientos, reconocer el alcance de los vínculos entre los servicios, los bienes y la inversión dentro del contexto de CGV y hacer hincapié en la necesidad de coherencia, regulación inclusiva y mecanismos de aplicación.

Sin estos esfuerzos, la reducción potencial en el crecimiento y desarrollo de varias naciones afectará negativamente su capacidad para gestionar las cuestiones que surgen en un mundo interrelacionado y mermaría las relaciones comerciales y de inversión entre los distintos grupos de países.

Sin sistemas inclusivos ni aumento adecuado de la capacidad para crear oportunidades dinámicas a través del comercio de servicios, estos efectos adversos y la consiguiente insatisfacción podrían incluso extenderse más allá del ámbito del comercio y la inversión, lo que podría crear tensiones que podrían tener efectos superlativos. Los beneficios de la preparación y políticas adecuadas son inmensos y las consecuencias de no hacerlo podrían ser significativamente graves para todos.

❶ Esta estimación es para un total de exportaciones de mercancías y servicios comerciales.



Harsha Vardhana Singh
Asociado Senior en ICTSD,
Investigación Estratégica y
Análisis de Políticas.

AMÉRICA LATINA

América Latina en las cadenas de los servicios globales: avances y retos futuros

Nanno Mulder

El sector de los servicios ha ganado considerable terreno respecto a su aporte en términos comparativos al comercio internacional. A nivel global, hay casos notables de desarrollo, pero para América Latina esto es un proceso relativamente nuevo. El autor aborda el caso de cinco países latinoamericanos que han logrado posicionarse y nos entrega interesantes propuestas respecto al camino a seguir.

El sector de los servicios globales se ha desarrollado rápidamente en las últimas dos décadas. Estos servicios corresponden en gran parte a actividades que las empresas (multinacionales) solían operar internamente y que se han ido externalizando y deslocalizando a países emergentes como resultado de una voluntad y de la presión para reducir costos. Otros factores que facilitaron la expansión del sector son la reducción de las barreras para el comercio internacional de servicios y los avances tecnológicos en la informática y en la comunicación.

Las categorías de servicios globales de subcontratación (*outsourcing*) son principalmente tres: 1) tecnologías de la información (ITO); 2) procesos de negocios (BPO) y; 3) procesos de conocimiento (KPO). Por su parte, cuando la subcontratación se realiza a empresas en otros países se refiere al *offshoring* de los servicios.

El comercio internacional de estos servicios ha crecido a dos dígitos a partir del año 2000. La crisis financiera mundial en 2009 presionó a las empresas a mejorar aún más su eficiencia en un mundo con menor crecimiento de la demanda y benefició a este sector en vez de perjudicarlo, como fue el caso en la mayoría de los demás sectores.

La entrada de América Latina a esta industria es relativamente reciente. Mientras India y otros países asiáticos, juntos con algunos países de Europa del este, fueron el polo de crecimiento de los servicios ITO –y más adelante BPO– en la década de los 90, la región latinoamericana penetró este sector recién en la década pasada. En 2010, el sector BPO-ITO de América Latina generó ventas por un monto de US\$ 8 mil millones, comparado a un valor de US\$ 5 mil millones en Europa del este.¹

Varios países de la región lograron posicionarse en los distintos mercados de los servicios globales (véase Tabla 1). Estos países son de todos los tamaños: grandes (Argentina, Brasil y México), medianos (Chile, Colombia, Perú) y pequeños (países centroamericanos, Cuba, República Dominicana y Jamaica). Asimismo, varias ciudades de dichos países se encuentran dentro de los 50 lugares más atractivos del mundo para la prestación de los servicios globales (*outsourcing destinations*).²

Las experiencias de Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y México

Para conocer mejor la realidad de los países latinoamericanos en esta industria, la Comisión Económica para América y el Caribe (Cepal) realizó una conferencia en 2012 y publicó un libro con una selección de los trabajos presentados en 2014.³ Este libro incluye a la vez capítulos conceptuales y estudios de caso de varios países (Chile, Colombia, Costa Rica y México).

En el caso de Chile, el país logró transformarse en menos de una década en uno de los principales destinos de la región para la instalación de empresas BPO e ITO, las cuales exportan principalmente al mercado latinoamericano. El empleo en este sector superó las 20 mil personas en 2010. Con una encuesta dirigida a un conjunto de empresas del rubro ITO en 2012 se concluyó que los servicios exportados son relativamente sofisticados. Este resultado no sorprende en un contexto nacional donde los costos salariales ya son unos de los más altos de la región.

US\$ 8 mil millones

representó la generación de ventas en 2010 en América Latina el sector BPO-ITO, mientras que el valor generado por Europa del Este para el mismo año solo ascendió a los US\$ 5 mil millones.

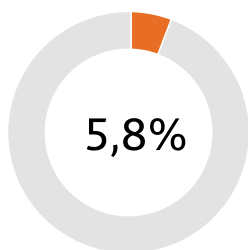
Tabla 1. Países de América Latina: prestación de servicios "modernos"

Tecnologías de información (ITO)	Servicios empresariales (BPO)	Servicios de salud	Industrias creativas	Otros servicios (KPO)
Desarrollo de software [ARG, BRA, CHI, COL, CRI, URU]	Contabilidad y finanzas [ARG, BRA, CHI, CRI, MEX, URU]	Turismo médico [BRA, CUB, COL, CHI, CRI, PAN]	Industria audiovisual (Cine y televisión) [ARG, BRA, CHI, MEX]	Educación [ARG, BRA, CHI]
Consultoría y servicios informáticos [ARG, BRA, CHI, CRI, URU]	Gestión y desarrollo de procesos [ARG, BRA, CHI, CRI, MEX, URU]	Ensayos clínicos [ARG, BRA, CHI, COL, MEX, PER]	Publicidad [ARG, BRA, CHI, MEX]	Investigación, desarrollo e innovación [BRA, MEX, CHI]
Gestión, integración y mantenimiento de aplicaciones [ARG, BRA, CHI, COL, CRI, URU]	Recursos humanos [ARG, BRA, CHI, CRI, URU]	Telemedicina [ARG, BRA, COL, MEX]	Industrias de contenido [ARG, BRA, MEX]	Ingeniería y construcción [ARG, BRA, CHI, MEX]
Infraestructura y redes [ARG, BRA, CHI, CRI, JAM, URU]	Centros de llamada, centros de contacto, centros de atención al cliente [Países de América Central, CHI, COL, DOM, PER, URU]	Telediagnóstica [BRA, MEX]	Arquitectura [ARG, BRA, CHI, MEX]	Subcontratación de servicios intensivos en conocimiento (servicios legales, investigación financiera y de mercado) [BRA, CHI, CRI, MEX]
Videojuegos, animación y simulación [ARG, CHI]	Servicios Back Office [ARG, CHI, BRA, COL, CRI, MEX, URU]	Análisis e interpretación de resultados médicos [BRA, URU, MEX]	Diseño [ARG, BRA, MEX]	Servicios financieros [BRA, CHI, CRI, MEX]
	Centros de servicios compartidos [ARG, CHI, BRA, COL, CRI, MEX, URU]			

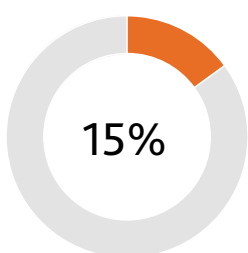
Notas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de López, Niembro y Ramos (2014), "Promotion policies for services offshoring: Global analysis and lessons for Latin America."

Otro país con cierta trayectoria destacada en la exportación de servicios BPO e ITO es Costa Rica. En el año 2000, operaban en su territorio solo tres centros de llamadas y tres centros de servicios compartidos. Hoy operan más de 120 empresas que incluyen centros de contacto, centros de servicios compartidos, tecnología digital, ingeniería y diseño, medios y entretenimiento, así como oficinas regionales. Durante este período, el sector ha pasado de mil empleos a más de 32 mil. Entre 2000 y 2012, su contribución al PIB prácticamente se triplicó al pasar de alrededor del 2% al 5,8%, un porcentaje ligeramente superior a las contribuciones del turismo y la agricultura. Costa Rica ha logrado, asimismo, un escalonamiento en la cadena de servicios empresariales, prestando servicios de creciente complejidad. Las tareas simples tipo *call-center* han sido sustituidas por otras de mayor valor agregado, gracias a las capacidades crecientes y el aprendizaje de los trabajadores locales.

Un tercer país de la región que llama la atención en este sector es Uruguay. Sus exportaciones de servicios globales tipo *offshore* se estimaron en US\$ 745 millones en 2012 y más de US\$ 1 000 millones en 2013. Dentro de sus exportaciones, el país se ha especializado en servicios de conocimiento (KPO, 28% del total de las exportaciones de servicios globales en 2012), servicios informáticos (ITO, 26%) y servicios BPO (22%), centros de respaldo (*back-office*) y centros de contacto (*call-centers*, 18%), producción audiovisual (3%) y coordinación de cadenas logísticas (3%). El empleo en estos servicios se estima en 20 mil personas, incluidas las 12 mil que trabajan en servicios asociados en tecnologías de la información. En este último grupo, más del 80% de los empleos son de alta calificación (ingenieros, analistas, programadores, técnicos informáticos y otros



fue la contribución de la exportación de servicios BPO e ITO en 2012 al PIB de Costa Rica, casi el triple de lo que fue en 2010 (2%), pasando además de mil a más de 32 mil empleos en el sector.



por año fue el crecimiento de la prestación de servicios de laboratorios públicos dentro de las cadenas farmacéuticas y biomédicas en la década pasada.

profesionales universitarios). Una de grandes ventajas de Uruguay es una infraestructura tecnológica más sofisticada de América Latina.

Aparte de ser un prestador importante de servicios BPO e ITO, México también logró entrar en algunas cadenas de KPO. Un ejemplo es la prestación de servicios de laboratorios públicos dentro de cadenas farmacéuticas y biomédicas, cuyo crecimiento fue de un 15% por año en la década pasada y cuyo empleo supera las 2 000 personas. Estos laboratorios efectuaron más de 2 mil ensayos clínicos divididos en 420 protocolos y 22 áreas terapéuticas.

Un nuevo país en la región en el rubro de servicios globales es Colombia. No obstante que este país se destaca en parte por sus capacidades lingüísticas sobresalientes en español y en menor medida en inglés, su emergencia en esta industria se atrasó por la inestabilidad en el país. En los últimos años, la seguridad mejoró, mientras medidas público-privadas activas jugaron un papel clave para estimular el desarrollo del sector. Estas políticas se aplican a nivel nacional tanto como a nivel local. Un ejemplo de un polo local es la ciudad de Medellín, la que se ha posicionado en esta industria gracias al fomento de carreras altamente demandadas por las empresas multinacionales, centros de innovación y alianzas público-privadas.

Políticas para promover el desarrollo del sector de los servicios globales

Los países de la región lograron entrar en dichas cadenas mediante dos vías: la atracción de empresas multinacionales a su territorio y la internacionalización de empresas domésticas. Los gobiernos han promovido sobre todo la primera vía mediante una mezcla de políticas.

Estas se refieren primero a la creación de zonas francas, donde las empresas multinacionales gozan de un régimen fiscal favorable y un conjunto de otros beneficios en torno a la logística, los trámites relacionados al comercio y la construcción, la seguridad y la presencia de otras empresas exportadoras. Dado que varios países de la región tienen zonas francas (como en América Central, República Dominicana y Uruguay) este beneficio se ha transformado en una condición necesaria, pero no suficiente para la atracción de empresas multinacionales.

Otro conjunto de políticas clave refiere a los recursos humanos. Estas incluyen educación en inglés para trabajadores en *call-centers* orientados al mercado estadounidense o el aprendizaje de habilidades para servicios especializados como la contabilidad, la ingeniería de distintos tipos y la tecnología de la información. En la medida en que la educación superior no está adaptada específicamente a las necesidades de las empresas se han creado en algunos casos como Colombia y Costa Rica cursos de 6 meses a 2 años con conocimientos específicos (*finishing schools*). El capital humano calificado es importante en el contexto regional donde son cada vez menos los países que pueden competir internacionalmente solo sobre la base de un bajo costo de mano de obra y donde se requiere escalar hacia tareas más complejas.

En el caso de algunos países como Chile en la década de 2000 y Uruguay, los gobiernos proveen también otros incentivos como el financiamiento parcial del costo de instalación, del arriendo de edificios y de la infraestructura tecnológica. Finalmente, varios países ofrecen incentivos para la innovación, investigación y desarrollo. Estos se refieren no solo a incentivos fiscales, sino también a estímulos para patentar nuevos servicios y a medidas para proteger mejor la propiedad intelectual. Es clave también promover una cooperación entre el sector privado y las universidades.

Además, varios gobiernos en la región ofrecen apoyos específicos a empresas locales para promover su internacionalización. Estos esfuerzos deberían dirigirse a las empresas nacionales que tienen un potencial para vender sus servicios a las empresas exportadoras en el país (la internacionalización indirecta) o en los mercados extranjeros (internacionalización directa). Muchas firmas locales poseen buenas capacidades técnicas, pero carecen de conocimientos específicos de gestión y marketing para vender sus servicios en el exterior. El apoyo público podría dirigirse a la corrección de estas

debilidades, tal como la preparación de las empresas para obtener ciertas certificaciones (como ISO 9000, CMMI o ITIL) requeridas a nivel internacional para la venta de servicios. El camino a seguir

Como se ha podido ver, varios países de América Latina y del Caribe participan con cierto éxito en el comercio mundial de los servicios globales. No obstante, en un contexto de niveles salariales crecientes en la mayoría de los países, es necesario avanzar en las cadenas de valor a eslabones de servicios más sofisticados que dependan menos de mano de obra barata. La contrapartida es que los países requieren desarrollar alianzas público-privadas para invertir en el desarrollo de carreras universitarias y capacitaciones técnicas necesarias para la prestación de dichos servicios. También es deseable promover la internacionalización de empresas domésticas en este rubro.

La promoción de este sector requiere una estrategia con objetivos de mediano a largo plazo. A su vez, es necesario tener instituciones sólidas y recursos suficientes para invertir en la infraestructura tecnológica, un sistema de innovación orientado a las necesidades del sector de los servicios globales y una imagen país que permite atraer empresas multinacionales y posicionar empresas locales en el mercado mundial.

Finalmente, es recomendable promover vínculos entre empresas multinacionales y locales, mediante programas de desarrollo de proveedores. Estos programas no solo tienen que acercar ambos actores, sino también trabajar en cuellos de botella que dificultan la subcontratación en los mercados locales.

❶ Véase Tucci, M. (2011). *The Future of Latin America's IT Services Sector*. Tholons.

❷ Estás incluyen San José, Costa Rica (lugar 13), Sao Paulo, Brasil (18), Santiago, Chile (21), Buenos Aires, Argentina (24), Curitiba, Brasil (27), Montevideo, Uruguay (37), Rio de Janeiro, Brasil (38), México DF, México (40), Monterrey, México (42), Brasilia, Brasil (43), Bogotá, Guadalajara, México (48), Colombia (49), (Tholons, 2013, *Top 100 Outsourcing Destinations*).

❸ Véase Hernández, R. Mulder, N., Fernandez-Stark, K., Sauvé, P., López, D. & Muñoz, F. (eds.) (2014). *Latin America's emergence in global services: A new driver of structural change in the region?* Santiago, Chile: Cepal.



Nanno Mulder

Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Cepal.

SERVICIOS Y EMPLEO

Interrelación entre el sector servicios y la promoción del empleo: desafíos de política

Luisa Rodríguez

Con el crecimiento del sector de servicios se hace patente analizar cuál es su real vinculación con la promoción del empleo. Sobre la base de las revisiones de políticas de servicios de la UNCTAD, la autora aborda dicha problemática y plantea interesantes desafíos y futuros retos en materia de recomendaciones de políticas.

Las revisiones de políticas de servicios (RPS) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) son una revisión sistemática de políticas, marcos regulatorios e institucionales aplicables al sector servicios. Sus objetivos son identificar alternativas de políticas, recomendaciones y planes de acción para avanzar en la reforma del sector, mejorando la contribución socioeconómica del sector servicios y de los sectores específicos que se analizan a petición de cada gobierno.

La metodología utilizada abarca una investigación por parte de la UNCTAD y de un equipo de expertos nacionales, consultas con actores locales y una revisión externa por parte de expertos regionales y nacionales. Desde 2010, la UNCTAD ha realizado diez RPS, incluyendo tres en la región. Los sectores analizados fueron:

Tabla 1. Sectores analizados en revisiones de políticas de servicios

Perú	Nicaragua	Paraguay (en curso)
1. Ingeniería	1. Telecomunicaciones	1. Telecomunicaciones
2. Contabilidad y teneduría de libros	2. Transporte terrestre	2. Construcción (y servicios profesionales relacionados como arquitectura e ingeniería)
3. Logística	3. Turismo	3. Educación
4. Informática y servicios conexos	4. Financiero	4. Financiero

Notas: Elaboración de la autora sobre base de UNCTAD.

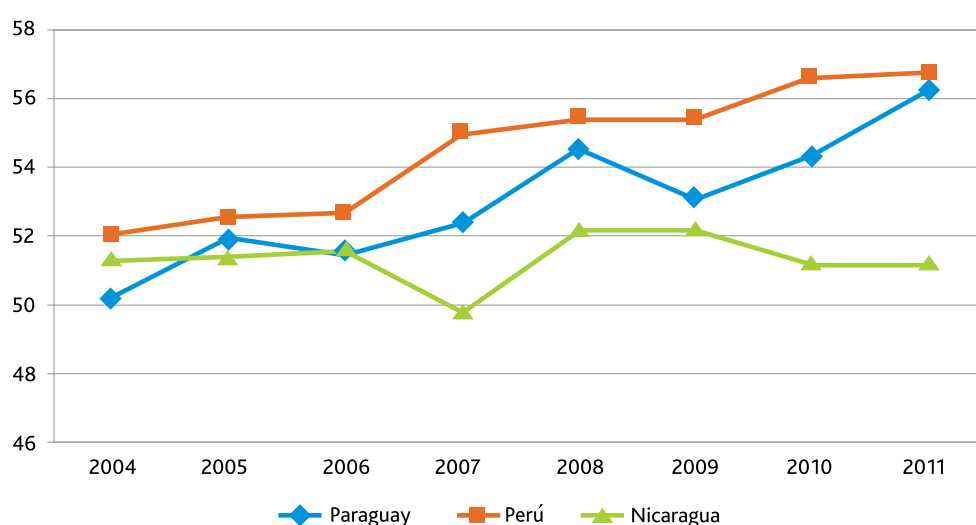
De acuerdo a lo anterior, el presente artículo describe algunos elementos relevantes derivados de estos exámenes en lo que respecta a la interrelación entre el sector de servicios y la promoción del empleo.

Interrelación entre el sector servicios y la promoción del empleo

El sector servicios representa una alta proporción del empleo total, incluso mayor que la del sector agrícola o manufacturero. Durante el periodo 2004-2012, por ejemplo, la contribución de este sector al empleo total en Perú, Nicaragua y Paraguay osciló entre el 50 y el 60 por ciento.❶

Durante el mismo periodo se observa igualmente una alta proporción de los servicios en el empleo total en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en Brasil y Ecuador los servicios contribuyeron en el mismo rango que Perú, Nicaragua y Paraguay. Cuba, Colombia y Costa Rica sobrepasaron el 60% a partir del 2007 o 2008. Esta contribución se situó por debajo del 50% en el caso de Bolivia y Honduras y estuvo por encima del 60% en Chile. En ciertos países del Caribe como Bahamas, Antigua y Barbuda y Barbados esta contribución se situó por encima del 70%.

Figura 1. Contribución del sector servicios al empleo total en Perú, Nicaragua y Paraguay, 2004-2012. (Porcentajes)



Retos presentes y futuros

Al analizar con mayor profundidad el sector servicios en los países en desarrollo se observa que los sectores que generan más empleo generalmente son aquellos que requieren un menor nivel de conocimiento. En el caso de Paraguay, por ejemplo, los sectores que generan más empleo incluyen los servicios de distribución, turismo, comunitarios, sociales, personales y de construcción. En el caso de Perú, estos incluyen a los servicios comerciales, comunitarios y sociales. También se observa una tendencia a una baja productividad en servicios, la cual se traduce en dificultades para innovar y agregar valor a estos últimos.

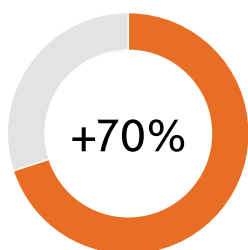
Sin embargo, es importante notar que en la última década ha habido un desarrollo y dinamismo en servicios de mayor valor agregado, generalmente asociados al sector de las tecnologías de la información y a procesos de tercerización de servicios. En estos sectores se observan salarios más elevados que el promedio y una mayor productividad laboral.² No obstante, en la mayoría de los casos estos servicios generan pocos eslabonamientos con el resto de la economía, por los que se les ha llamado "enclaves de excelencia".

Para citar un ejemplo de lo anterior, los servicios de software en Perú muestran, en el período 2003-2011, un incremento considerable en las ventas en el mercado doméstico y en exportaciones, sin embargo se observa un nivel limitado de adopción de servicios de tecnología de información en las prácticas empresariales.

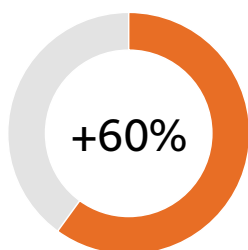
Es importante destacar que se distingue un alto nivel de informalidad en el empleo en el sector servicios en los países en desarrollo, en general, y en el caso de los 3 países latinoamericanos analizados, en particular. En el informe de Perú, se cita un estudio que estimó que en 2008 el empleo informal representaba el 60% de la fuerza de trabajo. La causa del alto nivel de informalidad en el sector servicios pudiera estar relacionado con la economía dual, característica de muchos países en desarrollo en la que sectores modernos coexisten con sectores tradicionales con escaso acceso a infraestructura, capital físico y humano.

La informalidad tiene varias consecuencias. En el estudio de Nicaragua, por ejemplo, se encontró una correlación entre informalidad de los operadores y baja calidad en los servicios turísticos y de servicios de transporte terrestre. La informalidad también fue identificada como un importante obstáculo a la efectividad de políticas públicas de apoyo para promover sectores de servicios, tanto en el caso de servicios turísticos en Nicaragua, como en servicios financieros en Paraguay.

Los estudios RPS también revelaron que la brecha entre la oferta académica y las necesidades del mercado laboral constituyen un importante reto. En ciertos casos, como en el de Perú, la problemática tiene que ver con la insuficiente cantidad de profesionales



ha sido la contribución de los servicios al empleo en ciertos países del Caribe, como Bahamas, Antigua y Barbuda y Barbados.



ha sido el aporte de los servicios al empleo en Chile, Colombia, Costa Rica y Cuba, mientras que en Bolivia y Honduras se situó por debajo del 50%.

egresados en profesiones relacionadas a sectores en expansión (ingeniería petrolera, petroquímica y otras vinculadas con la minería y la programación informática avanzada).

En otros casos, como reveló la RPS de Ruanda, las habilidades desarrolladas en ciertas profesiones no corresponden a las necesidades del sector. Por ejemplo, la brecha total de habilidades en servicios de hotelería fue estimada en casi 70%, siendo de 96% en el caso de habilidades relativas a cuadros técnicos y de 70% en el caso de artesanos.❸

Algunos RPS también revelaron problemas del mercado laboral para absorber los profesionales egresados y para retener talentos, conllevando a una fuga de cerebros. Esta situación se observó en los servicios profesionales médicos en la RPS de Lesoto, en servicios profesionales de ingeniería en la primera RPS de Uganda y también en relación con los ingenieros y profesionales relacionados con el sector de la tecnología de información en la de Perú.

Recomendaciones de política para enfrentar los futuros desafíos

Promover cantidad y calidad en el empleo en servicios

Combinar objetivos de política tendientes no solo a metas cuantitativas en materia de empleo, sino también a metas cualitativas es de suma relevancia. Estas últimas incluyen reducir el empleo informal y precario; atender preocupaciones relativas al empleo de grupos específicos (por ejemplo mujeres y jóvenes); aumentar la productividad y agregar valor y; desarrollar programas de protección social para hacer frente al ajuste en los mercados laborales.

Agregar más valor a los servicios y mayor productividad conlleva a generar mayor innovación y competitividad, así como mayores ingresos. Este aspecto es de particular relevancia en el caso de los servicios tercerizados, un mercado de exportación en el que muchos países de América han incursionado con éxito en la última década. En un contexto de crecientes costos laborales de la región, en comparación con otros potenciales competidores en otras regiones, mantener este tipo de actividades de servicios pasa por incursionar en actividades más intensivas en conocimiento o especializadas de acuerdo a las necesidades de las industrias. Ello requiere, además de una inversión en capital humano, promover mayor acceso a tecnologías e incrementar niveles de adopción y uso de tecnología en las prácticas empresariales.

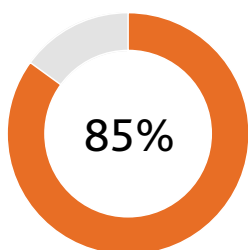
El ajuste reviste una importancia fundamental dada la potencial contradicción que pudiese existir al promover ambos objetivos, puesto que al incrementar la productividad, puede reducirse la capacidad de generar empleo.

Desarrollar la capacidad de atender a las necesidades del mercado laboral en servicios

En general, los resultados de las RPS reflejan una necesidad de desarrollo de habilidades relativas a idiomas y al uso de la tecnología de información. También recogen la necesidad de mejorar y mantener el diálogo entre el sector académico, empresarial y público para promover una mejor adecuación entre el proceso de generación de conocimiento y su aplicación práctica.

El estudio de Perú recogió la percepción de varios empleadores (empresas de consultoría en ingeniería y de tecnologías de la información) en relación con este tema. Los entrevistados comunicaron una percepción de reducción en la calidad de la educación, medida en términos de egresados de universidades nacionales que no cuentan con las habilidades necesarias para innovar o resolver problemas.

La RPS de Perú incluyó recomendaciones para fortalecer el marco institucional relativo a los procesos de control de la calidad en la educación, en ingeniería y carreras científicas asociadas, así como para promover la certificación internacional de programas educativos en estos ámbitos. Este estudio también incluyó una recomendación relativa a desarrollar esquemas de certificación de competencias, lo cual podría ser muy útil dada las prácticas utilizadas para la contratación en ciertas consultorías en ingeniería.



85%
de las empresas en el sector turístico de Nicaragua están representadas por Pymes que generaron más de 37 mil empleos directos y 140 mil empleos indirectos en 2007-2011.

La RPS de Nicaragua ofrece una perspectiva diferente en un sector intensivo en mano de obra. El sector turismo reviste especial interés para Nicaragua por cuanto brinda la oportunidad de emplear rápidamente a una fuerza de trabajo con menor nivel relativo de cualificaciones. En este caso, resulta pertinente promover el desarrollo de la capacitación técnica, así como de la formación enfocada en lograr que los operadores de servicios, particularmente los pequeños y medianos, puedan competir mejor, desarrollando sus habilidades para atender las necesidades del sector. En este caso se incluyeron recomendaciones relativas a la adopción de plataformas electrónicas, capacitación en gerencia de negocios turísticos a fin de obtener un mayor conocimiento sobre estándares relevantes en el sector.

Generando eslabonamientos entre sectores que repercutan en el empleo

Para superar la problemática mencionada con anterioridad relativa a los enclaves de excelencia, resulta de interés promover la creación de *clusters* y políticas tendientes a insertar a los operadores de servicios en cadenas productivas domésticas, regionales e internacionales. En muchos países de América Latina, como por ejemplo en Argentina, Chile, México, Uruguay, Costa Rica y Brasil se desarrollaron *clusters* para promover los encadenamientos productivos. El éxito de estas iniciativas ha variado en función del sector y de los mecanismos de gobernanza de la cadena.⁴

Las RPS destacan la importancia de priorizar estos encadenamientos con las pequeñas y medianas empresas (Pymes), particularmente con las medianas, las que pueden llegar a tener un impacto importante en la generación del empleo.

En el caso de Nicaragua, las Pymes representan el 85% de las empresas en el sector turístico y generaron, de acuerdo con el Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur), empleo directo para 37 461 personas e indirecto para 140 000 durante el periodo 2007-2011. La vida promedio de las Pymes turísticas ha sido estimada en 5 años, indicando las importantes barreras que enfrentan para su crecimiento.

En virtud de ello, se hace evidente la necesidad de contar con políticas transversales y sectoriales en servicios que contemplen disposiciones tendientes al desarrollo de las Pymes, facilitando acceso a financiamiento, programas de acompañamiento (*coaching*) para el desarrollo empresarial que fortalezcan esquemas asociativos y encadenamientos productivos.

Formalizando el empleo informal en servicios

Las RPS revelan que las principales motivaciones para la informalidad en los operadores de servicios son: la carga tributaria, la falta de percepción de beneficios derivados de la formalidad y las barreras burocráticas que afectan el emprendimiento.

Desde esta perspectiva, implementar una reforma tributaria tendiente a reducir y armonizar la carga tributaria para las empresas, aligerar trámites burocráticos y simplificar trámites administrativos puede traer beneficios positivos como lo demuestra la experiencia de Brasil en la última década, en términos de aumento de recaudación, de ingresos tributarios con seguridad social y de formalización del empleo.⁵

El estudio de Nicaragua ofrece varios ejemplos de estas problemáticas tanto en el caso de servicios de transporte terrestre como de servicios turísticos. En este caso se recomendó revisar el Código de Comercio para reducir y simplificar los trámites administrativos aplicables a actividades empresariales y adoptar la firma electrónica.

En el sector turismo se recomendó la creación de una ventanilla única para los procedimientos relativos a la creación de empresas turísticas, centralizando en una primera instancia los trámites más engorrosos, es decir, aquellos relativos a las municipalidades, a las autorizaciones para distribución de alimentos y bebidas con el Ministerio de Salud, de policía y de administración tributaria. En una segunda instancia, esta oficina pudiera también centralizar otros trámites considerados menos engorrosos, tales como aquellos relativos a la prevención de incendios y licencias operadas por el Intur.

Más análisis empírico sobre la interrelación entre acuerdos comerciales y empleo en servicios
Las RPS de Paraguay y de Perú destacan que la promoción del comercio puede ser una manera de fomentar el empleo en sectores de servicios. Paraguay, por ejemplo, persigue expandir oportunidades en mercados extranjeros para sus empresas locales dada la percepción de que el mercado local provee oportunidades limitadas para los negocios y para la generación de empleo. Por su parte, las empresas de servicios de ingeniería y de contabilidad peruanas han buscado progresivamente la internacionalización, para no quedar relegadas a mercados poco atractivos o a desaparecer, dada la creciente competencia de operadores extranjeros en el mercado doméstico.

Para promover el comercio, juegan un rol importante los incentivos para desarrollar la capacidad de suministro y la exportación, las políticas de desarrollo de la demanda, la promoción del aprovechamiento de acuerdos comerciales y el diálogo abierto y constructivo entre el sector público y privado.

Para garantizar que las políticas comerciales redunden en el empleo, debe haber coherencia entre políticas comerciales y laborales, particularmente desde la perspectiva de las variables del empleo de calidad mencionado en el primer punto de esta sección. Sin embargo, esta área ameritaría una mayor profundización, generando más evidencia empírica respecto al impacto de los acuerdos comerciales y el empleo en sectores específicos de servicios.

-
- ❶ UNCTAD. (2013). RPS de Perú; UNCTAD, (2013). RPS de Nicaragua. UNCTAD. (2014, en preparación). RPS de Paraguay.
 - ❷ Onudi. (2013). La creación sostenida de empleo: el rol de la industria manufacturera y el cambio estructural.
 - ❸ HIDA/MSCBP and the Ministry for Public Service and Labor in Rwanda. (2009). National Skills Audit Report.
 - ❹ OECD & Cepal. (2013). Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for structural change. Véase también: Peres, W. (2004). Políticas sectoriales y de desarrollo de clusters en América Latina y el Caribe.
 - ❺ Cepal. (2013). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal.



Luisa Rodríguez

Oficial de Asuntos Económicos,
Conferencia de Naciones Unidas
para el Comercio y Desarrollo
(UNCTAD).

SERVICIOS Y CADENAS DE VALOR

El escalamiento en las cadenas de valor a través de servicios profesionales y de soporte

Nahuel Oddone y Ramón Padilla Pérez

¿Cómo pueden los servicios y el fomento de la modernización tecnológica aumentar el valor agregado nacional y promover las cadenas de valor? Sobre la base de tres estudios de caso, los autores intentan responder estas preguntas e identificar y examinaron las buenas prácticas internacionales a fin de obtener valiosos ejemplos de cadenas más competitivas.

En las últimas dos décadas, Centroamérica ha realizado amplias reformas económicas encaminadas a liberalizar el comercio, atraer inversión extranjera y reducir la participación del Estado en las actividades económicas. Sin embargo, las exportaciones no han sido un motor de crecimiento económico sostenido ni de generación de empleos. El eslabón más débil entre las exportaciones y el crecimiento económico está fuertemente asociado con el bajo valor agregado nacional.

El desafío es generar un mayor valor agregado y obtener mayores beneficios económicos de la participación en las cadenas de valor. Al aumentar el valor agregado o al avanzar hacia actividades de mayor valor agregado los actores pueden incrementar los beneficios económicos de su participación en las cadenas de valor.

Los servicios son de vital importancia para incrementar la participación en cadenas internacionales de valor de bienes primarios y de manufacturas. Los servicios profesionales y de soporte tales como certificaciones, asistencia técnica e investigación y desarrollo son cruciales para la modernización tecnológica, el aumento del valor agregado y el acceso a los mercados internacionales.

La investigación resumida en este artículo tiene como objetivo estudiar el papel de los servicios profesionales y de soporte en el aumento del valor agregado nacional y el fomento de la modernización tecnológica en las cadenas de valor agroindustriales.

Para esto se examinaron tres cadenas de valor de Centroamérica con diferentes características de producción, grados de internacionalización y barreras para aumentar el valor agregado: el camarón de cultivo en El Salvador y vegetales no tradicionales y maderas finas en Guatemala. La evidencia empírica se recogió como parte de un proyecto de asistencia técnica realizado en el 2013 a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal) y financiado por la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania.

En segundo lugar, se identificaron y examinaron las buenas prácticas internacionales. El estudio de las buenas prácticas permite ubicar las diferencias entre la cadena bajo estudio y ejemplos internacionales de cadenas más competitivas.❶

Cadenas de valor y el papel de los servicios

De acuerdo a Kaplinsky y Morris (2000), una cadena de valor comprende toda la gama de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, a través de las diferentes fases de la producción (que implican una combinación de transformación física y entrada de diversos servicios de producción) al consumidor final y la eliminación final después su uso. Cada etapa, como el diseño, la producción, la comercialización y la distribución, se conoce como eslabón. Las actividades que integran una cadena de valor pueden desarrollarse en una misma empresa o por diferentes empresas. El número de eslabones en cada cadena de valor varía según el tipo de industria.

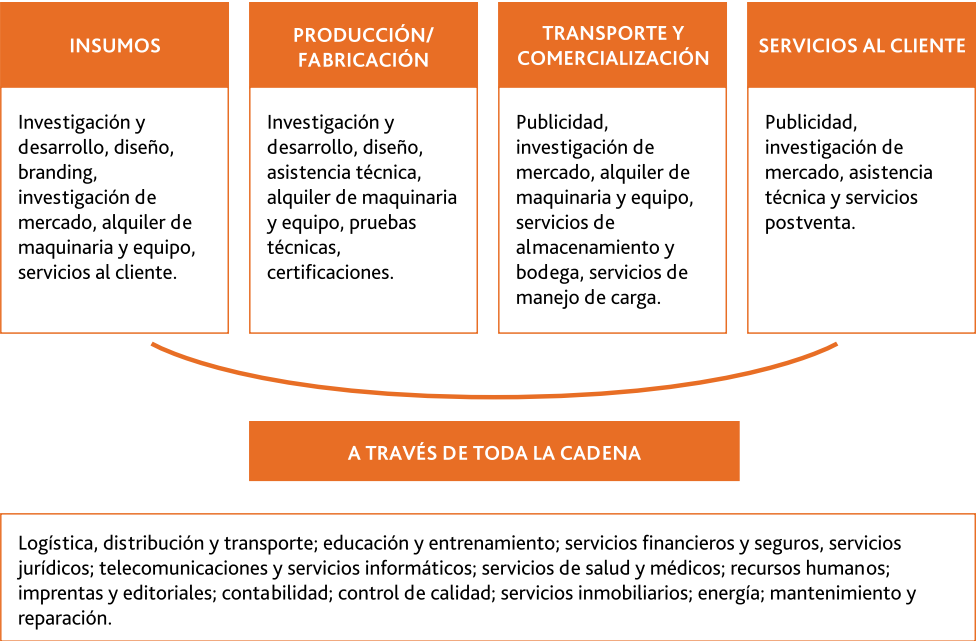
El estudio de cadenas de valor es útil para analizar la manera en que una empresa o industria local participa en redes nacionales e internacionales y la forma en que se apropia

de los ingresos asociados con las diferentes actividades realizadas en la cadena de valor. La participación en los diferentes eslabones de la cadena de valor tiene implicaciones significativas para el desarrollo local, ya que las actividades asociadas a cada eslabón difieren en la intensidad del uso de los factores de producción, las oportunidades para la construcción de eslabones hacia atrás y hacia adelante y, por lo tanto, las oportunidades para agregar valor nacional.

El escalamiento tecnológico es el resultado de capacidades tecnológicas más avanzadas para el desarrollo de nuevos productos o procesos o para la participación en actividades más intensivas en conocimiento. El escalamiento es la innovación dirigida a aumentar el valor agregado o el cambio hacia actividades de mayor valor agregado.

Los servicios desempeñan un papel importante en el fomento de la modernización tecnológica y el aumento del valor agregado nacional en las cadenas de valor de bienes, aunque no todos los servicios contribuyen a la modernización tecnológica. Este artículo se centra en los servicios profesionales y de soporte (PS) que necesitan recursos humanos calificados y acceso al conocimiento tecnológico. Estas actividades se pueden clasificar según el servicio que se suministre (véase Figura 1).

Figura 1. Servicios profesionales y de soporte para mejorar las cadenas de valor



Fuente: Elaboración de los autores.

Obstáculos para la modernización tecnológica

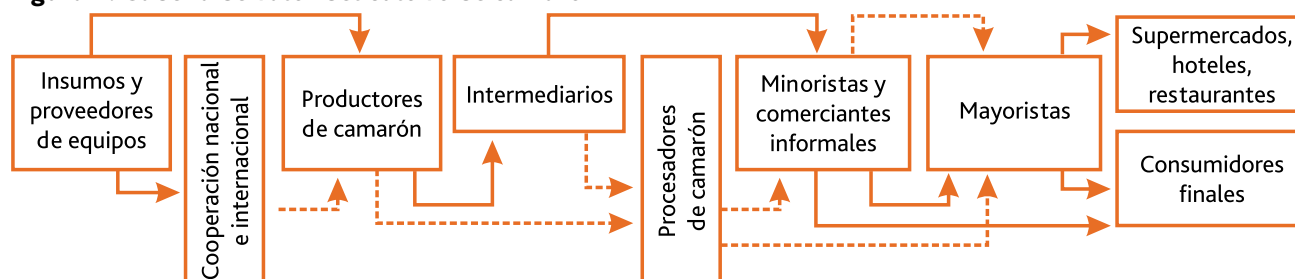
El cultivo de camarón en El Salvador se practica en pequeña escala debido a las limitadas capacidades socio-económicas y tecnológicas de los productores. Estos están organizados en 44 cooperativas con un total de 1 500 miembros.

Las cooperativas siguen tres tipos diferentes de producción: extensiva (23% del total de las granjas), extensiva mejorada (32%) y semi-intensiva (45%). El tipo semi-intensivo es tecnológicamente más avanzado y resulta en mayores ganancias para los productores. Los cultivadores de camarón producen en granjas cooperativas y venden su producción a intermediarios quienes, a su vez, transportan el camarón cultivado a los mayoristas que operan en La Tiendona, el centro de distribución y almacenamiento nacional. En algunos casos, los intermediarios también juegan el papel de minoristas y comerciantes de manera informal.

La escasez de actividades de procesamiento en esta cadena significa que el camarón se vende sin ser objeto de alguna transformación postcultivo o proceso de fabricación

significativo. El valor agregado o la transformación industrial de esta cadena se refiere a cualquier procedimiento distinto a la eliminación de la cabeza. El consumidor final, así como los supermercados, hoteles y restaurantes compran el producto directamente en La Tiendona (Figura 2).

Figura 2. Cadena de valor del cultivo de camarón



Fuente: Oddone y Beltrán, 2013 y 2014. 2

La cadena de valor del camarón se enfrenta a barreras críticas para aumentar el valor agregado nacional y fortalecer las capacidades tecnológicas. Se pueden mencionar el tamaño pequeño de las cooperativas, los sistemas ineficientes de producción y gestión, la mala calidad de la gestión por parte de los intermediarios, eslabones de procesamiento inexistentes, falta de programas de bioseguridad y de apoyo de las instituciones financieras.

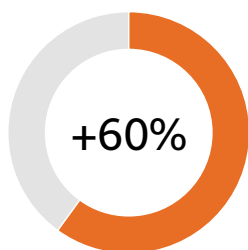
Servicios para aumentar el valor agregado nacional

Para hacer frente a los principales obstáculos se identificaron cuatro tipos de servicios. El primer tipo de servicio está dirigido a mejorar la calidad de los insumos. En El Salvador no todos los productores tienen la infraestructura necesaria para madurar los cultivos; los nauplios³ son importados de Guatemala u Honduras por los laboratorios locales que producen post larvas, cuya producción también requiere una alta inversión en infraestructura, equipo y tecnología.

La investigación genética animal destinada a desarrollar nuevas líneas de camarones y concentrados de alimentos fortificados (mejora de proteínas) contribuye al mejoramiento de la cadena de valor. Por ejemplo, en Sinaloa, México, Maricultura del Pacífico, una empresa privada, produce larvas de camarón blanco y en colaboración con otras instituciones de investigación ha desarrollado un programa de selección genética para el aumento de peso del camarón y mayores tasas de supervivencia. Estos servicios se ofrecen a los productores locales y tienen un impacto significativo en la productividad, ya que el camarón que pesaba 18 gramos en promedio aumenta tres gramos por camarón, un incremento del 16,5% en dos generaciones.

“Los servicios profesionales y de soporte no solo son importantes para el aumento del valor agregado nacional de las cadenas de valor agroindustriales, también son cruciales para mejorar la participación en el valor agregado total obtenido en los eslabones fundamentales de la cadena.”

El segundo tipo de servicio está relacionado con las certificaciones, procesos cada vez más importantes para demostrar el cumplimiento de normas y criterios internacionales en la cadena de valor. En un círculo virtuoso, las certificaciones ayudan a los productores a



de los barcos pesqueros en Kerala, India, para el 2001 ya utilizaban teléfonos móviles para coordinar las ventas y recopilar información sobre el mercado, lo que aumentó sus ganancias en un 8%.

mejorar la productividad y fomentar la competitividad. Las buenas prácticas de Vietnam y México muestran el alto impacto de estas en la modernización tecnológica.

El tercer tipo se refiere a la necesidad de mejorar el transporte de camarón para garantizar la calidad y seguridad. Como lo demuestra la experiencia de Bangladesh, buenos servicios de manejo y transporte contribuyen al mejoramiento de la cadena de valor.

Un análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control proporcionado por una empresa privada se realizó para los eslabones de transporte y procesamiento para identificar las debilidades y fuentes de pérdida en las granjas y almacenes, arrojando como resultado las áreas concretas de intervención para evitar las pérdidas y reducir los costos.

Por último, el cuarto tipo de servicios de tecnología requeridos, diseño de software y personalización de aparatos electrónicos para mejorar la transparencia de los precios, pueden ayudar a lograr precios más justos para los productores y comerciantes.

Un buen ejemplo del impacto de los servicios de tecnologías de la información (TI) es Kerala, un estado en la India con una importante industria pesquera. Entre 1997 y 2001, el servicio de telefonía móvil se introdujo en todo este estado. Para el año 2001, más del 60% de los barcos pesqueros y la mayoría de los mayoristas y minoristas estaban utilizando teléfonos móviles para coordinar las ventas y recopilar información sobre el mercado. Como resultado, la dispersión de precios y los márgenes intermedios se redujeron drásticamente. Las ganancias de los pescadores aumentaron en promedio un 8% en ese período, mientras que los precios al consumidor disminuyeron en un 4%.

Conclusiones

Los servicios profesionales y de soporte se requieren en toda la cadena de valor. El suministro de insumos ha mejorado, por ejemplo, a través de servicios de I+D para crear nuevos y mejores cultivos, fertilizantes y pesticidas. La producción de productos agrícolas, el segundo eslabón, se moderniza tecnológicamente a través de los servicios destinados a apoyar los procesos de certificación internacionales y la aplicación de las buenas prácticas internacionales. A su vez, el transporte y la comercialización han mejorado a través de diversos servicios como la logística, investigación de mercado, inteligencia de mercado y servicios de carga y manejo.

Los servicios profesionales y de soporte no solo son importantes para el aumento del valor agregado nacional de las cadenas de valor agroindustriales, también son cruciales para mejorar la participación en el valor agregado total obtenido en los eslabones fundamentales de la cadena.

Mejor información sobre el mercado y mejores procesos de cultivo para los camaronicultores a través de servicios de TI y asistencia técnica pueden fortalecer su capacidad para negociar mejores precios (con los intermediarios) y beneficiarse de mayores ingresos. Por otra parte, en las cadenas de valor internacionales, los servicios son cruciales para una mayor apropiación nacional del valor agregado total, es decir, el fortalecimiento de las capacidades y el escalamiento tecnológico se asocian con mayores ingresos para los productores locales.

Estos servicios pueden ser prestados por empresas privadas, organismos públicos, organizaciones nacionales e internacionales sin fines de lucro u organizaciones de economía mixta. En los países en vías de desarrollo como El Salvador y Guatemala y en las cadenas de valor dominadas por productores pequeños y rurales los servicios privados raramente son asequibles. Los servicios de certificaciones y de I+D, por ejemplo, son a menudo demasiado costosos para los productores rurales. Además, hay pocas empresas privadas locales que ofrecen servicios profesionales de soporte, en contraste con los países desarrollados donde las empresas de servicios poseen capacidades más fuertes y hay una mayor demanda de los productores locales.

Consecuente a lo anterior, el gobierno juega al menos tres funciones importantes para fomentar tanto la oferta como la demanda de los servicios profesionales y de soporte. En primer lugar, las organizaciones públicas se concentran en apoyar a las pequeñas y medianas empresas, los centros públicos de investigación y organismos públicos sectoriales; proporcionan asistencia técnica a los productores y a otros eslabones de la cadena de valor, es decir, los servicios profesionales y de soporte son proporcionados directamente por organismos públicos.

En segundo lugar, se necesitan políticas públicas de apoyo a la creación y fortalecimiento de proveedores nacionales de servicios profesionales y de soporte, por ejemplo, apoyo financiero para la formación de capital humano o la inversión en nuevas tecnologías.

En tercer lugar, se requieren iniciativas públicas dirigidas a financiar el acceso a los servicios profesionales y de soporte para todos los actores de la cadena de valor, lo que facilita que los pequeños productores tengan acceso a estos servicios.

Por último, en términos prospectivos, es importante considerar el desarrollo de sistemas más efectivos para la recopilación de las mejores prácticas a fin de favorecer su accesibilidad por los diferentes grupos de interés y facilitar su transferencia.

-
- ❶ Este artículo resume el caso del camarón de cultivo en El Salvador. Los otros dos casos se pueden observar en Oddone, N. & Padilla, R. (2014). *Upgrading value chains through professional and supporting services: lessons from three agro-industry chains*. Mexico: Eclac. Por publicar.
 - ❷ Oddone, N. & Beltrán, C. (2014). La cadena de valor del camarón de cultivo en El Salvador. En R. Padilla, *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial*. Santiago, Chile: Cepal.
 - ❸ Nauplios o Nauplius es la primera larva de camarón obtenida del huevo y es producida por medio de apareamiento en un laboratorio. Los nauplios se transforman en zoeas y estas en mysis para convertirse en post larvas. El tamaño comercial más común en El Salvador es PL 10 (10 días después de la larva), y se engordan en los estanques durante aproximadamente 90 días para finalmente obtener camarón con un peso promedio de 10 a 12 gramos.



Nahuel Oddone

Especialista en Pymes y Cadenas de Valor. Unidad de Comercio Internacional e Industria, Sede Subregional de la Cepal en México.



Ramón Padilla Pérez

Oficial de Asuntos Económicos en la Unidad de Comercio Internacional e Industria, Sede Subregional de la Cepal en México.

EXPORTACIONES

El papel del Estado en la diversificación exportadora: el caso de Chile

Dorotea López G. y Felipe Muñoz N.

¿Qué papel le corresponde al Estado en el progreso económico? ¿Cuán importante es contar con las herramientas correctas y el apoyo necesario para el fomento de las estrategias de desarrollo? ¿Cómo se pueden articular de una mejor manera las políticas públicas a fin de agregar valor y participar competitivamente en el comercio internacional? Estas y otras consideraciones son abordadas por los autores en el presente artículo.

Existe un alto consenso con respecto a que para alcanzar mayores niveles de desarrollo los países deben orientar su economía a aquellas actividades con mayor valor agregado y mantener una matriz productiva diversificada, particularmente en lo referente a su canasta exportadora. Esto nos remite a abordar dos aspectos: por un lado, el papel del Estado en el desarrollo y, por otro, la importancia de contar con herramientas que nos permitan evaluar las diferentes estrategias utilizadas por él mismo.

En el caso de Chile, el Estado definió hace más de dos décadas la relevancia de incrementar las exportaciones de servicios en concordancia con una opción de neutralidad de la política económica imperante, la cual se ha caracterizado por una intervención mínima del Estado en la actividad productiva, limitándose a la creación de un ambiente de negocios estable y condiciones que mejoren la competitividad de manera general, sin privilegiar industrias o sectores productivos, excepto en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) donde es posible encontrar una política de *clusters*.

En este contexto, y al replantear el debate sobre la participación del Estado en el desarrollo, se ha revisado dicha política sobre la base del marco analítico expuesto más adelante y que contempla una serie de consideraciones que nos permiten aproximarnos a una explicación sobre el limitado éxito que han tenido algunas de las políticas implementadas en materia de posicionar a Chile como un país exportador de servicios.

Política de promoción de exportaciones de servicios de Chile

La política de apertura comercial iniciada en la década de los ochenta ha sido primordialmente sostenida sobre la base de la apertura de mercados para los bienes y servicios chilenos, entendiéndola como un mecanismo a través del cual el gobierno entrega a la industria una posibilidad de desarrollarse e internacionalizarse.

En 1995, por ejemplo, se dio inicio al programa "Chile plataforma de Servicios", con el fin de hacer del país una puerta entre Sudamérica y la región Asia Pacífico. En la misma línea, en 2002 se dicta la ley Plataforma de Inversiones, con el fin de atraer sociedades que se establezcan en Chile para el manejo de operaciones en terceros países. En el año 2006 se crea en ProChile el departamento de Promoción de Exportación de Servicios.

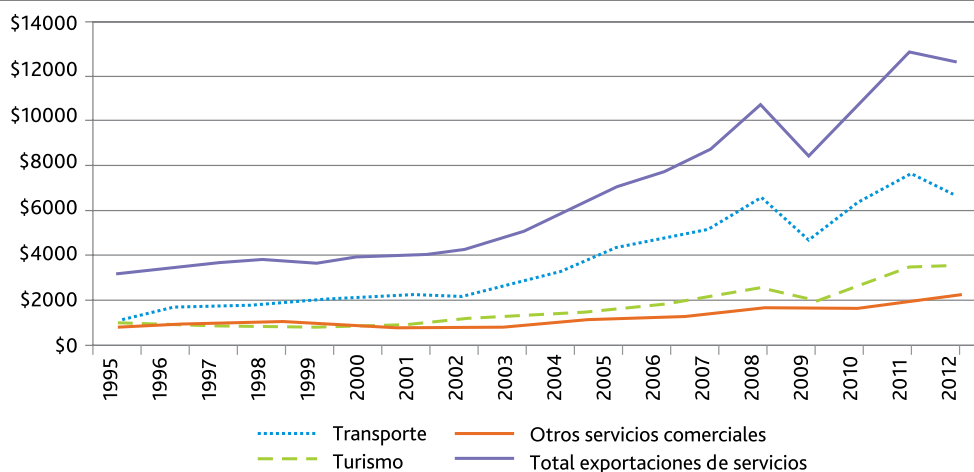
Una segunda línea de políticas de fomento de empresas de servicios fueron aquellas implementadas con el fin de avanzar en materia tecnológica: Agenda Digital (1999) y el programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología (2000) son dos ejemplos interesantes.

La evolución de las exportaciones de servicios chilenas en los últimos años se ha caracterizado por la dependencia de los servicios de transporte y su dinamismo (véase Figura 1), el cual está concentrado principalmente en dos actores multinacionales, la naviera CSAV y la aerolínea LAN.

La aparición de otros servicios comerciales en la canasta exportadora chilena es aún incipiente, si bien destaca la expansión del *retail* chileno en la región sudamericana, estas cifras no se ven reflejadas en las estadísticas oficiales. Servicios como aquellos

relacionados con las tecnologías de la información o servicios profesionales tienen una participación decreciente en el total de las exportaciones y su crecimiento en los últimos años ha estado bajo el promedio mundial.

Figura 1. Exportaciones chilenas de servicios, 1995-2012. (Millones de dólares)



Notas: Elaboración de los autores con datos OMC.

Un cambio importante a la política de neutralidad se originó durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. En el año 2006, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) definió la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, con miras a duplicar el PIB per cápita al 2020, implementando una política de *clusters*, en cuyo marco se identificó la industria de servicios globales (*offshoring*) como uno de los *clusters* que debía ser potenciado.

Esta política surge como respuesta a la necesidad de mejorar la inserción de Chile en la economía global y su capacidad de anticipación ante el escenario internacional (Castillo, 2008).¹ De este modo, la diversificación de las exportaciones es priorizada entre las estrategias de gobierno que apuestan selectivamente al desarrollo de una industria de exportación no-tradicional basada en recursos humanos de alta calificación.

Para lograr los objetivos planteados por el CNIC se invitó a participar en el *cluster* de servicios globales (CSG) a organismos públicos, privados y académicos, quienes iniciaron sus actividades en 2007, entre otras, mediante la elaboración de una agenda estratégica con líneas de acción específicas en cuatro categorías: 1) promoción internacional; 2) capital humano; 3) desarrollo de la industria local y; 4) regulación (véase Tabla 1).

Tabla 1. Agenda Estratégica del Cluster de Servicios Globales

Ámbito	Líneas de Acción
Promoción internacional	Actividades de promoción. Generación de inversiones. Atención de inversionistas y reinversión en Chile.
Capital humano	Generación de información relevante. Fortalecimiento de la oferta de capital humano. Programas de formación intensiva en inglés para profesionales y técnicos de la ISG. Reducir asimetrías de información en la industria.
Desarrollo de la industria local	Modelamiento de la ISG. Infraestructura. Estrategia de internacionalización de la ISG.
Regulación	Agilizar tramitación y extensión de visas con India y América Latina, agilizar renovación de residencia en Chile. Clarificación de criterios de impuestos internos frente a nuevo procedimiento de devolución de IVA a exportadores calificados. Proceso de clarificación de normativa con fiscalizadores. Protección de datos personales. Mejoramiento de marco laboral para la ISG.

Notas: Elaboración de los autores.

En 2010, la administración del presidente Sebastián Piñera define la no selectividad como un criterio de gestión y reformula el programa con el fin de apoyar las iniciativas del sector privado de manera neutral, reconociendo que los mercados son dinámicos y en consecuencia las políticas públicas deben ir adaptándose a las circunstancias. De esta forma, la Corporación de Fomento de la Producción de Chile finaliza el programa.

Marco analítico

Una forma de analizar el resultado del programa de *clusters* es a través de una matriz de consideraciones de los factores que influyen en el desempeño de las políticas públicas. A partir de la revisión de la literatura de casos exitosos de estrategias de política industrial cuyo objetivo fue diversificar la matriz productiva y exportadora, López & Muñoz (2014)② identifican y agrupan aquellos factores de análisis o variables que deben ser objeto de estudio, en seis categorías o consideraciones: estructurales, institucionales, público-privadas, económicas, políticas y sociales y culturales, referidas en la Tabla 2.

Tabla 2. Consideraciones para el análisis

Consideración	Variables	Indicadores
Estructurales	1. Plazo. 2. Ámbito de aplicación. 3. Flexibles y dinámicas. 4. Transparencia. 5. Difusión. 6. Evaluación.	1. Corto, mediano y largo. 2. Subsectores involucrados y tipo de empresa. 3. Capacidad de respuesta ante condicionantes externas e internas; capacidad de eliminar y sustituir estrategias. 4. Mecanismos de transparencia. 5. Mecanismos comunicacionales. 6. Sistemas de evaluación de los actores involucrados.
Institucionales	1. Organización. 2. Coordinación. 3. Equipo de implementación. 4. Adaptabilidad. 5. Organizaciones internacionales. 6. Leyes, normas y reglamentos. 7. Acuerdos Internacionales.	1. Número de organizaciones. 2. Grado de coordinación entre las instituciones. 3. Identificación y características. 4. Entender cómo y cuándo la diversidad institucional se acomoda en las economías nacionales. 5. Compromisos e influencia. 6. Nivel legislativo. 7. Coherencia regulatoria.
Público-privadas	1. Imbricación. 2. Estrategias cooperativas y competitivas.	1. Nivel de imbricación y cooptación. 2. Tipo de estrategia, repartición de costos.
Económicas	1. Recursos. 2. Flexibilidad. 3. Sustentabilidad.	1. Monto comprometido, representatividad presupuestaria. 2. Nivel flexibilidad en el uso y destino de los recursos. 3. Forma de mantención.
Políticas	1. Liderazgo político. 2. Entorno político. 3. Articulación política y técnica. 4. Descentralización.	1. Tipo de liderazgo. 2. Entorno político. 3. Articulación política y técnica. 4. Nivel de la política implementada.
Internacionales	1. Organismos. 2. Compromisos internacionales.	1. Características. 2. TLC.
Sociales y culturales	1. Educación de la población. 2. Alfabetización digital. 3. Sociedad. 4. Infraestructura.	1. Educación básica, secundaria y superior. 2. Involucramiento en el proyecto. 3. Indicadores PNUD.

Notas: López & Muñoz (2014).

Reflexiones finales

Al analizar sobre la base de este marco analítico el CSG es posible identificar algunas consideraciones que ayudan a comprender los resultados obtenidos de dicha política. Sin duda, hay que tener presente que el programa no tuvo continuidad durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) al volver a una concepción neutral en la

política de promoción de exportaciones. A continuación se presentan algunos resultados del análisis.

Consideraciones estructurales e institucionales: un problema presente no solo en la estructuración de las políticas en Chile, sino también en la región es la ausencia de una concepción que logre dar continuidad en el largo plazo a una política de promoción.

Si bien el *cluster* contemplaba en su institucionalidad una definición clara, con participación y responsabilidades definidas, el número de instituciones que, dependientes de distintos ministerios, tenían como responsabilidad el éxito de diversificar y agregar valor a Chile era muy amplia.

Consideraciones público-privadas: la coalición público-privada que se conformó para dar cuerpo al cluster puede ser calificada como exitosa en términos de la constitución de una visión común y de la definición de metas ambiciosas en torno al desarrollo del sector, de modo que la dinámica de cooperación entre los diversos actores involucrados y los liderazgos surgidos del *cluster* permitieron establecer alianzas estratégicas y movilizar recursos para la implementación de un plan de acción de alto impacto. Es posible encontrar que el nivel de imbricación entre los sectores se encontraba aún en un incipiente proceso de formación.

Consideraciones económicas: al analizar la estructura presupuestaria del CSG se estima que este contaba con un presupuesto adecuado para el desarrollo de las actividades planteadas. Dicho presupuesto provenía del recientemente instaurado *royalty* a la minería, lo que aseguraba la sustentabilidad de los recursos. La corta duración de la política no permite evaluar correctamente aspectos de flexibilidad presupuestaria y otros asuntos económicos.

Consideraciones políticas: el gran problema que enfrentó el CSG fue la ausencia de un acuerdo político amplio en torno a su funcionamiento. Se reconocía que las políticas de apoyo industrial requerían de plazos largos para lograr efectos significativos en la estructura económica, por lo que una correcta articulación político-técnica era necesaria para dar sustentabilidad al programa. No obstante, al romper con la tradición doctrinaria de implementar políticas neutrales, esta no fue bien recibida por sectores ortodoxos. De lo anterior, se explica la corta duración de los *clusters*. Su término por razones político-ideológicas determinó el fracaso total del programa.

Consideraciones internacionales: existía un contexto internacional favorable para el desarrollo del cluster por la creciente demanda de este tipo de servicios y las condiciones preferenciales de acceso a los mercados más importantes como consecuencia de la política de apertura comercial preferencial.

Consideraciones sociales y culturales: la incorporación de Chile al escenario internacional y su larga trayectoria en debatir los temas relativos al proceso de inserción hacen que las consideraciones sociales y culturales estuvieran abordadas. Si bien existían deficiencias, se implementó un plan para mejorar inglés y capacidades en tecnologías de la información en la población, hubo estrategias de involucramiento social desarrolladas y avances de infraestructura digital con el Ministerio de Economía.

Como hemos podido revisar, la política de *clusters* y en particular el CSG fueron programas diseñados en lo técnico con deficiencias en su concepción más amplia. Su estructura, financiamiento y funcionamiento, así como incorporación del sector privado y académico fueron pertinentes y las condiciones internacionales y domésticas permitían alcanzar los objetivos impuestos. Sin embargo, no hubo un diseño político, lo que implicó que el nuevo gobierno pusiera término a este tipo de políticas, más bien por una evaluación política que técnica, esto significó el fracaso de los clusters.

La experiencia chilena en materia de promoción de exportaciones de servicios entrega diversas lecciones de política pública. En primer lugar, destacar la relevancia de la política industrial en el diseño de la política económica. De acuerdo a Hausmann,³ los países que han logrado mantener su crecimiento y desarrollo no son necesariamente aquellos en que el Estado ha tenido una activa participación a través de la inversión directa en el sistema productivo, pero sí donde ha estado pendiente y ha intervenido para que todo el ecosistema en apoyo a las actividades complejas funcione de manera eficiente y existan las condiciones para el desarrollo de las industrias. En Chile, la política de horizontalidad, en particular para el comercio de servicios, ha significado que el Estado haya dejado de intervenir y con esto de cumplir parte de sus responsabilidades como el fomento a la competitividad.

Las políticas deben ser formuladas de manera integral tomando en consideración los distintos factores que influyen en el éxito de un programa. Esto incluye aspectos tradicionales como la estructura o el financiamiento de una política, pero también aspectos relacionados con la interacción de los distintos actores involucrados y su grado de participación en la misma, incorporando en el análisis consideraciones de tipo político e internacional, que reflejen las condicionantes y restricciones a las cuales se puede enfrentar la implementación de los programas. Solo de esta manera será posible formular e implementar políticas acordes a las necesidades y cuyo desarrollo y éxito este mínimamente garantizado.

-
- ❶ Castillo, M. (2008). La industria global de servicios: oportunidades para Chile. En J. Leiva & M. Castillo (Eds.), *Globalización económica: oportunidades y desafíos para Chile*, 21 (pp. 13-56). Santiago, Chile: Chile 21, Corfo.
 - ❷ López, D., & Muñoz, F. (2014). *Estrategias exportadoras y políticas públicas: el caso del clúster de servicios globales chileno*. Universidad de Chile.
 - ❸ Hausmann, R. (31 de enero de 2012). *El Estado chileno renunció a cumplir sus funciones*. El Mercurio, Economía y Negocios.



Dorotea López G.
WTO Chair Holder. Instituto
de Estudios Internacionales,
Universidad de Chile.



Felipe Muñoz N.
WTO Chair. Instituto de Estudios
Internacionales, Universidad de
Chile.

DESARROLLO INDUSTRIAL

Los servicios como base del desarrollo manufacturero en México

Humberto García Jiménez

Los servicios vinculados con el mercado externo se han convertido en una pieza clave para impulsar actividades de mayor innovación en el sector manufacturero. No obstante, México mantiene una alta dependencia en los servicios vinculados al mercado externo, por lo que el autor plantea retos y oportunidades y propone recomendaciones de política para impulsar la competitividad del sector.

La subcontratación de servicios a particulares que operan fuera de las fronteras nacionales de la empresa contratante (*offshoring services*) ha sido una de las actividades más dinámicas del presente siglo. En las últimas décadas, el sector servicios vinculado con el mercado externo ha mostrado un fuerte dinamismo y crecimiento. El avance en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el desarrollo financiero y la liberalización comercial de bienes han creado el ambiente propicio para su desenvolvimiento.

Prueba de lo anterior es que el comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED) del sector han presentado tasas de crecimiento superiores a las del comercio e IED de bienes.¹ La misma relevancia tiene la participación del sector servicios en la producción mundial, ya que representa tres cuartas partes del producto bruto interno (PIB) de los países desarrollados y la mitad del correspondiente a los países en desarrollo, hecho que influye en la creación de empleo: 70% de los empleos de los desarrollados se encuentra en el sector servicios y 35% en los países en desarrollo.

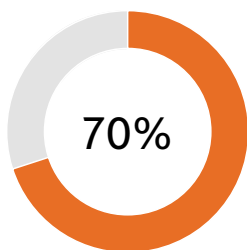
Una característica adicional del sector es su capacidad de resiliencia. Según el *Global Business Report* del 2011 el sector se ha recuperado más rápido de la crisis del 2008. Según esta fuente, la diversificación en el portafolio de servicios, el incremento en el valor de sus contratos y la ampliación a nuevos clientes le han permitido recobrar sus niveles de crecimiento previos a la crisis.

Los principales lugares de localización según el número de personal empleado han sido, tradicionalmente, India, Estados Unidos, Filipinas, China y Gran Bretaña; países correspondientes a mercados maduros en la demanda de servicios. En estos países, la disponibilidad de mano de obra calificada, condiciones financieras estables y un importante desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y transportes han contribuido a su concentración. Por su parte, las localizaciones emergentes de los últimos años han sido Brasil, China, Argentina, Chile y México; mientras que Costa Rica, Panamá y El Salvador son calificados como países nacientes con gran potencial en este sector.²

Rol de los servicios en el escalamiento de las cadenas de valor

Aun con este dinamismo y lejos de constituirse como un sector autónomo respecto al industrial, los servicios deben su crecimiento a la progresiva racionalización iniciada durante la década de los ochenta en la cadena de producción manufacturera. El *offshoring services* ha sido un elemento complementario para la dinámica de las cadenas globales de valor. El escalamiento en la cadena de valor de los servicios, vía la generación de mayor valor agregado y niveles de capacitación crecientes ha sido clave para incrementar la posibilidad de conservar en los territorios locales parte del valor generado en el sistema mundial.

Según un estudio realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac), el escalamiento de la cadena de valor del sector potencia la atracción de inversiones extranjeras en México (*Reshoring Investment*). El estudio estima que según la fase de innovación en que se encuentre una empresa le corresponderán tipos específicos de servicios para su operación y desarrollo.



de los empleos de los países desarrollados se encuentran en el sector servicios. En los países en desarrollo esta cifra asciende solo al 35%.

Por ejemplo, para el comercio de bienes manufacturados estandarizados se requieren servicios de transporte de carga, servicios financieros para realizar transferencias entre compradores y vendedores, así como la proveeduría de seguros durante el transporte, además de servicios de telecomunicaciones para monitorear la entrega y recepción de las mercancías. Asimismo, las filiales extranjeras utilizan servicios de consultoría contable y legal para fijar sus precios de transferencia y establecer formas de contratación específica (por ejemplo, uso de licencias, patentes y franquicias). Mientras que para la producción de productos de mayor valor agregado, los servicios para el desarrollo de competencias vía la investigación y desarrollo tecnológico son claves para su comercialización.

Estas evidencias indican que el escalamiento en las cadenas de valor global se asocia con la expansión del comercio internacional de servicios. Dado lo anterior, ¿en qué situación se encuentra México?

El caso mexicano

En México el desarrollo del sector se ha enfocado en el mercado interno, pues su participación en el PIB ha llegado a representar más del 60% durante la primera década del siglo. En contraste, los servicios vinculados con el mercado externo han registrado un crecimiento limitado. La falta de competitividad se expresa en que hoy México es una economía importadora de servicios, la exportación solo ha crecido a una tasa anual del 0,7% contra 5,1% de las importaciones para el periodo 2000-2011.

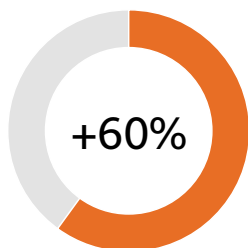
Los servicios de turismo (viajes) es donde México ha tenido un desempeño ascendente. Su balanza superavitaria ha crecido a una tasa anual del 3,1% en correspondencia a un incremento similar de sus exportaciones. No obstante, los servicios recreativos, culturales y audiovisuales han tenido una tendencia deficitaria desde el 2008, con un tasa de decrecimiento del 6,4%. Es posible que el ambiente de inseguridad pública este afectando los flujos de este tipo de servicios.

“El fortalecimiento de servicios vinculados con el mercado externo puede convertirse en una nueva fuente de recursos y una nueva forma de diversificar la canasta exportadora. Sin embargo, para incrementar el dinamismo exportador del sector es necesario impulsar un cambio en la estructura productiva y laboral.”

Otros servicios importantes han sido las comunicaciones, las que han tenido una tendencia superavitaria, aunque con tasas negativas de crecimiento (17,6%) del 2000 al 2011. La falta de infraestructura, inversión y competencia del sector son algunos factores que los expertos asocian a este comportamiento.

En el mismo periodo, el transporte de carga es el servicio que ha profundizado con mayor vigor su déficit comercial (30%). La dependencia se ha ensanchado en el transporte aéreo donde este ha tenido una tasa anual de crecimiento del 8%. La inoperatividad de una de las principales líneas aéreas se asocia a la mayor dependencia en este servicio. En contraste, el transporte de carga por mar ha incrementado el superávit a una tasa anual de 2%.

Otros servicios han visto reducido su déficit comercial, por ejemplo, los servicios de seguro que han disminuido su dependencia externa a una tasa anual de 16%, seguidos por los servicios por pago de licencias y los servicios financieros. La disminución de este último se debe a la reducción que han registrado sus importaciones porque de este servicio México no registra exportaciones.



del PIB mexicano, durante la primera década del presente siglo, está representado por el sector de servicios. No obstante, México continúa siendo una economía importadora de servicios.

Ante este panorama, ¿qué acciones de política pública se pueden implementar para que México transite de servicios orientados al mercado interno hacia servicios vinculados con el mercado externo y las cadenas globales de valor del sector manufacturero?

Recomendaciones de política

El fortalecimiento de servicios vinculados con el mercado externo puede convertirse en una nueva fuente de recursos y una nueva forma de diversificar la canasta exportadora. Sin embargo, para incrementar el dinamismo exportador del sector es necesario impulsar un cambio en la estructura productiva y laboral, pues una economía basada en servicios requiere de infraestructura y capacidades en su fuerza laboral complementarias a las de una economía basada en bienes agrícolas o manufactureros.

Para México, el reto consiste en incrementar la competitividad de la exportación de servicios y mejorar la capacidad del país para atraer o conservar en su territorio parte del valor generado en las cadenas globales de valor. Esto implica que el país debe ser capaz de ubicarse en aquellos segmentos de servicios de mayor valor agregado, intensivos en conocimiento.

Para lograr este objetivo, las políticas tienen que enfocarse en la formación de capacidades endógenas para la innovación y, en general, la generación y circulación del conocimiento como factor clave para la captura regional de valor, asociado a los impactos positivos derivados del flujo de intercambios económicos entre empresas locales y filiales extranjeras, inmersas en cadenas globales.

“Diseñar una política pública para promover los servicios en eslabones productivos globales de alto valor agregado requiere de una estrategia nacional. [...] Existen importantes márgenes para usar subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros en el sector servicios.”

Dado que el comercio de servicios se está convirtiendo en la clave para impulsar actividades de mayor valor agregado en la manufactura, existe la posibilidad de que al promover políticas de competitividad y escalamiento en la cadena de valor de los servicios también se estimule el desarrollo manufacturero, en una suerte de co-evolución productiva.

Por ejemplo, la instalación de centros de investigación y desarrollo de las filiales automotrices podría potenciarse si México contara con servicios que apliquen competencias que soporten las economías de escala que la descentralización de este tipo de funciones requiere; entre otros, servicios de comunicación intermodal de carga (carretera y ferroviaria), servicios financieros y servicios de telecomunicaciones de *big-data*. La licitación para la construcción del tren interurbano Ciudad de México-Toluca, Ciudad de México-Querétaro y Transpeninsular son iniciativas del gobierno mexicano en esa dirección. También es necesario acelerar la construcción de carreteras y autopistas garantizando el derecho de vía para dar mayor certidumbre a las inversiones público-privadas.

Por su parte, el predominio del rubro de viajes en el total de las exportaciones mexicanas demuestra que los servicios turísticos todavía tienen un umbral de crecimiento mayor, aunque su derrama económica se potencializaría si se vincularan con el desarrollo de servicios profesionales (consultoría contable y legal) como atractivo adicional en los sitios turísticos. Por ejemplo, la operación de servicios profesionales de escala mundial con la

industria aeronáutica en Querétaro y filiales automotrices en Guanajuato en conexión directa con el atractivo turístico que ambos estados representan.

Dicha transición es necesaria para que México esté en condiciones de aprovechar la tendencia actual de las corporaciones manufactureras que transfieren a sus filiales y proveedores de todo el mundo la investigación y el desarrollo tecnológico para cumplir con las especificaciones de sus componentes, en lo que hoy se conoce como Redes Globales de Innovación (*offshoring innovation*).^③

Diseñar una política pública para promover los servicios en eslabones productivos globales de alto valor agregado requiere de una estrategia nacional. Si bien los tratados de libre comercio y otros compromisos multilaterales han limitado el espacio de maniobra actual para la política económica de fomento productivo –prohibición de subsidios, reducción de aranceles, eliminación de cláusulas que obligan al uso de componentes nacionales– existen importantes márgenes para usar subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros en el sector servicios. Por ejemplo, la generación de externalidades positivas que alienten la inversión privada mediante apoyos gubernamentales en forma de asistencia técnica y aprendizaje por la experiencia (*learning by doing*), además de apoyo crediticio para la construcción de empresas "modelo" que ofrezcan servicios vinculados con el mercado externo.^④

Por último, se requiere que la oferta de mano de obra cuente con las acreditaciones profesionales a nivel internacional (en idioma inglés, tecnologías de la información, contabilidad, finanzas y gestión de recursos humanos). Además, es necesario vincular las estrategias de las empresas translatinas y corporaciones de India y los Estados Unidos con el desarrollo regional vía el fortalecimiento de leyes de protección intelectual con criterios internacionales.

En síntesis, el reto principal es colocar al Estado y a la política pública en el lugar adecuado para promover la competitividad del sector servicios como una estrategia orientada hacia la construcción de encadenamientos productivos que permitan una mayor derrama económica en las comunidades donde se localice la inversión extranjera directa.

① Véase Matto, A., Stern, R., & Zanini, G. (Eds.). (2008). *A Handbook of International Trade in Services*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press.

② Véase Gereffi, G. & Fernandez-Stark, K. (2010). *The Offshore Services Global Value Chain*.

③ Véase Dieter, E. (2010). Innovación offshoring en Asia: causas de fondo de su ascenso e implicaciones de política. En M. Pozas, M. Rivera & A. Dabat (Coord.). (2010). *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina* (pp. 33-84). Ciudad de México, México: El Colegio de México.

④ Véase Mercado, A. (2010). *Los compromisos adquiridos en acuerdos de libre comercio bilaterales y los espacios para una política industrial en México y Centroamérica*. México: Cepal.



Humberto García Jiménez
Profesor-Investigador de la
Universidad Autónoma del
Estado de Morelos.

Sala de prensa

Visite nuestro sitio web para consultar más novedades: <http://ictsd.org/news/puentes/>

Acuerdo en servicios muestra progresos

El acuerdo plurilateral sobre servicios o TISA (conocido así en inglés) está avanzando a buen ritmo, según informaron algunos de los participantes en estas negociaciones el pasado 1 de mayo en Ginebra.

En la primera sesión pública de información, auspiciada por ICTSD, negociadores del acuerdo plurilateral de servicios, donde participan 23 países, comentaron que los intercambios están progresando de manera constructiva.

Luego de seis rondas de negociación, y en seguimiento al mandato lanzado en 2011 respecto a buscar enfoques alternativos a la Ronda Doha en servicios, de momento los participantes están intercambiando ofertas en acceso a mercado. También se espera que formulen nuevas disciplinas a aquellas del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, o bien que refuercen algunas otras.

China apela fallo de tierras raras en su contra

China le ha pedido al Órgano de Apelación revisar algunas de las constataciones del grupo especial que determinaron que sus restricciones a las exportaciones de tierras raras violan sus compromisos en el marco de la OMC.

En marzo pasado, un panel determinó que el uso de los cupos y derechos de exportación por parte del país asiático sobre varios elementos raros que tienen aplicaciones electrónicas va en contra del marco multilateral de comercio.

En su resolución, el grupo especial constató que las medidas de China no estaban avaladas por la excepción ambiental prevista en el Artículo XX del GATT y que fue invocada por aquel país.

La apelación de China, que fue presentada el 25 de abril, estuvo acompañada de otra apelación por parte de los Estados Unidos, aunque esta más bien se centra en aspectos procesales. La Unión Europea y Japón, los otros codemandantes, de momento no han ejercido su derecho a que el Órgano de Apelación revise el caso.

Definiendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la próxima reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, 5 al 9 de mayo en Nueva York, las delegaciones tendrán más elementos para decidir cuáles podrían ser los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que reemplazarían los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los presidentes del grupo de trabajo que han estado trabajando en la redacción de una propuesta presentaron a mediados de abril un documento que se centra en 16 objetivos y 140 metas. La versión anterior de febrero contaba con 19 objetivos y 300 metas.

Entre los cambios propuestos figuran combinar la "promoción de equidad" con la "erradicación de la pobreza". A su vez, "infraestructura" y "empleo y trabajo decente para todos" han sido agrupados bajo el objetivo "crecimiento económico".

Cuestionamientos al empaquetamiento genérico

En la pasada reunión del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC del 25 de abril, se establecieron grupos especiales para los reclamos de Cuba y R. Dominicana en contra del empaquetamiento genérico de cigarrillos que mantiene Australia.

La medida australiana, en vigor desde 2012, busca proteger la salud de las personas al desincentivar el uso del tabaco, pero los demandantes aseguran que dicho propósito no se ha cumplido y que Australia está violando sus obligaciones en materia de propiedad intelectual y obstáculos técnicos al comercio.

Cuba y República Dominicana se unen a las diferencias iniciadas por Honduras, Ucrania e Indonesia. Por tal motivo, y de acuerdo a las normas procesales de la organización, el mismo grupo de panelistas examinará las cinco demandas.

La ley australiana que defiende el empaquetamiento genérico de cigarrillos y productos de tabaco ha generado mucho interés de países de la región.

Previsión de crecimiento del comercio mundial

Después de dos años de estancamiento, los intercambios comerciales globales registrarán un aumento, por lo que se espera un crecimiento moderado de 4,7 y 5,3 por ciento para los años 2014 y 2015, respectivamente.

Sin embargo, las previsiones de recuperación se encuentran por debajo del promedio de 5,3% de los últimos 20 años. Persisten los efectos de la recesión en la UE y las incertidumbres relativas a las políticas de la Reserva Federal estadounidense. Se espera también que la volatilidad de los mercados en desarrollo y los asuntos geopolíticos en Medio Oriente y en Europa tengan efectos considerables en 2014.

En cuanto a la región latinoamericana, las exportaciones podrían incrementarse hasta en un 4,4% para el presente año, aun cuando el crecimiento alcanzó difícilmente un 0,7% en 2013. La política monetaria de Estados Unidos y el abandono de los estímulos se destacó como un factor de riesgo primario.

Japón cancela programa de caza de ballenas

Por primera vez en 27 años, Japón ha cancelado su programa de caza de ballenas en la Antártica debido al reciente fallo de la Corte Internacional de Justicia, la cual estimó que su programa no se ajusta a los parámetros científicos establecidos.

Tras el fallo el pasado 31 de marzo, en el cual se señaló que "Japón debe revocar cualquier autorización existente, permiso o licencia concedida en relación con su programa JARPA II y que debe abstenerse de otorgar permisos adicionales", Japón anunció la cancelación oficial de su programa en la Antártica.

No obstante, Japón señaló que mantendrá otros programas de caza de ballenas con fines científicos, fundamentalmente en el Océano Pacífico Norte.

El caso fue presentado a la Corte en 2010 por Australia argumentando que el número de ballenas cazadas era desproporcionado en relación a la cantidad de resultados científicos obtenidos.

Se aceleran las emisiones de efecto invernadero

En un nuevo informe lanzado este 12 de abril 2014, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) dio cuenta de los cambios necesarios para combatir el cambio climático y el aumento de las emisiones de efecto invernadero de los últimos años.

De acuerdo al documento del Grupo de Trabajo III, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero han continuado aumentado en los últimos años aun cuando se han llevado a cabo diversas medidas a nivel global para reducirlas.

Si se quiere limitar la temperatura global media a 2º Celsius habría que rebajar las emisiones con respecto a 2010 entre un 40 y un 70 por ciento para 2050. "Se puede conseguir un futuro que esté dentro de los límites fijados", dijo Edenhofer, uno de los tres copresidentes del grupo. "Todas ellas exigen inversiones importantes. Si no se sigue posponiendo la mitigación y se utiliza una amplia variedad de tecnologías, se pueden limitar los costos asociados."

México y Panamá firman TLC

Los presidentes de México y Panamá firmaron el pasado 3 de abril el tratado de libre comercio luego de cinco rondas de negociaciones.

El acuerdo se suscribió en el marco del Foro Económico Mundial celebrado en la ciudad de Panamá, en la jornada de clausura. Asimismo, se firmaron varios acuerdos de carácter migratorio, educativo, turístico y de intercambio cultural que buscan fortalecer las relaciones entre ambos países.

Cabe recordar que desde fines de mayo de 2013 los gobiernos de México y Panamá acercaron posiciones (ver Puentes agosto 2013) y llevaron a cabo cinco rondas de negociación, concluyendo la quinta y última el 21 de marzo recién pasado.

El texto pasará a los respectivos congresos para su ratificación y entrada en vigencia. Tras esto, Panamá contará con todos los requisitos para convertirse en miembro pleno de la Alianza del Pacífico.

Argentina solicita panel ante la OMC

A petición de Argentina, este 26 de marzo se discutió en el Órgano de Solución de Diferencias el establecimiento de un panel que investigue las medidas antidumping aplicadas por la Unión Europea en contra del biodiesel argentino.

La UE aplicó a partir de fines de noviembre del año pasado un derecho antidumping que va entre los 216,64 a 245,67 euros por tonelada, lo que significó el cierre inmediato del mercado europeo para el biodiesel argentino, afectando fuertemente su comercio exportador (ver [Puentes, enero 2014](#)).

La etapa de consultas avanzó sin resultados y el panel fue rechazado por la UE en una primera instancia, no obstante este ha sido solicitado nuevamente en la reunión del Órgano este 25 de abril pasado.

La diferencia entre la UE y Argentina surge mientras el bloque europeo y Mercosur están involucrados en un largo y complicado proceso de negociación para un acuerdo de libre comercio.

Europa aprueba Protocolo de Nagoya

Este 11 de marzo se aprobó la adhesión de la Unión Europea al Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de su utilización.

La aprobación del protocolo por la Unión Europea (UE) sella la trigésima ratificación del régimen que entrará en vigor 90 días después del depósito del quincuagésimo instrumento de adhesión.

Se busca estructurar un acceso adecuado a dichos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta los derechos asociados y las medidas necesarias para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

En la región latinoamericana, 12 países ya se han comprometido: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay han firmado el protocolo, mientras que México y Panamá ya lo han ratificado.

Australia y Japón logran acuerdo comercial

Este lunes 7 de abril, Japón y Australia acordaron un acuerdo de asociación económica en el que se comprometen a recortar los aranceles a la importación de una serie de productos claves para ambas economías como la carne de vacuno, los productos lácteos y los automóviles.

La noticia ha suscitado dudas sobre el impacto que podría tener el acuerdo sobre el ritmo y los resultados del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), del cual ambos países son miembros actuales de la negociación.

En los últimos meses, Estados Unidos y Japón han estado negociando paralelamente al TPP para lograr concesiones en el área agrícola japonesa y en el área automotriz estadounidense, pero sin éxito.

El acuerdo con Australia podría ser, por tanto, un importante estímulo para las negociaciones con EE.UU. que se han visto entorpecidas por los escasos avances, afectando además las negociaciones del TPP.

Costa Rica avanza en su TLC con Colombia

Los diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobaron en primer debate el texto del tratado de libre comercio (TLC) con Colombia el pasado 3 de marzo y este 27 del mismo mes lo hizo la Sala Constitucional, por lo que resta solo la ratificación del Congreso en segunda lectura.

Costa Rica se comprometió a permitir el ingreso del 70,6% de los productos colombianos a su mercado libres de aranceles. Mientras que el 69% de las exportaciones costarricenses a Colombia tendrán un acceso inmediato al mercado.

La aprobación del TLC con Colombia representa un paso fundamental para que Costa Rica pueda adherirse además a la Alianza del Pacífico, conformada actualmente por Perú, Chile y México.

El país centroamericano es un Estado observador de la alianza desde 2012. La presidenta Laura Chinchilla firmó el 10 de febrero 2014 una hoja de ruta para poder incorporarse como miembro pleno.

Publicaciones sugeridas

Puentes recomienda en esta sección algunas nuevas publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional, con implicaciones también para América Latina.



The Global Enabling Trade Report 2014

Informe global 2014 sobre facilitación del comercio

Publicado cada dos años, el reporte del Foro Económico Mundial sobre facilitación del comercio evalúa la calidad de las instituciones, políticas y servicios que facilitan el libre flujo de bienes a través de las fronteras.

El núcleo del informe es un índice que toma como punto de referencia el desempeño de 138 economías en cuatro áreas críticas: 1) acceso a mercado; 2) administración de fronteras; 3) infraestructura en transporte y comunicaciones y; 4) marco regulatorio y de negocios.

En particular, destaca el caso de Chile, primero a nivel americano y octavo a nivel mundial en el índice de facilitación del comercio. Por el contrario, en la misma categoría, Venezuela se encuentra en el penúltimo lugar, justo por sobre la República de Chad.

<http://bit.ly/Qaoiqj>

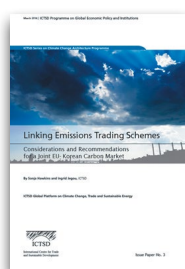


Latin America's emergence in global services

El surgimiento de América Latina en servicios globales

La difusión de las tecnologías de la información y el conocimiento y el aumento de la liberalización del comercio internacional han facilitado la deslocalización de servicios desde los países más desarrollados a los emergentes, incluyendo los de Latinoamérica.

Varios países de la región se encuentran en el proceso de mejora de sus exportaciones de servicios para participar en la externalización de actividades, lo que incluye I+D, desarrollo de productos y funciones verticales avanzadas en la cadena de valor. El presente texto documenta cómo varios países de Latinoamérica han entrado al sector de la deslocalización de servicios tanto por la atracción de compañías multinacionales como por la internacionalización de los proveedores domésticos de servicios. <http://bit.ly/OPoD0C>

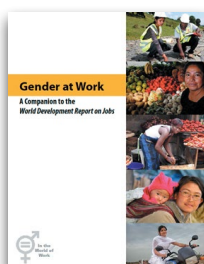


Linking Emissions Trading Schemes

Vinculando regímenes de comercio de emisiones

En cuanto continúan avanzando los esquemas comerciales de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) alrededor del planeta, los gobiernos han comenzado a considerar el relacionamiento entre sus propios sistemas. Este estudio de ICTSD analiza la relación entre el régimen de la Unión Europea y aquel de Corea del Sur, que entrará en vigor en enero de 2015.

Los autores evalúan las características principales del esquema surcoreano para determinar los elementos que cuentan con el potencial para facilitar o restringir esta vinculación. El documento se basa en ejemplos de relacionamientos previos y realiza recomendaciones de políticas para dicho país asiático. <http://bit.ly/1nc45eT>

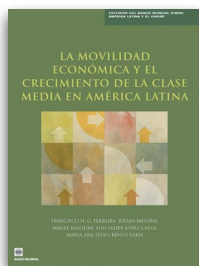


Gender at Work

Cuestiones de género en el trabajo

El informe del Banco Mundial subraya la necesidad de adoptar medidas audaces y coordinadas que fomenten la igualdad de oportunidades para la mujer en el entorno laboral. Las tendencias sugieren que en los últimos 20 años la participación de la mujer en la fuerza de trabajo se ha reducido del 57% al 55% a nivel mundial.

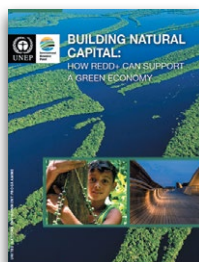
El documento plantea incorporar la igualdad de género en las estrategias de empleo y crecimiento, reformar los sistemas jurídicos y comprometer la participación del sector privado en la búsqueda de soluciones innovadoras destinadas a promover la igualdad de género. <http://bit.ly/1hyDhG9>



La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina

¿Qué implicancias tiene el fenómeno de la pobreza, la movilidad económica y el crecimiento de la clase media para las políticas públicas en América Latina? El presente trabajo del Banco Mundial aborda esta y otras cuestiones de suma relevancia para el desarrollo económico y social de la región latinoamericana.

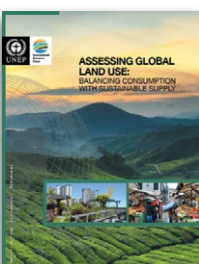
Los autores proponen una nueva definición de la clase media basada en la seguridad económica aplicada en la mayoría de los países. Asimismo, se investiga la movilidad económica desde un plano intra e intergeneracional a fin de entender los elementos de mayor relevancia para el fenómeno. <http://bit.ly/OP57kS>



Construyendo capital natural: cómo REDD+ puede respaldar una economía verde (sumario para legisladores)

REDD+ es la iniciativa aprobada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los bosques; promueve la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en desarrollo, a la vez que procura la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de los stocks de carbono de los bosques.

El informe resalta las sinergias potenciales entre REDD+ y la transición a una economía verde. Teniendo en cuenta estas sinergias y el aumento resultante de los beneficios de las inversiones REDD+, una acelerada transición hacia una economía verde requerirá de: 1) un mayor compromiso del sector privado y de cambios en el marco de incentivos fiscales; 2) la creación de demanda de REDD+; 3) una mayor atención a los beneficios del no-carbono y; 4) más inclusión social. <http://bit.ly/1hpSgkS>

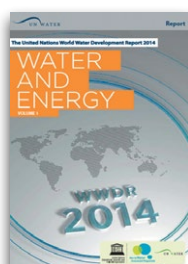


Assessing global land use: balancing consumption with sustainable supply

Evaluación del uso de la tierra mundial: equilibrar el consumo con la oferta sostenible

La necesidad de alimentar a un número creciente de personas ha provocado que más terrenos se conviertan en tierras de cultivo, a expensas de las sabanas, las praderas y los bosques del mundo. El resultado ha sido la degradación ambiental y la pérdida de diversidad biológica.

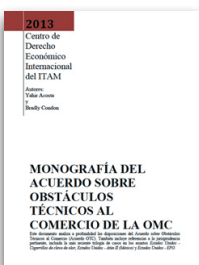
“Las recomendaciones del informe deben servir de base para las políticas y contribuir al debate en curso sobre las metas y los indicadores para la gestión sostenible de los recursos, ahora que el mundo traza una nueva ruta hacia el desarrollo sostenible después de 2015”, señaló Achim Steiner, Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <http://bit.ly/1gi5MGd>



Water and Energy. World Water Development Report 2014

Agua y energía. Informe mundial 2014 sobre el desarrollo del agua

La presente publicación se centra en el vínculo entre el agua y la energía. Haciendo hincapié en la importancia de estos elementos para el alivio de la pobreza, el informe describe las interrelaciones, las sinergias y compensaciones, y destaca la necesidad de respuestas apropiadas y marcos regulatorios que den cuenta de las prioridades tanto del agua como de la energía. El informe también proporciona una visión global de las principales y emergentes tendencias alrededor del planeta sobre el tema. <http://bit.ly/1iBU06H>



Monografía del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC

Los autores, Yahir Acosta y Bradley Condon del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), analizan en profundidad las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC e incluyen interesantes referencias a la jurisprudencia pertinente, incluida la más reciente trilogía de casos en los asuntos Estados Unidos-Cigarrillos de clavo de olor, Estados Unidos-Atún II (México) y Estados Unidos-EPO que han tratado este tema. <http://bit.ly/1sLBfpl>

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE CON LA RED BRIDGES DE ICTSD

PONTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla portuguesa- *Idioma portugués*
www.ictsd.org/news/pontes

BIORES

Análisis y noticias sobre comercio y ambiente para una audiencia global- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una perspectiva del desarrollo sostenible- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla china- *Idioma chino*
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma francés*
www.ictsd.org/news/passerelles



Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

La producción de PUENTES es posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes, que incluyen:

DFID – Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional

DGIS – Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca

Ministerio de Relaciones Exteriores, Finlandia

Ministerio de Relaciones Exteriores, Noruega

PUENTES también recibe contribuciones en especie de nuestro socio colaborador y de los miembros del Consejo Editorial.

PUENTES recibe publicidad pagada y patrocinios para apoyar el costo de la publicación e incrementar su impacto a nivel global y en Latinoamérica. La aceptación de las propuestas queda a discreción de los editores. Las opiniones expresadas en los artículos firmados de PUENTES son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de ICTSD.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial-SinObraDerivada 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

Precio: US\$ 10.00
ISSN 1563-0013

