# A Introducción

Los servicios se han convertido en el sector más dinámico del comercio mundial, pero por vías que no siempre se reconocen ni se comprenden. Así como han llegado a dominar muchas economías nacionales, los servicios también desempeñan un papel más importante en la economía mundial. Aunque esto se debe a muchos factores, como el consumo, la liberalización y la inversión, el factor determinante es la tecnología. Servicios que antes eran difíciles de comercializar, porque solo podían prestarse físicamente, son cada vez más fáciles de comercializar, porque pueden prestarse digitalmente. En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2019* se examina esta globalización de los servicios: por qué se produce, de qué modo está afectando a las economías y dónde es necesario introducir nuevos enfoques de política.

## Índice

1. La globalización de los servicios 16

2. Los servicios digitales: lo no comercializable se vuelve hipercomercializable 16

3. La evolución del comercio: de la agricultura a las manufacturas, y de las manufacturas a los servicios 17

4. Un comercio de servicios más complejo requiere políticas más coherentes 19

5. Importancia de la cuestión 20

6. Estructura del informe 20

## 1. La globalización de los servicios

El sector de los servicios se está convirtiendo en un motor clave del comercio mundial.

Los servicios ya han transformado las economías nacionales a gran escala. Los servicios no solo son indispensables para el funcionamiento de nuestras economías industriales, cada vez más complejas y sofisticadas (es el caso de los servicios de logística, los servicios financieros o los servicios informáticos), sino que constituyen el segmento económico que más rápido crece por sus propios méritos (desde los servicios prestados a las empresas hasta los servicios de esparcimiento, pasando por la atención de la salud). Los servicios generan más de dos terceras partes de la producción económica, atraen más de dos terceras partes de la inversión extranjera directa y suponen casi dos terceras partes de los empleos en los países en desarrollo y cuatro quintas partes en los países desarrollados.

De manera similar, los servicios parecen estar transformando ahora el comercio internacional. Aunque solo representan aún una quinta parte del comercio transfronterizo, son el sector que crece más rápido (OMC, 2017). Mientras que el valor de las exportaciones de mercancías ha aumentado a razón de un modesto 1% anual desde 2011, el valor de las exportaciones de servicios comerciales se ha incrementado a un ritmo tres veces superior, el 3% (véase el gráfico A.1). La participación de los servicios en el comercio mundial ha pasado de apenas un 9% en 1970 a ser más del 20% en la actualidad, y en el presente informe se prevé que en 2040 los servicios podrían representar hasta una tercera parte del comercio mundial[1], lo que representaría un incremento del 50% de la participación de los servicios en el comercio mundial en tan solo dos decenios.

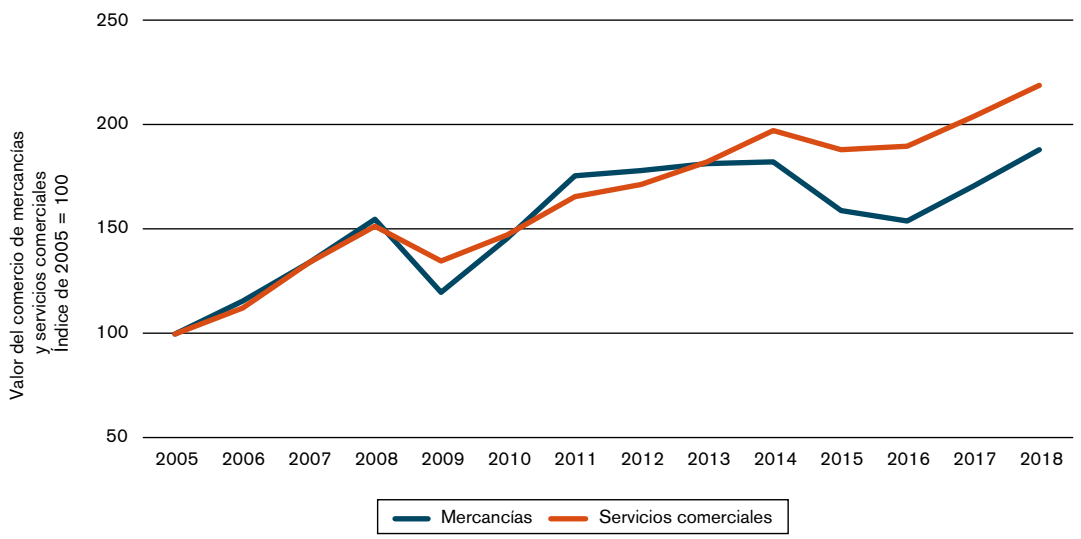
Existe una percepción común de que la globalización se está ralentizando. Pero si se tiene en cuenta el auge del comercio de servicios (y no solo el modesto aumento del comercio de mercancías), es posible que la globalización esté en condiciones de volver a acelerarse.

## 2. Los servicios digitales: lo no comercializable se vuelve hipercomercializable

El principal impulsor de este cambio es la evolución tecnológica. Gracias a la digitalización, a Internet y al bajo costo de las telecomunicaciones, muchos sectores de servicios que antes no eran comercializables (porque debían prestarse presencialmente en un lugar determinado) se han vuelto sumamente comercializables, porque ahora pueden prestarse a grandes distancias.

**Gráfico A.1: El comercio de mercancías ha crecido a un ritmo más lento que el comercio de servicios comerciales**

Crecimiento del comercio mundial de mercancías y servicios comerciales




*Fuente:* Estimaciones de la OMC, la UNCTAD y el ITC.

*Nota*: El comercio mundial se calcula como el promedio de las exportaciones e importaciones mundiales.

Naturalmente, ciertos servicios, como los de taxi, hostelería o peluquería, seguirán prestándose localmente y requerirán una presencia física (aunque empresas como Uber y Airbnb demuestran que los nuevos modelos empresariales basados en Internet también pueden transformar drásticamente esos sectores). Sin embargo, el grado y la escala de la "deslocalización" y "globalización" de otros servicios (como la venta al por menor, el desarrollo de programas informáticos o los procesos empresariales subcontratados) podrían incluso superar a los de los fabricantes multinacionales de bienes con mayor presencia mundial.

Otros servicios parecen estar a las puertas de un cambio radical. Hasta no hace mucho, la mayoría de los servicios médicos eran prestados por médicos y hospitales locales a pacientes locales. La accesibilidad era limitada, la competencia estaba restringida y la calidad podía variar ostensiblemente entre países, regiones e incluso barrios. Ahora, cualquier persona con conexión a Internet puede acceder a información médica desde cualquier lugar del mundo; procedimientos médicos tales como diagnósticos, análisis e incluso ciertos tipos de cirugía se realizan cada vez más a distancia; y el turismo médico es cada vez más habitual, ya que cada vez hay más pacientes que buscan tratamientos más asequibles o avanzados en el extranjero.

Tendencias similares se observan en la enseñanza, con la proliferación de plataformas de aprendizaje electrónico como Moodle y los cursos en línea masivos y abiertos, o en los servicios de esparcimiento, con la popularización de servicios de reproducción en línea como Netflix o Spotify. El hecho de que el comercio de servicios aún no haya alcanzado su pleno potencial de crecimiento se debe en parte a que las industrias de servicios aún están asimilando las nuevas posibilidades comerciales mundiales que brinda la tecnología.[2]

Este cambio radical, a su vez, expone a muchos sectores de servicios al mismo proceso de especialización, competencia y economías de escala que en otros tiempos impulsó el espectacular aumento de la productividad en el sector manufacturero. Esto ayuda a explicar por qué en los últimos decenios los servicios de información, finanzas y telecomunicaciones han experimentado un crecimiento tan rápido de la productividad, superior incluso al de muchas industrias manufactureras.

A lo largo de este proceso, la propia economía mundial se está transformando. Del mismo modo que la revolución del transporte y las comunicaciones de la segunda mitad del siglo XX redujo el costo del comercio transfronterizo de bienes tangibles, lo que dio pie a la globalización de la fabricación, la revolución digital de principios del siglo XXI está reduciendo rápidamente el costo del comercio transfronterizo de servicios, dando lugar a un mercado de servicios globalizado.

De hecho, la globalización de los servicios podría desarrollarse aún más rápidamente de lo previsto, ya que las nuevas tecnologías no solo facilitan el comercio transfronterizo de los servicios ya existentes, sino que también ayudan a impulsar el desarrollo y el crecimiento de nuevos sectores de servicios y nuevas formas de prestación de servicios aún por concebir.

## 3. La evolución del comercio: de la agricultura a las manufacturas, y de las manufacturas a los servicios

La manera en que los servicios transforman la economía mundial es un reflejo tardío de la manera en que los servicios ya han transformado las economías nacionales. Durante el siglo XIX, las economías agrarias evolucionaron gradualmente hacia economías cada vez más industriales, lo que supuso una transformación tan profunda que vino a denominarse "Revolución Industrial". Posteriormente, durante el siglo XX, las economías industriales evolucionaron hacia economías cada vez más basadas en los servicios: una transformación igualmente profunda, e incluso más rápida, que bien podría denominarse la "Revolución de los Servicios". En los Estados Unidos, por ejemplo, el sector de los servicios, que en 1950 apenas representaba el 43% del PIB, en 1990 había crecido hasta el 61%, y en la actualidad representa casi el 80% (BEA, 2019).

Esta transición de las granjas a las fábricas y de las fábricas a las oficinas urbanas se debió fundamentalmente a las innovaciones, habilidades y tecnologías que mejoraron la productividad. A medida que las economías aprendieron a producir más bienes agrícolas e industriales con menos mano de obra, se liberaron recursos humanos para prestar una variedad cada vez más amplia de servicios, como por ejemplo una mejor asistencia sanitaria, una mejor escolarización y mayores servicios de esparcimiento. La mejora de los servicios impulsó a su vez la productividad en la agricultura y el sector manufacturero, tanto a través de servicios que posibilitaban la producción (como las finanzas, la logística y la venta al por menor) como de servicios que se integraban en la producción (como el diseño o la investigación y el desarrollo).

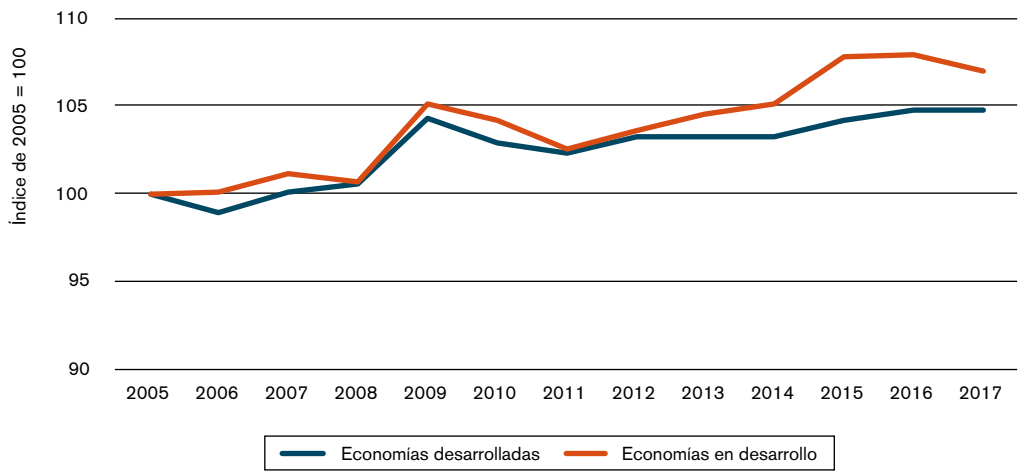
En 2015, los servicios ya representaban el 76% del PIB en las economías avanzadas, frente al 61% en 1980, y es probable que esa proporción aumente (UNCTAD, 2017). En el Japón, por ejemplo, los servicios representan el 68% del PIB; en Nueva Zelandia, el 72%; y en los Estados Unidos, casi el 80% (OCDE, 2019).

Las economías emergentes también se basan cada vez más en los servicios, en algunos casos a un ritmo aún más rápido que las economías avanzadas (véase el gráfico A.2). A pesar de haberse convertido en los últimos decenios en la "fábrica del mundo", la economía china se está decantando drásticamente por los servicios. En la actualidad, los servicios representan más del 52% del PIB, una proporción mayor que la del sector manufacturero, en comparación con el 41% en 2005. En la India, los servicios representan actualmente casi el 50% del PIB, en comparación con un 30% en 1970. En el Brasil, la participación de los servicios en el PIB es aún mayor, del 63% (Banco Mundial, 2019). Entre 1980 y 2015, la participación media de los servicios en el PIB de todos los países en desarrollo aumentó del 42% al 55% (UNCTAD, 2017).

Al parecer, algunos países en desarrollo parecen haberse saltado por completo la fase de industrialización y han pasado directamente de la agricultura a los servicios. En Bahamas, por ejemplo, el sector manufacturero representa apenas el 5% del PIB, mientras que los servicios, dominados por las finanzas y el turismo, representan más del 85%. Pueden observarse tendencias similares en economías tan diversas como Bermudas y Sri Lanka. Las industrias de servicios pueden ofrecer a los países en desarrollo muchas ventajas de las que carecen las industrias manufactureras: por lo general hacen un uso menos intensivo del capital, son más móviles, más accesibles para las trabajadoras y pueden establecerse más rápidamente (The Economist, 2011).

El hecho de que el sector de los servicios desempeñe una función más importante en las economías nacionales no significa que el sector manufacturero se esté contrayendo o reduciendo. Muchas economías avanzadas son "postindustriales" solo en el sentido de que una parte cada vez menor de la mano de obra se dedica a las manufacturas. Incluso en las economías más desindustrializadas del mundo, dominadas por los servicios, la producción manufacturera sigue aumentando gracias a la mecanización y la automatización, que son posibles en gran medida gracias a servicios avanzados. Por ejemplo, la producción manufacturera de los Estados Unidos se triplicó entre 1970 y 2014, a pesar de que su participación en el empleo se redujo de más del 25% a menos del 10% (Baily y Bosworth, 2014). Esta misma pauta de crecimiento de la producción industrial y reducción del empleo se observa en Alemania, el Japón y muchas otras economías avanzadas.

**Gráfico A.2: Los servicios representan una proporción cada vez mayor del PIB**
Crecimiento de los servicios con valor añadido (en porcentaje del PIB)




*Fuente:* Cálculos de la OMC sobre la base de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

*Note*: En el presente Informe, el conjunto de las "economías en desarrollo" comprende las economías en desarrollo, los países menos adelantados (PMA) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Salvo en el caso de los PMA, esta agrupación estadística no afecta a ninguna cuestión relacionada con el nivel de desarrollo de los Miembros de la OMC.

La razón de ello es que la prosperidad de una economía no depende del tamaño relativo de sus sectores manufacturero o de servicios, sino de la productividad de la economía en su conjunto, lo que a su vez depende de la eficiencia y las innovaciones de todos los sectores y de la medida en que se refuerzan mutuamente. Así como un sector de servicios eficiente contribuye a impulsar el crecimiento de las manufacturas, un sector manufacturero eficiente contribuye a impulsar el crecimiento de los servicios. En esencia, todas las economías, ya sean agrarias, basadas en los recursos o manufactureras, son "economías de servicios" en la medida en que la producción de todo bien requiere necesariamente de un servicio. Lo que importa es el grado de productividad con que se aplican esos servicios.

Esta frontera que separa las actividades manufactureras y las de servicios, que ya es difícil de distinguir con claridad, se está difuminando aún más en muchas industrias. Los fabricantes de automóviles, por ejemplo, son también ahora proveedores de servicios, y ofrecen habitualmente financiación, personalización de productos y atención postventa. Del mismo modo, los minoristas en línea son también ahora fabricantes, ya que no solo fabrican el equipo informático necesario para acceder a sus servicios, sino también muchos de los productos que venden en línea. Entretanto, los nuevos procesos, como la impresión 3D, dan lugar a productos difícilmente clasificables como bienes o servicios y que son más bien un híbrido de ambos. Esta combinación creativa de los servicios y las manufacturas es una de las principales razones por las que la productividad sigue creciendo.

## 4. Un comercio de servicios más complejo requiere políticas más coherentes

Aunque la tecnología está impulsando el comercio nacional e internacional de servicios, no es el único factor determinante. También son fundamentales unas políticas nacionales más abiertas y propicias, así como una mayor cooperación internacional en materia de reglamentación. Pero, aunque el sistema de comercio mundial ha tenido mucho éxito abriendo el comercio de mercancías, lo que ha contribuido a impulsar la globalización del siglo XX, hasta el momento no ha logrado abrir en la misma medida (o mantener abierto) el comercio de servicios, que es el motor de la globalización del siglo XXI. Más de seis decenios de negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales han dado como resultado una economía mundial en la que el comercio de mercancías es, en términos generales, más abierto que el comercio de servicios.

Este desequilibrio refleja en parte la importancia que tuvo el comercio de mercancías en el pasado y la tendencia de los negociadores a centrar muchos de sus esfuerzos en reducir los obstáculos a las exportaciones agrícolas y manufactureras. Pero también refleja el hecho de que las medidas que afectan al suministro internacional de mercancías (como los aranceles, los contingentes o las normas técnicas) son generalmente más sencillas y fáciles de abordar que las medidas equivalentes que afectan a la prestación internacional de servicios (como las normas profesionales, las prescripciones en materia de concesión de licencias, las restricciones a la inversión o los visados de trabajo), que son más complejas y delicadas políticamente, y suelen estar vinculadas a otras preocupaciones de política ajenas al comercio. Podría decirse que ninguna medida que afecte al comercio de servicios es hoy más controvertida que las que afectan a la movilidad de la mano de obra; y, sin embargo, ninguna tiene una repercusión mayor, dada la función fundamental que desempeñan los recursos humanos, el talento y el ingenio a la hora de impulsar la innovación y el crecimiento.

Esta necesidad de adoptar nuevos enfoques para el comercio de servicios, así como de una mayor coherencia de las políticas, se reconoció en el curso de las primeras negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, celebradas durante la Ronda Uruguay entre 1986 y 1995. El AGCS establece cuatro formas (o "modos") en las que puede prestarse un servicio a nivel internacional: el modo 1 describe el "comercio transfronterizo" (por ejemplo, a través de Internet); el modo 2, el "consumo en el extranjero" (por ejemplo, a través del turismo); el modo 3, la "presencia comercial" de una empresa (por ejemplo, a través de la inversión extranjera directa); y el modo 4, el "movimiento de personas físicas" (por ejemplo, a través de la movilidad laboral temporal). Esta novedosa arquitectura reflejaba claramente la idea de que la apertura del comercio de servicios requería un complejo nexo de políticas y reglamentos diferentes pero relacionados entre sí.

El AGCS representó un avance importante hacia la creación de un marco de políticas mundial abierto y seguro para los servicios, especialmente en el contexto de las innovadoras negociaciones del Acuerdo de la OMC sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas de 1998 y el Acuerdo sobre los Servicios Financieros de la OMC de 1999, que contribuyeron a sentar las bases de la expansión mundial de las finanzas y las telecomunicaciones en los últimos decenios. Pero esos importantes avances en la reglamentación mundial de los servicios tuvieron lugar hace más de dos decenios, cuando Internet estaba en sus inicios y Google aún no se había creado. Existe

el riesgo de que las normas multilaterales queden rezagadas respecto al mercado de servicios de rápida globalización que contribuyeron a crear, lo que genera incertidumbre en torno a los avances futuros.

## 5. Importancia de la cuestión

La globalización de los servicios puede aumentar el crecimiento, profundizar la integración e igualar las oportunidades económicas de formas que van más allá de los cambios que propició la globalización de las manufacturas en los últimos decenios.

Promete una gran expansión no solo del comercio, sino también de los factores esenciales que hacen posible el comercio, el desarrollo y el crecimiento económico, desde el transporte, la logística y la tecnología de la información hasta las finanzas, la atención sanitaria y la educación. Si antes los servicios estaban subordinados a la capacidad industrial de un país, ahora son factores determinantes de la productividad, la competitividad y el aumento del nivel de vida. Las estrategias de crecimiento basadas en los servicios adquieren tanta importancia como las basadas en las manufacturas; de hecho, deben ir de la mano. La capacidad de acceder a servicios eficientes, asequibles e innovadores y de exportarlos cambiará las reglas del juego en el campo del desarrollo.

La globalización de los servicios también encierra la promesa de crear un mercado verdaderamente global para las competencias, la experiencia y los conocimientos, independientemente de la ubicación geográfica o la distancia. Si la globalización de las manufacturas creó unas condiciones de igualdad para los productos, la globalización de los servicios puede crear unas condiciones de igualdad para las personas. En los países desarrollados, el comercio de servicios será fundamental para mantener la competitividad mundial y aprovechar sus ventajas tecnológicas. En los países en desarrollo, el comercio de servicios ofrece la oportunidad de dar el salto a exportaciones de mayor valor añadido y de diversificar la economía para que esta no dependa tanto de los recursos o de las manufacturas.

Pero estas nuevas oportunidades plantean nuevos retos. Además de la necesidad de dedicar más energía y atención a la liberalización de los servicios, también es necesario desarrollar nuevos instrumentos y enfoques de negociación. Si en el pasado las negociaciones sobre la apertura del comercio de mercancías se basaban principalmente en la negociación arancelaria (el intercambio de una "concesión" de acceso a los mercados por otra), las negociaciones futuras sobre la liberalización del comercio de servicios se basarán más en la cooperación en materia de reglamentación, es decir, en desarrollar normas comunes, mejorar el intercambio de información o hacer avanzar los objetivos de política comunes.

Las negociaciones comerciales centradas en las mercancías deberán convertirse también en negociaciones centradas en los servicios. Y, dado que los servicios abarcan otras esferas de política distintas del comercio, como la salud, la educación y la inmigración, el avance de las negociaciones sobre servicios también requerirá una cooperación más profunda y una mayor coherencia política con los interlocutores no relacionados con el comercio. Esto es particularmente cierto en el ámbito de la inversión, ya que más de dos terceras partes de la inversión extranjera directa mundial se destinan al sector de los servicios.

La globalización de los servicios plantea problemas de política nacional e internacional. Los mismos cambios tecnológicos que permiten a los proveedores de servicios llegar más fácilmente a los mercados mundiales también exponen a los sectores de servicios que anteriormente estaban protegidos a nuevas presiones competitivas y nuevos ajustes. Aun cuando la tecnología se abra e integre los mercados de servicios, existe el riesgo de que las políticas públicas los restrinjan o fragmenten. Será importante dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para una economía mundial más orientada a los servicios y basada en el conocimiento, y al mismo tiempo ayudar a los sectores de servicios existentes a adaptarse al inminente aumento de la competencia. Las reformas internas deberán ir de la mano de las reformas mundiales.

El mensaje principal del *Informe sobre el Comercio Mundial 2019* es que el comercio transfronterizo incorporará cada vez más los servicios, y no solo las mercancías, los productos agrícolas o las materias primas, y que en ese proceso transformará la economía mundial. La globalización no se está ralentizando ni estancando. Más bien, está evolucionando gracias al impulso del comercio de las aptitudes, los conocimientos y el ingenio humanos. El otro mensaje central del Informe es que la búsqueda de formas innovadoras de promover la cooperación comercial mundial será fundamental para hacer realidad ese potencial y asegurar que el comercio siga siendo un motor del crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo.

## 6. Estructura del informe

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2019* analiza cómo han evolucionado los servicios, y en particular el comercio de servicios, han evolucionado desde

el establecimiento de la OMC en 1995 y la entrada en vigor del AGCS, y cómo es probable que siga evolucionando en los años venideros. El Informe examina asimismo el papel de la cooperación internacional en el ámbito del comercio de servicios.

El Informe se divide en cuatro partes principales:

En la **sección B** se explican las tendencias recientes del comercio de servicios. En ella se analiza la importancia relativa de los diferentes modos de suministro y la evolución sectorial del comercio de servicios. A continuación, se examina la participación en el comercio de servicios de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y de las mujeres. La sección se cierra con un análisis del valor añadido por los servicios en el comercio internacional.

En la **sección C** se examina cómo puede el comercio de servicios ayudar a las economías a lograr un crecimiento rápido e inclusivo. En ella se examina y se intenta cuantificar en qué medida el comercio de servicios beneficia a la economía y promueve el crecimiento, y qué papel desempeña en la mejora de la competitividad de las empresas nacionales. Por último, se analiza la forma en que el comercio de servicios promueve la inclusión en diversos aspectos, por ejemplo en términos de competencias, cuestiones de género y localización de las actividades económicas.

En la **sección D** se examina las tendencias recientes de los costos del comercio de servicios y se identifican los factores que afectan a esos costos. A continuación, se examinan las principales tendencias futuras en materia de tecnología, demografía, ingresos y cambio climático para explicar de qué modo pueden influir en las decisiones de las economías sobre con qué servicios e interlocutores comerciar, así como sobre su forma de comerciar. Por último, se cuantifica la posible repercusión de estas tendencias en el comercio de servicios empleando el Modelo de Comercio Mundial de la OMC.

En la **sección E** se examinan las razones que justifican la cooperación internacional en la formulación de políticas de servicios. En ella se describe el panorama cambiante del comercio de servicios, se analizan las razones de la intervención pública en los mercados de servicios y las formas que adopta esa intervención, y se explican los motivos por los que los Gobiernos pueden decidir colaborar en el ámbito de las políticas relacionadas con el comercio de servicios. A continuación, se analiza cómo participan las economías en la cooperación internacional en la esfera de los servicios y se describe cómo ha evolucionado y cómo está evolucionando la cooperación, tanto en la OMC como en el marco de acuerdos comerciales regionales. Por último, se ofrece una visión general de aquellas actividades de cooperación en materia de reglamentación de otras organizaciones internacionales que más importancia tienen para el comercio de servicios, y se estudian las posibilidades de una mayor colaboración en torno a la política comercial en materia de servicios.

# Notas finales

1 Estas cifras se basan en datos de la balanza de pagos y solo tienen en cuenta el comercio de servicios efectuado a través de tres de los cuatro modos posibles de suministro de servicios (para una explicación más detallada, véase la sección B).

2 Es importante señalar que las opiniones de los Miembros de la OMC difieren en cuanto a si ciertos productos descargables son o no servicios.