

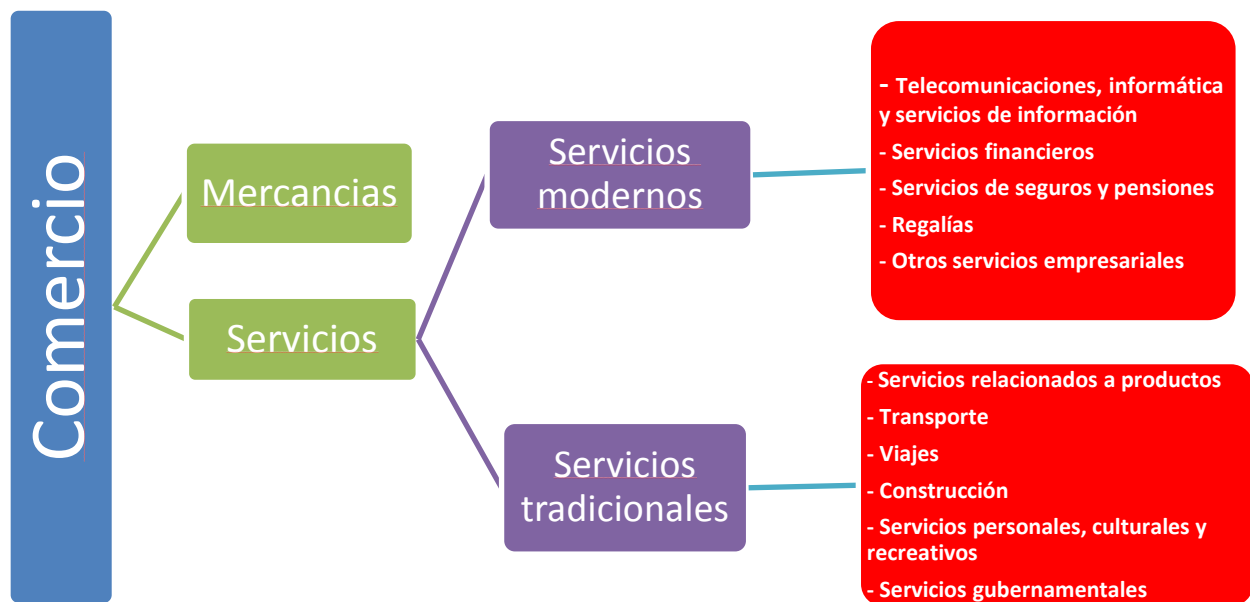
## Términos de referencia del proyecto

# La gobernanza de políticas y alianzas público-privadas para las exportaciones de servicios modernos en América Latina

### 1. ANTECEDENTES

Con la difusión de internet, el interés comercial, analítico y político por el comercio internacional de servicios que usan intensivamente esta tecnología creció fuertemente. En la CEPAL y el FMI se refiere a estas actividades como servicios “modernos”. Las siguientes categorías del Sexto Manual de Balanza de Pagos, que es la nomenclatura de referencia internacional para las estadísticas oficiales de comercio de servicios, están incluidas en este grupo: telecomunicaciones, servicios de informática e información, servicios financieros, servicios de seguros y pensiones, regalías y otros servicios empresariales (Loungani y otros, 2017) (véase el diagrama 1). Muchas empresas han subcontratado servicios informáticos, de procesos empresariales y de conocimiento (llamados ITO, BPO y KPO) a otras empresas, que en muchos casos están ubicados en otros países (el llamado *offshoring*) (Baldwin, 2016). En otros casos, son los clientes finales que compran directamente estos servicios. El gran interés en estas actividades surge sobre todo de su alto crecimiento de sus exportaciones mundiales (casi 7% en promedio anual entre 2005 y 2016), comparado a menos del 4% en el caso de las de bienes.

Diagrama 1  
Clasificación de servicios tradicionales y modernas



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Loungani, P. y otros, “World trade in services: evidence from a new dataset”, IMF Working Paper, N° 17/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2017.

América Latina y el Caribe tiene una participación marginal en las exportaciones mundiales de servicios modernos (1,8% en 2016), comparado a la de bienes (casi 6%). Dentro de la región, los diez principales países exportadores de servicios modernos son (en orden decreciente): Brasil, Argentina, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Perú, Colombia, Uruguay y Guatemala. La presencia de países pequeños en este ranking muestra que el desempeño no sólo depende del tamaño del país. De hecho, varios trabajos de empresas consultoras y analistas académicos destacan que la competitividad en el comercio mundial de servicios modernos depende de manera crucial la disponibilidad y el costo de la mano de obra especializada, la infraestructura informática, los impuestos, la regulación, la protección de la propiedad intelectual y el clima de negocios, entre otros factores.

Además de políticas e iniciativas individuales que promueven el desempeño nacional en cada ámbito, el éxito comercial y su aporte al crecimiento económico y social depende de manera crucial de su gobernanza. En este proyecto, la gobernanza se refiere a los procesos formales e informales de interacción y trabajo colaborativo entre los actores públicos y privados para tomar decisiones, implementar políticas y evaluar sus resultados. Las tres características clave de una gobernanza son: *i*) la importancia similar entre aspectos tangibles e intangibles, *ii*) un equilibrio (*trade off*) entre ventajas y desventajas, *iii*) su adaptación al contexto local (*sui generis*) pero cumpliendo con buenos principios generales (Devlin, 2016, p. 16).

Este tema ha sido muy poco analizado en la región en el contexto de los servicios modernos. El hecho que varios países en la región con ciertas políticas activas no hayan logrado incrementar significativamente las exportaciones en servicios modernos, podría tener su origen en una insuficiente calidad de la gobernanza de ellas. La gobernanza depende principalmente en la calidad de las estrategias público-privadas para sincronizar y priorizar los esfuerzos en distintas áreas. Sobre la base de la experiencia de más de 20 países dentro y fuera de América Latina y el Caribe, Devlin y Mougillansky (2011) definen varios “buenos principios” de estas estrategias público-privado.

Con la misma lógica, otros autores como Liisteri y Pietrobelli (2011) analizan los sistemas de innovación atendiendo a la relación y generación de políticas de actores privados, públicos y la academia por lograr un escalamiento (*upgrading*) económico en determinadas industrias. Rodrik (2007) confirma que la coordinación institucional es crítica para definir políticas industriales y que cada país es único para diseñar sus propias políticas de acuerdo a su idiosincrasia y sus oportunidades y desventajas. Por lo tanto, concluye que no existen recetas genéricas.

## 2. OBJETIVOS

Este proyecto tiene como principal objetivo analizar en qué medida las políticas de fomento de las exportaciones de servicios modernos en diversos países de la región cumplen los buenos principios de la gobernanza y en qué medida se vinculan con el menor o mayor éxito exportador.

Los objetivos detallados son:

- De manera muy resumida, evaluar el dinamismo en las exportaciones de servicios modernos en el país desde 2005 (comparado con el dinamismo en las exportaciones de transporte y viajes) sobre la base de datos de la OMC sobre comercio de servicios, véase <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramSeries.aspx?Language=E>;
- Describir el contexto general de las políticas de fomento productivo y exportador para este tipo de servicios;
- Hacer un mapeo de las principales instituciones público-privadas a cargo del fomento de los servicios modernos, junto con sus principales instrumentos de apoyo;

- Evaluar en qué medida las principales instituciones e instrumentos público-privadas cumplen con los principios de buena gobernanza;
- Resaltar, por un lado, los elementos más destacados de la gobernanza, y, por otro lado, los mayores retos para mejorar en este ámbito;
- En la medida de lo posible, establecer posibles vínculos entre aspectos destacados (positivos o negativos) de la gobernanza y el desempeño exportador de servicios modernos del país desde 2005;
- Recomendar mejoras en la gobernanza

En este proyecto, los siguientes autores están coordinando el proyecto en su conjunto y desarrollando estudios de caso para los siguientes países dentro la Alianza del Pacífico, Mercosur y América Central:

Países	Autores
<b>Editores</b>	Karina Fernandez-Stark (Universidad de Duke) Nanno Mulder (CEPAL)
<b>Alianza del Pacífico</b>	
- Chile	Dorotea Lopez y Felipe Muñoz (Universidad de Chile)
- México	Alfredo Hualde (Colegio de Frontera Norte) y Celina López (Universidad de Guanajuato)
- Perú	Manuel Quindimil (American Chamber of Commerce, PUC)
- Colombia	Carmen Astrid Romero (Universidad Sergio Arboleda)
<b>Mercosur</b>	
- Argentina	Andrés Lopez (Universidad de Buenos Aires)
- Brasil	Lucas Ferraz (Fundación Getulio Vargas)
- Uruguay	Javier Peña Capobianco (ALES), Mariana Ferreira y Federico Bermúdez (Uruguay XXI)
<b>Otros:</b>	
Costa Rica	Arlina Gómez, Francisco Monge (COMEX) y Sandro Zolezzi (CINDE)
India	Prachi Agarwal (Jawaharlal Nehru University)

### 3. METODOLOGIA Y CONTENIDOS

#### Preguntas de investigación

Las preguntas detalladas son:

- ¿Cuál ha sido el dinamismo del comercio de servicios y en particular de los servicios modernos?
- ¿En qué política general de fomento productivo y exportador se insertan los instrumentos para promover las exportaciones de servicios modernos? ¿Existen metas generales? ¿Existe un plan estratégico a largo plazo elaborado por los principales actores del sector?
- ¿Cuáles son las principales instituciones público-privadas a cargo del fomento de los servicios modernos, como la agencia de promoción de exportaciones, organismo de promoción comercial, ministerios de educación, hacienda (impuestos), telecomunicaciones, entre otros?
- ¿Cómo estas instituciones se coordinan entre ellas? ¿Tienen metas? ¿Tienen equipos de profesionales dedicados exclusivamente para el fomento de exportaciones de servicios? ¿Cómo se fijan los presupuestos para cada institución? ¿Se monitorean y evalúan los instrumentos de fomento?
- ¿De manera más precisa, cómo se aplican los 10 principios de buena gobernanza a las principales políticas e instrumentos?

- ¿Cuáles son los elementos más destacados de la gobernanza, y, por otro lado, los mayores retos para mejorar en este ámbito?
- ¿Qué mejoras en la gobernanza se podrían recomendar?

## Metodología

La metodología del caso de estudio que cada autor propone analizar es cualitativa. En cada estudio, se evalúa la calidad de la gobernanza de la promoción de las exportaciones de servicios modernos sobre la base de (algunos de) los principales buenos principios:

### Buen principio

### Comentarios

**1. Dar la responsabilidad a los ministerios del sector "real".**

El liderazgo técnico o la política industrial deben estar en manos de los ministerios clave (por ejemplo, el ministerio de la industria o el ministerio de comercio e industria) y las agencias ejecutoras.

**2. Promover el pensamiento estratégico a mediano y largo plazo sobre la política.**

Este punto enfatiza la importancia de permitir que los ministerios y las agencias ejecutoras implementen e implementen una política industrial. Como los propios gobiernos, las unidades burocráticas pueden quedar atrapadas en una mentalidad a corto plazo que desalienta el pensamiento estratégico y la acción cuidadosa.

**3. Cada área o actividad prioritaria en una estrategia debe tener al menos una agencia de implementación dedicada.**

Si bien se reconoce el problema de la coordinación, una política industrial eficaz requiere unidades especializadas para administrar y supervisar un programa de política industrial. Cada función principal requerida en la política industrial debería ser manejada por una agencia responsable.

**4. Cuanto más estructurada y específica es una estrategia, mayor es la necesidad de coordinación entre ministerios y agencias y es más probable que la coordinación de alto nivel no sea suficiente**

La coordinación de un programa de política industrial es una tarea difícil en la práctica, pero se puede implementar estableciendo un mandato claro y una jerarquía de funciones para cada agencia involucrada.

**5. Para que las estrategias a mediano y largo plazo sean efectivas, el personal del sector público debe ser altamente profesional, orientado a la carrera profesional y no politizado.**

Las burocracias competentes y meritocráticas son ampliamente vistas como un éxito para la política industrial. Esto requiere una contratación competitiva, un salario y / o condiciones de trabajo superiores a la media, una formación continua de por vida (técnica), promoción por mérito y aislamiento del proceso político.

**6. La aplicación efectiva de incentivos debe evaluarse no solo por cómo se gestionan individualmente, sino también por cómo están coordinados para un efecto sistémico.**

Los sectores y actividades a menudo están interconectados. La coordinación de los incentivos entre las agencias es, por lo tanto, importante para garantizar la coherencia de las políticas y maximizar el impacto a largo plazo de las políticas industriales.

**7. La efectividad de los programas e instrumentos está íntimamente ligada a la forma en que se maneja el proceso de formulación de políticas industriales.**

Las políticas industriales funcionales no requieren una amplia consulta y deliberación público-privada. Sin embargo, se requieren políticas selectivas y emprendimientos de colaboración.<sup>4</sup> Es fundamental contar con fondos suficientes para los programas y el conocimiento de cómo formular e implementar políticas para crear credibilidad y, de este modo, incorporar al sector privado.

**8. La efectividad de las estrategias depende de**

Este principio se refiere a la política con la que no

**una evaluación objetiva de su implementación y su impacto en los objetivos establecidos.**

está estructurado de manera efectiva. Esto enfatiza la capacidad de evaluar las políticas industriales. Los costos de oportunidad son un problema importante cuando los recursos son escasos.

**9. El riesgo de captura del gobierno se puede minimizar mediante el uso de alianzas público-privadas estructuradas que representen una diversidad de intereses, con reglas bien establecidas para la transparencia y la evaluación, y con el respaldo de una burocracia profesional.**

La captura del interés especial del gobierno es la principal crítica a la política industrial por parte de sus oponentes, por lo que se debe prestar atención a este tema. La necesidad de evaluaciones independientes y objetivos a priori claros es por lo tanto primordial, así como un alto nivel de transparencia y una burocracia pública adecuadamente recompensada.

**Fuente:** Traducción de UNCTAD (2016), Virtual institute teaching material on structural transformation and industrial policy, Module 2: Industrial policy: A theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy, basado en Devlin y Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, CEPAL y Banco Mundial.

## Índice sugerido de contenidos

1. **Introducción**
2. **El desempeño nacional en las exportaciones de servicios modernos entre 2005 y 2016**
3. **El fomento exportador de los servicios modernos**
  - a. Breve descriptivo de la política general de fomento de las exportaciones de servicios
  - b. Las principales políticas en los últimos cinco años para el fomento exportador de los servicios modernos, con un enfoque en capital humano especializado (universitario, técnico-profesional, capacitación), trato impositivo a las empresas, atracción de inversión extranjera directa, tratados de libre comercio y promoción de exportaciones, protección y privacidad de datos y otros componentes del ecosistema digital, protección de propiedad intelectual, iniciativas supranacionales, entre otros.
4. **Gobernanza de políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos:** Por lo general, estos aspectos están poco documentados y solo se pueden conocer mediante entrevistas con los principales actores. En particular, la idea es revisar en qué medida la gobernanza cumple con los buenos principios detallados en el estudio de Devlin y Moguillansky (2011). En el Anexo abajo, se incluyen algunas de las principales preguntas por tema para las entrevistas con el objetivo de sistematizar las respuestas y facilitar las comparaciones internacionales. Los principales temas por abordar son:
  - a. Existencia o no de una estrategia o agenda de corto/mediano/largo plazo con metas claras para las ventas y exportaciones de servicios modernos;
  - b. Mapeo de las principales instituciones y actores públicos y privados a cargo de la definición y ejecución de políticas específicas en torno al sector de servicios modernos;
  - c. Liderazgo y mecanismos de coordinación entre 1) los organismos públicos para la implementación de la agenda, y 2) entre los gremios privados; y 3) entre organismos públicos y gremios privados. ¿En qué consiste esta coordinación: ¿frecuencia de reuniones, asistentes, proceso de toma de decisiones, seguimiento posterior, entre otros temas?;
  - d. Institucionalidad y funcionamiento de las principales instituciones públicas y sus principales instrumentos:
    - Competencias en su campo respectivo;
    - Sistema de monitoreo y evaluación de resultados;



## Referencias

Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press, Boston, MA.

Devlin, R. (2016), "Hacia una buena gobernanza de los consejos de alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales en América Latina", *Nota técnica*, No. IDB-TN-615, IDB, Washington DC.

Devlin, R. y G. Moguillansky 2010. "Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo," *Libros de la CEPAL*, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), number 108 edited by Cepal, March.

Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, CEPAL y Banco Mundial.

Llisterri, J.J. y C. Pietrobelli (2011), *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina*, BID, Washington, DC.

Loungani, P. y otros, "World trade in services: evidence from a new dataset", *IMF Working Paper*, N° 17/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2017

UNCTAD (2016), Virtual institute teaching material on structural transformation and industrial policy, Module 2: Industrial policy: a theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy, Geneva.

Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.