ARTÍCULO DE OPINIÓN

Rupa Chanda,
(Catedrática de Economía del Banco de la Reserva de la India, Instituto Indio de Gestión, Bangalore)

Por un comercio de servicios inclusivo: el papel de las políticas nacionales complementarias

Es bien sabido que el comercio de servicios es esencial para el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y el progreso social. El comercio de servicios puede facilitar el crecimiento y el desarrollo inclusivos mediante la creación de oportunidades de empleo, el aumento de los ingresos, la promoción del acceso, la mejora de la calidad de los servicios, el fomento de la innovación y la contribución a la competitividad de toda la economía mediante vínculos fundamentales con otros sectores de la economía (véase FMI et al., 2018; Fiorini y Hoekman, 2018b; CESPAP, 2013).

El aumento de la IED en servicios de infraestructura clave como el transporte, las telecomunicaciones y la energía puede promover el crecimiento inclusivo al aumentar la capacidad y favorecer el acceso a esos servicios esenciales. El comercio de servicios de salud a través del movimiento de profesionales de la salud, el turismo médico o la telemedicina puede ayudar a superar las deficiencias en materia de infraestructura y calidad de la atención sanitaria, lo que facilita un acceso más equitativo a la atención sanitaria. El comercio de servicios turísticos puede generar enormes externalidades sociales y económicas positivas mediante la creación de puestos de trabajo y el aumento de los ingresos para los trabajadores de todas las cualificaciones, la mejora de la infraestructura y las normas, la creación de vínculos entre las zonas rurales y urbanas y la mejora de la conectividad. El comercio de servicios de tecnologías de la información y externalización de procesos empresariales, al mejorar el acceso tanto a los bienes como a los servicios, puede aumentar la eficiencia y la productividad de toda la economía y ayudar a superar las diferencias geográficas, de género y de otra índole a nivel nacional e internacional.

Pero la materialización de estos objetivos de sostenibilidad e inclusividad no es automática ni está garantizada: depende del entorno de política y reglamentario nacional, que determina en qué medida y cómo se distribuyen los beneficios del comercio de servicios y cómo se mitigan los resultados adversos. En ausencia de políticas y reglamentos nacionales sólidos, el comercio de servicios podría agravar la brecha entre regiones, entre personas cualificadas y menos cualificadas, entre zonas urbanas y rurales, entre ricos y pobres, y entre aquellos que tienen acceso a los servicios y los que no lo tienen, y por lo tanto acentuar las desigualdades.

Sectores como la salud y la educación ilustran bien este carácter condicional de los beneficios del comercio de servicios. El comercio de servicios de salud puede contribuir a lograr la cobertura sanitaria universal y el acceso a servicios sanitarios esenciales de calidad (ODS 3.8) y a mejorar la financiación de la salud. Además, puede contribuir al desarrollo de la mano de obra sanitaria en los países en desarrollo (ODS 3.9c) gracias a la entrada de divisas, las afiliaciones transfronterizas y las asociaciones que posibilitan la transferencia de conocimientos, tecnología y mano de obra, así como la mejora de las cualificaciones y las normas. La IED en hospitales y el consiguiente desarrollo de establecimientos de salud privados pueden ayudar a reducir la carga de los recursos públicos (Chanda, 2017).

Sin embargo, estos beneficios son potenciales y no están garantizados automáticamente. El comercio y la inversión en servicios de salud podrían tener efectos indeseables en la igualdad y el acceso si los turistas médicos ricos se llevan los mejores recursos a expensas de los pacientes nacionales, si dan lugar a una fuga de cerebros interna de los trabajadores de los hospitales públicos a hospitales de inversores extranjeros que ofrecen una mejor remuneración y una gestión de mayor calidad, o si provocan el desvío de los recursos a segmentos de la atención sanitaria muy especializados en detrimento de los servicios básicos y preventivos.

Por consiguiente, el hecho de que el comercio de servicios de salud promueva un acceso más equitativo a la atención sanitaria o agrave las desigualdades dependerá de las políticas y reglamentaciones nacionales, es decir, de la forma en que los recursos generados por las exportaciones de servicios de salud o el aumento de la IED en esos servicios se distribuyan en la economía, de quiénes sean los beneficiarios de tales recursos y de la medida en que las políticas de apoyo relacionadas con los seguros de salud, la fijación de precios, los mecanismos de subvenciones cruzadas, los vínculos entre el sector público y el privado, la capacitación de los recursos humanos y la gestión de los centros públicos de salud, entre otras cosas, eviten resultados distorsionadores y no equitativos. Sin medidas complementarias que aborden cuestiones relativas a las normas, las infraestructuras, los recursos humanos y la tecnología en el sector de la salud, el comercio de servicios de salud podría no ser inclusivo.

Las políticas que propician el desarrollo y la gestión de los recursos humanos en el sector de la salud pueden contribuir en gran medida a abordar el problema de la fuga de cerebros. Una asignación más eficiente del gasto en el sector de la salud y una mejor gobernanza de la reglamentación pueden ayudar a priorizar el gasto en función de las necesidades locales y las condiciones de la demanda, y mitigar consecuencias adversas que pueden derivarse del comercio y la IED en este sector, como la concentración en los segmentos más rentables, el dualismo y el desplazamiento de los pacientes locales (Chanda, 2002; 2017; Hanefield et al., 2018).

En el contexto de los servicios de enseñanza los problemas son similares. Si bien la apertura del sector a los proveedores de enseñanza extranjeros puede aumentar la capacidad y crear empleo, y que la entrada de estudiantes extranjeros puede mejorar los ingresos, también pueden dar lugar a la especulación, al aumento de los costos, la concentración excesiva en las especializaciones comerciales y la disminución de plazas disponibles para los estudiantes nacionales. Asimismo, podría diluir la calidad y las normas si los organismos de reglamentación pertinentes no adoptan las debidas precauciones con respecto a la admisibilidad de los estudiantes extranjeros y los proveedores de enseñanza extranjeros, así como al reconocimiento de las titulaciones y a la empleabilidad.

Por lo tanto, el comercio y la inversión deben ir acompañados de una capacidad adecuada para reglamentar la actividad de los proveedores de servicios de enseñanza, así como de políticas nacionales complementarias en materia de tasas, normas, asociaciones y reconocimiento, entre otras cosas.

Pero para que los países puedan cosechar los beneficios mencionados y mitigar los efectos adversos sobre la igualdad y la inclusividad, primero deben tener la capacidad de participar en el comercio de servicios.

Las políticas nacionales vuelven a ser fundamentales para configurar la capacidad de los países de participar en el comercio de servicios, así como las oportunidades y dificultades a las que se enfrentan a este respecto. Los países que no cuenten con las competencias, las normas, los recursos humanos, la infraestructura y las políticas de apoyo que se requieren en estas esferas podrían no aprovechar las oportunidades que brinda el comercio de servicios (Waite y Nino, 2004). Las políticas y reglamentaciones restrictivas en materia de comercio de servicios pueden impedir que los países participen en el mercado mundial de servicios (Braga et al., 2019).

Esta cuestión es especialmente relevante en el contexto del comercio de servicios profesionales, en el que muchos países en desarrollo desean promover las exportaciones de servicios mediante la movilidad transfronteriza temporal de los proveedores de servicios, pero posiblemente carecen de políticas nacionales de apoyo a la educación y la formación, las normas, las cualificaciones, los sistemas de acreditación y certificación y el marco reglamentario.

Para exportar servicios profesionales sería necesario que los países modernizaran sus normas y sistemas nacionales para adaptarlos a las normas aceptadas internacionalmente, concertaran acuerdos de reconocimiento mutuo, abrieran ciertos segmentos a los proveedores extranjeros para que se pudiesen establecer asociaciones, y modificaran la reglamentación interna a fin de ofrecer condiciones de igualdad a las empresas nacionales.

Del mismo modo, para que los países puedan aprovechar las crecientes oportunidades de exportación de servicios que brindan las tecnologías de la información y puedan cosechar los beneficios asociados en lo que respecta al empleo, los ingresos, la tecnología y la conectividad, son fundamentales las políticas nacionales relativas a las telecomunicaciones, la protección de datos, y la infraestructura de TI y su accesibilidad.

Por lo tanto, es esencial desarrollar políticas de apoyo que desarrollen los recursos humanos y la capacidad en materia de infraestructuras y reglamentación para el comercio de servicios.

En resumidas cuentas, el comercio de servicios es como cualquier otra forma de comercio, y los beneficios que conlleva no pueden tener lugar en el vacío. Para participar en el comercio de servicios y garantizar que sea inclusivo es preciso desarrollar unas políticas y un marco reglamentario adecuados.